



Advies over het Ontwerp kaderdecreet handhaving Vlaamse regelgeving

Ontwerp van kaderdecreet over de handhaving van Vlaamse regelgeving

Datum van goedkeuring **8/09/2022**

Volgnummer 2022 | 014

Coördinator + e-mailadres Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Adviestekst.....	5
1 Duiding: een meer omvattend Kaderdecreet Vlaamse Handhaving	5
2 Advies over aspecten van het KVH.....	6
2.1 Bij hoofdstuk 1 – Algemene bepalingen en definities.....	6
2.2 Bij hoofdstuk 2 – Toezicht en opsporing.....	8
2.3 Bij hoofdstuk 3 – Bestuurlijke sanctionering.....	10
2.4 Bij het nieuwe hoofdstuk 4 – herstel	13
2.5 Bij hoofdstuk 7 – Rechtsbescherming van derden.....	15
2.6 Bij hoofdstuk 8 – Algemene beleidslijnen	16
2.7 Bij hoofdstuk 9 – Registers en publiciteit.....	17
2.8 Bij hoofdstuk 10 – Aanvullende bepalingen	18
3 Moet het Omgevingsdomein overstappen naar het KVH of niet?	19
Bibliografie.....	21

Krachtlijnen

In de afgelopen jaren is het maatschappelijk belang van de omgevingshandhaving duidelijk voor het voetlicht gebracht. Ook in het recente rapport van de parlementaire PFAS-/PFOS-onderzoekscommissie werd ingegaan op het belang van een deugdelijke handhaving, waarbij het doorbreken van verkokering en een goede interne informatiedoorstroming en -archivering cruciaal bleken te zijn.

Wat voor advies voorgelegd werd, is een ontwerp Kaderdecreet Vlaamse Handhaving dat horizontaal opgevat is: het kan toepasselijk zijn in alle beleidsdomeinen van de Vlaamse Overheid. De strategische vraag is dan ook of de handhaving van het omgevingsdomein nu zou moeten omschakelen naar dit systeem van het kaderdecreet of niet. De Minaraad heeft hierop een genuanceerde kijk. De bestaande handhavingsregeling van het omgevingsrecht is op een geïntegreerde wijze meegegroeid met het milieurecht en het ruimtelijke ordeningsrecht. Het past hierop als een maatpak, en de rechtsonderhorigen en middenveldgroepen zijn ermee vertrouwd. Tegelijk laat het modulaire karakter van het nu voorgelegde ontwerp-kaderdecreet, samen met de opmaak van een implementatiedecreet per beleidsdomein, toe om ook bij een omschakeling een oplossing op maat uit te werken. En ook binnen het omgevingsdomein is er alleszins evolutie, aangezien de handhaving van milieurecht en ruimtelijke ordening naar elkaar toegroeien.

Wanneer aldus de overstap zou worden gemaakt, is het belangrijk erop te waken dat die implementatie op maat gesneden wordt van het omgevingsdomein, maar tegelijk ook dat het resulterende geheel niet te ingewikkeld wordt. De problematiek van het herstelbeleid moet alleszins grondig overdacht worden, vooraleer men die module wil overnemen in de omgevingshandhaving: wat met de Europese milieuschaderichtlijn en wat met kleinschalig natuurherstel? Bepaalde zorgvuldigheidsplichten voor de toezichthouders worden beter direct ingeschreven. De kwestie van fairheid in de onderlinge positionering bij de driehoeksverhouding tussen handhavers, verdachten en derde-belanghebbenden is delicaat en vereist, zeker voor handhaving in het omgevingsrecht, de nodige aandacht.

Bij de eventuele van-toepassing-verklaring van dit kaderdecreet op het omgevingsdomein, zal dus heel wat afhangen van de kwaliteit van het implementatiedecreet. De Raad beveelt dan ook aan om het basisstudiewerk hiertoe aan te vatten: mede op die basis kan ook beter ingeschat worden of de overstap nu wenselijk zou zijn of niet. Kwesties die alleszins goed moeten overdacht worden zijn die van het tijdsfad van de eventuele implementatie, en de al of niet overname van de zgn. aanvullende instrumenten. De Minaraad wenst tijdig geïnformeerd en betrokken te worden bij de eventuele voorbereiding van een implementatiedecreet.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	18 juli 2022
Naam adviesvrager + functie	Zuhal Demir, Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen van het Milieubeleid, art. 11.2.1., §1, 4°.
Adviestermijn	In de adviesvraagbrief is er sprake van 30 dagen, dus tot 18 augustus 2022; per mailbericht is er evenwel uitstel verleend tot maandag 12 september 2022.
Samenwerking	Niet van toepassing
Overlegcommissie	REGELGEVING & GOVERNANCE
Vergaderingen: soort + datum	Werkgroep REGELGEVING/GOVERNANCE, 2 september 2022 Raadszitting 8 september 2022

Het voor advies voorgelegde dossier bestaat uit: (*) de adviesvraag (1 pagina), (*) de beslissingsfiche van de Vlaamse Regering (1 pagina), (*) een nota aan de Vlaamse Regering (8 pagina's), (*) een ontwerpdecreet (60 pagina's, 107 artikelen), (*) een memorie van toelichting (80 pagina's), (*) een nota van de Inspectie van Financiën (3 pagina's) en (*) een voorwaardelijk begrotingsakkoord (1 pagina).

De Mineraad wijst op de conclusies van de parlementaire PFAS-/PFOS-onderzoekscommissie¹. In voorliggend advies wordt er op een aantal punten kort verwezen naar dit verslag, maar het ontbrak de raadspartners aan de tijd om een grondige doorlichting of standpuntbepaling te doen betreffende die conclusies, in relatie tot wat nu voorligt.

¹ VLAAMS PARLEMENT (2022).

1 Duiding: een meer omvattend Kaderdecreet Vlaamse Handhaving

[1] **Vervanging van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving.** Voorliggend ontwerpdecreet stelt een nieuw algemeen kader vast voor de handhaving van Vlaamse regelgeving, met als titel “*Kaderdecreet over de handhaving van de Vlaamse regelgeving*”, of, korter, “*Kaderdecreet Vlaamse Handhaving*” (hierna: ‘ontwerp-KVH’). Dit ontwerp-KVH is bedoeld als opvolger en vervanger van het bestaande Kaderdecreet van 22 maart 2019 betreffende de Bestuurlijke Handhaving (hierna: ‘KBH’). Dit bestaande KBH bleek immers een te sterk doorgedreven modulair karakter te hebben; bovendien ontbraken er nog de luiken ‘herstel’ en ‘beveiliging’. Beide gebreken ondermijnden het draagvlak voor implementatie ervan.

[2] **Herdenken van de modulaire opbouw.** Men is tot deze conclusies gekomen op basis van een bevraging bij de diverse werkvelden, inzake de met het KBH tot stand gekomen “eerste tranche” aan modules. Deze evaluatie leverde niet alleen punctuele verbeterpunten op, maar ook het inzicht dat er een betere vorm moest worden nagestreefd.

Om organisatieneutraliteit te bereiken had het KBH immers de klassieke handhavingsbevoegdheden gebundeld in kleine functiepakketten, die konden worden ingezet om in te passen in de bestaande structuur en werking van de diverse inspectiediensten. Dit opzet leidde evenwel tot een relatief lange, complexe tekst, met een groot aantal hoofdstukken en functietitels, waarin de inspectiediensten hun praktijk niet meer weerspiegeld zagen.

Om het roer om te gooien, wordt nu het KBH in zijn geheel te vervangen door het ontwerp-KVH, met een logischer indeling en met focus op de essentiële processen. Hierbij zijn de minder vaak voorkomende instrumenten geschrapt of, voor zover dat niet het geval is, verzameld in een optioneel gedeelte achteraan.

[3] **Behoud van de modulaire opbouw en de ‘opt-in’-mogelijkheid.** Net zoals bij zijn voorganger het geval was, bestaat de benadering van dit ontwerp-KVH er wel nog in dat het ter beschikking gestelde algemene handhavingsinstrumentarium aanpasbaar moet zijn aan de onderscheiden materies die gehandhaafd worden. De stellers van het ontwerpdecreet willen dus regelgeving aanbieden op basis waarvan maatwerk mogelijk wordt, en hiermee ook “*de valkuil van uniformisering omwille van de uniformisering*” vermijden. Wat dan ook voorligt is een *tool-box* met procedureregels, die binnen elk van de beleidsdomeinen al of niet gebruikt zouden kunnen worden.

Hierbij is de ‘opt-in’-regeling zoals uitgewerkt in artikel 3 cruciaal: “*Dit decreet is volledig of gedeeltelijk van toepassing op Vlaamse regelgeving als dat bij decreet wordt bepaald en conform de voorwaarden die bepaald zijn in dat voormelde decreet.*”. M.a.w. in het sectordecreet kan men vaststellen dat men alle of sommige modules van het KVH overneemt voor de eigen regeling van bestuurlijke handhaving.

[4] **Uitbreiding van het aantal beschikbare modules.** Het in de vorige legislatuur tot stand gekomen KBH bestreek nog niet het volledige handhavingsproces, maar wel volgende deelprocessen (*) ‘toezicht’, (*) ‘strafrechtelijke en bestuurlijke opsporing’, (*)

‘bestuurlijke vervolging’ en (*) ‘bestuurlijke sanctionering’. De onderdelen (*) ‘herstel’ en (*) ‘beveiliging’ bleven in het KBH dus onbehandeld, waardoor er geen volledig alternatief voorlag voor de onderscheiden bestaande handhavingssluiten in Vlaamse regelgeving. Met het ontwerp-KVH worden ook deze modules geïntroduceerd.

- [5] **Basis voor digitalisering van de handhaving.** Handhavingdocumenten, uitgaande van Vlaamse overheidsinstanties, zullen verplicht digitaal moeten worden opgesteld. Deze documenten worden opgenomen in het centraal beheerde Digitaal Archief Vlaanderen. Aansluitend hierbij wil men diverse digitale *tools* voor kennisgeving en -deling van het KVH uitbouwen, zoals het bestuurlijk sanctieregister en het maatregelenregister. Deze *tools* zullen fungeren als beveiligde portalen die toegang verlenen tot handhavingdocumenten. Hiermee wil men ook de basis leggen voor het uitwerken van een toekomstige Vlaamse Kruispuntbank Handhaving, die het mogelijk zal maken om handhavinginformatie, opgenomen in het Digitaal Archief, het bestuurlijk sanctieregister en het maatregelenregister, te kruisen met handhavinginformatie van andere bestuursniveau's en andere (niet aan eigenlijke handhavingprocessen gerelateerde) overheidsinformatie, zoals gegevens over vergunningen, subsidieaanvragen e.d.²

2 Advies over aspecten van het KVH

2.1 Bij hoofdstuk 1 – Algemene bepalingen en definities

- [6] **Beschrijving van hoofdstuk 1 – algemene bepalingen en definities.** Dit hoofdstuk bevat een 35-tal definities, een bepaling inzake het toepassingsgebied, de plicht documenten in elektronische vorm op te maken, een regeling inzake gegevensbescherming en bewaartermijnen voor persoonsgegevens, en de plicht een kennisgeving die de aanvang vormt van een termijn, bij beveiligde zending door te voeren.
- [7] **Enkele belangrijke definities.** De Minaraad noteert op het vlak van de definities volgende vijf vernieuwingen:
- Als onderscheidend criterium tussen ‘straf’ en ‘bestuurlijke sanctie’, wordt, bij het definiëren hiervan, gebruik gemaakt van de hoedanigheid van diegene die in eerste instantie de bestuurlijke sanctie oplegt.³
 - De ‘toezichthouder’ kan er nu ook toe bevoegd zijn om naast het ‘toezicht’ ook de ‘opsporing’ uit te oefenen; de ‘beboetingsinstantie’ krijgt voortaan de geïntegreerde opdracht van ‘bestuurlijke vervolging’ en ‘bestuurlijke sanctionering’ toegewezen;⁴
 - Naast de noties ‘misdrijf’ en ‘inbreuk’ zijn er ook nu definities voor het meer overkoepelende begrip ‘gedraging’ en voor de afzonderlijke categorie ‘normschending’; dit laatste begrip krijgt een functie in de context van het mogelijk nemen van herstel- en/of beveiligingsmaatregelen;⁵
 - Met de invoering van het herstel-luik is er de introductie van het begrip ‘herstelinstantie’. “*Het kan gaan om ambtelijke geledingen, maar evengoed om*

² Memorie van Toelichting, p. 4.

³ Ontwerp-KVH, art. 2, 6° en 28°.

⁴ Ontwerp-KVH, art. 2, 3° en 2, 30°.

⁵ Ontwerp-KVH, art. 2, 12°, 17°, 19° en 20°; zie Memorie van Toelichting, p. 14, voor explicatie bij functie begrip ‘normschending’.

*politieke organen, afhankelijk van de sector en de tradities die daar gelden.”*⁶ Aansluitend bij het herstel-luik worden de begrippen ‘publieke schade’, ‘onregelmatigheid’, ‘publieke herstelmaatregelen’, ‘publieke verliezen’ en ‘referentietoestand’ ingevoerd;⁷

- Er zijn nieuwe definities voor ‘beveiligingsmaatregelen’⁸ en ‘inperkende maatregelen’⁹; bij het eerste gaat het om maatregelen die ingezet worden via een afzonderlijke procedure, die losstaan van herstel en die daar niet als alternatief voor kunnen dienen; bij het tweede gaat het om beveiligingsmaatregelen die op zichzelf staan of om aanvullingen bij publieke herstelmaatregelen.

De Minaraad neemt akte van deze vernieuwingen en vraagt om te waken op de zorgvuldige uitwerking ervan en toelichting erbij.

[8] **Meer duidelijkheid gevraagd bij ‘bestuurlijke beboetingsinstantie’.** De definitie luidt: *“de personeelsleden of de entiteiten van de Vlaamse overheid die binnen hetzelfde beleidsdomein of voor dezelfde regelgeving door de Vlaamse Regering belast zijn met de bestuurlijke vervolging en sanctionering van bepaalde misdrijven of inbreuken”*.¹⁰ In de memorie wordt een wijziging in vergelijking met het KBH voor het voetlicht geplaatst: *“Daarnaast komen niet langer enkel vast-benoemde personeelsleden in aanmerking voor het bekleden van deze hoedanigheid. Het KBH voorzag in deze beperking als een extra waarborg tegen politieke beïnvloeding, maar dit is niet meer in lijn met de personeelspolitiek van de Vlaamse overheid.”*¹¹

In het KVH wordt politieke interferentie op het Vlaamse niveau tegengegaan met de bepaling dat de beboetingsinstantie bij de uitoefening van haar concrete taken van bestuurlijke vervolging en sanctionering geen instructies kan ontvangen van de minister onder wiens gezag ze ressorteert. Los daarvan is het zo dat de Vlaamse Regering wel algemene beleidslijnen kan vastleggen (zie hoofdstuk 8 KVH en korte bespreking hiervan in §§27 e.v.).¹²

Naast deze kwestie had de Minaraad, in zijn advies van 2020, als opmerking dat niet duidelijk was, *“mede in het licht van de (aanbevolen, maar) niet verplichte functiescheiding [in relatie tot toezicht/opsporing] of de vervolgingsinstantie [c.q. beboetingsinstantie] voldoende onpartijdig zal kunnen optreden”*.¹³ De oplossing van het KVH bestaat er nu in om te voorzien in een cumulverbod: een beboetingsinstantie kan geen sancties opleggen voor feiten waarin ze is opgetreden in de hoedanigheid van toezichthouder of agent of officier van gerechtelijke politie, tenzij er een in dat verband een beroepsmogelijkheid is bij een instantie die niet bij dat concrete toezicht of de opsporing was betrokken. Dit cumulverbod vervalt evenwel bij de vereenvoudigde bestuurlijke sanctieprocedure.¹⁴ Volgens de Minaraad moet men ook op het niveau van eenvoudige procedures vermijden het risico te lopen van belangen-

⁶ Ontwerp-KVH, art. 2, 15°; Memorie van Toelichting, p. 11.

⁷ Ontwerp KVH, art. 2, 21° en 23° tot en met 26°; Memorie van Toelichting, pp. 11-13.

⁸ Ontwerp-KVH, art. 2, 10° samen met Memorie van Toelichting, pp. 13-14.

⁹ Ontwerp KVH, art. 2, 18°, Memorie van toelichting, p. 11.

¹⁰ Ontwerp-KVH, art. 2, 3°.

¹¹ Memorie van Toelichting, p. 11.

¹² Dit alles ontwerp-KVH, art. 36, tweede lid.

¹³ MINARAAD (2020), §29.

¹⁴ Ontwerp-KVH, art. 36, derde lid, met verwijzing naar art. 43.

of rolvermenging, waardoor er een schijn van partijdigheid kan ontstaan. De Raad vraagt dan ook om te herbekijken of het cumulverbod op dat niveau wel kan komen te vervallen.

- [9] **Meer duidelijkheid gevraagd bij 'publieke schade'**. De Raad wijst op de definitie van 'publieke schade': "*de onregelmatigheden die het misdrijf, de inbreuk of de normschending vormen of er het gevolg van zijn, en de publieke verliezen die met die onregelmatigheden gepaard gaan*". 'Onregelmatigheden' worden gedefinieerd als toestanden, gebeurtenissen of gedragingen die in strijd met Vlaamse regelgeving tot stand is gebracht; het begrip staat voor de component "illegaliteit" in 'publieke schade'. 'Publieke verliezen' betreffen "*een reële krenking van het algemeen belang dat beschermd wordt door de Vlaamse regelgeving die is geschonden*".¹⁵

In de Memorie wordt verklaard: "*Publieke schade bevat m.a.w. potentieel drie componenten: (1) de onregelmatigheid die het misdrijf, de inbreuk of de normschending zelf vormt; (2) de onregelmatigheid die er het gevolg van is; (3) de publieke verliezen die met die onregelmatigheden gepaard gaan*". Er wordt aan toegevoegd dat, bij aflopende misdrijven, component (1) na verloop van tijd ophoudt te bestaan; ook component (2) zal niet steeds aanwezig zijn; en ook van component (3) wordt gesteld dat die niet steeds aanwezig zal zijn.

De Minaraad vraagt te verduidelijken wat het gevolg is voor herstelbeleid als een of twee van de drie componenten niet of niet meer aanwezig is of zijn.¹⁶

- [10] **Positieve appreciatie voor het toepasselijk verklaren van digitalisering**. De *opt-in*-clausule gaat meteen gepaard met een uitzondering, in die zin dat er onmiddellijk van-toepassing-verklaring gebeurt van de verplichting om alle bestuursdocumenten i.v.m. handhaving op te maken in elektronische vorm en van de regeling inzake het bestuurlijk sanctieregister, het maatregelenregister en de arrestendatabank.¹⁷

De Minaraad staat in principe achter het opzet om de bestuursdocumenten in verband met de bestuurlijke handhaving te doen digitaliseren en, op basis hiervan, toegankelijk te maken en te archiveren, waarbij wel wordt opgemerkt dat toegankelijkheid (voor relevante overheidsdiensten) iets anders is dan openbaarheid (voor diverse derde partijen). Het is wel niet duidelijk wat de gevolgen zullen zijn van de onmiddellijke van-toepassing-verklaring.

2.2 Bij hoofdstuk 2 – Toezicht en opsporing

- [11] **Beschrijving van hoofdstuk 2 – toezicht en opsporing**. Met dit relatief uitgebreide hoofdstuk wordt een omschrijving gegeven van de functie van toezichthouder en er wordt vastgesteld dat deze zich zowel met toezicht als met opsporing kan inlaten, waarna omstandig de diverse bevoegdheid van de toezichthouder worden vastgelegd, achtereenvolgens in het kader van het toezicht en in het kader van de opsporing. Tot slot worden er een tweetal artikelen besteed aan de regeling van de bijstand aan OLAF, het Europees Bureau voor Fraudebestrijding.

¹⁵ Ontwerp KVH, art. 2, 21°, 24° en 25°.

¹⁶ Verdere discussie van het luik herstel volgt onder 2.4., waarbij onder meer de verhouding tussen het stelsel van het ontwerp-KVH met de Mileuschaderichtlijn in vraag gesteld wordt.

¹⁷ Dit alles op grond van ontwerp-KVH, art. 3, tweede lid, met verwijzing naar artikel 4 en de artikelen 77-83.

- [12] **Bepaal algemene zorgvuldigheidsvereisten voor de toezichthouders.** Er wordt bepaald dat de Vlaamse Regering opleidings- en ervaringsvereisten evenals andere voorwaarden kan bepalen waaraan categorieën van toezichthouders moeten voldoen.¹⁸

Waar deze bepaling analoog is met wat nu reeds vastgelegd is in het DABM¹⁹, wijst de Minaraad erop dat er in het DABM bovendien ook bepaald is dat het toezicht “*onafhankelijk en neutraal*” moet worden uitgeoefend.^{20,21} De Minaraad beveelt aan om vergelijkbaars op te nemen in het ontwerp-KVH.

- [13] **Vervolledig het betredingsrecht met respect voor veiligheidsvoorschriften.** Op grond van het ontwerp-KVH hebben toezichthouders het recht om bij dag en bij nacht, zonder voorafgaande aankondiging, elke plaats, met inbegrip van vervoermiddelen, vrij te betreden. Voor wat het betreden van woonruimtes aangaat, worden er in dat verband toch extra voorwaarden opgelegd, die neerkomen op schriftelijke toestemming van de genotshebber of machtiging door de politierechter; die voorwaarden komen evenwel te vervallen bij nakend onheil of bij ramp.

In het DABM staat een vergelijkbare, maar meer beknopte regeling. Wel is er bovendien ook bepaald dat de toezichthouders, bij betreding, “*de interne en externe veiligheidsprocedures [moeten] respecteren*”.²² Het komt de Minaraad voor dat deze bepaling relevant is voor elke betreding, dus niet alleen deze in functie handhaving van omgevingsrecht: ze wordt dan ook beter overgenomen in het KVH.

- [14] **Zorg voor de rechtsbescherming van de rechtsonderhorige bij toezicht en opsporing.** De toezichthouder is niet alleen bevoegd voor het toezicht, maar kan ook bevoegd gesteld worden voor de opsporing van misdrijven en inbreuken. Voor dat laatste dient de toezichthouder te handelen in de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie.²³ In dat geval kan de toezichthouder, naast zijn/haar toezichtrechten, ook gebruik maken van specifieke opsporingsrechten: het recht te verhoren, de machtiging tot visitatie, de onmiddellijke betreding bij heterdaad en een meer uitgebreide toegang tot informaticasystemen.²⁴

In het huidige KBH zijn volgende elementen van rechtsbescherming verankerd:

- In het kader van strafrechtelijke of een bestuurlijke opsporing is de verdachte er, bij de toepassing van bepaalde toezichtrechten, nooit toe verplicht om belastende verklaringen af te leggen over zijn deelname aan het misdrijf. Hij/zij is dan alleen verplicht om die documenten, informatiedragers enz. te verschaffen waar specifiek om wordt verzocht en die bestaan onafhankelijk van zijn wil.²⁵

¹⁸ Ontwerp-KVH, art. 8, §3.

¹⁹ DABM, art. 16.3.2.

²⁰ DABM, art. 16.3.3.

²¹ DABM, art. 16.3.11. bepaalt: “*Toezichthouders maken van hun toezichtrechten alleen gebruik voor zover dat redelijkerwijs nuttig wordt geacht voor de vervulling van hun toezichtopdrachten.*” Analoogs kan teruggevonden worden in KBH, art. 25, §1, eerste lid, laatste zin en in het ontwerp-KVH, art. 8, §4, eerste lid, laatste zin.

²² DABM, art. 16.3.12, eerste lid, tweede zin.

²³ Ontwerp-KVH, art. 8, §1.

²⁴ Ontwerp KVH, art. 20 tot 24.

²⁵ KBH, art. 25, §2 en art. 28, §2.

- Bij het verhoor in het kader van een bestuurlijk opsporingsonderzoek beschikt de verdachte rechtsonderhorige over een reeks waarborgen, waarover hij/zij geïnformeerd dient te worden (de zgn. ‘Salduz-rechten’).²⁶

Deze waarborgen zijn behouden gebleven in het ontwerp-KVH.²⁷ De Minaraad had hierbij als commentaar dat moest worden vermeden dat de toezichthouders hun toezichtrechten zouden aanwenden met sanctionerende finaliteit. Meer in het bijzonder had de Minaraad ernstige vragen bij het betredingsrecht en de visitatie, wat bevolen kan worden door de politierechter en disproportioneel kan zijn.²⁸ Aan die laatste opmerking werd gevolg gegeven door de figuren van “betreding bij heterdaad” en “visitatie” enkel mogelijk te maken voor de opsporing van inbreuken en misdrijven die gesanctioneerd kunnen worden met een bestuurlijke geldboete waarvan het maximum hoger is dan 5.000 EURO.²⁹ De Minaraad vindt het positief dat deze wijziging is doorgevoerd.

[15] **Het uitsluiten van onrechtmatig verkregen bewijselementen.** Het KBH bepaalt dat het gebruik van onregelmatig verkregen bewijselementen voor bestuurlijke vervolging niet toegelaten is wanneer (1) dit gebruik in strijd is met het recht op een eerlijk proces, (2) de begane onregelmatigheid de betrouwbaarheid van het bewijs heeft aangetast of (3) de onregelmatigheid een op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvoorwaarde betreft.³⁰

In zijn vorige advies had de Minaraad bezwaren bij die benadering, die er op neerkomt dat onregelmatig verzameld bewijsmateriaal in de regel zou mogen worden gebruikt ten nadele van de verdachte, tenzij in drie uitzonderingen, analoog aan wat geldt in de context het strafvorderingsrecht.³¹ Voor de Raad moest het omgekeerd gelden: onrechtmatig verkregen bewijs zou dan in beginsel moeten worden uitgesloten, tenzij de rechter anders beslist in wettelijk bepaalde gevallen.³²

In het ontwerp-KVH wordt nu zonder meer gesteld dat toepassing wordt gemaakt van de regels die in strafzaken gelden voor het gebruik van onregelmatig verkregen bewijs.³³ De Minaraad vat dit op als een benadering waarbij de evolutie van het denken in het strafrecht hier wordt gevolgd.

2.3 Bij hoofdstuk 3 – Bestuurlijke sanctionering

²⁶ KBH, art. 29.

²⁷ Ontwerp-KVH, art. 20, §2 en art. 21.

²⁸ MINARAAD (2020), §§33-34. Zie ook MINARAAD (2018).

²⁹ Ontwerp-KVH, art. 23, en Memorie van Toelichting, p. 24.

³⁰ KBH, art. 35, tweede lid.

³¹ Voor 2003 gold in het Belgische strafvorderingsrecht de basisregel dat alle onrechtmatig verkregen bewijs uit de strafvordering moest worden geweerd. Sinds het arrest van het Hof van Cassatie van 14 oktober 2003 (het zgn. Antigoon-arrest) wordt onrechtmatig verkregen bewijs toegelaten, tenzij in één van de drie volgende gevallen: (1) de onrechtmatigheid schendt een rechtsregel die op straffe van nietigheid is voorgeschreven, (2) de onrechtmatigheid doet afbreuk aan de betrouwbaarheid van het bewijs of (3) de onrechtmatigheid houdt de schending in van het recht op een eerlijk proces, waarbij vragen aan de orde zijn zoals of de overheid de onrechtmatigheid al of niet met opzet heeft begaan, de verhouding tussen de ernst van het misdrijf en de onrechtmatigheid enz. Die opvatting werd gecodificeerd in artikel 32 van het Wetboek Strafvordering. In het huidige Decreet Bestuurlijke Handhaving, art. 35, tweede lid, werd analoogs opgenomen.

³² MINARAAD (2020), §36.

³³ Ontwerp-KVH, art. 36, eerste lid, laatste zin.

[16] **Beschrijving van hoofdstuk 3 – bestuurlijke sanctionering.** In dit hoofdstuk wordt, met een eerste afdeling, in gegaan op de personen aan wie een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd, de minima en maxima van een alternatieve bestuurlijke geldboete, en diverse andere aspecten van bestuurlijke sancties. Afdeling 2 regelt de bestuurlijke vervolgingsbeslissingen. De afdelingen 3 en 4 geven respectievelijk vorm aan de gewone bestuurlijke sanctieprocedure en de vereenvoudigde bestuurlijke sanctieprocedure. Als laatste wordt de sanctionering door de gemeentelijk sanctionerend ambtenaar geregeld.

[17] **Laat depenalisering gebeuren op basis van deugdelijke criteria.** In 2020 ging de Minaraad uitvoerig in op de verhouding tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving:³⁴ Het aantal als dusdanig omschreven milieu-inbreuken is in de afgelopen jaren immers toegenomen ('zachte depenalisering'). Daarnaast worden milieumisdrijven door de parketten steeds vaker doorgestuurd voor bestuurlijke beboeting ('harde depenalisering').

'Depenalisering' kan belangrijke effectiviteits- en efficiëntievoordelen opleveren, maar moet, zo stelde de Minaraad, gebeuren op basis van een gedegen effectinschatting en deugdelijke criteria. Naast de in het DABM opgenomen criteria, wees de Raad op volgende afwegingselementen:³⁵

- Milieumisdrijven die beleidsmatig worden aangemerkt als 'prioritair' worden beter niet ('hard') gedepenaliseerd;
- De ernst van de overtreding hoort een belangrijk criterium te zijn in de zin dat het bestuurlijke spoor zich in principe dient te beperken tot 'lichtere' feiten;
- De gevolgen voor de rechten van derden in het kader van de burgerlijke partijstelling horen een belangrijk criterium te zijn;
- Er moet rekening mee worden gehouden dat sommige administratieve verplichtingen noodzakelijk zijn om toezicht mogelijk te maken;
- Er moet rekening worden gehouden met de verplichtingen op grond van de Richtlijn milieustrafrecht.³⁶

De Minaraad herhaalt zijn stelling dat depenalisering dient te gebeuren op basis van deugdelijke en geëxpliciteerde criteria. Aangezien geen equivalent bestaat, in een bestuurlijk handhavingstraject, voor de mogelijkheid die in een strafrechtelijk traject bestaat om zich burgerlijke partij te stellen of zich als 'benadeelde' te laten registreren, kunnen feiten die aanleiding geven tot ernstige hinder en/of schade aan derden, i.e. feiten waar sprake is van 'benadeelden, volgens de Minaraad beter niet gedepenaliseerd worden.³⁷

[18] **Verduidelijk de beleidsmatige kant van het protocol tussen beboetingsinstantie en parket.** In het ontwerp-KVH wordt met één paragraaf voorzien in de mogelijkheid tot het sluiten van een 'protocol' (ook nog: 'prioriteitennota') tussen een

³⁴ MINARAAD (2020), pp. 8-13.

³⁵ Sinds 31 januari 2014 is het bereik van feiten die als milieu-inbreuk kunnen worden aangemerkt verruimd van schendingen van administratieve verplichtingen tot potentieel relatief ernstige feiten waarbij hinder en/of schade aan derden wordt veroorzaakt. Zie DABM, art. 16.1.2., 1°, zoals gewijzigd bij ° decreet van 22 november 2013 tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

³⁶ Zie RICHTLIJN 2008/99/EG van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, met in artikel 3 een uitvoerige lijst van handelingen die horen strafbaar te worden gesteld.

³⁷ Herhaling van stelling uit MINARAAD (2020), §15.

beboetingsinstantie en het openbaar ministerie, waarin kan worden overeengekomen om bepaalde misdrijven in beginsel altijd bestuurlijk te vervolgen.³⁸ Deze paragraaf is de opvolger van hoofdstuk 7 van het KBH – in het KBH stond dus een uitvoeriger regeling uitgewerkt. De bewuste paragraaf wordt nu afgesloten met de mogelijkheid nadere regels te bepalen met betrekking tot de goedkeuring, inhoud en geldigheidsduur van het protocol.

De Minaraad wijst op de (nu nog geldende) bepaling uit het KBH die inhoudt dat een protocolakkoord tijdens zijn looptijd voorrang heeft op de door de Vlaamse Regering op te maken beleidslijnen.³⁹ Daarnaast had de Minaraad ervoor gepleit om een dergelijk protocol in te zetten als basis om specifieke vormen van ('harde') depenalisering gedurende een periode te 'testen', waarna al of niet kan worden besloten om specifieke misdrijven per decreet om te zetten in inbreuken ('zachte' depenalisering).⁴⁰ De Minaraad vraagt dan ook verduidelijking, op het niveau van de memorie, in verband met de mogelijk beleidsmatige kant van de inzet van deze protocols.

- [19] **Zorg voor goed management van de werklust als gevolg van 'harde seponering'.** Wanneer, in het geval van een misdrijf, het openbaar ministerie beslist tot een seponering ('harde seponering') wordt het strafrechtelijke pad niet verder gevolgd. In dat geval moet de informatie over deze zaak worden bezorgd aan de beboetingsinstantie, die drie paden kan inslaan: (*) een bestuurlijke vervolging, (*) een bestuurlijk seponering of (*) vervollediging van het bestuurlijk sanctiedossier op basis van verdere opsporingshandelingen.⁴¹

De Minaraad merkt op dat aldus de situatie bekomen dat alle niet-strafrechtelijk afgehandelde PV's inzake misdrijven in aanmerking komen voor bestuurlijke vervolging, daar waar het parket voorheen een deel van deze PV's zonder meer kon seponeren. Als al die PV's daadwerkelijk worden overgemaakt ter beoordeling door de beboetingsinstantie, dan betekent dat een betekenisvolle aangroei van de werklust van deze instantie. Wanneer er aldus voor een beleidsdomein een implementatie wordt doorgevoerd, moet er volgens de Minaraad een goede inschatting en remediëring (mogelijk: werkverschuiving?) kunnen voorliggen van de extra werklust die aldus ontstaat, gegeven het capaciteitsprobleem dat nu al lijkt te bestaan.⁴²

Ter gelegenheid van zijn advisering over het Decreet Omgevingsvergunning, verklaarde de Minaraad in dit verband het volgende: "*Correcte, gekwantificeerde en actuele informatie over enerzijds de 'capaciteit' van de verschillende overheden ten opzichte van anderzijds een gekwantificeerde werklust is nochtans een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen beoordelen of het voorgestelde systeem goed zou kunnen werken.*"⁴³ Analoogs geldt voor dit Kaderdecreet en de eventuele implementatie hiervan in het omgevingsdomein.

³⁸ Ontwerp KVH, art. 38, §5.

³⁹ KBH, art. 43, §2.

⁴⁰ MINARAAD (2020), §22.

⁴¹ Ontwerp-KVH, art. 38, §2.

⁴² Zie ook VLAAMS PARLEMENT (2022), in het deel vaststellingen, p. 46: "*Sinds 2009 zijn er systematisch besparingsrondes doorgevoerd bij de Vlaamse administraties. Verschillende leidinggevenden hebben aangegeven dat door de laatste besparingsronde bepaalde essentiële taakstellingen onder druk kwamen te staan, in het bijzonder bij de afdeling Handhaving.*", met evenwel ook hierover enige interventies heen en weer op pp. 66 e.v.

⁴³ MINARAAD (2013), §19.

[20] **Verschaf inzicht in de wijze van berekening van de boetes.** Gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de bestuurlijke beboetingsentiteiten beschikken bij het bepalen van de bestuurlijke boetes, herhaalt de Minaraad zijn vraag om de rechtsonderhorigen meer inzicht te verschaffen in de wijze van berekening van de boetes.⁴⁴

[21] **Sanctionering door de gemeentelijk sanctionerend ambtenaar.** Voor misdrijven en inbreuken die zijn gepleegd op het grondgebied van de gemeente, kan de gemeenteraad, bij gemeentelijk reglement of verordening, specifieke gemeentelijke administratieve geldboetes bepalen in de zin van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (hierna de 'GAS-Wet'). Een gemeente die hiertoe overgaat, moet dat melden aan de bevoegde beboetingsinstantie en/of het parket; vervolgens kan er geen aanleiding meer bestaan om voor dezelfde feiten 'Vlaamse' straffen of sancties op te leggen. De bestuurlijke sancties die aldus worden opgelegd, moeten wel geregistreerd worden in het bestuurlijk sanctieregister. De Vlaamse Overheid kan ten andere deze gemeentelijke systemen subsidiëren of ondersteunen met vormingsinitiatieven.⁴⁵

Deze regeling komt in de plaats van het meer affirmatieve "*Als de sanctie die op de inbreuk is gesteld, alleen een bestuurlijke geldboete omvat en de maxima, vermeld in artikel 4, § 1, 1^o, van [de GAS-Wet] niet overstijgt, wordt de inbreuk bestuurlijk vervolgd en beboet door de sanctionerend ambtenaar die bevoegd is voor het grondgebied van de gemeente waar het misdrijf of de inbreuk is gepleegd, conform de bepalingen van de voormelde wet.*".⁴⁶ In de Memorie bij het ontwerp-KVH wordt hierover verklaard: "*Voor de verplichte inschakeling van de gemeenten voor het sanctioneren van kleine inbreuken bleek geen draagvlak te bestaan, noch bij de gemeenten, noch bij de Vlaamse administraties. De sanctionering van deze inbreuken wordt toevertrouwd aan de beboetingsinstantie, die daarbij gebruik kan maken van een vereenvoudigde bestuurlijke sanctieprocedure.*".⁴⁷

De Minaraad neemt akte van deze bijstelling, maar wijst erop dat er, voor wat betreft de handhaving van omgevingsrecht op lokaal niveau, onderliggend nood is aan een goede inschatting en mediëring van de werklust die aldus bij gemeenten wordt gelegd.

2.4 Bij het nieuwe hoofdstuk 4 – herstel

[22] **Beschrijving van hoofdstuk 4 – herstel.** Hoofdstuk 4 vangt aan met de invoering van een herstelplicht, die een feitelijk karakter hoort te hebben, maar ook kan gebeuren bij financieel equivalent. Daarnaast kan ook administratieve regularisatie gevorderd worden, en kunnen er inperkende maatregelen worden opgelegd. Er wordt een verjaringstermijn geïntroduceerd, evenals een mogelijkheid tot opheffing of wijziging van de herstelmaatregelen. In afzonderlijke afdelingen wordt vervolgens doorgedaan op de bestuurlijke en de gerechtelijke herstelprocedure, evenals op geïntegreerde

⁴⁴ MINARAAD (2020), pp. 12-13.

⁴⁵ Ontwerp-KVH, art. 46.

⁴⁶ KBH, art. 62, eerste lid.

⁴⁷ Memorie van Toelichting, p. 3.

bestuurlijke sanctie- en herstelprocedure. In de twee laatste afdelingen worden resp. samenloopregels vastgesteld en de figuur van de herstelschikking geïntroduceerd.

- [23] **Bij het luik herstel is verder onderzoek nodig.** Op grond van het eerste artikel van de regeling is de overtreder die publieke schade veroorzaakt (of hiertoe bijdraagt) door het plegen of deelnemen aan een misdrijf, inbreuk of normschending, gehouden tot: (*) het herstel van de publieke schade; (*) het nemen van maatregelen om te voorkomen dat publieke verliezen optreden of nog toenemen; (*) het betalen van de kosten die herstelinstanties moeten maken om de vereiste maatregelen te bepalen.⁴⁸
- Feitelijk herstel is daarom primair gericht op een terugkeer naar de (door de herstelinstantie aan te tonen) referentietoestand.
 - Herstel bij financieel equivalent gebeurt “*door een bedrag te betalen dat gelijk is aan de monetaire waardering van de publieke schade die feitelijk onhersteld zal blijven. De Vlaamse Regering kan hiervoor nadere regels bepalen, met inbegrip van het vaststellen van forfaitaire bedragen.*”⁴⁹

Het is, aldus de Memorie, de bedoeling om de samenleving zo veel mogelijk terug te plaatsen in de toestand waarin zij zich zou hebben bevonden wanneer het misdrijf, de inbreuk of de normschending niet zou zijn gepleegd.⁵⁰ In de memorie wordt er ook op gewezen dat het DABM, als sectordecreet voor milieuhandhaving, wel regels bevat voor feitelijk herstel, “*maar geen regels voor het herstel bij financieel equivalent voor feitelijk onherstelbare schade. In die zin kan op heden nog niet gesproken van een echte aansprakelijkheid voor collectieve ecologische schade. Aan dit euvel zou evenwel per instant een einde komen wanneer het DABM het KVH van toepassing zou stellen. Vanaf dat ogenblik kan de overtreder gedwongen worden feitelijk onherstelbare schade als gevolg van milieumisdrijven – en inbreuken te herstellen bij financieel equivalent, [...]*”⁵¹

De Minaraad kan zich scharen achter de introductie, in het KVH, van een goed uitgewerkt hoofdstuk inzake een bestuurlijke herstelprocedure. Ook voor het omgevingsbeleid is bij vele misdrijven en inbreuken het herstel dikwijls belangrijker dan de sanctionering. Er zijn evenwel bepaalde onduidelijkheden op te lossen vooraleer van wal te steken met deze regeling in de context van het omgevingsbeleid:

- Wat is de verhouding van de regeling van het ontwerp-KVH met de regeling van titel XV van het DABM, die immers specifiek ingesteld is met betrekking tot het herstel van milieuschade, en hierbij uitvoering geeft aan een Europese richtlijn?⁵²
- Hoe zal, bij eventuele van-toepassing-verklaring van de herstelregeling van het ontwerp-KVH, de methode eruit zien voor inschatting van herstel bij financieel equivalent?⁵³

- [24] **Voorzie in de mogelijkheid van een korte procedure voor herstel van natuurwaarden.** De herstelprocedure van het KVH vergt veel tijd. De vermoedelijke overtreder kan

⁴⁸ Ontwerp KVH, art. 47.

⁴⁹ Ontwerp-KVH, art. 48, §§2 en 3.

⁵⁰ Memorie van Toelichting, p. 35.

⁵¹ Memorie van Toelichting, p. 41.

⁵² De Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, van 21 april 2004. Op grond van deze richtlijn is er ook sprake van zoiets als ‘interimschade’, wat slaat op de schade die opgelopen is tussen het schadeverwekkend feit en het herstel, dus a.h.w. de schade vanwege het uitstel van het herstel.

⁵³ Zie art. 15.3.6. van het DABM.

binnen de dertig dagen vanaf de kennisgeving een schriftelijk verweer indienen en kan vragen mondeling te worden gehoord.⁵⁴ De herstelinstantie heeft een termijn van 180 dagen om een gemotiveerde beslissing te nemen.⁵⁵ Hierna volgt een periode van 45 dagen waarbij er beroep kan worden aangetekend bij het Handhavingscollege.⁵⁶ Alles samen kan zo'n procedure dus meer dan driekwart jaar in beslag nemen.

Het equivalent van herstelmaatregelen in de context van het DABM wordt geboden door de figuur van de bestuurlijke maatregel. Deze kunnen *“de vorm aannemen van [...] een bevel om maatregelen te nemen om [...] de gevolgen [van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf] geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken”* of *“van een [vergelijkbare] feitelijke handeling [...] op kosten van degene ten aanzien van wie de bestuurlijke maatregelen werden opgelegd”*.⁵⁷ Dergelijke bestuurlijke maatregelen *“kunnen schriftelijk of mondeling worden opgelegd”*.⁵⁸ Een beroep tegen een bestuurlijke maatregel van het DABM moet binnen de veertien dagen na de kennisgeving worden ingediend; het beroep is niet schorsend; binnen de negentig dagen wordt uitspraak gedaan.⁵⁹

Voor het herstellen van natuurwaarden lijkt deze herstelprocedure van het ontwerp-KVH lang uit te vallen, zeker in vergelijking met de procedure van het DABM. Herstelmaatregelen in het kader van het natuurbehoud zullen dikwijls betrekking hebben op het herstellen van vegetaties, veelal door herbeplanting of herinrichting. Dit soort operaties wordt het beste uitgevoerd in het plantseizoen. Bij een langdurige procedureslag kan het seizoen reeds verlopen zijn, wat maakt dat er mogelijk meer dan een jaar verloren kan gaan vooraleer het herstel doorgevoerd kan worden. De zware herstelprocedure lijkt dan ook adequaat voor zware hersteloperaties, maar voor het herstel van vegetaties lijkt een lichtere variant aangewezen, die aansluit bij wat nu in het DABM bepaald is.

Zodoende, indien voor de handhaving van het omgevingsdomein daadwerkelijk overgestapt wordt naar de regeling van het ontwerp-KVH, is het volgens de Minaraad aangewezen om te voorzien in een lichtere procedure voor herstelmaatregelen waarbij snelheid wenselijk is.

2.5 Bij hoofdstuk 7 – Rechtsbescherming van derden

- [25] **Beschrijving van hoofdstuk 7 – Rechtsbescherming van derden.** In dit hoofdstuk is de mogelijkheid opgenomen om als derde bij het Handhavingscollege beroep in te stellen omwille van nadelige invloed door herstelbeslissingen of -schikkingen; bepaalde categorieën derden worden wel uitgesloten van deze mogelijkheid.⁶⁰ Naast deze bepaling inzake rechtsbescherming van derden bij herstel, zijn er nog een aantal andere bepalingen inzake herstel en beveiliging die relevant zijn voor derden:
- Een overtreder kan niet tot feitelijk herstel worden verplicht als dat herstel onevenredige schade zou toebrengen, niet alleen aan de belangen van de

⁵⁴ Ontwerp-KVH, art. 53, §2, 1° en 4°.

⁵⁵ Ontwerp-KVH, art. 54, eerste lid.

⁵⁶ Ontwerp-KVH, art. 55.

⁵⁷ Uit DABM, art. 16.4.7., §1, 1° en 3°.

⁵⁸ DABM, art. 16.4.10, §1.

⁵⁹ DABM, art. 16.4.17, §3.

⁶⁰ Ontwerp-KVH, art. 74-75.

overtreder, maar ook aan deze van derden;⁶¹Ook een beveiligingsmaatregel mag geen onevenredige schade toebrengen aan de belangen van overtreder zowel als van derden;⁶²

- Er wordt, weliswaar facultatief, i.e. al of niet in te stellen per beleidsdomein, voorzien in een mogelijkheid voor derden om de bevoegde herstelinstantie te verzoeken om publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen te nemen of te doen opleggen;⁶³
- Tot slot is het opmerkelijk dat er in de Memorie bij artikel 52 gewag wordt gemaakt van het recht van derden, met een rechtmatig belang bij het opleggen (of niet-opleggen) van de publieke herstelmaatregel, om te worden gehoord in een bestuurlijke herstelprocedure, zonder dat dit hoorrecht evenwel in het bewuste artikel of de navolgende artikelen opgenomen lijkt te zijn.⁶⁴

[26] **Appreciatie van de oplossingen die aangedragen worden i.v.m. derden.** Een van de tekortkomingen bij bestuurlijke handhaving is het ontbreken van een passende regeling voor het betrekken van derde-belanghebbenden in het bestuurlijk handhavingstraject. Deze kwestie vormde “... voor de Minaraad een aandachtspunt bij de beslissing om al dan niet over te stappen naar de Ikaderregeling]. Dat het DABM zo’n regeling niet heeft, belet niet dat dit voor de Minaraad een wezenlijke voorwaarde is, samen met de voorwaarde om de rechten van mogelijke overtreeders te beschermen, om over te stappen naar een nieuwe regeling.” Bij die gelegenheid heeft de Raad gesteld het als een minimumvereiste te beschouwen dat derden zouden worden geïnformeerd wanneer de zaak waardoor zij schade lijden bestuurlijk wordt afgehandeld en dat ze in voorkomend geval de kans krijgen om te worden gehoord. “Zonder daarom zo ver te gaan om derden in een bestuurlijk traject dezelfde rechten toe te kennen als de burgerlijke partij in een strafonderzoek, is het volgens de Minaraad wel noodzakelijk om in een bestuurlijk traject een equivalent uit te werken voor het statuut van benadeelde partij naar analogie met artikel 5bis VTSv. De benadeelde partij in een strafonderzoek heeft bijvoorbeeld niet het recht om bijkomende onderzoekshandelingen te vragen aan de onderzoeksrechter, maar wordt wel op de hoogte gebracht van het verloop van het onderzoek en kan – met dezelfde waarborgen als de burgerlijke partij – verzoeken om inzage in en afschrift van het dossier te krijgen.”⁶⁵

De Minaraad pleit voor een systeem waarbij er een faire behandeling gegarandeerd wordt van zowel de ‘vermoedelijke overtreeders’ als van de ‘potentieel benadeelden’.

2.6 Bij hoofdstuk 8 – Algemene beleidslijnen

[27] **Beschrijving van hoofdstuk 8 – Algemene beleidslijnen.** Dit artikel verschaft de Vlaamse Regering de bevoegdheid om algemene beleidslijnen inzake handhaving vast te leggen, zonder dat er evenwel een verplichting wordt gegenereerd om dergelijke beleidslijnen te gaan bepalen.

⁶¹ Ontwerp-KVH, art. 48, §2, tweede lid, 3°, met verwijzing naar het EVRM in de Memorie van Toelichting, p. 39.

⁶² Ontwerp-KVH, art. 63, §3.

⁶³ Ontwerp-KVH, art. 96.

⁶⁴ Memorie van Toelichting, p. 45.

⁶⁵ MINARAAD (2020), §4 en §17.

[28] **Naar een basisvisie over de complementariteit van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving.** Met verwijzing naar hoofdstuk 2.2. en 2.3. onderschrijft de Minaraad de eerder door de SERV gestelde vraag om te zorgen voor een basisvisie over de complementariteit van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving.⁶⁶ Voor wat het omgevingsdomein aangaat, valt er alleszins een koppeling te maken met het omgevingshandhavingprogramma.⁶⁷

[29] **Naar meer beleidsdomein-overschrijdende samenwerking.** Een van de conclusies van de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS was dat de handhavingdiensten meer beleidsdomein-overschrijdend moeten samenwerken.⁶⁸ Door bv. verschillen in de manier waarop verschillende Vlaamse overheidsdiensten stalen nemen, kunnen analyseresultaten niet uniform gebruikt worden in de bewijsvoering en besluitvorming. Meer algemeen is het zo dat complexere ontwikkelingen of crisissen, zoals momenteel het geval is met de aanhoudende droogte, bijzondere noden met zich meebrengt wat betreft samenwerking tussen beleidsdomeinen en beleidsvelden, in het bijzonder voor geïntegreerde handhaving.

De Minaraad vraagt dan ook dat de Vlaamse Regering een beleidslijn zou bepalen bij de vraag hoe die toezichts- en handhavingprocessen beter op elkaar afgestemd kunnen worden. Naar aanleiding van deze kwestie stelt de Minaraad in vraag of het wel wenselijk is dat er geen verplichting hoeft te zijn voor de Vlaamse Regering om beleidslijnen vast te stellen.

2.7 Bij hoofdstuk 9 – Registers en publiciteit

[30] **Beschrijving van hoofdstuk 9 – Registers en publiciteit.** Dit hoofdstuk betreft de invoering van (*) een bestuurlijk sanctieregister, (*) een maatregelenregister, (*) een arrestendatabank en van publiciteitsverplichtingen inzake herstelverplichtingen in verband met onroerende goederen en zakelijke rechten.

Wat de inhoud van dit bestuurlijk sanctieregister aangaat, wordt er in de Memorie van Toelichting op gewezen dat de Minaraad zich vragen gesteld had bij de proportionaliteit van het vermelden van bestuurlijke sepotbeslissingen in het sanctieregister.⁶⁹ “*Om onevenredige gevolgen tegen te gaan, worden sepotbeslissingen niet langer weerhouden voor vermelding in het sanctieregister.*”⁷⁰ De Minaraad onderschrijft deze bijstelling.

[31] **Relevantie van registratie-activiteiten en van de doeleinden ervan.** De Minaraad onderschrijft het belang van een goed uitgebouwde registratie van de handhaving (sancties, maatregelen en arresten), waarbij niet alleen volledigheid, maar ook interoperabiliteit en toegankelijkheid voor de te betrekken administraties aan de orde

⁶⁶ SERV (2018).

⁶⁸ VLAAMS PARLEMENT (2022), p. 47, p. 54-55, met op p. 58: “*De inzet van extra personeel is op een aantal plaatsen belangrijk, net zoals het juist prioriteren van taken. Het creëren van een open, samenwerkende cultuur is minstens even belangrijk.*”

⁶⁹ MINARAAD (2020), §39: “*In de eerste plaats is er volgens de Minaraad niet voor alle gegevens die worden bijgehouden, een redelijke verantwoording. In het sanctieregister zullen bijvoorbeeld ook de bestuurlijke sepoten worden bijgehouden. [...] Als de bestuurlijke vervolgingsentiteit beslist om een feit bestuurlijk te seponeren dan gaat de Minaraad ervan uit dat daar gegronde redenen voor zijn [...] en dat er later geen rekening meer mag worden gehouden met het feit dat het voorwerp heeft uitgemaakt van een bestuurlijk sepot. Wanneer het openbaar ministerie een misdrijf seponeert, wordt deze beslissing overigens ook niet opgenomen in het strafregister.*”

⁷⁰ Memorie van Toelichting, p. 68, als commentaar bij ontwerp-KVH, art. 78.

zijn.⁷¹ Het is immers zeer moeilijk om als overheidsinstantie goed gemotiveerde beslissingen te nemen in een vergunnings- of in een handhavingstraject, als er geen inzage mogelijk is in de volledige historiek van een dossier. Met name de PFAS/PFOS-commissie heeft gewezen op het belang van georganiseerde kennisdeling en informatie-uitwisseling tussen de overheidsdiensten die bij complexe dossiers betrokken zijn.⁷²

In een vorig advies vroeg de Minaraad om duidelijk te bepalen voor welke doeleinden en door wie de gegevens uit een bestuurlijk sanctieregister mogen worden aangewend, alsook welke gegevens onder de openbaarheid van bestuur vallen.⁷³ Deze doeleinden worden nu duidelijk omschreven voor wat het sanctieregister en het maatregelenregister aangaat.^{74,75} De Minaraad kan zich verenigen met de doelstellingen die aldus zijn bepaald.

2.8 Bij hoofdstuk 10 – Aanvullende bepalingen

[32] **Beschrijving van hoofdstuk 10 – Aanvullende bepalingen.** In dit hoofdstuk worden er een aantal aanvullende instrumenten aangeboden, die pas van kracht worden wanneer de desbetreffende domeinregelgeving een of meerdere van die instrumenten uitdrukkelijk in relatie brengt met specifieke normschendingen, inbreuken of misdrijven – in tegenstelling tot het standaardinstrumentarium, waarvan verwacht wordt dat het bij een algemene van-toepassing-stelling van kracht zou worden in (de regelgeving van) een domein. Deze facultatieve instrumenten zijn:

- Mogelijkheden inzake onmiddellijke inning en consignatie (afdeling 2);
- Mogelijkheid bewaringsmaatregel om te zetten in bestuurlijk beslag (afdeling 3);
- Mogelijkheid om probatievoorwaarden op te leggen (afdeling 4);
- Uitbreiding toepassingsgebied van vereenvoudigde sanctieprocedure (afdeling 5);
- ‘Financiële handhaving’ door verlies aan aanspraak op steun enz. (afdeling 6);
- Recht van derden te verzoeken om herstel- /beveiligingsmaatregelen (afdeling 7);
- Aanwijzen van politiediensten als toezichthouders, en subsidiëring (afdeling 8);
- De mogelijkheid tot administratief beroep tegen herstelbeslissingen (afdeling 9);
- De mogelijkheid een dwangsom niet of gedeeltelijk in te vorderen (afdeling 10);
- De mogelijkheid een waarborgsom op te leggen bij feitelijk herstel (afdeling 11).

[33] **Grondige afweging nodig bij keuze over al of niet opname.** De Minaraad vraagt om, ter gelegenheid van de eventuele opmaak van een implementatiedecreet voor het omgevingsdomein, grondig na te gaan welke van deze instrumenten toepasselijk zouden moeten zijn in de handhaving van het omgevingsbeleid.

⁷¹ Zie ook slotlinea in MINARAAD (2018).

⁷² Zie VLAAMS PARLEMENT, p. 47, p. 51, p. 53-55.

⁷³ MINARAAD (2020), §40: “In de tweede plaats, en meer algemeen, moet volgens de Minaraad vooraf onderzocht worden welke gegevens uit het sanctieregister onder de openbaarheid van bestuur vallen en hoe dit zich verhoudt tot de privacy van de personen die het voorwerp uitmaken of hebben uitgemaakt van een bestuurlijke sanctie. [...] Voor milieu-informatie geldt [...] een ruimere openbaarheid en voorziet artikel II.36 Bestuursdecreet enkel in een relatieve uitzondering wanneer de overheidsinstantie van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming het vertrouwelijke karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld (3°), de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen (8°) en het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie, als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving (9°). Volgens de Minaraad moet er hoe dan ook goed over gewaakt worden dat de informatie in het bestuurlijk sanctieregister niet wordt gebruikt voor andere doeleinden dan de bestuurlijke handhaving”.

⁷⁴ Voor het sanctieregister, zie ontwerp-KVH, art.77, tweede lid; voor het maatregelenregister, zie ontwerp-KVH, art. 81, §1, vierde lid.

⁷⁵ Ontwerp-KVH, art. 79, §2.

3 Moet het Omgevingsdomein overstappen naar het KVH of niet?

[34] **Een genuanceerde kijk.** Het reële toepassingsgebied van het KVH hangt af, zoals hiervoor al aangegeven (zie §3), van de mate waarin de *opt-in*-mogelijkheid gelicht wordt door de onderscheiden beleidsdomeinen. Voor de Minaraad is de strategische vraag dan ook of nu (de handhaving van) het omgevingsdomein voor deze *opt-in* zou moeten kiezen.⁷⁶

De regeling van de bestuurlijke handhaving van het milieurecht is wellicht de meest uitgebreide van het Vlaamse handhavingsapparaat. In de afgelopen decennia en jaren zijn de betrokken rechtsonderhorigen en hun diverse belangenverdedigers vertrouwd geraakt met de bestuurlijke handhaving van het milieu-/omgevingsrecht zoals het nu bestaat. Zodoende is titel XVI van het DABM uiting van een verticale integratie in het milieubeleid: het is uitgegroeid tot een *maatpak* op maat van het milieubeleid en aansluitend bij dat milieubeleid. Het KVH kan dan weer zorgen voor een horizontale integratie, en heeft zodoende meer het karakter van een *confectiepak*, waarbij er weliswaar modulaire aanpassingen mogelijk zijn op maat van het milieu- of omgevingsbeleid.⁷⁷

Maar ook binnen het omgevingsdomein is er evolutie, aangezien de handhaving van het milieurecht en de handhaving van de ruimtelijke ordening naar elkaar toegroeien. De Minaraad heeft dan ook een genuanceerde kijk op de al of niet wenselijkheid, voor het omgevingsdomein, van overschakeling naar het 'systeem-KVH':

- Positief is alleszins dat de modulaire structuur aangehouden wordt (zie §2-3), en dat dus, bij de implementatie-operatie, die modules kunnen geactiveerd worden die in- en aanpasbaar zijn bij het omgevingsbeleid.
- Wanneer evenwel slechts een deel overgenomen wordt of wanneer er bij de implementatiebeslissing vele wijzigingen moeten worden doorgevoerd, dan is er wel het risico dat het eindresultaat erg ingewikkeld kan worden voor de omgevingshandhavers en rechtsonderhorigen.
- Om de implementatie van het KVH eenvoudiger te kunnen maken, kan overwogen worden om het ontwerp-KVH verder af te slanken, ten einde meer op het niveau van een uitvoeringsbesluit te kunnen realiseren.
- Voor het omgevingsbeleid moeten alleszins de in §23-24 gestelde kwesties inzake herstel grondig worden overdacht en opgelost, vooraleer die module over te willen nemen in het omgevingsbeleid.
- Ook de kwestie van fairheid in de onderlinge positionering bij de driehoeksverhouding tussen handhavers, verdachten en derde-belanghebbenden is delicaat en vereist, zeker voor handhaving in het omgevingsrecht, de nodige aandacht.
- Voor een eventuele doorvoering van het KVH in de context van het omgevingsbeleid wordt tot slot aanbevolen om de door Onderzoekscommissie PFAS/PFOS gesuggereerde elementen voor overweging mee te nemen in de verdere afwerking van het ontwerp-KVH en/of in de eventuele implementatie van het KVH voor het Omgevingsdomein.⁷⁸

⁷⁶ Zie voor deze vraagstelling ook MINARAAD (2018).

⁷⁷ MINARAAD (2020), §3.

⁷⁸ VLAAMS PARLEMENT (2022).

[35] **Degelijk implementatie-studiewerk is alleszins nuttig.** De reële inwerkingtreding voor een domein gebeurt *“van zodra en in de mate waarin dit zo via zogenaamde implementatiedecreten wordt bepaald. De concrete impact van het KVH moet bijgevolg worden afgewogen n.a.v. elk implementatiedecreet en is sterk afhankelijk van de bestaande (sectorale) handhavingsregeling die zij geheel of ten dele zal vervangen.”*⁷⁹

- In het implementatiedecreet moet dus concreet worden beslist welke onderdelen van het KVH in werking worden gesteld, en dus ook, in spiegelbeeld, welke bepalingen van de geldende sectorale regelgeving worden behouden, bijgesteld of vervangen. Wat dat laatste betreft zal niet alleen de oefening moeten worden gemaakt inzake de bepalingen van het DABM en de VCRO, maar zal ook moeten gekeken worden naar de handhavingsbepalingen in de diverse sectordecreten die het omgevingsdomein rijk is.
- Vanaf zodra een implementatiedecreet in werking treedt, worden, aldus het ontwerp-KVH, de handhavingsprocedures gevoerd volgens het KVH, door de organen die het KVH daartoe aanduidt, en in dit ongeacht of de feiten dateren van voor of na de van toepassingsstelling van het KVH.⁸⁰ De vraag is of deze algemene regels volstaan. In het implementatiedecreet moet het tijdspad van die overgangstermijn op een passende wijze afgesteld worden op de noden van (en de ontwikkelingen in) het beleidsdomein.
- Over de met hoofdstuk 10 aangeboden “aanvullende instrumenten” moet er in het implementatiedecreet een uitdrukkelijke beslissing worden genomen, met onder meer ook de specifieke aanwijzing van de normschendingen, inbreuken of misdrijven waarvoor de toepasselijkheid van die instrumenten ingesteld wordt [zie bespreking onder 2.10.].⁸¹

De Minaraad besluit dat, bij een eventuele van-toepassing-verklaring van het KVH, heel veel zal afhangen van de kwaliteit en de inhoud van het op te maken implementatiedecreet. De Minaraad wenst dan ook tijdig geïnformeerd en betrokken te worden, mocht een dergelijke implementatie-operatie voorbereid worden.

De Raad beveelt hoe dan ook aan om het basisstudiewerk voor een eventueel implementatiedecreet voor het omgevingsdomein aan te vatten: mede op die basis zal immers ingeschat kunnen worden of (dan wel: onder welke voorwaarden), voor de handhaving van het omgevingsrecht, een overstap naar de regeling van het KVH een valabele optie is of niet.

⁷⁹ Memorie van Toelichting, p. 6.

⁸⁰ Zie ontwerp-KVH, art. 103, en bijhorende tekst in de Memorie, pp. 78-79; in art. 103 worden er onmiddellijk al wat uitzonderingen toegevoegd.

⁸¹ Ontwerp-KVH, art. 86.

Bibliografie

- MINARAAD (2013), [advies 2013|031](#) over het Voorontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, 6 juni 2013
- MINARAAD (2018), [briefadvies 18|015](#) over het Ontwerpdecreet bestuurlijke handhaving, 20 september 2022
- MINARAAD (2020), [advies 2020|006](#) over de Evaluatie kaderdecreet bestuurlijke handhaving, 28 mei 2020
- SERV (2018), [advies over het Voorontwerp kaderdecreet bestuurlijke handhaving](#), Brussel, 3 september 2018
- VLAAMS PARLEMENT (2022), [Verslag namens de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS](#), uitgebracht door Tinne Rombouts, Willem-Frederik Schiltz en Mieke Schauvliege, over het onderzoek naar de aanpak van de met PFOS vervuilde gronden op de Oosterweelwerf en de gevolgen voor de volksgezondheid, Stuk 844 (2021-2022) – Nr. 36, ingediend op 28 maart 2022 (2021-2022)