



Vlaams
Parlement

ingediend op **755** (2020-2021) – Nr. 1
29 april 2021 (2020-2021)

Ontwerp van decreet

tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006,
het Mestdecreet van 22 december 2006
en het decreet van 23 december 2011
betreffende het duurzaam beheer
van materiaalkringlopen en afvalstoffen,
wat betreft het opheffen
van administratieve beroepsmogelijkheden

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet.....	33
Advies van de Minaraad.....	39
Gezamenlijk advies van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.....	45
Advies van de Raad van State	53
Ontwerp van decreet.....	69

MEMORIE VAN TOELICHTING

Samenvatting

Het voorliggende ontwerp van decreet beoogt een wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, het Mestdecreet van 22 december 2006 en het Materialendecreet van 23 december 2011. Meer bepaald worden een aantal georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheden tegen beslissingen van de OVAM en de Mestbank opgeheven. Wat het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 betreft, gaat het om de zogenaamde artikel 153-beroepen. Dit zijn alle beroepen, behalve die tegen de conformverklaring van het (beperkt) bodemsaneringsproject en tegen de vaststelling van de voorwaarden en de termijn voor het uitvoeren van de bodemsaneringswerken. Het gaat onder meer om beroepen tegen de aanduiding als saneringsplichtige, beslissingen over vrijstelling van saneringsplicht, beslissingen over de aard en de ernst van de verontreiniging, eindverklaringen enzovoort. Wat het Materialendecreet van 23 december 2011 betreft, wordt het beroep tegen de beslissingen van de OVAM over het afleveren van een grondstofverklaring opgeheven. Wat het Mestdecreet van 22 december 2006 betreft, worden de administratieve beroepen bij de Vlaamse Regering tegen alle beslissingen van de Mestbank rond (tijdelijke) nutriëntenemissierechten afgeschaft. Eveneens wordt de in het Mestdecreet van 22 december 2006 voorziene mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om nadere regels te bepalen voor het organiseren van een administratieve beroepsprocedure tegen de beslissingen van de Mestbank tot schorsing of intrekking van de erkenning van erkende mestvoerders en van erkende verzenders, expliciet geschrapt.

I. ALGEMENE TOELICHTING**A. Situering**

1. Het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (verder aangehaald als Bodemdecreet van 27 oktober 2006) voorziet in een georganiseerd administratief beroep bij de Vlaamse Regering tegen welbepaalde beslissingen van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM). Het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaal-kringlopen en afvalstoffen (verder aangehaald als Materialendecreet van 23 december 2011) voorziet in artikel 40 in een georganiseerd administratief beroep bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu tegen de beslissingen van de OVAM over het afleveren van een grondstofverklaring. Deze administratieve beroepsprocedures maken dat een administratieve overheid zich tweemaal over eenzelfde (aan)vraag kan uitspreken.

Het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (verder aangehaald als Mestdecreet van 22 december 2006) voorziet in artikel 32, eerste lid, in een georganiseerd administratief beroep bij de Vlaamse Regering tegen alle beslissingen van de Mestbank inzake de nutriëntenemissierechten en de tijdelijke nutriëntenemissierechten. Deze beslissingen zijn zeer technisch van aard, waarbij de Mestbank de in de regelgeving opgenomen bepalingen toepast op het concrete dossier. De administratieve beroepsprocedure houdt in dat een administratieve overheid zich nogmaals over eenzelfde (aan)vraag kan uitspreken.

Het Mestdecreet van 22 december 2006 voorziet respectievelijk in artikel 48, §1, vijfde lid, en in artikel 60, §1, achtste lid, in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om nadere regels te bepalen voor het organiseren van een administratieve beroepsprocedure tegen de beslissingen van de Mestbank tot schorsing of intrekking van de erkenning van erkende mestvoerders en van erkende verzenders.

Met het oog op administratieve vereenvoudiging, lastenvermindering en de versnelde afhandeling van bodemsaneringen en grondstofverklaringen wordt in het voorliggende ontwerp van decreet een deel van de voormelde administratieve beroepsmogelijkheden geschrapt. Daarmee geeft voorliggend ontwerp van decreet mee uitvoering aan de visie Omgeving van de Vlaamse Regering zoals uiteengezet in het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 31/1): “We evalueren kritisch de meerwaarde van de huidige overheidsactiviteiten, desgevallend om ruimte te maken voor nieuwe activiteiten die tegemoetkomen aan uitdagingen. (...) We blijven inzetten op het verder vereenvoudigen, verbeteren en versnellen van procedures met het oog op een realisatiegericht en efficiënt instrumentarium dat flexibel, toekomstbestendig is en gewapend tegen (gerechtelijke) beroepsprocedures. (...) We blijven rechtszekerheid garanderen, administratieve lasten verminderen, wetgeving vereenvoudigen en zinloze en overbodige regels afschaffen.” (pagina 156, regeerakkoord). En met het oog op het verder verbeteren van de omgevingskwaliteit geeft voorliggend ontwerp van decreet eveneens uitvoering aan de visie van de Vlaamse Regering: “Binnen het kader van de Europese regelgeving herzien we onze milieuregelgeving, inzonderheid de Vlareg-regelgeving en gaan voor een maximale vereenvoudiging.” (pagina 169, regeerakkoord).

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

2. De waarborgen die beoogd werden met de administratieve beroepsmogelijkheden inzake bodemsanering en grondstofverklaringen wegen niet langer op tegen de administratieve en economische kost ervan. Wat betreft bodemsanering, vertraagt de administratieve beroepsmogelijkheid de doorlooptijd van een dossier momenteel met ruim twee jaar. Het administratieve beroep moet worden uitgeput vooraleer men een juridictioneel beroep kan instellen. Beroepers, zowel particulieren als bedrijven, verkeren daardoor lange tijd in rechtsonzekerheid. Deze extra administratieve stap heeft, naast de kost voor de administratie van de Vlaamse Regering, dan ook een behoorlijke economische kostprijs. Dikwijls worden advocaten aangesteld om deze procedure te doorlopen en de onzekerheid over de uitkomst van het beroep maakt dat de betreffende terreinen tijdelijk moeilijk gevaloriseerd kunnen worden. Daarnaast worden gedurende die tijd niet de nodige stappen gezet om tot een effectieve sanering van de verontreinigde grond te komen. Er is daarentegen (economische en milieutechnische) nood aan een snelle afhandeling van de bodemsanering. Zowel het algemeen belang als de individuele betrokkenen zijn daarmee gebaat.

3. Daarbij komt dat de huidige administratieve beroepsprocedures inzake bodemsanering veelal technische beoordelingen betreffen, waarbij de Vlaamse Regering zich dient te beperken tot een marginale toetsing. Dit is zo voor de beroepen tegen beslissingen over het bodemsaneringsproject of het beperkt bodemsaneringsproject zoals geregeld in artikel 146 tot en met 152 (hierna ‘artikel 146-beroepen’ genoemd), maar ook voor een deel van de andere beroepen zoals geregeld in artikel 153 tot en met 155 (hierna ‘artikel 153-beroepen’ genoemd).

Artikel 153 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 maakt namelijk een onderscheid in de beoordeling van de administratieve beroepen naargelang de inhoud van de bestreden beslissing. Het administratief beroep is slechts een vol beroep als het betrekking heeft op beslissingen van de OVAM over de aanduiding van de saneringsplichtige, over de vrijstelling van de saneringsplicht, en over de exoneration van de verplichting om een siteonderzoek uit te voeren. Dit geldt met uitzondering van die onderdelen van voormelde beslissingen waarbij de OVAM als bodemsaneringsdeskundige uitspraak heeft gedaan, zoals bij het bepalen van de bron van de bodemverontreiniging en uitspraken over het veroorzaken en het ogenblik van ontstaan van de bodemverontreiniging. Voor deze aspecten van voormelde beslis-

singen én voor alle andere artikel 153-beroepen beperkt het administratief beroep zich tot een marginale toetsing waarbij de Vlaamse Regering uitspraak doet over de vermeende manifeste onredelijkheid van de bestreden beslissing van de OVAM of het betreffende onderdeel ervan. Het feit dat de decreetgever enkel een marginale toetsing wenselijk achtte omdat de beroepsinstantie niet over de expertise beschikt waarover de OVAM als bodemsaneringsdeskundige beschikt, benadrukt de techniciteit van deze dossiers. Het betreft beroepen over de conformiteit van bodemonderzoeken, uitspraken over de aard en de ernst van de bodemverontreiniging, afgeleverde eindverklaringen enzovoort.

Het aantal afgewerkte en hangende dossiers (zowel met betrekking tot de artikel 146-beroepen als de artikel 153-beroepen) wordt in het volgende overzicht weergegeven (toestand op 23 november 2020):

	Totaal dossiers	Afgewerkte dossiers (MB ondertekend)		Hangende dossiers	
	Aantal	Aantal	%	Aantal	%
2017	53	35	66%	18	34%
2018	40	9	22,5%	31	77,5%
2019	75	14	19%	61	81%
2020	43	4	9,3%	39	90,7%

Gedetailleerde informatie:

- 2017:
 - 4 beroepen (van de 53) conform artikel 146, Bodemdecreet van 27 oktober 2006: 1 is gegrond (= 25 procent), twee ongegrond en 1 is zonder voorwerp geworden;
 - 49 beroepen (van de 53) zijn conform artikel 153, Bodemdecreet van 27 oktober 2006: 3 onontvankelijk, 10 beroepen gegrond (= 20,5 procent), 10 ongegrond, 8 beroepen zonder voorwerp geworden;
 - nog 18 beroepen hangende;
- 2018:
 - 5 beroepen (van de 40) conform artikel 146, Bodemdecreet van 27 oktober 2006: 2 zijn gegrond (= 40 procent), 2 ongegrond en 1 is zonder voorwerp geworden;
 - 35 beroepen (van de 40) zijn conform artikel 153, Bodemdecreet van 27 oktober 2006: 2 beroepen gegrond (= 5,7 procent), 1 is ongegrond, 1 beroep is zonder voorwerp geworden;
 - nog 31 beroepen hangende;
- 2019:
 - 8 beroepen (van de 75) conform artikel 146, Bodemdecreet van 27 oktober 2006: 6 zijn gegrond (= 75 procent) en 2 ongegrond;
 - 67 beroepen (van de 75) conform artikel 153, Bodemdecreet van 27 oktober 2006: 6 werden onontvankelijk verklaard;
 - nog 61 beroepen hangende;
- 2020:
 - 4 beroepen (van de tot nu 43) conform artikel 146, Bodemdecreet van 27 oktober 2006: 3 zijn gegrond (= 75 procent), 1 ongegrond;
 - 39 beroepen zijn conform artikel 153, Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en nog hangende.

Dezelfde techniciteit doet zich voor bij de behandeling van administratieve beroepen tegen OVAM-beslissingen over het afleveren van een grondstofverklaring. De ingediende beroepen zijn bijna steeds louter technisch van aard. Voor de beoorde-

ling ervan is een grondige kennis van chemische processen nodig, niveau ingenieur of scheikundige. Voor sommige van de beroepen kan er op dit moment enkel getoetst worden aan artikel 36 van het Materialendecreet van 23 december 2011 dat vereist dat er geen negatieve effecten op het leefmilieu mogen zijn. Omdat dit een subjectief gegeven is of alleszins voor zeer ruime interpretatie vatbaar is, heeft de OVAM hiervoor een methodologie met een normenkader (bijvoorbeeld hoeveel zwavel mag in een product zitten) laten ontwikkelen door de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO). Voor de inschatting of een product aan de methodologie/het normenkader voldoet, moet men kennis hebben van de verschillende types van testen en analysetechnieken door erkende labo's enzovoort. Dit vereist inzicht in chemische processen en de afvalstoffensector. Het is niet zinvol dat een andere entiteit dan de OVAM zich hierin eveneens specialiseert om de beoordeling door de OVAM in administratief beroep over te kunnen doen.

Het gaat hier om een vijftal beroepen per jaar die grotendeels ongegrond worden verklaard.

4. De beslissingen van de Mestbank met betrekking tot (tijdelijke) nutriëntenemissierechten zijn eveneens uitermate technisch van aard. Deze beslissingen van de Mestbank komen tot stand door de in de regelgeving opgenomen bepalingen toe te passen op het concrete dossier. Gelet op de expertise van de Mestbank is het niet zinvol om deze beslissingen, die meestal louter een strikte toepassing van de in de regelgeving opgenomen bepalingen inhouden, nogmaals door een administratieve overheid te laten bekijken.

Het gaat om 10 à 15 beroepen per jaar die bijna steeds ongegrond worden verklaard.

De behandeling van administratieve beroepsprocedures bij de minister tegen beslissingen inzake schorsing of intrekking van een erkenning als erkend mestvoerder of erkend verzender houdt een dubbele beoordeling in en is een onnodige extra administratieve stap. De in het Mestdecreet van 22 december 2006 voorziene mogelijkheid om te voorzien in administratieve beroepsprocedures wordt verder geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006 (verder aangehaald als het VLAREME van 28 oktober 2016). Voor de duidelijkheid wordt ervoor geopteerd om deze mogelijkheid voor de Vlaamse Regering op te heffen.

Het gaat om maximaal 1 à 2 beroepen per jaar die bijna steeds ongegrond worden verklaard.

5. De huidige procedures hebben tot gevolg dat de rechtsonderhorige zijn argumenten tegen een beslissing of zienswijze van de administratieve overheid doorgaans slechts kan voorleggen in het kader van een administratief beroep. Vaak worden nog onduidelijkheden uitgeklaard tijdens de administratieve beroepsprocedure of stukken bijgebracht die ook tijdens de procedure in eerste administratieve aanleg hadden kunnen worden toegevoegd.

Indien de rechtsonderhorige de kans wordt geboden om wel (bijkomende) argumenten en/of stukken bij te brengen, in voorkomend geval rekening houdende met de zienswijze van de bevoegde administratie, zal in veel gevallen de noodzaak om een administratief of jurisdictioneel/gerechtelijk beroep in te stellen hoe dan ook wegvallen.

Om deze redenen dient in de toepasselijke uitvoeringsbesluiten (het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (VLAREBO-besluit van 14 december 2007), het besluit van de Vlaamse Regering van 17 febru-

ari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (VLAREMA van 17 februari 2012) en het VLAREME van 28 oktober 2016)) bijkomend te worden bepaald dat de bevoegde administratieve overheid in de betrokken procedures géén eindbeslissing kan nemen zonder de betrokkene schriftelijk en/of mondeling te hebben gehoord. Deze verplichting moet in ieder geval gelden vooraleer de administratieve overheid een verzoek of vraag van de betrokkene afwijst of niet inwilligt, of vooraleer de administratieve overheid een voor de betrokkene negatieve of ongunstige beslissing neemt. Dit hoorrecht kan slechts optimaal worden uitgeoefend indien op voorhand de motieven worden meegedeeld op grond waarvan de administratieve overheid een voor de betrokkene negatieve of ongunstige beslissing zou nemen, hetgeen dan ook dient te worden voorzien in de uitvoeringsbesluiten. Op deze manier wordt de garantie op kwaliteitsvolle en goed gemotiveerde administratieve beslissingen versterkt.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

6. Met voorliggend ontwerp van decreet wordt voorgesteld om de administratieve beroepsmogelijkheden tegen beslissingen van de OVAM inzake bodemsanering en over het afleveren van een grondstofverklaring op te heffen, althans met uitzondering van de zogenaamde artikel 146-beroepen inzake bodemsanering. Deze artikel 146-beroepen blijven behouden omwille van de standstillverplichting, zoals hierna zal worden uiteengezet onder het onderdeel Impactanalyse. Daar het merendeel van de beslissingen in administratief beroep slechts een marginale toetsing inhouden die eveneens door middel van een jurisdictioneel beroep bij een administratieve rechtbank kan verkregen worden, wordt de rechtspositie van beroepers niet in aanzienlijke mate aangetast. Enkel de mogelijkheid tot het instellen van een vol beroep voor de vermelde beslissingen wordt niet volledig ondervangen door het rechterlijk beroep. De beroepsprocedure biedt hier echter louter een mogelijkheid voor de adressant van de OVAM-beslissing om de Vlaamse Regering over dezelfde feiten als de OVAM een beoordeling te laten uitvoeren. Door de administratieve beroepsprocedure af te schaffen is er sneller duidelijkheid over de saneringsplicht. De beslissingen van de OVAM ter zake zijn dan onmiddellijk definitief, behoudens een eventueel beroep bij de bevoegde administratieve rechter. De beslissingen die thans worden genomen in graad van administratief beroep kunnen ook worden bestreden bij de Raad van State. Het weglaten van de dubbele beoordeling als extra administratieve stap vereenvoudigt en versnelt de procedure. De totale procedure wordt korter, goedkoper, eenduidiger en eenvoudiger.

Met voorliggend ontwerp van decreet wordt eveneens voorgesteld om de administratieve beroepsmogelijkheden tegen alle beslissingen van de Mestbank inzake de nutriëntenemissierechten en de tijdelijke nutriëntenemissierechten op te heffen. Bij de afschaffing van de beroepsprocedure kan de betrokkene nog steeds een beroep instellen bij de gewone rechtbanken. Tegen beslissingen van de Mestbank inzake schorsing of intrekking van een erkenning als erkend mestvoerder of erkend verzender is, zoals het geval is voor beslissingen die thans genomen worden in graad van administratief beroep, een beroep bij de Raad van State mogelijk.

Impactanalyse

7. Hieronder wordt per type beroepsmogelijkheid ingegaan op de impact van dit ontwerp van decreet en wordt in het bijzonder getoetst aan de standstillverplichting zoals gewaarborgd onder artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. Dit artikel draagt de bevoegde wetgevers op om het recht op bescherming van de gezondheid en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat deze bepaling een standstillverplichting inhoudt, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever een bestaand beschermingsniveau, dat wordt geboden door van toepassing zijnde regelge-

ving, in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen voorhanden zijn die verband houden met het algemeen belang. De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, heeft gesteld dat voor een vermindering van het bestaande beschermingsniveau redenen voorhanden moeten zijn die verband houden met het algemeen belang en dat de overheid moet zijn overgegaan tot een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen. De overheid beschikt daarbij over een discretionaire bevoegdheid. Tot een schending van het standstillbeginsel vervat in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet kan aldus maar besloten worden indien aan de volgende voorwaarden is voldaan. Het moet vooreerst gaan om een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau van het leefmilieu. Wanneer het beschermingsniveau verhoogt, niet daalt of niet aanzienlijk daalt wordt het standstillbeginsel niet geschonden. In geval van een aanzienlijke daling, wordt niet tot een schending besloten wanneer deze daling van het beschermingsniveau gerechtvaardigd wordt door redenen van algemeen belang. De standstillverplichting mag verder niet zo worden begrepen dat ze de decreetgever zou verbieden wijzigingen aan te brengen aan de bestaande regelgeving. Zij verbiedt maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij onts zegt de decreetgever niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meeste adequate wijze kan worden gewaarborgd.

De vraag of een bepaling onder het toepassingsgebied van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet valt wordt in recente rechtspraak beantwoord door na te gaan of bepalingen belangrijke gevolgen "zouden kunnen hebben voor de omwonenden en voor de openbare ruimte"¹. Telkens wanneer een wijziging de rechten voor de omwonenden zou kunnen aantasten of gevolgen zou kunnen hebben voor de openbare ruimte, wordt in principe het standstillbeginsel van toepassing geacht. Het Grondwettelijk Hof hecht een bijzonder belang aan de waarborgen die geboden worden aan derden om het recht op hun leefmilieu te beschermen. Ook wijzigingen aan administratieve beroepsprocedures vallen mogelijk onder het toepassingsgebied van het standstillbeginsel. Wat de inspraakmogelijkheden en administratieve beroepsmogelijkheden betreft, kan specifiek gewezen worden op het arrest nr. 80/2019 van 23 mei 2019. In dat arrest vernietigde het Grondwettelijk Hof een Vlaams decreet dat erin voorzag dat een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden niet langer verplicht was voor de opsplitsing van een perceel in één bebouwde en één onbebouwde kavel wegens strijdigheid met het standstillbeginsel van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. De afschaffing van de omgevingsvergunningsplicht voor het verkavelen van gronden voor de opsplitsing van een perceel in één bebouwde en één onbebouwde kavel, werd door het Grondwettelijk Hof problematisch geacht omdat aan het betrokken publiek een mogelijkheid tot inspraak tijdens het openbaar onderzoek werd ontnomen, alsook door het feit dat de aanvrager van de vergunning en de leden van het betrokken publiek de mogelijkheid werd ontnomen om administratief beroep in te stellen.

Bij de omgevingsvergunning biedt het openbaar onderzoek aan het betrokken publiek een mogelijkheid tot inspraak, die een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast kunnen de aanvrager van de vergunning en de leden van het betrokken publiek administratief beroep instellen en hebben zij als beroepindieners het recht om gehoord te worden. Bij de omgevingsvergunning biedt de mogelijkheid voor derden om administratief beroep in te stellen dan ook een waarborg van de naleving van de regels en de goede ruimtelijke ordening. In het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 is de situatie evenwel niet vergelijkbaar. De beslissingen die genomen worden in het kader van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 zijn er immers vooral op gericht om te verzekeren dat de

¹ Zie onder meer GwH 16 juni 2016, 94/2016, B.5 en GwH 23 mei 2019, 80/2019, B.3.3.

adressanten van de regels deze ook daadwerkelijk naleven. De administratieve beroepen worden in het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 vooral aangewend om te ontkomen aan de verplichtingen die uit het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 volgen en veel minder als waarborg ter bescherming van het leefmilieu. Ze strekken er hoofdzakelijk toe om de patrimoniale rechten van de adressant van een beslissing te waarborgen. Dit is anders voor de beslissingen van de OVAM die gelden als meldingsakte of omgevingsvergunning, vermits deze ook een waarborg bieden ter bescherming van het leefmilieu van derden. Niet alle administratieve beroepen uit het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 bieden dus dezelfde waarborgen ter bescherming van het leefmilieu. Er dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de zogenaamde artikel 146-beroepen – een beroepsmogelijkheid die niet wordt opgeheven – en de artikel 153-beroepen. Hieronder wordt hier meer in detail op ingegaan voor elke categorie.

Artikel 146-beroepen

Er zijn een aantal zeer specifieke elementen aanwezig die in het licht van het standstillbeginsel van belang zijn: de conformverklaring van het bodemsaneringsproject geldt als meldingsakte of omgevingsvergunning voor het uitvoeren van de bodemsaneringswerken, het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 voorziet erin dat in een aantal gevallen adviezen moeten worden ingewonnen en een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd, het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 voorziet erin dat het conformiteitsattest van het bodemsaneringsproject ter kennis dient te worden gebracht van een aantal betrokken personen en instanties en het conformiteitsattest moet door aanplakking bekendgemaakt worden en via de plaatsen voorbehouden voor de officiële berichten. Artikel 52 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 biedt de OVAM bovendien onder bepaalde voorwaarden in individuele gevallen en op gemotiveerd verzoek de mogelijkheid om af te wijken van de voorwaarden opgelegd door of krachtens titel V. Exploitatie van inrichtingen en activiteiten en erkende personen van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 voorzien dan ook in diverse waarborgen inzake de bekendmaking en inspraak bij een conformverklaring van het bodemsaneringsproject. Dit geldt niet alleen voor de personen die rechtstreeks aangeschreven worden, maar ook voor het publiek. Net zoals bij de omgevingsvergunning biedt het openbaar onderzoek aan het betrokken publiek dus een mogelijkheid tot inspraak, onder meer om in geval van een afwijkingaanvraag een standpunt in te nemen over de overeenstemming van de afwijking met de goede plaatselijke aanleg en de vraag of de aanvraag een gelijkwaardige bescherming van mens en milieu biedt.

Als bodemverontreiniging kan worden behandeld door bodemsaneringswerken die maximaal 180 dagen in beslag nemen en slechts een beperkte impact hebben op mens en milieu, kan in plaats van een bodemsaneringsproject een beperkt bodemsaneringsproject worden opgesteld op voorwaarde dat de eigenaars en gebruikers van de gronden waarop bodemsaneringswerken zullen plaatsvinden die noodzakelijk zijn om het beperkt bodemsaneringsproject uit te voeren, zich schriftelijk akkoord verklaren met de uitvoering van de bodemsaneringswerken. Het beperkt bodemsaneringsproject wordt geregeld door de artikelen 56 tot en met 61 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006. Net zoals bij het gewoon bodemsaneringsproject geldt het conformiteitsattest ook hier als meldingsakte of omgevingsvergunning en bestaat ook hier de mogelijkheid om in individuele gevallen af te wijken van de voorwaarden opgelegd door of krachtens titel V van het DABM en de VCRO. Vermits het om een versnelde procedure gaat en de bodemsaneringswerken slechts een beperkte impact hebben op mens en milieu, wordt niet voorzien in een openbaar onderzoek. Het conformiteitsattest van het beperkt bodemsaneringsproject moet wel aangeplakt worden, zodat belanghebbenden administratief beroep kunnen aantekenen.

Het afschaffen van de mogelijkheid voor belanghebbende derden om een administratief beroep conform artikel 146 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 aan te tekenen, zou betekenen dat hen een waarborg wordt ontnomen om hun leefmilieu te beschermen. Dit kan mogelijk beschouwd worden als een aanzienlijke daling van het bestaande beschermingsniveau. Temeer omdat artikel 52 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 de mogelijkheid biedt om binnen bepaalde grenzen af te wijken van dwingende milieuvoorwaarden of van dwingende bepalingen inzake stedenbouw. Daarbij komt nog dat het administratief beroep rechtsbescherming biedt aan belanghebbenden wanneer onterecht toepassing gemaakt wordt van de versnelde procedure van het 'beperkt' bodemsaneringsproject en het bodemsaneringsproject afgehandeld zou moeten worden volgens de gewone procedure. Deze beroepsmogelijkheid wordt daarom op dit ogenblik behouden.

Artikel 153-beroepen

Voor wat betreft de artikel 153-beroepen onderscheiden we verschillende categorieën.

Een eerste categorie is het vol beroep tegen de beslissing over de aanduiding van de saneringsplichtige, de vrijstelling van de saneringsplicht of de exoneration van de verplichting om een siteonderzoek uit te voeren. In het licht van het standstill-beginsel rijst de vraag of de afschaffing van het voormelde administratief beroep bij de Vlaamse Regering als een (aanzienlijke) daling van het bestaande beschermingsniveau van het leefmilieu moet worden beschouwd. Uit rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie voetnoot 1) blijkt dat in dat verband vooral belang wordt gehecht aan de waarborgen die geboden worden aan derden om het recht op hun leefmilieu te beschermen. Hoewel dit vol beroep openstaat voor 'alle belanghebbenden' beoogt deze beroepsmogelijkheid in werkelijkheid vooral om de adressant van de beslissing tot aanduiding van de saneringsplichtige, de vrijstelling van de saneringsplicht en de exoneration van de verplichting om een siteonderzoek uit te voeren, te beschermen. Dat blijkt uit het feit dat zij als enige in kennis moeten worden gesteld van de beslissing². Deze beslissingen dienen ook niet publiek bekend gemaakt te worden (bijvoorbeeld door aanplakking) om derden in staat te stellen om beroep aan te tekenen.

De beslissingen die kunnen worden aangevochten door artikel 153-beroepen hebben dus niet dezelfde impact voor het publiek. Deze beslissingen zijn er vooral op gericht om te verzekeren dat de adressanten van de regels inzake bodemsanering die ook daadwerkelijk naleven. De artikel 153-beroepen worden dus vooral aangewend om te ontkomen aan de verplichtingen die uit het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 volgen en veel minder als waarborg ter bescherming van derden of het leefmilieu. De artikel 153-beroepen blijken vooral te beogen om de (patrimoniale) rechten van de adressant van de beslissing te waarborgen ten aanzien van wie bepaalde (milieu)verplichtingen inzake de bodem opgelegd worden (zoals de verplichting om een bodemonderzoek uit te voeren, de aanduiding van de saneringsplichtige en de weigering van een vrijstelling van de saneringsplicht). Deze bieden dus geen – of slechts uiterst ondergeschikt – een waarborg ter bescherming van het leefmilieu, zo ook niet van derden.

De voornaamste focus van het vol beroep overeenkomstig artikel 153 Bodemdecreet van 27 oktober 2006 bestaat erin om de rechten van de saneringsplichtige en de rechtstreeks betrokken personen (zoals de eigenaar, gebruiker, rechtsopvolger) te beschermen, veel meer dan dat het beroep ook beoogt om waarborgen te bieden die omwonenden in staat moeten stellen om het leefmilieu of hun leefomgeving te beschermen. De arresten van de Raad van State die betrekking hebben op dit contentieux lijken dit ook te bevestigen. Uit een steekproef blijkt dat de

² Zie artikel 11, tweede lid, Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en artikel 52, tweede en vierde lid, VLAREBO-besluit van 14 december 2007.

verzoekende partij in deze procedures doorgaans de aanduiding als saneringsplichtige of de beslissing tot weigering van de toekenning van de vrijstelling van de saneringsplicht betwist. Het gaat dus om gevallen waarin de verzoeker beoogt te ontkomen aan de verplichtingen die gepaard gaan met de aanduiding als saneringsplichtige³. In bepaalde gevallen komt de eigenaar van de grond tussen om de beslissing waarbij de vrijstelling van de saneringsplicht van de exploitant werd geweigerd, te ondersteunen (en aldus zelf zijn eigen rechten te vrijwaren)⁴. Het is overigens ook maar de vraag of het beroep openstaat voor een loutere derde (bijvoorbeeld een omwonende) en of die als belanghebbende kan worden beschouwd in het kader van een beslissing tot aanduiding of vrijstelling van de saneringsplichtige. Anders dan de beslissing waarbij het bodemsaneringsproject conform verklaard wordt, geven de betrokken beslissingen ook geen toelating om bepaalde werken of exploitaties uit te voeren, laat staan dat ze de mogelijkheid zouden bieden om af te wijken van de voorwaarden opgelegd door of krachtens titel V van het DABM of de VCRO. De beslissing tot aanduiding van de saneringsplichtige, de vrijstelling van de saneringsplicht en de exoneration van de verplichting om een siteonderzoek uit te voeren, heeft geen rechtstreekse gevolgen op de leefomgeving of de ruimtelijke ordening. De afschaffing van dit vol beroep kan daarom hoogstens een geringe en zeker geen aanzienlijke daling van het beschermingsniveau tot gevolg hebben.

Een tweede categorie zijn de overige artikel 153-beroepen (die geen vol beroep zijn⁵), en die eveneens vooral beogen rechtsbescherming te bieden aan de adressant van de beslissing. De beslissing moet aan de adressant ter kennis gebracht worden, maar moet verder niet publiek bekendgemaakt worden om derden in staat te stellen om beroep aan te tekenen. Dit wijst erop dat de beroepsmogelijkheden er niet op gericht zijn om het leefmilieu van derden te beschermen en aldus geen – minstens slechts een beperkte waarborg – bieden. De beslissingen waartegen administratief beroep aangetekend wordt, verlenen verder ook geen toestemming tot het uitvoeren van vergunningsplichtige werken of handelingen. Daarom kan ook voor deze beroepen besloten worden dat ze vooral beogen om de (patrimoniale) rechten van de adressant van de beslissing te waarborgen en geen – of slechts uiterst ondergeschikt – een waarborg bieden ter bescherming van de leefomgeving van derden of het leefmilieu. De arresten van de Raad van State die betrekking hebben op dit contentieux lijken – net zoals inzake het hoger besproken contentieux inzake de aanduiding en vrijstelling van saneringsplicht – dit ook te bevestigen. Uit een steekproef blijkt ook hier dat de verzoekende partij met het indienen van een vernietigingsberoep beoogt te ontkomen aan de verplichtingen die hem opgelegd worden⁶. De beroepsprocedures worden dus ook hier vooral aangewend ter vrijwaring van de patrimoniale rechten van de betrokkenen, veeleer dan dat ze aangewend worden ter bescherming van het leefmilieu. De afschaffing van deze beroepen vormt aldus geen aanzienlijke vermindering van het bestaand beschermingsniveau. Zelfs als de afschaffing van deze beroepen toch als een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau zou worden beschouwd, kan deze daling gerechtvaardigd worden door dwingende redenen van algemeen belang, aangezien

³ Zie bijvoorbeeld RvS 8 november 2018, 242.884; RvS 13 februari 2014, 226.402; RvS 15 oktober 2015, 232.563; RvS 17 september 2013, 224.665; RvS 29 oktober 2015, 232.745; RvS 18 oktober 2018, 242.689; RvS 26 januari 2017, 237.165; RvS 28 februari 2019, nr. 243.833; RvS 23 mei 2019, 244.589; RvS 13 december 2012, 221.729 (over de vrijstelling van saneringsplicht) en RvS 15 mei 2014, 227.393 (over de aanmaning om tot bodemsanering over te gaan).

⁴ Zie bijvoorbeeld RvS 20 oktober 2011, 215.852 en RvS 15 oktober 2015, 232.463.

⁵ Zie artikel 27, §1, tweede lid, artikel 27quiquies, artikel 28ter, derde lid, artikel 31, §3, derde lid, artikel 35, tweede lid, artikel 40, derde lid, artikel 46bis, artikel 65, artikel 68, tweede lid, artikel 71, §1, tweede lid, artikel 72, §1, tweede lid, artikel 82decies, artikel 115, §5, artikel 122, §6, en artikel 128, Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

⁶ Zie bijvoorbeeld RvS 22 januari 2015, 229.916; RvS 9 juli 2015, 231.895; RvS 17 september 2013, 224.666; RvS 19 november 2015, 232.929; RvS 8 november 2018, 242.882 (over weigering vrijstelling van de verplichting een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren) en RvS 8 maart 2018, 240.977 (waarin de aanmaning tot beschrijvend bodemonderzoek wordt betwist).

deze maatregel grote efficiëntiewinsten oplevert en zorgt voor een snellere administratieve afhandeling van saneringen.

Er kan worden opgemerkt dat een specifiek administratief beroep uit het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 eerder reeds werd afgeschaft. Tot voor de wijziging bij decreet van 28 maart 2014⁷ voorzag artikel 140, §1, tweede lid, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 dat tegen de beslissing van de OVAM tot vaststelling van een site van potentieel verontreinigde gronden administratief beroep openstond bij de Vlaamse Regering. Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit administratief beroep werd afgeschaft ter vereenvoudiging van de procedure en rekening houdende met het feit dat nog nooit een beroep werd ingesteld en hoe dan ook beroep openstaat tegen de sitevaststelling door de Vlaamse Regering. De afschaffing van deze administratieve beroepsmogelijkheid heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen of voorbehouden omtrent de overeenstemming met het standstillbeginsel. In het advies bij het voorontwerp maakt de Raad van State geen opmerkingen hieromtrent⁸. Mogelijk heeft, naast het feit dat er nooit werd gebruikgemaakt van deze beroepsmogelijkheid, het feit dat de beroepsmogelijkheid vooral beoogt om de personen die een zakelijk of persoonlijk recht hebben op een grond die deel uitmaakt van een site te beschermen en minder de bescherming van het leefmilieu beoogt, hierin een rol gespeeld.

Beroepen inzake grondstofverklaringen

Ook het afschaffen van deze beroepsmogelijkheid voldoet aan de standstillverplichting. Gelet op de aard van de beslissing en het feit dat niet concreet bepaald is wie beroep kan instellen, kan aangenomen worden dat deze beroepsprocedure bedoeld is om de aanvrager die een grondstofverklaring aanvraagt maar geweigerd ziet door de OVAM (artikel 2.4.2.4 van het VLAREMA van 17 februari 2012) en de houder van een grondstofverklaring die opgeheven wordt door de OVAM (artikel 2.4.3.1, §2, vierde lid, VLAREMA van 17 februari 2012) een mogelijkheid te bieden om administratief beroep in te stellen. Het zijn zij die geconfronteerd worden met de nadelige beslissing van de OVAM, zodat het beroep erop gericht is om hun rechten te vrijwaren. Bovendien is gebleken dat dergelijke beslissingen zelden aanleiding geven tot een juridisch dispuut (zeker niet door derden). Ook hier is het dus zo dat het afschaffen van het administratief beroep geen waarborg ter bescherming van het leefmilieu ontnemt aan het betrokken publiek waardoor er geen sprake is van een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau.

Daarbij kan worden opgemerkt dat het slechts gaat om een vijftal beroepen per jaar die grotendeels ongegrond worden verklaard. Ook dit element kan worden meegenomen in de beoordeling van de standstillverplichting.

Beroepen inzake beslissingen van de Mestbank inzake (tijdelijke) nutriëntenemissierechten

Bij afschaffing van deze administratieve beroepsmogelijkheid is evenmin een schending van de standstillverplichting aan de orde. De administratieve beroepsmogelijkheid staat immers enkel open voor de betrokken landbouwer (zie artikel 32, eerste lid, Mestdecreet van 22 december 2006 en artikel 7.1.4, 7.4.2.6 en 7.6.1, §6, VLAREME van 28 oktober 2016) en niet voor bijvoorbeeld andere belanghebbenden of het betrokken publiek. De administratieve beroepsmogelijkheden voorzien bijgevolg niet in de mogelijkheid voor derden om beroep aan te tekenen ter bescherming van hun leefomgeving of van het leefmilieu. Bij een afschaffing van

⁷ Artikel 72 van het decreet van 28 maart 2014 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming.

⁸ Adv. RvS 54.671/1 van 16 januari 2014 over een voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming.

de administratieve beroepsmogelijkheid is er bijgevolg geen sprake van een daling van het beschermingsniveau geboden door de bestaande wetgeving, en bijgevolg ook niet van een aanzienlijke daling.

Daarbij kan worden opgemerkt dat het slechts gaat om 10 à 15 beroepen per jaar die bijna steeds ongegrond worden verklaard. Ook dit element kan worden meegenomen in de beoordeling van de standstillverplichting.

Beroepen inzake beslissingen van de Mestbank inzake schorsing of intrekking van een erkenning als erkend mestvoerder of erkend verzender

Ook hier is een beroep enkel mogelijk door de betrokken erkende mestvoerder (artikel 9.4.6.3, §1, VLAREME van 28 oktober 2016) of erkende verzender (artikel 9.5.9.16, §5, VLAREME van 28 oktober 2016). De administratieve beroepsmogelijkheid dient bijgevolg enkel hun belangen en heeft dus niets te maken met een mogelijkheid tot inspraak in het belang van de bescherming van de leefomgeving of het leefmilieu. Een schending van de standstillverplichting bij afschaffing van deze administratieve beroepsmogelijkheid is hier dus evenmin aan de orde. De omstandigheid dat de afschaffing van de beroepsmogelijkheid voor de erkende verzender een bepaald ongunstig effect heeft in die zin dat hij de kans verliest op een van rechtswege inwilliging van zijn beroep doordat bij het niet-respecteren van de beroepstermijn zijn beroep geacht wordt ingewilligd te zijn, maakt niet dat de afschaffing van de beroepsmogelijkheid een schending zou kunnen uitmaken van de standstillverplichting.

Daarbij kan worden opgemerkt dat het slechts gaat om maximaal 1 à 2 beroepen per jaar die bijna steeds ongegrond worden verklaard. Ook dit element kan worden meegenomen in de beoordeling van de standstillverplichting.

Het voorliggend ontwerp van decreet voldoet aldus aan artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, meer bepaald aan de daarin begrepen standstillverplichting. De opheffing van de administratieve beroepen wordt hoe dan ook gemilderd doordat bijkomend wordt voorzien in een hoorplicht.

8. De opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden stelt ook vanuit de verplichtingen van het Verdrag van Aarhus geen probleem. Het volstaat om enkel een rechterlijk beroep te hebben en geen administratief beroep.

Indien de aangevochten OVAM-beslissing of beslissing van de Mestbank onder artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus valt, volstaat het overeenkomstig artikel 9.3 van het verdrag dat er een mogelijkheid is om deze beslissingen aan te vechten met een bestuursrechtelijke of een rechterlijke procedure. Een georganiseerd administratief beroep kan beschouwd worden als een 'bestuursrechtelijke' procedure. Het ene of het andere volstaat dus. Een administratieve beroepsmogelijkheid is niet noodzakelijk wanneer een rechterlijke procedure wordt voorzien.

Wat betreft beslissingen die onder artikel 9.2 van het Verdrag van Aarhus vallen, voorziet het Verdrag van Aarhus dat een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan mogelijk moet zijn (waarbij de eis tot uitputting van een herzieningsprocedure bij een niet-onafhankelijke bestuursrechtelijke instantie toegelaten is). Wat betreft de rechterlijke herzieningsprocedure (of bij een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan) moet opgemerkt worden dat die moet toelaten om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van het aangevochten besluit. Een rechterlijke herzieningsprocedure die deze mogelijkheden biedt, bestaat in casu. De OVAM-beslissingen inzake bodemsanering waartegen geen georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheid meer zal worden voorzien, kunnen thans worden aangevochten bij de Raad van State middels een verzoek

tot nietigverklaring en een tot schorsing (bij uiterst dringende noodzakelijkheid). Voor de Raad van State kan de materiële en formele rechtmatigheid van voormelde beslissingen worden bestreden. Ook hier blijkt een administratieve beroepsmogelijkheid niet noodzakelijk te zijn.

Tegen de betrokken beslissingen van de Mestbank – waartegen niet langer een georganiseerd administratief beroep wordt voorzien – staat nog steeds een jurisdictioneel/gerechtelijk beroep open.

9. Wanneer het georganiseerd administratief beroep wegvalt, kan een belanghebbende tegen de betrokken OVAM- of Mestbankbeslissing onmiddellijk een annulatie- en eventueel schorsingsberoep bij de Raad van State indienen. Vermits in de gevallen waarin er geen administratieve beroepsmogelijkheden meer zullen zijn, die procedures ingeleid zullen worden tegen beslissingen van de OVAM of van de Mestbank, zullen de ermee gepaard gaande kosten, voornamelijk bestaande uit ereloonfacturen van de desgevallend in te schakelen advocaten, gedragen moeten worden door respectievelijk de OVAM of de Mestbank. In de huidige situatie waarin procedures bij de Raad van State enkel ingesteld kunnen worden na het uitputten van het georganiseerd administratief beroep, zijn die procedures gericht tegen de in beroep door de minister genomen besluiten zoals voorbereid door het departement Omgeving, wat betreft de OVAM-beslissingen, of door de Mestbank, wat betreft de Mestbankbeslissingen. De kosten gepaard gaand met de procedures van de Raad van State tegen beroepsbesluiten worden gedragen door het departement Omgeving dat, in de huidige situatie, instaat voor de opvolging van die procedures. De huidige werkingsmiddelen voor de opvolging van gerechtelijke procedures, evenals de middelen voor de op 0,5 vte ingeschatte vereiste extra personeelsinzet bij de OVAM (zie infra randnummer 10) zullen worden overgedragen aan de OVAM wanneer ze bij het departement Omgeving vrijkomen. De overige kosten dienen te worden opgevangen binnen de interne werkingsmiddelen van de OVAM. Deze kosten zullen desgevallend slechts geleidelijk stijgen na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, zodat een en ander op termijn zou kunnen worden herbekeken.

10. Op termijn zal de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden tegen OVAM-beslissingen zorgen voor een werklastbesparing bij het departement Omgeving. Dit zal evenwel nog eerst alle hangende beroepsprocedures moeten behandelen zodat de minister hierin nog een beroepsbesluit kan nemen. Daarnaast zal het de zogenaamde artikel 146-beroepen moeten blijven behandelen. Het is evenwel mogelijk dat het wegvallen van de andere georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheden, de zogenaamde artikel 153-beroepen, een beperkte extra personeelsinzet aan de zijde van de OVAM zal vragen. De OVAM zal de procedures die bij de Raad van State worden ingeleid tegen haar beslissingen moeten beheren. Bovendien zal de OVAM na een eventuele vernietiging van een beslissing over aanduiding van de saneringsplichtige of vrijstelling van de saneringsplicht een herstelbeslissing moeten nemen, terwijl dit in de huidige situatie niet het geval is, aangezien de beslissing van de minister in de plaats komt van een opgeheven OVAM-beslissing en bijgevolg ook eventuele herstelbeslissingen momenteel door de minister worden genomen. De opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden betekent anderzijds ook een vermindering van de werklast bij de OVAM. Na het instellen van een administratief beroep wordt door de OVAM immers het administratief dossier samengesteld en overgemaakt aan de minister, waarbij ook een analyse wordt gegeven van het administratief beroep en de beroepsargumenten. Deze werklast zou dan verdwijnen voor de OVAM. Dit alles in beschouwing genomen, wordt de extra personeelsinzet bij de OVAM ingeschat op 0,5 vte.

Op termijn zal de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden weinig of geen impact hebben op de werklast van de Vlaamse Landmaatschappij.

Enerzijds kan de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden bij de Vlaamse Regering tegen Mestbankbeslissingen ertoe leiden dat meer gerechtelijke procedures opgestart worden. De opvolging van deze rechtszaken kan een verhoging inhouden van de werklast van de Mestbank en van de juridische dienst van de Vlaamse Landmaatschappij. Deze verhoging zal evenwel beperkt zijn in die zin dat er in het recente verleden jaarlijks slechts gemiddeld 10 à 15 beroepen aanhangig werden gemaakt bij de minister tegen een Mestbankbeslissing.

Anderzijds zal de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden bij de Vlaamse Regering tegen Mestbankbeslissingen ertoe leiden dat de Mestbank geen voorbereidende nota's meer dient uit te werken op grond waarvan de minister een beroepsbesluit neemt. Dit zal in principe leiden tot een vermindering van de werklast van de Mestbank. Ook hier geldt, gelet op het beperkt aantal beroepen dat aanhangig wordt gemaakt bij de minister, dat deze verlaging van de werklast beperkt zal zijn.

Implementatie

Aangezien er wijzigingen vereist zijn van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, het VLAREMA van 17 februari 2012 en het VLAREME van 28 oktober 2016, wordt het bepalen van de datum van inwerkingtreding van voorliggend ontwerp van decreet gedelegeerd aan de Vlaamse Regering (artikel 33 van voorliggend ontwerp van decreet). De invoering van het hoorrecht dient bovendien samen te vallen met de afschaffing van de beroepsmogelijkheden zodat er geen vacuüm ontstaat waarin de rechtsonderhorige aan rechtsbescherming inboet.

Er wordt in een overgangsbepaling voorzien (artikel 32 van voorliggend ontwerp van decreet) voor de administratieve beroepen die nog hangende zijn ten tijde van de inwerkingtreding van voorliggend ontwerp van decreet. Die zullen worden afgehandeld overeenkomstig de procedurele bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 (de opgeheven artikelen 153 tot en met 155), het Materialen-decreet van 23 december 2011, het Mestdecreet van 22 december 2006 en/of hun uitvoeringsbesluiten die van toepassing waren ten tijde van het indienen van het administratief beroep.

C. Totstandkomingsprocedure

C.1. Advies van de Minaraad

De Minaraad heeft op 21 januari 2021 zijn advies afgeleverd.

De Minaraad merkt vooreerst op dat de vraag of het afschaffen van de betrokken administratieve beroepsmogelijkheden belanghebbende derden een waarborg om hun leefmilieu te beschermen ontneeft, door de Raad van State dient te worden onderzocht in zijn advies.

Deze opmerking leidt niet tot een aanpassing van de tekst.

De Minaraad vraagt vervolgens dat de Vlaamse overheid een studie laat uitvoeren (of zelf uitvoert) naar de redenen waarom de administratieve beroepen in de betrokken regelgevingen gegrond dan wel ongegrond zijn, naar de manieren waarop de kwaliteit van beslissingen in eerste aanleg verbeterd kan worden om de behoefte aan een beroepsmogelijkheid te beperken (bijvoorbeeld het vermelde recht voor betrokkenen om gehoord te worden voordat de overheid een beslissing neemt) en naar remedies voor problemen door het afschaffen van een beroepsrecht. Voor dat laatste denkt de Minaraad aan het recht voor de administratie om haar beslissing te heroverwegen, dit voor de gevallen waarin door de betrokkene(n) aannemelijk kan worden gemaakt dat de beslissing in eerste aanleg gebreken vertoont. Zo kan

de administratie zelf inschatten of het de moeite loont om een dossier te heropenen maar is tegelijk nog een tussenstap mogelijk zodat in sommige gevallen een kostelijke en tijdrovende procedure bij de Raad van State vermeden kan worden.

Het uitvoeren van een studie is in deze niet gewenst.

Ten eerste dient gesteld te worden dat de redenen waarom de administratieve beroepen in de betrokken regelgevingen gegrond of ongegrond zijn, weinig relevantie hebben met het beoogde doel van de afschaffing van enkele administratieve beroepsprocedures in het kader van administratieve vereenvoudiging. Een dergelijk onderzoek zou er bovendien toe leiden dat er onnodig veel tijd verloren zou gaan, terwijl het duidelijk is dat elk dossier in concreto dient te worden onderzocht om tot een beoordeling te komen. Elk feit en element in een administratief dossier is van belang om te kunnen besluiten tot een gegrondheid of ongegrondheid. Bij een studie zouden honderden beslissingen in eerste aanleg, administratieve beroepen en besluiten dienen onderzocht te worden om daarna tot de conclusie te komen dat elk administratief beroep anders is. Het is dan ook duidelijk dat een studie naar de redenen van gegrondheid of ongegrondheid, waarbij het resultaat een lijst van tientallen redenen is, weinig nut heeft en overbodig is.

Wat het onderzoek naar de manieren waarop het verbeteren van de kwaliteit van de beslissingen in eerste aanleg betreft, kan verwezen worden naar de aanpassing van de procedure in eerste administratieve aanleg. De noodzaak om de procedure in eerste administratieve aanleg te versterken met een hoorrecht werd reeds noodzakelijk bevonden om eventuele negatieve effecten van het wegvallen van een administratief beroep op te vangen (bijvoorbeeld het bijbrengen van argumenten, rechtzettingen enzovoort). Hierdoor zal de kwaliteit van de beslissingen in eerste aanleg verbeteren. Een studie naar de manieren waarop de kwaliteit kan verbeterd worden van de beslissingen in eerste aanleg is dan ook overbodig aangezien reeds een belangrijke manier werd voorzien om de kwaliteit te verbeteren. De concrete uitwerking van de procedure (schriftelijk of mondeling met hoorzitting, naargelang de noodzaak van de procedure) in eerste administratieve aanleg zal in de uitvoeringsbesluiten worden uitgewerkt.

Indien een beslissing in eerste aanleg toch nog duidelijke en niet-betwiste gebreken vertoont, is het vanzelfsprekend en behoorlijk bestuur dat deze beslissing wordt gecorrigeerd. Een onderzoek om eventuele toekomstige problemen op te lossen, is dan ook overbodig. In voorkomend geval kan een administratieve beslissing worden ingetrokken. Het is niet noodzakelijk hieromtrent een bijzondere regelgeving op te nemen; een en ander zou de regelgeving opnieuw complexer maken, hetgeen in strijd is met de duidelijke doelstelling van het decreet.

De Minaraad wijst er verder op dat de memorie van toelichting stelt dat de administratieve beroepen bijna steeds louter technisch van aard zijn en een overzicht bevat waaruit blijkt dat over de verschillende decreten heen de behandelde beroepen in veel gevallen ongegrond zijn. Dit neemt volgens de Minaraad niet weg dat er ook gegronde beroepen zijn, die ook technisch van aard kunnen zijn (bijvoorbeeld de grootte van een meetfout van een methodiek of de onterechte kwalificatie van een bodemverontreiniging als nieuwe verontreiniging in plaats van een historische verontreiniging). Daarnaast lijken ook niet technische elementen aan bod te komen (zoals economische ontwikkeling, circulaire economie, symbiose, innovatie enzovoort). Het opheffen van de administratieve beroepen zou betekenen dat men voor het aantekenen van een beroep onmiddellijk een procedure via de Raad van State moet opstarten. Gelet op het feit dat de Raad van State enkel oordeelt over de procedurele kant en niet over de inhoudelijk kant, stelt de Minaraad zich

de vraag of beroepen die gegrond waren en elementen van niet-technische aard bevatten, nog op een gelijkaardige manier zullen behandeld worden, indien de tot dusverre bestaande mogelijkheid niet meer voorligt om een administratief beroep in te dienen. De Minaraad vraagt hierover meer duidelijkheid en pleit voor een gelijkwaardig alternatief.

Hiervoor kan verwezen worden naar de memorie van toelichting waarin in randnummer 5 is opgenomen dat in de toepasselijke uitvoeringsbesluiten (het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, het VLAREMA van 17 februari 2012 en het VLAREME van 28 oktober 2016) bijkomend dient te worden bepaald dat de bevoegde administratieve overheid in de betrokken procedures géén eindbeslissing kan nemen zonder de betrokkene schriftelijk en/of mondeling te hebben gehoord. In de memorie van toelichting is verder opgenomen dat deze verplichting in ieder geval moet gelden vooraleer de administratieve overheid een verzoek of vraag van de betrokkene afwijst of niet inwilligt, of vooraleer de administratieve overheid een voor de betrokkene negatieve of ongunstige beslissing neemt. Dit hoorrecht kan slechts optimaal worden uitgeoefend indien op voorhand de motieven worden meegedeeld op grond waarvan de administratieve overheid een voor de betrokkene negatieve of ongunstige beslissing zou nemen, hetgeen dan ook dient te worden voorzien in de uitvoeringsbesluiten. Op deze manier wordt de garantie op kwalitatieve en goed gemotiveerde administratieve beslissingen maximaal versterkt. Betrokkenen kunnen op deze wijze ook inhoudelijke argumenten aanbrengen, en niet alleen wijzen op eventuele procedure tekortkomingen.

Uit de memorie van toelichting blijkt aldus duidelijk dat de noodzaak om de procedure in eerste (enige) administratieve aanleg te versterken met een 'hoorrecht' wordt erkend en noodzakelijk wordt bevonden om eventuele negatieve effecten van het wegvallen van een administratief beroep op te vangen (bijvoorbeeld het bijbrengen van (inhoudelijke) argumenten, rechtzettingen enzovoort). De concrete uitwerking van dit hoorrecht (schriftelijk of mondeling met hoorzitting, naargelang de noodzaak van de procedure) wordt uitgewerkt in de vermelde uitvoeringsbesluiten.

De Minaraad is het er tot slot mee eens dat er moet gestreefd worden naar zo weinig mogelijk administratieve beroepen en wijst in die context op:

- het feit dat het hoorrecht, zoals opgenomen in de memorie van toelichting, noodzakelijk is om de rechten van de rechtsonderhorige te vrijwaren en een gerechtelijk beroep te vermijden. De Minaraad vraagt dat in het decreet een evaluatie van dit nieuwe systeem voorzien wordt binnen een vooraf bepaalde termijn waarbij onder andere bovenstaande aandachtspunten aan bod komen;
- het feit dat het wegwerken van de knelpunten van de procedure voor het aanvragen van grondstofverklaringen, eveneens een positief indirect effect zal hebben op het aantal administratieve beroepen;
- de vraag naar het belang van de administratieve vereenvoudiging bij de grondstofverklaring, als er voor deze toepassing maar vijf administratieve beroepen per jaar worden ingediend. Het verkrijgen van een grondstofverklaring mag bovendien hierdoor niet in het gedrang komen gezien grondstofverklaringen een belangrijke hefboom zijn voor de circulaire economie.

Op de vraag naar een decretale verankering van een evaluatie van bovenvermeld systeem wordt niet ingegaan. Een dergelijke evaluatie zou inhouden dat de administratieve beroepen desgevallend op termijn opnieuw zouden kunnen worden ingevoerd. Zulks zou een te grote impact hebben op de interne werkwijze van de betrokken administraties, alsook op de verwachtingen van de rechtsonderhorigen die niet steeds moeten worden geconfronteerd met een wijzigende regelgeving.

Er wordt akte genomen van de opmerkingen van de Minaraad omtrent de grondstofverklaringen. De aflevering van een grondstofverklaring wordt geregeld in het Materialendecreet van 23 december 2011 en het VLAREMA van 17 februari 2012. Een eventuele aanpassing van de regelgeving omtrent de inhoudelijke beoordeling hieromtrent valt sowieso buiten de scope van het ontwerp van decreet. Verder kan gesteld worden dat de afschaffing van een beroepsmogelijkheid geen directe invloed heeft op het al dan niet verkrijgen van een grondstofverklaring. De opmerkingen van de raad omtrent de grondstofverklaringen leiden aldus niet tot een aanpassing van de tekst.

C.2. Gezamenlijk advies van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

De SALV en de SERV hebben een gezamenlijk advies afgeleverd dat door de SALV werd bekrachtigd op 29 januari 2021 en door de SERV werd bekrachtigd op 1 februari 2021.

Het advies bestaat uit vier onderdelen. Elk van deze onderdelen wordt hieronder uiteengezet, met bijhorende repliek.

Ten eerste vragen de SALV en de SERV in hun advies dat tegelijk met de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden het hoorrecht wordt ingevoerd voor de rechtsonderhorige en dat deze procedurestap wordt verankerd in het decreet. Om te vermijden dat de rechtsonderhorige enkel via een jurisdictionele beroepsprocedure (bijkomende) argumenten en/of stukken zou kunnen aanleveren, is het volgens de raden van belang dat de toepasselijke uitvoeringsbesluiten (VLAREBO-besluit van 14 december 2007, VLAREMA van 17 februari 2012, VLAREME van 28 oktober 2016) de nodige voorzieningen treffen, zoals verduidelijkt in de memorie van toelichting. Zo dient in deze besluiten te worden bepaald dat de bevoegde administratieve overheid in de betrokken procedures geen eindbeslissing kan nemen zonder de betrokken rechtsonderhorige te hebben gehoord. Dit hoorrecht moet de rechtsonderhorige de kans bieden om (bijkomende) argumenten en/of stukken bij te brengen en, zoals uit de memorie van toelichting blijkt, "kan dit slechts optimaal worden uitgeoefend indien op voorhand de motieven worden meegedeeld op grond waarvan de administratieve overheid een voor de betrokkene negatieve of ongunstige beslissing zou nemen, hetgeen dan ook dient te worden voorzien in de uitvoeringsbesluiten". Het moet "in ieder geval gelden vooraleer de administratieve overheid een verzoek of vraag van de betrokken rechtsonderhorige afwijst of niet inwilligt, of vooraleer de administratieve overheid een voor de betrokken rechtsonderhorige negatieve of ongunstige beslissing neemt". Zulk hoorrecht vormt immers een van de beginselen van behoorlijk bestuur en vereist aldus een adequate waarborging. Artikel 33 van het voorliggende ontwerp van decreet biedt volgens de raden de ruimte voor deze waarborging. Dit artikel dient duidelijk te maken dat de nodige bepalingen in de toepasselijke uitvoeringsbesluiten op hetzelfde moment moeten ingaan als de inwerkingtreding van het voorliggende ontwerp van decreet en dus de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden. Zo niet ontstaat er een vacuüm waarin de rechtsonderhorige aan rechtsbescherming inboet.

Voor het antwoord kan vooreerst verwezen worden naar hetgeen hierboven wordt vermeld met betrekking tot het hoorrecht onder C.1. Er zal verder voor worden gezorgd dat het hoorrecht tegelijk met de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden wordt ingevoerd. Daartoe is in de inwerkingtredingsbepaling immers opgenomen dat het decreet in werking treedt op een datum die de Vlaamse Regering bepaalt.

Ten tweede pleiten de SALV en de SERV in hun advies voor een evaluatie van het nieuwe systeem van het hoorrecht zonder administratieve beroepsmogelijkheden, binnen een vooraf bepaalde termijn.

Op de vraag naar een decretale verankering van een evaluatie van bovenvermeld systeem wordt niet ingegaan. Een en ander zou de regelgeving nodeloos complex maken. De precieze contouren van het hoorrecht kunnen worden bepaald in een uitvoeringsbesluit.

Ten derde wijzen de raden erop dat de techniciteit of complexiteit van de betrokken administratieve beroepsprocedures en de mate waarin ingestelde administratieve beroepen al dan niet gegrond zijn, geen argument vormen voor de opheffing ervan. De raden stellen vast dat het voorontwerp van decreet als argument aanhaalt dat administratieve beroepsprocedures inzake bodemsanering, het afleveren van grondstofverklaringen en (tijdelijke) nutriëntenemissierechten veelal technische beoordelingen vergen. Dit neemt niet weg dat er ook niet-technische elementen aan bod komen. De memorie van toelichting stelt immers dat vaak nog onduidelijkheden uitgeklaard worden tijdens de administratieve beroepsprocedures of stukken bijgebracht worden die ook tijdens de procedure in eerste administratieve aanleg hadden kunnen worden toegevoegd. Het voorontwerp van decreet bevat daarnaast ook een overzicht waaruit blijkt dat over de verschillende decreten heen de behandelde beroepen in vele gevallen ongegrond zijn. Dit ontkracht echter niet dat er ook gegronde beroepen zijn. De raden menen dat de techniciteit of complexiteit en de mate van gegrondheid geen valabele argumenten vormen om de opheffing van administratieve beroepsmogelijkheden te onderschrijven. Dezelfde argumentatie zou immers net het behoud van administratieve beroepsmogelijkheden kunnen ondersteunen.

De techniciteit of complexiteit van de betrokken beroepsprocedures en de mate van al dan niet gegrond zijn, vormen niet de reden voor opheffing. Het streven naar (administratieve) vereenvoudiging, lastenvermindering en de versnelde afhandeling van bodemsaneringen en grondstofverklaringen vormen de redenen voor opheffing. Het is niet efficiënt dat een andere administratieve overheid zich nogmaals over eenzelfde (aan)vraag moet uitspreken. Ook voor de betrokkenen is het nuttiger om door middel van het in te voeren hoorrecht onmiddellijk grieven (zowel technische als niet-technische elementen) in de hangende procedure te kunnen inbrengen dan om een administratief beroep te moeten instellen. De noodzaak om een beroep in te stellen, dat momenteel tot een gegrond beroep zou kunnen leiden, zal door het hoorrecht in de meeste gevallen hoe dan ook wegvallen.

Ten vierde vragen de raden dat de Vlaamse overheid een studie laat uitvoeren (of zelf uitvoert) naar de redenen waarom de administratieve beroepen in de betrokken regelgevingen gegrond dan wel ongegrond zijn, naar de manieren waarop de kwaliteit van beslissingen in eerste aanleg verbeterd kan worden om de behoefte aan een beroepsmogelijkheid te beperken (bijvoorbeeld het vermelde recht voor betrokkenen om gehoord te worden voordat de overheid een beslissing neemt) en naar remedies voor problemen door het afschaffen van een beroepsrecht. Voor dat laatste denken de raden aan het recht voor de administratie om haar beslissing te heroverwegen. Dit voor die gevallen waarin betrokkene(n) aannemelijk kan (kunnen) maken dat de beslissing in eerste aanleg gebreken vertoont. Zo kan de administratie zelf inschatten of het de moeite loont om een dossier te heropenen maar is tegelijk nog een tussenstap mogelijk zodat in sommige gevallen een kostelijke en tijdrovende procedure bij de Raad van State vermeden kan worden.

Het uitvoeren van een studie is in dezen niet gewenst. Zie supra C.1.

Ten vijfde vragen de raden dat de knelpunten inzake de aanvraagprocedure grondstofverklaring worden weggewerkt en dat er blijft ingezet worden op circulaire economie. De raden stellen dat de knelpunten van de grondstofverklaring gekend zijn en zijn van mening dat wanneer deze knelpunten zullen worden weggewerkt, het aantal administratieve beroepen op deze manier zal verminderen. Daarnaast willen

de raden benadrukken dat het aanvragen en het verkrijgen van grondstofverklaringen van primordiaal belang zijn voor de circulaire transitie. De raden vragen dus om het verkrijgen van een grondstofverklaring niet in het gedrang te laten komen door het opheffen van de administratieve beroepen.

Zie supra C.1.

C.3. Advies van de Raad van State

De afdeling Wetgeving van de Raad van State verstrekte over het voormelde voorontwerp van decreet zijn advies nr. 68.883/1 op 6 april 2021. De Raad maakte in zijn advies de hiernavolgende opmerkingen.

De Raad merkt op dat niettegenstaande de beoogde opheffing van de georganiseerde administratieve beroepsprocedure, dient te worden benadrukt dat tegen de initiële beslissingen van de OVAM (aangehaald in de artikelen 11, 12, 22, 23, 27, 39, §1, 40, 63, 64, 68, 71, §1, 72, §1, 104, 105, 109, 110, 115, §3 en §4, 126 en 127 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006) een jurisdictioneel beroep blijft openstaan bij de gewone rechter, indien de beslissingen subjectieve rechten behelzen, of een annulatieberoep bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, indien ze kunnen beschouwd worden als administratieve rechtshandelingen in de zin van artikel 14, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Tegen de initiële beslissingen staat geen beroep open in het geval ze noch subjectieve rechten betreffen, noch beschouwd kunnen worden als administratieve rechtshandelingen in de zin van artikel 14, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Naar aanleiding van een aantal vragen die de Raad had bij het voorontwerp van decreet werd aan de Raad meegedeeld dat het opheffen van de administratieve beroepsmogelijkheid op grond van artikel 153 en volgende van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 zal worden getemperd door het invoeren van een hoorrecht, dat zal ter kennis worden gebracht van de betrokkene.

De Raad merkt op dat het de rechtszekerheid ten goede zou komen wanneer de hoorplicht decretaal zou worden verankerd. Hiertoe dient het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 te worden aangevuld met een normatieve regeling waaruit voldoende duidelijk blijkt dat de hoorplicht van toepassing is. Zonder normatieve bepaling als onderdeel van de beslissingsprocedure, geldt de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, wat inhoudt dat in beginsel tegen niemand een ernstige maatregel kan worden genomen die van aard is om zijn belangen ernstig aan te tasten, zonder dat hem vooraf de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen. Daargelaten de vaststelling dat de beslissingen waarvoor de administratieve beroepsmogelijkheid wordt opgeheven, een ruimere werking hebben dan het toepassingsgebied van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, dient te worden benadrukt dat bij een decretale verankering van de hoorplicht mogelijk meer waarborgen zijn ingebouwd dan in het geval de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur wordt aangewend. De Raad stelt nog dat in de mate in de toelichting door de gemachtigde geen melding wordt gemaakt van andere belanghebbende derden, de vaststelling volstaat dat zij voortaan in voorkomend geval beschikken over een jurisdictioneel beroep.

In randnummer 3.2.1 gaat de Raad in op het feit dat voor wat betreft het Mestdecreet van 22 december 2006 het opheffen van het georganiseerd administratief beroep zal worden gemilderd met of vervangen door een hoorplicht en een administratieve bezwaarprocedure bij het afdelingshoofd van de Mestbank. Hij stelt echter dat het niet duidelijk is of deze hoorplicht en administratieve bezwaarprocedure enkel gelden in het kader van de erkenningsregelingen (artikel 29 en 30 van het voorontwerp van decreet) of ook voor de beslissingen betreffende de

nutriëntenemissierechten (artikel 28 van het voorontwerp van decreet). Zoals voor het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wijst hij er in het belang van de rechtszekerheid op dat de beoogde hoorplicht en administratieve bezwaarprocedure het best, zowel wat betreft de erkenningsregelingen als de beslissingen betreffende de nutriëntenemissierechten, decretaal worden verankerd.

In randnummer 3.3.2 wijst de Raad erop dat voor wat betreft het Materialen-decreet van 23 december 2011, met name de opheffing van het administratief beroep tegen de beslissingen van de OVAM over het afleveren van een grondstof-verklaring, een jurisdictioneel beroep openblijft tegen de initiële beslissing. Hij stelt verder dat hierbij niet wordt uitgesloten dat mogelijke geschillen subjectieve rechten betreffen waarvoor de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, niet bevoegd is. De Raad wijst er eveneens op dat hiervoor geen mildering middels een hoorplicht of een administratieve bezwaarprocedure wordt aangevoerd maar niet-tegenstaande beroep kan worden gedaan op de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, het de rechtszekerheid ten goede komt om ook in dit geval, gelet op de ingebouwde waarborgen, de hoorplicht decretaal te verankeren en hiertoe het Materialendecreet in die zin aan te vullen.

In de memorie van toelichting is expliciet opgenomen dat de bevoegde administratieve overheid in de betrokken procedures géén eindbeslissing kan nemen zonder de betrokkene schriftelijk en/of mondeling te hebben gehoord en dat deze verplichting in ieder geval moet gelden vooraleer de administratieve overheid een verzoek of vraag van de betrokkene afwijst of niet inwilligt, of vooraleer de administratieve overheid een verzoek of vraag van de betrokkene afwijst of niet inwilligt, of vooraleer de administratieve overheid een voor de betrokkene negatieve of ongunstige beslissing neemt. Daartoe zullen in de betrokken uitvoeringsbesluiten (het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, het VLAREMA van 27 februari 2012 en het VLAREME van 28 oktober 2016) duidelijke procedureregels worden opgenomen waar nodig. Op die manier wordt tegemoetgekomen aan de bekommernis van de Raad naar voldoende rechtszekerheid. In sommige gevallen zal daarvoor mogelijk kunnen worden aangeknoopt bij bestaande bepalingen in de betrokken decreten, desgevallend is een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering mogelijk (artikel 20, bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI)). Ook is reeds voorzien dat – wegens de geplande wijzigingen van de genoemde uitvoeringsbesluiten – de datum van inwerkingtreding van het ontwerp van decreet wordt gedelegeerd aan de Vlaamse Regering. De invoering van het hoorrecht dient immers samen te vallen met de afschaffing van de beroepsmogelijkheden zodat er geen vacuüm ontstaat waarin de rechtsonderhorige aan rechtsbescherming inboet.

Naar aanleiding van een vraag van de Raad hoe het opheffen van de administratieve beroepsmogelijkheden verantwoord wordt in het licht van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, opgenomen in artikel 23 van de Grondwet, werd volgend antwoord bezorgd aan de Raad, dat integraal werd opgenomen in het advies en voor de volledigheid hier wordt hernomen:

“De vraag of een bepaling onder het toepassingsgebied van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet valt wordt in recente rechtspraak beantwoord door na te gaan of bepalingen belangrijke gevolgen zouden kunnen hebben voor de omwonenden en voor de openbare ruimte⁹. Telkens wanneer een wijzi-

⁹ GwH 16 juni 2016, 94/2016, B.5 en GwH 23 mei 2019, 80/2019, B.3.3. In het arrest 72/2017 van 15 juni 2015 kwam het Grondwettelijk Hof tot de conclusie dat het standstillbeginsel van toepassing was omdat “de omzetting, door de in het geding zijnde bepaling, van het woonparkgebied in een woongebied een effect heeft op dat recht voor de personen die in dat gebied wonen, vermits woonparkgebied een subcategorie was van woongebied waarin de gemiddelde woningdichtheid noodzakelijkerwijs gering was en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte besloegen”.

ging de rechten voor de omwonenden zou kunnen aantasten of gevolgen zou kunnen hebben voor de openbare ruimte, wordt het standstill-beginsel van toepassing geacht. Het Grondwettelijk Hof hecht een bijzonder belang aan de waarborgen die geboden worden aan derden om het recht op hun leefmilieu te beschermen. Ook wijzigingen aan administratieve beroepsprocedures kunnen onder het toepassingsgebied van het standstill-beginsel vallen. Wat de inspraak- en administratieve beroepsmogelijkheden betreft, kan specifiek gewezen worden op het arrest nr. 80/2019 van 23 mei 2019. In dat arrest vernietigde het Grondwettelijk Hof een Vlaams decreet dat voorzag dat een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden niet langer verplicht is voor de opsplitsing van een perceel in één bebouwde en één onbebouwde kavel wegens strijdigheid met het standstill-beginsel van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. De afschaffing van de omgevingsvergunningsplicht voor het verkavelen van gronden voor de opsplitsing van een perceel in één bebouwde en één onbebouwde kavel, werd door het Grondwettelijk Hof problematisch geacht omdat aan het betrokken publiek een mogelijkheid tot inspraak tijdens het openbaar onderzoek werd ontnomen, alsook door het feit dat de aanvrager van de vergunning en de leden van het betrokken publiek de mogelijkheid werd ontnomen om administratief beroep in te stellen.

Bij de omgevingsvergunning biedt het openbaar onderzoek aan het betrokken publiek een mogelijkheid tot inspraak, die een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast kunnen de aanvrager van de vergunning en de leden van het betrokken publiek administratief beroep instellen en hebben zij als beroepsindieners het recht om gehoord te worden. Bij de omgevingsvergunning biedt de mogelijkheid voor derden om administratief beroep in te stellen dan ook een waarborg van de naleving van de regels en de goede ruimtelijke ordening. In het Bodemdecreet is de situatie anders. De beslissingen die genomen worden in het kader van het Bodemdecreet zijn er immers vooral op gericht om te verzekeren dat de adressanten van de regels deze ook daadwerkelijk naleven. De administratieve beroepen worden in het Bodemdecreet vooral aangewend om te ontkomen aan de verplichtingen die uit het Bodemdecreet volgen en veel minder als waarborg ter bescherming van het leefmilieu. Ze strekken er hoofdzakelijk toe om de patrimoniale rechten van de adressant van een beslissing te waarborgen. Dit is anders voor de beslissingen van de OVAM die gelden als meldingsakte of omgevingsvergunning, vermits deze ook een waarborg bieden ter bescherming van het leefmilieu van derden. Niet alle administratieve beroepen uit het Bodemdecreet bieden dus dezelfde waarborgen ter bescherming van het leefmilieu. Er dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de zogenaamde artikel 146-beroepen – een beroepsmogelijkheid die niet wordt opgeheven – en de artikel 153-beroepen. Hieronder wordt hier meer in detail op ingegaan voor elke categorie.

Voor wat betreft de beslissing tot conformverklaring van het bodemsaneringsproject (beroepsmogelijkheid op grond van artikel 146, Bodemdecreet) zijn er een aantal zeer specifieke elementen aanwezig die in het licht van het standstill-beginsel van belang zijn: de conformverklaring van het bodemsaneringsproject geldt als meldingsakte of omgevingsvergunning voor het uitvoeren van bodemsaneringswerken, het Vlarebo-besluit van 14 december 2007 voorziet dat in een aantal gevallen adviezen moeten worden ingewonnen en een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd, het Vlarebo-besluit van 14 december 2007 voorziet dat het conformiteitsattest van het bodemsaneringsproject ter kennis dient gebracht te worden van een aantal betrokken personen en instanties en het conformiteitsattest moet door aanplakking bekendgemaakt worden en via de plaatsen voorbehouden voor de officiële berichten. Bovendien kan onder bepaalde voorwaarden in individuele gevallen en op gemotiveerd verzoek van de mogelijkheid gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van de voorwaarden opgelegd door of krachtens titel V. Exploitatie van inrichtingen en activiteiten en erkende perso-

nen van het DABM en van de VCRO (artikel 52, Bodemdecreet). Het Bodemdecreet en het Vlarebo-besluit van 14 december 2007 omvatten dus diverse waarborgen inzake de bekendmaking en inspraak bij een conformverklaring van het bodemsaneringsproject, niet alleen voor de personen die rechtstreeks worden aangeschreven, maar ook voor het publiek. Ook in het geval van een beperkt bodemsaneringsproject geldt het conformiteitsattest als meldingsakte of omgevingsvergunning en bestaat de mogelijkheid om in individuele gevallen af te wijken van de voorwaarden opgelegd door of krachtens titel V van het DABM en de VCRO. Vermits het om een versnelde procedure gaat en de bodemsaneringswerken slechts een beperkte impact hebben op de mens en milieu, wordt niet voorzien in een openbaar onderzoek. Het conformiteitsattest van het beperkt bodemsaneringsproject dient wel aangeplakt te worden, zodat belanghebbenden administratief beroep kunnen aantekenen.

Voor wat betreft de artikel 153-beroepen onderscheiden we verschillende categorieën.

Een eerste categorie is het vol beroep tegen de beslissing over de aanduiding van de saneringsplichtige, de vrijstelling van de saneringsplicht of de exoneration van de verplichting om een site-onderzoek uit te voeren. In het licht van het standstill-beginsel rijst de vraag of de afschaffing van het voormelde administratief beroep bij de Vlaamse Regering als een (aanzienlijke) daling van het bestaande beschermingsniveau van het leefmilieu moet worden beschouwd. Uit rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie voetnoot 1) blijkt dat in dat verband vooral belang wordt gehecht aan de waarborgen die geboden worden aan derden om het recht op hun leefmilieu te beschermen. Hoewel dit vol beroep openstaat voor 'alle belanghebbenden' beoogt deze beroepsmogelijkheid in werkelijkheid vooral om de adressant van de beslissing tot aanduiding van de saneringsplichtige, de vrijstelling van de saneringsplicht en de exoneration van de verplichting om een site-onderzoek uit te voeren, te beschermen. Dat blijkt uit het feit dat zij als enige in kennis moeten worden gesteld van de beslissing¹⁰. Deze beslissingen dienen ook niet publiek bekend gemaakt te worden (bv. door aanplakking) om derden in staat te stellen om beroep aan te tekenen. De beslissingen die kunnen worden aangevochten door artikel 153-beroepen hebben dus niet dezelfde impact voor het publiek als de beslissingen die kunnen worden aangevochten door artikel 146-beroepen. Deze beslissingen zijn er immers vooral op gericht om te verzekeren dat de adressanten van de regels inzake bodemsanering deze ook daadwerkelijk naleven. De artikel 153-beroepen worden vooral aangewend om te ontkomen aan de verplichtingen die uit het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 volgen en veel minder als waarborg ter bescherming van derden of het leefmilieu. De artikel 153-beroepen blijken vooral te beogen om de (patrimoniale) rechten van de adressant van de beslissing te waarborgen ten aanzien van wie bepaalde (milieu)verplichtingen inzake de bodem opgelegd worden (zoals de verplichting om een bodemonderzoek uit te voeren, de aanduiding van de saneringsplichtige en de weigering van een vrijstelling van de saneringsplicht). Deze bieden dus geen -of slechts uiterst ondergeschikt- een waarborg ter bescherming van het leefmilieu, zo ook niet van derden.

De voornaamste focus van het vol beroep overeenkomstig artikel 153 Bodemdecreet van 27 oktober 2006 bestaat er in om de rechten van de saneringsplichtige en de rechtstreeks betrokken personen (zoals de eigenaar, gebruiker, rechtsopvolger) te beschermen, veel meer dan dat het beroep ook beoogt om waarborgen te bieden die omwonenden in staat moeten stellen om het leefmilieu of hun leefomgeving te beschermen. De arresten van de Raad van State die betrekking hebben op dit contentieux lijken dit ook te bevestigen. Uit een steekproef blijkt dat de verzoekende partij in deze procedures doorgaans de

¹⁰ Zie artikel 11, tweede lid, Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en artikel 52, tweede en vierde lid, VLAREBO-besluit van 14 december 2007.

aanduiding als saneringsplichtige of de beslissing tot weigering van de toekenning van de vrijstelling van de saneringsplicht betwist. Het gaat dus om gevallen waarin de verzoeker beoogt te ontkomen aan de verplichtingen die gepaard gaan met de aanduiding als saneringsplichtige¹¹. In bepaalde gevallen komt de eigenaar van de grond tussen om de beslissing waarbij de vrijstelling van de saneringsplicht van de exploitant werd geweigerd te ondersteunen (en aldus zelf zijn eigen rechten te vrijwaren)¹². Het is overigens ook maar de vraag of het beroep open staat voor een loutere derde (bv. omwonende) en of die als belanghebbende kan worden beschouwd in het kader van een beslissing tot aanduiding of vrijstelling van de saneringsplichtige. Anders dan de beslissing waarbij het bodemsaneringsproject conform verklaard wordt, geven de betrokken beslissingen ook geen toelating om bepaalde werken of exploitaties uit te voeren, laat staan dat ze de mogelijkheid zouden bieden om af te wijken van de voorwaarden opgelegd door of krachtens titel V van het DABM of de VCRO. De beslissing tot aanduiding van de saneringsplichtige, de vrijstelling van de saneringsplicht en de exoneration van de verplichting om een site-onderzoek uit te voeren, heeft geen rechtstreekse gevolgen op de leefomgeving of de ruimtelijke ordening. De afschaffing van dit vol beroep kan daarom hoogstens een geringe en zeker geen aanzienlijke daling van het beschermingsniveau tot gevolg hebben.

Een tweede categorie zijn de overige artikel 153-beroepen (die geen vol beroep zijn¹³), en die eveneens vooral beogen rechtsbescherming te bieden aan de adressant van de beslissing. De beslissing moet aan de adressant ter kennis gebracht worden maar moet verder niet publiek bekendgemaakt worden om derden in staat te stellen om beroep aan te tekenen. Dit wijst er op dat de beroepsmogelijkheden ook in dit geval er niet op gericht zijn om het leefmilieu van derden te beschermen en aldus geen -minstens slechts een beperkte waarborg- bieden. De beslissingen waartegen administratief beroep aangetekend wordt, verlenen verder ook geen toestemming tot het uitvoeren van vergunningsplichtige werken of handelingen. Daarom kan ook voor deze beroepen besloten worden dat deze vooral beogen om de (patrimoniale) rechten van de adressant van de beslissing te waarborgen en geen -of slechts uiterst ondergeschikt- een waarborg bieden ter bescherming van de leefomgeving van derden of het leefmilieu. De arresten van de Raad van State die betrekking hebben op dit contentieux lijken – net zoals inzake het hoger besproken contentieux inzake de aanduiding en vrijstelling van saneringsplicht – dit ook te bevestigen. Uit een beperkte steekproef blijkt ook hier dat de verzoekende partij met het indienen van een vernietigingsberoep beoogt te ontkomen aan de verplichtingen die hem opgelegd worden¹⁴. De beroepsprocedures worden dus ook hier vooral aangewend ter vrijwaring van de patrimoniale rechten van de betrokkenen, veeleer dat ze aangewend worden ter bescherming van het leefmilieu. De afschaffing van deze beroepen vormt aldus geen aanzienlijke vermindering van het bestaand beschermingsniveau. Zelfs als de afschaffing van deze beroepen toch als een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau zou worden beschouwd, kan deze daling gerechtvaardigd worden door

¹¹ Zie bijvoorbeeld RvS 8 november 2018, 242.884; RvS 13 februari 2014, 226.402; RvS 15 oktober 2015, 232.563; RvS 17 september 2013, 224.665; RvS 29 oktober 2015, 232.745; RvS 18 oktober 2018, 242.689; RvS 26 januari 2017, 237.165; RvS 28 februari 2019, nr. 243.833; RvS 23 mei 2019, 244.589; RvS 13 december 2012, 221.729 (over de vrijstelling van saneringsplicht) en RvS 15 mei 2014, 227.393 (over de aanmaning om tot bodemsanering over te gaan).

¹² Zie bijvoorbeeld RvS 20 oktober 2011, 215.852 en RvS 15 oktober 2015, 232.463.

¹³ Zie artikel 27, §1, tweede lid, artikel 27quinquies, artikel 28ter, derde lid, artikel 31, §3, derde lid, artikel 35, tweede lid, artikel 40, derde lid, artikel 46bis, artikel 65, artikel 68, tweede lid, artikel 71, §1, tweede lid, artikel 72, §1, tweede lid, artikel 82decies, artikel 115, §5, artikel 122, §6, en artikel 128, Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld RvS 22 januari 2015, 229.916; RvS 9 juli 2015, 231.895; RvS 17 september 2013, 224.666; RvS 19 november 2015, 232.929; RvS 8 november 2018, 242.882 (over weigering vrijstelling van de verplichting een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren) en RvS 8 maart 2018, 240.977 (waarin de aanmaning tot beschrijvend bodemonderzoek wordt betwist).

dwingende redenen van algemeen belang, aangezien deze maatregel grote efficiëntiewinsten oplevert en zorgt voor een snellere administratieve afhandeling van saneringen.

Er kan worden opgemerkt dat een specifiek administratief beroep uit het Bodemdecreet eerder reeds werd afgeschaft. Tot voor de wijziging bij decreet van 28 maart 2014¹⁵ voorzag artikel 140, §1, tweede lid, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 dat tegen de beslissing van de OVAM tot vaststelling van een site van potentieel verontreinigde gronden administratief beroep open stond bij de Vlaamse Regering. Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit administratief beroep werd afgeschaft ter vereenvoudiging van de procedure en rekening houdende met het feit dat nog nooit een beroep werd ingesteld en hoe dan ook beroep open staat tegen de sitevaststelling door de Vlaamse Regering. De afschaffing van deze administratieve beroepsmogelijkheid heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen of voorbehouden omtrent de overeenstemming met het standstill-beginsel. In het advies bij het voorontwerp maakt de Raad van State geen opmerkingen hieromtrent¹⁶. Mogelijk heeft, naast het feit dat er nooit gebruik werd gemaakt van deze beroepsmogelijkheid, het feit dat de beroepsmogelijkheid vooral beoogt om de personen die een zakelijk of persoonlijk recht hebben op een grond die deel uitmaakt van een site te beschermen en minder de bescherming van het leefmilieu beoogt, hierin een rol gespeeld.”.

De Raad merkt in zijn advies op dat het Grondwettelijk Hof in arrest 131/2019 van 10 oktober 2019 heeft geoordeeld dat de opheffing van het vorderingsrecht namens de provincie, het geboden beschermingsniveau in aanzienlijke mate had verminderd zonder dat daarvoor redenen voorhanden waren die verband hielden met het algemeen belang, wat een schending van artikel 23 van de Grondwet inhield. Vermits niet met zekerheid kan worden gesteld dat deze zienswijze van het Grondwettelijk Hof kan worden getransponeerd op de opheffing van een administratieve beroepsmogelijkheid voor belanghebbende derden, maar evenmin kan worden uitgesloten, verdient het aanbeveling in de memorie van toelichting een verantwoording dienaangaande in het licht van artikel 23 van de Grondwet op te nemen, aldus de Raad.

Er wordt benadrukt dat er wel degelijk een wezenlijk verschil aanwezig is tussen het vorderingsrecht, voorzien in artikel 187 Provinciedecreet, en de administratieve beroepsmogelijkheden die worden opgeheven via voorliggend ontwerp van decreet.

Het vermelde arrest van het Grondwettelijk Hof heeft betrekking op de vernietiging van de bepaling die artikel 187 van het Provinciedecreet opheft. Dat artikel voorziet in de mogelijkheid voor inwoners om namens de provincie in rechte op te treden. Het Hof stelt dat artikel 187 van het Provinciedecreet beoogde de inwoners van een provincie in de mogelijkheid te stellen om namens de provincie in rechte op te treden indien de deputatie of de provincieraad dat ten onrechte nalaat. Het algemeen belang van de provincie – met inbegrip van de provinciale financiën – kan immers in het gedrang komen door het stilzitten van de deputatie of de provincieraad. Het Hof stelt verder dat hoewel de mogelijkheid om namens de provincie in rechte op te treden aan bepaalde voorwaarden was onderworpen, zij in vele gevallen de enige weg was voor individuele burgers om het rechterlijk toezicht op onwettige handelingen te activeren. De opheffing van die mogelijkheid, door de bestreden

¹⁵ Artikel 72 van het decreet van 28 mei 2014 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming.

¹⁶ Adv. RvS 54.671/1 van 16 januari 2014 over een voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming.

bepaling, houdt een aanzienlijke vermindering in van het bestaande beschermingsniveau, aldus het Hof.

Waar het bij artikel 187 van het Provinciedecreet gaat om een mogelijkheid van de inwoners om het algemeen belang van hun provincie te beschermen tegen het onverantwoorde stilzitten van hun bestuur, dient er voor wat betreft de belangen van belanghebbende derden voor de betrokken bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, een onderscheid te worden gemaakt tussen het administratief beroep tegen beslissingen over het bodemsaneringsproject of het beperkt bodemsaneringsproject, zoals geregeld in artikel 146 en volgende van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, en het administratief beroep tegen andere beslissingen (al dan niet volle beroepen), zoals geregeld in artikel 153 en volgende van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat de beslissing over de conformverklaring van het (beperkt) bodemsaneringsproject gepaard gaat met de uitvoering van werken (en exploitaties) die een impact kunnen hebben op de omgeving en dus gevolgen kunnen hebben voor het publiek. De beslissing kan ook gelden als meldingsakte of omgevingsvergunning en bovendien kunnen deze beslissingen in individuele gevallen ook afwijken van de voorwaarden opgelegd door of krachtens titel V, DABM of VCRO.

Het afschaffen van de administratieve beroepsmogelijkheid ex artikel 146, Bodemdecreet van 27 oktober 2006 zou betekenen dat belanghebbende derden hun recht verliezen om administratief beroep aan te tekenen. Dit zou als een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau kunnen worden beschouwd die in principe moeilijk te verenigen valt met het standstillbeginsel. Deze beroepsmogelijkheid blijft dan ook behouden.

Wat de overige administratieve beroepen betreft (al dan niet volle beroepen) die geregeld worden in artikel 153 en volgende van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 liggen de zaken anders.

Uit de aard van de beslissingen en toepasselijke proceduregels (zoals het gebrek aan openbaar onderzoek, aanplakking enzovoort) volgt dat die administratieve beroepen – hoewel ze in theorie openstaan voor alle belanghebbenden – vooral beogen om de (patrimoniale) rechten van de adressant van de beslissing te waarborgen ten aanzien van wie bepaalde (milieu)verplichtingen inzake de bodem opgelegd worden (zoals de verplichting om een bodemonderzoek uit te voeren, de aanduiding van de saneringsplichtige en de weigering van een vrijstelling van de saneringsplicht). Deze bieden dus geen waarborg – of slechts in mindere mate een waarborg – ter bescherming van het leefmilieu, zo ook niet van derden.

De arresten van de Raad van State die betrekking hebben op dit contentieux lijken dit ook te bevestigen. Uit een (niet-exhaustieve) steekproef blijkt dat de verzoekende partij met het indienen van een vernietigingsberoep beoogt te ontkomen aan de verplichtingen die hem opgelegd worden. De beroepsprocedures worden dus vooral aangewend ter vrijwaring van de patrimoniale rechten van de betrokkenen, veeleer dan dat ze aangewend worden ter bescherming van het leefmilieu.

Op basis hiervan kan gesteld worden dat de afschaffing van die beroepen geen aanzienlijke daling van het beschermingsniveau tot gevolg heeft, zodat het standstillbeginsel zich er niet tegen verzet. Vermits deze beroepen vooral de (patrimoniale) rechten van de adressanten van de beslissing beogen te waarborgen, lijkt het niet nuttig om in dat verband een onderscheid te maken tussen de volle beroepen en de beroepen waarbij de Vlaamse Regering zich op

grond van artikel 155, §1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 beperkt tot een marginale toetsing. Om dezelfde redenen worden ook de administratieve beroepsmogelijkheden tegen de OVAM-beslissingen inzake grondstofverklaringen opgeheven.

Het onderdeel Impactanalyse van de memorie van toelichting wordt uitgebreid voor wat betreft dit onderdeel.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Dit ontwerp van decreet bevat enkel een gewestaangelegenheid. Dit onderdeel behoeft dus geen verdere toelichting.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 2

In artikel 11 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM waarin de saneringsplichtige wordt gewezen op zijn zelfstandige saneringsplicht voor nieuwe bodemverontreiniging, opgeheven.

Artikel 3

In artikel 12 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM over al dan niet vrijstelling van de saneringsplicht voor nieuwe bodemverontreiniging, opgeheven.

Artikel 4

In artikel 22 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM houdende aanmaning van de saneringsplichtige voor historische bodemverontreiniging en houdende bepaling van de termijn waarin het beschrijvend bodemonderzoek en bodemsaneringsproject dient te worden opgesteld en aan de OVAM te worden bezorgd, opgeheven.

Artikel 5

In artikel 23 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM over al dan niet vrijstelling van de saneringsplicht voor historische bodemverontreiniging, opgeheven.

Artikel 6

In artikel 27 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM over de verdeling van een gemengde bodemverontreiniging in een deel dat vóór 29 oktober 1995 en een deel dat na 28 oktober 1995 tot stand gekomen is, opgeheven.

Artikel 7

De administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM houdende kwalificatie als een vermengde bodemverontreiniging en tegen beslissingen waarin de OVAM de verdeelsleutel vaststelt voor de (pre)financiering van de uitvoering van het beschrijvend bodemonderzoek en de bodemsanering, wordt opgeheven. Daartoe wordt artikel 27quinquies van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en de onderafdeling IV waarvan artikel 27quinquies het enige artikel vormt, opgeheven.

Artikel 8

In artikel 28ter van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM op basis van het oriënterend bodemonderzoek over de aard en de ernst van de bodemverontreiniging, opgeheven.

Artikel 9

In artikel 31 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM over de al dan niet vrijstelling van de eigenaar van de verplichting om een oriënterend bodemonderzoek uit te voeren voor een risicoground waarop volgens het grondeninformatieregister nog geen oriënterend bodemonderzoek is uitgevoerd, opgeheven.

Artikel 10

In artikel 35 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM waarin zij oordeelt dat er aanwijzingen zijn voor een ernstige bodemverontreiniging op een grond en de exploitant, gebruiker of eigenaar ervan oplegt om een oriënterend bodemonderzoek uit te voeren, opgeheven.

Artikel 11

In artikel 40 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM op basis van het beschrijvend bodemonderzoek over de aard en de ernst van de bodemverontreiniging, opgeheven.

Artikel 12

In artikel 46bis van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM over de conformiteit van bodemonderzoeken met de overeenstemmende standaardprocedure, opgeheven.

Artikel 13 en 14

Artikel 146 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 werd vervangen bij artikel 85 van het decreet 28 maart 2014 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming. De beslissingen van de OVAM waartegen een administratief beroep ex artikel 146 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 openstaat, werden duidelijk opgelijst: 1) de conformverklaring van het bodemsaneringsproject of van het beperkt bodemsaneringsproject en 2) de vaststelling van de voorwaarden en de termijn voor de uitvoering van de bodemsaneringswerken.

Tevens is om reden van administratieve vereenvoudiging afgestapt van de complexe invulling van het personeel, toepassingsgebied van het administratief beroep ex artikel 146 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en is het verruimd tot alle belanghebbenden. Artikel 55 en 61 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 betreffen dan ook doelloze bepalingen die wegens vergetelheid niet werden aangepast. Door artikel 55 en 61 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 op te heffen wordt voormelde vergetelheid enerzijds rechtgezet en wordt anderzijds de administratieve beroepsmogelijkheid ex artikel 153 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 tegen de beslissingen van de OVAM, waarbij aanvullingen op of wijzigingen aan het bodemsaneringsproject of beperkt bodemsaneringsproject worden opgelegd, opgeheven.

Artikel 15

Artikel 65 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, dat voorziet in administratieve beroepsmogelijkheden tegen beslissingen van de OVAM over een wijziging of aanvulling van een conform verklaard (beperkt) bodemsaneringsproject, tegen beslissingen van de OVAM over de al dan niet verlenging van het conformiteitsattest voor het beperkt bodemsaneringsproject, tegen de beslissingen van de OVAM waarin zij oplegt om een voorstel tot wijziging of aanvulling van het conform verklaard (beperkt) bodemsaneringsproject in te dienen, en tegen beslissingen van de OVAM waarin zij oplegt om een nieuw (beperkt) bodemsaneringsproject op te stellen, wordt opgeheven.

Artikel 16

In artikel 68 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen het al dan niet afleveren door de OVAM van een eindverklaring, opgeheven.

Artikel 17

In artikel 71 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM over het opleggen van nazorg in het conformiteitsattest van het (beperkt) bodemsaneringsproject of in de eindverklaring, opgeheven.

Artikel 18

In artikel 72 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM over het opleggen van gebruiksbepalingen, opgeheven.

Artikel 19

In artikel 82decies van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen het al dan niet afleveren door de OVAM van een eindverklaring met betrekking tot bodemverontreiniging door gasolietanks, opgeheven.

Artikel 20

De administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM over de vaststelling en de vrijstelling van de saneringsplicht voor nieuwe bodemverontreiniging naar aanleiding van een geplande overdracht, wordt opgeheven. Daartoe worden artikel 108 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en het onderdeel C waarvan artikel 108 het enige artikel vormt, opgeheven.

Artikel 21

De administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM over de vaststelling en de vrijstelling van de saneringsplicht voor historische bodemverontreiniging naar aanleiding van een geplande overdracht, wordt opgeheven. Daartoe worden artikel 112 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en het onderdeel C waarvan artikel 112 het enige artikel vormt, opgeheven.

Artikel 22

In artikel 115 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM over verzoeken tot toepassing van de versnelde overdrachtsprocedure en tegen beslissingen van de OVAM over de vaststelling van de saneringsplicht naar aanleiding van een versnelde overdracht, opgeheven.

Artikel 23

In artikel 122 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid tegen de beslissingen van de OVAM houdende aanmaning van een exploitant naar aanleiding van een sluiting van een risico-inrichting en tegen beslissingen van de OVAM over de al dan niet vrijstelling van de saneringsplicht van de exploitant, opgeheven.

Artikel 24

De administratieve beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de OVAM over de conformverklaring van het waterbodemonderzoek en over de ernst van de bodemverontreiniging, wordt opgeheven. Daartoe worden artikel 128 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en de onderafdeling V waarvan artikel 128 het enige artikel vormt, opgeheven.

Artikel 25

Door de opheffing van artikel 27quiquies van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 middels artikel 7 van voorliggend ontwerp van decreet, dient de verwijzing in artikel 144 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 naar de artikelen die van overeenkomstige toepassing zijn op bodemsanering op siteniveau, aangepast te worden.

Artikel 26

De andere beroepen dan de beroepen tegen de beslissingen van de OVAM over het bodemsaneringsproject of het beperkt bodemsaneringsproject, de zogenaamde artikel 153-beroepen, worden geschrapt. De artikelen 153 tot en met 155 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en de afdeling II van hoofdstuk XV (Administratief beroep), die de procedure voor de behandeling van deze beroepen bepalen, worden opgeheven.

Artikel 27

In artikel 162, §7, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 wordt de verwijzing naar de beroepen, vermeld in artikel 153 geschrapt, gelet op de opheffing van deze beroepen.

Artikel 28

In artikel 32 van het Mestdecreet van 22 december 2006 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid bij de Vlaamse Regering tegen alle beslissingen van de Mestbank inzake de nutriëntenemissierechten en de tijdelijke nutriëntenemissierechten, opgeheven.

Artikel 29

In artikel 48, §1, van het Mestdecreet van 22 december 2006 wordt de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om nadere regels te bepalen voor het organiseren van een administratieve beroepsprocedure tegen de beslissingen van de Mestbank tot schorsing of intrekking van de erkenning van erkende mestvoerders, opgeheven.

Artikel 30

In artikel 60, §1, van het Mestdecreet van 22 december 2006 wordt de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om nadere regels te bepalen voor het organiseren van een administratieve beroepsprocedure tegen de beslissingen van de Mestbank tot schorsing of intrekking van de erkenning van erkende verzenders, opgeheven.

Artikel 31

In artikel 40 van het Materialendecreet van 23 december 2011 wordt de administratieve beroepsmogelijkheid bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu tegen de beslissingen van de OVAM over het afleveren van een grondstofverklaring, opgeheven.

Artikel 32

Er wordt in een overgangsbepaling voorzien voor de administratieve beroepen die nog hangende zijn ten tijde van de inwerkingtreding van voorliggend ontwerp van decreet. Deze zullen worden afgehandeld overeenkomstig de procedurele bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 (de opgeheven artikelen 153 tot en met 155), het Materialendecreet van 23 december 2011, het Mestdecreet van 22 december 2006 en/of hun uitvoeringsbesluiten die van toepassing waren ten tijde van het indienen van het administratief beroep.

Artikel 33

Aangezien er ook wijzigingen vereist zijn van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, het VLAREMA van 17 februari 2012 en het VLAREME van 28 oktober 2016, wordt het bepalen van de datum van inwerkingtreding van voorliggend ontwerp van decreet gedelegeerd aan de Vlaamse Regering. De invoering van het hoorrecht dient bovendien samen te vallen met de afschaffing van de beroepsmogelijkheden zodat er geen vacuüm ontstaat waarin de rechtsonderhorige aan rechtsbescherming inboet.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

VOORONTWERP VAN DECREET



Ontwerp van decreet tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, het Mestdecreet van 22 december 2006 en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, wat betreft het opheffen van administratieve beroepsmogelijkheden

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme 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 Bodemdecreet van 27 oktober 2006

Art. 2. In artikel 11, tweede lid, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, ingevoegd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt de zin "Alle belanghebbenden kunnen tegen deze beslissing van de OVAM een beroep indienen bij de Vlaamse Regering overeenkomstig de bepalingen van artikel 153 tot en met 155." opgeheven.

Art. 3. In artikel 12 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008 en 28 maart 2014, wordt paragraaf 4 opgeheven.

Art. 4. In artikel 22 van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 28 maart 2014 en gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 8 december 2017, wordt het derde lid opgeheven.

Art. 5. In artikel 23 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt paragraaf 4 opgeheven.

Art. 6. In artikel 27, §1, tweede lid, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt de zin “Alle belanghebbenden kunnen tegen die beslissing van de OVAM beroep indienen bij de Vlaamse Regering conform artikel 153 tot en met 155.” opgeheven.

Art. 7. In titel III, hoofdstuk III, afdeling IV, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt onderafdeling IV, die bestaat uit artikel 27quiquies, opgeheven.

Art. 8. In artikel 28ter van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 28 maart 2014 en vervangen bij het decreet 8 december 2017, wordt het derde lid opgeheven.

Art. 9. In artikel 31, §3, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 8 december 2017, wordt het derde lid opgeheven.

Art. 10. In artikel 35 van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 28 maart 2014, wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 11. In artikel 40 van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 8 december 2017, wordt het derde lid opgeheven.

Art. 12. In artikel 46bis van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 8 december 2017, wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 13. In titel III, hoofdstuk V, afdeling I, van hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017, wordt onderafdeling VI, die bestaat uit artikel 55, opgeheven.

Art. 14. In titel III, hoofdstuk V, afdeling II, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008, 28 maart 2014 en 30 juni 2017, wordt onderafdeling VI, die bestaat uit artikel 61, opgeheven.

Art. 15. Artikel 65 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Art. 16. In artikel 68 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 17. In artikel 71, §1, van hetzelfde decreet wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 18. In artikel 72, §1, van hetzelfde decreet wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 19. In artikel 82decies van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 1 maart 2019, wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 20. In titel III, hoofdstuk VIII, afdeling II, onderafdeling II, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008, 23 december 2010, 28 maart 2014 en 8 december 2017, wordt onderdeel C, dat bestaat uit artikel 108, opgeheven.

Art. 21. In titel III, hoofdstuk VIII, afdeling II, onderafdeling III, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008, 23 december 2010, 28 maart 2014 en 8 december 2017, wordt onderdeel C, dat bestaat uit artikel 112, opgeheven.

Art. 22. In artikel 115 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 23 december 2010, 28 maart 2014 en 8 december 2017, wordt paragraaf 5 opgeheven.

Art. 23. In artikel 122 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008, 28 maart 2014 en 30 juni 2017, wordt paragraaf 6 opgeheven.

Art. 24. In titel III, hoofdstuk XII, afdeling I, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 12 december 2008, wordt onderafdeling V, die bestaat uit artikel 128, opgeheven.

Art. 25. In artikel 144 van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 28 maart 2014, wordt de zinsnede "27quinqies" vervangen door de zinsnede "27quater".

Art. 26. In titel III, hoofdstuk XV, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008, 28 maart 2014 en 8 december 2017, wordt afdeling II, die bestaat uit artikel 153 tot en met 155, opgeheven.

Art. 27. In artikel 162, §7, van hetzelfde decreet wordt het woord "artikelen" vervangen door het woord "artikel" en wordt de zinsnede "en 153" opgeheven.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het Mestdecreet van 22 december 2006

Art. 28. In artikel 32, eerste lid, van het Mestdecreet van 22 december 2006, gewijzigd bij het decreet van 12 december 2008, worden de woorden "en kan bij de Vlaamse Regering beroep aantekenen tegen alle beslissingen van de Mestbank inzake de nutriëntenemissierechten en de tijdelijke nutriëntenemissierechten" opgeheven.

Art. 29. In artikel 48, §1, vijfde lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede ", ondermeer met betrekking tot het indienen van een beroep tegen deze maatregel en met betrekking tot het verhalen van de kosten van dit beroep" opgeheven.

Art. 30. In artikel 60, §1, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 19 december 2008, wordt het achtste lid opgeheven.

Hoofdstuk 4. Wijzigingen van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen

Art. 31. In artikel 40 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het tweede lid wordt de zin "Tegen de beslissingen van de OVAM over het afleveren van een grondstofverklaring kan beroep worden ingediend bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu." opgeheven;

2° in het derde lid wordt de zinsnede ", de behandeling van de beroepen" opgeheven.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Art. 32. De administratieve beroepen die voor de datum van de inwerkingtreding van dit decreet zijn ingediend, worden afgehandeld overeenkomstig de procedurele bepalingen die van toepassing waren op het ogenblik dat die voormelde administratieve beroepen werden ingediend.

Art. 33. Dit decreet treedt in werking op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

ADVIES VAN DE MINARAAD

Briefadvies

Ontwerpdecreet opheffing administratieve beroepen

Briefadvies inzake het Voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, het Mestdecreet van 22 december 2006 en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, wat betreft het opheffen van administratieve beroepsmogelijkheden

Datum van goedkeuring	21/01/2021
-----------------------	------------

Volgnummer	2021 003
------------	------------

Coördinator + e-mailadres	Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be
---------------------------	---

**Minaraad**

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 bus 15
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Mevrouw Zuhail Demir
Vlaams minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en
Toerisme
Koning Albert II-laan 7
1210 Sint-Joost-ten-Node

Datum:
21 januari 2021

Ons kenmerk:
01/K2/2020/020

Uw bericht van:
19 december 2020

Uw kenmerk:
ZD/BVW

Betreft: Advies op uw vraag inzake het Voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, het Mestdecreet van 22 december 2006 en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, wat betreft het opheffen van administratieve beroepsmogelijkheden

Mevrouw de minister,

Op 19 december 2020 ontving de Minaraad de adviesvraag inzake het Voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, het Mestdecreet van 22 december 2006 en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, wat betreft het opheffen van administratieve beroepsmogelijkheden. De adviestermijn bedraagt 30 dagen.

Het voorontwerp stelt voor om een aantal administratieve beroepsmogelijkheden die voorzien zijn in bovenstaande decreten te schrappen. Dit voorstel is gesteund op volgende overwegingen:

- de betrokken administratieve beroepsmogelijkheden kunnen de doorlooptijd van een dossier aanzienlijk vertragen, en wegen niet langer op tegen de administratieve en economische kosten die zij veroorzaken;
- deze administratieve beroepsmogelijkheden gaan vaak over zeer technische aangelegenheden;
- het schrappen van deze administratieve beroepsmogelijkheden voert een administratieve vereenvoudiging door, vermindert de administratieve lasten en laat toe de dossiers sneller af te handelen.

De Minaraad heeft bij het voorontwerp nog een aantal belangrijke bemerkingen en vragen:

De wettelijkheid en de regelmatigheid van het voorontwerp van decreet dat voorgelegd wordt, worden in belangrijke mate bepaald door het antwoord op de vraag of het afschaffen van de betrokken administratieve beroepsmogelijkheden belanghebbende derden een waarborg om hun leefmilieu te beschermen ontnemt. In de nota aan de Vlaamse Regering en in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet wordt duidelijk gesteld dat dit voorontwerp van decreet belanghebbende derden deze waarborg niet ontnemt. De Minaraad neemt daar akte van en vraagt dat de Raad van State dit onderzoekt in zijn advies.

De Minaraad vraagt dat de Vlaamse overheid een studie laat uitvoeren (of zelf uitvoert) naar de redenen waarom de administratieve beroepen in de betrokken regelgevingen gegrond dan wel ongegrond zijn, naar de manieren waarop de kwaliteit van beslissingen in eerste aanleg verbeterd kan worden om de behoefte aan een beroepsmogelijkheid te beperken (bv. het vermelde recht voor betrokkenen om gehoord te worden voordat de overheid een beslissing neemt) en naar remedies voor problemen door het afschaffen van een beroepsrecht. Voor dat laatste denkt de Minaraad aan het recht voor de administratie om zijn beslissing te heroverwegen. Dit voor die gevallen waarin betrokkene(n) aannemelijk kunnen maken dat de beslissing in eerste aanleg gebreken vertoont. Zo kan de administratie zelf inschatten of het de moeite loont om een dossier te heropenen maar is tegelijk nog een tussenstap mogelijk zodat in sommige gevallen een kostelijke en tijdrovende procedure bij de Raad van State vermeden kan worden.

De memorie van toelichting stelt dat de administratieve beroepen bijna steeds louter technisch van aard zijn en bevat een overzicht waaruit blijkt dat over de verschillende decreten heen de behandelde beroepen in vele gevallen ongegrond zijn. Dit neemt volgens de Minaraad niet weg dat er ook gegronde beroepen zijn, die ook technisch van aard kunnen zijn (bv. de grootte van een meetfout van een methodiek of de onterechte kwalificatie van een bodemverontreiniging als nieuwe verontreiniging i.p.v. een historische verontreiniging). Daarnaast lijken ook niet technische elementen aan bod te komen (zoals bv. economische ontwikkeling, circulaire economie, symbiose, innovatie...).

Het opheffen van de administratieve beroepen zou betekenen dat men voor het aantekenen van beroep onmiddellijk een procedure via de Raad van State moet opstarten. Gelet op het feit dat de Raad van State enkel oordeelt over de procedurele kant en niet over de inhoudelijk kant, stelt de Minaraad zich de vraag of beroepen die gegrond waren en elementen van niet-technische aard bevatten, nog op een gelijkaardige manier zullen behandeld worden, indien de tot dusverre bestaande mogelijkheid niet meer voorligt om een administratief beroep in te dienen. De Minaraad vraagt hierover meer duidelijkheid en pleit voor een gelijkwaardig alternatief.

De Minaraad is het er mee eens dat er moet gestreefd worden naar zo weinig mogelijk administratieve beroepen. Daarom zijn volgende elementen belangrijk:

- De memorie van toelichting stelt dat vaak nog onduidelijkheden uitgeklaard worden tijdens de administratieve beroepsprocedure of stukken bijgebracht die ook tijdens de procedure in eerste administratieve aanleg hadden kunnen worden gevoegd. Het voorontwerp (en een aanpassing van de toepasselijke uitvoeringsbesluiten) voorziet dat de rechtsonderhorige een hoor-recht krijgt om die (bijkomende) argumenten en/of stukken bij te brengen. Deze verplichting moet in ieder geval gelden vooraleer de administratieve overheid een verzoek of vraag van de betrokkene afwijst of niet inwilligt, of vooraleer de administratieve overheid een voor de betrokkene negatieve of ongunstige beslissing neemt. Dit hoor-recht is volgens de Minaraad noodzakelijk om de rechten van de rechtsonderhorige te vrijwaren en gerechtelijk beroep te vermijden. De Minaraad vraagt dat in het decreet een evaluatie van dit nieuwe systeem voorzien wordt binnen een vooraf bepaalde termijn waarbij onder andere bovenstaande aandachtspunten aan bod komen.
- Het wegwerken van de knelpunten van de procedure voor het aanvragen van grondstofverklaringen, zal eveneens een positief indirect effect hebben op het aantal administratieve beroepen.



- Daarnaast stelt de Minaraad zich de vraag naar het belang van de administratieve vereenvoudiging bij de grondstofverklaring, als er voor deze toepassing maar vijf administratieve beroepen per jaar worden ingediend. Het verkrijgen van een grondstofverklaring mag bovendien hierdoor niet in het gedrang komen gezien grondstofverklaringen een belangrijke hefboom is voor de circulaire economie.

Met vriendelijke groeten,

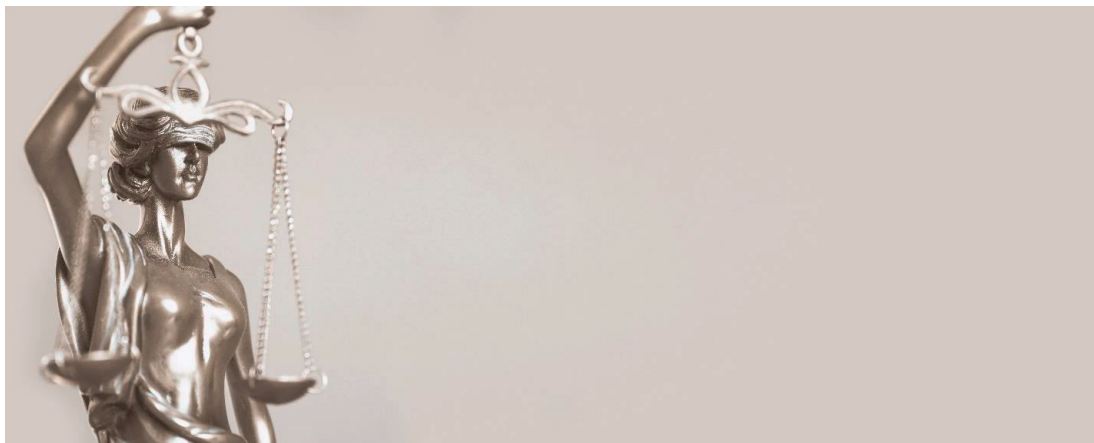
i.o. voor Walter Roggeman
Voorzitter a.i.

GEZAMENLIJK ADVIES
VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD VOOR LANDBOUW EN VISSERIJ
EN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



Briefadvies

Opheffing van administratieve beroepen



Brussel, 29 januari 2021

Bron coverafbeelding: Bigstock

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij adviseert de beleidsmakers, in hoofdzaak de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, over landbouw en visserij in de brede zin van het woord. De adviezen, zoals vastgesteld door de belanghebbenden vertegenwoordigd in de adviesraad, passen in een gedragen politieke besluitvorming.

Adviesvraag

Adviesvrager: Zuhail Demir – Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme; kopie aan Hilde Crevits – Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw

Adviestermijn: 41 dagen (uitstel gevraagd en verkregen)

Decretale opdracht: SALV-decreet van 6 juli 2007, art. 4 (SAR-functie); SERV-decreet van 7 mei 2004, art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 29 januari 2021

Adviesnummer: SALV: 2021-01 / SERV 1 februari 2021

Dossierhouder: Pieter De Graef – pdgraef@serv.be

Contactpersoon: Koen Carels – kcarels@serv.be ; Annick Lamote – alamote@serv.be



Mevrouw Zuhail DEMIR

Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Martelaarsplein 7

1000 Brussel

contactpersonen

Koen Carels

kcarels@serv.be

Annick Lamote

alamote@serv.be

ons kenmerk

SALV_20210129_BRADV_2021-
01_Opheffing Administratieve Beroepen

uw kenmerk

ZD/BVW

Brussel

29 januari 2021

Advies. Opheffing van administratieve beroepen

Mevrouw de minister

Op 19 december 2020 verkregen de SALV en de SERV uw adviesvraag omtrent het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, het Mestdecreet van 22 december 2006 en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen. Er werd uitstel voor advisering tot 29 januari 2021 gevraagd en verleend. Het voorliggende advies werd door de raden binnen een gezamenlijke vergadering voorbereid. De SALV bekrachtigde het advies tijdens zijn raadszitting op 29 januari 2021. De SERV bekrachtigde het advies op 1 februari 2021.

Krachtlijnen

- **Voer tegelijk met de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden het hoorrecht in voor de rechtsonderhorige en veranker deze procedurestap in het decreet**
- **Evalueer dit nieuwe systeem met hoorrecht en zonder administratieve beroepsmogelijkheden binnen een vooraf bepaalde termijn**
- **Techniciteit of complexiteit en de mate van gegrondheid vormen geen argument voor de opheffing van administratieve beroepsprocedures**
- **Werk de knelpunten weg inzake de aanvraagprocedure grondstofverklaring en blijf inzetten op circulaire economie**

Situering

Het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, het Mestdecreet van 22 december 2006 en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen stelt de opheffing voor van een aantal specifieke administratieve beroepsmogelijkheden tegen beslissingen van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) en de Mestbank.

Binnen het Bodemdecreet gaat het onder meer om administratieve beroepsmogelijkheden tegen de aanduiding als saneringsplichtige, beslissingen over vrijstelling van saneringsplicht, beslissingen over de aard en de ernst van de verontreiniging, en eindverklaringen.¹ In het Materialendecreet wordt de mogelijkheid geschrapt tot het instellen van een administratief beroep tegen de beslissingen van de OVAM over het afleveren van een grondstofverklaring.² Binnen het Mestdecreet stelt het voorontwerp decreet voor om de mogelijkheden op te heffen voor het instellen van administratieve beroepen bij de Vlaamse Regering tegen alle beslissingen van de Mestbank rond (tijdelijke) nutriëntenemissierechten.³ Nog binnen het Mestdecreet wordt de voorziene mogelijkheid voor de Vlaamse Regering geschrapt om nadere regels te bepalen voor het organiseren van een administratieve beroepsprocedure tegen de beslissingen van de Mestbank tot schorsing of intrekking van de erkenning van erkende mestvoerders en van erkende verzenders.⁴

De nota aan de Vlaamse Regering en de memorie van toelichting, bijgaand bij het voorontwerp van decreet, verduidelijken dat de opheffing van de vermelde administratieve beroepsmogelijkheden gebeurt met het oog op administratieve vereenvoudiging, lastenvermindering en de versnelde afhandeling van bodemsaneringen en grondstofverklaringen.⁵ Het voorontwerp van decreet wil daarmee uitvoering geven aan de visie Omgeving in het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024.⁶ Nota en memorie benadrukken dat de opheffing van de mogelijkheden tot administratief beroep onder de vermelde decreten geen schending inhouden van de *standstill*-verplichting. Die verplichting houdt conform artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet en naar oordeel van het Grondwettelijk Hof in dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau in het kader van een gezond leefmilieu niet in aanzienlijke mate mag verminderen zonder dat daarvoor redenen zijn van algemeen belang. Om die reden blijven administratieve beroepsmogelijkheden tegen beslissingen over het bodemsaneringsproject of het beperkt bodemsaneringsproject wel bestaan.⁷

In plaats van de administratieve beroepsprocedures kunnen personen of bedrijven, waarop de beslissingen van de OVAM of de Mestbank betrekking hebben, nog steeds jurisdictioneel beroep instellen (i.c. bij de bevoegde administratieve rechtbanken of de Raad van State).⁸ Daarnaast vermeldt de memorie van toelichting dat *“indien de rechtsonderhorige de kans wordt geboden om wel (bijkomende) argumenten en/of stukken bij te brengen, in voorkomend geval rekening*

¹ Het gaat om administratieve beroepsmogelijkheden die voorzien worden binnen de artikels 153 tot en met 155 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

² Materialendecreet van 23 december 2011, artikel 40, tweede en derde lid.

³ Mestdecreet van 22 december 2006, artikel 32, eerste lid.

⁴ Mestdecreet van 22 december 2006, artikel 48, §1, vijfde lid en artikel 60, §1, achtste lid.

⁵ Nota aan de Vlaamse Regering, VR 2020 1812 DOC.1486/1BIS, p. 2; memorie van toelichting, VR 2020 1812 DOC.1486/3BIS, p. 2.

⁶ Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, p. 153 en 165; cf. Nota aan de Vlaamse Regering, VR 2020 1812 DOC.1486/1BIS, p. 2-3 en memorie van toelichting, VR 2020 1812 DOC.1486/3BIS, p. 2.

⁷ Nota aan de Vlaamse Regering, VR 2020 1812 DOC.1486/1BIS, p. 3; memorie van toelichting, VR 2020 1812 DOC.1486/3BIS, p. 6-7. Dit gaat over de administratieve beroepsmogelijkheden voorzien binnen artikels 146 tot en met 152 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

⁸ Nota aan de Vlaamse Regering, VR 2020 1812 DOC.1486/1BIS, p. 3, 4, 5; memorie van toelichting, VR 2020 1812 DOC.1486/3BIS, p. 5, 9-10.

houdende met de zienswijze van de bevoegde administratie, [...] in veel gevallen de noodzaak om een administratief of juridictioneel/gerechtelijk beroep in te stellen hoe dan ook [zal] wegvallen." De memorie van toelichting maakt duidelijk dat daarom in de toepasselijke uitvoeringsbesluiten (VLAREBO-besluit van 14 december 2007, VLAREMA-besluit van 23 mei 2012 en VLAREME-besluit van 28 oktober 2016) bijkomend dient te worden vastgelegd dat *"de bevoegde administratie in de betrokken procedures géén eindbeslissing kan nemen zonder de betrokkene schriftelijk en/of mondeling te hebben gehoord."*⁹

Advies

[1] Voer tegelijk met de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden het hoorrecht in voor de rechtsonderhorige en veranker deze procedurestap in het decreet.

Om te vermijden dat de rechtsonderhorige enkel via een juridictionele beroepsprocedure (bijkomende) argumenten en/of stukken zou kunnen aanleveren, is het volgens de raden van belang dat de toepasselijke uitvoeringsbesluiten (VLAREBO, VLAREMA, VLAREME) de nodige voorzieningen treffen, zoals verduidelijkt in de memorie van toelichting (cf. supra). Zo dient in deze besluiten te worden bepaald dat de bevoegde administratieve overheid in de betrokken procedures geen eindbeslissing kan nemen zonder de betrokken rechtsonderhorige te hebben gehoord. Dit hoorrecht moet de rechtsonderhorige de kans bieden om (bijkomende) argumenten en/of stukken bij te brengen en, zoals uit de memorie van toelichting blijkt, *"kan dit slechts optimaal worden uitgeoefend indien op voorhand de motieven worden meegedeeld op grond waarvan de administratieve overheid een voor de betrokkene negatieve of ongunstige beslissing zou nemen, hetgeen dan ook dient te worden voorzien in de uitvoeringsbesluiten"*. Het moet *"in ieder geval gelden vooraleer de administratieve overheid een verzoek of vraag van de betrokken rechtsonderhorige afwijst of niet inwilligt, of vooraleer de administratieve overheid een voor de betrokken rechtsonderhorige negatieve of ongunstige beslissing neemt."*¹⁰ Zulk hoorrecht vormt immers één van de beginselen van behoorlijk bestuur¹¹ en vereist aldus een adequate waarborging. Artikel 33 van het voorliggende decreet biedt volgens de raden de ruimte voor deze waarborging. Dit artikel dient duidelijk te maken dat de nodige bepalingen in de toepasselijke uitvoeringsbesluiten op hetzelfde moment moeten ingaan als de inwerkingtreding van het voorliggende decreet en dus de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden. Zo niet ontstaat er een vacuüm waarin de rechtsonderhorige aan rechtsbescherming inboet.

[2] Evalueer dit nieuwe systeem met hoorrecht en zonder administratieve beroepsmogelijkheden binnen een vooraf bepaalde termijn. De raden vragen dat in het decreet een evaluatie van dit nieuwe systeem wordt voorzien binnen een vooraf bepaalde termijn, waarbij onder andere bovenstaande aandachtspunten aan bod komen.

[3] De techniciteit of complexiteit van de betrokken administratieve beroepsprocedures en de mate waarin ingestelde administratieve beroepen al dan niet gegrond zijn, vormen geen argument voor de opheffing ervan. De raden stellen vast dat het voorontwerp van decreet als argument aanhaalt dat administratieve beroepsprocedures inzake bodemsanering, het afleveren van grondstofverklaringen en (tijdelijke) nutriëntenemissierechten veelal technische

⁹ Memorie van toelichting, VR 2020 1812 DOC.1486/3BIS, p. 4-5.

¹⁰ Ibidem, p. 5.

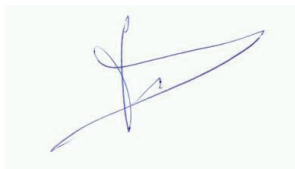
¹¹ Cf. I. Opdebeek en M. Van Damme (ed.), *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*, Brugge, 2006, p. 235-278.

beoordelingen vergen.¹² Dit neemt niet weg dat er ook niet-technische elementen aan bod komen. De memorie van toelichting stelt immers dat vaak nog onduidelijkheden uitgeklaard worden tijdens de administratieve beroepsprocedures of stukken bijgebracht die ook tijdens de procedure in eerste administratieve aanleg hadden kunnen worden gevoegd (zie verband met [1]).¹³ Het voorontwerp van decreet bevat daarnaast ook een overzicht waaruit blijkt dat over de verschillende decreten heen de behandelde beroepen in vele gevallen ongegrond zijn. Dit ontkracht echter niet dat er ook gegronde beroepen zijn. De raden menen dat de techniciteit of complexiteit en de mate van gegrondheid geen valabele argumenten vormen om de opheffing van administratieve beroepsmogelijkheden te onderschrijven. Dezelfde argumentatie zou immers net het behoud van administratieve beroepsmogelijkheden kunnen ondersteunen.

De raden vragen dat de Vlaamse overheid een studie laat uitvoeren (of zelf uitvoert) naar de redenen waarom de administratieve beroepen in de betrokken regelgevingen gegrond dan wel ongegrond zijn, naar de manieren waarop de kwaliteit van beslissingen in eerste aanleg verbeterd kan worden om de behoefte aan een beroepsmogelijkheid te beperken (bv. het vermelde recht voor betrokkenen om gehoord te worden voordat de overheid een beslissing neemt) en naar remedies voor problemen door het afschaffen van een beroepsrecht. Voor dat laatste denken de raden aan het recht voor de administratie om zijn beslissing te heroverwegen. Dit voor die gevallen waarin betrokkene(n) aannemelijk kunnen maken dat de beslissing in eerste aanleg gebreken vertoont. Zo kan de administratie zelf inschatten of het de moeite loont om een dossier te heropenen maar is tegelijk nog een tussenstap mogelijk zodat in sommige gevallen een kostelijke en tijdrovende procedure bij de Raad van State vermeden kan worden.

[4] Werk de knelpunten weg inzake de aanvraagprocedure grondstofverklaring en blijf inzetten op circulaire economie. De knelpunten van de grondstofverklaring zijn gekend. De raden zijn van mening dat wanneer deze knelpunten zullen worden weggewerkt, het aantal administratieve beroepen op deze manier zal verminderen. Daarnaast willen de raden benadrukken dat het aanvragen en verkrijgen van grondstofverklaringen van primordiaal is voor de circulaire transitie. De raden vragen dus om het verkrijgen van een grondstofverklaring niet in het gedrang te laten komen door het opheffen van de administratieve beroepen.

Hoogachtend



Hendrik Vandamme
Voorzitter SALV

Ann Vermorgen
Voorzitter SERV

¹² Nota aan de Vlaamse Regering, VR 2020 1812 DOC.1486/1BIS, p. 1, 3-5; memorie van toelichting, VR 2020 1812 DOC.1486/3BIS, p. 2, 4.

¹³ Memorie van toelichting, VR 2020 1812 DOC.1486/3BIS, p. 4-5.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.883/1
van 6 april 2021

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, het Mestdecreet van 22 december 2006 en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, wat betreft het opheffen van administratieve beroepsmogelijkheden’

Op 16 februari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, het Mestdecreet van 22 december 2006 en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, wat betreft het opheffen van administratieve beroepsmogelijkheden’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 april 2021.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een aantal georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheden tegen beslissingen van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) of de Mestbank² bij de minister of de Vlaamse Regering op te heffen.

Hiertoe wordt in hoofdstuk 2 van het voorontwerp het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: het Bodemdecreet) gewijzigd (artikelen 2 tot 27 van het voorontwerp), waarbij de in de artikelen 153 tot 155 van dat decreet geregelde administratieve beroepsprocedure wordt opgeheven.

In hoofdstuk 3 wordt het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: het Mestdecreet) (artikelen 28 tot 30) gewijzigd. In artikel 32, eerste lid, van het Mestdecreet wordt het administratief beroep afgeschaft van de landbouwer bij de Vlaamse Regering tegen alle beslissingen van de Mestbank inzake de nutriëntenemissierechten en de tijdelijke nutriëntenemissierechten (artikel 28). Daarnaast worden de delegaties aan de Vlaamse Regering opgeheven in de artikelen 48, § 1, vijfde lid, en artikel 60, § 1, achtste lid, van het Mestdecreet die de beroepsmogelijkheden betreffen respectievelijk tegen een maatregel tot schorsing of intrekking van een erkenning als mestvoerder (artikel 29) en tegen een maatregel tot schorsing of intrekking van een erkenning als aanbieder (artikel 30).

In hoofdstuk 4 wordt artikel 40, tweede lid, van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: het Materialendecreet) gewijzigd, dat betrekking heeft op het beroep tegen beslissingen van OVAM over de afgifte van een grondstofverklaring (artikel 31).

Hoofdstuk 5 omvat naast de slotbepalingen een overgangsregeling voor de administratieve beroepen die op datum van inwerkingtreding van het te nemen decreet zijn ingediend (artikel 32) en bepaalt dat het te nemen decreet in werking treedt op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt (artikel 33).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² De Mestbank is een afdeling van de Vlaamse Landmaatschappij (artikel 3, § 9, 2°, van het Mestdecreet).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3 Alle door het voorliggende voorontwerp gewijzigde of opgeheven decreetsbepalingen regelen een georganiseerd administratief beroep.

Een georganiseerd administratief beroep is een beroep waarbij de overheid tot wie het is gericht verplicht is te antwoorden krachtens een duidelijke normatieve tekst die de beroepsvorm organiseert en dat er in beginsel toe strekt de genomen beslissing te doen intrekken, te vernietigen of te wijzigen.³ Het beroepsorgaan is verplicht om zich over het beroep uit te spreken met eerbiediging van de op het vlak van het betrokken beroep in de normatieve tekst uitgewerkte procedure- en andere regels, bv. wat de eventuele mogelijkheid aangaat om de met het beroep bestreden beslissing te wijzigen.

Wat dat laatste betreft wordt aangenomen dat, behoudens andersluidende bepaling, het beroepsorgaan de bestreden beslissing vermag te wijzigen en een eigen beslissing in de plaats mag stellen. Bij een georganiseerd administratief beroep kan naast de wettigheid ook de opportuniteit van de bestuurshandeling worden beoordeeld.⁴

Het annulatieberoep bij de Raad van State is slechts dan ontvankelijk zo vooraf de tegen de bestreden beslissing georganiseerde administratieve beroepen op rechtsgeldige wijze werden uitgeput.⁵

3.1.1. Hoofdstuk XV ‘Administratief beroep’ van het Bodemdecreet regelt in afdeling 1 het beroep tegen beslissingen over het bodemsaneringsproject of het beperkt bodemsaneringsproject (artikelen 146 tot 152) en in afdeling 2 de andere beroepen (artikelen 153 tot 155).

De memorie van toelichting bij het Bodemdecreet geeft in punt II. “Inhoud en structuur van het voorstel van decreet” de volgende duiding over het administratief beroep:

“b) Administratief beroep

De twee georganiseerde beroepsprocedures die in het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering voorzien zijn, worden in voorliggend voorstel verder uitgewerkt en op elkaar afgestemd. Door de belanghebbenden in de beroepsprocedure te betrekken wordt tevens voorzien in een verhoogde rechtsbescherming. Met het oog op de rechtszekerheid wordt in vergelijking met de huidige regeling in het voorliggend voorstel uitdrukkelijk vermeld tegen welke technische beslissingen van de OVAM het administratief beroepsuitspraak beperkt is tot een marginale toetsing.”⁶

³ RvS 4 juni 2002, nr. 107.317; RvS 19 januari 2009, nr. 189.536.

⁴ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 2011, p. 673; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2017, p. 1008-1009.

⁵ RvS 13 september 2010, nr. 207.316.

⁶ Voorstel van decreet betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, *Parl.St.* VI. Parl. 2005-06, nr. 867/1 p. 8.

Daarnaast stelt de memorie van toelichting bij de artikelen 153 en 155 van voornoemd decreet, die de “andere beroepen” behelzen, het volgende:

“Artikel 153

Deze bepaling behandelt het beroep dat openstaat tegen elke beslissing anders dan de beslissingen van de OVAM opgenomen in het conformiteitsattest van het bodemsaneringsproject en het beperkt bodemsaneringsproject, waartegen overeenkomstig dit decreet beroep openstaat. Het betreft een niet-schorsend beroep, dat kan worden ingediend bij aangetekende zending met ontvangstbewijs of tegen afgifte tegen ontvangstbewijs bij de Vlaamse Regering door elke belanghebbende.

Artikel 155

Dit artikel bepaalt dat er een marginale toetsing is van die overwegingen en onderdelen waarbij de OVAM uitspraak heeft gedaan als bodemsaneringsdeskundige inzake de beslissingen vermeld in artikel 27, artikel 39, §1, artikelen 40 en 41, artikelen 63 en 64, artikelen 68, artikelen 71, §1, en 72, §1, artikel 115, §3 en §4, artikelen 126 en 127. De Vlaamse Regering doet in deze technische aangelegenheden slechts uitspraak over de eventuele manifeste onredelijkheid van de bestreden beslissing. De beroepsprocedure voor deze beroepen is op eenzelfde wijze geregeld als het administratief beroep tegen een beslissing inzake de conformverklaring.

De termijn van negentig dagen waarbinnen de Vlaamse Regering uitspraak moet doen en de termijn van tien dagen waarbinnen de beslissing ter kennis dient te worden gegeven, is evenwel een loutere termijn van orde. Verder bepaalt dit artikel dat de bevoegdheidsbepaling voor de Vlaamse Regering om de procedure voor behandeling van de beroepen verder te regelen zoals voorzien in artikel 145 van overeenkomstige toepassing is op deze andere beroepen.”

3.1.2. Het voorontwerp heft de georganiseerde administratieve beroepsprocedure bedoeld in de artikelen 153 tot 155 van het Bodemdecreet op. Het betreft een niet-schorsend beroep bij de Vlaamse Regering dat door elke belanghebbende kan worden ingesteld tegen elke beslissing van OVAM waartegen het Bodemdecreet een dergelijk beroep mogelijk maakt. Uitvoering aan die decretale regeling is opgenomen in de artikelen 211 tot 213 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 ‘houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’.

3.1.3. Bij dit georganiseerd administratief beroep beschikt de beroepsindieners niet over dezelfde waarborgen als bij een jurisdictioneel beroep, dat een procedure op tegenspraak vereist. In het kader van een dergelijk administratief beroep treedt de Vlaamse minister louter op als een administratieve overheid, als een orgaan van het actief bestuur.⁷ De normatieve regels van dit beroep sluiten een aanvullende werking van het beginsel van behoorlijk bestuur van de hoorplicht niet uit. Dit is het geval in zover de normatieve regeling niet (voldoende) zou garanderen dat de

⁷ RvS 21 april 2016, nr. 234.456, randnr. 9 : De overheid inzake de beoordeling van administratieve beroepen tegen een besluit van OVAM overeenkomstig artikel 23 van het bodemdecreet is er dan ook niet toe gehouden de rechten van verdediging en de verplichting van tegenspraak te waarborgen. In het kader van een dergelijk administratief beroep treedt de Vlaamse minister louter op als een administratieve overheid, als een orgaan van het actief bestuur.

betrokkene vooraf in de gelegenheid wordt gesteld nuttig voor zijn of haar standpunt op te komen.⁸

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de op grond van artikel 155, § 1, eerste lid, van het Bodemdecreet van toepassing zijnde beroepsprocedure een devolutieve werking heeft.⁹

Niettegenstaande de beoogde opheffing van de georganiseerde administratieve beroepsprocedure, dient te worden benadrukt dat tegen de initiële beslissingen¹⁰ van OVAM, een jurisdictioneel beroep blijft openstaan bij de gewone rechter, indien de beslissingen subjectieve rechten behelzen, of een annulatieberoep bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, indien ze kunnen beschouwd worden als administratieve rechtshandelingen in de zin van artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Uit het voorgaande volgt dat tegen de initiële beslissingen geen beroep openstaat in het geval ze noch subjectieve rechten betreffen, noch beschouwd kunnen worden als administratieve rechtshandelingen in de zin van artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

3.1.4. Door de gemachtigde wordt dienaangaande de volgende duiding gegeven:

“Het opheffen van de administratieve beroepsmogelijkheid op grond van artikel 153 e.v. Bodemdecreet zal worden getemperd door het invoeren van een hoorrecht. Ook dit zal ter kennis worden gebracht van de betrokkene.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de voorliggende opheffing getemperd zal worden door het invoeren van een hoorrecht voor de betrokkene.

Het zou evenwel de rechtszekerheid ten goede komen wanneer de hoorplicht decretaal zou worden verankerd. Hiertoe dient het Bodemdecreet te worden aangevuld met een normatieve regeling waaruit voldoende duidelijk blijkt dat de hoorplicht van toepassing is.

Zonder normatieve bepaling als onderdeel van de beslissingsprocedure, geldt de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, wat inhoudt dat in beginsel tegen niemand een ernstige maatregel kan worden genomen die van aard is om zijn belangen ernstig aan te tasten, zonder dat hem vooraf de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen.¹¹

Daargelaten de vaststelling dat de beslissingen waarvoor de administratieve beroepsmogelijkheid wordt opgeheven, een ruimere werking hebben dan het toepassingsgebied van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, dient te worden benadrukt dat bij een decretale verankering van de hoorplicht mogelijk meer waarborgen zijn ingebouwd dan in het geval de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur wordt aangewend.

⁸ RvS 21 april 2016, nr. 234.456, randnr. 8.

⁹ RvS 22 december 2020, nr. 249.297.

¹⁰ Het betreffen de beslissingen aangehaald in de artikelen 11, 12, 22, 23, 27, 39, § 1, 40, 63, 64, 68, 71, § 1, 72, § 1, 104, 105, 109, 110, 115, §§ 3 en 4, 126 en 127 van het Bodemdecreet.

¹¹ RvS 15 januari 2020, nr. 246.623.

In de mate door de gemachtigde in zijn toelichting geen melding wordt gemaakt van andere belanghebbende derden volstaat de vaststelling dat zij voortaan in voorkomend geval beschikken over een jurisdictioneel beroep.

3.2.1. In artikel 32, eerste lid, van het Mestdecreet worden de woorden “en kan bij de Vlaamse Regering beroep aantekenen tegen alle beslissingen van de Mestbank inzake de nutriëntenemissierechten en de tijdelijke nutriëntenemissierechten” opgeheven. In artikel 48, § 1, vijfde lid, van het voornoemde decreet wordt de zinsnede “ondermeer met betrekking tot het indienen van een beroep tegen deze maatregel en met betrekking tot het verhalen van de kosten van dit beroep” opgeheven (artikel 29 van het voorontwerp) en in artikel 60, § 1, van hetzelfde decreet, wordt het achtste lid, dat de beroepsmogelijkheid tegen de maatregel tot schorsing of intrekking van een erkenning als aanbieder betreft, opgeheven (artikel 30 van het voorontwerp).

Door de gemachtigde werd dienaangaande de volgende duiding gegeven:

“Beroepen inzake beslissingen van de Mestbank inzake schorsing of intrekking van een erkenning als erkend mestvoerder of erkend verzender. Ook hier is een beroep enkel mogelijk door de betrokken erkende mestvoerder (artikel 9.4.6.3, §1 VLAREME van 28 oktober 2016) of erkende verzender (artikel 9.5.9.16, §5 VLAREME van 28 oktober 2016). De administratieve beroepsmogelijkheid dient bijgevolg enkel hun belangen en heeft dus niets te maken met een mogelijkheid tot inspraak in het belang van de bescherming van de leefomgeving of het leefmilieu. Een schending van de standstill-verplichting bij afschaffing van deze administratieve beroepsmogelijkheid is hier dus evenmin aan de orde. De omstandigheid dat de afschaffing van de beroepsmogelijkheid voor de erkende verzender een bepaald ongunstig effect heeft in die zin dat hij de kans verliest op een van rechtswege inwilliging van zijn beroep doordat bij het niet respecteren van de beroepstermijn zijn beroep geacht wordt ingewilligd te zijn, maakt niet dat de afschaffing van de beroepsmogelijkheid een schending zou kunnen uitmaken van de standstill-verplichting.

Daarbij kan worden opgemerkt dat het slechts gaat om maximaal 1 à 2 beroepen per jaar welke bijna steeds ongegrond worden verklaard. Ook dit element kan worden meegenomen in de beoordeling van de standstill-verplichting.

Het voorliggend voorontwerp van decreet voldoet aldus aan artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet, meer bepaald aan de daarin begrepen standstill-verplichting. De opheffing van de administratieve beroepen wordt hoe dan ook gemilderd doordat bijkomend wordt voorzien in een hoorplicht.

Voor elke geschrapte beroepsmogelijkheid bij de Minister waarin het Mestdecreet voorziet, zal voorzien worden in een administratieve bezwaarprocedure bij het afdelingshoofd van de Mestbank. Op deze wijze heeft de betrokkene, ook na de schrapping van de beroepsmogelijkheid bij de Minister, nog steeds een mogelijkheid om zich op administratief niveau te verzetten tegen de betreffende beslissing van de Mestbank.

Artikel 33 van het voorliggend ontwerp van decreet stelt dat het decreet in werking treedt op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt. Wat betreft de getroffen beslissingen van het Mestdecreet zal er, voor elke geschrapte beroepsmogelijkheid bij de Minister waarin het Mestdecreet voorziet, voorzien worden in een administratieve bezwaarprocedure bij het afdelingshoofd van de Mestbank. Om een rechtsvacuüm te vermijden zal de inwerkingtreding van deze administratieve bezwaarprocedure normaliter samenvallen met de inwerkingtreding van de bepalingen van voorliggend decreet.

Vanaf deze inwerkingtreding zal de betrokkene, via de getroffen beslissing, meegedeeld worden dat er een administratieve bezwaarmogelijkheid openstaat bij het afdelingshoofd van de Mestbank. Op deze wijze zal elke betrokkene, aan wie een beslissing wordt meegedeeld die getroffen wordt door het voorliggend ontwerp van decreet, in kennis worden gesteld van de mogelijkheid tot het instellen van een administratief bezwaar bij het afdelingshoofd.”

3.2.2. Uit de toelichting van de gemachtigde blijkt dat het opheffen van het georganiseerd administratief beroep zal worden gemilderd met of vervangen door een hoorplicht en een administratieve bezwaarprocedure bij het afdelingshoofd van de Mestbank. Het is evenwel niet duidelijk of deze hoorplicht en administratieve bezwaarprocedure enkel gelden in het kader van de erkenningsregelingen (artikelen 29 en 30 van het voorontwerp) of ook voor de beslissingen betreffende de nutriëntenemissierechten (artikel 28 van het voorontwerp).

In het belang van de rechtszekerheid kunnen de beoogde hoorplicht en administratieve bezwaarprocedure bij het afdelingshoofd van de Mestbank, het best, zowel wat betreft de erkenningsregelingen als de beslissingen betreffende de nutriëntenemissierechten, decretaal worden verankerd, waardoor het Mestdecreet dienovereenkomstig dient te worden aangevuld.

3.3.1. In artikel 40, tweede lid, van het Materialendecreet wordt de zin “tegen de beslissingen van de OVAM over het afleveren van een grondstofverklaring¹² kan beroep worden ingediend bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu” opgeheven.

3.3.2. Zonder deze administratieve beroepsmogelijkheid blijft een jurisdictioneel beroep mogelijk tegen de initiële beslissing. Hierbij wordt echter niet uitgesloten dat mogelijke geschillen subjectieve rechten betreffen waarvoor de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, niet bevoegd is.

Voor de opheffing van het georganiseerd administratief beroep in artikel 40, tweede lid, van het Materialendecreet, wordt door de gemachtigde geen mildering middels een hoorplicht of een administratieve bezwaarprocedure aangevoerd.

Niettegenstaande beroep kan worden gedaan op de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, komt het de rechtszekerheid ten goede om ook in dit geval, gelet op de ingebouwde waarborgen, de hoorplicht decretaal te verankeren en hiertoe het Materialendecreet in die zin aan te vullen.

¹² Artikel 3, § 1, 14°, van het Materialendecreet omschrijft een grondstofverklaring als een verklaring afgeleverd door de Vlaamse overheid waarin wordt gesteld dat een bepaald materiaal niet of niet meer als een afvalstof moet worden beschouwd, eventueel gekoppeld aan een aantal randvoorwaarden.

De memorie van toelichting verduidelijkt hierbij: “Het gaat hier om materialen die als reststromen vrijkomen uit een productieproces zonder dat ze het hoofddoel zijn van dit proces, en waarvoor alle voorwaarden zijn vervuld om ze te beschouwen als een bijproduct of om afvalstoffen die het einde van de afvalfase hebben bereikt. Grondstofverklaringen worden afgeleverd aan de producent van het betreffende materiaal, of aan diegene die optreedt in diens naam, en hebben betrekking op een vastomlijnde materiaalstroom.” *Parl.St.* VI. Parl., 2010-11, nr. 1 p. 10.

4.1. Gevraagd hoe het opheffen van de administratieve beroepsmogelijkheden verantwoord wordt in het licht van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, opgenomen in artikel 23 van de Grondwet, antwoordde de gemachtigde:

“De vraag of een bepaling onder het toepassingsgebied van artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet valt wordt in recente rechtspraak beantwoord door na te gaan of bepalingen belangrijke gevolgen ‘zouden kunnen hebben voor de omwonenden en voor de openbare ruimte’¹³. Telkens wanneer een wijziging de rechten voor de omwonenden zou kunnen aantasten of gevolgen zou kunnen hebben voor de openbare ruimte, wordt het standstill-beginsel van toepassing geacht. Het Grondwettelijk Hof hecht een bijzonder belang aan de waarborgen die geboden worden aan derden om het recht op hun leefmilieu te beschermen. Ook wijzigingen aan administratieve beroepsprocedures kunnen onder het toepassingsgebied van het standstill-beginsel vallen. Wat de inspraak- en administratieve beroepsmogelijkheden betreft, kan specifiek gewezen worden op het arrest nr. 80/2019 van 23 mei 2019. In dat arrest vernietigde het Grondwettelijk Hof een Vlaams decreet dat voorzag dat een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden niet langer verplicht is voor de opsplitsing van een perceel in één bebouwde en één onbebouwde kavel wegens strijdigheid met het standstill-beginsel van artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet. De afschaffing van de omgevingsvergunningsplicht voor het verkavelen van gronden voor de opsplitsing van een perceel in één bebouwde en één onbebouwde kavel, werd door het Grondwettelijk Hof problematisch geacht omdat aan het betrokken publiek een mogelijkheid tot inspraak tijdens het openbaar onderzoek werd ontnomen, alsook door het feit dat de aanvrager van de vergunning en de leden van het betrokken publiek de mogelijkheid werd ontnomen om administratief beroep in te stellen.

Bij de omgevingsvergunning biedt het openbaar onderzoek aan het betrokken publiek een mogelijkheid tot inspraak, die een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast kunnen de aanvrager van de vergunning en de leden van het betrokken publiek administratief beroep instellen en hebben zij als beroepsindieners het recht om gehoord te worden. Bij de omgevingsvergunning biedt de mogelijkheid voor derden om administratief beroep in te stellen dan ook een waarborg van de naleving van de regels en de goede ruimtelijke ordening. In het Bodemdecreet is de situatie anders. De beslissingen die genomen worden in het kader van het Bodemdecreet zijn er immers vooral op gericht om te verzekeren dat de adressanten van de regels deze ook daadwerkelijk naleven. De administratieve beroepen worden in het Bodemdecreet vooral aangewend om te ontkomen aan de verplichtingen die uit het Bodemdecreet volgen en veel minder als waarborg ter bescherming van het leefmilieu. Ze strekken er hoofdzakelijk toe om de patrimoniale rechten van de adressant van een beslissing te waarborgen. Dit is anders voor de beslissingen van de OVAM die gelden als meldingsakte of omgevingsvergunning, vermits deze ook een waarborg bieden ter bescherming van het leefmilieu van derden. Niet alle administratieve beroepen uit het Bodemdecreet bieden dus dezelfde waarborgen ter bescherming van het leefmilieu. Er dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de zogenaamde ‘artikel 146-beroepen’ – een beroepsmogelijkheid die niet wordt opgeheven – en de ‘artikel 153-beroepen’. Hieronder wordt hier meer in detail op ingegaan voor elke categorie.

¹³ Voetnoot uit de geciteerde tekst: GwH 16 juni 2016, 94/2016, B.5 en GwH 23 mei 2019, 80/2019, B.3.3. In het arrest 72/2017 van 15 juni 2015 kwam het Grondwettelijk Hof tot de conclusie dat het standstill-beginsel van toepassing was omdat “de omzetting, door de in het geding zijnde bepaling, van het woonparkgebied in een woongebied een effect heeft op dat recht voor de personen die in dat gebied wonen, vermits woonparkgebied een subcategorie was van woongebied waarin de gemiddelde woningdichtheid noodzakelijkerwijs gering was en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte besloegen”.

Voor wat betreft de beslissing tot conformverklaring van het bodemsaneringsproject (beroepsmogelijkheid op grond van artikel 146 Bodemdecreet) zijn er een aantal zeer specifieke elementen aanwezig die in het licht van het standstill-beginsel van belang zijn: de conformverklaring van het bodemsaneringsproject geldt als meldingsakte of omgevingsvergunning voor het uitvoeren van bodemsaneringswerken, het Vlarebo-besluit van 14 december 2007 voorziet dat in een aantal gevallen adviezen moeten worden ingewonnen en een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd, het Vlarebo-besluit van 14 december 2007 voorziet dat het conformiteitsattest van het bodemsaneringsproject ter kennis dient gebracht te worden van een aantal betrokken personen en instanties en het conformiteitsattest moet door aanplakking bekendgemaakt worden en via de plaatsen voorbehouden voor de officiële berichten. Bovendien kan onder bepaalde voorwaarden in individuele gevallen en op gemotiveerd verzoek van de mogelijkheid gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van de voorwaarden opgelegd door of krachtens titel V “Exploitatie van inrichtingen en activiteiten en erkende personen” van het DABM en van de VCRO (artikel 52 Bodemdecreet). Het Bodemdecreet en het Vlarebo-besluit van 14 december 2007 omvatten dus diverse waarborgen inzake de bekendmaking en inspraak bij een conformverklaring van het bodemsaneringsproject, niet alleen voor de personen die rechtstreeks worden aangeschreven, maar ook voor het publiek. Ook in het geval van een beperkt bodemsaneringsproject geldt het conformiteitsattest als meldingsakte of omgevingsvergunning en bestaat de mogelijkheid om in individuele gevallen af te wijken van de voorwaarden opgelegd door of krachtens titel V van het DABM en de VCRO. Vermits het om een versnelde procedure gaat en de bodemsaneringswerken slechts een beperkte impact hebben op de mens en milieu, wordt niet voorzien in een openbaar onderzoek. Het conformiteitsattest van het beperkt bodemsaneringsproject dient wel aangeplakt te worden, zodat belanghebbenden administratief beroep kunnen aantekenen.

Voor wat betreft de ‘artikel 153-beroepen’ onderscheiden we verschillende categorieën.

Een eerste categorie is het vol beroep tegen de beslissing over de aanduiding van de saneringsplichtige, de vrijstelling van de saneringsplicht of de exoneration van de verplichting om een site-onderzoek uit te voeren. In het licht van het standstill-beginsel rijst de vraag of de afschaffing van het voormelde administratief beroep bij de Vlaamse Regering als een (aanzienlijke) daling van het bestaande beschermingsniveau van het leefmilieu moet worden beschouwd. Uit rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie voetnoot 1) blijkt dat in dat verband vooral belang wordt gehecht aan de waarborgen die geboden worden aan derden om het recht op hun leefmilieu te beschermen. Hoewel dit vol beroep openstaat voor ‘alle belanghebbenden’ beoogt deze beroepsmogelijkheid in werkelijkheid vooral om de adressant van de beslissing tot aanduiding van de saneringsplichtige, de vrijstelling van de saneringsplicht en de exoneration van de verplichting om een site-onderzoek uit te voeren, te beschermen. Dat blijkt uit het feit dat zij als enige in kennis moeten worden gesteld van de beslissing¹⁴. Deze beslissingen dienen ook niet publiek bekend gemaakt te worden (bv. door aanplakking) om derden in staat te stellen om beroep aan te tekenen. De beslissingen die kunnen worden aangevochten door artikel 153-beroepen hebben dus niet dezelfde impact voor het publiek als de beslissingen die kunnen worden aangevochten door artikel 146-beroepen. Deze beslissingen zijn er immers vooral op gericht om te verzekeren dat de adressanten van de regels inzake bodemsanering deze ook daadwerkelijk naleven. De artikel 153-beroepen

¹⁴ Voetnoot uit de geciteerde tekst: Zie artikel 11, tweede lid Bodemdecreet, artikel 25, tweede lid en 52, tweede lid Vlarebo-besluit van 14 december 2007.

worden vooral aangewend om te ontkomen aan de verplichtingen die uit het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 volgen en veel minder als waarborg ter bescherming van derden of het leefmilieu. De artikel 153-beroepen blijken vooral te beogen om de (patrimoniale) rechten van de adressant van de beslissing te waarborgen ten aanzien van wie bepaalde (milieu)verplichtingen inzake de bodem opgelegd worden (zoals de verplichting om een bodemonderzoek uit te voeren, de aanduiding van de saneringsplichtige en de weigering van een vrijstelling van de saneringsplicht). Deze bieden dus geen -of slechts uiterst ondergeschikt- een waarborg ter bescherming van het leefmilieu, zo ook niet van derden.

De voornaamste focus van het vol beroep overeenkomstig artikel 153 Bodemdecreet van 27 oktober 2006 bestaat er in om de rechten van de saneringsplichtige en de rechtstreeks betrokken personen (zoals de eigenaar, gebruiker, rechtsopvolger) te beschermen, veel meer dan dat het beroep ook beoogt om waarborgen te bieden die omwonenden in staat moeten stellen om het leefmilieu of hun leefomgeving te beschermen. De arresten van de Raad van State die betrekking hebben op dit contentieux lijken dit ook te bevestigen. Uit een steekproef blijkt dat de verzoekende partij in deze procedures doorgaans de aanduiding als saneringsplichtige of de beslissing tot weigering van de toekenning van de vrijstelling van de saneringsplicht betwist. Het gaat dus om gevallen waarin de verzoeker beoogt te ontkomen aan de verplichtingen die gepaard gaan met de aanduiding als saneringsplichtige¹⁵. In bepaalde gevallen komt de eigenaar van de grond tussen om de beslissing waarbij de vrijstelling van de saneringsplicht van de exploitant werd geweigerd te ondersteunen (en aldus zelf zijn eigen rechten te vrijwaren)¹⁶. Het is overigens ook maar de vraag of het beroep open staat voor een loutere derde (bv. omwonende) en of die als belanghebbende kan worden beschouwd in het kader van een beslissing tot aanduiding of vrijstelling van de saneringsplichtige. Anders dan de beslissing waarbij het bodemsaneringsproject conform verklaard wordt, geven de betrokken beslissingen ook geen toelating om bepaalde werken of exploitaties uit te voeren, laat staan dat ze de mogelijkheid zouden bieden om af te wijken van de voorwaarden opgelegd door of krachtens titel V van het DABM of de VCRO. De beslissing tot aanduiding van de saneringsplichtige, de vrijstelling van de saneringsplicht en de exonatie van de verplichting om een site-onderzoek uit te voeren, heeft geen rechtstreekse gevolgen op de leefomgeving of de ruimtelijke ordening. De afschaffing van dit vol beroep kan daarom hoogstens een geringe en zeker geen aanzienlijke daling van het beschermingsniveau tot gevolg hebben.

Een tweede categorie zijn de overige artikel 153-beroepen (die geen vol beroep zijn¹⁷), en die eveneens vooral beogen rechtsbescherming te bieden aan de adressant van de beslissing. De beslissing moet aan de adressant ter kennis gebracht worden maar moet verder niet publiek bekendgemaakt worden om derden in staat te stellen om beroep aan te tekenen. Dit wijst er op dat de beroepsmogelijkheden ook in dit geval er niet op gericht zijn om het leefmilieu van derden te beschermen en aldus geen -minstens slechts een

¹⁵ Voetnoot uit de geciteerde tekst: Zie bv. RvS 8 november 2018, 242.884; RvS 13 februari 2014, 226.402; RvS 15 oktober 2015, 232.563; RvS 17 september 2013, 224.665; RvS 29 oktober 2015, 232.745; RvS 18 oktober 2018, 242.689; RvS 26 januari 2017, 237.165; RvS 28 februari 2019, nr. 243.833; RvS 23 mei 2019, 244.589; RvS 13 december 2012, 221.729 (over de vrijstelling van saneringsplicht) en RvS 15 mei 2014, nr. 227.393 (over de aanmaning om tot bodemsanering over te gaan).

¹⁶ Voetnoot uit de geciteerde tekst: Zie bv. RvS 20 oktober 2011, 215.852 en RvS 15 oktober 2015, 232.463.

¹⁷ Voetnoot uit de geciteerde tekst: Zie artikel 27, § 1, tweede lid, artikel 27quinquies, artikel 28ter, derde lid, artikel 31, § 3, derde lid, artikel 35, tweede lid, artikel 40, derde lid, artikel 46bis, artikel 65, artikel 68, tweede lid, artikel 71, § 1, tweede lid, artikel 72, § 1, tweede lid, artikel 82decies, artikel 115, § 5, artikel 122, § 6 en artikel 128 Bodemdecreet.

beperkte waarborg- bieden. De beslissingen waartegen administratief beroep aangetekend wordt, verlenen verder ook geen toestemming tot het uitvoeren van vergunningsplichtige werken of handelingen. Daarom kan ook voor deze beroepen besloten worden dat deze vooral beogen om de (patrimoniale) rechten van de adressant van de beslissing te waarborgen en geen -of slechts uiterst ondergeschikt- een waarborg bieden ter bescherming van de leefomgeving van derden of het leefmilieu. De arresten van de Raad van State die betrekking hebben op dit contentieux lijken – net zoals inzake het hoger besproken contentieux inzake de aanduiding en vrijstelling van saneringsplicht – dit ook te bevestigen. Uit een beperkte steekproef blijkt ook hier dat de verzoekende partij met het indienen van een vernietigingsberoep beoogt te ontkomen aan de verplichtingen die hem opgelegd worden¹⁸. De beroepsprocedures worden dus ook hier vooral aangewend ter vrijwaring van de patrimoniale rechten van de betrokkenen, veeleer dat ze aangewend worden ter bescherming van het leefmilieu. De afschaffing van deze beroepen vormt aldus geen aanzienlijke vermindering van het bestaand beschermingsniveau. Zelfs als de afschaffing van deze beroepen toch als een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau zou worden beschouwd, kan deze daling gerechtvaardigd worden door dwingende redenen van algemeen belang, aangezien deze maatregel grote efficiëntiewinsten oplevert en zorgt voor een snellere administratieve afhandeling van saneringen

Er kan worden opgemerkt dat een specifiek administratief beroep uit het Bodemdecreet eerder reeds werd afgeschaft. Tot voor de wijziging bij decreet van 28 maart 2014¹⁹ voorzag artikel 140, § 1, tweede lid van het Bodemdecreet dat tegen de beslissing van de OVAM tot vaststelling van een site van potentieel verontreinigde gronden administratief beroep open stond bij de Vlaamse Regering. Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit administratief beroep werd afgeschaft ter vereenvoudiging van de procedure en rekening houdende met het feit dat nog nooit een beroep werd ingesteld en hoe dan ook beroep open staat tegen de sitevaststelling door de Vlaamse Regering. De afschaffing van deze administratieve beroepsmogelijkheid heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen of voorbehouden omtrent de overeenstemming met het standstill-beginsel. In het advies bij het voorontwerp maakt de Raad van State geen opmerkingen hieromtrent²⁰. Mogelijk heeft, naast het feit dat er nooit gebruik werd gemaakt van deze beroepsmogelijkheid, het feit dat de beroepsmogelijkheid vooral beoogt om de personen die een zakelijk of persoonlijk recht hebben op een grond die deel uitmaakt van een site te beschermen en minder de bescherming van het leefmilieu beoogt, hierin een rol gespeeld.”

4.2. Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest 131/2019 van 10 oktober 2019 geoordeeld dat de opheffing van het vorderingsrecht namens de provincie, het geboden beschermingsniveau in aanzienlijke mate had verminderd zonder dat daarvoor redenen voorhanden waren die verband hielden met het algemeen belang, wat een schending van artikel 23 van de Grondwet inhield.

¹⁸ Voetnoot uit de geciteerde tekst: Zie bv. RvS 22 januari 2015, 229.916; RvS 9 juli 2015, 231.895; RvS 17 september 2013, 224.666; RvS 19 november 2015, 232.929; RvS 8 november 2018, 242.882 (over weigering vrijstelling van de verplichting een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren) en RvS 8 maart 2018, 240.977 (waarin de aanmaning tot beschrijvend bodemonderzoek wordt betwist).

¹⁹ Voetnoot uit de geciteerde tekst: Artikel 72 van het Decreet van 28 mei 2014 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming.

²⁰ Voetnoot uit de geciteerde tekst: Adv. RvS 54.671/1 van 16 januari 2014 over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’.

Vermits niet met zekerheid kan worden gesteld dat deze zienswijze van het Grondwettelijk Hof kan worden getransponeerd op de opheffing van een administratieve beroepsmogelijkheid voor belanghebbende derden, maar evenmin kan worden uitgesloten, verdient het aanbeveling in de memorie van toelichting een verantwoording dienaangaande in het licht van artikel 23 van de Grondwet op te nemen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme 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 Bodemdecreet van 27 oktober 2006

Art. 2. In artikel 11, tweede lid, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, ingevoegd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt de zin "Alle belanghebbenden kunnen tegen deze beslissing van de OVAM een beroep indienen bij de Vlaamse Regering overeenkomstig de bepalingen van artikel 153 tot en met 155." opgeheven.

Art. 3. In artikel 12 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008 en 28 maart 2014, wordt paragraaf 4 opgeheven.

Art. 4. In artikel 22 van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 28 maart 2014 en gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 8 december 2017, wordt het derde lid opgeheven.

Art. 5. In artikel 23 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt paragraaf 4 opgeheven.

Art. 6. In artikel 27, §1, tweede lid, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt de zin "Alle belanghebbenden kunnen tegen die beslissing van de OVAM beroep indienen bij de Vlaamse Regering conform artikel 153 tot en met 155." opgeheven.

Art. 7. In titel III, hoofdstuk III, afdeling IV, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt onderafdeling IV, die bestaat uit artikel 27quinquies, opgeheven.

Art. 8. In artikel 28ter van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 28 maart 2014 en vervangen bij het decreet 8 december 2017, wordt het derde lid opgeheven.

Art. 9. In artikel 31, §3, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 8 december 2017, wordt het derde lid opgeheven.

Art. 10. In artikel 35 van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 28 maart 2014, wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 11. In artikel 40 van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 8 december 2017, wordt het derde lid opgeheven.

Art. 12. In artikel 46bis van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 8 december 2017, wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 13. In titel III, hoofdstuk V, afdeling I, van hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017, wordt onderafdeling VI, die bestaat uit artikel 55, opgeheven.

Art. 14. In titel III, hoofdstuk V, afdeling II, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008, 28 maart 2014 en 30 juni 2017, wordt onderafdeling VI, die bestaat uit artikel 61, opgeheven.

Art. 15. Artikel 65 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Art. 16. In artikel 68 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 17. In artikel 71, §1, van hetzelfde decreet wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 18. In artikel 72, §1, van hetzelfde decreet wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 19. In artikel 82decies van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 1 maart 2019, wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 20. In titel III, hoofdstuk VIII, afdeling II, onderafdeling II, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008, 23 december 2010, 28 maart 2014 en 8 december 2017, wordt onderdeel C, dat bestaat uit artikel 108, opgeheven.

Art. 21. In titel III, hoofdstuk VIII, afdeling II, onderafdeling III, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008, 23 december 2010, 28 maart 2014 en 8 december 2017, wordt onderdeel C, dat bestaat uit artikel 112, opgeheven.

Art. 22. In artikel 115 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 23 december 2010, 28 maart 2014 en 8 december 2017, wordt paragraaf 5 opgeheven.

Art. 23. In artikel 122 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008, 28 maart 2014 en 30 juni 2017, wordt paragraaf 6 opgeheven.

Art. 24. In titel III, hoofdstuk XII, afdeling I, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 12 december 2008, wordt onderafdeling V, die bestaat uit artikel 128, opgeheven.

Art. 25. In artikel 144 van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 28 maart 2014, wordt de zinsnede "27quinquies" vervangen door de zinsnede "27quarter".

Art. 26. In titel III, hoofdstuk XV, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008, 28 maart 2014 en 8 december 2017, wordt afdeling II, die bestaat uit artikel 153 tot en met 155, opgeheven.

Art. 27. In artikel 162, §7, van hetzelfde decreet wordt het woord "artikelen" vervangen door het woord "artikel" en wordt de zinsnede "en 153" opgeheven.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het Mestdecreet van 22 december 2006

Art. 28. In artikel 32, eerste lid, van het Mestdecreet van 22 december 2006, gewijzigd bij het decreet van 12 december 2008, worden de woorden "en kan bij de

Vlaamse Regering beroep aantekenen tegen alle beslissingen van de Mestbank inzake de nutriëntenemissierechten en de tijdelijke nutriëntenemissierechten” opgeheven.

Art. 29. In artikel 48, §1, vijfde lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede “, ondermeer met betrekking tot het indienen van een beroep tegen deze maatregel en met betrekking tot het verhalen van de kosten van dit beroep” opgeheven.

Art. 30. In artikel 60, §1, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 19 december 2008, wordt het achtste lid opgeheven.

Hoofdstuk 4. Wijzigingen van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen

Art. 31. In artikel 40 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° in het tweede lid wordt de zin “Tegen de beslissingen van de OVAM over het afleveren van een grondstofverklaring kan beroep worden ingediend bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu.” opgeheven;
- 2° in het derde lid wordt de zinsnede “, de behandeling van de beroepen” opgeheven.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Art. 32. De administratieve beroepen die voor de datum van de inwerkingtreding van dit decreet zijn ingediend, worden afgehandeld overeenkomstig de procedurele bepalingen die van toepassing waren op het ogenblik dat die voormelde administratieve beroepen werden ingediend.

Art. 33. Dit decreet treedt in werking op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt.

Brussel, 23 april 2021.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR