Vlaams
Parlement

stuk **1250** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 12 september 2011 (2010-2011)

Ontwerp van decreet

tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de beroepsmogelijkheden

verzendcode: LEE

INHOUD

Memorie van toelichting 3
Voorontwerp van decreet 9
Advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening..... 15
Advies van de Raad van State 21
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen 27
Ontwerp van decreet 35

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemene toelichting

De bevoegdheid in hoofde van overheidsinstanties om beroep in te stellen tegen beslissingen van een politieke overheid, wordt toegewezen aan de leidend ambtenaar van dat orgaan (veelal een agentschap) in plaats van aan een toegewezen ('gedelegeerde') ambtenaar.

Bedoeling is dat een verantwoordelijke op een voldoende hoog niveau, vooraleer beroep in te stellen, steeds een integrale afweging maakt zoals ook de politieke overheid die de beslissing heeft genomen, dat heeft gedaan. Bij de afweging worden niet enkel de eigen sectorale belangen nagekeken, maar wordt ook het belang van het beroep geëvalueerd tegenover het, door het beroep, voor geruime tijd blokkeren, minstens bezwaren van de voorgenomen handelingen of werken.

Uiteraard behoudt de leidend ambtenaar wel de mogelijkheid om zijn bevoegdheid, in geval van afwezigheid of verhindering, te delegeren.

Wijzigingen inzake de bevoegdheid om hoger beroep aan te tekenen worden beperkt tot beroepen ingesteld tegen milieuvergunningen en stedenbouwkundige vergunningen, afgegeven door het college van burgemeester en schepenen of de deputatie.

Over het voorontwerp van decreet werd advies uitgebracht door:
– de SARO, dit op 29 juni 2011;
– de Raad van State, dit op 30 juni 2011;
– de Minaraad en de SERV, dit respectievelijk op 5 juli en 6 juli 2011.

De Raad van State formuleerde geen inhoudelijke opmerkingen over het voorontwerp.

De adviezen van de Minaraad, de SERV en de SARO zijn overwegend positief, maar er worden toch enkele bedenkingen gemaakt. Enerzijds wordt opgemerkt dat de toepassing in de praktijk zal moeten uitwijzen of er inderdaad een betere afweging zal worden gemaakt om al dan niet in beroep te gaan. De uitvoering van de maatregel vergt nadere monitoring en evaluatie na verloop van tijd.

Anderzijds dringen alle adviesraden aan op meer coördinatie door één gezamenlijke beslissing op Vlaams niveau om al dan niet in beroep te komen, na voorafgaand overleg tussen de verschillende betrokken administraties.

Deze maatregel betreft een quick win die op korte termijn en met vrij snel effect gerealiseerd kon worden. Zonder een te ingrijpende administratieve reorganisatie wordt de beroepsmogelijkheid op een hoger niveau (naar de leidend ambtenaar van elke adviesinstantie) getild.

Eén instantie bevoegd maken voor het instellen van het beroep is minder eenvoudig omwille van twee redenen. Ten eerste is de tijd om beroep in te dienen beperkt, waardoor er weinig tijd is voor interbestuurlijk overleg en afstemming. Ten tweede zijn niet alle adviesinstanties Vlaamse instanties (we denken hierbij aan Infrabel of de provinciale administratie Water). Dit bemoeilijkt een integratie. Vandaar dat deze mogelijkheid in deze quick win buiten beschouwing wordt gelaten en verdere integratie en coördinatie in een later stadium van het 'versnellingsproject' bekeken zullen worden.

SARO stelt ook voor om de mogelijkheid om beroep in te stellen voor de leidend ambtenaar te beperken tot schendingen van de wet of procedurefouten, en dus geen beroep uitsluitend op basis van de goede plaatselijke ordening.

Echter, de mogelijkheid voor de leidend ambtenaar om beroep in te stellen beperken tot legaliteitsaspecten terwijl deze beperking niet geldt voor burgers, zou een onverantwoorde ongelijkheid tussen deze verschillende beroepsindieners scheppen.

Bovendien creëert dit verwarring bij de beroepsinstanties, die telkenmale moeten nagaan wie beroep heeft ingesteld, op welke gronden en of deze gronden wel ingeroepen konden worden door deze persoon.

2. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2

Dit artikel betreft de beroepen inzake milieuvergunningen tegen beslissingen die in eerste aanleg werden genomen door het college van burgemeester en schepenen of door de deputatie.

Voor wat betreft de bevoegdheid om beroep aan te tekenen in hoofde van de adviesverlenende overheidsorganen, wordt verduidelijkt dat deze bevoegdheid in eerste instantie toekomt aan de leidend ambtenaar van dat overheidsorgaan. De beroepsmogelijkheid in hoofde van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar wordt eveneens vervangen door een beroepsmogelijkheid in hoofde van de leidend ambtenaar van het departement.

Thans ressorteert de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar nog onder het Agentschap Ruimtelijke Ordening. Op 24 juni 2011 heeft de Vlaamse Regering echter het Besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van diverse besluiten wat betreft de opheffing van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Ruimtelijke Ordening en de integratie van taken in het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (hierna 'Departement RWO'), principieel goedgekeurd (VR 2011 2406 DOC.0578). In toepassing van dit besluit zal het Agentschap Ruimtelijke Ordening met ingang vanaf 1 oktober 2011 opgeheven worden en geïntegreerd in het Departement RWO. In het voorliggende ontwerp wordt hiermee reeds rekening gehouden en wordt de beroepsmogelijkheid wat betreft ruimtelijke ordening toegekend aan de leidend ambtenaar van het departement.

Het is ongewenst dat de leidend ambtenaar deze beroepsmogelijkheid verder zou delegeren. Bij afwezigheid (vakantie of ziekte bijvoorbeeld) is de ambtenaar die belast is met de vervanging van de leidend ambtenaar uiteraard wel bevoegd om beroep in te stellen.

Bij de beslissing tot het al dan niet instellen van het beroep, bedoeld in het eerste lid, 3°, kan de leidend ambtenaar een afweging maken van de belangen van de eigen entiteit tegenover die van andere entiteiten en het maatschappelijk belang van het aangevraagde.

Concreet betekent dit volgende ‘verschuiving’:

Entiteiten die momenteel beroep kunnen instellen	**na goedkeuring van voorliggend ontwerp berust de bevoegdheid om beroep in te stellen bij de leidend ambtenaar van:**
1° de afdeling, bevoegd voor milieuvergunningen	1° het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie
2° de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar	2° het departement RWO
3° de afdeling, bevoegd voor het toezicht volksgezondheid	3° het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid
4° de afdeling, bevoegd voor natuurlijke rijkdommen	4° het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie
5° de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	5° Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
6° de afdeling van de Vlaamse Milieumaatschappij, bevoegd voor het lozen van afvalwater en de emissie van afvalgassen in de atmosfeer	6° de Vlaamse Milieumaatschappij
7° ...	7° ...
8° de afdeling van de Vlaamse Milieumaatschappij, bevoegd voor grondwater	8° de Vlaamse Milieumaatschappij
9° de afdeling, bevoegd voor luchtverontreiniging	9° het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie
10° het Vlaams Energieagentschap	10° het Vlaams Energieagentschap

De bevoegdheid om beroep aan te tekenen rust telkenmale bij de leidend ambtenaar van dat overheidsorgaan, in de meeste gevallen gaat het over de secretaris-generaal (bij departementen) of de administrateur-generaal (bij agentschappen).

Artikel 3

Dit artikel betreft de beroepen tegen beslissingen inzake stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen genomen door het college van burgemeester en schepenen.

In plaats van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar wordt de bevoegdheid om beroep aan te tekenen toegewezen aan de leidend ambtenaar van het departement. Ook voor wat betreft de adviserende instanties wordt verduidelijkt dat de beslissingsbevoegdheid toekomt aan de leidend ambtenaar.

Thans ressorteert de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar nog onder het Agentschap Ruimtelijke Ordening. Op 24 juni 2011 heeft de Vlaamse Regering echter het Besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van diverse besluiten wat betreft de opheffing van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Ruimtelijke Ordening en de integratie van taken in het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (hierna ‘Departement RWO’), principieel goedgekeurd (VR 2011 2406 DOC.0578). In toepassing van dit besluit zal het Agentschap Ruimtelijke Ordening met ingang vanaf 1 oktober 2011 opgeheven worden en geïntegreerd in het Departement RWO. In het voorliggende ontwerp wordt hiermee reeds rekening gehouden en wordt de beroepsmogelijkheid wat betreft ruimtelijke ordening toegekend aan de leidend ambtenaar van het departement.

Het is ongewenst dat de leidend ambtenaar deze beroepsmogelijkheid verder zou delegeren. Bij afwezigheid (vakantie of ziekte bijvoorbeeld) is de ambtenaar die belast is met de vervanging van de leidend ambtenaar uiteraard wel bevoegd om beroep in te stellen.

Bij de beslissing tot het al dan niet instellen van het beroep, bedoeld in het eerste lid, 4° en 5°, kan de leidend ambtenaar een afweging maken van de belangen van de eigen entiteit tegenover die van andere entiteiten en het maatschappelijk belang van het aangevraagde.

Concreet betekent dit volgende 'verschuiving':

Entiteiten die momenteel beroep kunnen instellen tegen beslissingen inzake stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen genomen door het college van burgemeester en schepenen	**Na goedkeuring van voorliggend ontwerp berust de bevoegdheid om beroep in te stellen tegen dergelijke beslissingen bij de leidend ambtenaar van:**
1° de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar	1° het departement RWO
2° de entiteit van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, die met de zorg voor het onroerend erfgoed belast is	2° het Agentschap Onroerend Erfgoed
3° de wegbeheerder;	3° het Agentschap Wegen en Verkeer (voor wat betreft het Vlaamse niveau)
4° het Departement Landbouw en Visserij	4° het Departement Landbouw en Visserij
5° het polderbestuur	5° het polderbestuur
6° de administratie van de provincie ofwel in voorkomend geval het polderbestuur	6° de administratie van de provincie ofwel in voorkomend geval het polderbestuur
7° de Vlaamse Milieumaatschappij	7° de Vlaamse Milieumaatschappij
8° – nv De Scheepvaart – Waterwegen en Zeekanaal NV – het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust – het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, afdeling Maritieme Toegang	8° – nv De Scheepvaart – Waterwegen en Zeekanaal NV – het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust – het Departement Mobiliteit en Openbare Werken
9° de afdeling Kust van het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust	9° het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust
10° het agentschap voor Natuur en Bos	10° het Agentschap voor Natuur en Bos
11° de afdeling binnen het departement Leefmilieu, Natuur en Energie die bevoegd is voor natuurlijke rijkdommen	11° het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie
12° Infrabel	12° Infrabel
13° het Departement Mobiliteit en Openbare Werken	13° het Departement Mobiliteit en Openbare Werken
14° het havenbedrijf	14° het havenbedrijf

De bevoegdheid om beroep aan te tekenen rust telkenmale bij de leidend ambtenaar van dat overheidsorgaan, in de meeste gevallen gaat het over de secretaris-generaal (bij departementen) of de administrateur-generaal (bij agentschappen).

Artikel 4

Dit artikel behandelt de beroepen inzake stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen beslissingen getroffen door de deputatie (reguliere procedure) of de Vlaamse Regering, de gedelegeerd of gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (bijzondere procedure).

In plaats van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar wordt de bevoegdheid om beroep aan te tekenen toegewezen aan de leidend ambtenaar van het departement. Ook voor wat betreft de adviserende instanties wordt verduidelijkt dat de beslissingsbevoegdheid toekomt aan de leidend ambtenaar.

De tabel die geldt voor de 'verschuiving' van de bevoegdheid om beroep in te stellen tegen beslissingen inzake stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen genomen door het college van burgemeester en schepenen (artikel 3) geldt eveneens voor beroepen inzake stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het is ongewenst dat de leidend ambtenaar deze beroepsmogelijkheid verder zou delegeren. Bij afwezigheid (vakantie of ziekte bijvoorbeeld) is de ambtenaar die belast is met de vervanging van de leidend ambtenaar uiteraard wel bevoegd om beroep in te stellen.

Bij de beslissing tot het al dan niet instellen van het beroep, bedoeld in het eerste lid, 5° en 6°, kan de leidend ambtenaar een afweging maken van de belangen van de eigen entiteit tegenover die van andere entiteiten en het maatschappelijk belang van het aangevraagde.

Artikel 5

Artikel 2 treedt in werking op een datum te bepalen door de Vlaamse Regering, aangezien dit best samen spoort met de analoge wijzigingen die aan het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning dienen te worden doorgevoerd.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk,
Ruimtelijke Ordening en Sport,

Philippe MUYTERS

VOORONTWERP VAN DECREET

Vlaamse Regering

Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, inzake de beroepsmogelijkheden

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur en de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning

Art. 2. In artikel 24 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, gewijzigd bij de decreten van 18 mei 1999, 26 maart 2004, 19 mei 2006 en 12 december 2008, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° paragraaf 1, punt 3° wordt vervangen door wat volgt :

"3° de leidend ambtenaar van de adviesverlenende overheidsorganen;"

2° paragraaf 1, punt 7° wordt opgeheven;

3° aan paragraaf 1 wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Als, in het geval vermeld in het eerste lid, 3°, het adviesverlenende overheidsorgaan een entiteit of afdeling binnen een departement of agentschap is, wordt de bevoegdheid om beroep in te stellen gelegd bij de leidend ambtenaar van dat departement of agentschap.";

4° in paragraaf 3 worden de woorden "de adviesverlenende overheidsorganen en de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar" telkens vervangen door de woorden "de leidend ambtenaar van een adviesverlenend overheidsorgaan".

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Art. 3. In artikel 4.7.21, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° punt 4° en 5° worden vervangen door wat volgt:

"4° de leidend ambtenaar van het agentschap, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid;

5° de leidend ambtenaar van de adviserende instanties, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid, op voorwaarde dat de instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht.";

2° er wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Als, in het geval vermeld in het eerste lid, 5°, de adviserende instantie een entiteit of afdeling binnen een departement of agentschap is, wordt de bevoegdheid om beroep in te stellen gelegd bij de leidend ambtenaar van dat departement of agentschap.";

Art. 4. In artikel 4.8.16, §1, van dezelfde codex worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° punt 5° en 6° worden vervangen door wat volgt:

"5° de leidend ambtenaar van het agentschap, voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, behalve in de gevallen vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid;

6° de leidend ambtenaar van de adviserende instanties aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, §4, 2°, op voorwaarde dat de instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht.";

2° er wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Als, in het geval vermeld in het eerste lid, 6°, de adviserende instantie een entiteit of afdeling binnen een departement of agentschap is, wordt de bevoegdheid om beroep in te stellen gelegd bij de leidend ambtenaar van dat departement of agentschap.";

Hoofdstuk 4. Slotbepaling

Art. 5. Artikel 2 treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel, (datum)

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport,

Philippe MUYTERS

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD RUIMTELIJKE ORDENING

SARO
Strategische Adviesraad
Ruimtelijke ordening
Onroerend erfgoed

Advies
van 29 juni 2011
betreffende de wijziging van de VCRO
inzake de beroepsmogelijkheden

SARO | Koning Albert II-laan 19 bus 12 | 1210 Brussel

ADVIES

1. SARO ontving op 24 mei 2011 een adviesvraag van minister Philippe Muyters over het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, inzake de beroepsmogelijkheden.

2. Het voorliggend ontwerp van decreet brengt wijzigingen aan inzake de bevoegdheid om hoger beroep aan te tekenen tegen milieuvergunningen en stedenbouwkundige vergunningen, afgegeven door het college van burgemeester en schepenen of de deputatie. De bevoegdheid van overheidsinstanties om beroep in te stellen tegen beslissingen van een politieke overheid wordt toegewezen aan de leidende ambtenaar van dat orgaan in plaats van aan een toegewezen (gedelegeerde) ambtenaar. Bedoeling is dat een verantwoordelijke op een voldoende hoog niveau steeds een integrale afweging maakt, vooraleer beroep in te stellen. Hierbij wordt een afweging gemaakt van de belangen van de eigen entiteit tegenover die van andere entiteiten en het maatschappelijk belang van het aangevraagde. De leidend ambtenaar houdt wel de bevoegdheid (in geval van afwezigheid of verhindering) te delegeren.

3. Het betreft de uitvoering van een voorstel opgenomen in het Witboek Interne Staatshervorming.[1] In het kader van het dossier 'Versnelling van investeringsprojecten' kiest de Vlaamse Regering voor*: ' de afschaffing van de bindende adviezen en voor het beperken van het aantal beroepen door ambtenaren door het vervangen van de beroepsmogelijkheden voor gemandateerde ambtenaren door een beroepsmogelijkheid, na integrale afweging, op niveau van de ambtenaren-generaal. Samen met het ontvoogdingsproces zal de positie van de ambtenaren stedenbouw hierdoor wijzigen waarbij deze meer dan voorheen zich inzet als partner bij lokale processen. Er wordt ook sterk ingezet op relatiebeheer: vooroverleg en procesbegeleiding om zo op een structurele i.p.v. dossier gebonden wijze gemeenten te begeleiden, dit mede in het traject naar ontvoogding.*'

4. Het voorstel gaat er van uit dat - door de bevoegdheid inzake beroep in te stellen op het niveau van leidende ambtenaar te leggen - een meer integrale afweging zal gebeuren. Dit is positief; het moet inderdaad het streven van de Vlaamse overheid zijn om met één stem te spreken, anders gezegd een integrale afweging te maken. Het voorstel van wijziging komt aan dit idee tegemoet omdat er wellicht minder verschillen ontstaan tussen de verschillende buitendiensten. Voor stedenbouwkundige vergunning kan het gebeuren dat verschillende ambtenaren van dezelfde Vlaamse overheid beroep aantekenen, met soms tegenstrijdige argumentaties. Het feit dat leidende ambtenaren een fiat moeten geven, kan ertoe bijdragen dat de onderlinge beroepen beter op elkaar worden afgestemd.

Het is voor de Raad evenwel niet duidelijk in hoeverre in het ontwerp van decreet voldoende garanties zijn ingeschreven voor deze integrale afweging tussen de verschillende Vlaamse agentschappen en adviesverlenende instanties. Bovendien is niet duidelijk in hoeverre dit ook in de praktijk zal leiden tot een betere afweging.

[1] Witboek Interne Staatshervorming. 8 april 2011.

5. SARO stelt vast dat de memorie van toelichting zeer beperkt is. Er is bijvoorbeeld onvoldoende zicht op de evolutie in het aantal ingestelde beroepen bij de verschillende instellingen. SARO meent dat het voorliggend voorstel niet ver genoeg gaat en dat de integrale afweging nog versterkt kan worden door te streven naar meer coördinatie. Dit zou kunnen door slechts één functie de bevoegdheid te geven om te beslissen of de Vlaamse overheid in beroep zou gaan, en dit op basis van een voorafgaand overleg tussen de verschillende betrokken administraties.

6. In de memorie van toelichting staat toegelicht dat de verschuiving concreet zal betekenen dat na de goedkeuring van voorliggend ontwerp van decreet de bevoegdheid om beroep in te stellen zal verschuiven van (1) de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar naar het Agentschap Ruimte en Erfgoed en (2) de entiteit van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, die belast is met de zorg voor het onroerend erfgoed naar het Agentschap Ruimte en Erfgoed (in de toekomst wellicht het geherstructureerde Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed). SARO wijst op de recente reorganisatie van het Agentschap RWO en verwijst verder naar haar advies hieromtrent.[2]

7. Volgens SARO is het bovendien aangewezen om de voorgestelde wijzigingen gericht op het responsabiliseren of centraliseren van het beroep tevens te koppelen aan een herziening van de mogelijkheden om beroep in te stellen. Artikel 4.7.21 van de VCRO stelt dat de gewestelijke ambtenaar beroep kan instellen bij de deputatie behalve in het beperkt geval, vermeld in artikel 4.7.19,§1, derde lid: '*De Vlaamse Regering bepaalt de gevallen waarin ontvoogde gemeenten geen afschriften of kennisgevingen moeten overmaken aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar omwille van de beperkte ruimtelijke impact van de vergunde handelingen of de eenvoud van het dossier.'* De mogelijkheid om beroep in te stellen voor de leidende ambtenaar moet beperkt worden tot schendingen van de wet of procedurefouten. Het is immers praktisch weinig efficiënt om beroep in te stellen uitsluitend op basis van de goede plaatselijke ordening, zeker in ontvoogde gemeenten.

[2] SARO 2011|09. Advies van 25 mei 2011 betreffende de wijziging van het decreet houdende bescherming van het archeologisch patrimonium wat betreft de taken van het agentschap en het VIOE. www.sarovlaanderen.be

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.784/1
VAN 30 JUNI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 31 mei 2011 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, inzake de beroepsmogelijkheden", heeft het volgende advies gegeven:

49.784/1

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe artikel 24 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en de artikelen 4.7.21 en 4.8.16 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening[2] te wijzigen.

De wijzigingen hebben betrekking op de bevoegdheid van bepaalde overheidsinstanties om beroep in te stellen tegen beslissingen inzake milieuvergunningen genomen door het college van burgemeester en schepenen of door de deputatie van de provincieraad of om beroep in te stellen bij de deputatie van de provincieraad of bij de Raad voor vergunningsbetwistingen tegen beslissingen inzake stedenbouwkundige vergunningen. Het is de bedoeling om die bevoegdheid voortaan toe te wijzen aan de leidend ambtenaar van het betrokken orgaan in plaats van aan een gedelegeerde ambtenaar.

Eén van de gevolgen van de nieuwe regeling zal zijn dat de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (GSA) niet langer bevoegd is om beroep in te stellen. Op de vraag of de leidend ambtenaar terzake autonomie geniet, zoals thans het geval is voor de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, verduidelijkte de gemachtigde het volgende:

> "Niettegenstaande de GSA onder het hiërarchisch gezag staat van de leidend ambtenaar en door deze leidend ambtenaar ook wordt aangesteld als GSA (art. 7 Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorwaarden waaraan personen moeten voldoen om als ambtenaar van ruimtelijke ordening te kunnen worden aangesteld), oordeelt de GSA momenteel autonoom over het instellen van een beroep vermits de GSA deze bevoegdheid rechtstreeks put uit het decreet (art. 24 Milieuvergunningendecreet, art. 4.7.21 VCRO).
>
> Voorliggend decreet kent deze bevoegdheid toe aan de leidend ambtenaar (die benoemd wordt door de Vlaamse Regering en onder toezicht staat van de bevoegde

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Niet: Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009. Immers, volgens artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving heeft de coördinatie als opschrift "Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening" (zonder datum).

49.784/1

Minister), die eveneens autonoom kan oordelen over het al dan niet instellen van een beroep.

Zowel de GSA als de leidend ambtenaar kunnen bijgevolg autonoom optreden. Er wordt wel vanuit gegaan dat de leidend ambtenaar een meer integrale afweging zal maken bij de beslissing om al dan niet beroep aan te tekenen en niet enkel zal handelen vanuit de eigen sectorale belangen."

VORMVEREISTEN

Overeenkomstig artikel 11.2.1, § 2, 1°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid dient de Vlaamse Regering het advies in te winnen van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) over de voorontwerpen van decreet met betrekking tot het milieubeleid.

Overeenkomstig artikel 3, § 2, 1°, van het decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed dient de Regering het advies in te winnen van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed over voorontwerpen van decreet met betrekking tot ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed.

Aan die vormvereisten blijkt niet te zijn voldaan, ondanks het feit dat de Regering daartoe besliste op 20 mei 2011 toen zij het ontwerp principieel goedkeurde. Over het ontwerp zal derhalve nog advies moeten worden gevraagd aan de Minaraad en aan de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed. Indien de thans voorliggende tekst ten gevolge van het vervullen van die vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State nog aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, worden voorgelegd.

49.784/1

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS M. VAN DAMME

ADVIES SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Advies

Beroepsmogelijkheden milieuvergunningsdecreet Codex Ruimtelijke Ordening

Brussel, Minaraad, 5 juli 2011

Brussel, SERV, 6 juli 2011

SERV_ADV_20110706_decreetberoepen

Sociaal-Economische raad van Vlaanderen

Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@serv.be •www.serv.be

Adviesvraag: voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, inzake de beroepsmogelijkheden
Adviesvrager: Philippe Muyters, Vlaams Minister van Financiën, Begroting, Werk en Ruimtelijke Ordening
Ontvangst adviesvraag: 6 juni 2011
Adviestermijn: 30 dagen

Goedkeuring Minaraad: 5 juli 2011
Goedkeuring SERV: 6 juli 2011

Mijnheer Philippe Muyters
Vlaams Minister van Financiën, Begroting,
Werk en Ruimtelijke Ordening
Koning Albert II-laan 19

1210 Brussel

Contactpersoon
Jan Verheeke
jan.verheeke@minaraad.be
Peter Van Humbeeck
pvhumbeeck@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_decreetberoepen_PVH_kv

Brussel
6 juli 2011

Adviesvraag voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, inzake de beroepsmogelijkheden

Mijnheer de minister

Op 6 juni 2011 vroeg u de Minaraad en de SARO om advies over het voormeld ontwerp van decreet.

Er moet op gewezen worden dat dit voorontwerp van decreet ook aan de SERV had moeten voorgelegd worden, in uitvoering van artikel 11 § 2 van het SERV-decreet. De SERV formuleerde overigens op 26 mei 2010 een uitgebreid advies over versnelling van investeringsprojecten. Daarin werd ook ingegaan op de problematiek van beroepsprocedures. Om die redenen vinden de sociale partners het belangrijk om ook in de SERV over dit ontwerp van decreet te adviseren. Bijgevoegd vindt u het gezamenlijke advies van SERV en Minaraad.

Wij hopen, mijnheer de minister, u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

Caroline Copers
Voorzitter SERV

Marc Van den Bosch
Voorzitter Minaraad

1. Inleiding

Het voorgelegde voorontwerp van decreet brengt enkele wijzigingen aan in de bevoegdheid van overheidsinstanties om beroep in te stellen in het kader van de procedures voor het bekomen van een milieuvergunning of een stedenbouwkundige vergunning. Met name wordt die beroepsmogelijkheid toegewezen aan de leidende ambtenaar van die instanties. Concreet gaat het over beroepen tegen beslissingen over milieuvergunningen die in eerste aanleg werden genomen door het college van burgemeester en schepenen of door de deputatie (art.2), over beroepen tegen beslissingen over stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen die werden genomen door het college van burgemeester en schepenen (art.3) en over beroepen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen beslissingen over stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen die werden genomen door de deputatie, de Vlaamse regering, de gedelegeerd of gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (art. 4).

Het voorontwerp betreft de uitvoering van een actie opgenomen in het Witboek Interne Staatshervorming. In het kader van het dossier 'Versnelling van investeringsprojecten' heeft de Vlaamse regering namelijk gekozen voor "de afschaffing van de bindende adviezen en voor het beperken van het aantal beroepen door ambtenaren door het vervangen van de beroepsmogelijkheden voor gemandateerde ambtenaren door een beroepsmogelijkheid, na integrale afweging, op niveau van de ambtenaren-generaal. Samen met het ontvoogdingsproces zal de positie van de ambtenaren stedenbouw hierdoor wijzigen waarbij deze meer dan voorheen zich inzet als partner bij lokale processen. Er wordt ook sterk ingezet op relatiebeheer: vooroverleg en procesbegeleiding om zo op een structurele i.p.v. dossier gebonden wijze gemeenten te begeleiden, dit mede in het traject naar ontvoogding".

De adviesvraag werd op 6 juni 2011 gesteld aan Minaraad en SARO. Er moet op gewezen worden dat dit voorontwerp van decreet ook aan de SERV had moeten voorgelegd worden, in uitvoering van artikel 11 § 2 van het SERV-decreet. De SERV formuleerde overigens op 26 mei 2010 een uitgebreid advies over versnelling van investeringsprojecten. Daarin werd ook ingegaan op de problematiek van beroepsprocedures. Om die redenen vinden de sociale partners het belangrijk om ook in de SERV over dit ontwerp van decreet te adviseren. Uiteindelijk werd geopteerd voor het hierna volgende gezamenlijk advies met de Minaraad.

2. Advies

De raden staan positief tegenover de voorgestelde wijzigingen. Door de beroepsmogelijkheid op een hoger niveau te brengen, kan inderdaad worden verwacht dat er – meer dan vandaag – een gedegen afweging mogelijk is tussen het belang van het beroep en het als gevolg van het beroep voor geruime tijd blokkeren of minstens bezwaren van de voorgenomen handelingen of werken. Het voorstel kan er ook voor zorgen dat er meer lijn komt in de soms verschillende visies van buitendiensten binnen één overheidsorganisatie wat het instellen van beroepen betreft. Deze nieuwe situatie zal wellicht leiden tot interne afspraken binnen elke bevoegde overheidsinstantie en er zo toe

bijdragen dat de beoordeling om al of niet in beroep te gaan beter intern overwogen, afgestemd en beargumenteerd wordt. Dit moet kunnen leiden tot betere besluitvorming, efficiëntere inzet van middelen, en versnelling van procedures.

Toch hebben de raden nog onderstaande bemerkingen bij de voorstellen.

- Volgens de raden zal veel afhangen van hoe de leidend ambtenaren in de praktijk omgaan met de nieuwe wettelijke bepalingen. In principe konden zij immers ook zonder de nieuwe wettelijke regeling een beleid uitstippelen rond het indienen van beroepen door de eigen organisatie. De uitvoering vergt dus nadere monitoring.
- De Vlaamse regering gaat ervan uit dat de nieuwe regeling ook zal leiden tot een meer integrale afweging in plaats van een louter sectorale afweging door de afzonderlijke entiteiten. De raden onderschrijven de wenselijkheid daarvan, maar het is onduidelijk of en hoe dit met de voorgestelde regeling zal kunnen gebeuren. Er kan in dat verband inspiratie gevonden worden in het systeem van behandeling van beroepen tegen beslissingen inzake openbaarmaking van bestuur om op termijn te komen tot een collectieve beslissing van de verschillende relevante beleidsdomeinen waardoor de beoogde dialoog en integrale afweging meer verzekerd zijn.
- In sommige gevallen kan het gebeuren dat bij afwegingen rond het verleden van een milieu- of stedenbouwkundige vergunning Europeesrechtelijk te beschermen milieugoederen in het geding zijn. Conform de principes afgesproken in het kader van “versnelling van investeringsprojecten” moeten deze in een vroege fase volwaardig in de afwegingen worden betrokken. De besluitvorming over de vergunningverlening moet de wettelijke waarborgen respecteren voor het vermijden van betekenisvol nadelige gevolgen voor deze milieugoederen. Indien dat niet het geval is, verwachten de raden dat de leidend ambtenaar van de betrokken overheidsorganisatie op dat moment zijn of haar verantwoordelijkheid neemt om beroep in te stellen.
- Gelet op de voorgaande bemerkingen, bevelen de raden alleszins aan om de voorgesteld regeling na verloop van tijd te evalueren op de bovenvermelde punten en om over die evaluatie verslag uit te brengen aan het Vlaams parlement.

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur en de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning

Art. 2. In artikel 24 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, gewijzigd bij de decreten van 18 mei 1999, 26 maart 2004, 19 mei 2006 en 12 december 2008, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° paragraaf 1, punt 3°, wordt vervangen door wat volgt:

"3° de leidend ambtenaar van de adviesverlenende overheidsorganen;";

2° paragraaf 1, punt 7°, wordt opgeheven;

3° aan paragraaf 1 wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Als, in het geval vermeld in het eerste lid, 3°, het adviesverlenende overheidsorgaan een entiteit of afdeling binnen een departement of agentschap is, wordt de bevoegdheid om beroep in te stellen gelegd bij de leidend ambtenaar van dat departement of agentschap.";

4° in paragraaf 3 worden de woorden "de adviesverlenende overheidsorganen en de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar" telkens vervangen door de woorden "de leidend ambtenaar van een adviesverlenend overheidsorgaan".

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Art. 3. In artikel 4.7.21, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° punt 4° en 5° worden vervangen door wat volgt:

"4° de leidend ambtenaar van het departement, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid;

5° de leidend ambtenaar van de adviserende instanties, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid, op voorwaarde dat de instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht.";

2° er wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Als, in het geval vermeld in het eerste lid, 5°, de adviserende instantie een entiteit of afdeling binnen een departement of agentschap is, wordt de bevoegdheid om beroep in te stellen gelegd bij de leidend ambtenaar van dat departement of agentschap.";

Art. 4. In artikel 4.8.16, §1, van dezelfde codex worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° punt 5° en 6° worden vervangen door wat volgt:

"5° de leidend ambtenaar van het departement, voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid;
6° de leidend ambtenaar van de adviserende instanties, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, §4, 2°, op voorwaarde dat de instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht.";

2° er wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Als, in het geval vermeld in het eerste lid, 6°, de adviserende instantie een entiteit of afdeling binnen een departement of agentschap is, wordt de bevoegdheid om beroep in te stellen gelegd bij de leidend ambtenaar van dat departement of agentschap.";

Hoofdstuk 4. Slotbepaling

Art. 5. Artikel 2 treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel, 22 juli 2011.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting,
Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport,

Philippe MUYTERS