

**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**

Samenvatting

Het voorliggende voorontwerp 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 deze 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, ... 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 (T)NER (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.

MEMORIE VAN TOELICHTING**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 OVAM. Het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen 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 concreet 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 voorontwerp van decreet een deel van de voormelde administratieve beroepsmogelijkheden geschrapt. Daarmee geeft voorliggend voorontwerp van decreet mee uitvoering aan de visie Omgeving van de Vlaamse Regering zoals uiteengezet in het Regeerakkoord 2019-2024: We evalueren kritisch de meerwaarde van de huidige overheidsactiviteiten, desgevallend om ruimte te maken voor nieuwe activiteiten die tegemoet komen 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." (pag. 153 Regeerakkoord). En met het oog op het verder verbeteren van de omgevingskwaliteit geeft voorliggend voorontwerp van decreet eveneens uitvoering aan de visie van de Vlaamse Regering: "Binnen het kader van de Europese regelgeving herzien we onze milieuregelgeving, inzonderheid de Vlaamse regelgeving en gaan voor een maximale vereenvoudiging." (pag. 165 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 jurisdictioneel 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 t.e.m. 152 (hierna "artikel

146-beroepen" genoemd), maar ook voor een deel van de andere beroepen zoals geregeld in artikel 153 t.e.m. 155 (hierna "artikel 153-beroepen" genoemd).

Artikel 153 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 maakt nl. 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 exoneratie van de verplichting om een site-onderzoek 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 beslissingen 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, ...

Het aantal afgewerkte en hangende dossiers (zowel m.b.t. de artikel 146-beroepen en 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: 1 is gegrond (= 25%), twee ongegrond en 1 is zonder voorwerp geworden;
 - 49 beroepen (van de 53) zijn conform artikel 153 Bodemdecreet: 3 onontvankelijk, 10 beroepen gegrond (= 20,5%), 10 ongegrond, 8 beroepen zonder voorwerp geworden;
 - Nog 18 beroepen hangende;
- 2018:
 - 5 beroepen (van de 40) conform artikel 146 Bodemdecreet: 2 zijn gegrond (= 40%), 2 ongegrond en 1 is zonder voorwerp geworden;
 - 35 beroepen (van de 40) zijn conform artikel 153 Bodemdecreet: 2 beroepen gegrond (= 5,7%), 1 is ongegrond, 1 beroep is zonder voorwerp geworden;
 - Nog 31 beroepen hangende;
- 2019:

- 8 beroepen (van de 75) conform artikel 146 Bodemdecreet: 6 zijn gegrond (= 75%) en 2 ongegrond;
- 67 beroepen (van de 75) conform artikel 153 Bodemdecreet: 6 werden onontvankelijk verklaard;
- Nog 61 beroepen hangende;
- 2020:
 - 4 beroepen (van de tot nu 43) conform artikel 146 Bodemdecreet: 3 zijn gegrond (= 75%), 1 ongegrond;
 - 39 beroepen zijn conform artikel 153 Bodemdecreet 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 beoordeling 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 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 heeft de OVAM hiervoor een methodologie met een normenkader (bijv. hoeveel zwavel mag in een product zitten) laten ontwikkelen door het VITO. Voor de inschatting of een product aan methodologie/normenkader voldoet, moet men kennis hebben van de verschillende types van testen en analysetechnieken door erkende labo's etc. 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 OVAM in administratief beroep over te kunnen doen.

Het gaat hier om een 5-tal beroepen per jaar welke 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 welke 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 "de 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 welke 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 gevoegd.

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 juridictioneel/gerechtigd beroep in te stellen hoe dan ook wegvallen.

Om deze redenen dient in de toepasselijke uitvoeringsbesluiten (het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, het VLAREMA van 23 mei 2012 en de 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 voorontwerp 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 standstill-verplichting, 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 juridictioneel beroep bij een administratieve rechtbank kan bekomen 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 terzake 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 voorontwerp 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 voorstel en wordt in het bijzonder getoetst aan de standstill-verplichting zoals gewaarborgd onder artikel 23, derde lid, 4^o, 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 standstill-verplichting inhoudt, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever een bestaand beschermingsniveau, dat wordt geboden door van toepassing zijnde regelgeving, 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 standstill-beginsel vervat in artikel 23, derde lid, 4^o 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 standstill-beginsel 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 standstill-verplichting 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^o, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij ontzegt de decreetgever niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meeste adequate wijze kan worden gewaarborgd.

Artikel 146-beroepen. De conformverklaring van het bodemsaneringsproject geldt als meldingsakte of omgevingsvergunning voor het uitvoeren van de bodemsaneringswerken. 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 DABM en van de 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 afwijkingsaanvraag 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 honderdtachtig 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 56-61 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 Bodemdecreet 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. Te meer omdat artikel 52 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. De beslissingen die kunnen worden aangevochten door artikel 153-beroepen hebben niet dezelfde impact voor het publiek. Deze beslissingen zijn er vooral op gericht om te verzekeren dat de adressanten van de regels inzake bodemsanering deze 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 er in om de rechten van de saneringsplichtige en de rechtstreeks betrokken personen (zoals de eigenaar, gebruiker, rechtsoptvolger) 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 saneringsplichtige. 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). 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 exonering 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. Ook de overige artikel 153-beroepen (die geen vol beroep zijn), beogen vooral 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 instaat te stellen om beroep aan te tekenen. Dit wijst er op 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 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 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.

Beroepen inzake grondstofverklaringen. Ook het afschaffen van deze beroepsmogelijkheid voldoet aan de standstill-verplichting. 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 Besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, verder aangehaald als "VLAREMA") en de houder van een grondstofverklaring die opgeheven wordt door de OVAM (artikel 2.4.3.1, §2, vierde lid VLAREMA) 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.

Beroepen inzake beslissingen van de Mestbank inzake (tijdelijke) nutriëntenemissierechten. Bij afschaffing van deze administratieve beroepsmogelijkheid is evenmin een schending van de standstill-verplichting aan de orde. De administratieve beroepsmogelijkheid staat immers enkel open voor de betrokken landbouwer (zie artikel 32, eerste lid Mestdecreet van 22 december 2006, de artikelen 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 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.

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.

Het voorliggend voorontwerp van decreet voldoet aldus aan artikel 23, derde lid, 4^o 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.

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 beslissingen 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 deze 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/gerechtigd 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 in 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 Mestbank-beslissingen. De kosten gepaard gaand met de Raad van State-procedures 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 9) zullen worden overgedragen aan de OVAM wanneer deze 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 één en ander op termijn zou kunnen worden herbekeken.

10. Op termijn zal de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden tegen OVAM-beslissingen zorgen voor een werklasterbesparing bij het departement Omgeving. Dit zal evenwel wel nog eerst alle hangende beroepsprocedures moeten behandelen zodat de Minister hierin nog een beroepsbesluit kan nemen. Daarnaast zal het de zgn. artikel 146-beroepen moeten blijven behandelen. Het is evenwel mogelijk dat het wegvallen van de andere georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheden, de zgn. 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 werklaster 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 werklaster 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 werklaster van de Vlaamse Landmaatschappij.

Eenzijds kan de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden bij de Vlaamse regering tegen Mestbank-beslissingen ertoe leiden dat meer gerechtelijke procedures opgestart worden. De opvolging van deze rechtszaken kan een verhoging inhouden van de werklaster 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 Mestbank-beslissing.

Anderzijds zal de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden bij de Vlaamse regering tegen Mestbank-beslissingen er toe leiden dat de Mestbank geen voorbereidende nota's meer dient uit te werken op grond waarvan de Minister haar beroepsbesluit neemt. Dit zal in principe leiden tot een vermindering van de werklaster van de Mestbank. Ook hier geldt, gelet op het beperkt aantal beroepen dat aanhangig wordt gemaakt bij de Minister, dat deze verlaging van de werklaster beperkt zal zijn.

Implementatie

Aangezien er wijzigingen vereist zijn van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, het VLAREMA van 23 mei 2012 en de VLAREME van 28 oktober 2016, wordt het bepalen van de datum van inwerkingtreding van voorliggend voorontwerp van decreet gedelegeerd aan de Vlaamse Regering (artikel 33 van voorliggend voorontwerp). 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 voorontwerp) voor de administratieve beroepen die nog hangende zijn ten tijde van de inwerkingtreding van voorliggend voorontwerp van decreet. Deze zullen worden afgehandeld overeenkomstig de procedurele bepalingen van het Bodemdecreet (de opheffen artikelen 153 tot en met 155), het Materialendecreet, 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 haar 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 ontnemt, 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 (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.

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 heeft 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 zou verloren gaan, terwijl het duidelijk is dat elk dossier in concreto dient onderzocht te worden 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, enz.). 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; één 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 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.

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 23 mei 2012 en de 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 bevonden om eventuele negatieve effecten van het wegvallen van een administratief beroep op te vangen (bv. het bijbrengen van (inhoudelijke) argumenten, rechtzettingen, enz.). 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 moet 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 en het VLAREMA van 23 mei 2012. Een eventuele aanpassing van de regelgeving omtrent de inhoudelijke beoordeling hieromtrent valt sowieso buiten de scope van het ontwerp. 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 SERV en de SALV

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, VLAREMA, VLAREME) 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 één van de beginselen van behoorlijk bestuur 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.

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. Eén 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 gevoegd. 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 uit moet spreken. 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, die 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 (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.

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

Ten vijfde vragen de raden dat de knelpunten inzake de aanvraagprocedure grondstofverklaring worden weggewerkt en 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 verkrijgen van grondstofverklaringen van primordiaal belang 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.

Zie supra C.1.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Dit voorontwerp 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.

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 27 quinquies 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. Zo werd onder meer 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 opgeheven. Door middel van onderhavige wijzigingsbepalingen wordt deze vergetelheid rechtgezet.

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 gebruiksbeperkingen, 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 wordt 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 wordt 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 wordt 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 voorontwerp 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 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 voorontwerp van decreet. Deze zullen worden afgehandeld overeenkomstig de procedurele bepalingen van het Bodemdecreet (de opgeheven artikelen 153 tot en met 155), het Materialendecreet, 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 23 mei 2012 en de VLAREME van 28 oktober 2016, wordt het bepalen van de datum van inwerkingtreding van voorliggend voorontwerp 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