

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 Zuhel 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^o 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 jurisdictioneel/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 jurisdictionele 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.

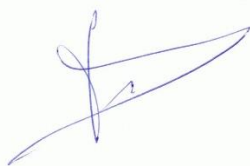
¹¹ Cf. I. Opdebeek en M. Van Damme (ed.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, 2006, p. 235-278.

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 blij 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.