

Gezamenlijk briefadvies

Decreet tot omzetting van de Milieustrafrichtlijn

Ontwerp van decreet tot wijziging van de strafbepalingen inzake milieu en ruimtelijke ordening

Volgnummer voor Minaraad: 2026| 014

Vaststelling bij Minaraad: 11/06/2026
Vaststelling bij SERV: 15/06/2026

Coördinator bij Minaraad: Beatrijs De Wilde, beatrijs.de.wilde@minaraad.be
Coauteur bij SERV: Annick Lamote, alamote@serv.be

Bezoekersadres Minaraad
Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Dhr. Jo Brouns
Vlaams minister van Omgeving en
Landbouw
Seven – 7de verdieping
Koning Albert II laan 7
1210 Sint-Joost-ten-Node

Uw bericht van
12 mei 2026

Uw kenmerk
26-7161

Ons kenmerk
01/K2/2026/0214

Datum
11 en 15 juni 2026

Contact e-mail
Jan.verheeke@minaraad.be
pkerremans@serv.be

Contact telefoon
046/51.72.59

Mijnheer de minister,

Op dinsdag 12 mei 2026 hebben de Raden uw adviesvraag ontvangen over het voorontwerp van decreet tot wijziging van de strafbepalingen inzake milieu en ruimtelijke ordening. De adviestermijn bedroeg 30 dagen.

Het voorontwerp voorziet in de omzetting van de Europese Richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van de Richtlijnen 2008/99/EG en 2009/123/EG (Richtlijn 2024/1203). Deze richtlijn voorziet in een uitbreiding van de verplichte strafbaarstellingen ingeval van ernstige schade aan het milieu of aan de mens, een verplicht sanctieniveau voor deze strafbaarstellingen en in een aantal andere bijkomende sanctieregelingen.

Het tijdspad van de omzetting van de Milieustrafrichtlijn loopt ongeveer gelijk met de inwerkingtreding van het nieuw Strafwetboek zodat in één beweging de nodige aanpassingen worden gedaan om de strafbepalingen in overeenstemming te brengen met het nieuw Strafwetboek. Het voorontwerp van decreet bevat voornamelijk wijzigingen aan titel XVI van het decreet houdende algemene bepalingen milieubeleid (DABM). Daarenboven bevat het ook in beperkte mate wijzigingen aan de VCRO en het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

In voorliggend briefadvies formuleren de Raden eerst een aantal aanbevelingen en vervolgens stellen zij een aantal vragen over het ontwerpdecreet:

Net zoals voorheen het geval was, koppelt het ontwerpdecreet strafbaarstellingen in het DABM telkens aan handelen '*in strijd met de milieuvoorschriften*'. Wat onder een 'milieuvoorschrift' moet worden verstaan, wordt in artikel 16.1.2, 7° DABM omschreven als alle bepalingen die een verplichting inhouden en onder het toepassingsgebied van artikel 16.1.1 vallen. Dat artikel bevat op zijn beurt een brede lijst van wetten en decreten uit het omgevingsrecht.

Die manier van regelen maakt voor burgers en bedrijven niet duidelijk welke verplichtingen precies op hen rusten en in welke gevallen een overtreding strafbaar kan zijn. De Raden erkennen dat er in deze een spanningsveld bestaat tussen enerzijds de nood aan een toepassingsgebied dat het ruime omgevingsrecht afdoende afdekt, en anderzijds de kenbaarheid en voorspelbaarheid van de wetgeving. Zij vragen om te onderzoeken op welke manier het duidelijker en

voorspelbaarder kan worden gemaakt voor rechtsonderhorigen welke verplichtingen op hen rusten. Zoals de Raden vroeger al benadrukten, is goede en coherente regelgeving van belang voor een adequaat handhavingsbeleid.¹

In dit licht menen de Raden dat het opportuun kan zijn om per (sub)sector informatiebrochures te voorzien waarin de belangrijkste verplichtingen overzichtelijk worden opgesteld. Zo kan in de praktijk gedeeltelijk tegemoetgekomen worden aan de beperkte toegankelijkheid en helderheid van de regelgeving.

Overigens menen de Raden dat handhaving in de eerste plaats herstelgericht moet zijn en dat deze focus ook moet blijven behouden bij de omzetting van de Milieustrafrechtlijn. Handhaving in het Beleidsdomein Omgeving kan vele vormen aannemen en moet uiteindelijk milieuwinst opleveren. De voorkeur moet daarbij uitgaan naar vrijwillig herstel en het nemen van passende maatregelen vooraleer de handhavingssector de stap naar verbalisering zet. Vanwege het oogmerk om het milieu en de omgeving te beschermen, menen de Raden dat de opmaak van een proces-verbaal of verslag van vaststelling pas een laatste middel in de handhaving mag zijn. Bij de opmaak van algemene beleidslijnen is *compliance promotion* een eerste en belangrijke pijler van een effectief en efficiënt handhavingsbeleid. Dat betekent ook dat de rechtsonderhorigen terecht moeten kunnen bij een toegankelijk aanspreekpunt.²

De Raden menen tot slot dat, wanneer wordt overgegaan tot sanctionering van een overtreding, gewaakt moet worden over een proportionele verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke sanctionering. Omdat strafrechtelijke sanctionering in de praktijk vaak leidt tot seponering om technische of opportunitetsredenen, zijn de Raden beducht voor een hernieuwde focus op strafrechtelijke sanctionering als gevolg van de omzetting van de Milieustrafrechtlijn. Een dergelijke verschuiving kan *de facto* tot meer straffeloosheid leiden. In het verlengde daarvan, wijzen de Raden op hun eerdere adviezen, waarin zij hebben gepleit voor duidelijke criteria voor de depenalisering van milieumisdrijven:

‘Depenalisering’ kan belangrijke effectiviteits- en efficiëntievoordelen opleveren, maar moet gebeuren op basis van een gedegen effectinschatting en deugdelijke criteria. Naast de in het DABM opgenomen criteria, wezen de Raden op volgende afwegingselementen:

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

De Raden herhalen hun stelling dat depenalisering dient te gebeuren op basis van deugdelijke en geëxpliciteerde criteria. Aangezien er, in een bestuurlijk handhavingstraject, geen equivalent bestaat voor de mogelijkheid die in een strafrechtelijk traject bestaat om zich burgerlijke partij

¹ Minaraad en SERV (2024) Advies Omgevingshandhavingsbesluit, §14.

² Minaraad en SERV (2024) Advies Omgevingshandhavingsbesluit, §8.

te stellen of zich als ‘benadeelde’ te laten registreren, kunnen feiten die aanleiding geven tot ernstige hinder en/of schade aan derden, i.e. feiten waar sprake is van ‘benadeelden, volgens de Raden beter niet gedepenaliseerd worden.³

De Raden hebben bovendien bij een aantal artikelen uit het voorontwerp van decreet een duidingsvraag en/of aandachtspunt:

Inzake artikel 23 van het voorontwerp, dat artikel 104/1 toevoegt aan het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving:

Artikel 104/1 maakt het strafbaar om, in strijd met Vlaamse regelgeving die uitvoering geeft aan het Unierecht of daar deel van uitmaakt, rechtstreeks of onrechtstreeks een hoeveelheid stoffen, micro-organismen, geur, geluid en andere trillingen, energie of niet ioniserende stralingen in of op water, bodem of atmosfeer in te brengen of te verspreiden, waardoor aanzienlijke schade aan het milieu of een ernstig letsel of de dood bij een persoon wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt. Het toepasselijke strafniveau is afhankelijk van of de handeling opzettelijk dan wel door een ernstig gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid is gesteld.

De strafbaarstelling is bijgevolg van toepassing indien volgende elementen aanwezig zijn:

- Handelen in strijd met Vlaamse regelgeving die uitvoering geeft aan het Unierecht of daar deel van uitmaakt en;
- Rechtstreeks of onrechtstreeks een hoeveelheid stoffen, micro-organismen, geur, geluid en andere trillingen, energie of niet ioniserende stralingen in of op water, bodem of atmosfeer inbrengen of verspreiden en;
- Handelen op een wijze die opzet of een ernstig gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid inhoudt en;
- Aanzienlijke schade aan het milieu of een ernstig letsel of de dood bij een persoon veroorzaken of *dreigen* te veroorzaken.

Paragraaf 7 bij artikel 104/1 bepaalt dat – in lijn met de Milieustrafrechtlijn – er bij de beoordeling of een gedraging schade ‘dreigt’ te veroorzaken, wordt rekening gehouden met volgende elementen:

- Het feit dat de gedragingen betrekking hebben op een vergunningsplichtige activiteit die als risicovol of gevaarlijk wordt beschouwd voor het milieu of de menselijke gezondheid en waarvoor geen vergunning is afgegeven of waarbij in strijd met de vergunningsvoorwaarden is gehandeld;
- Het feit dat en de mate waarin een drempel, waarde of andere voorgeschreven parameter die is opgenomen in de milieuvoorschriften wordt overschreden;
- Het feit dat de gedragingen betrekking hebben op een stof die in de milieuvoorschriften werd aangeduid als schadelijk voor het milieu of de menselijke gezondheid.

De Raden interpreteren bovenstaande paragraaf – in combinatie met de bewoordingen van de Milieustrafrechtlijn (artikel 3, lid 7) – als een niet exhaustieve opsomming van elementen die relevant zijn bij de beoordeling of een gedraging al dan niet schade ‘dreigt’ te veroorzaken. Zij vragen in eerste instantie of deze interpretatie klopt. In tweede instantie vragen de Raden te

³ Zie volgende adviezen: Minaraad (2020) Evaluatie kaderdecreet bestuurlijke handhaving, §15; Minaraad (2022) Ontwerp kaderdecreet handhaving Vlaamse regelgeving, §17 en Minaraad en SERV (2023) Implementatiedecreet Vlaamse Handhaving, §25.

verduidelijken hoe concreet en nabij die dreiging moet zijn om strafrechtelijk relevant te zijn. Ze vragen om in de Memorie van Toelichting te verduidelijken dat het moet gaan om een voldoende concrete, reële en niet louter hypothetische dreiging.

Inzake de sanctionering van een m.e.r.-plichtig project:

Met de invoering van artikel 16.6.3/5 DABM voorziet het ontwerpdecreet in de sanctionering van de uitvoering van een m.e.r.-plichtig project zonder omgevingsvergunning. Hierop aanvullend wordt in artikel 6.2.1/1 VCRO voorzien in de sanctionering van de uitvoering van een m.e.r.-plichtig project zonder omgevingsvergunning, wat betreft stedenbouwkundige handelingen. Aangezien de stedenbouwkundige vergunningsplicht geen milieuvoorschrift is en dus niet valt onder het toepassingsgebied van het DABM, diende een toevoeging aan de VCRO te gebeuren, met het oog op de omzetting van artikel 3, lid 2, e), van de richtlijn.⁴

De Raden merken op dat eenzelfde project zowel een component 'ruimtelijke ordening' als een component 'milieu/natuur' kan omvatten, waardoor beide bepalingen van toepassing kunnen zijn. Zij vragen te verduidelijken in de Memorie van Toelichting of in dat geval de samenloopregels en de corresponderende sanctionering, zoals voorzien in artikel 61 en 62 van het Nieuwe Strafwetboek, van toepassing zijn.

Inzake de sanctionering van milieuhygiëne- en milieubeheermisdrijven⁵:

De Raden hebben enkele vragen bij de paragraaf over de sanctionering van milieuhygiëne- en milieubeheermisdrijven, zoals momenteel opgenomen in de Memorie van Toelichting op pagina 16:

"Een aandachtspunt is dat de Milieustrafrichtlijn 2024/1203 lagere 'minimum op te leggen sancties' vereist voor milieubeheermisdrijven dan voor milieuhygiënemisdrijven. De overwegingen bij de Milieustrafrichtlijn bieden daarover geen duiding. De bestaande strafbepalingen in titel XVI DABM voorzien in gelijke sancties. De bestaande sanctionering blijft behouden maar voor de verhoging van de geldboetes die volgt uit de Milieustrafrichtlijn wordt aangesloten bij de in de Milieustrafrichtlijn voor de milieubeheermisdrijven vooropgestelde 'minimaal op te leggen sancties'."

- Een eerste vraag betreft het gebruik van de termen 'milieuhygiënemisdrijven' en 'milieubeheermisdrijven'. Hoewel die termen niet voorkomen in het ontwerpdecreet, het DABM of de richtlijn, lijken zij wel van belang voor de sanctionering. Kan worden verduidelijkt of met 'milieuhygiënemisdrijven' en 'milieubeheermisdrijven' respectievelijk wordt verwezen naar de misdrijven bedoeld in artikel 3, lid 2, a) tot en met l), p), s) en t), enerzijds, en artikel 3, lid 2, m), n), o), q) en r), anderzijds? Dat zou aansluiten bij het onderscheid dat de richtlijn maakt tussen de hogere sanctionering voor de eerste groep en de lagere sanctionering voor de tweede groep, zoals voorzien in artikel 5, lid 2, d) en e). De volgende vraag gaat uit van die lezing.
- Het ontwerpdecreet voorziet in gelijke sancties voor milieuhygiëne- en milieubeheermisdrijven, terwijl de richtlijn lagere minimaal op te leggen (maximale) sancties voorziet voor milieubeheermisdrijven. Dit impliceert dat er verder wordt gegaan dan nodig voor een correcte omzetting van de richtlijn. *In concreto*: de richtlijn vereist dat er voor milieubeheermisdrijven een maximale gevangenisstraf van minimaal 3 jaar wordt voorzien.⁶

⁴ Zie pagina 11 MvT.

⁵ Zie pagina 16 MvT.

⁶ Zoals bepaald in artikel 3, lid 2, m), n), o), q) en r).

Het decreet voorziet echter in een sanctionering met strafniveau 3 indien de desbetreffende gedragingen opzettelijk zijn gesteld⁷, hetgeen overeenkomt met een gevangenisstraf van meer dan drie jaar tot ten hoogste vijf jaar.⁸ Een koppeling aan strafniveau 2, zoals voorzien door het nieuwe strafwetboek, bestaat uit “*de gevangenisstraf van zes maanden tot ten hoogste drie jaar*” en had dus ook voldoende geweest om te voldoen aan de eisen van de richtlijn.⁹

De Raden vragen te verduidelijken waarom voor milieubeheermisdrijven hier wordt gekozen voor hetzelfde sanctieniveau als voor milieuhygiënemisdrijven, terwijl de richtlijn voor die eerste categorie een lager minimaal op te leggen sanctieniveau vereist.

Inzake de toepassing van artikel 16.6.1., §2, 2°:

Artikel 16.6.1., §2, 2°, – zoals zal worden ingevoerd door artikel 5 van voorliggend ontwerpdecreet – voorziet in de sanctionering met een geldboete van “*personen die een bevel als vermeld in artikel 61, §6, van het Mestdecreet van 22 december 2006, niet uitvoeren of negeren*”. Het Mestdecreet zelf bepaalt in artikel 61, §6, tweede lid, dat de toezichthouders samen met dit bevel – zoals bepaald in het eerste lid – een dwangsom kunnen opleggen indien de opgelegde maatregelen niet worden nageleefd.

De Raden stellen zich de vraag of de combinatie van artikel 16.6.1., §2, 2°, DABM, zoals nu voorzien in het ontwerpdecreet, en artikel 61, §6, tweede lid, Mestdecreet geen potentiële schending van het *non-bis-in-idem*-beginsel uitmaakt, daar de desbetreffende overtreder zo mogelijk tweemaal geldelijk wordt bestraft.

Lieven De Schamphelaere
Voorzitter Minaraad

Frank Beckx
Voorzitter SERV

⁷ Zie artikel 11, 13 en 14 van het ontwerpdecreet.

⁸ Art. 36 Nieuw Strafwetboek.

⁹ Art. 36 Nieuw Strafwetboek.