

Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams gewest 2012

De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving keurde de tekst definitief goed op 19 juni 2012.

Het College van Procureurs – generaal keurde de tekst definitief goed, meegedeeld per brief op 2 oktober 2012.

Vlaams minister Joke Schauvliege, bevoegd voor Leefmilieu, Natuur en Cultuur en Federaal minister Annemie Turtelboom, bevoegd voor Justitie, ondertekenden het milieuhandhavingsprotocol '*Prioriteitennota Vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse Gewest 2012*' op 18 maart 2013.


**Federaal minister van Justitie
Annemie Turtelboom**


**Vlaams minister van Leefmilieu,
Natuur en Cultuur
Joke Schauvliege**

I. INLEIDING

Na overleg tussen alle betrokken actoren in het kader van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving en in navolging van het Milieuhandhavingsdecreet (ingevoegd als titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid - DABM), worden hierna de prioriteiten inzake de vervolging van milieumisdrijven in de sector van het milieuhygiëne- en het milieubeheersrecht bepaald en worden richtlijnen met betrekking tot de concretisering vastgelegd. Het betreft een actualisering van de *Prioriteitennota Vervolgingsbeleid Milieurecht in het Vlaams Gewest* zoals deze werd goedgekeurd op 30 mei 2000 door de Commissie Vervolgingsbeleid. Een actualisering drong zich op naar aanleiding van het veranderde milieuhandhavingslandschap in het Vlaams Gewest in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet.

De bepaling van prioriteiten inzake de strafrechtelijke vervolging van bepaalde (soorten van) milieumisdrijven betekent geenszins dat alle andere milieumisdrijven geen aandacht meer zullen krijgen of nooit meer geverbaliseerd zullen worden of dat systematische seponering gewenst zou zijn en zelfs niet dat enkel de bestuurlijke handhaving (b.v. in voorkomend geval de alternatieve bestuurlijke geldboete, op te leggen door de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie) wenselijk zou zijn.

De aanduiding van een nader omschreven categorie van milieumisdrijven als een "prioriteit" heeft voor gevolg dat het dossier op de meest doeltreffende manier zal afgehandeld worden zowel wat de strafrechtelijke (b.v. vervolging voor de correctionele rechtbank, minnelijke schikking, pretoriaanse probatie¹) als wat de bestuurlijke maatregelen en geldboeten betreft.

Naast de algemene afspraken over de afhandeling van processen-verbaal voor alle milieumisdrijven², gelden volgende afspraken:

- Wanneer de verbalisant een proces-verbaal opmaakt voor de in deze nota als prioritair aangeduide milieumisdrijven, kan de verbalisant daarin ter informatie van het parket uitdrukkelijk melding maken van het prioritair karakter. De verbalisant geeft zo goed als mogelijk aan waarom het parket in kwestie het dossier prioritair dient te behandelen. De verbalisant verwijst daarbij naar de criteria en milieumisdrijven die in de voorliggende nota zijn vervat. De parketten houden uiteraard de volle bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid inzake milieu.
- De toezichthouders geven prioriteit aan het toezicht op de naleving van de voorschriften waarvan de schending een hierna bepaald prioritair milieumisdrijf kan inhouden. Ook opsporing wordt voornamelijk toegespitst op de hierna bepaalde prioritaire milieumisdrijven. In het kader van het milieuhandhavingsprogramma van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving kunnen deze prioriteiten in een handhavingsprogramma worden geconcretiseerd.

¹ Met pretoriaanse probatie wordt bedoeld: de in het raam van een opsporingsonderzoek door het Openbaar Ministerie opgelegde maatregelen, die - afhankelijk van het gevolg dat door de betrokkene aan deze maatregelen wordt gegeven - een invloed zullen hebben op de eindbeslissing van het parket (sepot, minnelijke schikking, dagvaarding).

² Inzake alle door de gewestelijke ambtenaren opgestelde processen-verbaal wordt verwacht dat de behandelende parketmagistraten een ontvangstmelding met notitienummer terugsturen naar de administratie.

- Indien de verbalisant het "feedbackformulier verbaliserende overheid", zoals ontwikkeld in de schoot van de VHRM, verstuurt samen met het PV, wordt de verbalisant steeds op de hoogte gesteld van de afhandelingswijze van het parket.
- Indien het milieumisdrijf zonder gevolg wordt geklasseerd, wordt de motivering hiervan meegedeeld. Deze motivering moet de verbalisant toelaten om haar werking verder te optimaliseren en/of een goed onderbouwd verzoek tot heroverweging aan het parket te bezorgen.
- De verbaliserende instantie engageert zich om binnen redelijke termijn te antwoorden op de vorderingen en de verzoeken van het Openbaar Ministerie. Indien er bepaalde redenen zijn waardoor hier binnen een redelijke termijn geen gevolg kan aan worden gegeven, zal de verbaliserende instantie het Openbaar Ministerie hiervan onverwijld in kennis stellen.
- Wat de milieumisdrijven betreft, staan de verbaliserende instanties na gemotiveerd verzoek ter beschikking om deel te nemen als technisch expert aan een onderzoek o.l.v. een magistraat of een officier van gerechtelijke politie (door de magistraat aangeduid), voor zover dit een planmatige aanpak van de bestuurlijke handhaving niet te sterk belast.
- De procureur des Konings en de verbaliserende overheden van het Vlaams Gewest kunnen de stakingsvordering³ instellen om aangaande de in deze nota vermelde strafrechtelijk vervolgbare zaken, die een kennelijke schending zijn of een ernstige dreiging vormen voor een schending op één of meer bepalingen van wetten, decreten, ordonnanties, verordeningen of besluiten betreffende de bescherming van het leefmilieu. Van elk voornemen wordt kennis gegeven aan de andere betrokken instantie. In spoedeisende gevallen kan de kennisgeving ook achteraf gebeuren. Het Vlaamse Gewest kan een stakingsvordering instellen telkens een bestuurlijke maatregel, die als definitief kan worden beschouwd, wordt genegeerd.
- De afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer geeft, op verzoek, periodiek feedback aan het OM over haar boetebeslissingen. Het Openbaar Ministerie kan informatie geven aan AMMC inzake relevante strafrechtelijke uitspraken betreffende milieumisdrijven binnen de daartoe voorziene wettelijke voorwaarden.
- Het parket raadpleegt de verbaliserende instantie om, indien nog nodig, een gepaste maatregel voor de strafrechter te kunnen vorderen.
- Er zullen afspraken worden gemaakt tussen de parketten en de verbaliserende instanties om meer duidelijkheid en eenvormigheid te creëren omtrent de te hanteren tenlasteleggingscodes.

³ Vordering bedoeld in de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu (B.S. 19.2.1993).

De aangegeven volgorde van prioriteiten onder een rubriek (al of niet in een genummerde reeks) bevat geen aanduiding van de onderlinge waarde van deze prioriteiten. Dezelfde opmerking geldt eveneens voor de volgorde van de rubrieken.

In het kader van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving werden er modelbrieven ontwikkeld dewelke gehanteerd worden door de milieuhandhavende instanties. Het betreft de volgende modelbrieven:

- Verzendings- en beslissingsfiche parket origineel
Dit sjabloon dient te worden gebruikt ter begeleiding van een proces-verbaal naar het parket. Het parket zal vervolgens op haar beurt de afdeling Milieuhandhaving (AMMC) over het gevolg - met name strafrechtelijke behandeling, bestuurlijke sanctionering of uitstel van de beslissing - op de hoogte kunnen brengen.
- Verzendings- en beslissingsfiche parket herinnering
Dit sjabloon dient te worden gebruikt ter herinnering van het parket aangaande het verstrijken van de 180-dagen beslissingstermijn.
- Feedbackformulier verbaliserende overheid/parket
Indien de toezichthouder opteert om dit document bij te voegen bij het verzenden van het proces-verbaal naar het parket, kan het parket de verbalisant vervolgens informeren over de afhandelingswijze van het parket.

In het kader van de VHRM worden er afspraken gemaakt die eerder van praktische aard zijn, aanvullend kunnen gelden en het verloop van de milieuhandhavingsprocedures op een praktische wijze ondersteunen en stroomlijnen. Deze aanbevelingen kunnen teruggevonden worden op de website van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving.⁴

De prioriteiten in deze nota gelden in principe voor 5 jaar. De herziening van de prioriteitennota zal geschieden op initiatief van en in de schoot van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving.

⁴ <http://www.vhrm.be/documenten/milieuhandhavingsprotocollen>

II. ALGEMENE CRITERIA VOOR HET BEPALEN VAN PRIORITEITEN

A. De ernst van het milieumisdrijf

Het al dan niet prioritaire karakter van de specifieke milieumisdrijven die zijn opgesomd in de luiken III en IV van deze nota, moet mede worden beoordeeld in het licht van de hier opgesomde criteria. De in de luiken III en IV opgesomde milieumisdrijven zijn dus prioritair wanneer er tevens een algemeen criterium van toepassing is.

Op zich kan het voldoen aan één of meer van de hierna opgesomde algemene criteria eveneens prioritaire aandacht verantwoorden.

Volgende criteria gelden als algemene criteria:

- De ernstige gevolgen van het milieumisdrijf vormen het belangrijkste criterium. Deze gevolgen kunnen zijn: ernstige milieuhinder en/of verontreiniging en/of aantasting van de natuur voor gevolg en/of aanzienlijk risico voor de mens, de natuur of het leefmilieu. Specifieke aanduidingen voor de ernst zijn o.a.:
 - Er is betekenisvolle (duidelijke) schade aan de volksgezondheid
 - Er is belangrijke potentiële schade aan de volksgezondheid
 - De schade is onherstelbaar of zeer moeilijk te herstellen (b.v. bodem en grondwaterverontreiniging).
 - De omvang van de schade is betekenisvol (b.v. vissterfte of het stilvallen van de werking van een RWZI).
 - Het milieumisdrijf veroorzaakt een betekenisvolle niet naleving van toepasselijke grenswaarden.
 - Er is schade aan de beschermde gebieden bedoeld in IV.A.1 of aan beschermingszones van grondwaterwinningen.
- Het georganiseerd karakter⁵ van milieumisdrijven, met betrokkenheid van meerdere inrichtingen en/of personen. De interregionale en/of internationale schaal waarop de milieumisdrijven zich afspelen.
- Het systematisch en langdurig⁶ karakter van het milieumisdrijf.
- Het feit dat de milieumisdrijven een belangrijk vermogensvoordeel met zich meebrengen voor de overtreder / exploitant.
- Het exploiteren van een inrichting of het uitoefenen van een activiteit, wanneer hiervoor een algemeen verbod geldt.
- Het ontbreken van een noodzakelijke voorafgaandelijke overheidsmachtiging (vergunning, erkenning) voor het exploiteren van een inrichting of het uitoefenen van een activiteit, zonder dat er een (begin van) regularisatie is.
- Het feit dat de vaststelling van het milieumisdrijf aanleiding geeft tot bestuurlijke maatregelen.

⁵ Dit heeft geen betrekking op criminele organisaties zoals bedoeld in artikel 322 tot artikel 326 van het Strafwetboek.

⁶ Criteria die tot de conclusie van het langdurig karakter kunnen leiden:

- als uit de vaststelling blijkt dat de overtreding eigenlijk een samenstelling van herhaalde overtredingen betreft;
- als de overtreder niet ingaat op eenvoudige verzoeken of raadgevingen tot oplossing;
- als de richttermijn om praktisch tot een herstel te komen is overschreden

B. Het (actief) tegenwerken van de handhaving

- Opzettelijke schending van de toezichtsrechten
 - Weigeren of belemmeren van toegang
 - Weigeren of belemmeren van inzage of kopie van zakelijke gegevens
 - Weigeren of belemmeren van onderzoek van zaken
 - Weigeren of belemmeren van onderzoek van transportmiddelen
 - Weigeren of belemmeren van doen van vaststellingen d.m.v. audiovisuele middelen
- Het niet-uitvoeren, niet-betalen of negeren van de opgelegde bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke geldboeten, voordeelontnemingen, veiligheidsmaatregelen of door de rechter opgelegde maatregelen.
- Voorgaanden
 - Meerdere vaststellingen en/of veroordelingen wegens milieumisdrijven.

III. MILIEUHYGIËNE

A. Algemeen

- Milieumisdrijven die het gevolg zijn van een structureel tekort aan aandacht voor het leefmilieu in bedrijfscontext (o.a. onvoldoende bedrijfsinterne milieuzorgsysteem). Dit ter voorkoming van langdurige of herhaalde verontreiniging en/of hinder of ter beheersing van afvalstromen. Hieronder vallen ook schijnbaar accidentele gebeurtenissen die mede veroorzaakt worden door een structureel tekort aan aandacht voor het leefmilieu in bedrijfscontext en die ernstige gevolgen hebben voor het leefmilieu (zie punt II.A.1).
- Milieumisdrijven die gebeuren in het kader van activiteiten waaraan een hoog risico verbonden is voor de omgeving (o.a. inrichtingen die werken met aanzienlijke hoeveelheden gevaarlijke stoffen).
- Uitbaten van hinderlijke inrichtingen in strijd met de inplantingsregels conform Vlarem II⁷
- Milieumisdrijven die een onmiddellijke impact kunnen hebben op de bevolking en de volksgezondheid of bovenmatige hinder veroorzaken.

B. Afval⁸

- Achterlaten van gevaarlijke afvalstoffen of grote hoeveelheden illegale afvalstoffen, zonder dat er een (begin van) sanering is.
- Het illegaal ophalen, overbrengen en verwerken van bedrijfsafvalstoffen.
- Afvalzwendel⁹ onder meer:
 - Vloeibare afvalstoffen,
 - Afvalstoffen die in de voedselketen van mens of dier terechtkomen,
 - Afvalstoffen onderworpen aan de aanvaardingsplicht,
 - Vermengen van bodem en afvalstoffen,
 - Asbesthoudende afvalstoffen.
- Schendingen volgens de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen.

C. Bodem

- Het aanzienlijk en onomkeerbaar verontreinigen van de bodem en het grondwater.

⁷ Inplantingsregels omvatten verbodsbepalingen en afstandsbepalingen. Verbodsbepalingen betreffen de onverenigbaarheid tussen, enerzijds, bepaalde inrichtingen of onderdelen ervan en, anderzijds, bepaalde activiteiten, zones of gebieden. Afstandsbepalingen betreffen de na te leven minimumafstanden van inrichtingen of onderdelen ervan ten opzichte van bepaalde activiteiten, zones of gebieden.

⁸ Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringlopen en afvalstoffen.

⁹ Een vorm van leefmilieucriminaliteit die beantwoordt aan één of meerdere criteria van "zware criminaliteit" zoals de repetitieve aard, het georganiseerd verband, frauduleus, gericht op grof geldgewin (via bijvoorbeeld ontduiken, heffingen, ...) of schadelijk is voor het milieu en/of de volksgezondheid.

D. Meststoffen

- Lozingen van dierlijke mest of andere meststoffen;
- Illegale afzet van mest;
- Illegaal vervoer van mest in georganiseerd bedrijfs- of beroepsverband;
- Schendingen van de bepalingen inzake het opbrengen en onderwerken van meststoffen op landbouwgronden;
- De geproduceerde mest niet of onvoldoende afzetten.

E. Oppervlaktewateren¹⁰

- Verontreiniging van oppervlaktewateren of openbare riolen met voorwerpen en stoffen die de goede werking van rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's en KRWZI's) verstoren.

¹⁰ Wet van 26 maart 1971, diverse malen gewijzigd voor wat het Vlaams Gewest betreft.

IV. MILIEUBEHEER

A. GEBIEDSBESCHERMING

Misdrijven begaan in volgende prioritair te beschermen gebieden:

- De ruimtelijke kwetsbare gebieden zoals bedoeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO)
- Gebieden waarvoor Vlaanderen een internationale verantwoordelijkheid draagt (Vogelrichtlijn-, Habitatrichtlijn- of Ramsargebied);
- Natuurreservaten;
- De gebieden die beschermd worden overeenkomstig het duinendecreet (de bescherming van deze gebieden impliceert o.a. het handhaven van een absoluut bouwverbod in de daartoe aangewezen percelen van de zeeduinen).

B. Soortenbescherming (flora en fauna)

Misdrijven begaan tegen volgende prioritair te beschermen soorten:

- De soorten vermeld in bijlagen II, III en IV van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende natuurbehoud en natuurlijk milieu;
- De illegale handel in en grootschalige vangst van beschermde vogelsoorten;
- Het doden van beschermde roofvogels en andere beschermde roofdieren, onder meer door gebruik te maken van gif, klemmen of het uitgraven van burchten.

C. NATUURBEHOUD

- Overtredingen van de regelgeving waardoor natuur effectief verdwijnt of wordt aangetast zoals illegale vegetatiewijziging, wijziging van reliëf en waterhuishouding met verdwijnen of aantasting van natuur en kleine landschapselementen tot gevolg.

D. BOSMISDRIJVEN

- Illegale ontbossingen;
- Onrechtmatige toe-eigening van openbaar bos;
- Andere schendingen waardoor aan het bospatrimonium in het Vlaams Gewest een reële schade werd toegebracht, rekening houdend met de ernst en het belang van de zaak die in elk proces-verbaal zal worden toegelicht.

E. JACHT

- De georganiseerde stroperij

Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving
Koning Albert II-laan 20 bus 15
1000 BRUSSEL

