

Milieurecht

Enkele actuele tendenzen in het milieurecht

Steve RONSE
Advocaat Publius – Kortrijk

Bart VANDROMME
Advocaat Publius - Kortrijk

I. inleiding

1. Het milieurecht is voortdurend in beweging en de komende maanden staan een aantal grondige wijzigingen van de bestaande milieuregelgeving op til. Naar aanleiding van de Alumnidag werden enkele topics uitgekozen die volgens ons een aanzienlijke invloed zullen uitoefenen op de dagelijkse praktijk en toepassing van het milieurecht.

Eerst en vooral wordt de grondige actualisatie van de regelgeving inzake milieuvergunning behandeld. Daarna wordt ingegaan op het ontwerp van decreet tot het invoegen van een uniek loket voor de behandeling van de aanvragen tot zowel een stedenbouwkundige als een milieuvergunning. Tenslotte wordt ingegaan op de belangrijkste aspecten van het milieuhandhavingsbeleid.

II. milieuvergunningen

§1. De actualiseringstrein van het Vlarem

2. Het juridisch kader van de milieuvergunning in het Vlaamse Gewest wordt geregeld door het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, hierna het "Milieuvergunningsdecreet".¹ Dit decreet wordt uitgevoerd enerzijds door het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991², ook wel titel I van het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning, hierna "Vlarem", genaamd en anderzijds door het Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995³, titel II van het Vlarem.

Ter uitvoering van verschillende Europese richtlijnen, technische evoluties en discordanties tussen het Milieuvergunningsdecreet en haar uitvoeringsbesluiten, werd Vlarem voor de eerste maal grondig gewijzigd bij Besluit van de Vlaamse Regering van 12 januari 1999.⁴

3. Op 19 december 2008 werd een nieuwe grondige en ingrijpende wijziging van Vlarem definitief goedgekeurd. Languit spreekt men van het "*Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming ter doorvoering van technische actualisering*", hierna het "Besluit".

1 B.S. 17 september 1985.

2 B.S. 30 maart 1991.

3 B.S. 1 juni 1995.

4 B.S. 23 februari 1999.

4. De publicatie in het Belgisch Staatsblad van het Besluit wordt binnenkort verwacht. Het Besluit treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de bekendmaking van het Besluit.⁵

5. Deze actualisatie van het Vlarem bevat een aantal belangrijke wijzigingen in onze reglementering inzake milieuvergunningen. De actualisatie wordt verkocht als een technische actualisatie en een vereenvoudiging van de bestaande administratieve procedures. Het betreft inderdaad hoofdzakelijk een technische actualisatie, maar het is veel meer dan dat. Er werden ook een aantal maatregelen genomen waarvan de impact op het systeem inzake milieuvergunningen aanzienlijk kunnen zijn. Bovendien komt het ons voor dat als er sprake zou kunnen zijn van een administratieve vereenvoudiging, dit vooral geldt voor de administraties en niet zozeer voor de exploitanten.

§2. Versoepeling van de indelingslijst

6. Er werd een aanpassing doorgevoerd van het horizontale indelingscriterium "geïnstalleerde totale drijfkracht". Door het technisch evolueren en door de uitbreiding van de milieuvergunningsplicht waardoor veel inrichtingen ook op basis van andere risicocriteria vergunningsplichtig zijn geworden, achtte de Vlaamse Regering het opportuun om het indelingscriterium "geïnstalleerde totale drijfkracht" aan te passen met zowel een versoepeling van de normen als een onderscheid naargelang de ruimtelijke bestemming (industriegebied of niet).⁶

7. Het gevolg hiervan is dat heel wat bedrijven van klasse 1 naar klasse 2 en van klasse 2 naar klasse 3 ondergebracht worden. Men schat dat 1250 inrichtingen van klasse 1 naar klasse 2 worden getransporteerd en dat dit het geval is voor ongeveer 7000 inrichtingen van klasse 2 naar klasse 3.

8. Dit zou ervoor moeten zorgen dat voor heel wat ondernemingen de administratieve last kleiner zal worden, hetgeen slechts kan worden toegejuicht.

Evenwel is niet iedereen hierover enthousiast. Immers, de werkdruk van de gemeenten zal ontegensprekelijk verhogen doordat meer aanvragen zich op gemeentelijk niveau zullen situeren. Het is in die zin moeilijk te voorspellen hoeveel bedrijven precies van klasse zullen veranderen gezien er geen precieze databanken van de verleende milieuvergunningen bestaan. Criticasters stellen zich bovendien nog de vraag of de gestelde milieudoelstellingen wel gevrijwaard zullen blijven.

Om de bijkomende werklast toch enigszins te beperken zullen de inrichtingen die van klasse 1 naar klasse 2 worden ondergebracht als het ware als "grote klasse 2 – bedrijven" worden beschouwd. Immers, deze inrichtingen worden aangeduid met de letter "A"⁷ wat inhoudt dat voor deze inrichtingen nog steeds een advies moet worden gevraagd aan de Afdeling Milieuvergunningen van het

⁵ Artikel 227 Besluit.

⁶ Zie bijvoorbeeld rubriek 6.1, rubriek 10 en rubriek 11 van de bijlage 1 van Vlarem I.

⁷ Zie nieuwe bijlage 1 van Vlarem I.

Vlaams Gewest en dat voor deze exploitaties het toezicht nog steeds gebeurt door de Afdeling Milieu – inspectie.⁸ Van een volwaardige gemeentelijke bevoegdheid is aldus geen sprake.

Vanuit het standpunt van de overheden bekeken, zal een en ander niet bijzonder veel "vereenvoudigen". Evenwel mag men niet uit het oog verliezen dat administratieve vereenvoudiging principieel een vereenvoudiging betekent in de relatie van de burger met de overheid. Duiken hier bovendien geen problemen op inzake het gelijkheids – en non – discriminatiebeginsel?

9. Een andere grote verandering door de versoepeling van de indelingslijst is dat voor heel wat bedrijven de verplichting tot het aanstellen van een milieucoördinator, hierna "MC", zal wegvallen. Immers, in beginsel zijn enkel klasse 1 - inrichtingen verplicht een MC aan te stellen. Een versoepeling van de indelingslijst heeft tot gevolg dat de positie van de MC in vele bedrijven mogelijk precar wordt. Dit valt te betreuren gezien de MC en zijn taak steeds belangrijker worden in de bedrijven. Deze "milieuoctopus" van het bedrijf heeft een belangrijk takenpakket⁹ en kan ervoor zorgen dat bedrijven het bos door de bomen blijven zien wat betreft de overvloed aan reglementeringen inzake milieu. Opgemerkt moet worden dat de vergunningverlenende overheid de aanstelling van een MC natuurlijk als bijzondere voorwaarde kan opleggen aan de bedrijven die klasse 2 inrichting geworden zijn.

§3. Integratie van de lijst van risico – inrichtingen inzake bodem in de indelingslijst

10. Met het nieuwe Vlaams Reglement betreffende de Bodemsanering van 14 december 2007¹⁰, kortweg Vlarebo, dat het nieuwe Bodemsaneringsdecreet van 20 oktober 2006¹¹ uitvoerde, kon de nieuwe bodemwetgeving in werking treden op 1 juni 2008. In het Vlarebo werd een lijst van risico – inrichtingen opgenomen (met vermelding van de voorgeschreven frequentie van het periodiek bodemonderzoek).

11. Bij de inwerkingtreding van het Besluit wordt een nieuwe achtste kolom toegevoegd aan de indelingslijst in bijlage I van Vlarem I. Deze kolom duidt eveneens de periodieke onderzoeksplicht aan inzake bodem. Op deze manier wordt de lijst van risico – inrichtingen zoals voorzien in Vlarebo samengevoegd met de indelingslijst van bijlage I van Vlarem I, waardoor een geïntegreerde lijst ontstaat.

12. Hierdoor wordt de lijst van de risico – inrichtingen uit Vlarebo samen met artikel 21 Vlarebo opgeheven.

⁸ Zie nieuw artikel 20 Vlarem I en nieuw artikel 54 Vlarem I.

⁹ Zie onder meer het niet - limitatieve decretale takenpakket in artikel 3.2.2 van het Decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S. 3 juni 1995).

¹⁰ B.S. 22 april 2008.

¹¹ B.S. 22 januari 2007.

§4. Bijzondere voorwaarden bij een klasse 3 - inrichting

13. Een andere grote vernieuwing is dat bijzondere voorwaarden zullen kunnen worden opgelegd aan klasse 3 - inrichtingen. Deze inrichtingen zijn meldingsplichtig en dienen een meldingsformulier in te dienen alvorens ze hun exploitatie starten.

14. In beginsel is het verbod van een klasse 3 - activiteit niet mogelijk en kan de exploitatie aanvatten daags nadat de melding is geschied. Soms wordt geopperd dat een weigering tot aktename mogelijk is indien er sprake is van een exploitatie in strijd met de op hen toepasselijke algemene en sectorale voorwaarden of indien niet voldaan wordt aan het *algemeen inplantingsvoorschrift* voor inrichtingen van de derde klasse, vastgesteld in het artikel 4.1.1.1. van VLAREM II. Dit artikel bepaalt dat een meldingsplichtige inrichting slechts mag worden geëxploiteerd indien de inplantingsplaats verenigbaar is met de algemene en aanvullende stedenbouwkundige voorschriften zoals vastgesteld in het goedgekeurde gewestplan of een ruimtelijk uitvoeringsplan of in een ander plan van aanleg.

De Raad van State lijkt dit standpunt – terecht - niet te volgen en besliste recent nog dat een weigering tot aktename niet mogelijk is, gezien het "akte nemen" door het bestuur een loutere feitelijke vaststelling inhoudt dat de melding is gebeurd en dat een aktename helemaal geen bevestiging inhoudt dat de melding volledig is of aan de algemene of sectorale milieuvoorwaarden voldoet.¹² Immers, ongeacht of de melding gevolgd wordt door een aktename, kan de meldingsplichtige inrichting zijn activiteiten de dag na de melding aanvatten. De controle van de naleving van het milieuvergunningsdecreet en haar uitvoeringsbesluiten is de taak van de toezichthoudende instanties.

15. Op grond van het nieuwe Besluit zal de overheid die akte moet nemen van de melding ook de mogelijkheid krijgen om bijzondere voorwaarden op te leggen aan een klasse 3 - inrichting.¹³ Dit moet een zgn. proactief beleid inzake hinder mogelijk maken.

Deze verandering valt te betreuren. Deze maatregel lijkt vooral ter compensatie van de versoepeling van de indelingslijst en wij vragen ons af wat het onderscheid dan nog is met een klassieke milieuvergunning. Er bestaat verder onduidelijkheid over de formaliteiten met betrekking tot het opleggen van dergelijke bijzondere vergunningsvoorwaarden. Moet of kan dit bijvoorbeeld bij de aktename zelf te gebeuren dan wel op een later tijdstip?

Nog lijkt er geen enkele rechtsbescherming voorzien tegen het opleggen van voorwaarden in een aktename. Immers, is er geen administratief beroep voorzien en zowel een aktename als de weigering ervan kunnen volgens vaste rechtspraak van de Raad van State niet als een administratieve rechtshandeling worden beschouwd in de zin van artikel 14, lid 1 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State, waardoor een annulatie – of schorsingsberoep bij de

¹² R.v.St. nr. 79.744, 1 april 1999; R.v.St., nr. 182.756, 8 mei 2008.

¹³ Het nieuwe artikel 3.3.0.2 VlareM II.

Raad van State niet evident lijkt.¹⁴ Wij menen dat vooral dit laatste niet meer zal opgaan, gezien een aktename met bijzondere voorwaarden weldegelijk rechtsgevolgen creëert voor de exploitant. Het gebrek aan administratief beroep bij de Deputatie of de Minister kan bekritiseerd worden vanuit het oogpunt van het gelijkheids – en non – discriminatiebeginsel.

16. Natuurlijk valt af te wachten in welke mate het College van Burgemeester en Schepenen ook in de praktijk gebruik zal maken van deze mogelijkheid tot opleggen van bijzondere voorwaarden voor meldingsplichtige inrichtingen.

§5. Andere wijzigingen?

17. Uiteraard zijn nog heel wat andere aanpassingen gebeurd zoals een technische actualisatie van de best beschikbare technieken (BBT), herwerkte formulieren, nieuwe regels voor metingen en meetprocedures, aanpassingen van de milieuvorwaarden voor niet – ingedeelde inrichtingen, een nieuw hoofdstuk inzake particuliere stookolietanks, nieuwe bijlagen zoals bijvoorbeeld een code van goede praktijk voor het oppompen van grondwater, etc...

18. Wat betreft de herwerkte formulieren, kan worden opgemerkt dat deze aanvraag – en meldingsformulieren toch aanzienlijk meer werk zullen vragen van de burger dan voorheen. Het komt ons voor dat het vooral de administratie zal zijn die de vruchten zal plukken van de zogenaamde "administratieve vereenvoudiging" op dit punt. De aanvragers zullen immers heel wat meer gegevens moeten meedelen bij hun aanvragen: terzake moet een vaste nummering van bijlagen worden gevolgd en er zullen meer documenten moeten worden bijgevoegd. Aanvragers zullen bijgevolg heel wat tijd moeten stoppen in de voorbereiding van hun dossier.

Voor de meldingsformulieren zal één formulier worden ingevoerd per type melding. Bijlage 3.A betreft de meldingen van kleine veranderingen of derde klasse – onderdelen van een vergunde inrichting klasse 1 of 2, bijlage 3.B betreft meldingen van een exploitatie of verandering van een uitsluitend meldingsplichtige inrichting en tenslotte bijlage 3.C betreft het formulier dat moet worden aangewend voor het melden van een overname van een vergunde inrichting door een andere exploitant.

§6. Besluit

19. Hoewel het besluit tot actualisering van Vlarem vaak wordt voorgesteld als een louter technische actualisatie, kan men er moeilijk om heen dat er ook een aantal belangrijke inhoudelijke wijzigingen werden doorgevoerd die aanzienlijk wat invloed zullen hebben op de praktijk.

¹⁴ R.v.St. nr. 57.591, 18 januari 1996; R.v.St. nr. 66.912, 24 juni 1997; R.v.St. nr. 182.756, 8 mei 2008.

De opportuniteitsbeslissingen, zoals het veranderen van de indelingslijst of het aanpassen van de aanvraagformulieren, zullen in praktijk moeten uitwijzen of dit al dan niet verdedigbare keuzes waren.

Vooraf de mogelijkheid tot het opleggen van bijzondere voorwaarden aan meldingsplichtige oprichtingen trekt onze aandacht, vooral gelet op het ontbreken van enige rechtsbescherming tegen de al dan niet aktenaamde door het college van burgemeester en schepenen. Maar ook hier zal moeten uitwijzen of de mogelijkheid tot het opleggen van dergelijke bijzondere voorwaarden in praktijk veel zal worden gebruikt.

III. Het uniek loket

§1. Een ontwerpdecreet

20. Op 21 november 2008 werd het ontwerpdecreet inzake de afstemming van de aanvraagprocedures tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning en een milieuvergunning definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Deze teksten werden reeds ingediend bij het Parlement.

§2. Vandaag

21. Voor éénzelfde project is vaak zowel een stedenbouwkundige vergunning als een milieuvergunning vereist. Gelet op de bepalingen in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, hierna "DORO" en gelet op de bepalingen in het Milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985, dient voor beide vergunningen een afzonderlijke procedure te worden gevolgd.

22. Voor de inrichtingen waarbij zowel een stedenbouwkundige vergunning als een milieuvergunning noodzakelijk is, kan men in principe pas beginnen bouwen of exploiteren zodra beide vergunningen definitief verkregen zijn. Deze zogenaamde koppelingsregeling zorgde tot voor kort voor heel wat rechtsonzekerheid wegens de definitie van het "definitief verlenen" van de desbetreffende vergunningen. Bij decreet van 9 november 2007¹⁵ werden zowel artikel 5 Milieuvergunningsdecreet als artikel 128 DORO aangepast.

Voortaan wordt de stedenbouwkundige vergunning voor een inrichting waarvoor een milieuvergunning vereist is, geschorst zolang de milieuvergunning niet definitief is verleend. Dit was voorheen ook al zo, maar het nieuwe decreet van 9 november 2007 beschouwt de milieuvergunning als "definitief verleend" zodra de termijn voor het indienen van een administratief beroep verstrijkt of zodra de milieuvergunning wordt verleend door de vergunningverlenende overheid in (administratief) beroep. De stedenbouwkundige vergunning vervalt

¹⁵ Decreet van 9 november 2007 houdende wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat de verhouding tussen de milieuvergunning en de bouwvergunning betreft (B.S. 22 november 2007)

van rechtswege indien het administratief beroep niet wordt ingewilligd of de termijn voor het indienen van een administratief beroep tegen de weigering van de milieuvergunning in eerste aanleg verstrijkt.

Ook de milieuvergunning wordt geschorst zolang de stedenbouwkundige vergunning niet definitief werd verleend en vervalt van rechtswege indien de stedenbouwkundige vergunning na een administratief beroep niet wordt verleend of indien de termijn voor het indienen van dergelijk administratief beroep tegen de weigering van de stedenbouwkundige vergunning in eerste aanleg verstrijkt.

Zodra de procedure voor het administratief beroep zodoende wordt afgerond, of niet wordt ingesteld, kan zowel de stedenbouwkundige vergunning als de milieuvergunning als "definitief" worden beschouwd.

§3. De bijzondere procedure van het nieuwe loket

23. In het ontwerpdecreet van 21 november 2008 wordt een nieuwe procedure ingevoerd die voorziet in een zgn. uniek loket. Dit heeft tot doel de procedures tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning en een milieuvergunning beter op elkaar af te stemmen.

24. Voor de toepassing van deze nieuwe procedure dient er sprake te zijn van een inhoudelijke band tussen beide vergunningen. Er moet dus van een koppeling van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning, zoals hierboven omschreven, sprake zijn. Beide vergunningen moeten zodoende kaderen in één project en een inhoudelijke band hebben met elkaar. Bovendien dient het te gaan om vergunningen die in eerste administratieve aanleg door het college van burgemeester en schepenen worden verleend. Indien zodoende een milieuvergunning klasse 1 vereist is voor de inrichting, kan de afstemming van de vergunningsprocedures niet worden toegepast, gezien meer dan één instantie in dat geval bevoegd is voor de behandeling van de aanvragen. Tenslotte dient het te gaan om volwaardige aanvragen, zodat meldingen en mededelingen niet door het ontwerpdecreet worden gevat.

25. Niet onbelangrijk is evenwel dat het ontwerpdecreet inzake de afstemming van de aanvraagprocedures van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning niet impliceert dat deze beslissingen in een unieke beslissing zullen worden geïntegreerd. Er blijven immers twee afzonderlijke beslissingen bestaan. De exploitant beschikt evenwel over de mogelijkheid, geen verplichting, gebruik te maken van de bijzondere procedureregels zoals voorzien in het ontwerpdecreet.

Bij een project kan een exploitant er bijgevolg voor kiezen om gebruik te maken van de bijzondere procedureregels van het unieke loket waarbij de exploitant de aanvragen samen indient, maar hij kan ook besluiten om, bijvoorbeeld om tactische redenen, de gewone procedures te volgen. Dit kan verwarrend werken.

26. De nieuwe regeling verplicht elke gemeente een uniek, fysiek, gemeentelijk loket te creëren. Dit moet ervoor zorgen dat de aanvragen kunnen gebeuren op dat ene adres, in één brief de ontvankelijkheid en volledigheid van beide aanvragen zal worden meegegeed aan de aanvrager, de beslissingen over de vergunningsaanvragen betekend zullen worden via dat unieke loket en de aanvrager alle elementaire basisinformatie zal kunnen verkrijgen via dit loket.

Verder worden de adviesvragen op elkaar afgestemd in de zin dat aan eenzelfde adviserende instantie die over beide aanvragen advies dient uit te brengen, één gezamenlijke adviesvraag wordt voorgelegd. Nadien kunnen de adviezen inhoudelijk wel verschillen, maar dienen ze gezamenlijk worden uitgebracht.

Bovendien wordt het openbaar onderzoek van beide vergunningsaanvragen samen georganiseerd, ook indien de stedenbouwkundige aanvraag in principe niet aan een openbaar onderzoek is onderworpen. Omwonenden kunnen bijgevolg in dit gezamenlijk openbaar onderzoek zowel hun stedenbouwkundige als milieuhinderlijke bezwaren uiten. Nadien dient de weerlegging van de bezwaren apart te gebeuren op grond van de specifieke wetgeving, maar er wordt wel inhoudelijke afstemming gevraagd, gezien tegenstrijdigheden uit den boze zijn.

Gezien er nog steeds twee afzonderlijke beslissingen moeten worden genomen, tot het verlenen van enerzijds de stedenbouwkundige vergunning en anderzijds de milieuvergunning, kunnen problemen met betrekking tot de formele motiveringsplicht¹⁶ om de hoek komen kijken. Het risico dat de afzonderlijke vergunningsbeslissingen niet afdoende worden gemotiveerd wordt immers groter door het organiseren van een gezamenlijk openbaar onderzoek.

§4. Besluit

27. Dit ontwerpdecreet moet nog doorheen de parlementaire molen en kan hic et nunc nog aangepast worden, maar de grote lijnen lijken toch al duidelijk. Naar onze mening wordt het invoeren van het unieke loket een verbetering en een goede stap richting administratieve vereenvoudiging.

Toch dient de impact van de invoering van dit unieke loket ook niet overdreven worden gelet op het toepassingsgebied ervan en het gebrek aan een verplichting om er gebruik van te maken.

De meest risicovolle onderneming in deze nieuwe procedure lijkt ons de behandeling van de bezwaren uit het gezamenlijk openbaar onderzoek te worden. Immers, zal het college van burgemeester en schepenen op alle bezwaren repliceren in zowel haar beslissing tot verlenen van de milieuvergunning als haar beslissing tot het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning? Of zullen de bezwaren worden "opgesplitst" naargelang de aard van het bezwaar? Wat indien het een bezwaar betreft met zowel milieutechnische als stedenbouwkundige kritieken? Het risico dat een bezwaar onbeantwoord blijft in de

¹⁶ Artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (B.S. 12 september 1991).

ene of de andere beslissing is aanwezig en de gevolgen ervan kunnen groot zijn, mede gelet op de mogelijke burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de beslissingnemende overheid die daardoor in gedrang komt.

IV. milieuhandhaving

§1. Inleiding

28. In het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wordt door het decreet van 21 december 2007 een titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen" toegevoegd, ook wel het "Milieuhandhavingsdecreet" genaamd.

29. De Vlaamse Regering bepaalt de datum waarop dit decreet in werking treedt. De wijziging aan artikel 56 van het Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen trad evenwel in werking op datum van publicatie in het Belgisch Staatsblad op 29 februari 2008.

Momenteel is er een overkoepelend uitvoeringsbesluit in voorbereiding dat moet mogelijk maken dat het Milieuhandhavingsdecreet operationeel wordt in het voorjaar van 2009. Ook is er een ontwerp van decreet goedgekeurd dat het toepassingsgebied van de bepalingen in het Milieuhandhavingsdecreet verruimd naar het milieubeheersrecht, het Mestdecreet van 22 december 2006 en het Oppervlaktedelfstoffendecreet van 4 april 2003.

§2. Het Milieuhandhavingsdecreet

30. Het Milieuhandhavingsdecreet onderscheidt twee belangrijke delen: het deel "beleid en organisatie van de Milieuhandhaving" enerzijds, en het deel "toezicht, handhavingsinstrumenten en veiligheidsmaatregelen" anderzijds. Het opzet bestaat erin een transparant kader te creëren waarin, los van elke sectorale aanpak van de milieuproblematiek, de handhaving in zijn globaliteit beter wordt benaderd. Tot op heden werden milieumisdrijven immers via sectorale wetten en decreten (water, bodem, lucht, geluid,, enz.) aangepakt, zonder dat er daarin sprake was van enige uniformiteit.

31. Wat het milieuhandhavingsbeleid betreft, is de Vlaamse Regering belast met de coördinatie en inhoudelijke invulling. Ter ondersteuning wordt een Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving benoemd. Deze Hoge Raad stelt jaarlijks een milieuhandhavingsprogramma op. Dit programma bepaalt voor het komende kalenderjaar de prioriteiten van de gewestelijke overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht. Dit programma wordt eveneens ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Tevens wordt jaarlijks een milieuhandhavingsrapport opgemaakt. Hierin wordt ondermeer een algemene evaluatie van het in het afgelopen kalenderjaar gevoerde gewestelijke milieuhandhavingsbeleid opgemaakt.

32. In het Decreet worden de toezichthouders uitdrukkelijk aangewezen en beschikken ze bij de uitoefening van hun toezichtopdracht over een limitatief aantal toezichtsrechten.

Het is toezichthouders eveneens toegestaan raadgevingen te geven die zij nuttig achten om milieu-inbreuken of milieumisdrijven te voorkomen. Bij vaststelling van een milieu-inbreuk kunnen de toezichthouders een verslag van vaststelling opstellen. Onverminderd de bevoegdheden van de officier van gerechtelijke politie stellen de toezichthouders tevens de milieumisdrijven vast in een proces-verbaal. Dit proces-verbaal heeft bewijswaarde tot het tegendeel is bewezen. Met het oog op de bewijsvoering kunnen zij bij de vaststelling van een milieumisdrijf daarenboven alle bewarende maatregelen nemen met betrekking tot zaken, en dit voor een termijn van hoogstens 72 uur.

Indien de toezichthouders tenslotte een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf vaststellen, kunnen zij de vermoedelijke overtreder aanmanen om de nodige maatregelen te nemen om deze milieu-inbreuk of dat milieumisdrijf te beëindigen.

33. Cruciaal in het Decreet is de definiëring van de begrippen "milieu-inbreuk" en "milieumisdrijf". Een milieumisdrijf is een gedraging, in strijd met een voorschrift dat wordt gehandhaafd, die strafrechtelijk kan worden bestraft overeenkomstig bepalingen van het Milieuhandavingsdecreet. Een milieu-inbreuk is daarentegen een gedraging, in strijd met een voorschrift dat wordt gehandhaafd in toepassing van het Milieuhandavingsdecreet dat exclusief een schending van administratieve verplichtingen uitmaakt, geen emissies betreft, niet het achterlaten, beheren of overbrengen van afvalstoffen betreft, geen gezondheidsschade of dood veroorzaakt, niet strafrechtelijk kan worden bestraft overeenkomstig de bepalingen van het Milieuhandavingsdecreet en opgenomen is in een lijst, te bepalen door de Vlaamse Regering.

Van belang is verder dat gedragingen die een schending inhouden van de verplichting om te beschikken over een milieuvergunning of een erkenning en de verplichting om een veiligheidsrapport of een milieueffectrapport op te maken, nooit kunnen beschouwd worden als een milieu-inbreuk. De notie 'milieu-inbreuk' is erg belangrijk, omdat ze gekoppeld is aan de oplegging van de exclusieve bestuurlijke geldboete.

34. De handhaving bestaat bijgevolg uit het tweeluik bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. De bestuurlijke handhaving kan de vorm aannemen van bestuurlijke maatregelen of van bestuurlijke geldboeten, al dan niet gekoppeld aan de oplegging van een voordeelontneming.

35. Een bestuurlijke geldboete kan de vorm aannemen van een alternatieve bestuurlijke geldboete of van een exclusieve bestuurlijke geldboete. Een alternatieve bestuurlijke geldboete kan uitsluitend worden opgelegd voor de milieumisdrijven en bedraagt maximaal 250 000 euro. Een exclusieve bestuurlijke geldboete kan uitsluitend worden opgelegd voor milieu-inbreuken en bedraagt maximaal 50 000 euro. De Vlaamse Regering zal deze lijst van milieu-inbreuken nog nader bepalen.

36. Bij de vaststelling van een milieumisdrijf bezorgt de verbalisant onmiddellijk een proces-verbaal aan de Procureur des Konings. De beslissing houdende de strafrechterlijke behandeling van het milieumisdrijf sluit het opleggen van een bestuurlijke geldboete uit. De oplegging van een bestuurlijke geldboete is eveneens uitgesloten als de Procureur des Konings nalaat om tijdig zijn beslissing mee te delen aan de gewestelijke entiteit. De Procureur des Konings beschikt hiertoe in principe over een periode van honderdtachtig dagen, te rekenen vanaf de dag waarop hij het proces-verbaal heeft ontvangen (deze periode kan op gemotiveerde wijze eenmalig worden verleng met een aanvullende periode van maximaal honderdtachtig dagen). Als de Procureur des Konings de gewestelijke entiteit tijdig heeft geïnformeerd over zijn beslissing om het milieumisdrijf niet strafrechterlijk te behandelen, start de gewestelijke entiteit de procedure voor de eventuele oplegging van een alternatieve bestuurlijke geldboete.

37. Tegen het opleggen van een bestuurlijke geldboete kan de overtreder beroep aantekenen bij het Milieuhandhavingscollege dat uitspraak doen over de administratieve beroepen die worden ingesteld tegen een beslissing van de gewestelijke entiteit houdende de oplegging van een alternatieve of een exclusieve bestuurlijke geldboete. Opmerkelijk is evenwel dat het Milieuhandhavingscollege niet alleen de bevoegdheid krijgt om de bestreden beslissing te vernietigen, toch in geval van een gemotiveerde gegrondverklaring van het beroep tevens de bevoegdheid krijgt om de bestreden geldboete te verminderen of kwijt te schelden.

38. Tenslotte kunnen door de burgemeester, de provinciegouverneurs of toezichhouders ook veiligheidsmaatregelen worden genomen om een aanzienlijk risico voor mens en milieu uit te schakelen of tot een aanvaardbaar niveau in te perken of te stabiliseren. In het Milieuhandhavingsdecreet wordt een opsomming gegeven van de veiligheidsmaatregelen die kunnen worden genomen, van de procedure die dient te worden gevolgd en van de mogelijkheid tot opheffing ervan.

§3. Ontwerp van decreet houdende de wijziging van het Milieuhandhavingsdecreet

39. Nu het Milieuhandhavingsdecreet een duidelijk boven-sectoraal opzet heeft, dienden heel wat wijzigingen te worden aangebracht aan de diverse sectorwetgevingen.

40. Zo werd reeds in het Milieuhandhavingsdecreet bepaald dat in artikel 56 van het Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen een uitdrukkelijke bepaling zal worden toegevoegd die maakt dat gemeenten voor kleine vormen van openbare overlast gemeentelijke sancties zullen kunnen bepalen overeenkomstig artikel 119bis van de nieuwe Gemeentewet. Wanneer de gemeente geen dergelijke gemeentelijke sancties heeft bepaald, worden in die gemeenten deze kleine vormen van openbare overlast gestraft met een geldboete van maximum 45,45 euro.

41. Het ontwerp van decreet tot wijziging van het Milieuhandhavingsdecreet dat momenteel bij het Vlaams Parlement werd ingediend behelst hoofdzakelijk een uitbreiding van het toepassingsgebied.

Eerst en vooral wordt het toepassingsgebied uitgebreid naar het milieubeheersrecht, meer specifiek naar het Boswetboek van 19 december 1854, de Jachtwet van 28 februari 1882, de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij, de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, de wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dieren en plantensoorten, het Bosdecreet van 13 juni 1990, het Jachtdecreet van 24 juli 1991 en tenslotte het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Ten tweede wordt het toepassingsgebied ook uitgebreid met het Mestdecreet van 22 december 2006 en het Oppervlaktedelfstoffendecreet van 4 april 2003.

Wat de uitbreiding inzake het Mestdecreet betreft, wordt ervoor geopperd om de bepalingen inzake de zogenaamde databankmisdrijven en de overtredingen met een vast boetebedrag buiten de toepassing te houden van het Milieuhandhavingsdecreet. Immers, bepaalde overtredingen op het Mestdecreet worden niet vastgesteld door het uitvoeren van terreincontroles, maar door metingen in een databank. Administratieve geldboetes worden dan ook opgelegd op basis van de gegevens opgeslagen in deze databanken, zonder dat daaraan een vaststelling of een tussenkomst van een toezichthouder aan te pas komt. Bijkomend wordt de hoegrootheid van administratieve boetes in het Mestdecreet vaak op basis van formules berekend, wat niet voorzien is in het Milieuhandhavingsdecreet.

42. Aan het Milieuhandhavingsdecreet zou ook een hoofdstuk Vbis "opsporing van milieumisdrijven" worden toegevoegd.

Het Vlaams Gewest is bevoegd op grond van de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen van 8 augustus 1980 om haar ambtenaren de hoedanigheid te verlenen van agent of officier van gerechtelijke politie, maar het Vlaams Gewest kan niet ingrijpen in het statuut ervan.

Het Milieuhandhavingsdecreet biedt aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid om ambtenaren het statuut van officier van gerechtelijke politie toe te kennen waardoor ze gewestelijk milieuopsporingsambtenaar worden.

De invoeging van het nieuwe hoofdstuk Vbis zou nodig zijn om een duidelijk beeld te hebben van de bevoegdheden van deze gewestelijke milieuopsporingsambtenaren.

43. In het ontwerp worden ook aparte strafbepalingen toegevoegd aan het Milieuhandhavingsdecreet die afkomstig zijn uit het milieubeheersrecht en het Mestdecreet en worden de wetten en decreten waartoe de toepassing van het Milieuhandhavingsdecreet wordt uitgebreid, ontdaan van hun strafbepalingen.

§4. Ontwerp van uitvoeringsbesluit bij het Milieuhandhavingsdecreet

44. Momenteel is een overkoepelend uitvoeringsbesluit bij het Milieuhandhavingsdecreet volop in de maak. Dit uitvoeringsbesluit moet ervoor zorgen dat het decreet ten laatste in het voorjaar 2009 operationeel wordt.

45. Concreet moet een oplistings worden gemaakt van alle gedragingen die als een "milieu- inbreuk" zullen worden beschouwd. Dit is geen eenvoudige opdracht. Deze keuze moet zorgvuldig gebeuren en zal de feitelijke impact van het nieuwe Milieuhandhavingsdecreet bepalen.

46. Er zal een nieuwe Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer worden opgericht binnen het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie dat als gewestelijke entiteit zal instaan voor het opleggen van de bestuurlijke geldboeten en de behandeling van de administratieve beroepen tegen de besluiten inzake de bestuurlijke maatregelen voor haar rekening zal nemen.

Verder moet ook werk worden gemaakt van het oprichten van een Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving die de Vlaamse Regering moet ondersteunen bij de coördinatie en inhoudelijke invulling van het milieuhandhavingsbeleid.

Tenslotte moet ook de oprichting van het Milieuhandhavingscollege worden georganiseerd. Dit administratief rechtscollege dient te oordelen over bestuurlijke geldboeten die door de bevoegde Vlaamse administratie zal kunnen worden opgelegd bij milieumisdrijven of milieu – inbreuken. Het college zal bestaan uit een voorzitter, een ondervoorzitter, vier effectieve bijzitters en vier plaatsvervangende bijzitters.¹⁷ Uitgezonderd deze laatste functie, zijn alle mandaten voltijds en onverenigbaar met de uitoefening van om het even welke andere bezoldigde beroepsactiviteit. De Vlaamse Regering kan hiervan wel afwijken voor wat betreft aanvullende beroepsactiviteiten die verenigbaar zijn met de uitoefening van een mandaat in het Milieuhandhavingscollege.

§5. Besluit

47. De bepalingen die door het Milieuhandhavingsdecreet worden ingevoerd, zullen hoogstwaarschijnlijk wel leiden tot betere handhaving. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen milieumisdrijven en milieu – inbreuken is een mooie kans voor de overheid om haar toezicht en handhaving op een meer efficiënte wijze in te vullen, al zal de opsplitsing tussen de milieumisdrijven en de milieu - inbreuken heel zorgvuldig moeten gebeuren. De parketten zullen ontlast worden, zodat ze zich zullen kunnen buigen over meer belangrijke milieumisdrijven.

Toch zal de praktijk moeten uitwijzen of de complexe administratieve procedure uitweg zal bieden voor een betere milieuhandhaving.

¹⁷ Oproeping tot kandidaten voor het Milieuhandhavingscollege (B.S. 13 januari 2009).

Bovendien vragen wij ons af wat er dient te gebeuren indien een milieu – misdrijf wordt vastgesteld, het proces – verbaal aan het parket wordt bezorgd en de procureur des Konings na honderdtachtig dagen, eventueel verlengd met nogmaals honderdtachtig dagen, geen beslissing neemt over het al dan niet strafrechtelijk behandelen van het milieu – misdrijf. Artikel 16.4.34 bepaalt immers dat de oplegging van een bestuurlijke geldboete uitgesloten is als de procureur des Konings nalaat om tijdig zijn beslissing mee te delen aan de gewestelijke entiteit. Gaan we dan naar een praktijk waarbij kleinere milieu – inbreuken streng (administratief) beboet worden en sommige zwaardere milieu – misdrijven mogelijk op het parket blijven liggen waardoor ze onbestraft blijven?