

Handhavingsprogramma omgeving 2023

Laakdal

Inleiding

Handhaving is een belangrijk aspect van het omgevingsbeleid. Zonder in te zetten op handhaving bestaat de kans dat het gekozen beleid dode letter blijft.

Omgevingshandhaving is erop gericht om de goede ruimtelijke ordening te bewaren, mens en milieu te beschermen, de leefkwaliteit in het algemeen te verbeteren en misdrijven en inbreuken in de toekomst te vermijden. Handhaving is geen doel op zich, maar een middel om het doel te bereiken. Bij de aanpak van schendingen primeert de redelijkheid. Om effectief tot een goede ruimtelijke ordening te komen en onaanvaardbare risico's of hinder voor mens en milieu te vermijden, zijn preventie en herstel belangrijker dan sancties.

Het uitwerken van een handhavingsbeleid, inzake milieu en ruimtelijke ordening, én het uitschrijven van specifiek prioritair aan te pakken omgevingsproblemen binnen de eigen gemeente, geeft aan dat wordt geïnvesteerd in een beter milieu, een betere ruimtelijke ordening, een betere omgeving,...

Communicatie van deze prioriteiten zorgt voor transparantie, vormt een signaal naar de burger dat effectief en proactief aandacht wordt besteed aan de handhaving van de regelgeving en vergunningverlening inzake milieu en inzake ruimtelijke ordening en biedt garanties voor rechtszekerheid en gelijke behandeling. De gemeente beoogt hierbij ten aanzien van alle betrokkenen (m.n. de benadeelde, de overtreder, de burger die de regels respecteert) oplossingsgericht en constructief te handelen.

Handhaving in onze gemeente tot op heden

In de gemeente Laakdal was er tot op heden geen concrete handhavingsprioriteitennota of formeel handhavingsbeleid. De aanleiding om over te gaan tot handhaving zijn vooral meldingen die worden afgehandeld door de gemeentelijke administratieve diensten of via de intercommunale samenwerking. Het college van burgemeester en schepenen keurde in zitting van 16 maart 2020 een eerste voorstel van handhavingsprioriteiten ruimtelijk ordening goed. Tot op heden werden deze prioriteiten als richtlijn gebruikt voor het handhavingsbeleid.

Beleidsvisie inzake omgevingshandhaving in onze gemeente naar de toekomst toe.

Algemeen

De realisatie van een goede ruimtelijke ordening binnen onze gemeente, het vermijden van onaanvaardbare risico's of hinder voor mens en milieu op ons grondgebied en meer in het algemeen het verbeteren van de leefkwaliteit in onze gemeente vormt een belangrijke pijler van ons gemeentelijk beleid.

Met dit doel voor ogen en rekening houdende met de geldende regelgeving worden o.a. beleidsplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen vastgesteld door de gemeenteraad en omgevingsvergunningen verleend door het college van burgemeester en schepenen. Maar het sluitstuk van het omgevingsbeleid is een goede handhaving; zonder handhaving verwordt wetgeving en/of een vergunning een vodje papier...

Om deze reden wenst onze gemeente in te zetten op omgevingshandhaving. Het streven naar een effectieve en efficiënte handhaving, gericht op het voorkomen van misdrijven en inbreuken enerzijds en zo spoedig mogelijk herstel anderzijds, staat hierbij voorop.

Met het invoeren van de omgevingsvergunning en het daaraan gekoppelde handhavingsdecreet werd het handhavingsinstrumentarium in de ruimtelijke ordening verruimd naar analogie met de handhaving inzake milieu. Beide handhavingstrajecten en -instrumenten zijn compatibel, doch behouden elk hun eigenheid.

Naast het gerechtelijk traject bestaat nu zowel voor milieu als voor ruimtelijke ordening de mogelijkheid om een bestuurlijk traject te bewandelen. Bovendien kunnen nu op lokaal niveau een aantal functies ingevuld worden. Zo kan een verbalisant ruimtelijke ordening en een gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur aangesteld worden én heeft de burgemeester identieke bevoegdheden als de stedenbouwkundige inspecteur. Op het vlak van milieu heeft de gemeente sinds 1 mei 2009 de verplichting om te voorzien in een lokale milieutoezichthouder.

Handhaving is niet de taak van één overheidsdienst, maar van een netwerk van partners die zich op verschillende beleidsniveaus situeren. Waar de lokale overheden vroeger steevast naar de gewestelijke handhavingsactoren keken, blijkt dit niet langer altijd mogelijk. Samenwerking tussen de verschillende handhavingsactoren, rekening houdend met het subsidiariteitsprincipe, vormt heden het uitgangspunt.

De vaststelling dat het Vlaamse gewest en het parket hun eigen prioriteiten hebben vastgelegd waardoor bepaalde stedenbouwkundige schendingen niet prioritair door hen behandeld worden enerzijds en de vaststelling dat de bevoegdheden van de stedenbouwkundige inspecteur ruim zijn en een verregaande kennis van de regelgeving vergen anderzijds, heeft geleid tot de opstart van een intergemeentelijke dienstverlening inzake handhaving ruimtelijke ordening door IOK. Deze intergemeentelijke dienst treedt voor de eraan aangesloten gemeenten op als handhavingsactor inzake ruimtelijke ordening en stelt zowel verbalisanten ruimtelijke ordening als stedenbouwkundige inspecteurs ter beschikking. De gemeente kan beroep doen op de verbalisanten om in te zetten op preventieve handhaving (raadgeving en aanmaning) en voor de vaststelling van schendingen, de opmaak van PV's of verslagen van vaststelling en het opleggen van een stakingsbevel. De stedenbouwkundige inspecteurs kunnen door de gemeente aangesproken worden voor het opmaken en inleiden van herstellvorderingen, het opleggen van bestuurlijke herstelmaatregelen en het afsluiten van minnelijke schikkingen. Deze intergemeentelijke dienstverlening maakt het mogelijk dat herstel wordt gevorderd of opgelegd onder meer t.a.v. stedenbouwkundige schendingen die niet prioritair door het Vlaamse gewest of het parket worden behandeld.

In het kader van milieuhandhaving bestaat reeds sinds 2012 een intergemeentelijke dienstverlening. Op 8 juni 2012 werd de Interlokale Vereniging Milieuhandhaving Kempen (IVMK) opgericht waarin zowel gemeenten, politiezones als IOK participeren. Ondertussen werd de dienstverlening ingebed in IOK en werd de aparte juridische structuur "Interlokale vereniging" opgeheven. Binnen deze intergemeentelijke dienstverlening treden de intergemeentelijke milieutoezichthouders op het grondgebied van de deelnemende gemeenten op, hierin bijgestaan door experts van de juridische dienst van IOK.

De intergemeentelijke dienstverlening handhaving werkt op basis van een samenwerkingsprotocol waarin werd afgesproken in welke gevallen de intergemeentelijke actoren zullen optreden. Aangezien ook de capaciteit van deze intergemeentelijke dienstverlening handhaving niet onbeperkt is, worden concrete afspraken voor de samenwerking gemaakt (bv. complexe dossiers, prioritare schendingen,...).

Onze gemeente is aangesloten zowel bij de intergemeentelijke dienstverlening inzake milieuhandhaving als bij deze inzake handhaving ruimtelijke ordening.

Deze intergemeentelijke handhavingsactoren treden op in opdracht van de gemeente zodat het gevoerde handhavingsbeleid steeds het gemeentelijke omgevingshandhavingsbeleid uitmaakt.

Belangrijk is dan ook om ons gemeentelijk beleid inzake omgevingshandhaving duidelijk te stellen.

Het gemeentelijke handhavingsbeleid vertrekt vanuit het spreekwoord “Voorkomen is beter dan genezen” en legt de klemtoon op preventie via communicatie, informatie en sensibilisering. Daarnaast wordt ook expliciet ingezet op de preventieve fase in het handhavingstraject via de raadpleging en de aanmaning, allebei instrumenten van de zachte handhaving. Tenslotte rest ingeval van schendingen enkel een curatief optreden met het oog op een zo snel en zo goed als mogelijk herstel van de goede ruimtelijke ordening en dit via gerechtelijke of bestuurlijke weg.

Maar aangezien het inzetten van mensen en middelen beperkt is, moeten prioriteiten bepaald worden en moet een keuze gemaakt worden van de in te zetten instrumenten. Dit geldt voor alle handhavingsactoren (gewest, gemeente, intergemeentelijke dienstverlening, parket en politie).

Het vastleggen van prioriteiten is het belangrijkste en eerste te hanteren toetsingscriterium bij het inzetten en voortzetten van een handhavingstraject. Als de schendingen binnen de prioriteiten vallen, moet vervolgens worden nagegaan of de schendingen recent zijn gebeurd of niet. Recente schendingen binnen de prioriteiten moeten eerst aangepakt worden. De prioriteiten moeten duidelijk zijn en worden vastgelegd door de gemeenteraad. Bij het bepalen van de prioriteiten wordt rekening gehouden met de ernst van de schendingen en met de hoedanigheid van de overtreder (bv. professionelen) of de frequentie. Daarnaast wordt ook rekening gehouden met de prioriteiten van andere handhavingsactoren (bv. gewest en parket).

Verder kan ook nagedacht worden over het te volgen traject en de in te zetten instrumenten. Aangezien naast het gerechtelijk traject ook een bestuurlijk traject mogelijk is, is het aangewezen om aan te geven wanneer voor welk traject te kiezen en welk instrument in te zetten. In de verhouding tussen het bestuurlijke en gerechtelijke traject, heeft het gerechtelijke traject principieel de voorrang bij schendingen op het vlak van ruimtelijke ordening. In navolging van het vorige Vlaamse Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening wordt binnen onze gemeente voorlopig nog geopteerd voor voorzichtigheid bij de keuze voor het bestuurlijke traject. In het recent vastgestelde Omgevingshandhavingsprogramma werd hierin verandering gebracht en wordt aangegeven om ook in te zetten op de bestuurlijke handhaving, naast het gerechtelijke traject. Ook de toekomstige regelgeving zal hiervan uitgaan.

Bij de inzet van instrumenten wordt in het bijzonder rekening gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur inzake motivering, redelijkheid, proportionaliteit en doelmatigheid.

Prioriteiten RO

Aangezien het inzetten van mensen en middelen beperkt is, moeten prioriteiten bepaald worden met het oog op een doelmatig beleid.

Waar handhaving – ook in onze gemeente – in het verleden meestal reactief plaatsvond naar aanleiding van klachten, leidt een meer proactieve aanpak tot het realiseren van een goede ruimtelijke ordening. Hiertoe kunnen doelstellingen en actiepunten opgemaakt worden, rekening houdende met de beschikbare mensen en middelen. Onze gemeente wenst voorlopig niet in te zetten op proactieve handhaving, maar beoogt voorlopig enkel op te treden naar aanleiding van meldingen en klachten.

Het vastleggen van prioriteiten is het belangrijkste en eerste te hanteren toetsingscriterium bij het inzetten en voortzetten van een handhavingstraject.

Het oplijsten van prioriteiten betekent dat men keuzes moet maken, men kan niet alle schendingen opnemen in de prioriteitenlijst.

Prioriteiten worden zowel op gewestelijk als op gemeentelijk niveau vastgelegd, waarbij rekening gehouden wordt met het subsidiariteitsbeginsel. Bij het opmaken van de gemeentelijke prioriteiten wordt rekening gehouden met de vastgelegde gewestelijke prioriteiten (zie bijlagen 1 en 2).

Volgende schendingen worden binnen onze gemeente als prioritair gecatalogeerd:

- Wijzigen van het aantal woongelegenheden, bijvoorbeeld:
 - Eéengezinswoning omvormen naar een meergezinswoning of kamerwonen
 - Meergezinswoning uitbreiden met één of meerdere wooneenheden
- Combidossier Ruimtelijke ordening/woningkwaliteit
 - Stedenbouwkundige misdrijven die een aantoonbare impact hebben op de woningkwaliteit
- Combidossiers Ruimtelijke ordening/milieu
 - Stedenbouwkundige misdrijven die een aantoonbare impact hebben op milieu of gecombineerd zijn met een milieu overtreding/schending
- Wijzigingen m.b.t. de waterhuishouding, bijvoorbeeld
 - Dempen van grachten of buffers
 - Reliëfwijzigingen
 - Excessieve verhardingen
- Het niet naleven van in de omgevingsvergunning opgenomen (bijzondere) voorwaarden, meer specifiek:
 - Heraanplant na vellen van bomen
 - Voorwaarden i.v.m. lichten en zichten
 - Niet volgen van de parkeernorm
 - Voorwaarden m.b.t. publieke veiligheid
- Schendingen met objectieveerbare, excessieve hinder naar directe of ruimere omgeving als gevolg

Binnen deze prioriteiten krijgen recente schendingen en schendingen met grote hinder voor de omgeving voorrang. Deze afweging wordt steeds gemaakt om basis van een toetsingskader en de beschikbare mensen en middelen.

Voor schendingen die binnen deze prioriteitenlijst vallen, zal een handhavingstraject worden opgestart, zoals onder volgend hoofdstuk uitgeschreven.

Voor schendingen die niet binnen deze prioriteitenlijst vallen en die het voorwerp uitmaken van een klacht of melding, zal in principe geen handhavingstraject worden opgestart, maar zal desgevallend wel een PV of verslag van vaststelling worden opgemaakt¹. Het opmaken van het PV of verslag van vaststelling gebeurt in functie van opname ervan in het vergunningenregister, dit o.a. met het oog op het informeren van potentiële kopers van het goed.

¹ Bij meldingen van schendingen die niet binnen de prioriteiten van de gemeente vallen, kan men de burger informeren dat deze schendingen wel worden opgevolgd, maar niet prioritair.

Handhavingstraject en instrumenten RO

Voor de aanvang van een handhavingstraject zal er voor de overtreding of klacht een aftoetsing gebeuren in functie van de gegrondheid en het te volgen traject hierbij worden de volgende criteria toegepast:

- **Gegrondheid**
 - Is de overtreding duidelijk aangetoond of is er een voldoende sterk vermoeden van een overtreding.
 - Klachten gemeld in functie van objectieve, excessieve hinder op de omgeving moeten duidelijk aantoonbaar zijn op basis van volgende criteria:
 - De klager kan aantonen dat hij persoonlijk hinder heeft van de overtreding
 - Er is sprake van geluidshinder, geurhinder, invloed op de leefomstandigheden
 - De overtreding heeft impact op de vastgoedwaarde van de eigendommen van de klager
 - De overtreding brengt aantoonbare (potentiële) schade toe aan de omgeving
 - Anonieme klachten worden niet in overweging genomen voor zover de hinder zich beperkt tot melder van de klacht.
- **Verloop van de procedure, de gemeentelijke administratieve diensten zullen voor de aanvang van een handhavingstraject het CBS kennisgeven over het te volgen traject. Hierbij wordt rekening gehouden met de aard van de overtreding**
 - Gewestelijke prioriteit, het dossier zal worden overgemaakt aan het departement Omgeving of andere betrokken diensten
 - Gemeentelijke prioriteit, het dossier zal worden overgemaakt aan de intergemeentelijke dienst handhaving
 - Niet-prioritair, er wordt een aanmaning opgesteld en eventueel een bestuurlijke maatregel door de gemeente of het dossier wordt niet behandeld.

In geval van hoogdringendheid (handelingen die onherstelbare of moeilijk herstelbare schade aanrichten) kan er op initiatief van de burgemeester een versneld traject worden opgestart waarbij de nodige maatregelen worden toegepast om de acute situatie aan te pakken.

Ook bij het bepalen van het te volgen handhavingstraject en de in te zetten instrumenten, wordt rekening gehouden met de beschikbare capaciteit aan mensen en middelen. Daarom spitsen we binnen onze gemeente het curatieve handhavingstraject toe op de belangrijkste niet regulariseerbare overtredingen in termen van impact, omvang en duur.

Uit de VCRO en het vroegere Vlaamse Handhavingsprogramma RO blijkt dat het gerechtelijk traject in principe voorrang heeft op het bestuurlijke traject. Met het recent vastgestelde Omgevingshandhavingsprogramma wordt hierin verandering gebracht en wordt aangegeven om ook in zetten op de bestuurlijke handhaving, naast het gerechtelijke traject. Ook de toekomstige regelgeving zal hiervan uitgaan.

Wat de gerechtelijke of bestuurlijke beboeting betreft - het sanctioneren van de overtreder – legt het decreet het te volgen traject vast voor de inbreuken en is het openbaar ministerie de spelverdeler bij misdrijven. Enkel indien de procureur des Konings beslist dat het misdrijf geen strafrechtelijke behandeling krijgt, kan een bestuurlijke boete opgelegd worden.

Wat de herstelmaatregelen voor inbreuken betreft, dient vastgesteld dat niet alle inbreuken vatbaar zijn voor herstelmaatregelen. Enkel instandhoudingsinbreuken en inbreuken tegen BPA's, gemeentelijke uitvoeringsplannen en verkavelingsvergunningen², zijn vatbaar voor bestuurlijke herstelmaatregelen.

Wat de herstelmaatregelen voor misdrijven betreft, wordt in de regel eerst de beslissing van het openbaar ministerie afgewacht in functie van strafrechtelijke behandeling. Indien het openbaar ministerie tijdig beslist om niet strafrechtelijk te vervolgen of geen of geen tijdige beslissing neemt, kan de burgerlijke rechtbank gevat worden voor het opleggen van herstelmaatregelen, of kunnen bestuurlijke maatregelen genomen worden. Bestuurlijke maatregelen worden in een eerste fase ingezet bij eenvoudige en niet-zwaarwichtige dossiers waarbij de impact eerder gering is. Enige uitzondering hierop is de situatie waarbij omwille van hoogdringendheid en ter vermindering van aanzienlijke bijkomende schade en waarbij geen stakingsbevel meer mogelijk is, er toch een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd zonder de beslissing van het openbaar ministerie af te wachten.

Handhavingstraject – verschillende fases

Binnen het handhavingstraject wordt in eerste instantie uitvoerig ingezet op de preventieve fase. Binnen de preventieve fase spelen instrumenten zoals de raadgeving, de aanmaning en het stakingsbevel de grootste rol. Vaak worden overtredingen met behulp van deze instrumenten voorkomen of wordt reeds een herstel gerealiseerd zonder dat het gerechtelijke of het bestuurlijke traject dient opgestart te worden.

De prioriteitennota vormt het beoordelingskader bij elke te nemen stap, reeds binnen de preventieve fase, maar zeker bij de beslissing tot het opstellen van een proces-verbaal of een verslag van vaststelling waardoor men in de curatieve fase komt. Dit is het scharniermoment voor de opstart van het gerechtelijke en/of het bestuurlijke traject.

Het verslag van vaststelling m.b.t. een inbreuk wordt overgemaakt aan de gewestelijke beboetingsentiteit die oordeelt of er al dan niet een exclusieve boete wordt opgelegd.

Het proces-verbaal wordt overgemaakt aan het openbaar ministerie i.f.v. een beslissing tot al dan niet strafrechtelijke behandeling van het misdrijf. Indien de procureur des konings tijdig beslist tot niet-vervolg, wordt het dossier doorgestuurd naar de gewestelijke beboetingsentiteit die oordeelt of er al dan niet een alternatieve boete wordt opgelegd.

De gewestelijke beboetingsentiteit beoordeelt het dossier en beslist o.b.v. haar beleidskader³ of zij overgaat tot sepot, tot een minnelijke schikking (voorstel tot betaling van een geldsom) of tot het opleggen van een boete. Medebepalend bij de beoordeling van de gewestelijke entiteit is de prioriteitennota van de gemeente. Indien de schending niet valt binnen de gewestelijke of gemeentelijke prioriteiten, zal deze in principe worden geseponeerd, tenzij er uitzonderlijk toch behandeling nodig is omwille van de impact op de ruimtelijke ordening, de maatschappelijke relevantie of de omvang en de duur van de feiten.

Naast het opleggen van een straf kan een herstelmaatregel opgelegd worden met het oog op het bekomen van het herstel. De mogelijke herstelmaatregelen die opgelegd kunnen worden zijn in elk traject dezelfde, volgens dezelfde rangorde: van meerwaarde indien de schending kennelijk verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, over aanpassingswerken die kennelijk volstaan om de plaatselijke ordening te herstellen, tot in laatste orde het herstel in de oorspronkelijke staat of staking van het strijdig gebruik.

² Voorzover niet opgenomen in een door de gemeenteraad vastgestelde lijst zoals vermeld in artikel 4.4.1, §3, tweede lid VCRO.

³ Bestuurlijk beboetingsbeleid, politiek gevalideerd door de Vlaamse regering op 22 juni 2018.

Het vorderen van een gerechtelijke herstelmaatregel vereist een voorafgaand positief advies van de Hoge Raad voor Handhavingsuitvoering over de herstellvordering. De Hoge Raad voor Handhavingsuitvoering beoordeelt de gevorderde herstelmaatregel i.f.v. het inleiden van de herstellvordering bij de rechtbank. Voor het opleggen van een bestuurlijke herstelmaatregel (bestuursdwang of last onder dwangsom) is dit voorafgaand advies niet nodig, doch ingeval van beroep tegen de bestuurlijke maatregel is alsnog het advies van de Hoge Raad vereist⁴.

Daarnaast bestaat tevens de mogelijkheid om een minnelijke schikking aan te gaan. Zowel de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, als de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur, als de burgemeester kunnen - indien zij daarom verzocht worden - onder bepaalde voorwaarden een minnelijke schikking aangaan. De onderhandelde verplichtingen zijn bindend en miskenning ervan vormt een grondslag voor de toepassing van bestuursdwang of last onder dwangsom.

Tenslotte dienen de titels uitgevoerd te worden. De uitvoering van de bestuurlijke geldboetes wordt opgevolgd door de diensten van de Vlaamse overheid. Wat de uitvoering van de opgelegde herstelmaatregelen betreft, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de richtlijnen vanuit Vlaanderen. Uitvoeringsmiddelen (hypotheeklegging, invordering dwangsommen, ambtshalve uitvoering,...) worden op het gepaste tijdstip ingezet om de veroordeling kenbaar te maken aan de overtreder en om de uitvoering te bekomen nadat vaststaat dat de hoofdveroordeling niet wordt uitgevoerd.

Na uitvoering van het herstel wordt elk handhavingstraject op een formele wijze afgesloten door een navolgend proces-verbaal van uitvoering bij vrijwillig herstel, een proces-verbaal van vaststelling van uitvoering na een gerechtelijke of bestuurlijke herstelmaatregel en een herstelattest.

Prioriteiten Milieu

Voor schendingen op het vlak van milieu, wordt rekening gehouden met de Vlaamse prioriteiten (zie bijlage 3).

Ook milieuschendingen die samenhangen met andere schendingen (bijv. op het vlak van RO, dierenwelzijn, gemeenrechtelijke schendingen zoals fraude en schriftvervalsing,...) kunnen als prioritair worden gecatalogeerd.

Binnen deze prioriteiten krijgen recente overtredingen voorrang.

Handhavingstraject en instrumenten Milieu

Ook bij het bepalen van het te volgen handhavingstraject en de in te zetten instrumenten, wordt rekening gehouden de beschikbare capaciteit aan mensen en middelen.

Binnen onze gemeente spitsen we het curatieve handhavingstraject toe op de belangrijkste niet regulariseerbare overtredingen in termen van impact, omvang en duur.

⁴ Opgemerkt wordt dat voor het nemen van een bestuurlijke maatregel dezelfde beoordelingscriteria en motiveringsvereisten gelden als voor een herstellvordering. Deze vaststelling, samen met nog andere argumenten, beklemtoont de voorzichtigheid die geboden is bij het nemen van bestuurlijke maatregelen..

Conform het DABM en het Omgevingshandhavingsprogramma heeft het gerechtelijk traject hier niet specifiek voorrang op het bestuurlijke traject wat herstel betreft, maar wel wanneer het over sanctionering gaat.

Wat de gerechtelijke of bestuurlijke beboeting betreft - het sanctioneren van de overtreder – legt het decreet ook hier het te volgen traject vast voor de inbreuken en is het openbaar ministerie de spelverdeler bij misdrijven.

In principe zijn alle milieu-inbreuken vatbaar voor herstelmaatregelen.

Wat de herstelmaatregelen voor milieumisdrijven betreft, dient de beslissing van het openbaar ministerie, in functie van strafrechtelijke behandeling, in principe niet te worden afgewacht. Het DABM en het Omgevingshandhavingsprogramma voorzien in dit verband geen specifieke voorrangsregeling. Er kan geval per geval worden ingeschat in hoeverre het opportuun is om op kortere termijn bestuurlijke herstelmaatregelen op te leggen, bijvoorbeeld o.b.v. prioriteiten en/of de impact van de schending op het leefmilieu. Indien politionele opsporingshandelingen vereist zijn die de toezichtsrechten van de lokale milieutoezichthouder te buiten gaan, kan het aangewezen zijn om het parket in te schakelen en het gerechtelijk hersteltraject te volgen. In hoogdringende situaties zijn bestuurlijke maatregelen (en/of veiligheidsmaatregelen) in principe aangewezen.

Bij het opleggen van bestuurlijke herstelmaatregelen zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (bijv. proportionaliteitsbeginsel) van toepassing.

Handhavingstraject – verschillende fases

Binnen het handhavingstraject wordt in eerste instantie uitvoerig ingezet op de preventieve fase. Binnen de preventieve fase spelen instrumenten zoals de raadgeving en de aanmaning hier de grootste rol. Vaak worden overtredingen met behulp van deze instrumenten voorkomen of wordt reeds een herstel gerealiseerd zonder dat het gerechtelijke of bestuurlijke traject dient opgestart te worden.

De prioriteitennota vormt het beoordelingskader bij elke te nemen stap, reeds binnen de preventieve fase, maar zeker bij de beslissing tot het opstellen van een proces-verbaal of een verslag van vaststelling waardoor men in de curatieve fase komt.

Het verslag van vaststelling m.b.t. een inbreuk wordt overgemaakt aan de gewestelijke beboetingsentiteit die oordeelt of er al dan niet een exclusieve boete wordt opgelegd.

Het proces-verbaal wordt overgemaakt aan het openbaar ministerie i.f.v. een beslissing tot al dan niet strafrechtelijke behandeling van het misdrijf. Indien de procureur des konings tijdig beslist tot niet-vervolg, wordt het dossier doorgestuurd naar de gewestelijke beboetingsentiteit die oordeelt of er al dan niet een alternatieve boete wordt opgelegd.

De gewestelijke beboetingsentiteit beoordeelt het dossier en bekijkt a.d.h.v. bepaalde criteria of zij overgaat tot sepot, tot een minnelijke schikking (voorstel tot betaling van een geldsom) of tot het opleggen van een boete.

Naast het opleggen van een straf kan een herstelmaatregel opgelegd worden met het oog op het bekomen van het herstel. Binnen het bestuurlijk hersteltraject kan in principe elke herstelmaatregel worden opgelegd die gepast is, rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De gerechtelijke herstelmaatregelen die na een herstellvordering kunnen worden opgelegd, zijn het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand, staking van het strijdige gebruik of uitvoering van aanpassingswerken. Daarnaast kan de rechter ook andere maatregelen opleggen zoals de inzameling, het vervoer en de verwerking van afvalstoffen, en een exploitatieverbod.

Voor het opleggen van herstelmaatregelen is geen voorafgaand positief advies van de Hoge Raad voor Handhavingsuitvoering vereist.

Tenslotte dienen de titels uitgevoerd te worden. De uitvoering van de bestuurlijke geldboetes wordt opgevolgd door de diensten van de Vlaamse overheid. Uitvoeringsmiddelen (invordering dwangsommen, ambtshalve uitvoering,...) worden op het gepaste tijdstip ingezet om de veroordeling kenbaar te maken aan de overtreder en om de uitvoering te bekomen nadat vaststaat dat de hoofdveroordeling niet wordt uitgevoerd.

Na uitvoering van het herstel wordt elk handhavingstraject op een formele wijze afgesloten door een navolgend proces-verbaal.

Samenwerking en partnerschappen

Handhaving is niet de taak van één overheidsdienst, maar van een netwerk van partners die zich op verschillende beleidsniveaus situeren. Waar de lokale overheden vroeger steevast naar de gewestelijke handhavingsactoren keken, blijkt dit niet langer altijd mogelijk. Samenwerking tussen de verschillende handhavingsactoren, rekening houdende met het subsidiariteitsprincipe, vormt heden het uitgangspunt.

Op het vlak van omgevingshandhaving hebben de gemeenten heden eigen bevoegdheden. Sinds 1 mei 2009 hebben de gemeenten de verplichting om te voorzien in een lokale milieutoezichthouder en sinds 1 maart 2018 heeft de burgemeester specifieke bevoegdheden op het vlak van ruimtelijke ordening en kan de gemeente een verbalisant ruimtelijke ordening en een gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur aanstellen. De gemeente kan deze drie functies ook intergemeentelijk invullen. Reeds in 2012 werd beslist om beroep te doen op de intergemeentelijke milieutoezichthouders van IOK en recent besliste de gemeenteraad om deel te nemen aan de intergemeentelijke dienstverlening inzake handhaving ruimtelijke ordening van IOK.

Aangezien handhaving RO op het lokale niveau tot op heden niet georganiseerd gebeurde, wordt er ingezet op samenwerking, maar staat de samenwerking tussen de gemeente/de intergemeentelijke dienstverlening RO en de andere partners (Vlaamse overheid, parket, politie...) nog in de kinderschoenen. Pas in een volgende fase zal het mogelijk zijn om de concrete samenwerking met de diverse partners uit te schrijven.

Binnen de Vlaamse overheid heeft in de nieuwe organisatiestructuur van het Departement Omgeving de Afdeling Handhaving de belangrijkste taken inzake handhaving toebedeeld gekregen: inspectie inzake milieuhygiëne, ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed, bestuurlijke sanctionering, advisering i.k.v. beroepen tegen bestuurlijke maatregelen, behandelen van dwangsomverzoeken, milieucrisismanagement en behandeling van milieuschadegevallen. Het is de dienst Inspectie die optreedt bij schendingen die binnen de gewestelijke prioriteiten vallen, zoals bijvoorbeeld in het ruimtelijk kwetsbaar gebied, en de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur die stakingsbevelen bekrachtigt.

Daarnaast staat de Hoge Raad voor Handhavingsuitvoering in voor het verlenen van adviezen inzake herstellingsvorderingen, beroepen tegen bestuurlijke maatregelen, betekening van vonnissen en arresten, ambtshalve uitvoering, dwangsomschulden en is zij belast met bemiddeling.

Verder is ook samenwerking met andere gewestelijke instanties vereist, zoals onder meer het Agentschap Natuur en Bos, OVAM, de Vlaamse Landmaatschappij,... Deze instanties treden telkens binnen hun eigen prioriteiten en bevoegdheden op.

De lokale politie treedt op i.f.v. vaststellingen en inspectie vanuit hun eigen rol, m.n. hun algemene opsporingsbevoegdheid o.b.v. de wet op het politieambt, waardoor zij een belangrijke partner zijn op het vlak van omgevingshandhaving. De lokale politie treedt op het gebied van omgevingsschendingen vaak op ingeval van meldingen, burenruzies, voor het opleggen van stakingsbevelen en voor verhoren. De gemeenten zijn voorstander om de bestaande samenwerking met de politie te behouden, doch hierin de samenwerking met de intergemeentelijke dienstverlening handhaving te verankeren. Afhankelijk van de capaciteit en de aanwezige gespecialiseerde kennis inzake de omgevingsregelgeving (milieu en/of ruimtelijke ordening) bij de lokale politie zal de concrete samenwerking met de intergemeentelijke dienstverlening handhaving gestalte krijgen. Het uitgangspunt hierbij is dat de intergemeentelijke dienstverlening handhaving RO zich in eerste instantie zal focussen op de prioriteiten RO opgesteld door de gemeenten, waarbij vooreerst ingezet zal worden op de preventieve handhaving (o.a. via aanmaning), waarna desgevallend het curatieve handhavingstraject (herstelvordering,...) zal worden opgestart. Voor het opleggen van stakingsbevelen en het verhoren van betrokkenen wordt in eerste instantie naar de lokale politie gekeken. Per politiezone worden in onderling overleg concrete afspraken gemaakt voor de samenwerking op het vlak van handhaving RO. Op het vlak van milieuhandhaving is er reeds sprake van een vlotte samenwerking tussen de lokale politie en de intergemeentelijke milieutoezichthouders.

Tenslotte speelt het openbaar ministerie een zeer belangrijke rol in het hele handhavingsveld. De procureur des Konings is de eigenlijke rolverdelers van het handhavingstraject. Hij bepaalt of voor een bepaalde schending een strafrechtelijke behandeling wordt opgezet of niet. Het parket van de procureur des Konings zorgt voor het opsporingsonderzoek. Samenwerking met het parket bestaat voornamelijk uit het wederzijds inlichten en het opstellen van herstelvorderingen.

De vaststelling dat verschillende handhavingsactoren identieke bevoegdheden ⁵ hebben op verschillende niveaus enerzijds en dat men voor de inzet van bepaalde instrumenten afhankelijk is van elkaar anderzijds, maakt dat een vlotte samenwerking tussen de verschillende spelers van groot belang is voor een degelijk, efficiënt, effectief en gedragen omgevingshandhavingsbeleid.

⁵ Bijvoorbeeld het nemen van bestuurlijke maatregelen of het aangaan van een minnelijke schikking.



Bijlage 1a: Gewestelijk Omgevingshandhavingsprogramma 2023

Bijlage 1b: Bijlagen bij het Gewestelijk Omgevingshandhavingsprogramma 2023

Bijlage 2: Milieuhandhavingsprotocol_prioriteitennota 2013