



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.883/1

van 6 april 2021

over

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

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

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

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

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

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

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

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

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

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

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

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

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

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

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

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

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

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

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

“b) Administratief beroep

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

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

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

⁵ RvS 13 september 2010, nr. 207.316.

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

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

“Artikel 153

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

Artikel 155

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ RvS 22 december 2020, nr. 249.297.

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

¹¹ RvS 15 januari 2020, nr. 246.623.

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

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

Door de gemachtigde werd dienaangaande de volgende duiding gegeven:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME