



Vlaanderen
is omgeving



Onvergunde inrichtingen



Zoekmethodiek en oplossingsgerichte aanpak om onvergunde inrichtingen te identificeren

DEPARTEMENT
OMGEVING

omgeving.vlaanderen.be



COLOFON

Verantwoordelijke uitgever

Peter Cabus

Departement Omgeving

Afdeling Handhaving

Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel

handhaving.omgeving@vlaanderen.be

www.omgeving.vlaanderen.be

Studie uitgevoerd door:

Prof. Dr. Kurt Deketelaere, Sustainability College Bruges



SUSTAINABILITY
COLLEGE
BRUGES

OPDRACHT

Bij beslissing van 6 juli 2020 werd Sustainability College Bruges (SCB) door het Vlaamse Gewest (Departement Omgeving & Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM)), belast met de overheidsoopdracht "Studie Onvergunde Inrichtingen".

Onder opvolging van de conform het bestek opgerichte **Stuurgroep**, moest de studie binnen een periode van **negen maanden** (13 juli 2020 – 12 april 2021) **resulteren** in, **enerzijds**, de ontwikkeling van een **methodiek** om OII aan het licht te brengen, en dit in de praktijk te toetsen aan de hand van een **pilootproject**, en, **anderzijds**, **oplossingsgerichte voorstellen** te formuleren en dit te vertalen in een **plan van aanpak**.

Conform het **bestek** moest de studie de volgende facetten omvatten :

FASE 1 - Zoekmethodiek

1.1 In een eerste fase lijst de opdrachtnemer diverse methodieken op om de niet-vergunde, ingedeelde inrichtingen op te lijsten per gemeente/stad. Deze methodieken worden voorgelegd aan de stuurgroep. Na bespreking zal de stuurgroep samen met de opdrachtnemer beslissen welke methodiek(en) zal/zullen worden geïmplementeerd in 1.2. In de offerte dient reeds een aanzet te worden gegeven van een aantal potentiële methodieken.

1.2 In een tweede deel van fase 1 worden de methodieken die door de stuurgroep de voorkeur genoten, in de praktijk toegepast, en geëvalueerd aan de hand van een pilootproject in een representatief staal van steden/gemeenten. De opdrachtnemer legt een representatief staal ter goedkeuring voor aan de stuurgroep. In de offerte wordt geduid hoe dit staal zal worden opgesteld en hoe groot dit staal zal zijn.

1.3 In het concluderende gedeelte van fase 1 dienen kant-en-klare methodieken (eventueel in de vorm van sjablonen) te worden afgeleverd die kunnen worden ingezet voor het detecteren van onvergunde inrichtingen.

FASE 2 – Oplossingsgerichte aanpak

2.1 Vervolgens wordt in een tweede fase van de opdrachtnemer een categorisering verwacht van de onvergunde inrichtingen die in het pilootproject naar boven zijn gekomen. Voorbeelden van categorisering kunnen zijn : op basis van registratie, bedrijfsvorm, ligging, grootte, sector,.... De opdrachtnemer gaat na of er categorieën aanwezig zijn met een significant groter aandeel aan onvergunde inrichtingen : risicocategorieën.

2.2 De opdrachtnemer werkt oplossingsgerichte voorstellen uit voor de onvergunde inrichtingen uit de risicocategorieën die gedetecteerd werden in 2.1. Indien er geen risicocategorieën werden gedetecteerd, formuleert de opdrachtnemer oplossingsgerichte voorstellen die van toepassing zijn voor alle onvergunde inrichtingen van fase 1.

De focus van de oplossingsgerichte voorstellen ligt op regularisatie van de onvergunde inrichtingen. Alvorens de piste te bewandelen van de klassieke handhavingstechnieken (zie DABM titel XVI) dient de focus te liggen op preventieve maatregelen zoals sensibilisatie, nudging, compliance promotion, ... De Opdrachtnemer dient te bekijken welke partners het best geschikt zijn om bepaalde acties te ondernemen (openbare besturen, beroepsfederaties,...).

2.3 Tot slot verwerkt de opdrachtnemer de resultaten van 2.1 en 2.2 alsook de input van de stuurgroep in een plan van aanpak dat onmiddellijk inzetbaar is voor de gemeenten.

RAPPORTERING

In “Fase 1 – Zoekmethodiek” van dit project “Onvergunde Ingedeelde Inrichtingen (OII)” werd gezocht naar methoden om OII te identificeren. In het **rapport Fase 1.1. “Methodieken”** werden diverse methodieken voor die identificatie van OII geanalyseerd, en werden er uiteindelijk vier weerhouden, meer bepaald : blinde vlek acties (zijnde het afstappen en identificeren op het terrein), internet en social media search, KBO search, nazicht van vervallen en afgelopen vergunningen.

Deze vier methodieken werden dan toegepast in een pilootproject met acht steden en gemeenten (Brugge, Gent, Hasselt, Bredene, Wervik, Kasterlee, Diest, Willebroek). De resultaten van dit pilootproject, zoals beschreven in het **rapport Fase 12. “Pilootproject”**, gaven aan dat steden en gemeenten blindevlek acties als dé methodiek voor de identificatie van OII naar voor schuiven, en dat de drie andere methodieken, eerder aanvullende en ondersteunende methodieken zijn (tenzij er gekozen wordt voor “lukraak acties”).

In het **rapport Fase 1.3. “Kant-en-Klare Methodieken”** werd daarop verder gebouwd door aan te geven hoe dan een actie ter identificatie van OII kan worden opgezet. Dat kan gaan om een sector-actie of een locatie-actie. Sector-acties kunnen zowel lokaal als bovenlokaal geïnitieerd en geleid worden, locatie-acties zijn veelal lokale initiatieven. Het rapport gaf echter ook aan dat het succes van elke identificatie-actie afhankelijk is van een aantal randvoorwaarden die moeten vervuld zijn. Deze betreffen in eerste instantie de beschikbaarheid en inzetbaarheid van voldoende mensen, middelen en tijd, die daarenboven moet kaderen in een duidelijke visie (proactief v reactief) op het lokaal milieuhandavingsbeleid, en politiek moet gesteund worden. Ook duidelijke en voldoende communicatie over de acties is een belangrijke randvoorwaarde voor hun succes.

In “Fase 2 – Oplossingsgerichte aanpak” werd nagegaan hoe OII, geïdentificeerd door middel van de voormelde acties, via oplossingsgerichte initiatieven kunnen worden geregulariseerd. De focus van die oplossingsgerichte voorstellen moest liggen op regularisatie van de OII, en dit niet in eerste instantie via de klassieke handhavingstechnieken zoals vervat in DABM titel XVI, maar wel via preventieve maatregelen zoals sensibilisatie, nudging, compliance promotion, enz. Daarom dat in **rapport Fase 2.1. & 2.2.**

“Oplossingsgerichte aanpak” werd nagegaan hoe instrumenten van compliance promotion kunnen helpen om OII in regel te brengen. De inzet van deze instrumenten werd gecombineerd met een gefaseerde aanpak van regularisatie-acties, wat resulteerde in actie-trajecten voor lokale locatie-acties, lokale sector-acties en gewestelijke sector-acties. Dit alles tegen de achtergrond van een aantal beschouwingen inzake visie op en prioriteiten van milieuhandhavingsbeleid (milieuproblemen, sectoren en locaties), en de rol van diverse actoren daarbij.

De bevindingen van gans het project werden verwerkt in een plan van aanpak dat onmiddellijk inzetbaar is voor de steden en gemeenten, en dat vervat is in **rapport Fase 2.3. “Plan van aanpak”**. Daarbij worden zeven specifieke acties voorgesteld die steden en gemeenten best nemen om OII te identificeren en te regulariseren :

Actie 1 : Breng de milieuproblemen van je stad/gemeente in kaart;

Actie 2 : Stel een milieuhandhavingsplan op voor je stad/gemeente;

Actie 3 : Bepaal locatie-acties en/of sector-acties ter identificatie en regularisatie van OII, zodat prioritaire lokale milieuproblemen kunnen aangepakt worden;

Actie 4 : Identificeer de ingedeelde inrichtingen die het voorwerp kunnen zijn van de locatie-acties en/of sector-acties;

Actie 5 : Ontwikkel een gefaseerde aanpak van de locatie-acties en/of sector-acties;

Actie 6 : Zet voor de regularisatie van OII in op compliance promotion en compliance monitoring waar het kan, en op enforcement waar het moet;

Actie 7: Bepaal de andere actoren waarmee de compliance promotion instrumenten kunnen ontwikkeld worden.

Het blijft echter belangrijk te benadrukken dat de eerder geformuleerde **randvoorwaarden** voor een effectief en efficiënt lokaal milieuhandhavingsbeleid zo goed als mogelijk moeten vervuld zijn, om de opgezette locatie-acties en sector-acties een maximale kans op slagen te geven.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het project heeft aangetoond dat de **jaarlijkse vraagstelling** aan de Vlaamse steden en gemeenten door de VHRM inzake het aantal OII op hun grondgebied, terecht was : de meeste steden en gemeenten hebben geen idee van dat aantal OII.

Het verzoek van de Vlaamse Minister van Omgeving aan de VHRM en het Departement Omgeving om deze problematiek in kaart te brengen en oplossingen aan te reiken, kwam dan ook op het juiste moment : het is immers moeilijk uit te leggen, t.a.v. burgers en vergunde/gemelde inrichtingen, dat zoveel OII onder de

////////////////////////////////////

radar blijven, en de bevoegde overheden in Vlaanderen dus eigenlijk geen **rechtszekerheid** en **gelijke behandeling** kunnen garanderen. Het aanduiden van “risicocategorieën” (zijnde categorieën van ingedeelde inrichtingen met een significant groter aandeel van OII) was op grond van deze studie evenwel niet mogelijk.

Toch heeft het onderzoek door SCB uitgewezen dat de vastgestelde situatie eigenlijk niet hoeft te verwonderen : het **bewustzijn** van de problematiek is er bij de bevoegde overheden, maar de **middelen** om er systematisch iets aan te doen, ontbreken. De voormelde randvoorwaarden voor een effectief en efficiënt lokaal milieuhandavingsbeleid zijn op weinig plaatsen vervuld.

In aanvulling van compliance monitoring en enforcement, is een aanpak van de problemen via compliance promotion dan ook het overwegen en proberen waard. Zeker als dit in samenwerking met het Vlaamse Gewest kan gebeuren. Een plan van aanpak om dit te realiseren, ligt hierbij op tafel.

The proof of the pudding is in the eating.

INHOUD

OPDRACHT	3
RAPPORTERING	4

Werkpakket 1.1: Inventarisatie van zoekmethodieken

DEEL I INLEIDING.....	12
A. Vergunnings- en meldingsplichtige ingedeelde inrichtingen	12
B. Toezicht op vergunnings- en meldingsplichtige ingedeelde inrichtingen	12
C. Milieuhandhavingsrapport	13
D. Onvergunde ingedeelde inrichtingen in het Milieuhandhavingsrapport	14
E. Voorstel om onvergunde ingedeelde inrichtingen te identificeren	17
DEEL II MOGELIJKE METHODIEKEN VOOR HET IDENTIFICEREN VAN ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN	19
A. INLEIDING	19
B. BLINDE VLEK ACTIES	19
C. Piepsysteem	20
D. Bedrijfsfunctionaris	21
E. Yellow Pages/Internet Search	22
F. Drones	23
G. Programmatorische aanpak (inclusief sectorale compliance promotion acties)	24
H. Informatiedeling tussen inspectiediensten, politiediensten en parket	25
I. Afgelopen en vervallen vergunningen	26
J. Kruispuntbank van ondernemingen (KBO)	27
DEEL III EVALUATIE VAN DE MOGELIJKE METHODIEKEN VOOR HET IDENTIFICEREN VAN ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN.....	31
A. INLEIDING	31
B. METHODIEKEN DIE OP LOKAAL NIVEAU KUNNEN ONTWIKKELD WORDEN	31
C. METHODIEKEN DIE BETER OP GEWESTELIJK NIVEAU KUNNEN ONTWIKKELD WORDEN	31
D. ONDERSTEUNING VAN DE HANDHAVING DOOR LOKALE OVERHEDEN	32
E. TOEZICHT vs OPSPORING	34
DEEL IV ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN IN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN EN DE BELFIUS TYPOLOGIE	36
A. INLEIDING	36
B. Belfius typologie van steden en gemeenten	36
C. Onvergunde ingedeelde inrichtingen in Vlaamse steden en gemeenten op basis van de Belfius typologie	37
D. VOORSTEL VAN PILOOTPROJECT ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN	37
E. BESLISSING INZAKE PILOOTPROJECT ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN	38
DEEL V SLOTBESCHOUWINGEN.....	39

Werkpakket 1.2: Pilootproject

DEEL I HET PILOOTPROJECT	42
DEEL II BLINDEVLEK ACTIES	45
DEEL III INTERNET EN SOCIAL MEDIA SEARCH	58
DEEL IV KRUISPUNTBANK ONDERNEMINGEN.....	61
DEEL V VERVALLEN EN AFGELOPEN VERGUNNINGEN	63
DEEL VI SLOTBESCHOUWINGEN.....	66

Werkpakket 1.3: Kant-en-klare methodieken

DEEL I DE RANDVOORWAARDEN VOOR EEN SUCCESVOL LOKAAL MILIEUHANDHAVINGSBELEID	72
Inleiding	72
Visie	72
Politieke steun	72
Mensen, middelen, tijd	73
Communicatie	73
 DEEL II HET REACTIEVE LUIK VAN HET LOKAAL MILIEUHANDHAVINGSBELEID	 75
 DEEL III HET PROACTIEVE LUIK VAN HET LOKAAL MILIEUHANDHAVINGSBELEID	 76
Inleiding	76
Prioriteitsstelling	77
Doelgroep	78
Initiatiefnemer	79
Aanpak	79
 DEEL IV DE ONTWIKKELING VAN EEN ACTIE INZAKE DE IDENTIFICATIE EN REGULARISATIE VAN OII.....	 82
Inleiding	82
Sector-actie	82
Locatie-actie	85
 DEEL V SLOTBESCHOUWINGEN.....	 86
 BIJLAGE.....	 87

Werkpakket 2.1 & 2.2: Oplossingsgerichte aanpak

DEEL I INLEIDING.....	92
DEEL II MILIEUHANDHAVINGSSTRATEGIEËN.....	95
Inleiding	95
Lokale milieuhandhavingsbeleid	98
Compliance promotion	98
DEEL III COMPLIANCE PROMOTION INSTRUMENTEN.....	100
Inleiding	100
Voorlichting en vorming	100
Technische bijstand	100
Transparante communicatie	101
Nalevingsprikkel	102
DEEL IV REGULARISATIE VAN OII VIA COMPLIANCE PROMOTION INSTRUMENTEN.....	105
Inleiding	105
Locatie-acties	107
Sector-acties	110
Actoren	117
Visie, prioriteiten, sectoren, locaties	118
DEEL V SLOTBESCHOUWINGEN.....	121
BIJLAGEN.....	122
Schema 1: Milieuhandhavingsstrategieën	122
Schema 2: Compliance Promotion	123
Schema 3: Identificatie, regulatie onvergunde ingedeelde inrichtingen	124
Schema 4: Gefaseerde lokale locatie-actie OII	125
Schema 5: Gefaseerde lokale locatie-actie OII	126
Schema 6: Gefaseerde gewestelijke sector-actie OII	127

Werkpakket 2.3: Plan van aanpak

DEEL I INLEIDING.....	130
DEEL II PLAN VAN AANPAK.....	132
Inleiding.....	132
Actie 1 : Breng de milieuproblemen van je stad/gemeente in kaart.....	134
Actie 2 : Stel een milieuhandavingsplan op voor je stad/gemeente.....	136
Actie 3 : Bepaal locatie- en/of sector-acties ter identificatie en regularisatie van OII, zodat prioritaire lokale milieuproblemen kunnen aangepakt worden.....	138

Actie 4 : Identificeer de ingedeelde inrichtingen die het voorwerp kunnen zijn van de locatie-acties of sector-acties	143
Actie 5 : Ontwikkel een gefaseerde aanpak van de locatie-acties en sector-acties	145
Actie 6 : Zet voor de regularisatie van OII in op compliance promotion en compliance monitoring waar het kan, en op enforcement waar het moet	151
Actie 7 : Bepaal de andere actoren waarmee de compliance promotion instrumenten kunnen ontwikkeld worden	162
Conclusie	164
DEEL III SLOTBESCHOUWINGEN.....	165

////////////////////////////////////

1.1

Inventarisatie van zoekmethodieken

DEEL I INLEIDING

A. VERGUNNINGS- EN MELDINGSPLICHTIGE INGEDEELDE INRICHTINGEN

Bijlage 1 van Vlare I bepaalt de lijst van als **hinderlijk beschouwde inrichtingen** in het Vlaamse Gewest. Deze inrichtingen worden, in afnemende mate van hinderlijkheid, ingedeeld in **drie klassen** : klasse 1 en 2 inrichtingen, die (omgevings) vergunningsplichtig zijn; klasse 3 inrichtingen die meldingsplichtig zijn ¹. De ingedeelde inrichtingen moeten zich houden aan de **algemene en sectorale voorwaarden** zoals vervat in (delen 4, 5, 5bis) **Vlare II** en eventueel opgelegde **bijzondere voorwaarden**.

B. TOEZICHT OP VERGUNNINGS- EN MELDINGSPLICHTIGE INGEDEELDE INRICHTINGEN

Conform het **Milieuhandhavingsbesluit** (artikelen 21 en 34) oefenen de daartoe aangestelde **toezichthouders** van het Vlaams **Departement Omgeving** toezicht uit op de **klasse 1 inrichtingen**, en de **lokale toezichthouders** op de **klasse 2 en 3 inrichtingen**. Een **lokale toezichthouder** is, conform het Milieuhandhavingsbesluit (artikel 1) : een gemeentelijke toezichthouder, een intergemeentelijke toezichthouder of een toezichthouder van een politiezone. Artikel 16.3.5. **DABM** bepaalt over deze lokale toezichthouders het volgende :

“De **gemeentelijke toezichthouders** kunnen toezicht uitoefenen in de eigen gemeente, in een aangrenzende gemeente of in de andere gemeenten van het intergemeentelijk samenwerkingsverband of de politiezone waarvan de eigen gemeente deel uitmaakt, mits zij hiervoor toestemming hebben gekregen van die andere gemeenten.

De **intergemeentelijke toezichthouders** kunnen alleen toezicht uitoefenen in de gemeenten die behoren tot het intergemeentelijk samenwerkingsverband waardoor ze zijn aangesteld.

De **toezichthouders van de politiezones** kunnen enkel toezicht uitoefenen in de gemeenten die behoren tot de politiezone.”

Naast deze gewestelijke en lokale toezichthouders (cf hoofdstuk III DABM en hoofdstuk V Milieuhandhavingsbesluit) kunnen natuurlijk ook nog andere diensten, zoals de **politiediensten**, toezien op de naleving van de milieuwetgeving, inclusief de omgevingsvergunning, door ingedeelde inrichtingen.

¹ Zie de Vlarem-wegwijzer : <https://vlaremwegwijzer.navigators.emis.vito.be>

C. MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT

Conform artikel 16.2.5. DABM, stelt de **Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM)** jaarlijks een **handhavingsrapport** op. Alle overheden die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest en die belast zijn met de **handhaving van het milieurecht**, stellen, hetzij op eenvoudige vraag van de VHRM, hetzij uit eigen beweging, alle informatie waarover ze beschikken en die van nut kan zijn voor de opstelling van het handhavingsrapport, ter beschikking van de VHRM.

De Vlaamse Regering nodigt tevens de overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht en waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, uit om de informatie waarover ze beschikken en die ook van nut kan zijn voor de opstelling van het handhavingsrapport, vrijwillig ter beschikking te stellen van de VHRM.

Het **milieuhandavingsrapport** omvat minstens de volgende onderdelen:

1. een algemene evaluatie van het gewestelijke handhavingsbeleid van het voorbije kalenderjaar;
2. een specifieke evaluatie van de inzet van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten;
3. een overzicht van de gevallen waarin, binnen de gestelde termijn, geen uitspraak werd gedaan over de beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen;
4. een evaluatie van de beslissingspraktijk van de parketten inzake het al dan niet strafrechtelijk behandelen van een vastgesteld misdrijf;
5. een overzicht en vergelijking van het handhavingsbeleid dat door de gemeenten en provincies gevoerd is;
6. een inventaris van de inzichten die tijdens de handhaving werden opgedaan en die kunnen worden gebruikt ter verbetering van de regelgeving, beleidsvisies en beleidsuitvoering;
7. aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het handhavingsbeleid.

Het handhavingsrapport van de VHRM kan, naast de rapportering over de milieuhandhaving, ook rapportering over de **handhaving van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO)** bevatten. Alle overheden die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest en die belast zijn met de handhaving van de VCRO, stellen daarvoor, hetzij op eenvoudige vraag van de VHRM, hetzij uit eigen beweging, alle informatie waarover ze beschikken en die van nut kan zijn voor de opstelling van het handhavingsrapport, ter beschikking van de VHRM. De rapportering over de handhaving van de VCRO omvat minstens de voormelde onderdelen.

Het Milieuhandhavingsrapport 2018 ² en het Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2018 ³ zijn de laatste gepubliceerde rapporten van de VHRM.

² https://www.vhrm.be/sites/default/files/MHR2018_DE_LR.pdf

³ https://www.vhrm.be/sites/default/files/HBRO2018_DE-LB.pdf

D. ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN IN HET MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT

Voor de opmaak van het Milieuhandavingsrapport vraagt de VHRM jaarlijks aan de steden en gemeenten het aantal vergunde inrichtingen van klasse 1, 2 en 3, alsook een schatting van het **totaal aantal niet-vergunde ingedeelde inrichtingen**. Volgens het **Milieuhandavingsrapport 2017** ⁴ telde een gemeente in 2017 gemiddeld 26 niet-vergunde ingedeelde inrichtingen. Deze worden **gedefinieerd als** : inrichtingen die op basis van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning zouden ingedeeld worden als zijnde een klasse 1, klasse 2 of klasse 3 inrichting, maar nog niet werden vergund of waarvoor nog geen vergunningsprocedure lopende is.

*Deze rapportering gaf aanleiding tot de volgende parlementaire vraag van mevrouw **Elke Wouters** (N-VA)⁵: Minister, bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten, bepaalt de VLAREM-regelgeving (Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning) in welke klasse die valt. Voor een inrichting van klasse 1 en 2 moet een vergunning worden aangevraagd; voor klasse 3 is er enkel een meldingsplicht. De omgevingsvergunning legt de vergunningsbeslissing bij één bepaalde overheid. Dat is in principe de gemeente, tenzij voor projecten waarvoor de provincie of de Vlaamse overheid als bevoegde vergunningverlenende instantie is aangeduid. Voor de Vlaamse Regering zijn dat veelal grote projecten die een regionale impact kunnen hebben op ruimte of milieu.*

*Uit het milieuhandavingsrapport van 2017 blijkt dat maar liefst **142** van de **responderende gemeenten** aangeeft kennis te hebben van niet-vergunde inrichtingen op hun grondgebied. Het gaat in totaal om 3759 niet-vergunde inrichtingen en het betreft zowel inrichtingen van klasse 1 en 2 als 3. We spreken hier dus over gemiddeld 26 niet-vergunde en hinderlijke inrichtingen per gemeente, die in principe niet zouden mogen worden uitgebaat. Daarnaast zijn er nog **125 responderende gemeenten** die zelfs niet weten of er niet-vergunde inrichtingen op hun grondgebied staan en zo ja, hoeveel.*

Uit het rapport blijkt ook dat gemeenten steeds minder vaak beroep doen of kunnen doen op het wettelijk minimum aantal toezichthouders. Waar in 2015 nog maar tussen 7 en 8 procent van de gemeenten een tekort had, lag dit cijfer in 2017 al tussen 14 en 20 procent. Het aantal toezichthouders wordt bepaald aan de hand van het aantal hinderlijke inrichtingen van klasse 2. Indien de gemeente dit aantal niet voldoende kent, kan men het aantal toezichthouders ook berekenen aan de hand van het inwonersaantal.

Minister, inrichtingen van klasse 1 hebben de grootste milieu-impact. Dat er nog steeds inrichtingen van die klasse zonder vergunning opereren, is een blamage. Hoeveel van die gevallen zijn bekend? Welke

⁴ https://www.vhrm.be/sites/default/files/MHR2017_DE_LR.pdf

⁵ www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/1297901/verslag/1298548

Ik denk dat we het tekort aan toezichthouders enigszins moeten nuanceren. We stellen vast dat gemeenten zich onderling organiseren om toezicht uit te oefenen op de vergunningsplichtige inrichtingen. Ik vind dat positief. Zo krijgen we meer gespecialiseerde toezichthouders. Bovendien staan zij ook iets verder af van de gemeenten zelf, wat het toezicht houden gemakkelijker zal maken.

Ik zal aan mijn diensten vragen om de gemeenten die niet in orde zijn, opnieuw aan te manen om hun verplichtingen na te komen.

Deze **parlementaire vraag** van 2019 lag aan de basis van de oprichting van een **VHRM werkgroep** inzake onvergunde ingedeelde inrichtingen, het inschrijven van een duidelijke doelstelling inzake onvergunde ingedeelde inrichtingen in het **Vlaams Regeerakkoord 2019-2024** ⁶ en de **Beleidsnota Omgeving 2019-2024** ⁷, en het uitschrijven van deze **VHRM studie**.

Niettemin is dit een zeer **oud probleem** : zo werd bijvoorbeeld reeds in **2004** een “**vijfhoeksoverleg-convenant**” inzake de handhaving van de milieuwetgeving ondertekend tussen **Mechelen, Bonheiden, Putte, Duffel en Sint-Katelijne-Waver**, waarin de problematiek van de **onvergunde ingedeelde inrichtingen** centraal stond, en diverse sectoren op een gefaseerde wijze werden aangepakt. De **sectoren** betroffen : (1) de garages, de carrosseriebedrijven, de benzinestations en de verdeelinstallaties van brandstoffen; (2) de metaalverwerkende en grafische bedrijven; (3) de landbouw- en veeteeltbedrijven; (4) de overige vergunningsplichtige bedrijven. In een **eerste fase** werden alle niet-vergunde bedrijven van een sector bezocht door een personeelslid van de gemeentelijke milieudienst, waarbij werd nagegaan welke vergunningsplichtige activiteiten van toepassing konden zijn. In een **tweede fase** werd controle uitgevoerd op de aanvraag en het bekomen van de vereiste milieuvergunning. In een **derde fase** werden binnen elke sector op basis van systematische steekproeven administratieve controles uitgevoerd op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. Bedrijven die zich niet conformeerden aan de schriftelijke aanmaningen of onderrichtingen van de burgemeesters of de bevoegde ambtenaren, hetzij geen gevolg gaven aan de opgelegde dwangmaatregelen, werden strafrechtelijk geverbaliseerd door de politiediensten of de bevoegde ambtenaren.

Niet onbelangrijk is te wijzen op de **belangrijke faciliterende en ondersteunende rol** van het **provinciale beleidsniveau** (in casu de provincie Antwerpen en zijn diensten (zoals PIH)) bij de totstandkoming en

⁶ “Een goed handhavingsbeleid is een essentieel sluitstuk van een geloofwaardig omgevingsbeleid. We geven prioriteit aan het opsporen van onvergunde activiteiten, de grootste risico's of de inbreuken met de grootste milieugevolgen.” Zie : <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024> .

7 “8.2.3 OD 3. Versterken van een proactieve en risico gebaseerde omgevingshandhaving : Op basis van risicoanalyse geef ik prioriteit aan handhaving van onvergunde activiteiten, de grootste risico's of de inbreuken met de grootste impact op de kwaliteit van onze leefomgeving en natuur. Het strategisch meerjarehandhavingprogramma en het jaarlijks Vlaams Omgevingsinspectieplan (dat publiek toegankelijk is) vormen de basis voor proactieve handhaving. Handhavingscampagnes van dit omgevingsinspectieplan houden rekening met maatschappelijk relevante thema's. Daarnaast wordt de programmatische handhaving van natuur verdergezet. Ik zet ook in op een performante klachtenbehandeling bij hinder.” Zie : <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-omgeving> .

realisatie van deze convenant. Dit gebeurde tevens bij andere projecten inzake de regularisatie van de vergunningssituatie van inrichtingen in de provincie Antwerpen.

E. VOORSTEL OM ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN TE IDENTIFICEREN

Bij het voormelde “vijfhoeksoverleg-convenant” werd niet formeel vastgelegd hoe voor de eerste fase van de aanpak van de diverse sectoren, de onvergunde ingedeelde inrichtingen werden geïdentificeerd. En dit is nu juist de **centrale vraag** van deze studie. Hierna zullen diverse **methodieken** worden voorgesteld en toegelicht, teneinde steden en gemeenten toe te laten de onvergunde ingedeelde inrichtingen op hun grondgebied beter in kaart te brengen. In de **offerte van SCB** werden reeds een aantal mogelijke methodieken kort aangegeven :

“blinde vlek acties” : het verzamelen van informatie door de toezichthouder over locaties waarvan weinig geweten is, maar waar het plaats vinden van illegale activiteiten vermoed wordt; dit gebeurt bijvoorbeeld via gevelcontroles op bedrijfsterreinen, in verzamelgebouwen, enz, vaak in samenwerking met andere diensten (politie, douane, enz); de brede basisvorming van milieu-inspecteurs moet het mogelijk maken vergunningsplichtige inrichtingen of activiteiten te identificeren en te controleren;

“piepsysteem” : het opzetten van een systeem via hetwelk klachten over inrichtingen kunnen worden geformuleerd of verzoeken om handhaving door derden kunnen worden ingediend;

“(sectorale) internet search” : via zoekacties op internet worden (bepaalde sectoren van) hinderlijke inrichtingen per gemeente of stad gematcht met het gemeentelijke of stedelijke vergunningenregister; in het verleden gebeurde dit vaak op grond van telefoongidsen (“yellow pages checks”);

“programmatorische aanpak” : plannen of programma’s inzake milieu-inspectie stellen elk jaar één of meerdere sectoren voor controle voorop, in samenwerking met sectororganisaties, bedrijfsfederaties, gemeenten, enz;

“informatiedeling inspectiediensten” : inspectiediensten in andere beleidsdomeinen kunnen, binnen de grenzen van het juridisch mogelijke, vaststellingen van mogelijks onvergunde inrichtingen of activiteiten mededelen; zo kan informatie bij OVAM inzake afvalverwerkers en sluikstorters een indicatie zijn van welbepaalde activiteiten op welbepaalde locaties;

“samenwerking met de KBO” : de Kruispuntbank van Ondernemingen bevat heel wat bedrijfsgegevens en maakt het gericht zoeken naar bedrijven (per sector, per activiteit, enz) goed mogelijk; bedrijven, waarvan dan kan nagegaan worden of ze voor hun activiteiten vergund zijn; binnen de perken van het juridisch mogelijke, kan door de KBO samenwerking met de inspectiediensten worden opgezet;

“drones” : door middel van drones kan het lokale grondgebied overvlogen worden en activiteiten in kaart gebracht worden, teneinde na te gaan of er onvergunde activiteiten plaats vinden;

“bedrijfsfunctionaris” : lokale besturen kunnen een lokale ambtenaar belasten met het opvolgen van alle nieuwe vestigingen en/of activiteiten op het grondgebied van de gemeente/stad, en het “vergund zijn” naar diverse beleidsdomeinen toe, door deze ambtenaar laten opvolgen.

Hierna wordt op elk van deze methodieken nader ingegaan.

A. INLEIDING

B. BLINDE VLEK ACTIES

⁹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Nederland), Environment Agency (Engeland), Scottish EPA (Schotland), Irish EPA (Ierland).

C. PIEPSYSTEEM

Collega René Seerden (Universiteit Maastricht) signaleerde de invoering van een “piepsysteem” als mogelijke methodiek voor het in kaart brengen van onvergunde ingedeelde inrichtingen. Het gaat dan om een systeem via hetwelk **klachten** over inrichtingen kunnen worden geformuleerd of **verzoeken** om handhaving door derden kunnen worden ingediend.

Dit “piepsysteem” heeft gelijkenissen met “het verzoek om de oplegging van bestuurlijke maatregelen”, zoals vervat in artikel 16.4.18 DABM :

§ 1. De volgende personen kunnen, als ze kennis hebben van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf, bij de personen, vermeld in artikel 16.4.6, de oplegging van bestuurlijke maatregelen verzoeken :

- 1° natuurlijke personen en rechtspersonen die rechtstreeks nadeel lijden als gevolg van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf;
- 2° natuurlijke personen en rechtspersonen die een belang hebben bij de beteugeling van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf;
- 3° rechtspersonen in de zin van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.

§ 2. Het verzoek om de oplegging van bestuurlijke maatregelen moet voldoende gemotiveerd zijn en aannemelijk maken dat er een milieu-inbreuk of milieumisdrijf is.
Het verzoek vermeldt de verzoeken die eventueel al eerder bij een persoon als vermeld in artikel 16.4.6, zijn ingediend.

§ 3. De personen die om bestuurlijke maatregelen verzoeken, worden zo spoedig mogelijk en in elk geval binnen een termijn van vijfenveertig dagen na de kennisgeving van het verzoek door de personen, vermeld in artikel 16.4.6, op de hoogte gebracht van de beslissing over het al dan niet nemen van bestuurlijke maatregelen en de redenen daarvoor.

§ 4. Tegen de weigering om een bestuurlijke maatregel op te leggen kunnen de personen, vermeld in paragraaf 1, beroep indienen bij de minister. Binnen een termijn van zestig dagen na de kennisgeving van het beroep doet de minister erover uitspraak.

§ 5. De Vlaamse Regering kan de voorwaarden bepalen voor de indiening, de behandeling, de beslissing en het beroep inzake het verzoek om bestuurlijke maatregelen.

Alhoewel een “piepsysteem” ongetwijfeld ook in **Vlaanderen** onvergunde ingedeelde inrichtingen aan het licht kan brengen, en dus zeker een toegevoegde waarde kan hebben, is het evenwel een methodiek

waarvan het resultaat afhankelijk is van de **actie van derden**, en niet van overheidsinstanties. Dit leidt niet tot een **systematische aanpak**, maar enkel tot een **casuïstische benadering**, wat niet wenselijk is. Ook in **Ierland** is er geen appetijt voor een “piepsysteem”, zoals blijkt uit de reactie van Larry Kavanagh van het Irish Environmental Protection Agency, Office of Environmental Enforcement (OEE) :

*The OEE investigates when it becomes aware of an unauthorised activity that is also licensable by the EPA – it becomes aware through many and varied channels, usually when a party including peer licensees, bring the operations to our attention, particularly if there is a perception that it is leading to an unfair market advantage. There is **no ‘whistle-blowers’ or dedicated hotline** for this to happen...it is merely down to varying circumstances.*

Binnen het **UK Environment Agency** wordt op dezelfde wijze gedacht, zoals blijkt uit dit bericht van Rod Gould, Senior Advisor, Enforcement and Waste Crime :

We do not, I believe, have a system/policy specific to the types of installations you are considering for identifying ones that are unpermitted.

When there are changes to regulations or new areas that come into regulation we engage directly with the sector/industry to advertise and promote these and advise on compliance, often with a lead in period of time to allow for those affected to develop the systems and get the correct permits, followed by a period of compliance checking and enforcement.

If, for example, through our own intelligence, incident or compliance assessment systems or indeed concern raised by a specific industry sector – typically in waste for instance - we identify areas of concern (e.g. “freeriders” who have not registered or become permitted) then we will direct resources (where permitted) to tackle that specific area proactively, such as currently with Illegal Waste Sites (IWS), and previously with campaigns around pollution prevention (e.g. Oil care campaigns for domestic heating tanks etc), Producer Responsibility Packaging Obligations and End of Life Vehicles etc. we also run projects in particular areas that come to our attention, recently for example vehicle parts sold on ebay.

Het feit dat een “piepsysteem” niet als een wenselijke methodiek wordt aanzien in het kader van dit project, betekent niet dat klachten en meldingen geen **waarde** hebben in het handhavingssysteem. Integendeel, ze moeten blijvend gestimuleerd worden, zonder te vervallen in een heksenjacht, die het toezichtssysteemodeloos belast.

D. BEDRIJFSFUNCTIONARIS

Een ander idee dat door de Nederlandse contacten naar voor werd geschoven, is de aanstelling van een **“bedrijfsfunctionaris”** : lokale besturen in Vlaanderen zouden een **lokale ambtenaar** (indien daartoe de middelen voor handen zijn) o.a. kunnen belasten met het **assisteren/opvolgen/adviseren** van alle **nieuwe**

vestigingen en/of activiteiten op het grondgebied van de gemeente/stad, en het “**vergund zijn**” van die vestiging of activiteit naar **diverse beleidsdomeinen** toe, door deze ambtenaar laten **promoten/ondersteunen/opvolgen**.

In **Nederland** hebben tal van gemeenten ¹⁰ zo'n “**bedrijfsfunctionaris**”, die veelal het volgende **takenpakket** heeft ¹¹ : de bedrijfscontactfunctionaris

- pakt alle inkomende vragen, wensen en problemen van ondernemers op;
- begrijpt het ondernemers oogpunt;
- is de directe relatie tussen de gemeente, de lokale ondernemersvereniging en individuele bedrijven;
- zorgt ervoor dat de ondernemer de weg naar de juiste ambtenaar, afdeling of andere instanties vindt;
- speelt daar waar mogelijk in op de wensen van de ondernemer;
- stimuleert de lokale economie;
- stimuleert de samenwerking tussen de gemeente en de ondernemers.

De Nederlandse bedrijfsfunctionaris heeft duidelijk een **ondersteunende, faciliterende, adviserende** rol naar bedrijven. Onduidelijk is in welke mate het **takenpakket** ook een soort van **“aanmanende”, “controlerende”** of op **“handhaving”** gerichte rol omvat, die op zich toch **wenselijk** zou zijn, als deze persoon een rol zou willen spelen in het identificeren van onvergunde ingedeelde inrichtingen. De rol van bedrijfsfunctionaris is in Vlaanderen gekend in de figuur van de horecacoach, enkel in sommige steden en enkel voor de horeca-sector.

E. YELLOW PAGES/INTERNET SEARCH

Simon Bingham van het Scottish EPA signaleerde een andere methodiek om onvergunde ingedeelde inrichting te detecteren : de **“yellow pages approach”**, anno 2021, eerder een **“internet search”** :

*I don't know of any formal reports or publications that have been created by the agency, however, this is something we have done sporadically for over 20 years. We use the term **freeloaders** to describe **those operating without the correct permit etc.***

*Our inspectors are given a relatively broad introductory training so that they understand the basics of water, waste, air & industry regulation. This means when they are in the field they should be able to spot relevant activities in their geographical area that should be permitted (these they can follow-up back in the office). This is fairly ad-hoc but part of the basic training. **In a more structured approach we run campaigns to identify freeloaders, historically based on the yellow-pages but now more internet based.** These are not on any pre-described intervals but more related to a specific intervention identified*

¹⁰ <https://www.barendrecht.nl/contactpersonen-voor-ondernemers>;
<https://www.lochem.nl/ondernemen/contact/bedrijfscontactfunctionaris.html>;
<https://www.gemeentehulst.nl/Ondernemers/Bedrijfscontact/Bedrijfscontactfunctionaris>; <https://www.brummen.nl/inwoner-ondernemer/ondernemer/bedrijfscontactfunctionaris.html>; <https://www.duiven.nl/bedrijfscontactfunctionaris>; enz.

¹¹ <https://www.alphen-chaam.nl/ondernemen/bedrijfscontactfunctionaris.html>

*as a priority during annual operating plans or targeted harms interventions. Campaigns vary but have covered a wide range of activities from packaging waste to ELVs. During the current pandemic we are using **social media** to identify illegal waste collection (& disposal). I am not sure if this still goes on (as it was driven locally) but **as an inspector we used to conduct surveys of industrial estates in our patch to identify potential sources of pollution and un-permitted activities**. We would then target our interventions accordingly from providing guidance on pollution control to formal enforcement.*

Het spreekt voor zich dat bij vergunningen betrokken ambtenaren in **Vlaanderen** ook een **internet search** kunnen doen van ingedeelde inrichtingen op hun grondgebied, en vergelijken met de info in hun eigen lokale registers. Die internet search kan zelfs uitgebreid worden met wat natuurlijke personen of rechtspersonen melden op **social media**, zoals twitter, linkedin, facebook. Naast het online gebeuren, kan **publiciteit** van lokale dienstverleners, lokale verkopers van produkten, enz, in **lokale dag- en weekbladen**, ook wijzen op welbepaalde **activiteiten** op welbepaalde **locaties**, die dan ook kunnen gecontroleerd worden inzake vergunning. Bij voorkeur wordt een **sectormatige aanpak** genomen, eventueel (of bij voorkeur) in samenwerking met **sectororganisaties**.

F. DRONES

Modern handhavingsbeleid omvat tegenwoordig ook het mogelijks gebruik van **nieuwe technologieën** zoals **drones, satellietbeelden, luchtfoto's, streetview**, enz. Deze tools kunnen zeker welbepaalde inrichtingen en activiteiten (beter, sneller, makkelijker) aan het licht brengen, maar kennen natuurlijk ook hun beperkingen : ondergrondse zaken, zaken onder begroeiing, zaken in opslagruimten, enz kunnen ook via deze middelen niet (noodzakelijk) zichtbaar worden gemaakt.

In het zeer recente “Omgevingshandhavingsplan 2020” ¹² van de **Afdeling Handhaving** van het **Departement Omgeving** wordt terzake alvast het volgende gesteld :

Nieuwe technologieën zoals drones inzetten om ons inspectiewerk efficiënter te maken, blijft dit jaar geen zwevend idee, de eerste proefvluchten smaken naar meer.

alsook :

Om invulling te geven aan de departementale doelstelling 'we ontwikkelen een geïntegreerd, afgestemd en risicogebaseerd omgevingshandhavingsbeleid in nauwe samenwerking met de afdeling die instaat voor de uitvoering ervan' startte de afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning (BJO) het project 'ontwikkeling van een geïntegreerd, afgestemd en risicogebaseerd milieuhandhavingsbeleid binnen het Departement Omgeving en inbedding ervan in een toekomstgericht omgevingshandhavingsbeleid' op. Het project bestaat uit meerdere deelprojecten:

¹² <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/omgevingshandhavingsplan%202020.pdf>

(...)

- het introduceren van nieuwe technologische innovaties bij het toezicht en de opsporing van misdrijven (by satellietbeelden, drones....):

(...).

Naar de toekomst toe liggen hier dus wel wat **opportuniteiten**, weze het dat de technologische en juridische gebruiksvoorwaarden eerst nog beter in kaart moeten gebracht worden ¹³.

G. PROGRAMMATORISCHE AANPAK (INCLUSIEF SECTORALE COMPLIANCE PROMOTION ACTIES)

Het hiervoor vermelde “vijfhoeksoverleg-convenant” kenmerkte zich door een **sectorale aanpak op lokaal niveau**. Eenzelfde benadering zou evenwel ook op **gewestelijk niveau** kunnen gevoerd worden, en dit in het kader van het gewestelijk handhavingsbeleid. In het voormelde “Omgevingshandhavingsplan 2020”¹⁴ van de **Afdeling Handhaving** van het **Departement Omgeving** staat alvast :

Een uitgangspunt voor de afdeling handhaving is het geven van prioriteit aan het opsporen van onvergunde activiteiten, de grootste risico's en de inbreuken met de grootste milieugevolgen.

Dit sluit natuurlijk nauw aan bij de voormelde prioriteiten van het **Vlaams Regeerakkoord** en de **Beleidsnota Omgeving 2019-2024**. Het Omgevingshandhavingsplan 2020 vermeldt evenwel **nog geen concrete acties** inzake **onvergunde ingedeelde inrichtingen**. Daarvoor is het wachten op de uitkomst van deze studie.

Niets belet dat in de toekomst het Omgevingshandavingsplan concrete, sectoraal georiënteerde, specifieke acties inzake onvergunde ingedeelde inrichtingen opzet, gecoördineerd en ondersteund door de Afdeling Handhaving en/of de Afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning) van het Departement Omgeving. In deze acties kan, al dan niet in samenwerking met sectororganisaties, o.a. gebruik gemaakt worden van “compliance promotion” instrumenten (een andere prioriteit inzake handavingsbeleid van de huidige minister voor Omgeving), om de naleving van de Vlaamse (omgevings)vergunningsplicht te stimuleren. Zoals uit een eerdere SCB studie ¹⁵ blijkt, kan het hierbij gaan om : voorlichting en vorming (inzake de vergunningsplicht); technische bijstand (inzake de vergunningsaanvraag); transparante communicatie (over de inhoud en naleving van de vergunning); nalevingsprikkels (teneinde de vergunning(s)plicht en -voorwaarden) na te leven).

¹³ Een studie voor het Departement Omgeving terzake is lopende.

¹⁴ <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/omgevingshandhavingsplan%202020.pdf>

¹⁵ <https://omgeving.vlaanderen.be/studie-compliance-promotion>

H. INFORMATIEDELING TUSSEN INSPECTIEDIENSTEN, POLITIEDIENSTEN EN PARKET

Zoals SCB reeds eerder aangaf in de VHRM studie “Inhoud en Opmaak Handhavingsrapport Omgeving”¹⁶, zijn er van tal van **ingedeelde inrichtingen** behoorlijk wat **data** beschikbaar inzake hun **naleving** van de **milieuwetgeving** in het algemeen, en de **vergunningsplicht** in het bijzonder. Helaas zitten deze data in tal van **databanken** van tal van instanties (**administratie, politie, parket**) die niet (noodzakelijk) met elkaar gekoppeld zijn. Gedacht kan worden aan : de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) van de geïntegreerde politie (cf PV's), de databank van het College van Procureurs-Generaal (cf vonnissen en arresten), de databank van de Gewestelijke Beboetingsautoriteit (BSOS, boetes), de databanken van het Departement Omgeving en de Agentschappen, de gemeentelijke vergunningenregisters (VR), het Bredero-systeem van de vroegere gewestelijke Inspectiedienst ruimtelijke ordening en het verslagboek, resp. de Access-databank van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Daarnaast zijn er natuurlijk ook **databanken** van **departementen** en **agentschappen** in **andere beleidsdomeinen** van de Vlaamse overheid, die info (kunnen) bevatten inzake inrichtingen (bv inzake economische activiteit, mobiliteit, energie, enz), die relevant kunnen zijn voor hun ingedeeld karakter en meldings- en vergunningsplicht vanuit milieurechtelijk perspectief.

Uitwisseling van relevante data tussen al deze actoren binnen en buiten het beleidsdomein “Omgeving” zou natuurlijk bijzonder **nuttig** kunnen zijn om onvergunde ingedeelde inrichtingen beter en sneller in beeld te brengen. Een VHRM studie van 2017, “**De mogelijkheden en de optimalisatie van informatie-uitwisseling in het kader van Omgevingshandhaving**”¹⁷ (uitgevoerd door de Universiteit Hasselt onder leiding van Prof. Dr. Bernard Vanheusden), heeft echter aangetoond dat die informatie-uitwisseling **niet zo evident** is. Een nuttige **beslissingsboom** inzake de mogelijkheid van uitwisseling van informatie is te vinden op : <https://www.vhrm.be/sites/default/files/INF-19.3001%20beslissingsboom%20actualisatie%20VE18072019.pdf>. Het **toepasselijke wettelijke kader** inzake **gegevensuitwisseling** is anno 2020 **bijzonder complex** geworden : de Algemene Verordening Gegevensbescherming van 25 mei 2018, de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, de wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt, de federale en gewestelijke wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur, de regels van het strafprocesrecht, enz. Daar waar in **deze studie** gestreefd wordt naar **eenvoudige, praktische methodieken** om onvergunde ingedeelde inrichtingen te identificeren, lijkt het streven naar **informatie-uitwisseling** tussen de voormelde actoren binnen en buiten het beleidsdomein “Omgeving” **niet onmiddellijk een voor de hand liggende methodiek** voor de **lokale besturen**, zeker niet voor alle types bedrijfssectoren.

¹⁶ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/inhoud-en-opmaak-handhavingsrapport-omgeving-eindrapport>

¹⁷ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/de-mogelijkheden-en-de-optimalisatie-van-informatieuitwisseling-in-het-kader-van-omgevingshandhaving>

Wel is het interessant om een oog te houden op een ander onderdeel van het hiervoor reeds vermelde **departementaal** (Departement Omgeving) project “**Omgevingshandhavingsbeleid**”, namelijk de ontwikkeling van een **omgevingshandhavingsmonitor**, gericht op de verzameling en analyse van handhavinginformatie, ter ondersteuning van het handhavingsbeleid ¹⁸.

I. AFGELOPEN EN VERVALLEN VERGUNNINGEN

Een volgende methodiek om onvergunde ingedeelde inrichtingen aan het licht te brengen, is na te gaan welke **vergunningen** in het verleden **afgelopen** zijn en niet (tijdig) vernieuwd werden : is de **activiteit** van deze inrichtingen dan ook **stopgezet** of wordt die **verdergezet zonder vergunning** ?

Evenwel moet er hierbij rekening gehouden worden met het feit dat sedert de **inwerkingtreding** van het **Omgevingsvergunningsdecreet** op **23 februari 2017**, een van de nieuwigheden is dat de **omgevingsvergunning** nu (conform art 68 van het Omgevingsvergunningsdecreet) in **principe** van **onbepaalde duur** is ¹⁹, en dus niet meer afloopt ... Toch moet er rekening worden gehouden met de overgangsbepalingen en de uitzonderingen terzake, waardoor het verdwijnen van (milieu-)vergunningen van bepaalde duur pas uitdoven tegen 2037. . De ervaring leert ook dat vergunningen van onbepaalde duur waaraan niets gewijzigd wordt, verdacht zijn en een reden voor inspectie kunnen zijn. Ook vergunningen die geweigerd worden, geschorst worden, of onderworpen worden aan bijzondere voorwaarden, kunnen tot extra aandacht van de toezichthouders leiden.

Het (in het verleden) aflopen van (milieu)vergunningen mag niet verward worden met het **verval** van de huidige **(omgevings)vergunning** ²⁰ :

Verval van alleen de vergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit

In volgende gevallen vervalt de omgevingsvergunning enkel voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit. Het deel van de vergunning voor de stedenbouwkundige handelingen blijft bestaan.

- bij onderbreking van de exploitatie van de vergunde inrichting of activiteit gedurende meer dan 5 opeenvolgende jaren
- als de ingedeelde inrichting vernield werd door een brand of een ontploffing die door de exploitatie werd veroorzaakt
- bij vrijwillige, volledige en definitieve stopzetting in het kader van de stopzetting van een dierlijk mest producerend bedrijf

¹⁸ Minister Zuhal Demir startte tevens een project om de databanken van het Beleidsdomein Omgeving beter te connecteren, in het bijzonder met het oog op het stroomlijnen van de inspectiediensten.

¹⁹ <https://omgevingsplatform.be/2019/07/18/duur-van-de-omgevingsvergunning/>

²⁰ <https://www.omgevingsloketvlaanderen.be/melding-stopzetting-of-verval-van-een-vergunning-voor-de-exploitatie-van-een-ingedeelde-inrichting>

In deze gevallen van verval van de omgevingsvergunning, in het bijzonder deze voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit, is het nagaan van het feit of de activiteit alsnog werd verder gezet zonder vergunning, een valabele methodiek.

J. KRUISPUNTBANK VAN ONDERNEMINGEN (KBO)

Een laatste, maar niet de minste, methodiek voor het identificeren van onvergonde ingedeelde inrichtingen is het gebruik van de **Kruispuntbank van Ondernemingen**, de KBO ²¹. De KBO is een databank van de FOD Economie waarin alle **basisgegevens** van **ondernemingen** en hun **vestigingseenheden** verzameld zijn. De KBO heeft een **dubbel doel**, nl. de werking van de overheidsdiensten efficiënter maken **enerzijds**, en de administratieve procedures voor ondernemingen vereenvoudigen **anderzijds**. De KBO centraliseert de basisgegevens van ondernemingen en vestigingseenheden en verspreidt deze naar verschillende bevoegde overheidsdiensten. Elke onderneming en vestigingseenheid krijgt van de KBO een uniek identificatienummer. Met dit identificatienummer kunnen overheden onderling gegevens uitwisselen. Zo moet de ondernemer slechts één keer dezelfde gegevens aan de overheid overmaken. Voor elke **doelgroep** zijn er specifieke diensten ontwikkeld. Er bestaan diensten voor: **“iedereen”**; **ondernemingen**; **administraties**.

“Iedereen” kan de volgende publieke gegevens van elke geregistreerde entiteit (“entiteit”) en vestigingseenheid in de KBO raadplegen :

Entiteit

- ondernemingsnummer;
- naam;
- status;
- type (natuurlijk persoon of rechtspersoon);
- begindatum;
- adres van de zetel van rechtspersonen;
- rechtsvorm;
- contactgegevens (telefoon-en faxnummer, e-mailadres en website);
- economische activiteiten;
- erkenningen, vergunningen of registraties die belangrijk zijn voor derden of die verplicht kenbaar gemaakt moeten worden;
- ambtshalve doorhaling wegens niet-neerlegging van de jaarrekeningen;
- naam en voornaam van de oprichters en/of personen die een wettelijke functie in de entiteit uitoefenen;

²¹ <https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/kruispuntbank-van>

- rechtstoestand;
- hoedanigheden;
- linken tussen entiteiten;
- kapitaal;
- duur van de entiteit, indien bepaald;
- einddatum van het boekjaar en eventueel begin- en einddatum van het uitzonderlijke boekjaar;
- datum van de algemene vergadering;
- linken naar databanken van gegevens die niet opgenomen zijn in de KBO;
- begindatum van deze gegevens.

Vestigingseenheid

- vestigingseenheidsnummer;
- begindatum;
- status;
- naam;
- adres;
- economische activiteiten;
- contactgegevens (telefoon-en faxnummer, e-mailadres);
- begindatum van deze gegevens.

De **publieke gegevens** kunnen **doorzocht** worden op **verschillende manieren** :

- op ondernemings- of vestigingseenheidsnummer;
- op naam;
- op adres;
- op **activiteit** (via de NACEBEL activiteitscodes ²²), in combinatie met “gemeente” (of “gemeente en buurgemeenten”);
- op **toelating** (via de alfabetische lijst van toelatingen ²³), in combinatie met “gemeente” (of “gemeente en buurgemeenten”).

Het is duidelijk dat het **KBO**, met de **zoekfuncties “activiteit” en “toelating”**, bijzonder interessant kan zijn als **methodiek** in de zoektocht naar **onvergonde ingedeelde inrichtingen** : de zoekfuncties “activiteit” en “toelating” maken het mogelijk om (zo) nauw (als mogelijk) aan te sluiten bij de **Vlarem II, bijlage 1-indelingsrubrieken** (alhoewel de match niet altijd 100% zal zijn, zeker niet bij meer complexe inrichtingen, laat dat duidelijk wezen), en dit per **gemeente** of **stad**. Deze **publiek toegankelijke info** moet het mogelijk maken voor **lokale toezichthouders** om **eigen lijsten** van vergonde ingedeelde inrichtingen te vergelijken

²² <https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/kruispuntbank-van/diensten-voor-administraties/codetabellen>

²³ <https://kbopub.economie.fgov.be/kbopub/zoektoelatingform.html>

met **KBO lijsten** van activiteiten en toelatingen op hun **grondgebied**. Op basis van de **uitkomst** van de **vergelijking** kan door de lokale toezichthouders **actie** ondernomen worden. Het spreekt voor zich dat ook hier een **sectorbenadering** voor de hand liggend is, bij voorkeur ook in samenwerking met relevante **sectororganisaties**.

Naast dit alles voorziet het **KBO** ook nog in een aantal **specifieke diensten** voor “**administraties**” ²⁴ : de KBO stelt gegevens van entiteiten en vestigingseenheden ter beschikking aan overheden, besturen, diensten of instanties die ze nodig hebben voor hun wettelijke of reglementaire opdrachten. Zij kunnen toegang tot KBO gegevens krijgen op de volgende wijze :

KBO Webinterface (KBOwi) ²⁵

Via de webtoepassing kunt u gegevens over een bepaalde entiteit of vestigingseenheid in de KBO raadplegen, invoeren of wijzigen.

De toegang wordt aangepast naargelang de bevoegdheden van de overheid, het bestuur, de dienst of instantie.

KBO Select 26

Met deze webtoepassing kunt u lijsten van KBO-gegevens samenstellen en die via een abonnementensysteem op geregelde tijdstippen laten aanmaken.

KBO XML-extracten

De KBO XML-extracten gebruikt u als u alle of een deel van de KBO-gegevens en latere wijzigingen wilt. Voor het verwerken van de bestanden moet u een informaticatoepassing ontwikkelen.

KBO webservices

Via KBO webservices kunt u vanuit een eigen toepassing gegevens in de KBO opvragen en gegevens in de KBO-databank creëren en aanpassen.

De **toegang** tot deze **diensten** gebeurt niet automatisch. De bevoegde diensten moeten de **toegangsrechten aanvragen**. Dat gebeurt door het "[Aanvraagformulier voor toegang tot de KBO-gegevens](#)" ingevuld op te sturen.

Zowel de publieke informatie, als de informatie voor administraties, bieden lokale besturen heel wat mogelijkheden om na te gaan of inrichtingen op hun grondgebied al dan niet meldings- of vergunningsplichtig zijn, en zo ja, of de melding is gebeurd of de vergunning is verleend.

²⁴ <https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/kruispuntbank-van/kruispuntbank-van-0>

²⁵ <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/KBO/Handleiding-KBOWi.pdf>

²⁶ <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/KBO/Handleiding-KBO-Select.pdf>

A. INLEIDING

B. METHODIEKEN DIE OP LOKAAL NIVEAU KUNNEN ONTWIKKELD WORDEN

C. METHODIEKEN DIE BETER OP GEWESTELIJK NIVEAU KUNNEN ONTWIKKELD WORDEN

het Vlaams Regeerakkoord, de Beleidsnota Omgeving en het Omgevingshandhavingplan vereisen eigenlijk een **gewestelijk initiatief**. De in **deel II** voorgestelde methodiek van de “**programmatorische aanpak** (inclusief (sectorale) compliance promotion acties)” wordt best gerealiseerd via het **Omgevingshandhavingplan 2020** (en volgende). Dit geldt evenzeer voor de voorgestelde methodiek inzake **informatiedeling tussen inspectiediensten, politiediensten en parket** : er kan niet verwacht worden dat **individuele steden en gemeenten** met deze diensten het gesprek aangaan inzake **informatiedeling**, case by case; zoals eerder aangegeven is deze informatiedeling een juridisch kluwen zodat een **eventueel gewenst initiatief** terzake best op **gewestelijk niveau** wordt vorm gegeven, in plaats van op lokaal niveau. De door de jaren heen opgebouwde **contacten** van de **VHRM** met al deze **actoren**, kunnen hierbij bijzonder nuttig zijn. Maar nogmaals : als we steden en gemeenten eenvoudige tools willen aanreiken inzake de identificatie van onvergunde ingedeelde inrichtingen, dan zal deze methodiek toch nog wat reflectie behoeven. Het **gebruik van de KBO** (publieke informatie) daarentegen lijkt veel **eenvoudiger en efficiënter**. Enkel wanneer een veralgemeend gebruik van KBO-info als “administratie” (alle lokale besturen in Vlaanderen) wordt beoogd, is een initiatief via het Vlaamse Gewest eventueel aangewezen.

D. ONDERSTEUNING VAN DE HANDHAVING DOOR LOKALE OVERHEDEN

Het nadenken, zoals hiervoor, over het juiste beleidsniveau (lokaal/bovenlokaal/gewestelijk) om acties en methodieken inzake onvergunde ingedeelde inrichtingen te ontwikkelen, sluit nauw aan bij het project van de Afdeling Handhaving van het Departement Omgeving inzake “Ondersteuning Handhaving Lokale Overheden”, zoals vervat in het reeds voormelde Omgevingshandhavingsplan 2020 :

Ook in **2020** zal de afdeling Handhaving de gepaste ondersteuning aanbieden aan de lokale overheden, en zo invulling geven aan de passage uit het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 waar het omgevingshandhavingsbeleid wordt toegelicht: “We bouwen verder aan een constructieve en structurele ondersteuning van lokale besturen uitgaand van het **subsidiariteitsprincipe**. Een minimum aan beleidskaders garandeert en faciliteert een planmatige en performante (boven)lokale handhaving.”. Aanvullend haalt de minister in haar Beleidsnota Omgeving 2019-2024 nog aan dat het Departement Omgeving zich zal ontwikkelen als **kenniscentrum** waarop de lokale besturen zich kunnen beroepen om hun eigen verantwoordelijkheden op te nemen. Voorts heeft de beleidsnota aandacht voor de impact van regelgeving op de bevoegdheid en capaciteit van de lokale besturen om te handhaven. Ten slotte voorziet de beleidsnota dat het subsidiariteitsprincipe wordt toegepast en dat lokale besturen worden aangespoord om hun handhavende taken ook daadwerkelijk op te nemen. We onderzoeken hoe we de **middelen** die hierdoor gegenereerd worden, kunnen toekennen aan het betrokken lokaal bestuur.

*In 2019 startte de afdeling Handhaving overlegrondes met gemeentebesturen en intercommunales met de bedoeling te vernemen welke **verwachtingen** en **bekommernissen** er zijn t.a.v. de afdeling Handhaving, en ook om concrete handhavingsdossiers aan bod te laten komen voor bespreking en ondersteuning. In de eerste plaats zal in aansluiting met deze overlegrondes een evaluatie gebeuren van de belangrijkste*

Een specifiek milieuthema dat de afdeling Handhaving in 2020 onder de aandacht van de lokale toezichthouders zal brengen, is de handhaving bij **grondwaterwinningen** omdat mede door de actuele droogteproblematiek dit thema ook op lokaal niveau belangrijk is. Op de website van de afdeling Handhaving zal zij de nodige documentatie ter beschikking stellen met een overzicht van de belangrijkste aandachtspunten die voor handhaving van belang zijn. De lokale toezichthouders krijgen de mogelijkheid om deel te nemen aan gezamenlijke inspecties over dit thema.

Het milieuthema **asbest** blijft een prioritair aandachtspunt zodat de ondersteuning van de lokale besturen die met handhaving omtrent dit thema geconfronteerd worden, verdergezet wordt. In dit verband wordt ook verwezen naar het Protocol Asbesthandhaving Vlaanderen, afgesloten tussen de afdeling Handhaving, OVAM en VVSG, dat zoekt naar maximale synergie in de inzet van de beschikbare middelen, streeft naar een samensprekende aanvulling en ondersteuning van het lokale milieutoezicht en extra wil focussen op het toezicht aan de bron van de asbestverwijderingsketen.

*De toezichtbevoegdheid op de **klasse 2-inrichtingen** ligt in hoofdzaak bij de lokale overheid, gelet op het subsidiariteitsprincipe dat ook in de huidige beleidsnota blijft gelden. Toch zal de afdeling Handhaving op basis van een risicogebaseerde benadering nog een beperkt aantal klasse 2-inrichtingen zelf controleren voor een aantal milieuthema's. Sommige klasse 2-inrichtingen hebben een zodanig belangrijke milieu-impact dat een efficiënt en uniform toezicht hier aangewezen is. Het betreft onder meer controles op de lozing van bedrijfsafvalwater in oppervlaktewater, controles van luchtemissies van houtafvalverbrandingsinstallaties, controles op lekken van broeikasgassen (F-gassen) bij koelinstallaties en controles op dierlijke bijproducten. **Op basis van een risico-inschatting zullen de klasse 2-inrichtingen (of gedeelten ervan) die de afdeling Handhaving nog zelf zal controleren, vastgelegd worden. De afdeling Handhaving zal de lokale besturen hiervan op de hoogte brengen.***

Daarnaast zijn ook de bovenlokale initiatieven (door provincies en intergemeentelijke verenigingen) waarbij acties worden gecoördineerd, uitwisseling wordt gefaciliteerd, knelpunten worden uitgeklaard en bruikbare handhavingstools op maat van de lokale besturen ter beschikking gesteld worden, waardevol.

De op subsidiariteit gebaseerde **taakverdeling** inzake handhaving van de milieuwetgeving tussen het lokale, bovenlokale en gewestelijke niveau is een **goede leidraad** voor de thematiek van de **onvergunde ingedeelde inrichtingen**. De hiervoor gemaakte **opdeling van methodieken** over het lokale en gewestelijke niveau sluit daar goed bij aan :

Lokaal (met eventueel een faciliterende of ondersteunende rol voor het bovenlokale niveau) :

- Piepsysteem;
- Yellow Pages/Internet Search;
- Drones;
- Afgelopen en Vervallen Vergunningen;
- Kruispuntbank van Ondernemingen;

Gewestelijk :

- Programmatorische aanpak (inclusief (sectorale) compliance promotion acties);
- Informatiedeling tussen inspectiediensten, politiediensten en parket.

Deze **gespreide aanpak** van de problematiek van onvergunde ingedeelde inrichtingen geeft tevens aan dat kiezen voor (slechts) **één methodiek niet alles zalig makend** is, maar dat best wordt ingezet op **meerdere methodieken**. Het spreekt voor zich dat de **keuze** van **methodieken** ook **verschillend kan/zal zijn** naar gelang de **gemeente of stad** (type stad/gemeente, type van ingedeelde inrichtingen, aantal toezichthouders, samenwerkingsverband (of niet) voor handhaving (intergemeentelijk, politiezone), enz.

E. TOEZICHT VS OPSPORING

Tijdens de startvergadering van dit project rees de vraag of er geen gevaar is dat welbepaalde **handelingen**, in het kader van welbepaalde methodieken voor het identificeren van onvergunde ingedeelde inrichtingen, de fase van **toezicht** zouden overstijgen en eigenlijk al **opsporing** zouden zijn.

Zoals bekend is **toezicht** ²⁷ **preventief van aard**: het is het geheel van handelingen die erop gericht zijn zich te vergewissen dat de wetten en decreten worden nageleefd; het gaat dus over het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren; het toezicht heeft als doel het **nalevingsgedrag te verbeteren** en is gericht op het **voorkomen of doen ophouden van delicten**.

Opsporing ²⁸ kan worden gedefinieerd als het geheel van handelingen die kaderen binnen de bevoegdheden die het Wetboek van Strafvordering en bijzondere wetten en decreten toekennen aan opsporingsambtenaren om misdrijven op te sporen met het oog op hun vervolging door de strafrechter. **Opsporing kan enkel als er een vermoeden is van een misdrijf**. Opsporing heeft als doel bewijselementen te verzamelen met betrekking tot misdrijven zodat een eventuele strafrechtelijk vervolging kan worden ingezet. **Opsporing is repressief van aard**. Indien er enkel sprake is van milieu-inbreuken kunnen geen

²⁷ <https://www.ecopedia.be/pagina/toezicht-vs-opsporing>

²⁸ <https://www.ecopedia.be/pagina/toezicht-vs-opsporing>

opsporingsdaden worden gesteld. Het **opsporingsonderzoek** gebeurt door het **parket** nadat het kennis kreeg van een misdrijf (bijvoorbeeld na een klacht of op grond van een PV). Het **toezicht** gebeurt door de **toezichthouders** zoals aangeduid in **titel XVI DABM**, voor de hen toegewezen **toezichtopdrachten**, en door middel van de **toezichtrechten** die ze hebben. **Opsporing** gebeurt niet door toezichthouders, met uitzondering evenwel van de in titel XVI DABM voorziene **gewestelijke toezichthouders** die de **hoedanigheid** van **officier van gerechtelijke politie** ten behoeve van de **opsporing** van **milieumisdrijven** gekregen hebben.

Het spreekt voor zich dat heel wat **elementen** van de **methodieken** die beschreven werden om onvergunde ingedeelde inrichtingen te identificeren, perfect onder **toezicht** kunnen gebracht worden. Voor zover trouwens administratieve medewerkers of jobstudenten informatie verzamelen in globo/in abstracto, kan zelfs moeilijk van toezicht gesproken worden. Eenmaal **toezichthouders** met of op basis van **verzamelde info**, aan de **slag** gaan op het **terrein**, moet het voormelde **onderscheid toezicht/opsporing** natuurlijk **gerespecteerd** worden. **Ervaring** leert dat dit niet altijd zo evident is ²⁹, en dat dus best de nodige **voorzichtigheid** in **formulering** en **actie** aan de dag wordt gelegd.

²⁹ Bijvoorbeeld : <https://www.ecopedia.be/pagina/toezicht-vs-opsporing>

A. INLEIDING

B. BELFIUS TYPOLOGIE VAN STEDEN EN GEMEENTEN

De **16 clusters** maken op hun beurt deel uit van één van de volgende **6 groepen** van gemeenten:

- woongemeenten;
- landelijke gemeenten;
- grote en regionale steden;
- gemeenten met concentratie van economische activiteit;
- verstedelijkte gemeenten;
- kustgemeenten.

³⁰ <https://research.belfius.be/nl/typologie-gemeenten/>

C. ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN IN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN OP BASIS VAN DE BELFIUS TYPOLOGIE

Indien de steden en gemeenten, die een raming deden van de onvergunde ingedeelde inrichtingen op hun grondgebied voor het Milieuhandavingsrapport 2019, worden ingedeeld op basis van de 6 groepen van steden en gemeenten van de Belfius typologie, dan is dit het resultaat :

- **woongemeenten** : Boutersem; Ham; Herenthout; Hoegaarden; Holsbeek; Huldenberg; Kapellen; Kruibeke; Liedekerke; Lierde; Lille; Lint; Merchtem; Rumst; Steenokkerzeel; **Wervik**; Zoersel;
- **landelijke gemeenten** : Alveringem; Bever; **Borgloon**; Gavere; Kasterlee; Langemark-Poelkapelle; Merksplas; Staden;
- **grote en regionale steden** : **Gent**; Mechelen; Turnhout;
- **gemeenten met concentratie van economische activiteit** : **Diest**; Edegem; Izegem; Lendeledede; Malle; Tielt; Westerlo; Wommelgem; Zwijndrecht;
- **verstedelijkte gemeenten** : Bilzen; Denderleeuw; Hemiksem; **Maaseik**; Temse; Torhout; Willebroek;
- **kustgemeenten** : Bredene.

Als de **steden en gemeenten** worden geselecteerd die in **elke groep** het **hoogst scoren**, dan is dit het resultaat :

- **woongemeenten** : Wervik, West-Vlaanderen;
- **landelijke gemeenten** : Borgloon, Limburg;
- **grote en regionale steden** : Gent, Oost-Vlaanderen;
- **gemeenten met concentratie van economische activiteit** : Diest, Vlaams-Brabant;
- **verstedelijkte gemeenten** : Maaseik, Limburg;
- **kustgemeenten** : Bredene, West-Vlaanderen.

D. VOORSTEL VAN PILOOTPROJECT ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN

Met het oog op het **pilootproject (fase 1, onderdeel 2 van deze studie)** kan overwogen worden **voormelde 6 steden en gemeenten** uit te nodigen voor het pilootproject. Teneinde ook de provincie Antwerpen aan boord te hebben, zou Maaseik kunnen vervangen worden door Willebroek, dat ook een hoog aantal onvergunde ingedeelde inrichtingen signaleerde.

Met deze **6 steden en gemeenten** zou dan een **selectie** van de voormelde **methodieken** voor het identificeren van **onvergunde ingedeelde inrichtingen** kunnen bekeken worden, methodieken waarvan hiervoor werd aangegeven dat ze op **lokaal niveau** kunnen worden **opgestart en toegepast** (eventueel

gefaciliteerd of ondersteund door het bovenlokale niveau, de provincies). In het **bijzonder** (rekening houdend met de beschikbare tijd voor dit pilootproject) kan gedacht worden aan :

- het gebruik van de Kruispuntbank van Ondernemingen;
- het nazicht van afgelopen en vervallen vergunningen;
- de uitvoering van blinde vlek acties.

In overleg met de betrokken steden en gemeenten, en eventueel ook relevante sectororganisaties, kan gefocust worden op welbepaalde categorieën van ingedeelde inrichtingen.

E. BESLISSING INZAKE PILOOTPROJECT ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN

De bespreking van het voorgaande voorstel door de stuurgroep op 7 september 2020 leidde tot de volgende **conclusies** :

- **Inzake steden en gemeenten** : akkoord om de voorgestelde zes steden en gemeenten, gespreid over de vijf Vlaamse provincies, uit te nodigen om deel te nemen aan het pilootproject; evenwel wordt gevraagd nog één gemeente toe te voegen die “onbekend” antwoordde, en één gemeente die “nul” antwoordde, naar aanleiding van de vraagstelling van de VHRM voor het Milieuhandlingsrapport 2019;
- **Inzake methodieken** : akkoord om (1) de uitvoering van blinde vlek acties, (2) het nazicht van afgelopen en vervallen vergunningen, en (3) het gebruik van de Kruispuntbank van Ondernemingen, als toe te passen methodieken aan steden en gemeenten voor te stellen; evenwel wordt gevraagd ook het gebruik van internet en social media als te gebruiken methodiek te weerhouden.

DEEL V SLOTBESCHOUWINGEN

Dit rapport heeft aangetoond dat er noch in België, noch in het buitenland, **pasklare methodieken** zijn om onvergunde ingedeelde inrichtingen in kaart te brengen en te regulariseren. Wel zijn er in binnen- en buitenland **ad hoc praktijken** te onderscheiden die in Vlaanderen, lokaal en gewestelijk, op systematische wijze zouden kunnen ontwikkeld worden. Veel zal daarbij afhangen van de **beschikbare mensen en middelen**, op lokaal en gewestelijk niveau.

Sowieso is de aanpak van onvergunde ingedeelde inrichtingen een **Vlaamse prioriteit** in het/de huidige(n) Vlaamse Regeerakkoord, Vlaamse Beleidsnota Omgeving en Vlaamse Omgevingshandhavingplan.

Een **ondersteunende en/of coördinerende rol** voor het **Vlaamse Gewest** is in deze dan ook voor de hand liggend. Die **coördinerende rol** is zeker aangewezen voor methodieken zoals de “programmatorische aanpak” (inclusief (sectorale) compliance promotion acties) en de “informatiedeling” tussen inspectiediensten, politiediensten en parket.

Een **ondersteunende rol** kan door een bovenlokale partner worden gespeeld ten aanzien van methodieken die zonder probleem op lokaal niveau kunnen opgestart en toegepast worden. Daarbij kan vooral gedacht worden aan het opzetten van “blinke vlek acties”, de aanstelling van een “bedrijfsfunctionaris”, het uitvoeren van een “internet search”, het nagaan van “vervallen en afgelopen vergunningen”, en het gebruik van “KBO-informatie”.

Zoals eerder aangegeven is het opzetten van een (casuïstisch) piepsysteem niet echt wenselijk ³¹, staat het intensief gebruik van drones en andere nieuwe technologieën eigenlijk nog in zijn kinderschoenen ³², en is de reeds voormelde informatiedeling een juridische bijzonder complexe oefening ³³, wat **niet** echt aangewezen is in een zoektocht naar, voor steden en gemeenten, **makkelijk toe te passen methodieken**.

De ondersteunende rol van de **gewestelijke overheid** ten aanzien van de **lokale overheid** (gemeente, intergemeentelijk samenwerkingsverband, politiezone) inzake handhaving, past perfect in het huidige project van de Afdeling Handhaving (van het Departement Omgeving) terzake, en kan dan ook een belangrijk **kennisopbouwend en kennisverdelend element** zijn in de **aanpak van onvergunde ingedeelde inrichtingen**. Bestaande bovenlokale ervaringen en lopende initiatieven worden hierbij gehonoreerd.

³¹ Wat niet wil zeggen dat klachten en meldingen geen toegevoegde waarde aan het handhavingsbeleid zouden hebben, integendeel, deze moeten blijvend gestimuleerd worden, zonder in een heksenjacht te vervallen, die het handhavingssysteem administratief onderuit kan halen. Daar waar verbeteringen en efficiëntiewinsten mogelijk zijn, moet de realisatie ervan gestimuleerd worden.

³² Vooral eer hierop in te zetten voor het identificeren van onvergunde ingedeelde inrichtingen, worden best de resultaten afgewacht van de studie inzake de juridische aspecten van het inzetten van drones voor toezichts- en handhavingsactiviteiten.

³³ Ook hier worden best de resultaten afgewacht van voormelde lopende studies inzake dataverzameling, data-analyse en het verbinden van relevante databanken.

1.2

Pilootproject

DEEL I HET PILOOTPROJECT

Op basis van de Belfius typologie van steden en gemeenten, en de feedback (raming van het aantal OII) in het kader van het Milieuhandhavingsrapport 2019, werden door de stuurgroep en SCB de volgende **steden en gemeenten** weerhouden voor het **pilootproject “Onvergunde Ingedeelde Inrichtingen”**:

- Woongemeenten : **Wervik** (raming van 100 OII);
- Landelijke gemeenten : **Borgloon** (raming van 50 OII);
- Grote en regionale steden : **Gent** (raming van 27 OII);
- Verstedelijkte gemeenten : **Willebroek** (raming van 200 OII)
- Kustgemeenten : **Bredene** (raming van 1 OII);
- Gemeenten met concentratie van economische activiteit : **Diest** (raming van 50 OII).

Aan deze zes steden en gemeenten (die een concrete raming van het aantal OII hadden gemaakt), werden nog twee steden (representatief voor twee andere groepen van steden en gemeenten) toegevoegd : **Brugge**, voor de steden en gemeenten die aangaven “0”³⁵ OII te hebben; **Hasselt**, voor de steden en gemeenten die aangaven niet te weten hoeveel OII te hebben.

Naast 8 steden en gemeenten werden door de stuurgroep en SCB ook **vier methodieken** geselecteerd met het oog op het **pilootproject** :

- het uitvoeren van blinde vlek acties;
- het uitvoeren van internet en social media zoekacties;
- het gebruik van de Kruispuntbank Ondernemingen (KB0);
- het nagaan van vervallen en afgelopen milieuvergunningen.

De 8 voormelde steden en gemeenten werden in september 2020 door SCB gecontacteerd met de **vraag om deel te nemen** aan een pilootproject waarin de 4 weerhouden methodieken zouden worden geëvalueerd, in theorie en in de praktijk. De **bedoeling** daarbij was niet om lijsten van OII (namen, activiteiten, locaties, enz) te produceren, maar wel om de weerhouden **methodieken** te **evalueren** op hun **praktische bruikbaarheid** en **toegevoegde waarde** t.a.v. de problematiek van de OII.

De **beslissing** inzake **deelname** gebeurde in de aangeschreven steden en gemeenten op verschillende wijze : in **Bredene en Willebroek** gebeurde dit via een formele beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen, wat natuurlijk de nodige tijd kostte; in **Wervik, Gent, Hasselt, Brugge en Diest** kon dit op eenvoudig initiatief van de milieudienst. In **Borgloon** leidde overleg binnen de gemeentelijke diensten tot de mededeling dat ze niet in de mogelijkheid waren om mee te werken aan het pilootproject. Als gevolg

³⁵ “0” in de zin van : geen van de gekende ingedeelde inrichtingen zijn onvergund.

Alle **steden en gemeenten** die zich engageerden gaven wel onmiddellijk te kennen dat binnen het **voorzien**e tijdsbestek (midden september-midden november) het **quasi onmogelijk** was specifieke **acties op het terrein** te gaan ontwikkelen. **Goedkeuringen, budgetten, tijd, staf**, enz, zoals vereist voor dergelijke acties, kunnen niet zomaar verkregen of vrijgemaakt worden. Daarom dat in eerste instantie een **evaluatie in abstracto** is gemaakt van de weerhouden methodieken (praktische bruikbaarheid, toegevoegde waarde), waar mogelijk aangevuld met de **conclusies van eerdere acties op het terrein** die gebaseerd waren op één of meer van de weerhouden methodieken. Indien mogelijk werd op bescheiden wijze (**steekproefgewijs**) nog één of meer van de weerhouden **methodieken getest**, voor zover die geen actie op het terrein veronderstelden. Wat dit laatste betreft, mag niet uit het oog verloren worden dat dit alles zich in **volle covid-19-periode** afspeelt, met mensen (i.c. toezichthouders) die voornamelijk van thuis uit werken, slechts beperkt op het terrein kunnen/mogen/willen aanwezig zijn, en ook tijdelijk ingezet worden voor andere taken tijdens deze gezondheidscrisis.

- **Wervik** : Conny Volckaert
- **Borgloon** : Nathalie Steegmans; **Kasterlee** : Hilde Versmissen
- **Gent** : Véronique Vandenbergh (samen met Bert Willaert en Ine Ruttens)
- **Willebroek** : Veerle Coeckelbergh
- **Bredene** : Philippe Peeters
- **Diest** : Joke Geets
- **Brugge** : Hilde Marysael & Elke Kerckhove;
- **Hasselt** : Terence Lasschuit

- De voormelde cijfers inzake OII zijn werkelijk allemaal **ramingen**.
- Het **opsporen en regulariseren van OII** wordt gezien als **belangrijk** en **noodzakelijk**, maar is **afhankelijk** van de lokale **capaciteit** aan mensen en middelen;
- **OII** komen nu veelal aan het **licht** door **klachten en meldingen** van hinder;
- Het **lokale handhavingsbeleid** is in hoofdzaak **reactief**, en niet proactief;
- **Reactief** omwille van het grote aantal **klachten en meldingen**, waarvan de behandeling politiek **prioritair** is;
- Heel wat van de te behandelen **klachten en meldingen** betreffen trouwens vaak vormen van **burenhinder** en niet onregelmatigheden in Vlareminrichtingen;
- De **werklust** is veelal te groot voor de beschikbare mensen, middelen en tijd;

- De lokale **politieke steun** is niet altijd zo groot als wenselijk zou zijn;
- De **samenwerking** met andere lokale en gewestelijke handhavingsactoren kan nog beter;
- De weerhouden methodieken komen allen in aanmerking, maar in de praktijk zullen veelal **meerdere methodieken** worden **gecombineerd**.



DEEL II BLINDEVLEK ACTIES

A. INLEIDING

De **eerste methodiek** die met de weerhouden steden en gemeenten werd geëvalueerd is deze van de **“blinde vlek acties”** : het systematisch nagaan door toezichthouders van bekende en onbekende inrichtingen inzake vergunningsplicht en de naleving ervan. Dergelijke acties kunnen zowel **geografisch** (bedrijventerreinen, verzamelgebouwen, steenwegen, enz) als **sectoraal** (carwashes, schrijnwerkerijen, koelinstallaties, enz) worden opgezet. Hierna volgt een overzicht van de ervaringen in de weerhouden steden en gemeenten met deze methodiek voor de identificatie van OIL.

B. BRUGGE

In hun **nota** ter **evaluatie** van de **weerhouden methodieken**, stellen de milieutoezichthouders de volgende **aanpak** inzake blindevlek acties voorop :

Het uitvoeren van blinde vlektacties is opgenomen onder de noemer proactief toezicht in het handhavingsprogramma van Stad Brugge (wordt in november of december voorgelegd aan het College van Burgemeester en Schepenen en de gemeenteraad).

Tijdens deze controles worden de KMO-gebieden aangepakt. Bedrijf per bedrijf (per straat) wordt gecontroleerd, waarbij een controle ter plaatse wordt uitgevoerd wat betreft de ingedeelde activiteiten. De vaststellingen worden afgetoetst aan de geldende wetgeving (melding/vergunning noodzakelijk) en indien de exploitatie beschikt over een omgevingsvergunning/meldingsakte worden de bijzondere voorwaarden bijkomend gecontroleerd.

Daarnaast is een projectmatige aanpak ons inziens ook nuttig op basis van type activiteit, bv. garagewerkplaatsen, koelinstallaties, tankstations, Een projectmatige aanpak is iets eenvoudiger naar sensibilisering toe alsook om het plan van aanpak uit te werken of vast te leggen (iets minder arbeidsintensief, steeds dezelfde wetgeving te controleren). Dergelijke projecten moeten steeds afgetoetst bij het beleid.

Ter **illustratie** van hun **aanpak**, wijzen de milieutoezichthouders op de volgende **uitgevoerde proactieve milieuhandavingsprojecten**, die onder andere, maar niet uitsluitend, de identificatie van onvergunde ingedeelde inrichtingen tot doel hadden :

Een grootschalige controle werd uitgevoerd in samenwerking met de scheepvaartpolitie om (illegale) lozingen in het Boudewijnkanaal op te sporen. De bedrijven gelegen langs het Boudewijnkanaal werden gecontroleerd, op het terrein alsook langs het water. Op het terrein werden de activiteiten van de bedrijven gecontroleerd en afgetoetst met de lopende vergunning. Het Boudewijnkanaal werd afgevaren met een boot van de scheepvaartpolitie waarbij alle lozingsbuizen werden bekeken en vervolgens gelinkt werden aan het bedrijf, zo werden alle lozingspunten in kaart gebracht. Illegale lozingen werden aangepakt. Op 22/6/2001 verscheen een artikel in de krant De Standaard over deze controle.

In het centrum van Brugge zijn er 5 rederijen actief die rondvaarten op de Brugse reien organiseren. De activiteiten ter hoogte van de verschillende aanlegsteigers werden ter plaatse gecontroleerd. Naar aanleiding van de vaststellingen bleek dat alle bedrijven een regularisatiedossier moesten indienen via het Omgevingsloket. De 5 rederijen werden aangemaand en stelden zich in regel. Daarnaast werd bij 3 rederijen vastgesteld dat het afvalwater afkomstig van de sanitaire voorzieningen geloosd werd in de reien, 2 rederijen stelden het sanitair buiten gebruik en 1 rederij sloot de afvoer aan op de openbare riolering.

Farys maakte een lijst over met een overzicht van particuliere woningen die nalaten om een individuele waterzuiveringsinstallatie (IBA) te plaatsen, ondanks de verplichting conform de zoneringsplannen. De eigenaars van deze woningen werden aangemaand, in totaal gaat het om 10 adressen (13 aanmaningen werden verstuurd). 4 IBA's werden ondertussen geplaatst, 1 woning werd gesloopt (project WVI), 2 hebben nog tijd tot 31/12/2021 en 3 worden verder opgevolgd.

In samenwerking met het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust en het stadslabo werden de gebouwen gelegen langs de Rederskaai gecontroleerd naar aanleiding van een klacht van waterverontreiniging in de jachthaven van Zeebrugge. De aansluitingen op de openbare riolering werden gecontroleerd, door het aanbrengen van kleurstof in de afvalwaterputten/sanitaire voorzieningen van de verschillende gebouwen. Er werd vastgesteld dat 2 appartementsgebouwen foutief werden aangesloten op de openbare riolering. Het afvalwater werd via het regenwaterstelsel afgevoerd (afvoer naar het dok), terwijl het regenwater afgevoerd werd naar het afvalwaterstelsel. De eigenaars van de gebouwen werden aangemaand en de aansluiting op de riolering werd aangepast.

Ook in Gent werden de voorbije jaren diverse **proactieve milieuhandhavingsprojecten** uitgevoerd, die **onder andere**, maar niet uitsluitend, de **identificatie van onvergunde ingedeelde inrichtingen** tot doel hadden. Het meest recente project, dat momenteel in afronding is, betreft : **“Proactief toezicht bij**

bedrijven in industriezone met lucht-emitterende activiteiten". De krachtlijnen van dit project, dat zeker een **voorbeeldfunctie** kan hebben voor wat **aanpak** en **doelstellingen** van een blinde vlek actie betreft, kwamen in hoofdzaak hierop neer :

1.	Titel van het project
----	-----------------------

Doorlichting van klasse 2-bedrijven gelegen op industrieterreinen in de stad Gent, met specifieke aandacht voor lucht-emitterende activiteiten (stof-emissiebeperkende voorwaarden en BBT's met betrekking tot luchtverontreiniging).

2. Aanleiding voor het project (probleem schets, mogelijke oplossingen)

Bedrijven gelegen op industrieterreinen geven meestal weinig aanleiding tot hinder of klachten. Slechts af en toe bereikt ons een klacht van een bezoeker of een ander bedrijf dat zich op hetzelfde bedrijventerrein bevindt over mogelijke milieuovertredingen. Vele bedrijven bestaan reeds zeer lang. Zij werden meestal bezocht in het kader van hun vergunningsaanvraag en sommigen werden (administratief) gecontroleerd op de bijzondere voorwaarden die hen werden opgelegd. Sedert hun opstart kregen zij vaak geen controles meer; uitbreidingen of veranderingen werden misschien niet altijd gemeld.

Eenzijds vermoeden we dat nogal wat bedrijven niet meer in orde zijn met hun Vlaremvvergunning, anderzijds kunnen bepaalde activiteiten zeer milieuvvervuilend zijn wanneer er niet onder de juiste voorwaarden geëxploiteerd wordt. Zo blijkt uit studies over fijn stof dat de concentraties rond industrieterreinen hoog zijn. Ook het risico op andere vormen van luchtverontreiniging (diffuus stof, gevaarlijke stoffen) is daar groter. De belangrijkste activiteiten die bijdragen tot het verhogen van luchtverontreiniging werden bepaald in een studie door de Provincie Oost-Vlaanderen (PCM). De bedrijven klasse 2, gelegen op industrieterreinen in Gent, die activiteiten in hun vergunning hebben die luchtverontreiniging kunnen teweegbrengen vormen dus het voorwerp van dit project.

Natuurlijk zullen we ook de bedrijven die geen milieuvergunning hebben, maar waarvan wel kan worden aangenomen dat ze luchtverontreiniging kunnen veroorzaken, mee in de scope nemen.

Verder zullen, in het kader van de nieuwe wetgeving omtrent de omgevingsvergunning, “milieuvergunningen” voortaan onbeperkt geldig blijven. Bedrijven die over een vergunning beschikken, verleend na 10/09/2002, kunnen vanaf 10/09/2018 (ten vroegste 4 jaar voor de vervaldatum) en verder pas tussen de 4 jaar en 3 jaar voor de vervaldatum van de bestaande vergunning een permanente omgevingsvergunning aanvragen. Een nieuwe controle dringt zich daarbij sowieso op, zodat die bedrijven meteen in orde gesteld worden met de milieuwetgeving.

3. Doel van het project

Het doel is exploitanten van bedrijven in industriegebied met activiteiten die bijdragen tot verhoging van luchtverontreiniging, te informeren over de nieuwe, permanente omgevingsvergunning en over de

complexe, toepasselijke Vlarew-wetgeving. Hen sensibiliseren m.b.t. luchtverontreiniging en d.m.v. controles en bijhorende opvolging maken dat hun milieuvergunning in orde is en nageleefd wordt. Zo hopen we een positief effect te bereiken op de luchtverontreiniging en tegelijk ook nuttige informatie te verzamelen in het kader van het project omgevingsvergunning dat bij dienst Milieu en Klimaat (en dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning) loopt.

4. Doelgroep

We zullen in dit project focussen op een beperkte groep van klasse 2-bedrijven met activiteiten die bijdragen tot fijn stof concentraties in de omgeving, gelegen op industrieterreinen in Stad Gent die behoren tot de groep die vanaf 10/09/2018 in aanmerking komt voor een permanente omgevingsvergunning. Voor een zo maximaal mogelijk effect nemen we in eerste instantie ook de klasse 3-bedrijven met lucht-emitterende activiteiten mee. We zullen na tussentijdse evaluaties per bedrijventerrein beslissen of we deze klasse 3-bedrijven verder blijven meenemen in het project.

De gekozen industrieterreinen zijn: Industrieweg, Zwijnaarde, Ottergemse Steenweg, Wiedauwkaai, Afrikalaan en Drongen (in het havengebied liggen hoofdzakelijk klasse 1-bedrijven).

De activiteiten die in aanmerking genomen worden, zijn (rubrieken):

2	inrichtingen voor de verwerking van afvalstoffen (alg)
2.2.4	inrichtingen voor de verwerking van dierlijke afvalstoffen
2.3 bis	inrichtingen voor de verbranding van afvalstoffen
4	inrichtingen voor de productie en het gebruik van bedekkingsmiddelen, kleurstoffen en pigmenten
5	Inrichtingen voor de productie van biociden
6	vaste brandstoffen
7	Chemicaliën
9	Dieren
10.2	spiritus- en gistfabrieken
17.3	beheersing van de uitstoot van VOS bij opslag en verlading benzine
19	inrichtingen voor het mechanisch behandelen en het vervaardigen van artikelen uit hout (schrijnwerkerijen)
20.2	Petroleumraffinaderijen
20.3	Cokesovens
20.4	Productie van glas, glas- of rotsvezels...
23	Productie en behandeling van kunststoffen
25	Productie van leder
28	Minerale meststoffen
29	Diverse metallurgische processen
30	Fabricage van keramische producten en asfaltbetoncentrales
31	Machines met inwendige verbranding
33	Installaties voor het behandelen van papier of karton

43	Stookinstallaties
45.4	branderijen voor koffie of chicorei
45.5	bereiding van azijn
58	Crematoria
59	activiteiten die gebruik maken van oplosmiddelen

Opm.: overslag van afvalstoffen is meestal een klasse 1-activiteit.

In totaal gaat het over 86 klasse 2-bedrijven en 46 klasse 3-bedrijven.

We zullen de Vlaamse Milieu-inspectie vooraf betrekken en hen proberen overtuigen om gelijktijdig de klasse 1-bedrijven door te lichten.

Het Havenbedrijf gaf bij een eerste aftoetsing aan vragende partij te zijn om dit project -na afloop en positieve evaluatie- eventueel te herhalen in het havengebied, en dan zeker samen te werken met de Vlaamse MI om de klasse 1-bedrijven mee door te lichten.

5. Communicatie

- Overleg met of informeren van de rechtstreekse partners (kabinet, DMK, DE, politie?)
- Voorstelling project aan de commissie Welzijn, Werk en Leefmilieu
- Contact opnemen met de Milieu-inspectie Oost-Vlaanderen en het Havenbedrijf en hen betrekken
- Mailing aan de bedrijven en bedrijvenverenigingen (via kanalen van Dienst Economie?): aankondiging project
- Infosessies per bedrijventerrein met toelichting regelgeving, opzet project... incl. documentatie (bv. fiches met technische uitleg per rubriek, infoblad over wijzigingen n.a.v. de omgevingsvergunning m.b.t. aanvragen/aanpassen van de vergunning/melding)
- Info op de websites (Stad Gent, OOG...)
- Aankondiging project: pers
- Telefonische afspraken voor plaatsbezoeken
- Verdere opvolgstappen in het toezichtsproces
- Eindrapport
- Communicatie eindresultaten

6. Aanpak van het project (stappenplan, fasering, timing)

Dit project wordt ingeschat te lopen over 2 jaar. Startend op 18 oktober 2016 met een toelichting aan de commissie Welzijn, Werk en Leefmilieu, en eindigend op 1 januari 2019. Er wordt dan een eindrapport opgesteld tegen 31 maart 2019.

Omdat de werklast moeilijk in detail in te schatten is vooraf, willen we per bedrijventerrein werken en telkens gestructureerd tewerk gaan o.b.v. onderstaande fasering. Na het eerste bedrijventerrein (en volgende?), maken we een tussentijdse evaluatie om te bekijken of bijsturing noodzakelijk is.

////////////////////////////////////

Fase 1. de voorbereiding (01/11/2016 – 28/02/2017)

- Opstellen databank bedrijven
- Opstellen informatieve brieven, voorbereiden infosessies
- Opstellen van checklijsten met de relevante wetgeving en rubrieken
- Procedures uitschrijven?
- Communicatiemateriaal uitwerken?
- Verdeling van de bedrijven over de toezichthouders

Fase 2. de informatieve fase (01/02/2017-31/06/2017)

Naast algemene infosessies per bedrijventerrein, zal dit gebeuren aan de hand van plaatsbezoeken na afspraak met de exploitant. Per bedrijf wordt eerst alle relevante info verzameld en worden eventueel noodzakelijke stukken opgevraagd (zoals bijvoorbeeld attesten van keuring). De toezichthouder bekijkt op voorhand dit dossier, incl. de bestaande vergunning en bekijkt welke de sectorale en bijzondere voorwaarden zijn. Tijdens het plaatsbezoek wordt de zaakvoerder of verantwoordelijke voor de milieuwetgeving uitgebreid ingelicht over de voorwaarden verbonden aan zijn milieuvergunning en wordt samen met hem het bedrijf doorgelicht. De zaken die nog in orde moeten gesteld worden, worden informatief per brief bevestigd.

Fase 3. de controlefase (01/03/2017 – 31/12/2018)

Hierin worden tweede of derde plaatsbezoeken voorzien. Aspecten die niet in orde zijn na een tweede plaatsbezoek worden in een aanmaning verwerkt. Indien na een derde plaatsbezoek deze zaken nog steeds niet in orde zijn wordt er proces-verbaal opgesteld. Tweede en derde plaatsbezoeken hoeven niet meer aangekondigd te gebeuren.

Fase 4. de evaluatiefase (01/01/2019 – 31/03/2019)

Er wordt een evaluatie gemaakt. Het eindrapport wordt opgesteld.

7. Mankracht en middelen

Er zullen 2 VTE toezichthouders werken op dit project, inclusief de projectleider (die mogelijks tot de afdeling beleids- en juridische ondersteuning behoort). De administratieve medewerkers (front- en mid-office) ondersteunen.

Een hervergunning/verandering van een klasse 2-dossier brengt voor dienst Milieu en Klimaat een extra werklust met zich mee, nl. van gemiddeld 2,5 dagen per dossier voor advisering en 6u per dossier voor administratieve afhandeling.

8. Koppeling met andere projecten, linken naar andere beleidsdomeinen

- Dienst Milieu en Klimaat: afdeling vergunningen, afdeling hinder
- Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning: afdeling vergunningen
- Dienst Economie

- Milieu-inspectie Oost-Vlaanderen
- Havenbedrijf
- VMM voor evaluatie?

9. Evaluatie van het project

Het project wordt als gunstig geëvalueerd wanneer de meeste bedrijven geïnformeerd en gesensibiliseerd zijn over de wetgeving en zich in orde gesteld hebben.

Er wordt bijgehouden welke stappen daarvoor nodig waren, wat het spontane naleefgedrag was en welke overtredingen er waren bij het begin van het project.

Verdere indicatoren: aantal aanmaningen, aantal PV's, aantal bestuurlijke maatregelen, aantal hervergunningen/veranderingen in (melding en) vergunningen.

Er kan op het einde van het project een inventaris worden opgesteld van de genomen stofbeperkende maatregelen. Op basis van verplichte emissieverslagen voor stookinstallaties kan onderzocht worden of emissiereducties kwantitatief in beeld kunnen gebracht worden.

Ter **illustratie** van de uitvoering van het project, kan verwezen worden naar de **resultaten** voor het Industrieterrein Drongen :

44 bedrijven komen daar in aanmerking voor een plaatsbezoek. Daarvan hebben 12 bedrijven klasse 2 vergunningen en 10 klasse 3 meldingen. Deze bedrijven werden bepaald op basis van hun huidige melding of vergunning. Er werden ook 21 bedrijven toegevoegd die we via KBO en hun daar weergegeven activiteiten als mogelijks in aanmerking komende ontdekten. Tijdens onze plaatsbezoeken krijgen we soms ook aanwijzingen van exploitanten over bedrijven die ook wel mogen doorgelicht worden omdat ze geen melding of vergunning hebben of niet in orde zijn. Deze bedrijven worden bijgezet in het lijstje.

Totaal 44 dossiers

Enkel administratief doorgenomen: 18 dossiers onmiddellijk afgesloten: 4 klasse 1, 5 gestopt/verhuis, 9 zuster-/onderaanneming.

Dossiers 26 Plaatsbezoeken en controles. Volgende zaken waren niet in orde:

- Keuringsattest bovengrondse houders 5
- Keuringsattest ondergrondse houders 4
- Verklaring conformiteit van houders 4
- Rioleringsplan 1
- Emissiemeting stookinstallatie 3
- spuitcabine 1
- Inkuipingen gevaarlijke producten ontbreken of zijn te klein 4
- **Melding of vergunning niet meer actueel (ontbrekende rubrieken of hoeveelheden) 8**

- verwarmingsinstallaties: Attest van keuring en onderhoud 10
- verwarmingsinstallatie: meetverplichting afgassen 2
- Compressoren, verslag van het in- en uitwendig onderzoek dat 5 jaarlijks dient te gebeuren 4
- Keuring elektrische laagspannings- en hoogspanningsinstallatie zonder inbreuken 9
- Airco's: attest keuring en onderhoud 4
- keuring branddetectie 1
- brandveiligheidsattest 6
- **Geen melding 4**
- **Geen vergunning 1**

Geen overtredingen en dus meteen in orde: 5

Sensibiliserende brief met tekortkomingen: 21

Aanmaningen: 5

Pv's: 0

In orde: 11

Zoals hiervoor reeds aangegeven is dit het meest recente, bijna afgeronde, proactieve milieuhandavingsproject van Gent. **Andere dergelijke uitgevoerde projecten** betreffen (meer informatie in de documenten in bijlage) :

- **2005 : Project “Controle van de droogkuisbedrijven”** (in opdracht van “Aminal Milieu-Inspectie, “Uitdragen handhaving naar lokale overheden”)
 - o Sector gekozen door het Vlaamse Gewest (droogkuisbedrijven zijn vooral klasse 2 en 3 inrichtingen; milieu-impact door gebruik van chloorhoudende solventen; beheersbare omvang van de sector; ruime verspreiding over het Vlaams grondgebied; vaak gelegen tussen bewoning)
 - o **Identificatie van droogkuisbedrijven via gele gids en internet**
 - o Informatieverschaffing aan de sector
 - o Plaatsbezoeken
 - o Checklist
 - o Opvolging
- **2008 : Project “Carwashes”** (eigen initiatief van Gent maar voortbouwend op de ervaringen van het Vlaams aangestuurd project inzake droogkuisbedrijven)
 - o Sector geselecteerd op basis van de milieu-impact, de beheersbare omvang van de sector, de ruime verspreiding over het Gents grondgebied en de ligging van de bedrijven, vaak tussen de bewoning
 - o **Identificatie van carwashes via gouden gids en vergunningendatabank**
 - o Informatieverschaffing aan de sector
 - o Plaatsbezoeken
 - o Checklist
 - o Opvolging

- **2008 : Project “Bakkerijen”** (eigen initiatief van Gent maar voortbouwend op de ervaringen van het Vlaams aangestuurd project inzake droogkuisbedrijven)
 - o Sector geselecteerd op basis van de milieu-impact, de beheersbare omvang van de sector, de ruime verspreiding over het Gents grondgebied en de ligging van de bedrijven, vaak tussen de bewoning
 - o **Identificatie van bakkerijen via gouden gids en vergunningendatabank**
 - o Informatieverschaffing aan de sector
 - o Plaatsbezoeken
 - o Checklist
 - o Opvolging
- **2012 : Project “Standaardgarages en -carrosseriebedrijven** (eigen initiatief van Gent maar voortbouwend op de initiatieven van het Vlaams aangestuurd project inzake nieuwe regelgeving voor standaardgarages en -carrosseriebedrijven)
 - o Sector geselecteerd op basis van de milieu-impact, de beheersbare omvang van de sector, de ruime verspreiding over het Gents grondgebied en de ligging van de bedrijven, vaak tussen de bewoning
 - o **Identificatie van garages en carrosseriebedrijven via gouden gids, vergunningendatabank en lijsten van de beroepsverenigingen**
 - o Informatieverschaffing aan de sector
 - o Plaatsbezoeken
 - o Checklist
 - o Opvolging
- **2015 : Project “Horeca”** (eigen initiatief van Gent maar voortbouwend op de initiatieven van het Vlaams aangestuurd project inzake nieuwe regelgeving inzake geluidsnormen)
 - o Sector (cafés, dansinrichtingen, jeugdhuizen, feest- en evenementenzalen en andere lokalen waar men muziekactiviteiten laat doorgaan) geselecteerd op basis van de milieu-impact, de beheersbare omvang van de sector, de ruime verspreiding over het Gents grondgebied en de ligging van de bedrijven, vaak tussen de bewoning
 - o **Identificatie van horeca-inrichtingen via de Dienst Economie en de politie**
 - o Informatieverschaffing aan de sector
 - o Telefonische screenings en plaatsbezoeken
 - o Checklist
 - o Opvolging

D. KASTERLEE

In zijn beoordeling van de methodieken stelt Kasterlee inzake de “**blinde vlek acties**”:

Deze methode is eenvoudig en lijkt best uitgevoerd te worden door de wijkagenten (indien dat tot hun opdracht kan behoren) : zij 'kennen' hun buurt en kunnen makkelijk mensen aanspreken. Dit staat niet in de weg dat zij dit gestructureerd kunnen aanpakken : per wijk/ per site, ...

Deze reactie geeft aan dat (het gebrek aan) **capaciteit** ook voor Kasterlee een belangrijk probleem is inzake **proactieve milieuhandhavingsacties** :

Zeer terecht komt in het document naar boven dat het toepassen van de methodieken afhankelijk zal zijn van lokale capaciteit, mensen en middelen. De suggestie dat er methodes zijn die door administratieve medewerkers, zelfs door jobstudenten, kunnen worden uitgevoerd, zolang het enkel gaat om de informatieverzameling lijkt me in deze problematiek van belang. Binnen onze gemeente, en ik meen te mogen stellen bij uitbreiding op het niveau van de politiezone, is er mijns inziens momenteel geen ruimte om deze problematiek systematisch en structureel op te pikken. Onvergunde iioa's komen nu veelal aan het licht door klachten van hinder.

Dit gold ook voor **Borgloon** :

Borgloon is een kleine landelijke gemeente waar de dienst omgeving momenteel onderbemand is en we met een beperkte bezetting de taken zo goed mogelijk proberen te volbrengen.

Concreet betekent dit helaas ook dat wij niet in de mogelijkheid zijn om op zoek te gaan naar onvergunde ingedeelde inrichtingen op ons grondgebied.

Uw studie lijkt ons nochtans zeer interessant, maar wij kunnen u enkel mededelen dat wij op dit ogenblik geen gebruik maken van de door u bevraagde methodieken.

E. DIEST

Vaststellingen op het terrein zijn voor Diest essentieel in het milieuhandhavingsbeleid. De **wijkagent** wordt daarbij gezien als een cruciale bron van informatie (“antenne op het terrein”) voor de milieutoezichthouder.

Alhoewel het Milieuhandavingsplan van Diest wel de **wens** voor proactieve milieuhandavingsinitiatieven uitdrukt, zijn die in de **realiteit** zeer beperkt wegens een gebrek aan **tijd, mensen en middelen**, die dan trouwens in eerste instantie worden ingezet voor **klachten en meldingen**. Wel werd in het verleden, in de mate van het mogelijke, gepoogd om deel te nemen aan proactieve

milieuhandhavingsacties op **initiatief van het Vlaamse Gewest** (koelinstallaties, zwembaden, enz). Op **eigen initiatief** werd in het verleden al wel eens een bescheiden poging ondernomen om een industrieterrein of een steenweg systematisch te controleren inzake vergunnings- en meldingsplicht, en de naleving ervan. Dergelijke acties gingen gepaard met communicatie en overleg met de betrokken bedrijven, zodat de mogelijkheid er was om zich alsnog in regel te stellen. Publiek werd over deze acties niet gecommuniceerd (regionale pers of TV) en was altijd voorafgaandelijke lokale politieke goedkeuring nodig.

Gelet op de beperkte capaciteit heeft Diest een **voorkeur** voor **blindevlek acties** in **opdracht** of in **samenwerking** met het **Vlaamse Gewest** (Departement of IVA's) of **Interleuven**. Deze verhogen ook de **lokale aanvaardbaarheid** van de acties.

F. WERVIK

Gelet op de bijzonder beperkte capaciteit inzake milieuhandhaving in Wervik, waardoor de **mogelijkheden** voor **proactief toezicht** quasi nihil zijn, wordt ook de **voorkeur** gegeven aan **deelname** aan **gewestelijke acties**, die door de gewestelijke overheden worden voorbereid en ondersteund (**informatietools, checklists, enz**). Gewestelijke acties zorgen daarenboven voor een grotere **lokale aanvaardbaarheid** van dergelijke blindevlek acties.

Een niet te onderschatten element dat dergelijke blindevlek acties met zich meebrengen, is niet alleen de hiervoor reeds vermelde **werklast om zo'n acties op te zetten**, maar ook de **werklast die de opvolging van dergelijke acties met zich mee brengt**. Voor elke vastgestelde OII moet immers een **regularisatietraject** worden opgestart dat eveneens veel **tijd, mensen en middelen** vraagt, die er niet zijn. Intergemeentelijke samenwerking inzake handhaving is er niet in Wervik.

G. HASSELT

In principe worden in Hasselt **bijna geen proactieve milieuhandhavingsacties**, in de vorm van blindevlek acties, uitgevoerd op het vlak van OII. De meeste vaststellingen gebeuren sowieso op basis van **meldingen en klachtendossiers**.

H. BREDENE

Actie op het terrein is voor Bredene de **beste methodiek** om OII te identificeren. En hoe beter de milieutoezichthouder zijn eigen stad of gemeente kent ("wat gebeurt er achter de voorgevels?"), hoe makkelijker dit kan zijn. Evenwel moet worden opgemerkt dat Bredene, als **typische kustgemeente** quasi geen industrie heeft (die zit in Oostende), quasi geen landbouwbedrijven (3), en slechts één beperkte KMO zone. Behalve voor de kustgemeenten die ook havensteden zijn, is Bredene op dit vlak representatief voor heel wat kustgemeenten. De **meeste milieuproblemen** die toezicht en optreden noodzaken zijn afkomstig

////////////////////////////////////

van **particulieren** die **zelfstandige** zijn in **bijberoep** (garages, schrijnwerkerijen, enz). Klachten over bedrijven “met een plakkaat aan de voorgevel” zijn heel beperkt.

Voormelde actie op het terrein gebeurt in eerste instantie door **wijkagenten**, die net zoals in Kasterlee de **“ogen en oren”** van de **milieutoezichthouder** (pas benoemd in Bredene) op het terrein zijn. Er is een goede wisselwerking tussen milieudienst en lokale politie. Hun optreden is **reactief** (150 tot 190 klasse 2/3 inrichtingen, een handvol klasse 1 inrichtingen), niet pro-actief. **Sensibilisering** en **regularisering** is de doelstelling, wat best lukt bij de recente inrichtingen, in tegenstelling tot inrichtingen die er al een tijd zijn. Het reactieve milieu-optreden is gebaseerd op de vele **klachten en meldingen** die er zijn, en **politiek prioritair** zijn (zelfs indien deze eigenlijk op burenhinder neerkomen). Pro-actief optreden van de milieutoezichthouder is politiek geen probleem, maar is geen prioriteit (in tegenstelling tot ruimtelijke ordening waar dit wel een prioriteit is van de bevoegde schepen).

Blindevlek acties (hetzij geografisch, hetzij sectoraal) zijn zeldzaam in Bredene, maar een paar jaar geleden werd het enige **bedrijventerrein** (KMO zone) wel gecontroleerd : op de 20 gecontroleerde bedrijven bleken er een viertal niet of onvoldoende vergund te zijn (waaronder een betoncentrale en een afvalverwerkend bedrijf). Die **controle-actie** nam een **tweetal maanden** in beslag en de uiteindelijke regularisering van de OII nam een jaar in beslag. Eventuele (**sectorale**) **blinde vlek acties** in de toekomst worden bij voorkeur uitgevoerd in **samenwerking** met het **Departement Omgeving**, die dan het nodige voorbereidende werk kan doen (keuze van sectoren, aanmaken van checklist, enz).

I. WILLEBROEK

Het hoofd van milieutoezicht in Willebroek was 22 jaar milieutoezichthouder in Bornem, en nu 3 jaar in Willebroek. Het destijds in Bornem ontwikkeld **handhavingsbeleid** wordt nu ook geïntroduceerd in Willebroek, via een pas goedgekeurd **milieuhandhavingsplan** waarin een **evenwicht** is gezocht tussen **reactief** (n.a.v. klachten en meldingen (waarbij zaken die eigenlijk burenhinder zijn evenwel sterk worden afgehouden)) en **pro-actief** (n.a.v. eigen vaststellingen) **milieutoezicht**. Het **pro-actief** optreden zal o.a. de vorm aannemen van het screenen van **specifieke sectoren** (garages, spuitcabines, horeca, enz), **blindevlek acties** dus, gericht op vergunde en onvergunde inrichtingen. De milieutoezichthouder was destijds (begin jaren 2000) ook betrokken bij een allereerste project in **Klein-Brabant** (Bornem/Puurs/St Amands) gericht op het identificeren van OII. Het inspireerde het in het eerste rapport van dit project beschreven **“Vijfhoeksoverleg”** (-convenant). Twintig jaar later blijven **blindevlek acties** echter de **uitzondering** wegens een **gebrek aan voldoende mensen, middelen en tijd**. **Acties** die **ondersteund** worden door het **Departement Omgeving**, dat dan het nodige voorbereidende werk kan doen (keuze van sectoren, aanmaken van checklist, enz), zijn zeker **welkom** en gegarandeerd van **deelname**. Ze bieden tevens een **“excuus”** naar de lokale doelgroepen en een duidelijk **tijds kader**. Het voormalig **gemeentelijk milieuconvenant** had hier een goed kader geboden. Het uitoefenen van toezicht via een intergemeentelijk samenwerkingsverband geniet niet de voorkeur.

DEEL III INTERNET EN SOCIAL MEDIA SEARCH

A. INLEIDING

Het gebruik van **internet, social media en publiciteit** in lokale dag- en weekbladen is de **tweede methodiek** die met de weerhouden steden en gemeenten werd afgetoetst. Zoals eerder aangegeven is het veelal een **actuele versie** van het **gebruik** van de **Gouden Gids** in het verleden.

B. BRUGGE

Het verrichten van een internet en social media zoekactie, ter identificatie van OII, wordt in Brugge voornamelijk gebruikt in **combinatie** met en/of als **aanvulling** op **blindevlek acties**.

C. GENT

Het verrichten van een internet en social media zoekactie, ter identificatie van OII, wordt eveneens in Gent voornamelijk gebruikt in **combinatie** met en/of als **aanvulling** op **blinde vlek acties**.

D. KASTERLEE

Kasterlee staat **kritisch** t.a.v. internet en social media zoekacties als **basismethodiek** voor de identificatie van OII :

Deze methodiek lijkt bijzonder tijdrovend (en eindeloos) en niet efficiënt om structureel onderzoek te doen. Uiteraard gebruiken we internet en facebook, ... nu ook als een hindermelding ingediend wordt of een omgevingsaanvraag waarvan we vermoeden dat die niet het geheel van de werkelijke activiteiten omvat, om te zien of en welke reclame wordt gemaakt e.d., maar dan kan je heel gericht zoeken.

E. DIEST

In Diest werden tot nog toe **geen** proactieve milieuhandhavingsacties gebaseerd op internet en social media zoekacties. Reclameberichten in **lokale dag- en weekbladen** resulteerden wel al in de vaststelling van OII.

F. WERVIK

Het gebruik van internet en social media in het milieuhandhavingsbeleid van Wervik is **zeer beperkt**, en werd eigenlijk enkel gebruikt in het kader van de paar gewestelijke milieuhandhavingsacties waaraan Wervik in het verleden deelnam.

G. HASSELT

In tegenstelling tot de andere steden en gemeenten is het gebruik van internet en social media als **basismethodiek** voor de **identificatie** van OII wel **succesvol** in Hasselt :

Zowel de dienst vergunningen als ikzelf hebben voorlopig het meeste succes gehad met het zoeken op internet en social media. Persoonlijk heb ik zo ooit bijvoorbeeld eens een handhavingsactie georganiseerd naar carwashes in Hasselt waar veel niet-vergunde, of niet volledig vergunde inrichtingen uitkwamen.

Naar het voorbeeld van die **carwashes**-actie, heeft Hasselt nu, in het kader van dit pilootproject, een internet en social media zoekactie gedaan naar **schrijnwerkerijen** in Hasselt. Dit leverde 14 “schrijnwerkerijen” op, waarvan er 11 werkelijk aan dit begrip beantwoordden. Bij het vergelijken met de eigen milieuvergunningendatabank bleek dat er 7 een milieuvergunning hebben, 4 niet. Van die 4 bleek bij nader onderzoek 1 wel in orde te zijn (verhuis) en 3 effectief geen milieuvergunning te hebben. Bij 1 van hen is een inspectie nodig. Gans deze **identificatie-oefening** nam ongeveer 2,5 uur in beslag. De sector van de schrijnwerkerijen werd genomen omdat deze op geen enkel manier “verdacht” was.

H. BREDENE

Het gebruik van internet en social media als methodiek voor het identificeren van OII wordt in Bredene als **arbeidsintensief** ervaren : vaak levert een dergelijke zoektocht veel **informatie** op die noodzakelijkerwijze moet **gefilterd** en **gestructureerd** worden (cf verhuisde inrichtingen, niet-relevante inrichtingen, activiteiten van “bijberoepers”, enz), en daarom weinig nuttig is als basismethodiek voor OII. Voor **bijkomende informatie** m.b.t. een **individuele inrichting** die dan specifiek kan gezocht worden, kan dat natuurlijk wel zijn nut hebben.

In het kader van dit pilootproject werden (door de past benoemde en in opleiding zijnde milieutoezichthouder) een beperkt aantal **steekproeven online** (alsook via KBO, zie verder) gedaan, en die leverden **9 onbekende inrichtingen** op (in vergelijking met het milieuvergunningenregister van Bredene). Van die 9 waren er 5 garages ("bijberoepers"). In totaal (opleiding enerzijds zoekopdrachten anderzijds) werden **4 werkdagen** besteed aan deze oefening (online zoeken van de inrichtingen, vergelijking met het gemeentelijk milieuvergunningenregister, navraag bij exploitanten). T.a.v. die 9 inrichtingen zal nu verdere opvolging gebeuren.

I. WILLEBROEK

Het verrichten van een internet en social media zoekactie, ter identificatie van OII, wordt in Willebroek voornamelijk gezien als nuttig in **combinatie** met en/of als **aanvulling** op **blindelek acties**.

////////////////////////////////////

DEEL IV KRUISPUNTBANK ONDERNEMINGEN

A. INLEIDING

Het gebruik van de Kruispuntbank Ondernemingen (KBO), zowel de rubriek “publieke informatie” als de rubriek “informatie voor administraties”, lijkt in **theorie** toezichthouders heel wat **mogelijkheden** (locatie, nace-code, enz) te bieden om na te gaan of inrichtingen of activiteiten op hun grondgebied al dan niet meldings- of vergunningsplichtig zijn. In de **praktijk** blijkt deze **derde methodiek** om OII te **identificeren** evenwel **niet zo aantrekkelijk** te zijn.

B. BRUGGE

Het gebruik van de KBO wordt in Brugge **niet** aanzien als een **basismethodiek** voor het **identificeren** van OII :

Het KBO wordt niet aanbevolen als methodiek aangezien deze databank niet al te gebruiksvriendelijk is en onoverzichtelijk. Het kan echter wel aanvullend gebruikt worden in het kader van de blindevlek acties.

C. GENT

Ook in Gent wordt de **KBO** hoofdzakelijk gebruikt als een **aanvullende informatiebron** in het kader van blindelek acties.

D. KASTERLEE

Een zelfde mening is Kasterlee toegedaan : de **datakwaliteit** van de **KBO** is immers vaak **onvoldoende**.

Terecht is opgemerkt dat de datakwaliteit soms eerder bedroevend is. Gezien het opzet is om onvergunde iioa's op te sporen, eerder dan de datakwaliteit van de KBO te verbeteren, lijkt deze methode eerder aanvullend te gebruiken dan structureel onderzoekend. Zeker omdat er ontelbare bedrijfjes zijn die geen effectieve iioa's hebben, ondanks de opgegeven activiteiten in de KBO : de omgekeerde wereld dus, die veel onnuttig werk zou opleveren. Deze methode kan als tool worden gebruikt ter opvolging van blinde vlek acties.

E. DIEST

Het KBO wordt in Diest, in het kader van het milieuhandhavingsbeleid, aanzien als een **extra bron van informatie** inzake ingedeelde inrichtingen of activiteiten. Niet als een basismethodiek voor het opsporen van OII. Indien gebruikt, wordt de KBO vaak ook gecombineerd met **Geopunt**, de Vlaamse centrale

toegangspoort tot geografische overheidsinformatie, die geografische informatie toegankelijk maakt voor overheidsinstanties, burgers, organisaties en bedrijven.

F. WERVIK

Ook in Wervik is er geen groot enthousiasme voor het gebruik van de KBO ter identificatie van OII. Vaak beperkt de info zich immers tot de **maatschappelijke zetel**, en is niets opgenomen i.v.m. de **exploitatiezetels**. Wel kan het raadplegen van de KBO soms wel **andere interessante info** aan het licht brengen, zoals het aanwezig zijn van x aantal bedrijven op één en het zelfde adres, of de opdeling van een groot pand in kleine units met diverse exploitanten.

G. HASSELT

Hasselt vindt het gebruik van de KBO vooral interessant wanneer **bedrijven** vaak van **eigenaar wisselen**, en het KBO nr dus wisselt. Het **wisselend eigenaarschap** kan ook vaak een teken zijn van **criminele activiteiten**.

H. BREDENE

Bredene beschouwt het gebruik van de KBO als een veel **gestructureerder methodiek** voor de identificatie van OII dan het gebruik van internet en social media, dank zij de **specifieke zoekmotor** van de KBO. Niettemin bleek uit een **steekproef** in het kader van dit pilootproject dat er in Bredene veel meer **industrie** zou zijn dan er in werkelijkheid is : dit was voornamelijk te wijten aan het reeds eerder gesignaleerd probleem van **maatschappelijke zetel v exploitatiezetel**. Sowieso is de KBO nuttig om m.b.t. een **specifiek bedrijf** bijkomende **specifieke info** te verwerven.

I. WILLEBROEK

In Willebroek wordt de **KBO** eveneens aanzien als **minder accuraat** en **minder overzichtelijk** dan gewenst en verhoopt. Herhaaldelijk klopt de verschaft info niet en het proces wordt gezien als te administratief. Een **startinstrument** is het dan ook **niet** voor de identificatie van OII, maar aanvullend en specifiek kan het wel nuttig zijn.

DEEL V VERVALLEN EN AFGELOPEN VERGUNNINGEN

A. INLEIDING

Ingedeelde inrichtingen kunnen **onvergund** worden wanneer de initieel verleende **vergunning** is **vervallen** of **afgelopen**. Het controleren van deze inrichtingen, teneinde na te gaan of de eerder vergunde activiteit niet gewoon wordt verdergezet, is de **vierde methodiek** ter **identificatie** van OII die werd afgetoetst bij de weerhouden steden en gemeenten.

B. BRUGGE

Het bijhouden van de start, de looptijd en het einde van verleende milieuvergunningen is **geen sincecure**. En (gewestelijke) **databanken** en (omgevings)**loketten** zijn daarbij niet altijd even behulpzaam als zou mogen worden verwacht. In Brugge gebeurt dit bijhouden in hoofdzaak nog **manueel** en met een eenvoudige **excel tabel**.

Het Team Inspectie & Handhaving van de Cluster Omgeving beschikt over een lijst van afgelopen/vervallen vergunningen die wordt nagezien door administratieve medewerkers. Sinds de omgevingsvergunning wordt nieuwe software gebruikt, terwijl de oude vergunningen in een ander programma geregistreerd werden. Het opmaken van een volledige lijst van alle lopende vergunningen is niet eenvoudig en moet zorgvuldig en hoofdzakelijk manueel uitgevoerd worden.

C. GENT

Ook in Gent is het gekomen van een **lijst** van de vervallen/afgelopen milieuvergunningen **niet** iets dat in een **handomdraai** gebeurt, zeker niet voor deze verleend voorafgaand aan de invoering van het **omgevingsloket**. Daarenboven moet rekening gehouden worden met **vragen** als : vroeg iemand een hernieuwing ?, meldde iemand een stopzetting ?, vergunde een andere overheid opnieuw de inrichting ?, staat de vergunning op de juiste naam ? De **antwoorden** op deze vragen blijken niet altijd uit een of andere database.

D. KASTERLEE

Kasterlee ziet de **logica** van deze **methodiek** voor de **identificatie** van OII, maar wijst tegelijkertijd op de **problemen** voor het **verleden**, het **heden** en de **toekomst** :

Op dit moment (nu er nog vele iioa's voor bepaalde duur zijn vergund) lijkt deze methode logisch, zij het dat niet van alle verleende vergunningen de einddatum digitaal werd geregistreerd en dus opvraagbaar is voor onze gemeente.

In de toekomst zal er eerder gezocht moeten worden naar een methodiek om de voor onbepaalde duur verleende vergunningen systematisch aan te sporen om hun vergunning te actualiseren. Een idee kan zijn dat vanuit het omgevingsloket door de Vlaamse administratie elke twee jaar de vergunninghouders van één bepaalde sector (bv. garages, schrijnwerkers, landbouwbedrijven,...) worden aangeschreven met de vraag hun vergunningen zo nodig te actualiseren. De te behandelen dossiers die daaruit voortvloeien zijn dan van dezelfde aard, wat de afhandeling kan bevorderen.

E. DIEST

De methodiek van vervallen/afgelopen milieuvergunningen is voor Diest **niet evident** om OII te identificeren. Er is **geen enkel uptodate bestand** waaruit een lijst te trekken valt van afgelopen/vervallen milieuvergunningen. Betreurd wordt dat in het **omgevingsloket** niet alle documenten van het verleden zijn opgenomen. Een koppeling van verschillende databanken is wenselijk maar dat stuit dan weer op **GDPR problemen**.

F. WERVIK

In Wervik werd de voorbije 15 jaar manueel een **excel lijst** bijgehouden van alle (3600) vergunde/gemelde ingedeelde inrichtingen (naam, locatie, begin, einde). Sedert de invoering van het **omgevingsloket** werd deze lijst niet meer geactualiseerd, en zal waarschijnlijk verdwijnen als de enige toezichthouder binnen een paar jaar met pensioen gaat. Het omgevingsloket ("een ramp") wordt niet als een valabel alternatief aanzien.

G. HASSELT

Het bijhouden en opvolgen van het milieuvergunningenbestand is ook in Hasselt een **moeilijke aangelegenheid**, waardoor het niet evident is om op basis daarvan actie te ondernemen t.a.v. OII. De **opvolging** van **verlopen milieuvergunningen** gebeurt momenteel dan ook **niet tot zeer sporadisch**.

H. BREDENE

Bredene stelt een quasi perfect **milieuvergunningenregister** te hebben, waarbij alle “bewegingen” (overdrachten, verlengingen, enz) continu worden opgevolgd. Specifieke acties werden er nog niet mee ontwikkeld maar het wordt natuurlijk wel gebruikt in **samenspel** met alle **andere methodieken**. Het **omgevingsloket** wordt beschouwd als niet zo gebruiksvriendelijk als doorgaans voorgesteld.

I. WILLEBROEK

Ook Willebroek beschikt over een **actueel milieuvergunningenregister**. Dankzij het aankopen van bijkomende software in het verleden is dit zeer goed **doorzoekbaar** op grond van verschillende criteria, o.a. **einddatum** van de **vergunning**. Voor de in het **verleden** verleende vergunningen van bepaalde duur wordt dit aanzien als een relevante methodiek voor de identificatie van OII. **Specifieke acties** terzake werden evenwel nog niet ontwikkeld. Naar de **toekomst** toe (vergunningen van onbepaalde duur) wordt deze methodiek echter als minder relevant beschouwd. Tevens wordt ruim gebruik gemaakt van het **Vlaamse Geopunt**.

DEEL VI SLOTBESCHOUWINGEN

A. ALGEMEEN

Dit **pilootproject** inzake methodieken ter identificatie van OII vond plaats in **uitzonderlijke omstandigheden** : de covid-19 situatie en de daaruit voortvloeiende maatregelen maakten dat actie op het terrein quasi onmogelijk was en nog altijd is. Vandaar dat voornamelijk moest terug gevallen worden op **evaluaties in abstracto** en **ervaringen** met de weerhouden **methodieken** in het **verleden**. Daarbij bleek dat deze ervaringen ook **uitzonderlijk** zijn.

De vele gesprekken leren immers dat er **weinig tot geen proactief milieuhandhavingsbeleid** is, in geen enkel van de weerhouden steden en gemeenten. Het milieuhandhavingsbeleid is **reactief**, gebaseerd op **klachten en meldingen** die de lokale toezichthouders bereiken en hen bijna monopoliseren. Een pilootproject dat niet gericht is op het aanpakken van klachten en meldingen, is dan ook niet prioritair, en al zeker niet in covid-19 tijden. De **beschikbare mensen, middelen en tijd**, zijn bijzonder schaars en moeten zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet worden. Het zoeken en vaststellen van OII is een **bijzonder arbeidsintensief proces** (de aanpak, de uitvoering, de opvolging)³⁶ waardoor het nergens een prioriteit is. Enkel **Gent** is er de voorbije jaren in geslaagd een aantal proactieve, sectorale, milieuhandhavingsprojecten uit te voeren.

Uit alle gesprekken met de **lokale milieutoezichthouders** blijkt een **worsteling** met de vele taken, complexe wetgevingen, nodige deskundigheden, politieke gevoeligheden, beperkte uitrustingen, enz. De regelgeving inzake de omgevingsvergunning, het omgevingsloket, de herhaaldelijke deklassering van ingedeelde inrichtingen, het toenemend doorschuiven van toezichtstaken van gewestelijke naar lokale overheden, enz, zijn **dagelijkse kopzorgen**.

Duidelijk is dat er wel een **bereidheid** is om mee te stappen in **gewestelijk geïnitieerde milieuhandhavingsacties**, o.a. ter identificatie van OII, die **ondersteund** worden met (gewestelijk opgestelde) checklists, informatiecampagnes, enz. Een aantal dergelijke **gewestelijke campagnes** in het **verleden** werden duidelijk gewaardeerd. Het gewestelijk karakter van de actie verhoogt trouwens tevens de **lokale aanvaardbaarheid** van de actie. De veronderstelling dat een **gelijkaardige aanpak** via een **intergemeentelijk samenwerkingsverband** of een **politiezone** ook zou gesteund worden, werd **niet overal bevestigd**, integendeel : enkel voor Kasterlee verloopt het milieutoezicht via de politiezone, in alle andere weerhouden steden en gemeenten wordt het milieutoezicht in eigen hand gehouden o.w.v. financiële, politieke of andere redenen. De **vraag** is trouwens of op het niveau van het intergemeentelijk samenwerkingsverband of de politiezone anno 2020 de capaciteit aanwezig is om de voormelde gewenste

³⁶ Althans als wordt gestreefd naar een weloverwogen, goed voorbereide en systematische aanpak van de identificatie van OII, zoals in Gent. De eerder “lukrake” aanpak van Hasselt en Bredene in het kader van het pilootproject toont dat ook op die manier snel en onverwacht resultaten kunnen geboekt worden.

ondersteuning aan steden en gemeenten te geven. Waarschijnlijk is het opportuener dat ook **milieutoezichthouders** op die beleidsniveaus zich kunnen **inschakelen** in **gewestelijke acties**. De intergemeentelijke milieuhandhavingsacties in de provincie Antwerpen in het begin van deze eeuw kunnen in 2020 enkel beschouwd worden als zijnde ver voor op hun tijd, weze het dat de omstandigheden in 2020 nu heel verschillend zijn.

Het pilootproject heeft duidelijk aangetoond dat de **identificatie van OII** geen kwestie is van één specifieke methodiek maar van een **combinatie van methodieken** : de weerhouden methodieken vullen elkaar aan en kunnen tot een **optimaal resultaat** leiden indien voldoende **mensen, middelen en tijd** voorhanden zijn.

Zonder al te detaillistisch en te casuïstisch te willen zijn, kwamen ook de volgende **interessante punten** nog naar voor tijdens de **gesprekken** van het **pilootproject “methodieken identificatie OII”** :

- communicatie over handhavingsacties is essentieel, zowel naar de doelgroep, het publiek, enz;
- politieke steun voor handhavingsacties is essentieel, zowel lokaal als gewestelijk;
- lokale toezichthouders worden nog teveel ingezet voor meldingen en klachten die vormen van burenhinder tussen particulieren betreffen i.p.v. toezicht op Vlareminrichtingen;
- de anderstaligheid van exploitanten is soms een probleem in handhavingsacties;
- de samenwerking op lokaal vlak (administratie, politie, enz) kan vaak nog beter;
- de koppeling leefmilieu – ruimtelijke ordening maakt de regularisatie van leefmilieumisdrijven niet altijd evident;
- voor toezichthouders is het actueel houden van kennis en kwalificatie niet altijd evident;
- de deklassering van ingedeelde inrichtingen (meer en meer klasse 2/3 inrichtingen) en het alzo doorschuiven van toezichtstaken door het gewest naar de lokale besturen, is een groeiend probleem voor de lokale handhaving;
- het controleren van meldingen wordt een steeds grotere uitdaging voor lokale toezichthouders;
- de lokale informatie inzake ingedeelde inrichtingen is niet altijd up to date;
- klachten en meldingen die opvolging behoeven zijn niet enkel afkomstig van burgers maar ook van gewestelijke agentschappen (VMM, OVAM, enz);
- het is noodzakelijk dat “generalistische” lokale toezichthouders ondersteund worden door “gespecialiseerde” gewestelijke toezichthouders;
- een betere data-uitwisseling tussen lokale en gewestelijke overheden is meer dan wenselijk; het VHRM data-tool-project werd positief ervaren;
- overleg met het parket inzake de lokale handhavingsprioriteiten is aangewezen, teneinde aan beide kanten duidelijkheid te hebben wat bij voorkeur kan en moet vervolgd worden;
- niet-naleving van de regelgeving is vaak pure onwetendheid;
- het gebruik van nieuwe technologieën in handhaving is vooral nuttig voor ruimtelijke ordening, minder voor leefmilieu;

- het in het eerste rapport beschreven “vijfhoeksoverleg-convenant” en het in dit rapport beschreven project van Gent zijn mooie voorbeelden van een gefaseerde aanpak der dingen.

Bij voorgaande **vaststellingen** wenst SCB toch nog een aantal **kanttekeningen** te plaatsen :

- Het is essentieel dat steden en gemeenten voldoende mensen inzetten voor de taken inzake vergunningverlening en toezicht (curatief/preventief). De wettelijke minima inzake toezichthouders voor steden en gemeenten (meer ($\Rightarrow$ 2) of minder ($\Rightarrow$ 1) dan 30.000 inwoners/300 ingedeelde inrichtingen) kunnen verkeerdelijk de indruk wekken dat dit altijd en overal voldoende is voor de taak. Daarenboven kan ook vaak worden vastgesteld dat toezichthouders niet altijd voltijds voor toezicht ingezet worden. Kandidaten voor de job van toezichthouder zijn trouwens vaak moeilijk te vinden. De keuze van steden en gemeenten om het toezicht te laten verlopen via samenwerkingsverbanden kan soms ook leiden tot een nog lagere capaciteit (cf 2 toezichthouders per 5 gemeenten). En de financiële stimulans voor toezicht en handhaving die vroeger bestond in het kader van het Milieuconvenant is er nu helaas ook niet meer.
- Hoeveel mensen, middelen en tijd er worden besteed aan het identificeren van OII is dus een kwestie van politieke keuzes en beslissingen. In de beslissingen terzake is niet uit het oog te verliezen de mogelijkheid van gewestelijke ondersteuning (Afdeling Handhaving) voor steden en gemeenten, via de inzet van het gewestelijk team van specialisten en het gebruik van gewestelijke instrumenten (checklists, draaiboeken, enz). Belangrijk daarbij is dat steden en gemeenten de eerste stap zetten en de vraag naar ondersteuning stellen.
- Naast het voorzien van voldoende mensen, middelen en tijd is het belangrijk dat steden en gemeenten ook duidelijke prioriteiten stellen inzake toezicht en handhaving, en over die prioriteiten ook duidelijk communiceren naar hun inwoners en andere belanghebbenden, zodat duidelijk is dat niet elke klacht of melding "prioritair" is. Deze aanpak moet het ook mogelijk maken om een betere balans te vinden tussen pro-actief en re-actief beleid. In die communicatie moet ook gewezen worden op de meerwaarde van toezicht en handhaving.
- De opmerking dat de werklast enkel nog meer toeneemt wanneer OII ontdekt worden, is niet aanvaardbaar : de vergunnings- en meldingsplicht is wettelijk vastgelegd en kan niet worden ontweken of uitgesteld omwille van redenen van werklast.
- De systematische en gefaseerde aanpak van Gent is duidelijk exemplarisch voor andere steden en gemeenten, maar zal in veel steden en gemeenten moeten worden voorafgegaan door het creëren van politiek draagvlak en het communiceren van de aanpak naar de relevante doelgroepen.

Gevraagd naar de **Vlaem-inrichtingen** die **prioritair** zouden moeten zijn in **campagnes** gericht op het **identificeren** van OII, gaven de weerhouden steden en gemeenten de volgende inrichtingen aan :

- koelinstallaties (via één of meerdere sectoren);
- garages;

- schrijnwerkerijen;
- warmtepompen (via één of meerdere sectoren);
- houtkachels;
- bronbemalingen (via één of meerdere sectoren);
- spuitcabines;
- horeca;
- opslag- en overslagbedrijven;
- afvalbedrijven (groenafval, bouw- en sloopafval, enz).

Op te merken valt dat bij het bepalen van sectoren waar OII prioritair moeten worden geïdentificeerd, het aangewezen is dat, als selectiecriteria, de impact op het leefmilieu van de OII voorrang heeft op de impact ervan op de burger.

B. METHODIEKEN

De analyses en gesprekken leren dat de **voornaamste methodiek** ter **identificatie** van OII toch nog altijd de **actie op het terrein** is, de **blinde vlek acties** : hetzij **geografisch**, hetzij **sectoraal**, bedrijven systematisch identificeren, aanspreken, controleren, aanmanen, inspecteren, regulariseren. De **andere methodieken** (KBO search, Internet & Social Media search, vervallen/afgelopen vergunningen ³⁷) zijn niet echt basismethodieken, maar eerder **aanvullende methodieken** : ze hebben een duidelijke toegevoegde waarde wanneer het gaat om het verder in beeld brengen van specifieke bedrijven, maar zijn te onvolledig en te onnauwkeurig om een basisactie op te baseren. De **ervaringen** met geografische en sectorale acties in het verleden geven aan dat deze **tijdrovend** zijn, maar dat de nodige tijdsbesteding noodzakelijk is voor het succes. De in dit rapport vermelde studie van de stad **Gent** inzake **luchtvervuiling** op **bedrijventerreinen** geeft bijzonder mooi de verschillende **fasen** van een dergelijke **aanpak** weer. Voor de **meeste** van de Vlaamse **steden en gemeenten** is dit echter totaal **onhaalbaar**, gelet op de beschikbare **mensen, middelen en tijd**. Vandaar dan ook de **voorkeur** bij tal van steden en gemeenten om zich te kunnen **inschrijven** in een **gewestelijk gecoördineerde actie** waarbij het gewest (Departement Omgeving) in overleg sectoren selecteert, een overzicht van de toepasselijke wetgeving maakt, een checklist terzake opstelt, de te overhandigen documenten specificeert, enz. In het verleden is dit al een paar keer gebeurd en dit is duidelijk vatbaar voor herhaling. Dit alles ligt duidelijk in lijn met de **ondersteunende rol** die het **Departement Omgeving** ambieert t.a.v. het **lokale milieuhandhavingbeleid**, zoals reeds geschetst in **rapport fase 1.1**. Eén van de in dat rapport aangegeven maar niet weerhouden methodieken komt aldus toch weer op het voorplan : in de **toekomstige jaarlijkse omgevingshandhavingplannen** kan het **Departement Omgeving**, in overleg met steden en gemeenten, de voormelde acties ontwikkelen.

³⁷ Het gebrek aan accurate info inzake verleende vergunningen is onaanvaardbaar. Cruciaal is dat voor de toekomst art 5.2.2. DABM ³⁷ ten volle wordt uitgevoerd, en de fouten van het verleden niet worden herhaald.

C. TYPOLOGIE VAN STEDEN EN GEMEENTEN

Met enige **verbazing** is ook vast te stellen dat de **bevindingen** eigenlijk dezelfde zijn in de **zes categorieën** van steden en gemeenten conform de **Belfius typologie**. Het enige **verschil** is de **intensiteit** van de bevindingen. De vaststelling is eigenlijk dat **Gent** de enige was en is die de voorbije jaren enige **ruimte** (inzake mensen, middelen, tijd) had voor **pro-actieve milieuhandhavingsacties** waarbij o.a. **OII** konden worden vastgesteld. Bij alle andere steden en gemeenten is die ruimte simpelweg afwezig. Sommigen gaven zelfs aan dat dergelijke acties gewoonweg niet meer worden overwogen, laat staan uitgevoerd, omdat de **workload post factum** alleen nog maar groter wordt : alle "**ontdekte**" **OII** moeten dan immers op een pad naar **regularisering** gezet worden, waarvoor er sowieso geen tijd, mensen of middelen zijn.

D. DE WEG VOORUIT

Conform het **bestek** is na het pilootproject (1.2) de volgende opdracht (1.3) :

1.3 In het concluderende gedeelte van fase 1 dienen kant-en-klare methodieken (eventueel in de vorm van sjablonen) te worden afgeleverd die kunnen worden ingezet voor het detecteren van onvergunde inrichtingen.

Op de vergadering van de **stuurgroep** van **1 december 2020** moet beslist worden hoe hieraan **gevolg** kan gegeven worden, gelet op de **bevindingen** van **fase 1.2**.

Gelet op de voorkeur inzake **blinde vlek acties (geografisch en sectoraal)**, in samenwerking met of in uitvoering van gewestelijke initiatieven, is een **schets** van de **gefaseerde aanpak** van dergelijke **acties** natuurlijk bijzonder wenselijk. De gefaseerde aanpak (**fase 1** : de voorbereiding; **fase 2** : de informatieve fase; **fase 3** : de controlefase; **fase 4** : de evaluatiefase) van het in dit rapport beschreven project van **Gent** kan daarbij richtinggevend zijn.

De gefaseerde aanpak van het “**vielhoeksoverleg-convenant**” kan echter ook nog altijd als inspiratie dienen. Zoals in het **rapport fase 1.1.** reeds aangegeven, werden in een **eerste fase** alle niet-vergunde bedrijven van een sector bezocht door een personeelslid van de gemeentelijke milieudienst, waarbij werd nagegaan welke vergunningsplichtige activiteiten van toepassing konden zijn. In een **tweede fase** werd controle uitgevoerd op de aanvraag en het bekomen van de vereiste milieuvergunning. In een **derde fase** werden binnen elke sector op basis van systematische steekproeven administratieve controles uitgevoerd op de naleving van de vergunningsvoorwaarden.

In de **schets** van de **gefaseerde aanpak** van de **blinde vlek acties**, kan natuurlijk, en bij voorkeur, ook de **aanvullende** en **ondersteunende rol** van de **andere methodieken** aan bod komen : KBO search, internet en social media search, en het nagaan van vervallen en afgelopen vergunningen.

1.3

Kant-en-klare methodieken

INLEIDING

VISIE

Het spreekt voor zich dat het lokaal milieuhandavingsbeleid een **combinatie** van beide moet zijn, proactief en reactief, en er een goed **evenwicht** tussen beide moet worden gezocht en gevonden. Dit houdt tevens in dat in beide luiken, proactief en reactief, **prioriteiten** zullen moeten worden gesteld, waarvoor de beschikbare **mensen, middelen en tijd** prioritair zullen worden ingezet.

POLITIEKE STEUN

Zo'n evenwichtig, geprioritiseerd, lokaal milieuhandhavingsbeleid, behoeft natuurlijk politieke steun : **burgemeester, schepenen en gemeenteraadsleden** moeten het beleid vorm geven, ondersteunen, promoten en uitvoeren, en dit samen met de **bevoegde ambtenaren** en de **lokale politie**. De praktijk leert dat er nog te vaak te veel onverschilligheid is, en zelfs tegenwerking, vanuit het lokale politieke bestuur, om tot dat evenwichtig, geprioritiseerd, lokaal milieuhandhavingsbeleid te komen. Het spreekt voor zich dat ambtenaren en politiemensen die niet gesteund of zelfs tegengewerkt worden, minder doortastend optreden.

MENSEN, MIDDELEN, TIJD

De politieke steun moet zich niet alleen vertalen in het vormgeven van een lokaal milieuhandhavingbeleid, maar ook in het voorzien van voldoende mensen, middelen en tijd die nodig zijn om het lokaal milieuhandhavingbeleid succesvol te maken. Al te vaak moet nog worden vastgesteld dat wel allerlei lokale milieuhandhavingambities geformuleerd worden, maar dat de **mensen, middelen en tijd** die daarvoor kunnen voorzien en ingezet worden op het niveau van de **lokale ambtenaren en politiemensen**, ondermaats zijn, o.a. met het oog op het identificeren van OII. Het rapport Fase 1.2. van dit project heeft aangetoond dat de **spelregels** inzake het **wettelijk vereiste aantal milieutoezichthouders** (in verhouding tot het aantal inwoners en/of aantal ingedeelde inrichtingen) soms een **excuus** (“we doen wat we moeten doen”) of een **formaliteit** (milieutoezichthouders worden belast met nog andere taken dan het toezicht) durven te zijn. Het is duidelijk dat in veel steden en gemeenten de hoeveelheid beschikbare mensen (en hun voor toezicht beschikbare tijd) voor het lokale milieuhandhavingbeleid **totaal onevenredig** is met de werklast. Het onderbrengen van toezicht en handhaving in een **intergemeentelijk samenwerkingsverband** of op het niveau van de **politiezone** is daarenboven niet altijd een garantie voor de inzet van meer mensen, middelen en tijd, integendeel. **Samenwerking** met de **gewestelijke milieutoezichthouders** kan wel enig soelaas brengen, maar is tot nog toe te casuïstisch. Naast een tekort aan mensen en tijd, is het gebrek aan **middelen** (voor monsternamen, voor metingen, voor apparatuur, voor databases, voor analyses, enz) vaak ook schrijnend, en een rem op het correct en volledig kunnen uitvoeren van de taken als milieutoezichthouder. Het devies “**put your money where your mouth is**” is inzake het lokaal milieuhandhavingbeleid dan ook ten zeerste aan de orde. Op te merken valt trouwens dat ook het vaak nog ontbreken van accurate info inzake verleende vergunningen, het functioneren van de lokale toezichthouders bemoeilijkt. Art 5.2.2. DABM ³⁸ inzake de **omgevingsvergunningendatabank** moet dan ook ten volle worden gerealiseerd.

COMMUNICATIE

De beleidsvisie en de vooropgestelde prioriteiten inzake de lokale milieuhandhaving moeten ook zo duidelijk mogelijk worden gecommuniceerd door de lokale overheid. En dit zowel ten aanzien van **burgers, bedrijven en andere overheden (lokaal, gewestelijk, federaal)**. Daarbij moet worden gewezen op het **proactieve luik** enerzijds, en het **reactieve luik** anderzijds, alsook op de **prioriteiten** zoals vervat in beide luiken. Zo moet bijvoorbeeld duidelijk worden gemaakt dat niet elke klacht of melding prioritair is, en dat klachten of meldingen die niet de (eventuele) schending van de milieuwetgeving betreffen (maar eerder burenhinder zijn), eigenlijk geen taak zijn van de lokale milieutoezichthouders. Een **boodschap** die niet alleen voor **burgers en bedrijven** nuttig is, maar vaak ook, en in de eerste plaats, voor de **lokale bestuurders** zelf.

³⁸ “De Vlaamse overheid houdt een databank bij van de omgevingsvergunningen die toelating verlenen voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten”

De lokale milieuhandhavingsvisie (proactief, reactief, prioriteiten) wordt best uitgeschreven in een **plan of programma**, waarrond de nodige communicatie kan worden verzorgd naar de verschillende doelgroepen.



DEEL II HET REACTIEVE LUIK VAN HET LOKAAL MILIEUHANDHAVINGSBELEID

In rapport Fase 1.2. van dit project werd vastgesteld dat lokale besturen vaak een (zeer) groot deel van de **lokale milieuhandhaving capaciteit** (mensen, middelen, tijd) inzetten voor **klachten en meldingen**. Op zich is er niets verkeerd met dergelijk lokaal **reactief** milieuhandhaving beleid, het opvolgen van klachten en meldingen door lokale milieutoezichthouders en politiemensen, op voorwaarde dat :

- dit **reactief milieuhandhavingbeleid** een proactief milieuhandhavingbeleid niet onmogelijk maak. Zoals hiervoor reeds aangegeven moet de lokale milieuhandhavingvisie een evenwicht tussen beide nastreven, en bijvoorbeeld acties tot identificatie en regularisatie van OII mogelijk maken.
- dit **reactief milieuhandhavingbeleid** focust op daadwerkelijke schendingen van de toepasselijke milieuwetgeving, in het bijzonder de regels voor ingedeelde inrichtingen (meldingsplicht, vergunningsplicht, naleving van vergunningsvoorwaarden). Klachten en meldingen die vormen van burenhinder betreffen, moeten eigenlijk niet behandeld worden door lokale milieutoezichthouders, maar door de lokale politie, de vrederechter, de lokale ombudsdienst, enz.
- dit **reactief milieuhandhavingbeleid** ook prioriteiten stelt, en naar de diverse doelgroepen (inclusief de lokale bestuurders) toe duidelijk maakt dat niet elke klacht of melding prioritair is.

Deze drie **voorwaarden**, samen met de in Deel I besproken **randvoorwaarden**, moeten er voor zorgen dat het **reactief lokaal milieuhandhavingsbeleid** een volwaardig, maar niet langer (alles) dominerend, onderdeel van het lokaal milieuhandhavingsbeleid is en blijft. Ze moeten er tevens voor zorgen dat op deze wijze ruimte wordt gecreëerd voor het voeren van een **proactief lokaal milieuhandhavingsbeleid**.

INLEIDING

40. “Milieudata” 41.

- en Bredene) zijn.

elk van deze elementen wordt hierna nader ingegaan.

PRIORITEITSSTELLING

“... **aan licht-emitterende activiteiten**”. In de motivering van de keuze voor dit project werd duidelijk gesteld:

ntverontreiniging kunnen teweegbrengen vormen dus het voorwerp van dit project.

angrijkste lokale milieuproblemen. Het spreekt voor zich dat ook andere rapporten of plannen (Vlaams,

- 0 mest : <https://www.vlm.be/nl/themas/Mestbank/Achtergrond/Brochures-Mestbank/mestrapporten/Paginas/default.aspx>

<https://www.vmm.be/data>

<https://www.milieurapport.be/milieudata>

42

vergunningvoorwaarden. Indien het werkelijk enkel de bedoeling is om OII te identificeren (en te regulariseren) kunnen via desk research al alle gekende vergunde inrichtingen geëlimineerd worden.

INITIATIEFNEMER

Het rapport Fase 1.2. van dit project heeft aangegeven dat heel wat steden en gemeenten OII (als exclusief project of als deelproject van een groter project) willen **identificeren** en **regulariseren** maar dat ze daarbij vaak terug deinzen voor de **werklust** die dit met zich meebrengt (misschien zelfs wanneer de in Deel I geschetste randvoorwaarden zijn voldaan).

Vandaar dat heel wat **steden en gemeenten** voorstander zijn van **sector-acties** inzake OII waarbij “**het gewest**” het **initiatief** en de **leiding** neemt, en dus schetsen van de relevante wetgeving maakt, checklists ⁴⁴ opstelt, bepaalt welke documenten moeten worden voorgelegd, enz. Hiermee kunnen steden en gemeenten dan aan de slag op hun grondgebied en OII in een welbepaalde sector identificeren en op een traject van regularisatie zetten. Zoals bekend zijn de **lokale milieutoezichthouders** bevoegd voor de klasse 2 en 3 inrichtingen en de **gewestelijke milieutoezichthouders** voor de klasse 1 inrichtingen. Een **samenwerking** die een duidelijke **win-win** kan zijn. Er valt dus veel te zeggen voor een dergelijke aanpak, die in het verleden reeds een aantal keer met succes werd toegepast. Niettemin toont de aanpak van de **stad Gent** en de **stad Brugge** dat ook op **eigen (lokaal) initiatief sector-acties** kunnen worden opgezet en tot een goed einde gebracht.

Voor **locatie-acties** is een gewestelijk initiatief minder voor de hand liggend, gelet op het amalgaam van inrichtingen op locaties als een industrieterrein, een steenweg, enz. Niettemin is de betrokkenheid van de **gewestelijke milieutoezichthouders** ook bij dergelijke locatie-acties wenselijk, gelet op hun **bevoegdheid** voor de **klasse 1 inrichtingen**.

AANPAK

Het pilootproject van Fase 1.2. van dit project toonde aan dat OII eigenlijk via **twee aanpakken** kunnen worden geïdentificeerd : **enerzijds** de “gefaseerde aanpak”, **anderzijds** de “lukraak aanpak”. Beide kunnen succesvol zijn.

De “**lukraak aanpak**” van een bepaalde sector/locatie, zoals toegepast in **Hasselt en Bredene**, toonde aan dat het gebruik van **internet en social media**, samen met **telefonisch opvolging**, diverse OII aan het licht kan brengen, en dit binnen een **beperkt tijdsbestek**. Deze snelle identificatie (nog niet regularisatie) is leuk en mooi meegenomen, maar is **niet echt een duurzame aanpak** van de problematiek : is de gekozen

⁴⁴ Op te merken valt dat steden en gemeenten checklists, zoals gebruikt door gewestelijke toezichthouders, inzake diverse topics kunnen terugvinden op de website van de VHRM (<https://www.vhrm.be>) en op de website van het Departement Omgeving (<https://omgeving.vlaanderen.be>). Zie in het bijzonder : <https://omgeving.vlaanderen.be/inspectie-en-handhaving/checklists-en-instrumenten>. Steden en gemeenten hebben sowieso een vast contactpunt bij de Afdeling Handhaving van het Departement Omgeving, en kunnen daarbij terecht met allerlei vragen, o.a. inzake het gebruik van checklists.

sector/locatie wel (voldoende) problematisch vanuit milieuperspectief, en dus prioritair ? zijn alle inrichtingen van de gekozen sector/locatie in de stad of de gemeente wel bekend, en is de sector/locatiecontrole dus wel sluitend ? is het gebrek aan voorafgaandelijke communicatie niet contraproductief, en dus tijdrovend en vertragend ? enz. De lukraak aanpak is dus eerder geschikt voor het **scoren van een quick win** of voor het **plukken van het laaghangend fruit**, maar niet echt voor het uitvoeren van een op een beleidsvisie gebaseerd lokaal milieuhandavingsbeleid.

De “**gefaseerde aanpak**” van een bepaalde sector/locatie, zoals toegepast in **Gent**, toonde aan dat een weloverwogen en gecombineerde aanpak van methodieken (blindevlek actie, internet en social media search, vervallen en afgelopen vergunningen) ter identificatie van OII bijzonder succesvol kan zijn. Zeker het project “**Proactief toezicht bij bedrijven in industriezone met lucht-emitterende activiteiten**” vertoonde een exemplarische aanpak in verschillende fasen :

Fase 1. de voorbereiding

- opstellen databank bedrijven
- opstellen informatieve brieven, voorbereiden infosessies
- opstellen van checklijsten met de relevante wetgeving en rubrieken
- procedures uitschrijven
- communicatiemateriaal uitwerken
- verdeling van de bedrijven over de toezichthouders

Fase 2. de informatieve fase

- algemene infosessies per bedrijventerrein
- plaatsbezoeken na afspraak met de exploitant

Fase 3. de controlefase

- tweede of derde plaatsbezoeken voorzien
- aanmaning
- proces-verbaal

Fase 4. de evaluatiefase

Naast deze gefaseerde aanpak van het project, was er ook een **duidelijke bepaling** van :

- het probleem,
- de doelstelling,
- de doelgroep,
- de communicatie,
- de in te zetten mensen en de middelen,
- de koppeling met andere projecten,
- de link met andere beleidsdomeinen.

Deze, op alle vlakken, nauwgezette aanpak kan **model** staan voor het **controleren van vergunde ingedeelde inrichtingen** en het **identificeren en regulariseren van OII**, en dit zowel in een sector-aanpak als in een locatie-aanpak. Deze werkwijze is natuurlijk **tijdrovender en arbeidsintensiever** dan de “lukraak aanpak”, maar ze is veel **efficiënter en effectiever** als het gaat om de **realisatie** van een **beleidsvisie** en een **beleidsplan** inzake **lokaal milieuhandhavingsbeleid**.



INLEIDING

Hierna wordt geschetst hoe zo'n **identificatie- en regularisatie-actie van OII** kan aangepakt worden, en daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een **sector-actie** (gericht op één (of maximum een paar) specifieke rubriek(en) van ingedeelde inrichtingen waarvan meerdere zich bevinden op het grondgebied van de stad of gemeente) en een **locatie-actie** (gericht op een specifieke locatie op het grondgebied van de stad of de gemeente (industrieterrein, steenweg, enz) en de ingedeelde inrichtingen die zich daar bevinden).

SECTOR-ACTIE

Bij het opzetten van een **sector-actie ter identificatie en regularisatie van OII** moeten de volgende **elementen** (evenwel niet noodzakelijk in de hierna volgende volgorde) in ogenschouw genomen worden (voor een schematische voorstelling, zie bijlage) :

- **Bepaling van de overheid die het initiatief en de leiding van de sector-actie neemt** : zoals hiervoor reeds gesteld, kan dit zowel een **lokale** als een **bovenlokale** (intergemeentelijk samenwerkingsverband, politiezone, provincie, gewest) **overheid** zijn; veel steden en gemeenten verkiezen het initiatief en de leiding van een bovenlokale overheid, het gewest in het bijzonder, daar die dan het voorbereidende werk kan doen voor de sector-actie, alsook maakt dit de sector-actie beter “verkoopbaar” bij de exploitanten van de ingedeelde inrichtingen in de stad of de gemeente; als een stad of gemeente zelf het initiatief tot een sector-actie neemt, moet al het voorbereidend werk, alsook het verkrijgen van lokale steun ervoor, zelf gedaan worden. In elk scenario moeten de betrokken overheden aangeven hoeveel mensen, middelen en tijd ze ter beschikking gaan stellen van de sector-actie.
- **Bepaling van de milieuproblematiek die via de sector-actie moet aangepakt worden** : wanneer mensen, middelen en tijd worden ingezet voor een sector-actie, wordt hiermee best een **specifiek lokaal of bovenlokaal milieuprobleem** aangepakt; het spreekt voor zich dat wanneer een bovenlokale overheid, in het bijzonder het gewest, het initiatief en de leiding van de sector-actie neemt, het eerder

om een bovenlokaal, in het bijzonder gewestelijk, milieuprobleem zal gaan, dan om een lokaal milieuprobleem; dat bovenlokaal of gewestelijk milieuprobleem is dan best zo representatief mogelijk zodat zoveel als mogelijk steden en gemeenten intekenen op de bovenlokaal of gewestelijk geïnitieerde en geleide sector-actie; bij een lokale sector-actie, kan de stad of de gemeente natuurlijk zelf het beoogde milieuprobleem vrij kiezen. In beide gevallen is het wenselijk dat de keuze van de aan te pakken milieuproblematiek **wetenschappelijk onderbouwd en gedocumenteerd** is, en dat er duidelijk wordt aangegeven wat het **doel** van de sector-actie met betrekking tot de betrokken milieuproblematiek is.

- **Bepaling van de doelgroep die via de sector-actie beoogd wordt, zijnde de (voornaamste) veroorzakers van de milieuproblematiek** : een specifiek milieuprobleem op het grondgebied van een stad of gemeente kan vaak worden teruggebracht tot een of meer welbepaalde sector(en) van ingedeelde inrichtingen, die voornamelijk aan de basis ligt of liggen van de milieuproblematiek; éénmaal de aan te pakken milieuproblematiek bepaald is, kan de selectie van de (meest) relevante **Vlarem-rubriek(en)** gebeuren, alsook van de **ingedeelde inrichtingen** die lokaal tot die rubriek(en) behoren. Zoals eerder aangegeven hebben de lokale milieutoezichthouders een bevoegdheid ten aanzien van de klasse 2 en 3 inrichtingen, de gewestelijke milieutoezichthouders ten aanzien van de klasse 1 inrichtingen. Voor de identificatie van de ingedeelde inrichtingen die tot de doelgroep behoren zijn verschillende **bronnen** beschikbaar : lokale databanken (milieu, ruimtelijke ordening, economie, energie, politie, enz), internet, social media, KBO, sectororganisaties, advertenties, enz. In deze fase kunnen de eerder beschreven **methodieken om OII te identificeren** volop gebruikt worden.
- **Bepaling van de communicatie-strategie om de sector-actie juist te kaderen, te promoten en vorm te geven** : indien de sector-actie een puur **lokaal initiatief** is, kunnen (geïnspireerd door de aanpak van de stad Gent) de volgende **communicatie-acties** overwogen worden :
 - Het informeren van de lokale bestuurders, diensten en politie;
 - Het informeren van de lokale milieuraad;
 - Het informeren van de provinciale buitendienst van de Afdeling Handhaving van het Departement Omgeving en relevante IVA's en EVA's;
 - Het informeren van de bedrijven in de doelgroep en de relevante bedrijvenverenigingen;
 - Het geven van infosessies met toelichting van het opzet van het project, de relevante wetgeving, de nodige documenten, de aanvraag van een vergunning, het doen van een melding, enz;
 - Het plaatsen van info op relevante websites;
 - Het aankondigen van het project in de media : TV, radio, kranten, enz;
 - Het publiceren van de tussentijdse rapporten en het eindrapport.

wanneer de sector-actie **bovenlokaal**, en in het bijzonder **gewestelijk**, geïnitieerd en geleid wordt, spreekt het voor zich dat er voorafgaand aan het voorgaande een (gelijkaardige) **gewestelijke communicatiecampagne** moet ontwikkeld worden, waarvan de **communicatietools** dan door de lokale besturen kunnen gebruikt worden.

- **Bepaling van de aanpak van de sector-actie, in het bijzonder de verschillende fasen en timing :** geïnspireerd door de aanpak van de stad Gent, kunnen de hierna volgende **fasen** worden onderscheiden in de **uitrol** van de **sector-actie**. Op te merken valt dat wanneer de vastgestelde feiten zo ernstig zijn, er natuurlijk onmiddellijk zal moeten worden opgetreden, en dat de hierna volgende fasen vanzelfsprekend niet moeten gevolgd worden.
- **Fase 1 : de voorbereidende fase** => in deze fase kan worden overgegaan tot (a) het opstellen van (i) een databank van te controleren bedrijven, (ii) informatieve brieven, (iii) checklijsten met de relevante wetgeving voor de relevante rubriek(en), (iv) procedures en (v) communicatiemateriaal; (b) het houden van infosessies; (c) het verdelen van bedrijven over de toezichthouders;
 - **Fase 2 : de informatieve fase** => in deze fase kan (voor zover de vastgestelde feiten dit toelaten en geen snellere en hardere actie vragen) worden overgegaan tot plaatsbezoeken, na afspraak met de exploitant; per bedrijf wordt best eerst alle relevante info verzameld en kunnen eventueel noodzakelijke stukken worden opgevraagd (zoals bijvoorbeeld attesten van keuring); de toezichthouder bekijkt op voorhand dit dossier, inclusief de bestaande vergunning en bekijkt welke de sectorale en bijzondere voorwaarden zijn; tijdens het plaatsbezoek kan de zaakvoerder of verantwoordelijke voor de milieuwetgeving dan uitgebreid ingelicht worden over de voorwaarden verbonden aan zijn vergunning, en kan samen met hem het bedrijf worden doorgelicht; de zaken die dan nog in orde moeten gesteld worden, kunnen informatief per brief bevestigd worden;
 - **Fase 3 : de controlerende fase** => in deze fase kunnen (voor zover de vastgestelde feiten dit toelaten en geen snellere en hardere actie vragen) opvolgende plaatsbezoeken worden voorzien, en (eventueel) aanleiding geven tot aanmaningen en/of processen-verbaal;
 - **Fase 4 : de evaluerende fase** => in deze fase moet er een evaluatie worden gemaakt en een eindrapport opgesteld; het project kan als gunstig geëvalueerd worden wanneer de meeste bedrijven geïnformeerd en gesensibiliseerd zijn over de wetgeving en zich in orde gesteld hebben; best wordt er bijgehouden welke stappen daarvoor nodig waren, wat het spontane naleefgedrag was en welke overtredingen er waren bij het begin van het project; verdere indicatoren kunnen zijn het aantal aanmaningen, het aantal PV's, het aantal bestuurlijke maatregelen, het aantal hervergunningen/veranderingen in (melding en) vergunningen.

het trouwens belangrijk zijn dat de vier fasen overal op een vergelijkbare wijze verlopen, dus een harmoniserende aanpak vanuit het gewest is dan wel wenselijk.

LOCATIE-ACTIE

Bij het opzetten van een **locatie-actie ter identificatie en regularisatie van OII** moeten natuurlijk dezelfde **elementen** in ogenschouw genomen worden als bij een sector-actie. Toch zijn er een aantal verschillpunten :

- **De bepaling van de overheid die het initiatief en de leiding neemt voor een locatie-actie** zal veelal uitmonden bij de lokale overheid : de diversiteit van ingedeelde inrichtingen op een geselecteerde locatie (industrieterrein, steenweg, enz) zal veelal een uniforme aanpak op bovenlokaal niveau onmogelijk maken;
- **De bepaling van een specifieke milieuproblematiek voor de keuze van een locatie-actie** zal niet altijd evident zijn, tenzij de betrokken locatie een vrij homogene aanwezigheid van ingedeelde inrichtingen zou hebben (en aldus één of meer specifieke milieuproblemen zou (kunnen) veroorzaken), of tenzij er bij het opzetten van de actie uitdrukkelijk voor gekozen wordt om één specifiek milieuprobleem aan te pakken op de locatie (en er dus wordt afgestapt van een allround check); indien niet gekozen wordt voor een dergelijke aanpak, zal een locatie-actie veelal een algemene controle van de naleving van de vergunnings- en meldingsplicht, inclusief voorwaarden, nastreven.
- **De bepaling van de doelgroep van een locatie-actie** zal minder lastig zijn dan bij een sector-actie, daar het “gewoon” de ingedeelde inrichtingen betreft die zich op de locatie bevinden; deze kunnen klasse 1, 2 of 3 zijn, en dus zal rekening moeten worden gehouden met de bevoegdheidsverdeling inzake toezicht, lokaal en gewestelijk. Voor zover als nodig, kan bijkomende informatie inzake de beoogde ingedeelde inrichtingen bekomen worden via de aanvullende methodieken ter identificatie van OII (internet en social media search, KBO, vervallen en afgelopen vergunningen).
- **De bepaling van de communicatiestrategie om de locatie-actie juist te kaderen, te promoten en vorm te geven** zal niet veel verschillen van deze voor een sector-actie : eventueel is er geen nood om sectororganisaties te informeren, maar voor de rest gaan de te ondernemen communicaties toch sterk gelijklopend zijn. Belangrijk is dat de Afdeling Handhaving van het Departement Omgeving ook geïnformeerd en betrokken is bij de locatie-actie, gelet op de waarschijnlijke aanwezigheid van klasse 1 inrichtingen.
- **De bepaling van de aanpak van de locatie-actie, in het bijzonder de verschillende fasen en timing** zal eveneens vrij gelijkaardig zijn met deze voor een sector-actie : wel moet beseft worden dat de uitvoering van de verschillende fasen waarschijnlijk arbeidsintensiever zal zijn gelet op de vermoedelijke diversiteit van de ingedeelde inrichtingen op de locatie, waardoor “seriewerk” in de verschillende fasen niet mogelijk zal zijn.

DEEL V SLOTBESCHOUWINGEN

Dit rapport rond “Fase 1 – Zoekmethodiek” af van het project “Onvergunde Ingedeelde Inrichtingen”.

Nadat op basis van het **rapport Fase 1.1. “Methodieken”**, vier methodieken (blindevlek acties, internet en social media search, KBO search, vervallen en afgelopen vergunningen) werden weerhouden voor de identificatie van OII, werden deze methodieken toegepast in een pilootproject met acht steden en gemeenten.

De resultaten van dit pilootproject, zoals beschreven in het **rapport Fase 1.2. “Pilootproject”**, gaven aan dat steden en gemeenten blinde vlek acties als dé methodiek voor de identificatie van OII naar voor schuiven, en dat de drie andere methodieken, eerder aanvullende en ondersteunende methodieken zijn (tenzij er gekozen wordt voor “lukraak acties”).

In het voorliggend **rapport Fase 1.3. “Kant-en-Klare Methodieken”** wordt daarop verder gebouwd door aan te geven hoe dan een actie ter identificatie van OII moet worden opgezet. Dat kan gaan om een sector-actie of een locatie-actie. Sector-acties kunnen zowel lokaal als bovenlokaal geïnitieerd en geleid worden, locatie-acties zijn veelal lokale initiatieven. Het rapport geeft echter ook aan dat het succes van elke identificatie-actie afhankelijk is van een aantal **randvoorwaarden** die moeten vervuld zijn. Deze betreffen in eerste instantie de beschikbaarheid en inzetbaarheid van voldoende mensen, middelen en tijd, die daarenboven moet kaderen in een duidelijke visie op het lokaal milieuhandavingsbeleid, en politiek moet gesteund worden. Ook duidelijke en voldoende communicatie over de acties is een belangrijke randvoorwaarde voor hun succes.

In “**Fase 2 – Oplossingsgerichte aanpak**” zal worden nagegaan hoe OII, geïdentificeerd via de voormelde acties, kunnen worden geregulariseerd. Daarbij is de reactieve en harde “enforcement” niet de prioriteit maar wel de proactieve en zachte(re) “compliance promotion”, en hoe steden en gemeenten, eventueel in samenwerking met het gewest en andere actoren, deze in de praktijk kunnen brengen.

BIJLAGE

DE ONTWIKKELING VAN EEN ACTIE TER IDENTIFICATIE EN REGULARISATIE VAN ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN (OII)	
VOORAF : RANDVOORWAARDEN V/E SUCCESVOL (LOKAAL) MILIEUHANDHAVINGSBELEID 1 Nood aan een visie inzake een gebalanceerd proactief en reactief milieuhandhavingsbeleid, met prioriteitsstellingen 2 Nood aan politieke steun voor dat beleid 3 Nood aan voldoende mensen, middelen en tijd voor de realisatie van dat beleid 4 Nood aan een duidelijke communicatie over dat beleid	
SECTOR-ACTIE	LOCATIE-ACTIE
Actie gericht op (O)II op het grondgebied van een stad of gemeente, behorend tot één (of maximum een paar) Vlarem II, bijlage 1 rubriek(en), verantwoordelijk voor een specifiek milieuprobleem	Actie gericht op (O)II op een specifieke locatie op het grondgebied van een stad of gemeente (industrialzone, steenweg, enz), (eventueel) verantwoordelijk voor een specifiek milieuprobleem
⇒ Bepaling van de specifieke overheid die het initiatief en de leiding van de sector-actie neemt : – Lokaal – Bovenlokaal – Veelal voorkeur voor gewestelijke sector-actie waaraan steden en gemeenten kunnen deelnemen	⇒ Bepaling van de specifieke overheid die het initiatief en de leiding van de locatie-actie neemt : – Lokaal – Bovenlokaal – Veelal lokaal gelet op de (veelal) diversiteit van inrichtingen op een locatie en de onmogelijkheid voor een gewest-brede aanpak
⇒ Bepaling van de specifieke milieuproblematiek die via de sector-actie moet worden aangepakt :	⇒ Bepaling van de specifieke milieuproblematiek die via de locatie-actie moet worden aangepakt : moeilijk

////////////////////////////////////

– Lokale problematiek i.g.v. lokale sector-actie – Bovenlokale problematiek i.g.v. bovenlokale sector-actie, in het bijzonder gewestelijk; voorkeur voor een problematiek die voor zo veel als mogelijk steden en gemeenten representatief is – Wetenschappelijk onderbouwde keuze, aansluitend bij de (boven)lokale prioriteiten	(wegens veelal grote diversiteit van inrichtingen), tenzij : – Uitdrukkelijke keuze om de actie op de locatie tot één specifiek milieuprobleem te beperken – Aanwezigheid van een homogene groep van inrichtingen op de locatie, verantwoordelijk voor een specifiek milieuprobleem – Zoniet, algemene controle van de vergunnings- en meldingsplicht, inclusief voorwaarden, van de aanwezige ingedeelde inrichtingen
⇒ Bepaling van de doelgroep die via de sector-actie beoogd wordt, zijnde de (voornaamste) veroorzakers van de specifieke milieuproblematiek op het grondgebied van de stad of gemeente – Relevante rubriek(en) van VLAREM II, bijlage 1 – Relevante ingedeelde inrichtingen van deze rubriek(en) op het grondgebied van de stad of gemeente – Identificatie van de ingedeelde inrichtingen via verschillende methodieken	⇒ Bepaling van de doelgroep die via de locatie-actie beoogd wordt – Alle ingedeelde inrichtingen op de locatie (industriezone, steenweg, enz) op het grondgebied van de stad of gemeente – All round nazicht van deze ingedeelde inrichtingen, of – Toezicht gericht op een specifiek milieuprobleem veroorzaakt door de aanwezige ingedeelde inrichtingen
⇒ Bepaling van de communicatie-strategie om de sector-actie juist te kaderen, te promoten en vorm te geven – Bij een lokale sector-actie : lokale communicatie-strategie – Bij een bovenlokale sector-actie, in het bijzonder gewestelijk : gewestelijke en lokale communicatie-strategie	⇒ Bepaling van de communicatie-strategie om de locatie-actie juist te kaderen, te promoten en vorm te geven

⇒ Bepaling van de aanpak van de sector-actie, in het bijzonder de verschillende fasen en timing (voor zover de vastgestelde feiten geen onmiddellijke harde(re) aanpak behoeven) – Fase 1 : de voorbereidende fase – Fase 2 : de informatieve fase – Fase 3 : de controlerende fase – Fase 4 : de evaluerende fase	⇒ Bepaling van de aanpak van de locatie-actie, in het bijzonder de verschillende fasen en timing (voor zover de vastgestelde feiten geen onmiddellijke harde(re) aanpak behoeven) – Fase 1 : de voorbereidende fase – Fase 2 : de informatieve fase – Fase 3 : de controlerende fase – Fase 4 : de evaluerende fase
--	---

2.1 & 2.2

Oplossingsgerichte aanpak



DEEL I INLEIDING

In “Fase 1 – Zoekmethodiek” van dit project “Onvergunde Ingedeelde Inrichtingen” werd gezocht naar methoden om OII te identificeren. In het **rapport Fase 1.1. “Methodieken”** werden diverse methodieken voor die identificatie van OII geanalyseerd, en werden er uiteindelijk vier weerhouden, meer bepaald : blinde vlek acties, internet en social media search, KBO search, nazicht van vervallen en afgelopen vergunningen.

Deze vier methodieken werden dan toegepast in een pilootproject met acht steden en gemeenten (Brugge, Gent, Hasselt, Bredene, Wervik, Kasterlee, Diest, Willebroek). De resultaten van dit pilootproject, zoals beschreven in het **rapport Fase 1.2. “Pilootproject”**, gaven aan dat steden en gemeenten blinde vlek acties als dé methodiek voor de identificatie van OII naar voor schuiven, en dat de drie andere methodieken, eerder aanvullende en ondersteunende methodieken zijn (tenzij er gekozen wordt voor “lukraak acties”).

In het **rapport Fase 1.3. “Kant-en-Klare Methodieken”** werd daarop verder gebouwd door aan te geven hoe dan een actie ter identificatie van OII kan worden opgezet. Dat kan gaan om een sector-actie of een locatie-actie. Sector-acties kunnen zowel lokaal als bovenlokaal geïnitieerd en geleid worden, locatie-acties zijn veelal lokale initiatieven. Het rapport gaf echter ook aan dat het succes van elke identificatie-actie afhankelijk is van een aantal randvoorwaarden die moeten vervuld zijn. Deze betreffen in eerste instantie de beschikbaarheid en inzetbaarheid van voldoende mensen, middelen en tijd, die daarenboven moet kaderen in een duidelijke visie (proactief v reactief) op het lokaal milieuhandavingsbeleid, en politiek moet gesteund worden. Ook duidelijke en voldoende communicatie over de acties is een belangrijke randvoorwaarde voor hun succes.

In “**Fase 2 – Oplossingsgerichte aanpak**” moet nu worden nagegaan hoe OII, geïdentificeerd door middel van de voormelde acties, via oplossingsgerichte initiatieven kunnen worden geregulariseerd. Daarbij is de reactieve en harde “enforcement” niet de prioriteit maar wel de proactieve en zachte(re) “compliance promotion” ⁴⁵. De **centrale vraag** is dan ook hoe steden en gemeenten, eventueel in samenwerking met het gewest en andere actoren, deze initiatieven in de praktijk kunnen brengen ?

In deze “oplossingsgerichte aanpak” maakt het bestek een onderscheid tussen “risico-categorieën” van OII (Fase 2.1.) en “niet-risico-categorieën” van OII (Fase 2.2.) :

⁴⁵ Cf het bestek : “De focus van de oplossingsgerichte voorstellen ligt op regularisatie van de onvergunde inrichtingen. Alvorens de piste te bewandelen van de klassieke handhavingstechnieken (zie DABM titel XVI) dient de focus te liggen op preventieve maatregelen zoals sensibilisatie, nudging, compliance promotion, ... De Opdrachtnemer dient te bekijken welke partners het best geschikt zijn om bepaalde acties te ondernemen (openbare besturen, beroepsfederaties,...).”

2.1 Vervolgens wordt in een tweede fase van de opdrachtnemer een categorisering verwacht van de onvergunde inrichtingen die in het pilootproject naar boven zijn gekomen. Voorbeelden van categorisering kunnen zijn : op basis van registratie, bedrijfsvorm, ligging, grootte, sector, De opdrachtnemer gaat na of er categorieën aanwezig zijn met een significant groter aandeel aan onvergunde inrichtingen : risicocategorieën.

2.2 De opdrachtnemer werkt oplossingsgerichte voorstellen uit voor de onvergunde inrichtingen uit de risicocategorieën die gedetecteerd werden in 2.1. Indien er geen risicocategorieën werden gedetecteerd, formuleert de opdrachtnemer oplossingsgerichte voorstellen die van toepassing zijn voor alle onvergunde inrichtingen van fase 1.

Op basis van het uitgevoerde **pilootproject** is het onmogelijk om te bepalen of er categorieën van ingedeelde inrichtingen zijn met een significant groter aandeel aan onvergunde ingedeelde inrichtingen. Zoals besproken op de stuurgroepvergadering van 18 januari 2021 is het momenteel dan ook **onmogelijk** om “**risico-categorieën**” van OII te bepalen.

Het **pilootproject** heeft wel geleerd dat, gevraagd naar de **inrichtingen of activiteiten** die “**prioritair**” zouden moeten zijn in **campagnes** gericht op het **identificeren** van OII, de voormelde steden en gemeenten de volgende (al dan niet ingedeelde) inrichtingen of activiteiten suggereerden ⁴⁶ :

- koelinstallaties (aan te pakken via één of meerdere sectoren/rubrieken);
- garages;
- schrijnwerkerijen;
- warmtepompen (aan te pakken via één of meerdere sectoren/rubrieken);
- houtkachels;
- bronbemalingen (aan te pakken via één of meerdere sectoren/rubrieken);
- spuitcabines;
- horeca;
- opslag- en overslagbedrijven;
- afvalbedrijven (groenafval, bouw- en sloopafval, enz).

Deze als “**prioritair**” aangemerkte (al dan niet ingedeelde) activiteiten en inrichtingen kunnen echter **niet** worden aangemerkt als “**risico-categorieën**” van OII, zijnde categorieën met een significant groter aandeel aan onvergunde inrichtingen. Daar is op grond van het pilootproject geen enkel bewijs voor.

De in het bestek beoogde **Fase 2.1.** is aldus **onwerkbaar**, en er moet dan ook worden teruggevallen op de volgende bepaling van het bestek inzake **Fase 2.2.** :

⁴⁶ Op te merken valt dat bij het bepalen van sectoren waar OII prioritair moeten worden geïdentificeerd, het aangewezen is dat, als selectiecriteria, de impact op het leefmilieu van de OII voorrang heeft op de impact ervan op de burger.

Indien er geen risicocategorieën werden gedetecteerd, formuleert de opdrachtnemer oplossingsgerichte voorstellen die van toepassing zijn voor alle onvergunde inrichtingen van fase 1.

Dit is dan ook het **uitgangspunt** van dit rapport.

DEEL II MILIEUHANDHAVINGSSTRATEGIEËN

INLEIDING



Bovenstaande figuur van de Europese Commissie ⁴⁷ geeft de drie mogelijke **handhavingsstrategieën** weer, waarmee elke **overheid**, die met toezicht op en handhaving van de naleving van de **milieuregelgeving** belast is, aan de slag kan om “environmental compliance assurance” te bereiken : “compliance promotion”, “inspections & checks” en “enforcement” (zie ook **schema 1** in bijlage).

De Europese Commissie vult deze **drie handhavingsstrategieën**, gericht op environmental compliance assurance, als volgt in ⁴⁸ :

⁴⁷ https://ec.europa.eu/environment/legal/compliance_en.htm

⁴⁸ https://ec.europa.eu/environment/legal/pdf/SWD_2018_10_F1_OTHER_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V5_P1_959220.pdf, p9.

- **Compliance promotion**, which helps duty-holders to comply through means such as guidance, ‘frequently asked questions’ and help-desks. This represents the ‘**preventive**’ part of compliance assurance.
- **Compliance monitoring**, which identifies and characterises duty-holder conduct and detects and assesses any non-compliance, using environmental inspections and other means. This represents the ‘**diagnostic**’ part.
- **Follow-up and enforcement**, which draw on administrative, criminal and civil law to stop, deter, sanction and obtain redress for non-compliant conduct and encourage compliance. These represent the ‘**corrective**’ part.

Welk van deze **milieuhandhavingsstrategieën**, of welke **combinatie** ervan, het best geschikt is om een specifiek **milieuhandhavingsprobleem** aan te pakken, zal voor de bevoegde (en beslissende) overheid vaak worden bepaald door een viertal **analyses** ⁴⁹ :

- een **analyse** van de kwaliteit van de relevante wetgeving;
- een **analyse** van de doelgroep van de relevante wetgeving;
- een **analyse** van het gedrag van de niet-nalevers in de doelgroep;
- een **analyse** van de risico's van de niet-naleving door de niet-nalevers.

De **eerste twee analyses** zijn vrij evident : (i) slechte **wetgeving** leidt gegarandeerd tot slechte naleving, en moet via wetgevend ingrijpen (en dus niet via aangepaste handhavingsstrategieën), asap worden geremedieerd; (ii) de karakteristieken van de door de wetgeving beoogde **doelgroep** zijn eveneens van belang voor de naleving : wat is het milieuprobleem van de doelgroep ?; hoe groot is de doelgroep ?; hoe divers is de doelgroep ?; waar is de doelgroep actief ? enz; het is evident dat bv een kleine, afgebakende, homogene doelgroep makkelijker tot naleving kan worden gebracht dan een grote, diffuse, heterogene doelgroep.

De **derde analyse** is al minder evident : waarom leeft (een deel van) de doelgroep de regelgeving niet na ? De Europese Commissie onderscheidt de volgende **types** van **(niet-)nalevers** op basis van hun gedrag en motivering : champion, compliant, confused, careless, under-resourced, opportunistic, contemptuous, criminal.

⁴⁹ Zie het eindrapport van de SCB studie inzake compliance promotion : <https://omgeving.vlaanderen.be/studie-compliance-promotion>

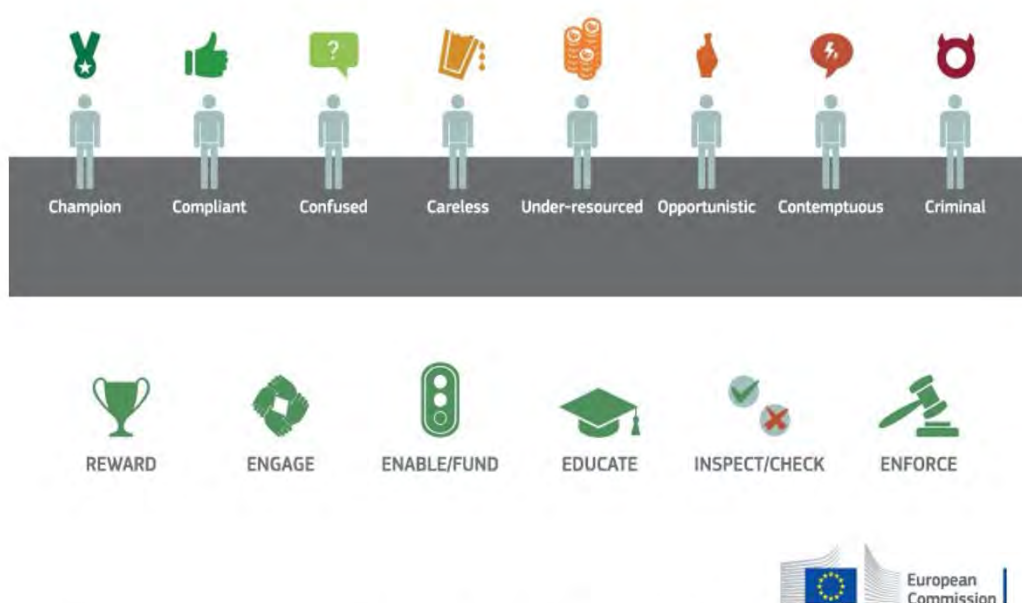


Figure 2: Types of conduct which can result in different levels of compliance and responses to these

De Europese Commissie geeft voor elk van die types van (niet-)nalevers ook een geprefereerde **reactie van overheidswege** aan : reward, engage, enable/fund, educate, inspect/check, enforce.

En tenslotte, de **vierde analyse** : wat zijn de **risico's** voor mens en milieu wanneer de milieuregelgeving door (leden van) de doelgroep niet wordt nageleefd ? Vanzelfsprekend zal de overheidsreactie op de niet-naleving verschillend zijn wanneer de niet-naleving geen, weinig of veel impact heeft op mens en milieu. Niet elke niet-naleving is dan ook even problematisch en vergt de onmiddellijke inzet van de schaarse handhavingsmiddelen.

Op basis van deze analyses moet vervolgens worden bepaald welke, voor het milieuhandhavingsprobleem in casu, de **meest aangewezen mix van compliance promotion, compliance monitoring, en enforcement** is.

////////////////////////////////////

LOKALE MILIEUHANDHAVINGSBELEID

Voormelde oefening, het vinden van de beste **mix** van milieuhandavingsstrategieën om een milieuhandavingsprobleem aan te pakken, is in Vlaanderen niet enkel een **taak** van de **gewestelijke milieutoezichthouders**, maar ook van de **lokale milieutoezichthouders** (gemeente, stad, politiezone, intergemeentelijk samenwerkingsverband). Inzake **ingedeelde inrichtingen** moet daarbij rekening worden gehouden met de geldende bevoegdheidsverdeling : **klasse 1** inrichtingen zijn voor de gewestelijke milieutoezichthouders, **klasse 2 en 3** inrichtingen zijn voor de lokale milieutoezichthouders.

In theorie moeten (klasse 2/3) **OII** door de lokale toezichthouders dan ook op de voormelde manier worden aangepakt, in geval van niet-naleving van de milieuregelgeving : via een **mix** van compliance promotion, compliance monitoring en enforcement. Daarbij spreekt het **evenwel** voor zich dat wanneer de onvergundheid/ongemeldheid van de inrichting een aanzienlijke potentieel of reëel gevaar voor mens en milieu inhoudt, er onmiddellijk zal moeten worden ingegrepen door de lokale toezichthouders, en dat overwegingen inzake de beste mix van milieuhandavingsstrategieën dan niet aan de orde zullen zijn.

Het **bestek** voor deze **studie** loopt echter vooruit op de bepaling van de voormelde **mix** en stelt inzake de **oplossingsgerichte aanpak** van de OII door steden en gemeenten het volgende :

De focus van de oplossingsgerichte voorstellen ligt op regularisatie van de onvergunde inrichtingen. Alvorens de piste te bewandelen van de klassieke handhavingstechnieken (zie DABM titel XVII) dient de focus te liggen op preventieve maatregelen zoals sensibilisatie, nudging, compliance promotion, ... De Opdrachtnemer dient te bekijken welke partners het best geschikt zijn om bepaalde acties te ondernemen (openbare besturen, beroepsfederaties,...).

Het **bestek** geeft dus duidelijk aan dat eerst moet worden geprobeerd om de OII eerst via **compliance promotion** in regel te brengen, vooraleer over te schakelen op intensievere compliance monitoring en, vooral, enforcement.

COMPLIANCE PROMOTION

In 2019 en 2020 deed SCB, in opdracht van de Afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning (BJO) van het Vlaams Departement Omgeving, onderzoek inzake de **integratie van compliance promotion in het milieuhandhavingsbeleid** (en bij uitbreiding in het omgevingshandhavingsbeleid). Dit resulteerde in een **theoretisch concept voor de toepassing van compliance promotion in Vlaanderen** ⁵⁰.

Daarbij wordt **compliance promotion** gedefinieerd als “het geheel van acties dat er op gericht is het bewustzijn, de kennis en het begrip inzake milieurechtelijke verplichtingen in hoofde van de

⁵⁰ <https://omgeving.vlaanderen.be/studie-compliance-promotion>

rechtsonderhorige te vergroten, en aldus een blijvende gedragsverandering tot stand te brengen, teneinde te komen tot een vrijwillige en correcte naleving van de milieuregelgeving”.

De beoogde **acties** kunnen de **vorm** aannemen van (i) voorlichting en vorming, (ii) technische bijstand, (iii) transparante communicatie, en (iv) nalevingsprikkels. Wanneer deze acties gebaseerd zijn op nalevingslessen uit het verleden, wordt gesproken van **achterwaartse compliance promotion**, en wanneer ze anticiperen op de naleving van nieuwe regelgeving, van **voorwaartse compliance promotion**. Op deze **compliance promotion instrumenten** wordt hierna kort ingegaan (zie ook **schema 2** in bijlage). Meer informatie terzake is te vinden in de voornoemde SCB-studie voor BJO.



DEEL III COMPLIANCE PROMOTION INSTRUMENTEN

INLEIDING

In de SCB studie inzake compliance promotion werden dus verschillende **instrumenten** onderscheiden via de welke **compliance promotion** als **handhavingsstrategie** kan worden gerealiseerd : **voorlichting en vorming; technische bijstand; transparante communicatie; nalevingsprikkels**. Hierna worden de verschillende instrumenten kort overlopen, teneinde dan in **deel IV** te kunnen nagaan in welke mate steden en gemeenten deze kunnen gebruiken om OII te regulariseren. De SCB-studie inzake compliance promotion heeft duidelijk gemaakt dat **sommige instrumenten** vrij bruikbaar, moduleerbaar en inzetbaar zijn (o.a. door steden en gemeenten) en dat **sommige instrumenten** functioneren binnen een Europees, federaal of gewestelijk wetgevend kader, dat niet wijzigbaar is door steden en gemeenten ⁵¹.

VOORLICHTING EN VORMING

Onder **voorlichting** wordt verstaan, het ter beschikking stellen door de overheid van informatie, over beleid en regelgeving, via publicaties, websites, sociale media, zoekmotoren, youtube video's, hulplijnen, enz.

Onder **vorming** wordt verstaan, het geheel van activiteiten die gericht zijn op het “vormen” van de rechtsonderhorige inzake het beleid en de regelgeving, en dit via studiedagen, trainingssessies, (vulgariserende) publicaties, folders, enz.

TECHNISCHE BIJSTAND

Er wordt gesproken van **technische bijstand** wanneer de overheid aan de rechtsonderhorige gaat uitleggen wat de bedoeling is van welbepaalde rechtsregels, gaat verduidelijken wat de vereisten zijn die gesteld worden aan welbepaalde doelgroepen, producten of activiteiten, en daarvoor dan zelf een aantal sjablonen, toolkits, checklists en zelf-evaluatie-instrumenten ter beschikking gaat stellen. Vanuit dit perspectief **onderscheidt** “technische bijstand” zich dan ook van “voorlichting en vorming” wegens zijn interactief, vaak real-time, karakter en toespitsing op een activiteit, product, doelgroep.

Een **eerste vorm** van technische bijstand is het geven, door de overheid, van toelichting bij de regelgeving voor specifieke doelgroepen, activiteiten en producten, hetzij op eigen initiatief, hetzij op vraag van de rechtsonderhorige (of hun sectorale vertegenwoordigers). Deze vorm van technische bijstand kan de vorm aannemen van specifieke (**op maat**) **publicaties, vergaderingen, congressen**, enz.

⁵¹ <https://omgeving.vlaanderen.be/studie-compliance-promotion>

Een **tweede vorm** van technische bijstand is het ontwikkelen, door de overheid, van allerlei gebruiksinstrumenten die het “rechtsconforme” leven voor de rechtsonderhorige makkelijker kunnen maken. Hierbij kan worden gedacht aan **sjablonen, helpdesks, webinars, toolkits, checklists, Q&A databanken en zelf-evaluatie-instrumenten**.

Een derde vorm van technische bijstand is het opstellen, door de overheid, van codes van goede praktijk, waarbij de overheid aan een doelgroep aangeeft hoe welbepaalde inrichtingen moeten geëxploiteerd worden, activiteiten moeten verricht worden, of produkten moeten gebruikt worden.

TRANSPARANTE COMMUNICATIE

Compliance promotion in de vorm van **transparante communicatie** heeft tot doel om de rechtsonderhorige tot toepassing en naleving van de regelgeving aan te zetten door **handhavings- en nalevingsdata (hetzij publiek, hetzij privé) bekend te maken**. Het spreekt voor zich dat deze werkwijze niet alleen een **mobiliserend of stimulerend effect** kan hebben op de **rechtsonderhorige** zelf, maar ook voor het **ruime publiek** (andere burgers of bedrijven), wanneer ze over deze data geïnformeerd worden.

Een **eerste vorm** van transparante communicatie is het actief publiek verspreiden van handhavings- en nalevingsdata, via **publieke handhavingsrapporten** en **publiek toegankelijke databanken**. Een discreter vorm hiervan is het confronteren van individuele rechtsonderhorigen met individuele nalevingsrapporten.

Een **tweede vorm** van transparante communicatie is het werken met **score-systemen**, gebaseerd op het nalevingsgedrag van gecontroleerde bedrijven : hoe slechter de naleving, hoe hoger de score. In Ierland, waar zo'n systeem wordt toegepast op national priority sites, gaat de regelmatige bekendmaking van de scorelijst van de slechtst presterende sites samen met een **name and shame** benadering (publicatie in de pers, verspreiden van persberichten, brieven naar de raad van bestuur, enz).

Geen vorm van compliance promotion, maar veel eerder een **gevolg** van **transparante communicatie** is **“citizen engagement”**: het publiek bekend maken van handhavings- en nalevingsdata heeft niet alleen tot doel de rechtsonderhorige aan te sporen tot naleving, maar ook om het publiek te mobiliseren als bijkomende “toezichthouder” op het gedrag van andere burgers en bedrijven. Los van die **burger-toezichthouder**, hoopt de overheid natuurlijk ook dat de manifeste bekendmaking van de nalevingsdata van een bedrijf, andere bedrijven er toe aanzet om de regelgeving (beter) na te leven. En wanneer de bekendgemaakte nalevingsdata goed zijn (dat gebeurt immers ook !), dat dit bedrijf een rolmodel kan zijn in de sector voor andere bedrijven, en op deze wijze ook erkenning kan krijgen voor de geleverde inspanningen. Dit laatste is niet onbelangrijk : compliance promotion moet niet alleen de niet-nalevers aanpakken (**name and shame**), maar ook de rolmodellen belonen (**praise and fame**). De sector moet zien dat naleving van de regelgeving loont.

Het moge duidelijk zijn dat **compliance promotion** in de vorm van **transparante communicatie minder vrijblijvend** is dan voorlichting en vorming enerzijds, en technische ondersteuning anderzijds. En dit geldt zowel voor de **overheid** als voor de **sector**.

NALEVINGSPRIKKELS

Een vierde en laatste categorie van compliance promotion instrumenten zijn deze die als **nalevingsprikkel** kunnen bestempeld worden : het betreft het gebruik van **voordelen/nadelen** om naleving van de regelgeving door de rechtsonderhorige uit te lokken. Het betreft een zeer ruime en diverse groep van instrumenten.

Een **eerste mogelijke prikkel** om bedrijven tot een stiptere naleving van de regelgeving aan te zetten, is de **inspectie-frequentie** afhankelijk te maken van, enerzijds, hun **track record** inzake naleving in het verleden (hoe beter ze de regelgeving naleven, hoe minder inspecties noodzakelijk zijn), of, anderzijds, van het vrijwillig toepassen van een **milieuzorgsysteem**, wat een correcte naleving van de regelgeving veronderstelt.

Een **tweede mogelijke prikkel** om bedrijven tot een stiptere naleving van de regelgeving aan te zetten, is het **geven** van **economische, fiscale of financiële stimulansen** : het naleven van de regelgeving kan leiden tot het bekomen van een subsidie, een belastingvoordeel, een financiële steunverlening, enz. Het niet-naleven van de regelgeving kan leiden tot het **weigeren**, of het **intrekken**, ervan. Op te merken valt dat bv veel Vlaamse **heffingen en subsidies** niet gelinkt zijn aan “verboden activiteiten” ten aanzien waarvan de heffing of subsidie een stimulerende of regulerende rol moet spelen : de **heffingen** betreffen vaak activiteiten die, mits vergunning, toegelaten zijn (lozen, storten, verbranden) maar waarvoor moet betaald worden, o.a., in verhouding tot de intensiteit van de activiteit; via gedifferentieerde heffingstarieven kan men de activiteiten proberen te verminderen of minder milieubelastend te maken; de **subsidies** proberen vaak out of the box activiteiten of activiteiten beyond compliance (mede) te realiseren, dus ook daar is niet echt sprake van een stimulus om naleving van de toepasselijke wetgeving te bevorderen of niet-naleving te ontraden. Er kan en moet dus gesteld worden dat het geven van economische, fiscale en financiële stimulansen aan de rechtsonderhorige in leefmilieu-aangelegenheden niet altijd, automatisch, als compliance promotion kan/moet aanzien worden : eigenlijk moet een onderscheid worden gemaakt tussen **instrumenten die aansporen tot wetsconform gedrag** en **instrumenten die aansporen tot milieuvriendelijk(er) wetsconform gedrag**. De eerste groep van instrumenten kan als compliance promotion worden aanzien, de tweede niet (noodzakelijkerwijze).

Een **derde mogelijke prikkel** om bedrijven tot een stiptere naleving van de regelgeving aan te zetten, is het aangaan van **partnerschappen** om milieudoelstellingen te realiseren, hetzij met andere bedrijven, hetzij met de overheid, hetzij met beide. Het vermijden van nieuwe regelgeving of van strengere regelgeving kan daarbij een belangrijke prikkel voor naleving zijn, zoals we dat bv kennen bij de Vlaamse milieu- en energiebeleidsovereenkomsten. Een specifieke vorm van partnerschap is het vooral in Nederland gekende

////////////////////////////////////

fenomeen van “**private borging**”. Private borging veronderstelt een partnerschap inzake handhaving en naleving tussen private en publieke partijen. Doelstelling is ook hier vrijwillig een grote naleving van de regelgeving te realiseren en heel wat minder direct toezicht door de overheid : private partijen gaan zelfstandig de naleving door de onder toezicht staande bedrijven van door de overheid gestelde regels borgen. Zij doen dit door middel van een proces waarin zij bijhouden welke wettelijke regels van toepassing zijn, zij maatregelen nemen om te voldoen aan deze eisen, controleren of deze maatregelen daadwerkelijk tot naleving leiden en maatregelen nemen om afwijkingen op te heffen en herhaling te voorkomen.

Een **vierde mogelijke prikkel** om bedrijven tot een stiptere naleving van de regelgeving aan te zetten, is **“nudging”**, een **gedragspsychologische motivatietechniek** waarbij mensen subtiel worden gestimuleerd om zich op een gewenste wijze te gedragen. Het kan zowel ingezet worden voor niet-naleving ten gevolge van onwetendheid en onzekerheid, als voor opzettelijke niet-naleving. Een nudge is elk aspect van de keuzearchitectuur dat het gedrag van mensen verandert op een voorspelbare manier, zonder opties te verbieden en/of financiële prikkels significant te veranderen. De techniek kan worden gezien als het geven van een “duwtje” (Engels : nudge) in de “goede” richting. Het is een goede aanvulling op de drie traditionele instrumenten van gedragsbeïnvloeding : wetgeving, voorlichting en financiële prikkels. Die kunnen respectievelijk te dwingend, te paternalistisch of te duur zijn, en gaan bovendien uit van de mens als rationeel wezen. Niet gelijk te stellen met nudging, maar eveneens een instrument waarbij veel meer rekening gehouden wordt met de noden en de voorkeuren van partijen, die (potentieel) conflicteren over toepasselijke regelgeving, is **begeleiding en bemiddeling**. Begeleiding is gericht op het voorkomen van niet-naleving van de regelgeving, en dus conflicten, terwijl bemiddeling gericht is op het beslechten van geschillen op een tussen partijen overlegde manier, n.a.v. niet-naleving van de regelgeving.

Na deze vier mogelijke vormen van nalevingsprikkel is het belangrijk er op te wijzen dat de **traditionele sancties in het (Vlaams) milieurecht** (de schorsing, intrekking of vernietiging van vergunningen of erkenningen; de oplegging van (alternatieve of exclusieve) bestuurlijke of strafrechtelijke geldboetes en dwangsommen; de oplegging van gevangenisstraffen)) een logische prikkel tot naleving van de milieuwetgeving (kunnen) zijn. De vraag is evenwel of deze sancties als compliance promotion instrumenten kunnen bestempeld worden? In de klassieke handavingspiramide worden deze sancties gerangschikt onder **“enforcement response”** en niet onder **“compliance promotion”**. Dit is logisch daar de **verhouding** van de **rechtsonderhorige** ten aanzien van deze **traditionele sancties** anders is dan ten aanzien van vele van de **voorgaande instrumenten** die wel als **compliance promotion** (kunnen) worden aanzien: de rechtsonderhorige is vrij of hij gebruik maakt van/rekening houdt met de mogelijkheden die **compliance promotion instrumenten** bieden (nemen van voorlichting, volgen van vorming, vragen om technische bijstand, vragen om subsidies, aangaan van partnerschappen, ingaan op nudging, enz) teneinde tot een betere naleving van de regelgeving te (kunnen) komen. Inzake de voormelde **traditionele sancties** heeft hij geen beslissings- of keuzerecht: die worden door de overheid/rechter opgelegd in geval van niet-naleving van de regelgeving (met enkel in hoofdte van de overheid/rechter een zekere discretionaire bevoegdheid).

INLEIDING

Het **gebruik** van **compliance promotion instrumenten** door **steden en gemeenten**, al of niet samen met welbepaalde partners, ter **regularisatie** van **OII**, wordt hierna **gekoppeld** aan de **elementen** die in **rapport Fase 1.3**, werden aangeduid als **essentieel** in de **proactieve aanpak** van het lokaal milieuhandavingsbeleid, **OII** in het bijzonder (zie ook **schema 3** in bijlage) :

- de proactieve aanpak inzake OII kan sector-gericht en/of locatie-gericht zijn;
- de proactieve aanpak inzake OII kan lokaal of bovenlokaal zijn;
- de proactieve aanpak inzake OII kan gefaseerd of lukraak zijn.

Hierna wordt dan ook een **basisonderscheid** gemaakt tussen **sector-acties** enerzijds, en **locatie-acties** anderzijds, met telkens de opsplitsing **lokaal/bovenlokaal** en **gefaseerd/lukraak**.

De **keuze** voor een **sector-aanpak** of een **locatie-aanpak**, o.a. ter identificatie en regularisatie van OII, wordt best bepaald in **functie** van de **prioriteitsstelling** die een **stad of gemeente** inzake **leefmilieu** maakt. **Eventueel** kunnen beide aanpakken worden **gecombineerd** : een welbepaalde sector op een welbepaalde locatie (cf het in rapport Fase 1.2. beschreven project van de stad Gent : bedrijven (1) met lucht-emitterende activiteiten, (2) in industriezones).

De eigenlijke **doelstelling** van de compliance promotion aanpak is immers het **regulariseren** van OII, teneinde te **voorkomen** dat ze effectief of potentieel **milieuschade** veroorzaken. Welke effectieve of potentiële milieuschade het eerst moet worden aangepakt ("**geprioritiseerd**") is te bepalen door de (boven)lokale verantwoordelijke **beleidsorganen**, weze het dat dit bij voorkeur gebeurt op basis van **wetenschappelijke analyses en rapporten**. In rapport Fase 1.3. werd als hulpinstrument voor steden en gemeenten reeds gewezen op de **VMM-tool "Je gemeente in cijfers"**, waar voor **20 milieu-indicatoren** de meest recente cijfers voor een gemeente gegeven worden ⁵², en aldus een eerste aanzet kunnen vormen voor de lokale prioritisering van welbepaalde proactieve milieuhandavingscampagnes. Het spreekt voor zich dat deze cijfers veelal nog verdere **lokale detaillering en inkleuring** zullen behoeven (bij voorkeur via bijkomend lokaal onderzoek ⁵³), maar ze kunnen de lokale besturen alvast op pad helpen in hun **prioriteitsstelling**.

Op te merken valt nog dat bij het opzetten van zowel een sector-actie als van een locatie-actie het doel **veelal niet enkel het identificeren (en regulariseren) van OII** zal zijn : normaliter zullen alle ingedeelde inrichtingen, van een sector of op een locatie, binnen een stad of gemeente, gecontroleerd worden, waarbij dan zal worden nagegaan of ze gekend zijn, vergund zijn, en exploiteren conform de vergunningsvoorwaarden. Indien het werkelijk enkel de bedoeling is om OII te identificeren (en te regulariseren) kunnen via desk research al alle gekende vergunde inrichtingen geëlimineerd worden.

⁵² <https://www.vmm.be/data/gemeente-in-cijfers>

⁵³ Zie in rapport Fase 1.2. de prioriteitsstelling door de stad Gent op basis van een studie door het Provinciaal Centrum voor Milieuonderzoek (PCM) van de provincie Oost-Vlaanderen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat in de analyse van locaties-acties en sector-acties hierna, niet meer wordt teruggekomen op de in rapport Fase 1.3. beschreven **randvoorwaarden** voor een **succesvol lokaal milieuhandhavingsbeleid** : **(i)** een visie op een reactief, proactief, en geprioritiseerd milieuhandhavingsbeleid; **(ii)** de politieke steun voor deze visie; **(iii)** het voorhanden zijn van voldoende mensen, middelen en tijd om deze visie te realiseren; **(iv)** een duidelijke communicatie van deze visie naar de relevante doelgroepen. Zoals in **rapport Fase 1.2.** aangegeven, zijn voor acties ter identificatie en regularisatie van OII, vooral politieke steun (cf de lokale “verkoopbaarheid” van de acties gaat soms makkelijker als het Vlaamse Gewest initiatiefnemer van de acties is) en voldoende mensen, middelen en tijd, nodig.

1. Inleiding

a. Algemeen

natuurlijk altijd wel een aantal OII kunnen geïdentificeerd worden. Deze aanpak is evenwel **niet aan te bevelen** wanneer de stad of de gemeente een **planmatige aanpak** van het lokale milieuhandhavingbeleid nastreeft.

c. Gefaseerd

Een lokale locatie-actie wordt beter **gefaseerd** aangepakt, in die zin dat toezichthouders een locatie op het grondgebied van de stad of de gemeente weloverwogen selecteren (cf milieu-impact, wetenschappelijke onderbouw), en de daar gevestigde ingedeelde inrichtingen in diverse fasen aanpakken, zoals die reeds werden beschreven in **rapport Fase 1.3**⁵⁵ : de **voorbereiding** (fase 1), de **informatieve fase** (fase 2), de **controlefase** (fase 3) en de **evaluatiefase** (fase 4). Deze werkwijze is natuurlijk tijdrovender en arbeidsintensiever dan de “lukraak” aanpak, maar ze is wel veel efficiënter en effectiever als het gaat om de realisatie van een beleidsvisie en een beleidsplan inzake lokaal milieuhandhavingsbeleid. In deze aanpak is het gebruik van **compliance promotion** als een **milieuhandhavingsstrategie** dan ook werkelijk een **mogelijkheid**. Op te merken valt nog dat deze gefaseerde aanpak ook telkens moet gepaard gaan met een duidelijke **bepaling** van : het probleem, de doelstelling, de doelgroep, de communicatie, de in te zetten mensen en middelen, de koppeling met andere projecten, en de linken met andere beleidsdomeinen.

d. Compliance promotion

In de gefaseerde aanpak van een lokale locatie-actie kunnen instrumenten van compliance promotion in verschillende fasen worden ingezet (zie ook schema 4 in bijlage) :

- In **fase 1 (de voorbereiding)** kan voluit de kaart van **voorlichting en vorming** als instrument van compliance promotion getrokken worden; vanuit het perspectief van het **identificeren en regulariseren van OII** kan de stad of de gemeente voor de gekozen locatie en de daar gevestigde ingedeelde inrichtingen diverse **voorlichtingsinstrumenten ontwerpen** en **vormingsmomenten plannen**; gelet op de onvermijdelijke **werklast** die dit met zich mee brengt voor de lokale milieutoezichthouders, kan, in de mate dat de benodigde voorlichtingsinstrumenten een algemeen karakter hebben (bv “vergunningsplicht”, “meldingsplicht”, “milieuvorwaarden”), beroep worden gedaan op **voorlichtingsinstrumenten** die het **Departement Omgeving (of IVA/EVA in het beleidsdomein)** reeds eerder ontwikkelde; tevens kan voor **vormingsmomenten** beroep worden gedaan op gewestelijke milieutoezichthouders of milieu-experten van **beroepsorganisaties of sectororganisaties**; wanneer de **lokale locatie-actie** tevens een **specifiek milieuprobleem** op de locatie viseert, kan voor **specifieke voorlichtingsinstrumenten en/of vormingsmomenten** op de zelfde wijze te werk worden gegaan, zodat de volledige werklast kan verdeeld worden over diverse actoren;
- In **fase 2 (de informatieve fase)** kunnen de voormelde **voorlichtingsinstrumenten** voluit worden ingezet, en kunnen de **vormingsmomenten** worden georganiseerd, ten voordele van de ingedeelde inrichtingen op de gekozen locatie op het grondgebied van de stad of de gemeente; deze kunnen

⁵⁵ Geïnspireerd door de aanpak van de stad Gent, zoals geschetst in rapport Fase 1.2.

worden **aangevuld** met de inzet van **technische bijstand**, de tweede groep van compliance promotion instrumenten; **overlegvergaderingen/toelichtingssessies/publicaties “op maat”** (een **eerste vorm** van technische bijstand) van de betrokken ingedeelde inrichtingen kunnen de voorlichtingsinstrumenten en vormingsmomenten verder detailleren en specificeren (alhoewel in geval van een grote diversiteit van ingedeelde inrichtingen op de betrokken locatie dit niet altijd even makkelijk zal zijn); zeker wanneer de locatie-actie tevens een specifiek milieuprobleem viseert, kunnen deze initiatieven “op maat” een duidelijke toegevoegde waarde hebben; in de voorlichtingsinstrumenten en vormingsmomenten, al dan niet “op maat”, kunnen exploitanten van de ingedeelde inrichtingen op de locatie trouwens ook gewezen worden op beschikbare **sjablonen, helpdesks, webinars, toolkits, checklists, Q&A databanken en zelfevaluatie-instrumenten** (een **tweede vorm** van technische bijstand), die hen kunnen helpen in hun zoektocht naar “full legal compliance”; toezichthouders of andere voorlichters en/of vormers kunnen hen tenslotte ook wijzen op **codes van goede praktijk** (een **derde vorm** van technische bijstand), die hen (al naar gelang het onderwerp) het makkelijker kunnen maken om te exploiteren conform de geldende regelgeving;

- In **fase 3 (de controlefase)** gebeurt de eventuele (wanneer nodig), **overgang** van **compliance promotion** naar **compliance monitoring en enforcement**; wanneer exploitanten, na aansporingen via voorlichting, vorming en technische bijstand, zich toch nog altijd niet in regel stellen, kan de (wat dwingender) derde groep van compliance promotion instrumenten worden ingezet (eventueel al samen met een verhoogde compliance monitoring), namelijk **transparante communicatie** : steden en gemeenten kunnen exploitanten van ingedeelde inrichtingen op de locatie persoonlijk confronteren met hun **nalevingsdata**, eventueel kunnen die data zelfs **publiek** gemaakt worden via **lokale en sociale media**; een **lokaal scoresysteem** ⁵⁶op basis van die nalevingsdata kan ook tot de mogelijkheden behoren (bv “de 10 slechtste milieuleerlingen van (stad/gemeente)”), al of niet samen met “naming & shaming”; deze aanpak zal tevens leiden tot een grotere bewustwording van eventuele problemen bij de inwoners van de stad of de gemeente en eventueel aanleiding geven tot actie van hun kant (de zgn. “**citizen engagement**”); dit alles moet de **druk op individuele exploitanten** om zich in **regel te stellen, verhogen**;
- het gebruik van **nalevingsprikkels** (de vierde groep van compliance promotion instrumenten) in het kader van **lokale locatie-acties** voor OII is **niet zo evident** : (i) een **flexibele inspectiefrequentie door lokale milieutoezichthouders** is niet aan de orde zolang de inrichtingen niet correct vergund zijn en functioneren; (ii) het instellen van **economische, financiële of fiscale stimulansen** door steden en gemeenten die aansporen tot wetsconform gedrag, is niet evident, gelet op de zeer beperkte lokale bevoegdheden terzake; (iii) **partnerschappen en private borgingssystemen** zijn niet voor de hand liggend in een diverse groep van inrichtingen op een locatie, gelet op het ontbreken van voldoende kritische massa en de zeer beperkte lokale bevoegdheden terzake; (iv) **nudging**, waarbij slecht

⁵⁶ Dat ook klasse 1 inrichtingen kan bevatten, indien dit gebeurt op basis van publiek beschikbare informatie.

presterende exploitanten leren van andere slecht en/of goed presterende exploitanten op een locatie, kan mogelijks wel nog een effect hebben op zij die hardleers zijn;

- wanneer ingedeelde inrichtingen op een locatie zich ook via instrumenten van transparante communicatie en nalevingsprikkels niet tot regularisatie laten leiden, dan is het tijd om in deze **controlefase (fase 3)** de **compliance promotion** en **compliance monitoring** aanpak te verlaten, en is het aangewezen via **enforcement** (het opleggen van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties) de nodige acties te ondernemen t.a.v. de **hardleerse exploitanten**.

3. Bovenlokale locatie-actie

Onder een **bovenlokale locatie-actie** wordt verstaan een locatie-actie die geïnitieerd en geleid is door een bovenlokale overheid, in het bijzonder **de provincie of het gewest**. Dit zal normaliter slechts voor heel weinig locatie-acties het geval zijn ⁵⁷, daar de provincies, en al zeker het gewest, **vooreerst** te weinig vertrouwd zijn met de **locaties** op het grondgebied van steden en gemeenten die (potentieel) **problematisch** (kunnen) zijn vanuit **milieuperspectief**. Vervolgens zouden bij de **voorbereiding** en **uitvoering** van een bovenlokale locatie-actie de **provinciale en gewestelijke milieutoezichthouders** een centrale rol moeten spelen, terwijl ze op grond van het Milieuhandhavingdecreet en -besluit niet of nauwelijks bevoegd zijn t.a.v. klasse 2 en 3 inrichtingen op het grondgebied van steden en gemeenten, waardoor de **werklast** toch voornamelijk lokaal blijft. **Tenslotte** kan in geval van een bovenlokale locatie-actie de betrokkenheid van een provincie of van het gewest te weinig **efficiëntiewinsten** (algemene aanpak en uitrol voor gans de provincie of gans het gewest) genereren gelet op de **diversiteit** van de betrokken **ingedeelde inrichtingen**. Zoals hierna zal blijken, ligt dit bij een bovenlokale sector-actie anders. Gelet op het voorgaande is het dan ook **niet aan te bevelen** bovenlokale locatie-acties ter identificatie en regularisatie van OII op te zetten.

SECTOR-ACTIES

1. Inleiding

In het **rapport Fase 1.3.** werd aangegeven dat een **proactieve milieuhandhavingsactie** ter **identificatie** van **OII** ook de vorm kan aannemen van een **sector-actie** : de ingedeelde inrichtingen die behoren tot een welbepaalde sector en die zich bevinden op het grondgebied van een stad of gemeente, worden gecontroleerd op hun naleving van de VLAREM meldings- of vergunningsplicht, en/of algemene, sectorale of bijzondere milieuvorwaarden. Met **“sector”** wordt daarbij in eerste instantie bedoeld één (of maximum een paar) specifieke rubriek(en) van VLAREM II, bijlage 1, en de daaraan gekoppelde algemene en sectorale milieuvorwaarden. Als **voorbeelden** kunnen worden vermeld : rubriek 11, drukkerijen; rubriek 15, garages;

⁵⁷ Op te merken valt dat er in het verleden wel al zo'n acties waren, bv de fijnstof-acties van de gewestelijke en lokale overheden in de havens van bv Roeselare en Antwerpen (op basis van fijnstof-gegevens van de VMM). Identificatie en regularisatie van OII kan trouwens ook een actiepoint zijn in het kader van grotere regionale projecten die een provincie wil realiseren (cf <https://www.provincieantwerpen.be/aanbod/drem/dienst-gebiedsgericht-beleid/kleine-nete.html>).

rubriek 24, laboratoria; rubriek 32, ontspanningsinrichtingen; rubriek 46, wasserijen; rubriek 58, crematoria. Vaak hebben **specifieke sectoren** (ingedeelde inrichtingen behorend tot een specifieke VLAREM-rubriek) **specifieke problemen**, die, al naar gelang de (wetenschappelijk onderbouwde) **risico's** die ze met zich meebrengen voor **mens en milieu**, al dan niet **prioritair** moeten worden aangepakt. Bij de controle zullen eventuele **OII** automatisch aan het licht komen.

2. Lokale sector-actie

a. Algemeen

Onder een **lokale sector-actie** wordt verstaan een sector-actie die geïnitieerd en geleid is door **de stad of de gemeente**. Zoals blijkt uit **rapport Fase 1.2**, heeft de **stad Gent** dit reeds meerdere keren succesvol gedaan via lokale sector-acties (o.a. tot identificatie en regularisatie van OII) gericht op droogkuisbedrijven, carwashes, bakkerijen, garages, carrosseriebedrijven en horeca-inrichtingen. Dit ligt natuurlijk voor de hand, daar de lokale overheid het best vertrouwd is met de sectoren (en hun inrichtingen) op haar grondgebied die (potentieel) **problematisch** (kunnen) zijn vanuit **milieuperspectief**. Bij de **voorbereiding** en **uitvoering** van een lokale sector-actie spelen de **lokale milieutoezichthouders** natuurlijk een centrale rol, weze het dat ook de medewerking van **gewestelijke milieutoezichthouders** wenselijk is, gelet op hun bevoegdheid inzake klasse 1 inrichtingen.

b. Lukraak

Een lokale sector-actie kan **lukraak** zijn, in die zin dat toezichthouders zich zonder voorbereiding of aankondiging op een sector op het grondgebied van de stad of de gemeente richten, en inrichtingen die er toe behoren, één voor één, beginnen te controleren. Zoals beschreven in **rapport Fase 1.2.**, toonde de **Hasseltse case** (schrijnwerkerijen) aan dat het gebruik van **internet en social media**, samen met **telefonisch opvolging**, diverse OII aan het licht kan brengen, en dit binnen een **beperkt tijdsbestek**. Deze snelle identificatie (nog niet regularisatie) was leuk en mooi meegenomen, maar is **niet echt een duurzame aanpak** van de problematiek : was de willekeurig gekozen sector wel (voldoende) problematisch vanuit milieuperspectief, en dus prioritair ? waren alle inrichtingen van de gekozen sector wel bekend, en was de sectorcontrole dus wel sluitend ? was het gebrek aan voorafgaandelijke communicatie niet contraproductief, en dus tijdrovend en vertragend ? enz. De lukraak aanpak is dus eerder geschikt voor het **geven van een signaal**, het **scoren van een quick win** of het **plukken van het laaghangend fruit**, maar niet echt voor het uitvoeren van een op een beleidsvisie gebaseerd lokaal milieuhandavingsbeleid.

c. Gefaseerd

Een lokale sector-actie wordt beter **gefaseerd** aangepakt, in die zin dat toezichthouders een sector op het grondgebied van de stad of de gemeente weloverwogen selecteren (cf milieu-impact, wetenschappelijke onderbouw), en de daartoe behorende ingedeelde inrichtingen in diverse fasen aanpakken, zoals die reeds werden beschreven in **rapport Fase 1.3**⁵⁸: de **voorbereiding** (fase 1), de **informatieve fase** (fase 2), de **controlefase** (fase 3) en de **evaluatiefase** (fase 4). Deze werkwijze is natuurlijk tijdrovender en arbeidsintensiever dan de “lukraak” aanpak, maar ze is wel veel efficiënter en effectiever als het gaat om

⁵⁸ Geïnspireerd door de aanpak van de stad Gent, zoals geschetst in rapport Fase 1.2.

de realisatie van een beleidsvisie en een beleidsplan inzake lokaal milieuhandhavingsbeleid. In deze aanpak is het gebruik van **compliance promotion** als een **milieuhandhavingsstrategie** dan ook werkelijk een **mogelijkheid**. Op te merken valt nog dat deze gefaseerde aanpak ook telkens moet gepaard gaan met een duidelijke **bepaling** van : het probleem, de doelstelling, de doelgroep, de communicatie, de in te zetten mensen en middelen, de koppeling met andere projecten, en de link met andere beleidsdomeinen.

d. Compliance promotion

In de gefaseerde aanpak van een lokale sector-actie kunnen instrumenten van compliance promotion in verschillende fasen worden ingezet (zie ook schema 5 in bijlage) :

- In **fase 1 (de voorbereiding)** kan voluit de kaart van **voorlichting en vorming** als instrument van compliance promotion getrokken worden; vanuit het perspectief van het **identificeren en regulariseren van OII** kan de stad of de gemeente voor de gekozen sector en de daartoe behorende ingedeelde inrichtingen diverse **voorlichtingsinstrumenten ontwerpen en vormingsmomenten plannen**; gelet op de onvermijdelijke **werklast** die dit met zich mee brengt voor de lokale milieutoezichthouders, kan, in de mate dat de benodigde voorlichtingsinstrumenten een algemeen karakter hebben (bv “vergunningsplicht”, “meldingsplicht”, “milieuvorwaarden”), beroep worden gedaan op **voorlichtingsinstrumenten** die het **Departement Omgeving (of IVA/EVA in het beleidsdomein)** reeds eerder ontwikkelde; tevens kan voor **vormingsmomenten** beroep worden gedaan op gewestelijke milieutoezichthouders of milieu-experten van **beroepsfederaties of sectororganisaties**;
- In **fase 2 (de informatieve fase)** kunnen de voormelde **voorlichtingsinstrumenten** voluit worden ingezet, en kunnen de **vormingsmomenten** worden georganiseerd ten voordele van de ingedeelde inrichtingen van de gekozen sector op het grondgebied van de stad of de gemeente; deze kunnen worden **aangevuld** met de inzet van **technische bijstand**, de tweede groep van compliance promotion instrumenten; **overlegvergaderingen/toelichtingssessies/publicaties “op maat”** (een **eerste vorm** van technische bijstand) van de betrokken ingedeelde inrichtingen kunnen de voorlichtingsinstrumenten en vormingsmomenten verder detailleren en specificeren (wat door de uniformiteit van de ingedeelde inrichtingen van de betrokken sector niet zo moeilijk zal zijn); in de voorlichtingsinstrumenten en vormingsmomenten, al dan niet “op maat”, kunnen exploitanten van de ingedeelde inrichtingen die tot de sector behoren, trouwens gewezen worden op beschikbare **sjablonen, helpdesks, webinars, toolkits, checklists, Q&A databanken en zelfevaluatie-instrumenten** (een **tweede vorm** van technische bijstand), die hen kunnen helpen in hun zoektocht naar “full legal compliance”; toezichthouders of andere voorlichters en/of vormers kunnen hen tenslotte ook wijzen op **codes van goede praktijk** (een **derde vorm** van technische bijstand), die hen (al naar gelang het onderwerp) het makkelijker kan maken om te exploiteren conform de geldende regelgeving;

In **fase 3 (de controlefase)** gebeurt de eventuele (wanneer nodig) **overgang** van **compliance promotion** naar **compliance monitoring** en **enforcement**; wanneer exploitanten, na aansporingen via voorlichting,

vorming en technische bijstand, zich toch nog altijd niet in regel stellen, kan de (wat dwingender) derde groep van compliance promotion instrumenten worden ingezet (eventueel al samen met een verhoogde compliance monitoring), namelijk **transparante communicatie** : steden en gemeenten kunnen exploitanten van ingedeelde inrichtingen die behoren tot de gecontroleerde sector persoonlijk confronteren met hun **nalevingsdata**, eventueel kunnen die data zelfs **publiek** gemaakt worden via **lokale en sociale media**; een **lokaal scoresysteem** ⁵⁹ op basis van die nalevingsdata kan ook tot de mogelijkheden behoren (bv “de 10 slechtste milieuleerlingen van (stad/gemeente)”), al dan niet samen met “naming & shaming”; deze aanpak zal tevens leiden tot een grotere bewustwording van eventuele problemen bij de inwoners van de stad of de gemeente en eventueel aanleiding geven tot actie van hun kant (de zgn. “**citizen engagement**”); dit alles moet de **druk op individuele exploitanten** om zich in **regel te stellen, verhogen**;

- het gebruik van **nalevingsprikkels** (de vierde groep van compliance promotion instrumenten) in het kader van **lokale sector-acties** voor OII is **niet zo evident** : (i) een **flexibele inspectiefrequentie door lokale milieutoezichthouders** is niet aan de orde zolang de inrichtingen niet correct vergund zijn en functioneren; (ii) het instellen van **economische, financiële of fiscale stimulansen** door steden en gemeenten die aansporen tot wetsconform gedrag, is niet evident gelet op de zeer beperkte lokale bevoegdheden terzake; (iii) **partnerschappen en private borgingssystemen** zijn niet uitgesloten gelet op het vrij homogene karakter van de inrichtingen van de sector, maar het lokale niveau biedt normaliter niet echt voldoende bevoegdheden en kritische massa voor dergelijke instrumenten ; (iv) **nudging**, waarbij slecht presterende exploitanten leren van andere slecht en/of goed presterende exploitanten uit de sector, kan mogelijks wel nog een effect hebben op zij die hardleers zijn;
- wanneer ingedeelde inrichtingen van een sector zich ook via instrumenten van transparante communicatie en nalevingsprikkels niet tot regularisatie laten leiden, dan is het tijd om in deze **controlefase (fase 3)** de **compliance promotion** en **compliance monitoring** aanpak te verlaten, en is het aangewezen via **enforcement** (het opleggen van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties) de nodige acties te ondernemen t.a.v. de **hardleerse exploitanten**.

3. Bovenlokale sector-actie

a. Algemeen

Onder een **bovenlokale sector-actie** wordt verstaan een sector-actie die geïnitieerd en geleid is door een bovenlokale overheid, in het bijzonder **de provincie of het gewest**. Het **rapport Fase 1.2.** heeft aangegeven dat heel wat steden en gemeenten wel willen OII **identificeren** en **regulariseren**, maar dat ze daarbij vaak terug deinzen voor de aanzienlijke **werklast** (ex ante en post factum) die dit met zich meebrengt. Vandaar dat heel wat **steden en gemeenten** uitdrukkelijk voorstander zijn van **bovenlokale sector-acties** inzake OII waarbij het **Vlaamse Gewest** (in casu het **Departement Omgeving**) het **initiatief** en de **leiding** neemt,

⁵⁹ Dat ook klasse 1 inrichtingen kan bevatten, indien dit gebeurt op basis van publiek beschikbare informatie.

alsook het wenselijke en noodzakelijke **voorbereidend werk** ⁶⁰ verricht, waarmee **steden en gemeenten** dan nadien aan de slag kunnen op hun grondgebied : OII in een welbepaalde sector identificeren en op een traject naar regularisatie zetten. Zoals bekend zijn de **lokale milieutoezichthouders** bevoegd voor de klasse 2 en 3 inrichtingen en de **gewestelijke milieutoezichthouders** voor de klasse 1 inrichtingen. Een **samenwerking** die een duidelijke **win-win** kan zijn. Er valt dus veel te zeggen voor een dergelijke gezamenlijke aanpak, die in het verleden reeds een aantal keer met succes werd toegepast (o.a. inzake benzinestations, koelinstallaties en grondwaterwinningen).

- De **bovenlokale sector-actie** gelijkstellen met een gewestelijke sector-actie zou echter oneer doen aan het **provinciale beleidsniveau** dat reeds in een ver verleden de motor was voor een paar bovenlokale sector-acties in de provincie Antwerpen. Gelet op de gewijzigde prioriteiten en engagementen, de beperkte middelen en de beperkte toezichtsbevoegdheden, kunnen **anno 2021** provincies niet langer de motor zijn van bovenlokale sector-acties, maar misschien wel **steden en gemeenten stimuleren** om deel te nemen aan **gewestelijk opgezette sector-acties** : de **efficiëntiewinsten** die met een (door provincies, steden en gemeenten ondersteunde) uniforme gewestelijke aanpak van een welbepaalde sector kunnen geboekt worden, zijn immers aanzienlijk. En zelfs los van deze gewestelijke acties, kunnen provincies zelf ook nog een rol spelen, zoals bv inzake vorming van lokale ambtenaren op specifieke thema's ⁶¹, het ter beschikking stellen aan lokale besturen van checklists voor klasse 2/3 inrichtingen ⁶², het verschaffen van documenten en informatie aan lokale besturen, enz. Aldus kan **provinciale actie** wel degelijk nog aanleiding geven tot **lokale actie**.

Gelet op die efficiëntiewinsten spreekt het voor zich dat **gewestelijke sector-acties** geen “lukrake aanpak” verdragen, maar duidelijk een **gefaseerde aanpak** behoeven ⁶³ : de **voorbereiding** (fase 1), de **informatieve fase** (fase 2), de **controlefase** (fase 3) en de **evaluatiefase** (fase 4). Deze werkwijze is natuurlijk tijdrovender en arbeidsintensiever dan de “lukraak” aanpak, maar ze is wel veel efficiënter en effectiever als het gaat om de realisatie van een beleidsvisie en een beleidsplan inzake lokaal milieuhandhavingsbeleid. In deze aanpak is het gebruik van **compliance promotion** als een **milieuhandhavingsstrategie** dan ook werkelijk een **mogelijkheid**. Op te merken valt nog dat deze gefaseerde aanpak ook telkens moet gepaard gaan met een duidelijke **bepaling** van : het probleem, de doelstelling, de doelgroep, de communicatie, de in te zetten mensen en middelen, de koppeling met andere projecten, en de linken met andere beleidsdomeinen.

⁶⁰ Hierbij moet gedacht worden aan het opmaken van leidraden inzake de relevante wettelijke verplichtingen van de sector, het opmaken van praktische checklists voor het controleren van inrichtingen, en het bepalen van de documenten die een ingedeelde inrichting moet kunnen voorleggen).

⁶¹ Bv de vorming inzake bouwprojecten door de provincie Antwerpen :

https://us20.campaign-archive.com/?e=__test_email__&u=486337401efd1ed4d7d7c5b6f&id=e6e42518a6

⁶² Bv het plan van aanpak schrijnwerkerijen (klasse 2/3) door de provincie Antwerpen.

⁶³ Geïnspireerd door de aanpak van de stad Gent, zoals geschetst in rapport Fase 1.2.

b. Compliance promotion

In de gefaseerde aanpak van een gewestelijke sector-actie kunnen instrumenten van compliance promotion in verschillende fasen worden ingezet (zie ook schema 6 in bijlage) :

- In **fase 1 (de voorbereiding)** kan voluit de kaart van **voorlichting en vorming** als instrument van compliance promotion getrokken worden; vanuit het perspectief van het **identificeren en regulariseren van OII**, en het **beperken van de werklast** voor steden en gemeenten (en hun milieutoezichthouders), kan het gewest voor de gekozen sector ⁶⁴ en de daartoe behorende ingedeelde inrichtingen diverse **voorlichtingsinstrumenten ontwerpen** en **vormingsmomenten plannen**; deze kunnen dan niet alleen vanuit het **gewest** gepromoot worden maar ook actief gebruikt worden door **steden en gemeenten** in hun lokale acties tot regularisering van geïdentificeerde OII in de betrokken sector op hun grondgebied; het spreekt hierbij voor zich dat **samenwerking** met voor de **sector** relevante **sectororganisaties** of **beroepsfederaties** aangewezen is, zodat de ontworpen **voorlichtingsinstrumenten** en geplande **vormingsmomenten** inhoudelijk volkomen inspelen op de **noden en wensen** van de **sector**; ook samenwerking met de **VVSG** lijkt hierbij aanbevelenswaardig, teneinde een voortreffelijke coördinatie van de activiteiten (gewestelijk/lokaal) te realiseren.
- In **fase 2 (de informatieve fase)** kunnen de voormelde **voorlichtingsinstrumenten** voluit worden ingezet, en kunnen de **vormingsmomenten** worden georganiseerd ten voordele van de ingedeelde inrichtingen van de gekozen sector op het grondgebied van de stad of de gemeente; het spreekt voor zich dat **steden en gemeenten** (en hun milieutoezichthouders) een belangrijke rol zullen spelen in deze **voorlichting en vorming**, maar het mag verhoopt worden dat het **gewest**, alsook de **provincie**, in het kader van een Vlaanderen-brede aanpak van de problematiek van de naleving van de milieuwetgeving door een welbepaalde sector (cf efficiëntiewinsten), hun steentje zullen bijdragen (via expertise, sprekers, lokalen, publiciteit, enz), net zoals de **VVSG**, **relevante sectororganisaties** of **beroepsverenigingen**; dit alles geldt ook voor de aanvulling van de algemene voorlichting en vorming die kan gebeuren door de inzet van **technische bijstand**, de tweede groep van compliance promotion instrumenten; **overlegvergaderingen/toelichtingssessies/publicaties “op maat”** (een eerste vorm van technische bijstand) van de betrokken ingedeelde inrichtingen kunnen de voorlichtingsinstrumenten en vormingsmomenten verder detailleren en specificeren (wat door de uniformiteit van de ingedeelde inrichtingen van de betrokken sector niet zo moeilijk zal zijn); in de voorlichtingsinstrumenten en vormingsmomenten, al dan niet “op maat”, kunnen exploitanten van de ingedeelde inrichtingen die tot de sector behoren, trouwens gewezen worden op beschikbare **sjablonen, helpdesks, webinars, toolkits, checklists, Q&A databanken en zelfevaluatie-instrumenten** (een tweede vorm van technische bijstand), die hen kunnen helpen in hun zoektocht naar “full legal compliance”; toezichthouders of andere voorlichters en/of vormers kunnen hen tenslotte ook wijzen op **codes van goede praktijk** (een

⁶⁴ Bij een gewestelijke aanpak is het natuurlijk wenselijk dat gefocust wordt op een milieuprobleem dat zowel voor het gewest als voor de steden en gemeenten prioritair is, gelet op de mogelijke of effectieve milieuschade. Overleg tussen gewest en steden/gemeenten over de keuze van de sector is dan ook wenselijk, liefst met de nodige wetenschappelijke onderbouwing.

derde vorm van technische bijstand), die hen (al naar gelang het onderwerp) het makkelijker kan maken om te exploiteren conform de geldende regelgeving;

- In **fase 3 (de controlefase)** gebeurt de eventuele (wanneer nodig) **overgang van compliance promotion naar compliance monitoring en enforcement**; wanneer exploitanten, na aansporingen via voorlichting, vorming en technische bijstand, zich toch nog altijd niet in regel stellen, kan de (wat dwingender) derde groep van compliance promotion instrumenten worden ingezet (eventueel al samen met een verhoogde compliance monitoring), namelijk **transparante communicatie** : gewestelijke (klasse 1) en lokale (klasse 2/3) milieutoezichthouders kunnen exploitanten van ingedeelde inrichtingen die behoren tot de gecontroleerde sector persoonlijk confronteren met hun **nalevingsdata**, eventueel kunnen die data zelfs **publiek** gemaakt worden via **gewestelijke, lokale en sociale media**; een **gewestelijk en/of lokaal** ⁶⁵ **scoresysteem** op basis van die nalevingsdata kan ook tot de mogelijkheden behoren (bv “de 10 slechtste milieuleerlingen van (gewest/stad/gemeente)”), al dan niet samen met “naming & shaming”; deze aanpak zal tevens leiden tot een grotere bewustwording van eventuele problemen bij de inwoners van de stad of de gemeente en eventueel aanleiding geven tot actie van hun kant (de zgn. “**citizen engagement**”); dit alles moet de **druk op individuele exploitanten** om zich in **regel te stellen, verhogen**; belangrijk is dat de **inzet van deze instrumenten op een efficiënte wijze** gebeurt, gebruik makend van de betrokkenheid van het **Vlaamse Gewest** en de mogelijkheid om aldus een **uniforme gewestelijke aanpak** te realiseren, met deelname en steun van steden en gemeenten;
- het gebruik van **nalevingsprikkels** (de vierde groep van compliance promotion instrumenten) is zelfs in het kader van **gewestelijke sector-acties** voor OII **niet zo vanzelfsprekend**: (i) een **flexibele inspectiefrequentie door (gewestelijke/lokale) milieutoezichthouders** is niet aan de orde zolang de inrichtingen niet correct vergund zijn en functioneren; (ii) het gebruiken van bestaande of het instellen van nieuwe **economische, financiële of fiscale stimulansen** die aansporen tot wetsconform gedrag wordt, gelet op de betrokkenheid van het Vlaamse Gewest, best op gewestelijk niveau bekeken; maar zoals eerder aangegeven moet het dan wel gaan om stimulansen die aanzetten, in de eerste plaats, tot wetsconform gedrag, en niet tot milieuvriendelijker wetsconform gedrag; een **gewestelijk scoresysteem**, waarbij slecht (inzake naleving) scorende bedrijven moeten betalen voor bijkomend milieutoezicht, is daarbij een optie, maar wordt best ingevoerd als een algemene maatregel (voor alle ingedeelde inrichtingen) en niet als een sectorale maatregel (voor ingedeelde inrichtingen van een sector); (iii) **partnerschappen en private borgingssystemen** zijn ook niet uitgesloten, gelet op het vrij homogene karakter van de inrichtingen van de sector en de gewestelijke benadering; een voldoende kritische massa aan bedrijven is immers noodzakelijk voor het gebruik van dergelijke instrumenten; een **milieubeleidsovereenkomst** tussen de sector en de Vlaamse Regering, met inbegrip van nalevingsdoelstellingen, is dan zeker een mogelijkheid; (iv) **nudging**, waarbij slecht presterende

⁶⁵ Dat ook klasse 1 inrichtingen kan bevatten, indien dit gebeurt op basis van publiek beschikbare informatie.

exploitanten leren van andere slecht en/of goed presterende exploitanten uit de sector, kan mogelijks ook nog een effect hebben op zij die hardleers zijn;

- wanneer ingedeelde inrichtingen van een sector zich ook via instrumenten van transparante communicatie en nalevingsprikkels niet tot regularisatie laten leiden, dan is het tijd om in deze **controlefase (fase 3)** de **compliance promotion** en **compliance monitoring** aanpak te verlaten, en is het aangewezen via **enforcement** (het opleggen van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties) de nodige acties te ondernemen t.a.v. de **hardleerse exploitanten**.

ACTOREN

In de **analyse** van de **sector-acties** en **locatie-acties** hiervoor, is herhaaldelijk gewezen op de **wenselijkheid** van **samenwerking** tussen de betrokken **publieke** en **private actoren**, in het bijzonder wat betreft de **ontwikkeling** en **toepassing** van **compliance promotion instrumenten**. In de SCB-studie “compliance promotion” ⁶⁶ werd daarvoor de term “**samenwerkingsmodel**” gebruikt, in lijn met de notie “**maatwerk**” die typerend is voor compliance promotion.

Daar **compliance promotion** een **handhavingsstrategie** is, rijst onmiddellijk het vermoeden dat het aan overheidskant de **milieutoezichthouders** zijn die belast zijn met de ontwikkeling en toepassing van compliance promotion. De SCB-studie heeft aangewezen dat dit een **mogelijkheid** is, maar dat het evenzeer mogelijk (en misschien zelfs wenselijk indien mogelijk) is compliance promotion instrumenten te laten ontwikkelen en toepassen door **ambtenaren** die met andere taken belast zijn, zoals **beleidsvoorbereiding, communicatie, vergunningverlening**, enz. Essentieel is evenwel dat er binnen de overheid **overleg** gebeurt zodat de ontwikkelde **instrumenten relevant** en **adequaat** zijn. Overleg moet trouwens niet alleen binnen de overheid gebeuren, maar ook **binnen**, en **met**, de **doelgroep** van de **bedrijven**. Het spreekt voor zich dat de overheid best kan overleggen met relevante **beroepsfederaties** en **sectororganisaties**, die, vooraleer input te geven aan de overheid, ook best zelf eerst intern de violen gelijkstemmen.

Vanuit het perspectief van de hiervoor geanalyseerde **locatie-acties** en **sector-acties**, is het duidelijk dat de toepassing van het voornoemde **samenwerkingsmodel** evidenter is bij **gewestelijke sector-acties** dan bij **lokale locatie-acties** of **lokale sector-acties**. De realiteit is veelal dat bij lokale acties de beschikbare **ambtelijke capaciteit**, die overleg kan plegen inzake de ontwikkeling en toepassing van compliance promotion instrumenten, veelal (zeer) beperkt zal zijn, en dat de werklast vrij zeker uiteindelijk toch bij de **lokale milieutoezichthouder** terecht komt. Feedback en/of samenwerking met **VVSG** voor lokale acties zal waarschijnlijk ook niet altijd voor de hand liggend zijn. Bij lokale locatie-acties zal de diversiteit van de beoogde **ingedeelde inrichtingen** waarschijnlijk maken dat er lokaal ook geen **overkoepelende gesprekspartner** (zoals VOKA, UNIZO, enz) met kennis van zaken voor hen te vinden zal zijn. Bij lokale

⁶⁶ <https://omgeving.vlaanderen.be/studie-compliance-promotion>

sector-acties kunnen de kansen terzake wat groter zijn, maar ook dat is niet altijd gegarandeerd. Niettemin, en nogmaals, de ervaringen van de **stad Gent**, zoals geschetst in rapport Fase 1.2. bewijzen dat dit alles niet uitgesloten is, en dat, mits voldoende **investeringen in mensen en middelen**, eigen lokale acties wel degelijk mogelijk zijn. De **gemiddelde realiteit**, zoals die ook blijkt uit rapport Fase 1.2., is echter dat heel wat steden en gemeenten die investeringen in mensen en middelen niet kunnen (of willen) doen. Dit verklaart dan ook waarom in het **pilootproject** van Fase 1.2. van dit project, de meeste **steden en gemeenten** de **voorkeur** uitdrukten om zich **in te schakelen** in **gewestelijk** geïnitieerde en geleide **sector-acties**, ter **identificatie** van OII en ter regularisatie ervan via compliance promotion instrumenten. Het hiervoor vernoemde **samenwerkingsmodel** is in zo'n scenario natuurlijk (veel) realistischer en biedt (veel) meer kansen op **succesvol maatwerk** : gewestelijke en lokale (en zelfs provinciale) overheden kunnen **overleggen** over de uit te werken **gewestelijke sector-actie** (probleem, doelstelling, doelgroep, communicatie, mensen en middelen, enz), de **gefaseerde aanpak** ervan en de rol van de verschillende overheden in die aanpak, de te ontwikkelen en in te zetten **compliance promotion instrumenten**, enz. **VVSG** is dan natuurlijk voor het **Departement Omgeving** een evidente en onmiddellijke gesprekspartner in dat overleg. En éénmaal de doelgroep van de sector-actie geïdentificeerd is, is overleg vanuit het gewest met relevante **beroepsfederaties** en **sectororganisaties** natuurlijk ook voor de hand liggend.

Deze aanpak sluit vanzelfsprekend nauw aan bij het **project** van de **Afdeling Handhaving** van het **Departement Omgeving** inzake “**Ondersteuning Handhaving Lokale Overheden**”, zoals beschreven in het recente **Omgevingshandhavingsplan 2020** ⁶⁷ :

*Ook in 2020 zal de afdeling Handhaving de gepaste ondersteuning aanbieden aan de lokale overheden, en zo invulling geven aan de passage uit het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 waar het omgevingshandhavingsbeleid wordt toegelicht : “We bouwen verder aan een **constructieve en structurele ondersteuning van lokale besturen** uitgaand van het subsidiariteitsprincipe. Een minimum aan beleidskaders garandeert en faciliteert een planmatige en performante (boven)lokale handhaving.”. Aanvullend haalt de minister in haar Beleidsnota Omgeving 2019-2024 nog aan dat het **Departement Omgeving** zich zal ontwikkelen als **kenniscentrum** waarop de **lokale besturen** zich kunnen beroepen om hun eigen verantwoordelijkheden op te nemen.*

Vanuit dit “**plug-in**” perspectief, zijn voor heel wat **steden en gemeenten** in Vlaanderen **gewestelijke sector-acties** een **realistische aanpak** om OII op hun **grondgebied** te **identificeren** en te **regulariseren** d.m.v. compliance promotion instrumenten.

VISIE, PRIORITEITEN, SECTOREN, LOCATIES

In dit rapport, net zoals in de voorgaande rapporten van dit project, wordt er van uit gegaan dat het **gewestelijk en lokaal milieuhandhavingsbeleid** in eerste instantie gericht is op het **garanderen** van de **naleving** van de **milieuwetgeving**, teneinde **schade** aan het **leefmilieu** te **voorkomen**. Dit geldt in principe

⁶⁷ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/omgevingshandhavingsplan-2020>

zowel voor het **reactieve** luik als voor het **proactieve** luik van het **milieuhandhavingbeleid**, zoals dat op gewestelijk en lokaal vlak zou moeten ontwikkeld worden.

Uitgaande van deze **beleidsvisie**, dat milieuhandhaving beleid uiteindelijk gericht is op het voorkomen van milieuschade, is het evident dat elke **milieutoezichthoudende overheid** zijn **prioriteiten** daarop afstelt, en dan ook de voor handhaving beschikbare **mensen, middelen en tijd**, prioritair daarvoor inzet, zowel in het reactieve als in het proactieve optreden.

Welke die **milieuhandhavingsprioriteiten** dan **in concreto** (moeten) zijn, kan SCB natuurlijk niet bepalen : de milieu-omstandigheden in de 300 Vlaamse steden en gemeenten zijn zo verschillend, dat de lokale beleidsmakers (burgemeester, schepenen, gemeenteraadsleden) deze milieuhandhavingsprioriteiten zelf moeten bepalen, en dit op basis van **lokale facts & figures**, al dan niet resulterend uit lokaal, provinciaal, gewestelijk, federaal of Europees onderzoek. Jammer genoeg is de **milieuplanning** in **Vlaanderen** niet meer wat ze ooit geweest is (vijfjaarlijks milieubeleidsplan, tweejaarlijks milieurapport, jaarlijks milieujaarprogramma, met ook plannen en jaarprogramma's op provinciaal en gemeentelijk niveau), waardoor **gewestelijke facts & figures**, met directe relevantie voor (en vertaling naar), individuele steden en gemeenten, minder evident geworden zijn ⁶⁸. Niettemin moet er kunnen vanuit gegaan worden, dat **steden en gemeenten** in staat zijn ernstige **milieuverontreiniging** op hun eigen grondgebied te identificeren, zowel wat **locatie** betreft, als wat **bron** (ingedeelde inrichtingen, sectoren) betreft. Of **steden en gemeenten** die **locaties en bronnen** van **ernstige milieuverontreiniging** dan ook effectief (zelf) gaan **aanpakken**, en zo ja, of ze dat gaan doen via een **locatie-actie** of een **sector-actie**, is weerom een vraag die SCB niet kan of moet beantwoorden, maar wel de **lokale beleidsvoerders**. Te verwachten valt dat die beleidsvoerders zich in hun **antwoord** terzake zullen laten leiden door **overwegingen** zoals :

- Wat is de ecologische impact van (non-)actie ?
- Wat is de politieke impact van (non-)actie ?
- Wat is de financiële impact van (non-)actie ?
- Wat is de benodigde technische expertise voor actie, en is die beschikbaar ?
- Wat is de omvang van de te controleren locatie (aantal ingedeelde inrichtingen), en zijn daarvoor de mensen en middelen voor handen ?
- Wat is de omvang van de te controleren sector (aantal ingedeelde inrichtingen), en zijn daarvoor de mensen en middelen voor handen ?
- Wat is de steun die kan verwacht worden van het Vlaamse Gewest (Departement Omgeving en EVA/IVA in het beleidsdomein), de provincies, de sectororganisaties/beroepsfederaties ?
- Enz.

Het **antwoord** van de **lokale bewindvoerders** op al deze vragen zal bepalen of lokale locatie-acties en/of sector-acties zullen worden opgestart, of niet. **Optimism** is a moral duty, ja, maar de vaststellingen op het

⁶⁸ Zie ook de rapporten en databanken die vermeld zijn in rapport Fase 1.3.

pagina 120 van 165

DEEL V SLOTBESCHOUWINGEN

In dit rapport werd conform het bestek nagegaan hoe OII kunnen worden geregulariseerd via compliance promotion instrumenten. Daar risico-categorieën van OII eerder in het project niet konden worden geïdentificeerd, zijn de geformuleerde oplossingsgerichte voorstellen van toepassing op alle OII. Het rapport maakt duidelijk de link tussen fase 1 en fase 2 van dit project, door het in fase 1 gemaakte onderscheid tussen sector-acties en locaties-acties (met bijkomende moduleringen naar lokaal v bovenlokaal, en lukraak v gefaseerd) als basis te nemen voor de inzet van diverse compliance promotion instrumenten.

De analyse geeft aan dat drie scenario's een kans op slagen hebben, nl gefaseerde lokale locatie-acties, gefaseerde lokale sector-acties en gefaseerde gewestelijke sector-acties (zie ook de bijlagen). In elk van die scenario's is regularisatie via instrumenten als voorlichting en vorming, technische bijstand en transparante communicatie een reële mogelijkheid : exploitanten van OII die zich via deze instrumenten niet laten verleiden tot regularisatie van hun ingedeelde inrichting, stellen zich wetens en willens bloot aan verhoogd toezicht, verbalisering en bestuurlijke en strafrechtelijke sancties.

De slaagkansen van deze acties worden natuurlijk ook mede bepaald door de in fase 1 geformuleerde randvoorwaarden voor een succesvol milieuhandavingsbeleid : visie, politieke steun, mensen en middelen, communicatie. Zonder vervulling van deze voorwaarden hebben de sector-acties en locatie-acties weinig kans op slagen. En dit geldt niet alleen voor de gewestelijke en lokale overheden, maar tevens voor de representatieve organisaties van overheden en bedrijven die mee vorm kunnen en moeten geven aan het gebruik van compliance promotion instrumenten. Samenwerking en maatwerk blijven in deze essentieel.

In het volgende en laatste rapport, Fase 2.3., zal al het voorgaande samen worden gebracht in een plan van aanpak dat onmiddellijk inzetbaar is voor steden en gemeenten.

BIJLAGEN

SCHEMA 1: MILIEUHANDHAVINGSSTRATEGIEËN

MILIEUHANDHAVINGS-STRATEGIEËN		
1	2	3
COMPLIANCE PROMOTION GEEN WETTELIJKE VERANKERING DIVERSE INSTRUMENTEN – VOORLICHTING & VORMING – TECHNISCHE BIJSTAND – TRANSPARANTE COMMUNICATIE – NALEVINGSPRIKKELS	COMPLIANCE MONITORING TITEL XVI DABM HOOFDSTUK III TOEZICHT – TOEZICHTHOUDERS – TOEZICHTOPDRACHTEN – TOEZICHTRECHTEN – VOORKOMING EN VASTSTELLING VAN MILIEU-INBREUKEN EN MILIEUMISDRIJVEN	ENFORCEMENT TITEL XVI DABM HOOFDSTUK IV BESTUURLIJKE HANDHAVING – BESTUURLIJKE MAATREGELEN – BESTUURLIJKE BOETES – BESTUURLIJKE DWANGSOM HOOFDSTUK VI STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING – GEVANGENIS-STRAFFEN – STRAFRECHTE-LIJKE BOETES

////////////////////////////////////

SCHEMA 2: COMPLIANCE PROMOTION

COMPLIANCE PROMOTION			
MOGELIJKE INSTRUMENTEN			
VOORLICHTING & VORMING	TECHNISCHE BIJSTAND	TRANSPARANTE COMMUNICATIE	NALEVINGSPRIKKELS
VOORLICHTING – Publicaties – Websites – Social media – Youtube – Zoekmotoren – Hulplijnen	MAATWERK – Publicaties – Vergaderingen – Studiedagen	NALEVINGSDATA – Private bekendmaking – Publieke bekendmaking	INSPECTIEFREQUENTIE – Track record – Milieuzorgsysteem
VORMING – Studiedagen – Trainingsessies – Handleidingen – Folders	TOOLS – Sjablonen – Helpdesks – Webinars – Toolkits – Checklists – Q&A's – Zelfevaluatie	SCORE SYSTEMEN – Name & Shame – Praise & Fame	STIMULANSEN – Economisch – Fiscaal – Financieel
	CODES VAN GOEDE PRAKTIJK	CITIZEN ENGAGEMENT	PARTNERSCHAPPEN – MBOs – Private borging
			NUDGING
			BEGELEIDING
			BEMIDDELING

////////////////////////////////////

SCHEMA 3: IDENTIFICATIE, REGULARISATIE ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN

IDENTIFICATIE & REGULARISATIE ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN		
SECTOR-ACTIE OII	<= IDENTIFICATIE & REGULARISATIE =>	LOCATIE-ACTIE OII
⇒ LOKAAL (+) – LUKRAAK (-) – GEFASEERD (+)	IDENTIFICATIE – (!)IDENTIFICATIE OP HET TERREIN – INTERNET & SOCIAL MEDIA – KBO – AFGELOPEN & VERVALLEN VERGUNNINGEN REGULARISATIE – (!)COMPLIANCE PROMOTION – COMPLIANCE MONITORING – ENFORCEMENT	⇒ LOKAAL (+) – LUKRAAK (-) – GEFASEERD (+)
⇒ BOVENLOKAAL (+) – LUKRAAK (-) – GEFASEERD (+)	IDENTIFICATIE – (!)IDENTIFICATIE OP HET TERREIN – INTERNET & SOCIAL MEDIA – KBO – AFGELOPEN & VERVALLEN VERGUNNINGEN REGULARISATIE – (!)COMPLIANCE PROMOTION – COMPLIANCE MONITORING – ENFORCEMENT	⇒ BOVENLOKAAL (-) – LUKRAAK (-) – – GEFASEERD (-)

////////////////////////////////////

SCHEMA 4: GEFASEERDE LOKALE LOCATIE-ACTIE OII

GEFASEERDE LOKALE LOCATIE-ACTIE OII		
FASE	ACTIE	COMPLIANCE PROMOTION
1	DE VOORBEREIDENDE FASE	– VOORBEREIDING VOORLICHTING & VORMING
2	DE INFORMATIEVE FASE	– VOORLICHTING & VORMING (+) – TECHNISCHE BIJSTAND (+)
3	DE CONTROLERENDE FASE	– TRANSPARANTE COMMUNICATIE (+) – NALEVINGS-PRIKKELS (-) MAAR : – ! COMPLIANCE MONITORING ! – ! ENFORCEMENT !
4	DE EVALUERENDE FASE	– ///

////////////////////////////////////

SCHEMA 5: GEFASEERDE LOKALE LOCATIE-ACTIE OII

GEFASEERDE LOKALE SECTOR-ACTIE OII		
FASE	ACTIE	COMPLIANCE PROMOTION
1	DE VOORBEREIDENDE FASE	– VOORBEREIDING VOORLICHTING & VORMING
2	DE INFORMATIEVE FASE	– VOORLICHTING & VORMING (+) – TECHNISCHE BIJSTAND (+)
3	DE CONTROLLERENDE FASE	– TRANSPARANTE COMMUNICATIE (+) – NALEVINGS-PRIKKELS (-) MAAR : ! COMPLIANCE MONITORING ! ! ENFORCEMENT !
4	DE EVALUERENDE FASE	– ///

////////////////////////////////////

SCHEMA 6: GEFASEERDE GEWESTELIJKE SECTOR-ACTIE OII

GEFASEERDE GEWESTELIJKE SECTOR-ACTIE OII		
FASE	ACTIE	COMPLIANCE PROMOTION
1	DE VOORBEREIDENDE FASE	– VOORBEREIDING VOORLICHTING & VORMING
2	DE INFORMATIEVE FASE	– VOORLICHTING & VORMING (+) – TECHNISCHE BIJSTAND (+)
3	DE CONTROLLERENDE FASE	– TRANSPARANTE COMMUNICATIE (+) – NALEVINGS-PRIKKELS (+) MAAR : ! COMPLIANCE MONITORING ! ! ENFORCEMENT !
4	DE EVALUERENDE FASE	– ///

////////////////////////////////////

2.3

Plan van aanpak



DEEL I INLEIDING

In “Fase 1 – Zoekmethodiek” van dit project “Onvergunde Ingedeelde Inrichtingen (OII)” werd gezocht naar methoden om OII te identificeren. In het **rapport Fase 1.1. “Methodieken”** werden diverse methodieken voor die identificatie van OII geanalyseerd, en werden er uiteindelijk vier weerhouden, meer bepaald : blinde vlek acties (zijnde het afstappen en identificeren op het terrein), internet en social media search, KBO search, nazicht van vervallen en afgelopen vergunningen.

Deze vier methodieken werden dan toegepast in een pilootproject met acht steden en gemeenten (Brugge, Gent, Hasselt, Bredene, Wervik, Kasterlee, Diest, Willebroek). De resultaten van dit pilootproject, zoals beschreven in het **rapport Fase 1.2. “Pilootproject”**, gaven aan dat steden en gemeenten blinde vlek acties als dé methodiek voor de identificatie van OII naar voor schuiven, en dat de drie andere methodieken, eerder aanvullende en ondersteunende methodieken zijn (tenzij er gekozen wordt voor “lukraak acties”).

In het **rapport Fase 1.3. “Kant-en-Klare Methodieken”** werd daarop verder gebouwd door aan te geven hoe dan een actie ter identificatie van OII kan worden opgezet. Dat kan gaan om een sector-actie of een locatie-actie. Sector-acties kunnen zowel lokaal als bovenlokaal geïnitieerd en geleid worden, locatie-acties zijn veelal lokale initiatieven. Het rapport gaf echter ook aan dat het succes van elke identificatie-actie afhankelijk is van een aantal randvoorwaarden die moeten vervuld zijn. Deze betreffen in eerste instantie de beschikbaarheid en inzetbaarheid van voldoende mensen, middelen en tijd, die daarenboven moet kaderen in een duidelijke visie (proactief v reactief) op het lokaal milieuhandavingsbeleid, en politiek moet gesteund worden. Ook duidelijke en voldoende communicatie over de acties is een belangrijke randvoorwaarde voor hun succes.

In “**Fase 2 – Oplossingsgerichte aanpak**” werd nagegaan hoe OII, geïdentificeerd door middel van de voormelde acties, via oplossingsgerichte initiatieven kunnen worden geregulariseerd. De focus van die oplossingsgerichte voorstellen moest liggen op regularisatie van de OII, en dit niet in eerste instantie via de klassieke handhavingstechnieken zoals vervat in DABM titel XVI, maar wel via preventieve maatregelen zoals sensibilisatie, nudging, compliance promotion, enz. Daarom dat in **rapport Fase 2.1. & 2.2.** “**Oplossingsgerichte aanpak**” werd nagegaan hoe instrumenten van compliance promotion kunnen helpen om OII in regel te brengen. De inzet van deze instrumenten werd gecombineerd met een gefaseerde aanpak van regularisatie-acties, wat resulteerde in actie-trajecten voor lokale locatie-acties, lokale sector-acties en gewestelijke sector-acties. Dit alles tegen de achtergrond van een aantal beschouwingen inzake visie op en prioriteiten van milieuhandhavingbeleid (milieuproblemen, sectoren en locaties), en de rol van diverse actoren daarbij.

Nu worden de bevindingen van gans het project verwerkt in een plan van aanpak dat onmiddellijk inzetbaar is voor de steden en gemeenten, zijnde **rapport Fase 2.3. "Plan van aanpak"**. Hierna volgt het plan van aanpak.



DEEL II PLAN VAN AANPAK

INLEIDING

Aan dit **plan van aanpak** inzake de **identificatie en regularisatie** van **onvergunde ingedeelde inrichtingen** (OI) door **steden en gemeenten**, liggen **tien uitgangspunten** ter grondslag, die best eerst expliciet vermeld worden :

Uitgangspunt 1 : Steden en gemeenten spelen inzake **ingedeelde inrichtingen** (bijlage I, VLAREM II) een **dubbele rol** : **enerzijds** verlenen ze de omgevingsvergunning voor klasse 2 inrichtingen en nemen ze akte van de melding van klasse 3 inrichtingen; **anderzijds** oefenen ze het toezicht uit op de naleving van de milieuwetgeving door de klasse 2 en 3 inrichtingen.

Uitgangspunt 2 : Steden en gemeenten worden op hun grondgebied geconfronteerd met diverse milieuproblemen, gaande, bijvoorbeeld, van water-, lucht-, bodemverontreiniging, tot geluids-, rook-, geurhinder, aantasting van de natuur, en verontreiniging door afval.

Uitgangspunt 3 : Steden en gemeenten beseffen dat op hun grondgebied diverse **ingedeelde inrichtingen** niet vergund (of onvergund) zijn, en daardoor (mede) aan de basis liggen van de (ernst van de) milieuproblemen op hun grondgebied.

Uitgangspunt 4 : Steden en gemeenten beschikken doorgaans over onvoldoende mensen, middelen en tijd om de ingedeelde inrichtingen die niet vergund zijn te identificeren en te regulariseren.

Uitgangspunt 5 : Steden en gemeenten moeten daarom **investeren** in een **beleidsvisie** inzake proactief en reactief **milieuhandhavingsbeleid**, er **politieke steun** voor verwerven en aan verlenen, voldoende **mensen, middelen en tijd** vrijmaken voor de realisatie ervan, en er duidelijk over **communiceren** naar het grote publiek.

Uitgangspunt 6 : Steden en gemeenten kunnen op basis van een dergelijk milieuhandhavingbeleid, **enerzijds, reactief**, ingaan op welbepaalde meldingen en klachten inzake de (mogelijke) schending van de milieuwetgeving door ingedeelde inrichtingen, en, **anderzijds, proactief**, zelf OII gaan identificeren en op een traject van regularisatie zetten.

Uitgangspunt 7 : Steden en gemeenten moeten zowel in hun reactief als proactief milieuhandavingsbeleid prioriteiten stellen, teneinde de beschikbare mensen, middelen en tijd zo effectief en efficiënt als mogelijk in te zetten, en dit met het oog op een **maximale milieuwinst**; het handhaven van de naleving van de milieuwetgeving heeft immers nog altijd tot doel het **vermijden, stopzetten en/of remediëren** van milieuschade.

Uitgangspunt 8 : Steden en gemeenten moeten dan ook op **wetenschappelijk** verantwoorde wijze in kaart brengen wat hun **milieuproblemen** zijn, wat de **bronnen/oorzaken** van die milieuproblemen zijn, en welke milieuproblemen **prioritair** moeten aangepakt worden.

Uitgangspunt 9 : Steden en gemeenten moeten de **bronnen/oorzaken** van de **prioritaire milieuproblemen** linken aan **locaties** van ingedeelde inrichtingen en/of **sectoren** van ingedeelde inrichtingen op hun grondgebied, en op basis daarvan **locatie-acties** en/of **sector-acties** formuleren.

Uitgangspunt 10 : Steden en gemeenten moeten in hun **milieuhandhavingsbeleid**, en dus in hun **locatie-acties** en **sector-acties**, compliance promotion, compliance monitoring en enforcement op evenwichtige combineren : **compliance promotion** en **compliance monitoring** waar het **kan**, **enforcement** waar het **moet**.



ACTIE 1 : BRENG DE MILIEUPROBLEMEN VAN JE STAD/GEMEENTE IN KAART

Steden en gemeenten moeten de **milieuhandhavingscapaciteit** die ze hebben, inzetten om de milieuproblemen op hun **grondgebied** aan te pakken. **Bepalen** welke deze **milieuproblemen** zijn, en welke daarvan **prioritair** zijn, is dan ook de **eerste taak** voor steden en gemeenten.

Om **steden en gemeenten** daarbij te **helpen** is de **milieuplanning** in **Vlaanderen** helaas niet meer wat ze ooit geweest is (met de opstelling van een vijfjaarlijks gewestelijk milieubeleidsplan, een tweejaarlijks gewestelijk milieuraapport, een jaarlijks gewestelijk milieujaarprogramma, met ook plannen en jaarprogramma's op provinciaal en gemeentelijk niveau) waardoor **gewestelijke, provinciale en gemeentelijke facts & figures**, met **directe relevantie** voor (en vertaling naar) **individuele steden en gemeenten**, **minder evident** geworden zijn.

Niettemin zijn er toch nog altijd belangrijke **tools**, zoals :

- “Je Gemeente in Cijfers” - <https://www.vmm.be/data> ⁶⁹,
- “Milieudata” - <https://www.milieuraapport.be/milieudata>,

en diverse Europese, federale en gewestelijke websites/databanken met relevante info :

- Algemeen, zie Vlaamse milieurapporten :
 - <https://www.milieurapport.be>
- Algemeen, zie federale milieurapporten :
 - <https://www.health.belgium.be/nl/alle-federale-milieurapporten>
- Algemeen, zie Europese milieurapporten :
 - https://www.eea.europa.eu/nl/publications#c7=nl&c11=5&c14=&c12=&b_start=0
- Inzake luchtkwaliteit, zie VMM :
 - meetresultaten : <https://www.vmm.be/lucht/meetresultaten>
 - publicaties : <https://www.vmm.be/lucht/publicaties-lucht>
 - projecten : <https://www.vmm.be/lucht/projecten/projecten-lucht>
- Inzake waterkwaliteit, zie VMM :
 - meetresultaten : <https://www.vmm.be/water/meetresultaten>
 - publicaties : <https://www.vmm.be/water/publicaties-water>
 - projecten : <https://www.vmm.be/water/projecten/projecten-water>

⁶⁹ De VMM-tool “Je Gemeente in Cijfers” bevat voor 20 milieu-indicatoren de meest recente cijfers voor een gemeente, en kan aldus een eerste aanzet vormen voor de lokale inventarisatie van milieuproblemen en de prioritering van welbepaalde proactieve milieuhandavingscampagnes. Het spreekt voor zich dat deze cijfers veelal nog verdere lokale detaillering en inkleuring zullen behoeven (bij voorkeur via bijkomend lokaal onderzoek), maar ze kunnen de lokale besturen alvast op pad helpen in hun inventarisatie en prioriteitsstelling.

- Inzake klimaat, zie VMM :
 - <https://www.vmm.be/klimaat>; <https://klimaat.vmm.be>
- Inzake bodemkwaliteit, zie OVAM :
 - <https://www.ovam.be/bodemdossierinformatie-in-vlaanderen>
- Inzake asbest, zie OVAM :
 - <https://www.ovam.be/lokale-besturen-0>
- Inzake afval, zie OVAM :
 - <https://www.ovam.be/afval-materialen>
- Inzake mestoverschotten, zie VLM :
 - Nitraatresiduen: <https://www.vlm.be/nl/themas/Mestbank/Achtergrond/Brochures-Mestbank/nitraatredidurapporten/Paginas/default.aspx>
 - mest: <https://www.vlm.be/nl/themas/Mestbank/Achtergrond/Brochures-Mestbank/mestrapporten/Paginas/default.aspx>

die steden en gemeenten kunnen helpen in hun oefening van inventarisatie en prioritisering.

Op basis van dergelijke gewestelijke **data**, aangevuld met provinciale en lokale data, onderbouwd met (lokaal) **wetenschappelijk onderzoek**, moet het voor **steden en gemeenten** mogelijk zijn om de **milieuverontreiniging** op hun eigen grondgebied te identificeren, zowel wat de **locatie** (bedrijventerrein, steenweg, enz) ervan betreft, als wat de **bron** (ingedeelde inrichtingen, sectoren) ervan betreft.

ACTIE 2 : STEL EEN MILIEUHANDHAVINGSPLAN OP VOOR JE STAD/GEMEENTE

Rekening houdend met de vastgestelde milieuproblemen, de locaties en de bronnen ervan, is het aangewezen dat steden en gemeenten een milieuhandavingsplan opstellen, dat inspeelt op die milieuproblemen, locaties en bronnen : ingedeelde inrichtingen op locaties of in sectoren die (mee) verantwoordelijk zijn voor lokale milieuproblemen moeten het voorwerp zijn van een lokale milieuhandavingsaanpak (plan), die een mix moet zijn van compliance promotion, compliance monitoring en enforcement (zie schema hierna).

Dit milieuhandavingsplan, dat de vertaling is van de beleidsvisie inzake milieuhandhaving van de lokale overheid, moet voorzien in :

- een **reactief beleid**, zijnde acties op basis van ontvangen klachten en meldingen (die bij voorkeur de niet-naleving van de milieuwetgeving door ingedeelde inrichtingen betreffen, en niet allerlei vormen van burenhinder);
- een **proactief beleid**, zijnde acties op basis van eigen initiatieven, zoals het identificeren en regulariseren van ingedeelde inrichtingen die niet vergund (of ondervergund) zijn;
- de **prioriteiten** van dit reactief en proactief beleid, gebaseerd op de ernst van de milieuverontreiniging die het niet vergund (of ondervergund) zijn van ingedeelde inrichtingen kan veroorzaken;
- de **mensen, middelen en tijd** die nodig zijn voor de realisatie van het plan (veelal een uitdrukking van de (noodzakelijke) **politieke steun** die aan het plan moet gegeven worden);
- de nodige **communicatie-acties** die burgers en bedrijven moeten duidelijk maken wat de visie en het beleid inzake milieuhandhaving is en zal zijn.

MILIEUHANDHAVINGS-STRATEGIEEN		
1	2	3
COMPLIANCE PROMOTION GEEN WETTELIJKE VERANKERING DIVERSE INSTRUMENTEN – VOORLICHTING & VORMING – TECHNISCHE BIJSTAND – TRANSPARANTE COMMUNICATIE – NALEVINGSPRIKKELS	COMPLIANCE MONITORING TITEL XVI DABM HOOFDSTUK III TOEZICHT – TOEZICHTHOUDERS – TOEZICHTOPDRACHTEN – TOEZICHTRECHTEN – VOORKOMING EN VASTSTELLING VAN MILIEU- INBREUKEN EN MILIEUMISDRIJVEN	ENFORCEMENT TITEL XVI DABM HOOFDSTUK IV BESTUURLIJKE HANDHAVING – BESTUURLIJKE MAATREGELEN – BESTUURLIJKE BOETES – BESTUURLIJKE DWANGSOM HOOFDSTUK VI STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING – GEVANGENIS-STRAFFEN – STRAFRECHTELIJKE BOETES

////////////////////////////////////

ACTIE 3 : BEPAAL LOCATIE- EN/OF SECTOR-ACTIES TER IDENTIFICATIE EN REGULARISATIE VAN OII, ZODAT PRIORITAIRE LOKALE MILIEUPROBLEMEN KUNNEN AANGEPAKT WORDEN

Als duidelijk is dat **ingedeelde inrichtingen** op een welbepaalde locatie of in een welbepaalde sector op het grondgebied van de stad of gemeente (mede) verantwoordelijk zijn voor prioritair aan te pakken **milieuverontreiniging** aldaar, is het aangewezen dat de stad of gemeente specifieke **acties** ontwikkelt t.a.v. deze ingedeelde inrichtingen.

Deze acties worden dan best gericht op, ofwel, de ingedeelde inrichtingen op die locatie (= **locatie-actie**), ofwel, de ingedeelde inrichtingen in een welbepaalde sector (= **sector-actie** ⁷⁹). Daarbij moeten de ingedeelde inrichtingen worden gecontroleerd op de naleving van de **vergunningsplicht**, de **meldingsplicht**, en de daarbij **opgelegde voorwaarden**. Dit kan gecombineerd worden met **specifieke aandacht** voor een **specifieke milieucomponent**, bv luchtverontreiniging, waterverontreiniging, bodemverontreiniging, enz.

De **stad** of de **gemeente** moet daarbij een aantal **beslissingen** nemen :

- **wordt het een locatie-actie of een sector-actie ?**
 - ⇒ Welke actie eerst moet ontwikkeld worden, zal normaliter bepaald worden door de prioriteitsstelling inzake de aanpak van aanwezige milieuverontreiniging die de stad of gemeente gemaakt heeft : is die locatie-gebonden of is die sector-gebonden ? Eventueel kunnen beide aanpakken worden gecombineerd : een welbepaalde sector op een welbepaalde locatie (bv ingedeelde inrichtingen met lucht-emitterende activiteiten in een industriezone).
- **wordt het een lukraak-actie of een gefaseerde actie?**
 - ⇒ Een actie kan lukraak zijn, in die zin dat toezichthouders zich zonder voorbereiding of aankondiging op een willekeurig gekozen locatie/sector, op het grondgebied van de stad of de gemeente, gaan richten, en inrichtingen beginnen te controleren. Veelal is dit een weinig efficiënte aanpak. Natuurlijk zullen altijd wel een aantal ingedeelde inrichtingen kunnen worden geïdentificeerd die niet vergund of onvergund zijn : laag hangend fruit is immers snel geplukt. Deze aanpak is evenwel niet aan te bevelen wanneer de stad of de gemeente een planmatige aanpak van het lokale milieuhandhavingsbeleid nastreeft.

⁷⁰ Met “sector” wordt daarbij in eerste instantie bedoeld één (of maximum een paar) specifieke rubriek(en) van VLAREM II, bijlage 1, en de daaraan gekoppelde algemene en sectorale milieuvoorwaarden. Als voorbeelden kunnen worden vermeld : rubriek 11, drukkerijen; rubriek 15, garages; rubriek 24, laboratoria; rubriek 32, ontspanningsinrichtingen; rubriek 46, wasserijen; rubriek 58, crematoria. Vaak hebben specifieke sectoren (ingedeelde inrichtingen behorend tot een specifieke VLAREM-rubriek) specifieke problemen, die, al naar gelang de (wetenschappelijk onderbouwde) risico's die ze met zich meebrengen voor mens en milieu, al dan niet prioritair moeten worden aangepakt.

⇒ Een actie wordt beter gefaseerd aangepakt, in die zin dat toezichthouders een locatie/sector op het grondgebied van de stad of de gemeente weloverwogen selecteren (cf milieu-impact, wetenschappelijke onderbouw), en de betrokken ingedeelde inrichtingen in diverse fasen aanpakken : de voorbereiding van de actie (fase 1), de informatieve fase van de actie (fase 2), de controlefase van de actie (fase 3) en de evaluatiefase van de actie (fase 4). Deze werkwijze is natuurlijk tijdrovender en arbeidsintensiever dan de “lukraak” aanpak, maar ze is wel veel efficiënter en effectiever als het gaat om de realisatie van een beleidsvisie en een beleidsplan inzake lokaal milieuhandhavingsbeleid. Op te merken valt nog dat deze gefaseerde aanpak ook telkens moet gepaard gaan met een duidelijke bepaling van : het probleem, de doelstelling, de doelgroep, de communicatie, de in te zetten mensen en middelen, de koppeling met andere projecten, en de link met andere beleidsdomeinen.

– **wordt het een actie voor alle ingedeelde inrichtingen of enkel voor de onvergunde ingedeelde inrichtingen ?**

⇒ Bij het opzetten van een actie zal het doel veelal niet enkel het identificeren (en regulariseren) van OII zijn : normaliter zullen alle ingedeelde inrichtingen, van een sector of op een locatie, binnen een stad of gemeente, gecontroleerd worden, waarbij dan zal worden nagegaan of ze gemeld zijn, vergund zijn, en exploiteren conform de opgelegde voorwaarden. Indien het werkelijk enkel de bedoeling is om OII te identificeren (en te regulariseren) kunnen via desk research al alle gekende vergunde (en gemelde) inrichtingen geëlimineerd worden (zelfs als bij controle op het terrein zou blijken dat ze onvergund zijn).

– **wordt het een lokale actie of wordt liever een gewestelijk geïnitieerde en geleide actie afgewacht ?**

⇒ Onder een lokale actie wordt verstaan een actie die geïnitieerd en geleid is door de stad of gemeente. Deze aanpak lijkt voor de hand liggend daar de stad of gemeente het best vertrouwd is met de lokale milieuproblemen, de locaties en de bronnen ervan.

⇒ De aanzienlijke werklast (zowel ex ante als post factum) die een actie (tot identificatie en regularisatie van OII) met zich kan meebrengen, kan echter een rem zijn op de bereidheid van een stad of gemeente om een actie te lanceren. Een initiatief van het Vlaamse Gewest waar steden en gemeenten kunnen op “inpluggen” kan dan een goed alternatief zijn : het Departement Omgeving kan dan het initiatief en de leiding nemen en het voorbereidend werk (het didactisch schetsen van de toepasselijke regelgeving, het opmaken van te hanteren checklists, het bepalen van de voor te leggen documenten, enz) verrichten, dat dan door steden en gemeenten op hun grondgebied kan worden gebruikt. Een dergelijke gezamenlijke actie maakt ook de betrokkenheid van de gewestelijke toezichthouders (t.a.v. de klasse 1 ingedeelde inrichtingen) makkelijker, die dan samen met de lokale toezichthouders (klasse 2/3 ingedeelde inrichtingen) het terrein opkunnen.

⇒ Op te merken valt dat dergelijke gewestelijke “plug-in” acties in het verleden reeds hebben plaatsgevonden, en dit m.b.t. welbepaalde sectoren (= gewestelijke sector-acties) zoals

////////////////////////////////////

benzinestations, koelinstallaties, en grondwaterwinningen. Maar ook provincies namen in het verleden dergelijke initiatieven : zo coördineerde de provincie Antwerpen in het begin van deze eeuw al provinciale “plug-in” sector-acties. Tegenwoordig lukt dit niet meer maar verlenen ze wel nog voorlichting en vorming aan lokale overheden.

- ⇒ Bovenlokaal, in het bijzonder gewestelijk, geïnitieerde en geleide acties mogen dan al vooral voor sector-acties belangrijke efficiëntiewinsten genereren, ook van bovenlokale locatie-acties zijn toch een aantal succesvolle voorbeelden bekend (samenwerking lokaal/gewestelijk in havengebieden m.b.t. fijn stof; samenwerking lokaal/provinciaal in de ontwikkeling van regionale projecten).
- ⇒ Bij een gewestelijke aanpak is het natuurlijk wenselijk dat gefocust wordt op milieuproblemen die zowel voor het gewest als voor de steden en gemeenten prioritair zijn, gelet op de mogelijke of effectieve milieuverontreiniging. Overleg tussen gewest en steden/gemeenten over de keuze van de locatie/sector is dan ook wenselijk, liefst met de nodige wetenschappelijke onderbouwing.
- ⇒ Bij een gewestelijke aanpak is het niet alleen makkelijker om ook de gewestelijke toezichthouders te betrekken, het is bovendien ook makkelijker om externe partners aan boord van de actie te krijgen, zoals VVSG, UNIZO, VOKA, enz, die ook een rol kunnen spelen in initiatieven t.a.v. de betrokken ingedeelde inrichtingen om zich te conformeren met de toepasselijke regelgeving.

Los van bovenstaande beschouwingen bij de verschillende vragen (hierna nog schematisch voorgesteld), zijn er nog een aantal **andere overwegingen** die zullen meespelen in het **beslissingsproces** van **steden en gemeenten** om **locaties en bronnen** van (prioritaire) **milieuverontreiniging** effectief (zelf) te gaan **aanpakken** (en dit dan te doen via een **locatie-actie** of een **sector-actie**), namelijk :

- Wat is de ecologische impact van (non-)actie ?
- Wat is de politieke impact van (non-)actie ?
- Wat is de financiële impact van (non-)actie ?
- Wat is de benodigde technische expertise voor actie, en is die beschikbaar ?
- Wat is de omvang van de te controleren locatie (aantal ingedeelde inrichtingen), en zijn daarvoor de mensen en middelen voor handen ?
- Wat is de omvang van de te controleren sector (aantal ingedeelde inrichtingen), en zijn daarvoor de mensen en middelen voor handen ?
- Wat is de steun die kan verwacht worden van het Vlaamse Gewest (Departement Omgeving en EVA/IVA in het beleidsdomein), de provincies, de sectororganisaties/beroepsfederaties ?
- Enz.

Het **antwoord** van de **lokale bewindvoerders** op al deze vragen zal mede **bepalen** of steden en gemeenten **lokale acties** zullen opstarten (of zullen inpluggen in **gewestelijk** geïnitieerde en geleide **acties**) ter **identificatie** en **regularisatie** van OII.

Bepaling van locatie- en/of sector-acties ter identificatie en regularisatie van OII zodat prioritaire lokale milieuproblemen aangepakt worden	
Vooraf : randvoorwaarden voor een succesvol lokaal milieuhandhavingsbeleid 1/ nood aan een visie inzake een gebalanceerd proactief en reactief milieuhandhavingsbeleid, met prioriteitsstellingen 2/ nood aan politieke steun voor dat beleid 3/ nood aan voldoende mensen, middelen en tijd voor de realisatie van dat beleid 4/ nood aan een duidelijke communicatie over dat beleid	
SECTOR-ACTIE	LOCATIE-ACTIE
Actie gericht op (O)II op het grondgebied van een stad of gemeente, behorend tot één (of maximum een paar) Vlarem II, bijlage 1 rubriek(en), (eventueel) verantwoordelijk voor een specifiek milieuprobleem	Actie gericht op (O)II op een specifieke locatie op het grondgebied van een stad of gemeente (industriezone, steenweg, enz), (eventueel) verantwoordelijk voor een specifiek milieuprobleem
⇒ Bepaling van de specifieke overheid die het initiatief en de leiding van de sector-actie neemt : – Lokaal – Bovenlokaal – Veelal voorkeur voor gewestelijke sector-actie waaraan steden en gemeenten kunnen deelnemen	⇒ Bepaling van de specifieke overheid die het initiatief en de leiding van de locatie-actie neemt : – Lokaal – Bovenlokaal – Veelal lokaal gelet op de (veelal) diversiteit van inrichtingen op een locatie en de moeilijkheid van een gewest-brede aanpak
⇒ Bepaling van de specifieke milieuproblematiek die via de sector-actie moet worden aangepakt : – Lokale problematiek i.g.v. lokale sector-actie – Bovenlokale problematiek i.g.v. bovenlokale sector-actie, in het bijzonder gewestelijk; voorkeur voor een problematiek die voor zo veel als	⇒ Bepaling van de specifieke milieuproblematiek die via de locatie-actie moet worden aangepakt : moeilijk (wegens veelal grote diversiteit van inrichtingen), tenzij : – Uitdrukkelijke keuze om de actie op de locatie tot één specifiek (wetenschappelijk onderbouwd) milieuprobleem te beperken

ACTIE 4 : IDENTIFICIEER DE INGEDEELDE INRICHTINGEN DIE HET VOORWERP KUNNEN ZIJN VAN DE LOCATIE-ACTIES OF SECTOR-ACTIES

Voor elke **actie** die wordt opgezet, is het natuurlijk cruciaal om de **doelgroep** van de **ingedeelde inrichtingen** zo correct en zo volledig mogelijk af te lijnen. Daarbij wordt best gestart met het in kaart brengen van alle ingedeelde inrichtingen op de **locatie** of in de **sector** op het grondgebied van een stad of gemeente. Wanneer het dan de bedoeling is om enkel te focussen op de OII, dan kunnen de reeds gekende ingedeelde inrichtingen (reeds een vergunning, reeds een melding) via desk research weggefilterd worden uit de uiteindelijke lijsten. Dit is ook de te volgen werkwijze als het een gewestelijke actie zou zijn waarin de steden en gemeenten inpluggen.

Het in kaart brengen van de ingedeelde inrichtingen kan via **identificatie** op het **terrein** (wat men in Nederland “blinde vlek acties” noemt), identificatie door middel van **internet en (social) media**, identificatie door middel van de **Kruispuntbank Ondernemingen** (KBO) en identificatie op basis van **vervallen of afgelopen vergunningen**.

Schematisch ziet dit er dan als volgt uit :

IDENTIFICATIE & REGULARISATIE ONVERGUNDE INGEDEELDE INRICHTINGEN		
SECTOR-ACTIE OII	<= IDENTIFICATIE & REGULARISATIE =>	LOCATIE-ACTIE OII
⇒ LOKAAL – LUKRAAK – GEFASEERD	IDENTIFICATIE – (!)IDENTIFICATIE OP HET TERREIN – INTERNET & (SOCIAL) MEDIA – KBO – AFGELOPEN & VERVALLEN VERGUNNINGEN REGULARISATIE – (!)COMPLIANCE PROMOTION – COMPLIANCE MONITORING – ENFORCEMENT	⇒ LOKAAL – LUKRAAK – GEFASEERD

ACTIE 5 : ONTWIKKEL EEN GEFASEERDE AANPAK VAN DE LOCATIE-ACTIES EN SECTOR-ACTIES

Hiervoor werd reeds aangegeven dat sector-acties en locatie-acties zowel **lukraak** als **gefaseerd** kunnen aangepakt worden. **Hierna** wordt **enkel** gefocust op de **gefaseerde aanpak**, daar enkel deze aanpak strookt met een milieuhandhavingsaanpak gebaseerd op een visie en een plan, zoals eerder bepleit.

Vooraleer op de gefaseerde aanpak nader in te gaan, past het nog even te wijzen, opnieuw, op het feit dat deze aanpak volgt op een **duidelijke bepaling** van : het aan te pakken milieuprobleem, de doelstelling van de actie, de doelgroep van de actie, de in te zetten mensen en middelen, de geplande communicatie inzake de actie, de eventuele koppeling met andere acties en projecten, en de eventuele linken met andere beleidsdomeinen.

Zoals uit **actie 6** zal blijken, is het aangewezen dat, wanneer de omstandigheden het toelaten (!), in eerste instantie wordt ingezet op voorlichting, vorming, technische bijstand, transparante communicatie en nalevingsprikkels (= **compliance promotion**) t.a.v. ingedeelde inrichtingen, teneinde hen, voor zover als nodig, in regel te brengen met de toepasselijke milieuwetgeving. Het spreekt echter voor zich dat wanneer de vastgestelde situatie en feiten van die aard zijn dat er een onmiddellijk gevaar is voor milieuverontreiniging, dat dan natuurlijk onmiddellijk moet kunnen worden ingezet op harde handhaving (= verhoogde **compliance monitoring** en **enforcement**), en dat andere (softere) fasen kunnen/moeten overgeslagen worden. De ervaring leert dat meestal een **evenwichtige balans** tussen deze drie handhavingstrategieën **moet en kan** nagestreefd worden (zie schema hiervoor).

De ervaring leert dat een **aanpak** met de volgende **fasen** succesvol kan zijn :

- de voorbereidende fase

⇒ in deze fase wordt de **uitvoering** van de **sector-actie** of **locatie-actie** voorbereid; daarbij kan worden overgegaan tot :

- (a) het opstellen van voorlichtingsmateriaal :
 - > **(i) informatieve brieven** voor de geselecteerde ingedeelde inrichtingen, aangevend wat de bedoeling en de inhoud van de actie is;
 - > **(ii) overzichten van de na te leven wetgeving** (vergunningsplicht, meldingsplicht, milieuvoorwaarden, specifieke milieuthema's, enz),
 - > **(iii) checklisten** voor het aftoetsen van de activiteiten van de geselecteerde ingedeelde inrichtingen, en

- > **(iv) communicatiemateriaal** voor andere overheden, sectororganisaties, beroepsfederaties, lokale verenigingen, burgers, pers en media, ter duiding van de actie;
- > enz;

het is duidelijk dat dit een behoorlijke werklast kan inhouden voor de lokale toezichthouders i.g.v. een lokale actie, en dit zeker wanneer geen (her)bruikbaar materiaal vanuit het gewest voor handen zou zijn; i.g.v. een gewestelijke actie waarin de stad of gemeente inplugt, kan veel van dit voorbereidend werk door het gewest gedaan worden, gelet op de efficiëntiewinsten die hiermee kunnen worden gerealiseerd;

- **(b)** het plannen van **vormingssessies**; ook hier kan een samenwerking tot stand worden gebracht tussen de lokale toezichthouders, de gewestelijke toezichthouders, en milieu-experten van beroepsorganisaties of sectorfederaties;
- **(c)** het **verdelen** van de geselecteerde **ingedeelde inrichtingen** over de **toezichthouders**; steeds (zowel in een lokale als gewestelijke actie) moet samenwerking worden nagestreefd tussen **lokale en gewestelijke toezichthouders** daar het niet logisch zou zijn enkel de klasse 2/3 inrichtingen op een locatie of in een sector te controleren; ook de klasse 1 inrichtingen moeten kunnen worden meegenomen.

– de informatieve fase

- ⇒ in deze fase kan (voor zover de vastgestelde feiten dit toelaten en geen snellere en hardere actie vragen) worden overgegaan tot het **gebruiken** van het **voorlichtingsmateriaal** en het **houden** van de **vormingssessies**, t.a.v. de ingedeelde inrichtingen; tevens kan via het ontwikkelde communicatiemateriaal toelichting worden gegeven bij de actie, via (social) media, aan relevante derde partijen en het grote publiek;
- ⇒ naast de collectieve voorlichting en vorming, is ook de individuele voorlichting en vorming van belang, en dat kan het best gebeuren via het **organiseren** van afzonderlijke **plaatsbezoeken** aan de ingedeelde inrichtingen, na afspraak met de exploitant; per bedrijf wordt dan best eerst alle relevante info verzameld en kunnen eventueel noodzakelijke stukken worden opgevraagd; de toezichthouder bekijkt op voorhand dit dossier, inclusief de bestaande vergunning en bekijkt welke de sectorale en bijzondere voorwaarden zijn; tijdens het plaatsbezoek kan de zaakvoerder of verantwoordelijke voor de milieuwetgeving dan uitgebreid ingelicht worden over de voorwaarden verbonden aan zijn vergunning, en kan samen met hem het bedrijf worden doorgelicht; tevens kan hij gewezen worden op feit dat er, naast deze **voorlichting en vorming op maat** door de toezichthouders, ook allerlei **digitale tools** en **codes van goede praktijk** zijn via de

////////////////////////////////////

welke de overheid **technische bijstand** biedt om conform de regelgeving te functioneren; de zaken die dan nog in orde moeten gesteld worden, kunnen informatief per brief bevestigd worden;

- de controlerende fase

- ⇒ in deze fase wordt (voor zover de vastgestelde feiten dit toelaten en geen snellere en hardere actie vragen) **vooreerst** nagegaan in welke mate de ingedeelde inrichtingen de kansen die ze kregen via de collectieve en/of individuele voorlichting, vorming en bijstand (om de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken en te remediëren), gegrepen hebben om zich beter in lijn te brengen met de toepasselijke milieuwetgeving; indien de nodige stappen gezet zijn of worden gezet, dan kan de informele opvolging verder gezet worden; indien dit niet gebeurd is, moet er verder bijgestuurd worden;
- ⇒ deze verdere bijsturing kan, **vervolgens**, gebeuren via **verhoogde compliance monitoring** en **opvolgende plaatsbezoeken**, waarbij de boodschap verder aangescherpt wordt via het gebruik van **transparante communicatie** (intern en extern communiceren over de vastgestelde tekortkomingen) en **nalevingsprikkels** (zie hierover meer onder **actie 6**), zodat het voor de ingedeelde inrichtingen duidelijk is dat de boodschap niet vrijblijvend is en dringend opvolging behoeft;
- ⇒ het spreekt voor zich, **tenslotte**, dat wanneer ook de verhoogde monitoring, de transparante communicatie en de nalevingsprikkels, niet het verwachte resultaat inzake naleving van de milieuwetgeving geven, het blijvend in gebreke blijven door ingedeelde inrichtingen aanleiding zal geven tot **aanmaningen, verslagen van vaststelling** en/of **processen-verbaal**;

- de evaluerende fase

- ⇒ in deze fase moet er een evaluatie van de actie worden gemaakt en een eindrapport worden opgesteld; het project zal als gunstig geëvalueerd kunnen worden wanneer de meeste ingedeelde inrichtingen geïnformeerd en gesensibiliseerd zijn over de toepasselijke wetgeving, en zich in orde gesteld hebben; best wordt er bijgehouden welke stappen daarvoor nodig waren, wat het spontane naleefgedrag was, en welke overtredingen er waren bij het begin van het project; verdere indicatoren kunnen zijn het aantal aanmaningen, het aantal verslagen van vaststellingen en PV's, het aantal bestuurlijke maatregelen, het aantal hervergunningen/veranderingen in (melding en) vergunningen.

Als deze **gefaseerde aanpak** wordt geconcretiseerd naar de mogelijke **sector-acties** en **locatie-acties**, is de gefaseerde aanpak zeker aangewezen bij de volgende **drie soorten acties** :

- de lokale locatie-acties:

- de lokale sector-acties;
- de gewestelijke sector-acties.

De gefaseerde aanpak van deze acties kan **schematisch** worden weergegeven zoals hierna volgt. De **schema's** geven naast de **fases** ook reeds aan waar **instrumenten** van **compliance promotion** (zie voormeld, voorlichting en vorming, technische bijstand, transparante communicatie, nalevingsprikkels) kunnen worden ingezet (zie hierna **actie 6**).

GEFASEERDE LOKALE LOCATIE-ACTIE OII		
FASE	ACTIE	COMPLIANCE PROMOTION
1	DE VOORBEREIDENDE FASE	– VOORBEREIDING VOORLICHTING & VORMING
2	DE INFORMATIEVE FASE	– VOORLICHTING & VORMING – TECHNISCHE BIJSTAND
3	DE CONTROLLERENDE FASE	– TRANSPARANTE COMMUNICATIE – NALEVINGS-PRIKKELS MAAR : ! COMPLIANCE MONITORING ! ! ENFORCEMENT !
4	DE EVALUERENDE FASE	– ///

////////////////////////////////////

GEFASEERDE LOKALE SECTOR-ACTIE OII		
FASE	ACTIE	COMPLIANCE PROMOTION
1	DE VOORBEREIDENDE FASE	– VOORBEREIDING VOORLICHTING & VORMING
2	DE INFORMATIEVE FASE	– VOORLICHTING & VORMING – TECHNISCHE BIJSTAND
3	DE CONTROLELENDE FASE	– TRANSPARANTE COMMUNICATIE – NALEVINGS-PRIKKELS MAAR : ! COMPLIANCE MONITORING ! ! ENFORCEMENT !
4	DE EVALUERENDE FASE	– ///

////////////////////////////////////

GEFASEERDE GEWESTELIJKE SECTOR-ACTIE OII		
FASE	ACTIE	COMPLIANCE PROMOTION
1	DE VOORBEREIDENDE FASE	– VOORBEREIDING VOORLICHTING & VORMING
2	DE INFORMATIEVE FASE	– VOORLICHTING & VORMING – TECHNISCHE BIJSTAND
3	DE CONTROLLERENDE FASE	– TRANSPARANTE COMMUNICATIE – NALEVINGS-PRIKKELS MAAR : ! COMPLIANCE MONITORING ! ! ENFORCEMENT !
4	DE EVALUERENDE FASE	– ///

////////////////////////////////////

ACTIE 6 : ZET VOOR DE REGULARISATIE VAN OII IN OP COMPLIANCE PROMOTION EN COMPLIANCE MONITORING WAAR HET KAN, EN OP ENFORCEMENT WAAR HET MOET

Onderstaande figuur van de Europese Commissie ⁷¹ geeft de drie mogelijke **handhavingsstrategieën** weer, waarmee elke **overheid**, die met toezicht op en handhaving van de naleving van de **milieuregelgeving** belast is, aan de slag kan om “environmental compliance assurance” te bereiken : “compliance promotion”, “inspections & checks” (of “environmental monitoring”) en “enforcement”.



De Europese Commissie vult deze **drie handhavingsstrategieën**, gericht op environmental compliance assurance, als volgt in ⁷² :

⁷¹ https://ec.europa.eu/environment/legal/compliance_en.htm

⁷² https://ec.europa.eu/environment/legal/pdf/SWD_2018_10_F1-OTHER_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V5_P1_959220.pdf, p9.

- **Compliance promotion**, which helps duty-holders to comply through means such as guidance, ‘frequently asked questions’ and help-desks. This represents the ‘**preventive**’ part of compliance assurance.
- **Compliance monitoring**, which identifies and characterises duty-holder conduct and detects and assesses any non-compliance, using environmental inspections and other means. This represents the ‘**diagnostic**’ part.
- **Follow-up and enforcement**, which draw on administrative, criminal and civil law to stop, deter, sanction and obtain redress for non-compliant conduct and encourage compliance. These represent the ‘**corrective**’ part.

Welk van deze **milieuhandavingsstrategieën**, of welke **combinatie** ervan, het best geschikt is om een specifiek **milieuhandavingsprobleem** aan te pakken, zal voor de bevoegde (en beslissende) overheid vaak worden bepaald door een viertal **analyses** ⁷³ :

- een **analyse** van de kwaliteit van de relevante wetgeving;
- een **analyse** van de doelgroep van de relevante wetgeving;
- een **analyse** van het gedrag van de niet-nalevers in de doelgroep;
- een **analyse** van de risico's van de niet-naleving door de niet-nalevers.

De **eerste twee analyses** zijn vrij evident : (i) slechte **wetgeving** leidt gegarandeerd tot slechte naleving, en moet via wetgevend ingrijpen (en dus niet via aangepaste handhavingsstrategieën), asap worden geremedieerd; (ii) de karakteristieken van de door de wetgeving beoogde **doelgroep** zijn eveneens van belang voor de naleving : wat is het milieuprobleem van de doelgroep ?; hoe groot is de doelgroep ?; hoe divers is de doelgroep ?; waar is de doelgroep actief ? enz; het is evident dat bv een kleine, afgebakende, homogene doelgroep makkelijker tot naleving kan worden gebracht dan een grote, diffuse, heterogene doelgroep.

De **derde analyse** is al minder evident : waarom leeft (een deel van) de doelgroep de regelgeving niet na ? De Europese Commissie onderscheidt de volgende **types** van **(niet-)nalevers** op basis van hun gedrag en motivering : champion, compliant, confused, careless, under-resourced, opportunistic, contemptuous, criminal.

⁷³ Zie het eindrapport van de SCB studie inzake compliance promotion : <https://omgeving.vlaanderen.be/studie-compliance-promotion>

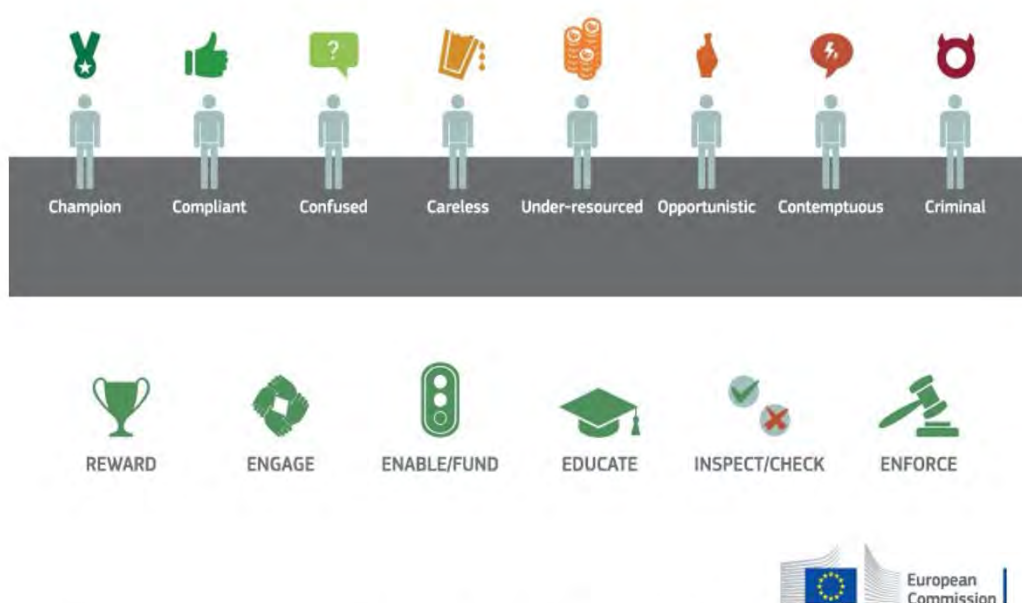


Figure 2: Types of conduct which can result in different levels of compliance and responses to these

De Europese Commissie geeft voor elk van die types van (niet-)nalevers ook een geprefereerde **reactie van overheidswege** aan : reward, engage, enable/fund, educate, inspect/check, enforce.

En tenslotte, de **vierde analyse** : wat zijn de **risico's** voor mens en milieu wanneer de milieuregelgeving door (leden van) de doelgroep niet wordt nageleefd ? Vanzelfsprekend zal de overheidsreactie op de niet-naleving verschillend zijn wanneer de niet-naleving geen, weinig of veel impact heeft op mens en milieu. Niet elke niet-naleving is dan ook even problematisch en vergt de onmiddellijke inzet van de schaarse handhavingsmiddelen.

Op basis van deze analyses moet vervolgens worden bepaald welke, voor het milieuhandhavingprobleem in casu, de **meest aangewezen mix** (zie schema) van **compliance promotion, compliance monitoring, en enforcement** is.

MILIEUHANDHAVINGS-STRATEGIEËN		
1	2	3
COMPLIANCE PROMOTION GEEN WETTELIJKE VERANKERING DIVERSE INSTRUMENTEN – VOORLICHTING & VORMING – TECHNISCHE BIJSTAND – TRANSPARANTE COMMUNICATIE – NALEVINGSPRIKKELS	COMPLIANCE MONITORING TITEL XVI DABM HOOFDSTUK III TOEZICHT – TOEZICHTHOUDERS – TOEZICHTOPDRACHTEN – TOEZICHTRECHTEN – VOORKOMING EN VASTSTELLING VAN MILIEU-INBREUKEN EN MILIEUMISDRIJVEN	ENFORCEMENT TITEL XVI DABM HOOFDSTUK IV BESTUURLIJKE HANDHAVING – BESTUURLIJKE MAATREGELEN – BESTUURLIJKE BOETES – BESTUURLIJKE DWANGSOM HOOFDSTUK VI STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING – GEVANGENIS-STRAFFEN – STRAFRECHTE-LIJKE BOETES

Voormelde oefening, het vinden van de beste **mix** van milieuhandhavingsstrategieën om een milieuhandhavingsprobleem aan te pakken, is in Vlaanderen niet enkel een **taak** van de **gewestelijke**

////////////////////////////////////

milieutoezichthouders, maar ook van de **lokale milieutoezichthouders** (gemeente, stad, politiezone, intergemeentelijk samenwerkingsverband). Inzake **ingedeelde inrichtingen** moet daarbij rekening worden gehouden met de geldende bevoegdheidsverdeling : **klasse 1** inrichtingen zijn voor de gewestelijke milieutoezichthouders, **klasse 2 en 3** inrichtingen zijn voor de lokale milieutoezichthouders.

In theorie moeten (klasse 2/3) **OII** door de **lokale toezichthouders** dan ook op de voormelde manier worden aangepakt, in geval van niet-naleving van de milieuregelgeving : via een **mix** van compliance promotion, compliance monitoring en enforcement. Daarbij spreekt het **evenwel** voor zich dat wanneer de onvergundheid/ongemeldheid van de inrichting een aanzienlijke potentieel of reëel gevaar voor mens en milieu inhoudt, er onmiddellijk zal moeten worden ingegrepen door de lokale toezichthouders, en dat overwegingen inzake de beste mix van milieuhandavingsstrategieën dan niet aan de orde zullen zijn.

In het kader van de **studie “Onvergunde Ingedeelde Inrichtingen”** werd echter, zoals gevraagd in het bestek, vooruit gelopen op de bepaling van de voormelde **mix** en werd inzake de **oplossingsgerichte aanpak** van de OII door steden en gemeenten, het volgende gesteld :

De focus van de oplossingsgerichte voorstellen ligt op regularisatie van de onvergunde inrichtingen. Alvorens de piste te bewandelen van de klassieke handhavingstechnieken (zie DABM titel XVI) dient de focus te liggen op preventieve maatregelen zoals sensibilisatie, nudging, compliance promotion, ... De Opdrachtnemer dient te bekijken welke partners het best geschikt zijn om bepaalde acties te ondernemen (openbare besturen, beroepsfederaties,...).

De doelstelling is dus duidelijk dat eerst moet worden geprobeerd om de OII eerst via **compliance promotion** in regel te brengen, vooraleer over te schakelen op intensievere compliance monitoring en, vooral, enforcement.

In 2019 en 2020 deed Sustainability College Bruges (SCB), in opdracht van de Afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning (BJO) van het Vlaams Departement Omgeving, onderzoek inzake de **integratie van compliance promotion in het milieuhandhavingsbeleid** (en bij uitbreiding in het omgevingshandhavingsbeleid). Dit resulteerde in een **theoretisch concept voor de toepassing van compliance promotion in Vlaanderen** ⁷⁴.

Daarbij wordt **compliance promotion** gedefinieerd als “het geheel van acties dat er op gericht is het bewustzijn, de kennis en het begrip inzake milieurechtelijke verplichtingen in hoofde van de rechtsonderhorige te vergroten, en aldus een blijvende gedragsverandering tot stand te brengen, teneinde te komen tot een vrijwillige en correcte naleving van de milieuregelgeving”.

⁷⁴ <https://omgeving.vlaanderen.be/studie-compliance-promotion>

De beoogde **acties** kunnen de **vorm** aannemen van (i) voorlichting en vorming, (ii) technische bijstand, (iii) transparante communicatie, en (iv) nalevingsprikkels. Wanneer deze acties gebaseerd zijn op nalevingslessen uit het verleden, wordt gesproken van **achterwaartse compliance promotion**, en wanneer ze anticiperen op de naleving van nieuwe regelgeving, van **voorwaartse compliance promotion**.

Op deze **compliance promotion instrumenten** wordt hierna kort ingegaan. Meer informatie terzake is te vinden in de voornoemde SCB-studie voor BJO.

COMPLIANCE PROMOTION			
MOGELIJKE INSTRUMENTEN			
VOORLICHTING & VORMING	TECHNISCHE BIJSTAND	TRANSPARANTE COMMUNICATIE	NALEVINGSPRIKKELS
VOORLICHTING - Publicaties - Websites - Social media - Youtube - Zoekmotoren - Hulplijnen	MAATWERK - Publicaties - Vergaderingen - Studiedagen	NALEVINGSDATA - Private bekendmaking - Publieke bekendmaking	INSPECTIE-FREQUENTIE - Track record - Milieuzorg-systeem
VORMING - Studiedagen - Trainingssessies - Handleidingen - Folders	TOOLS - Sjablonen - Helpdesks - Webinars - Toolkits - Checklists - Q&A's - Zelfevaluatie	SCORE SYSTEMEN - Name & Shame - Praise & Fame	STIMULANSEN - Economisch - Fiscaal - Financieel
	CODES VAN GOEDE PRAKTIJK	CITIZEN ENGAGEMENT	PARTNERSCHAPPEN - MBOs - Private borging
			NUDGING BEGELEIDING BEMIDDELING

////////////////////////////////////

⇒ Voorlichting en vorming

Onder voorlichting wordt verstaan, het ter beschikking stellen door de overheid van informatie, over beleid en regelgeving, via publicaties, websites, sociale media, zoekmotoren, youtube video's, hulplijnen, enz.

Onder **vorming** wordt verstaan, het geheel van activiteiten die gericht zijn op het “vormen” van de rechtsonderhorige inzake het beleid en de regelgeving, en dit via studiedagen, trainingssessies, (vulgariserende) publicaties, folders, enz.

⇒ Technische bijstand

Er wordt gesproken van **technische bijstand** wanneer de overheid aan de rechtsonderhorige gaat uitleggen wat de bedoeling is van welbepaalde rechtsregels, gaat verduidelijken wat de vereisten zijn die gesteld worden aan welbepaalde doelgroepen, producten of activiteiten, en daarvoor dan zelf een aantal sjablonen, toolkits, checklists en zelf-evaluatie-instrumenten ter beschikking gaat stellen. Vanuit dit perspectief **onderscheidt** “technische bijstand” zich dan ook van “voorlichting en vorming” wegens zijn interactief, vaak real-time, karakter en toespitsing op een activiteit, product, doelgroep.

Een **eerste vorm** van technische bijstand is het geven, door de overheid, van toelichting bij de regelgeving voor specifieke doelgroepen, activiteiten en producten, hetzij op eigen initiatief, hetzij op vraag van de rechtsonderhorige (of hun sectorale vertegenwoordigers). Deze vorm van technische bijstand kan de vorm aannemen van specifieke **(op maat) publicaties, vergaderingen, congressen, enz.**

Een **tweede vorm** van technische bijstand is het ontwikkelen, door de overheid, van allerlei gebruiksinstrumenten die het “rechtsconforme” leven voor de rechtsonderhorige makkelijker kunnen maken. Hierbij kan worden gedacht aan **sjablonen, helpdesks, webinars, toolkits, checklists, Q&A databanken en zelf-evaluatie-instrumenten**.

Een derde vorm van technische bijstand is het opstellen, door de overheid, van codes van goede praktijk, waarbij de overheid aan een doelgroep aangeeft hoe welbepaalde inrichtingen moeten geëxploiteerd worden, activiteiten moeten verricht worden, of produkten moeten gebruikt worden.

⇒ Transparante communicatie

Compliance promotion in de vorm van **transparante communicatie** heeft tot doel om de rechtsonderhorige tot toepassing en naleving van de regelgeving aan te zetten door **handhavings- en nalevingsdata (hetzij publiek, hetzij privé) bekend te maken**. Het spreekt voor zich dat deze werkwijze niet alleen een **mobiliserend of stimulerend effect** kan hebben op de **rechtsonderhorige** zelf, maar ook voor het **ruime publiek** (andere burgers of bedrijven), wanneer ze over deze data geïnformeerd worden.

Een **eerste vorm** van transparante communicatie is het actief publiek verspreiden van handhavings- en nalevingsdata, via **publieke handhavingsrapporten** en **publiek toegankelijke databanken**. Een discreter vorm hiervan is het confronteren van individuele rechtsonderhorigen met individuele nalevingsrapporten.

Een **tweede vorm** van transparante communicatie is het werken met **score-systemen**, gebaseerd op het nalevingsgedrag van gecontroleerde bedrijven : hoe slechter de naleving, hoe hoger de score. In Ierland, waar zo'n systeem wordt toegepast op national priority sites, gaat de regelmatige bekendmaking van de scorelijst van de slechtst presterende sites samen met een **name and shame** benadering (publicatie in de pers, verspreiden van persberichten, brieven naar de raad van bestuur, enz).

Geen vorm van compliance promotion, maar veel eerder een **gevolg** van **transparante communicatie** is **“citizen engagement”** : het publiek bekend maken van handhavings- en nalevingsdata heeft niet alleen tot doel de rechtsonderhorige aan te sporen tot naleving, maar ook om het publiek te mobiliseren als bijkomende “toezichthouder” op het gedrag van andere burgers en bedrijven. Los van die **burger-toezichthouder**, hoopt de overheid natuurlijk ook dat de manifeste bekendmaking van de nalevingsdata van een bedrijf, andere bedrijven er toe aanzet om de regelgeving (beter) na te leven. En wanneer de bekendgemaakte nalevingsdata goed zijn (dat gebeurt immers ook !), dat dit bedrijf een rolmodel kan zijn in de sector voor andere bedrijven, en op deze wijze ook erkenning kan krijgen voor de geleverde inspanningen. Dit laatste is niet onbelangrijk : compliance promotion moet niet alleen de niet-nalevers aanpakken (**name and shame**), maar ook de rolmodellen belonen (**praise and fame**). De ingedeelde inrichtingen moeten zien dat naleving van de regelgeving loont.

Het moge duidelijk zijn dat **compliance promotion** in de vorm van **transparante communicatie** minder **vrijblijvend** is dan voorlichting en vorming enerzijds, en technische ondersteuning anderzijds. En dit geldt zowel voor de **overheid** als voor de **ingedeelde inrichtingen**.

⇒ Nalevingsprikkel

Een vierde en laatste categorie van compliance promotion instrumenten zijn deze die als **nalevingsprikkels** kunnen bestempeld worden : het betreft het gebruik van **voordelen/nadelen** om naleving van de regelgeving door de rechtsonderhorige uit te lokken. Het betreft een zeer ruime en diverse groep van instrumenten.

Een **eerste mogelijke prikkel** om bedrijven tot een stiptere naleving van de regelgeving aan te zetten, is de **inspectie-frequentie** afhankelijk te maken van, enerzijds, hun **track record** inzake naleving in het verleden (hoe beter ze de regelgeving naleven, hoe minder inspecties noodzakelijk zijn), of, anderzijds, van het vrijwillig toepassen van een **milieuzorgsysteem**, wat een correcte naleving van de regelgeving veronderstelt.

Een **tweede mogelijke prikkel** om bedrijven tot een stiptere naleving van de regelgeving aan te zetten, is het **geven van economische, fiscale of financiële stimulansen** : het naleven van de regelgeving kan leiden tot het bekomen van een subsidie, een belastingvoordeel, een financiële steunverlening, enz. Het niet-naleven van de regelgeving kan leiden tot het **weigeren**, of het **intrekken**, ervan. Op te merken valt dat bv veel Vlaamse **heffingen en subsidies** niet gelinkt zijn aan “verboden activiteiten” ten aanzien waarvan de heffing of subsidie een stimulerende of regulerende rol moet spelen : de **heffingen** betreffen vaak activiteiten die, mits vergunning, toegelaten zijn (lozen, storten, verbranden) maar waarvoor moet betaald worden, o.a., in verhouding tot de intensiteit van de activiteit; via gedifferentieerde heffingstarieven kan men de activiteiten proberen te verminderen of minder milieubelastend te maken; de **subsidies** proberen vaak out of the box activiteiten of activiteiten beyond compliance (mede) te realiseren, dus ook daar is niet echt sprake van een stimulus om naleving van de toepasselijke wetgeving te bevorderen of niet-naleving te ontraden. Er kan en moet dus gesteld worden dat het geven van economische, fiscale en financiële stimulansen aan de rechtsonderhorige in leefmilieu-aangelegenheden niet altijd, automatisch, als compliance promotion kan/moet aanzien worden : eigenlijk moet een onderscheid worden gemaakt tussen **instrumenten die aansporen tot wetsconform gedrag** en **instrumenten die aansporen tot milieuvriendelijk(er) wetsconform gedrag**. De eerste groep van instrumenten kan als compliance promotion worden aanzien, de tweede niet (noodzakelijkerwijze).

Een **derde mogelijke prikkel** om bedrijven tot een strijtere naleving van de regelgeving aan te zetten, is het aangaan van **partnerschappen** om milieudoelstellingen te realiseren, hetzij met andere bedrijven, hetzij met de overheid, hetzij met beide. Het vermijden van nieuwe regelgeving of van strengere regelgeving kan daarbij een belangrijke prikkel voor naleving zijn, zoals we dat bv kennen bij de Vlaamse milieu- en energiebeleidsovereenkomsten. Een specifieke vorm van partnerschap is het vooral in Nederland gekende fenomeen van **“private borging”**. Private borging veronderstelt een partnerschap inzake handhaving en naleving tussen private en publieke partijen. Doelstelling is ook hier vrijwillig een grote naleving van de regelgeving te realiseren en heel wat minder direct toezicht door de overheid : private partijen gaan zelfstandig de naleving door de onder toezicht staande bedrijven van door de overheid gestelde regels borgen. Zij doen dit door middel van een proces waarin zij bijhouden welke wettelijke regels van toepassing zijn, zij maatregelen nemen om te voldoen aan deze eisen, controleren of deze maatregelen daadwerkelijk tot naleving leiden en maatregelen nemen om afwijkingen op te heffen en herhaling te voorkomen.

Een **vierde mogelijke prikkel** om bedrijven tot een stiptere naleving van de regelgeving aan te zetten, is **“nudging”**, een **gedragspsychologische motivatietechniek** waarbij mensen subtiel worden gestimuleerd om zich op een gewenste wijze te gedragen. Het kan zowel ingezet worden voor niet-naleving ten gevolge van onwetendheid en onzekerheid, als voor opzettelijke niet-naleving. Een nudge is elk aspect van de keuzearchitectuur dat het gedrag van mensen verandert op een voorspelbare manier, zonder opties te verbieden en/of financiële prikkels significant te veranderen. De techniek kan worden gezien als het geven van een “duwtje” (Engels : nudge) in de “goede” richting. Het is een goede aanvulling op de drie traditionele instrumenten van gedragsbeïnvloeding : wetgeving, voorlichting en financiële prikkels. Die

kunnen respectievelijk te dwingend, te paternalistisch of te duur zijn, en gaan bovendien uit van de mens als rationeel wezen. Niet gelijk te stellen met nudging, maar eveneens een instrument waarbij veel meer rekening gehouden wordt met de noden en de voorkeuren van partijen, die (potentieel) conflicteren over toepasselijke regelgeving, is **begeleiding en bemiddeling**. Begeleiding is gericht op het voorkomen van niet-naleving van de regelgeving, en dus conflicten, terwijl bemiddeling gericht is op het beslechten van geschillen op een tussen partijen overlegde manier, n.a.v. niet-naleving van de regelgeving.

Na deze vier mogelijke vormen van nalevingsprikkel is het belangrijk er op te wijzen dat de **traditionele sancties in het (Vlaams) milieurecht** (de schorsing, intrekking of vernietiging van vergunningen of erkenningen; de oplegging van (alternatieve of exclusieve) bestuurlijke of strafrechtelijke geldboetes en dwangsommen; de oplegging van gevangenisstraffen)) een logische prikkel tot naleving van de milieuwetgeving (kunnen) zijn. De vraag is evenwel of deze sancties als compliance promotion instrumenten kunnen bestempeld worden? In de klassieke handavingspiramide worden deze sancties gerangschikt onder **“enforcement response”** en niet onder **“compliance promotion”**. Dit is logisch daar de **verhouding** van de **rechtsonderhorige** ten aanzien van deze **traditionele sancties** anders is dan ten aanzien van vele van de **voorgaande instrumenten** die wel als **compliance promotion** (kunnen) worden aanzien: de rechtsonderhorige is vrij of hij gebruik maakt van/rekening houdt met de mogelijkheden die **compliance promotion instrumenten** bieden (nemen van voorlichting, volgen van vorming, vragen om technische bijstand, vragen om subsidies, aangaan van partnerschappen, ingaan op nudging, enz) teneinde tot een betere naleving van de regelgeving te (kunnen) komen. Inzake de voormelde **traditionele sancties** heeft hij geen beslissings- of keuzerecht: die worden door de overheid/rechter opgelegd in geval van niet-naleving van de regelgeving (met enkel in hoofdte van de overheid/rechter een zekere discretionaire bevoegdheid).

Deze vierde categorie van compliance promotion instrumenten, “**Nalevingsprikkels**”, is dus **bijzonder ruim en divers**. Ze illustreren de grote inventiviteit van de regelgever om de rechtsonderhorige tot naleving van de regelgeving aan te zetten. Heel wat van deze instrumenten zijn duidelijk **handhavings- en nalevingsgericht**, weze het dat er ook andere doeleinden (mede) kunnen worden nagestreefd en gerealiseerd. Veel van de handhavings- en nalevingsgerichte prikkels (inspectiefrequentie, monetaire prikkels, partnerschappen, nudging) kunnen **vrij dwingend** zijn als er wordt op ingegaan. Niettemin blijft alles **afhankelijk van de rechtsonderhorige** : als de rechtsonderhorige op de geboden mogelijkheden niet wil ingaan, zijn de nalevingsprikkels nutteloos. Belangrijk is ook dat in deze categorie voor diverse instrumenten ook **andere actoren** dan “de overheid” betrokken zijn : **auditors, banken, bedrijven, rechters, burgers**, enz. Deze **multi-actor-situatie** maakt het voor de rechtsonderhorige niet altijd evident en makkelijk om op een nalevingsprikkels in te gaan.

⇒ Gebruiksmogelijkheden in lokale of gewestelijke sector-acties en locatie-acties

Het is duidelijk (zie ook supra **actie 5**) dat het inzetten van **voorlichting, vorming en technische bijstand** in **lokale en gewestelijke acties** geen probleem is, en zelfs een samenwerking tussen lokale en gewestelijke

toezichtshouders in zich draagt. Waar gewestelijke vormen van voorlichting en vorming beschikbaar zijn, is het zelfs voor de hand liggend dat deze op lokaal vlak zullen worden gebruikt. Op die manier kan de werkdruk van de actie voor de lokale toezichthouders verlicht worden.

Het gebruik van **transparante communicatie** is eveneens mogelijk in **lokale en gewestelijke acties**. Het niet enkel privé maar ook publiek bekend maken van **nalevingsdata** en het opzetten van een **score-systeem** kan in principe zowel op lokaal (zelfs inclusief klasse 1 inrichtingen indien op basis van publiek beschikbare informatie) en gewestelijk niveau.

Het gebruik van **nalevingsprikkels** is niet evident in het kader van **lokale acties**, zeker niet wat betreft **financiële, fiscale of economische prikkels** (gelet op de beperkte lokale bevoegdheden terzake) en het opzetten van **partnerschappen** (gelet op de nodige kritische massa van ingedeelde inrichtingen die dit vereist). Bij gewestelijk acties is hier meer speelruimte voor, zowel bevoegdheidsrechtelijk, als wat betreft kritische massa, via afspraken met beroepsfederaties en sectororganisaties.

Nudging, bemiddeling en begeleiding vormen geen probleem wat het gebruik ervan betreft in lokale en gewestelijke acties. Sleutelen aan de **inspectiefrequentie** is echter niet aan de orde zolang het gaat over OII : dit is slechts een optie wanneer ingedeelde inrichtingen correct vergund zijn en een track record hebben inzake naleving van de milieuregelgeving.

ACTIE 7 : BEPAAL DE ANDERE ACTOREN WAARMEE DE COMPLIANCE PROMOTION INSTRUMENTEN KUNNEN ONTWIKKELD WORDEN

In de **analyse** van de **sector-acties** en **locatie-acties** hiervoor, is herhaaldelijk gewezen op de **wenselijkheid** van **samenwerking** tussen de betrokken **publieke** en **private actoren**, in het bijzonder wat betreft de **ontwikkeling** en **toepassing** van **compliance promotion instrumenten**. In de SCB-studie “compliance promotion”⁷⁵ werd daarvoor de term “**samenwerkingsmodel**” gebruikt, in lijn met de notie “**maatwerk**” die typerend is voor compliance promotion.

Daar **compliance promotion** een **handhavingsstrategie** is, rijst onmiddellijk het vermoeden dat het aan overheidskant de (gewestelijke en lokale) **milieutoezichthouders** zijn die belast zijn met de ontwikkeling en toepassing van compliance promotion. De SCB-studie heeft aangewezen dat dit een **mogelijkheid** is, maar dat het evenzeer mogelijk (en misschien zelfs wenselijk indien mogelijk) is compliance promotion instrumenten te laten ontwikkelen en toepassen door **ambtenaren** die met andere taken belast zijn, zoals **beleidsvoorbereiding, communicatie, vergunningverlening**, enz. Essentieel is evenwel dat er binnen de overheid **overleg** gebeurt zodat de ontwikkelde **instrumenten relevant** en **adequaat** zijn. Overleg moet trouwens niet alleen binnen de overheid gebeuren, maar ook **binnen**, en **met**, de **doelgroep** van de **ingedeelde inrichtingen**. Het spreekt voor zich dat de overheid best kan overleggen met relevante **beroepsfederaties** en **sectororganisaties**, die, vooraleer input te geven aan de overheid, ook best zelf eerst intern de velen gelijkstemmen.

Vanuit het perspectief van de hiervoor geanalyseerde **locatie-acties** en **sector-acties**, is het duidelijk dat de toepassing van het voornoemde **samenwerkingsmodel** evidenter is bij **gewestelijke sector-acties** dan bij **lokale locatie-acties** of **lokale sector-acties**. De realiteit is veelal dat bij lokale acties de beschikbare **ambtelijke capaciteit**, die overleg kan plegen inzake de ontwikkeling en toepassing van compliance promotion instrumenten, veelal (zeer) beperkt zal zijn, en dat de werklast vrijwel zeker uiteindelijk toch bij de **lokale milieutoezichthouder** terecht komt. Feedback en/of samenwerking met **VVSG** voor lokale acties zal waarschijnlijk ook niet altijd voor de hand liggend zijn. Bij lokale locatie-acties zal de diversiteit van de beoogde **ingedeelde inrichtingen** waarschijnlijk maken dat er lokaal ook geen **overkoepelende gesprekspartner** (zoals VOKA, UNIZO, enz) met kennis van zaken voor hen te vinden zal zijn. Bij lokale sector-acties kunnen de kansen terzake wat groter zijn, maar ook dat is niet altijd gegarandeerd. Niettemin zijn er voorbeelden in Vlaanderen dat dit alles niet uitgesloten is, en dat, mits voldoende **investeringen in mensen en middelen**, eigen lokale acties wel degelijk mogelijk zijn. De **gemiddelde realiteit** is echter dat heel wat steden en gemeenten die investeringen in mensen en middelen niet kunnen (of willen) doen.

Dit verklaart dan ook waarom veel **steden en gemeenten** er de **voorkeur** aan geven zich **in te schakelen** in **gewestelijk** geïnitieerde en geleide **sector-acties**, ter **identificatie** van OII en ter regularisatie ervan via

⁷⁵ <https://omgeving.vlaanderen.be/studie-compliance-promotion>

compliance promotion instrumenten. Het hiervoor vernoemde **samenwerkingsmodel** is in zo'n scenario natuurlijk (veel) realistischer en biedt (veel) meer kansen op **succesvol maatwerk** : gewestelijke en lokale (en zelfs provinciale) overheden kunnen **overleggen** over de uit te werken **gewestelijke sector-actie** (probleem, doelstelling, doelgroep, communicatie, mensen en middelen, enz), de **gefaseerde aanpak** ervan en de rol van de verschillende overheden in die aanpak, de te ontwikkelen en in te zetten **compliance promotion instrumenten**, enz. **VVSG** is dan natuurlijk voor het **Departement Omgeving** een evidente en onmiddellijke gesprekspartner in dat overleg. En éénmaal de doelgroep van de sector-actie geïdentificeerd is, is overleg vanuit het gewest met relevante **beroepsfederaties** en **sectororganisaties** natuurlijk ook voor de hand liggend.

Deze aanpak sluit vanzelfsprekend nauw aan bij het **project** van de **Afdeling Handhaving** van het **Departement Omgeving** inzake “**Ondersteuning Handhaving Lokale Overheden**”, zoals beschreven in het recente **Omgevingshandhavingsplan 2020** ⁷⁶ :

Ook in **2020** zal de afdeling Handhaving de gepaste ondersteuning aanbieden aan de lokale overheden, en zo invulling geven aan de passage uit het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 waar het omgevingshandhavingsbeleid wordt toegelicht : “We bouwen verder aan een **constructieve en structurele ondersteuning van lokale besturen** uitgaand van het subsidiariteitsprincipe. Een minimum aan beleidskaders garandeert en faciliteert een planmatige en performante (boven)lokale handhaving.”. Aanvullend haalt de minister in haar Beleidsnota Omgeving 2019-2024 nog aan dat het **Departement Omgeving** zich zal ontwikkelen als **kenniscentrum** waarop de **lokale besturen** zich kunnen beroepen om hun eigen verantwoordelijkheden op te nemen.

Vanuit dit “plug-in” perspectief, zijn voor heel wat steden en gemeenten in Vlaanderen gewestelijke sector-acties een realistische aanpak om OII op hun grondgebied te identificeren en te regulariseren d.m.v. compliance promotion instrumenten.

⁷⁶ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/omgevingshandhavingsplan-2020>

CONCLUSIE

Het hiervoor uitgewerkte **plan van aanpak** voor steden en gemeenten om OII op hun grondgebied te identificeren en te regulariseren, geeft een goed overzicht van de opeenvolgende **acties** die steden en gemeenten moeten realiseren :

- **Actie 1:** Breng de milieuproblemen van je stad/gemeente in kaart;
- **Actie 2:** Stel een milieuhandavingsplan op voor je stad/gemeente;
- **Actie 3:** Bepaal locatie-acties en/of sector-acties ter identificatie en regularisatie van OII, zodat prioritaire lokale milieuproblemen kunnen aangepakt worden;
- **Actie 4:** Identificeer de ingedeelde inrichtingen die het voorwerp kunnen zijn van de locatie-acties en/of sector-acties;
- **Actie 5:** Ontwikkel een gefaseerde aanpak van de locatie-acties en/of sector-acties;
- **Actie 6:** Zet voor de regularisatie van OII in op compliance promotion en compliance monitoring waar het kan, en op enforcement waar het moet;
- **Actie 7:** Bepaal de andere actoren waarmee de compliance promotion instrumenten kunnen ontwikkeld worden.

Deze acties maken duidelijk dat het opzetten van een **sector-actie** of **locatie-actie** een belangrijke **tijdsinvestering** is, zowel inzake **voorbereiding** als inzake **uitvoering**. En dit ongeacht of het gaat om een lokale of een bovenlokale actie. Steden en gemeenten moeten het opzetten van een lokale sector-actie of locatie-actie, of het inpluggen in een gewestelijke sector-actie, dus **goed overwegen**. Vandaar dat het belangrijk is hier nog even te wijzen op de noodzaak van het (zo goed als mogelijk) vervuld zijn van de **randvoorwaarden** die van belang zijn voor elk **lokaal en gewestelijk milieuhandavingsbeleid** :

- een visie op een proactief en reactief milieuhandavingsbeleid, vertaald in een plan met prioriteiten, waaronder de identificatie en regularisatie van OII;
- de nodige politieke steun voor het plan, en de uitvoering ervan;
- de inzet van voldoende mensen, middelen en tijd om het plan te realiseren;
- de nodige wervende communicatie naar burgers en bedrijven over het plan.

Indien deze randvoorwaarden niet, of slechts minimaal, vervuld zijn, zijn sector-acties en locatie-acties ter identificatie en regularisatie van OII geen **evidentie**.

DEEL III SLOTBESCHOUWINGEN

Dit project heeft aangetoond dat de jaarlijkse vraagstelling aan de Vlaamse steden en gemeenten door de VHRM inzake het aantal OII op hun grondgebied, terecht was : de meeste steden en gemeenten hebben geen idee van dat aantal OII.

Het verzoek van de Vlaamse Minister van Omgeving aan de VHRM en het Departement Omgeving om deze problematiek in kaart te brengen en oplossingen aan te reiken, kwam dan ook op het juiste moment : het is immers moeilijk uit te leggen, t.a.v. burgers en vergunde/gemelde inrichtingen, dat zoveel OII onder de radar blijven, en de bevoegde overheden in Vlaanderen dus eigenlijk geen rechtszekerheid en gelijke behandeling kunnen garanderen. Het aanduiden van “risicocategorieën” (zijnde categorieën van ingedeelde inrichtingen met een significant groter aandeel van OII) was op grond van deze studie evenwel niet mogelijk.

Toch heeft het onderzoek door SCB uitgewezen dat de vastgestelde situatie eigenlijk niet hoeft te verwonderen : het bewustzijn van de problematiek is er bij de bevoegde overheden, maar de middelen om er systematisch iets aan te doen, ontbreken. De herhaaldelijk vermelde randvoorwaarden voor een effectief en efficiënt lokaal milieuhandavingsbeleid zijn op weinig plaatsen vervuld.

In aanvulling van compliance monitoring en enforcement, is een aanpak van de problemen via compliance promotion dan ook het overwegen en proberen waard. Zeker als dit in samenwerking met het Vlaamse Gewest kan gebeuren. Een plan van aanpak om dit te realiseren, ligt hierbij op tafel.

The proof of the pudding is in the eating.



Koning Albert II-laan 20
1000 Brussel
omgeving.vlaanderen.be