



DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTTIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- 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
  - Principiële goedkeuring met het oog op adviesvraag aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State

## 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 opgeheven. In een aantal materies die vnl. een zeer technische beoordeling vragen van de administratie wordt de mogelijkheid om administratief beroep in te stellen opgeheven, hetgeen minder en kortere procedures oplevert. De meerwaarde van een tweede, technische administratieve analyse van een aantal dossiers wordt als uiterst beperkt aangemerkt.

Wat het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 betreft, gaat het om beroepen tegen beslissingen van de OVAM, 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.

Na de tweede principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering wordt over het voorontwerp het advies ingewonnen van de Raad van State.



# 1. SITUERING

## A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

BELEIDSDOMEIN: Omgeving

BELEIDSVELD: Omgeving en natuur

INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT: Water  
Bodem en ondergrond  
Afval en materialen

## B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2020/368 van 30 oktober 2020.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 13 november 2020 verkregen. Voor een bespreking ervan zie infra punt 3A.

Het begrotingsakkoord werd op 19 november 2020 verkregen.

Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de bestuurszaken, werd op 15 december 2020 verkregen.

## C. EERSTE PRINCIPIELE GOEDKEURING

De Vlaamse Regering hechtte in de vergadering van 18 december 2020 haar eerste principiële goedkeuring aan 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 materiaalcringlopen en afvalstoffen, wat betreft het opheffen van administratieve beroepsmogelijkheden en gelastte de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, Zuhar DEMIR, om hierover het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), de Minaraad, en de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV) in te winnen.

## D. ADVIEZEN VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRADEN

### *D.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 ontnaemt, 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 ontorechte 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





Er wordt akte genomen van de opmerkingen van de Mineraad 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.

*D.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 procedur stap 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 D.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.







deze bij het departement vrijkomen. Indien deze middelen niet volstaan om alle kosten te dekken, moet OVAM de bijkomend vereiste middelen vrijmaken binnen de kredieten waarover zij op dit ogenblik reeds beschikt. De Inspectie van Financiën meent dat dit voorstel om de betrokken kredieten naar OVAM over te dragen naargelang deze bij het departement vrijkomen, zinvol is. De Inspectie van Financiën betreurt dat hieromtrent geen duidelijke cijfergegevens kunnen worden voorgelegd, maar begrijpt wel uit de voorgestelde budgettaire werkwijze dat het afschaffen van de betrokken administratieve beroepsmogelijkheden niet tot enige verhoging van de globaal in de begroting in te schrijven kredieten zal leiden. Zij heeft dan ook geen opmerkingen bij de budgettaire weerslag van dit voorontwerp van decreet.

Mede gelet op het gunstige advies van de Inspectie van Financiën werd het begrotingsakkoord verleend op 19 november 2020.

## **B. ESR-TOETS**

Niet van toepassing.

## **C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID**

Op termijn zal de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden zorgen voor een werklustbesparing 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. Momenteel worden de beroepsdossiers ingediend in het jaar 2018 behandeld, zodat het wegwerken van deze achterstand nog enige tijd in beslag zal nemen.

Het is mogelijk dat het wegvallen van de andere georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheden, de zgn. artikel 153-beroepen, op termijn een beperkte extra personeelsinzet aan de zijde van de OVAM kan 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 werklust 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 werklust zou dan verdwijnen voor de OVAM. Dit alles in beschouwing genomen, wordt de extra personeelsinzet bij de OVAM ingeschat op 0,5 VTE. Volgens het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de bestuurszaken, d.d. 15 december 2020 kan akkoord worden gegaan met personeelsuitbreidingsvraag op voorwaarde dat deze geen afbreuk doet aan de voor de OVAM opgelegde besparingsdoelstellingen.

Op termijn zal de opheffing van de administratieve beroepsmogelijkheden weinig of geen impact hebben op de werklust 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 werklust van de Mestbank en van de juridische dienst van de Vlaamse Landmaatschappij. Deze verhoging zal evenwel

////////////////////////////////////





2. de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over voornoemd ontwerp van decreet het advies in te winnen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, met het verzoek hun advies te verstrekken binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

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

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

- 1.(Bijlage 1) 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;
- 2.(Bijlage 2) de memorie van toelichting;
- 3.(Bijlage 3) het gezamenlijk advies van de SERV/SALV d.d. 1 februari 2021;
- 4.(Bijlage 4) het advies van de Minaraad d.d. 21 januari 2021.

//