

**MiNa-Raad
Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen**

Briefadvies

van 18 september 2002

over

**het voorontwerp van decreet tot
wijziging van de regelgeving
betreffende het overmaken van milieu-
informatie en tot opheffing van de
stilzwijgende milieuvergunning**

Mevrouw Vera Dua
Vlaams minister van Leefmilieu en
Landbouw
Alhambra-gebouw
Emile Jacqmainlaan 20
1000 Brussel

Datum: 18 september 2002
Onze Ref.: 0301/L8/2002/750
Uw Ref. MLL/S5/ma/2002/01-01988
Betreft: Briefadvies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende het overmaken van milieu-informatie en tot opheffing van de stilzwijgende milieuvergunning

Mevrouw de Minister,

Op 27 juni 2002 ontving de MiNa-Raad een vraag tot advies over bovenvermeld voorontwerp van decreet. De termijn bedroeg één maand. We kondigden U aan advies te verlenen op de eerstvolgende Raadszitting op 18 september. De Raad hoopt dat alsnog met de besproken aspecten rekening wordt gehouden. Het ABVV, het ACV, het ACLVB, de Boerenbond, het UNIZO en het VEV onthouden zich bij het voorliggende advies.

Met voorliggend voorontwerp wordt een decretale basis voorzien voor het ‘uniek loket’ waar ondernemingen gebundeld hun informatieplicht inzake milieu en natuur éénmaal per jaar tegen één vaste datum en via een geïntegreerd formulier kunnen melden aan één instantie. Het voorliggend voorontwerp maakt dat bedrijven hun milieujaarverslag, hun afvalstoffenmelding, hun aangifte inzake heffing op waterverontreiniging en hun aangifte inzake winning van grondwater via een geïntegreerd meldingsformulier kunnen overmaken aan de overheid.

De MiNa-Raad steunt dit project ten volle en rekent op een snelle realisatie. De Raad is evenwel vragende partij om ook andere administratieve plichten inzake milieu en natuur, en op termijn beleidsoverschrijdende administratieve verplichtingen, in dit systeem te integreren teneinde een nog grotere vereenvoudiging te bekomen. De Raad is van mening dat op termijn ook andere gegevensstromen kunnen worden gekoppeld aan dit informatiesysteem. De Raad denkt onder meer aan gegevens op het vlak van energieverbruik, grondstoffenverbruik, waterverbruik (zoals de nu reeds aan AWZ te melden gegevens inzake oppervlaktewaterwinning), mobiliteit enz., evenwel met respect voor hun vertrouwelijk karakter. De Raad meent dat een dergelijke databank met performante gegevens een nuttig instrument kan uitmaken, niet alleen voor het milieubeleid, maar ook voor andere beleidsdomeinen.

Artikel 5 van het voorliggend voorontwerp heft artikel 25 van het Milieuvergunningsdecreet op waardoor het systeem van het verlenen van een stilzwijgende vergunning in hoger beroep wordt geschrapt. De bevoegde

overheidsinstantie wordt bijgevolg verplicht om in hoger beroep binnen de gestelde termijn een beslissing te nemen. Het Europese Hof van Justitie achtte de bestaande Vlaamse regelgeving inzake het bekomen van een vergunning, louter door het laten verstrijken van de gestelde termijn, strijdig met verschillende Europese richtlijnen.

De MiNa-Raad beoordeelt deze wijziging op zich uitermate positief. De Raad heeft zich in het verleden meermaals uitgesproken tegen dergelijke wetgevingstechniek waarbij positieve rechtsgevolgen worden gehecht aan het stilzitten van de overheid. Het stilzitten van de beroepsinstantie heeft tot gevolg dat bij het verlenen van de (fictieve) vergunning geen rekening wordt gehouden met de belangen van derden noch met het algemeen belang. De overheid moet trouwens haar verantwoordelijkheid opnemen en dient zich bijgevolg te houden aan de vastgestelde termijnen en verplichtingen. De overheid heeft bovendien de plicht om elke beleidsstap bewust te motiveren terwijl een stilzwijgende vergunning per definitie geen afweging inhoudt. De Raad wijst er evenwel op dat met deze wijziging niet alle problemen betreffende het stilzitten van de overheid zijn opgelost.

De Raad stelt bovendien vast dat er met voorliggend voorontwerp concreet nog wel beslissingstermijnen in het Milieuvergunningsdecreet zullen staan maar dat er geen sancties zijn voorzien bij overschrijding van de termijnen. De termijnen zijn dus niet bindend. Vanuit het oogpunt van de preventie van het stilzitten van het bestuur valt dit volgens de Raad te betreuren. De mate waarin de bevoegde beroepsinstantie effectief zal overgaan tot het nemen van een beslissing blijft immers onzeker. Bovendien moeten situaties kunnen vermeden worden waarbij zowel de overheid als het betrokken bedrijf er belang bij hebben dat er geen beslissing komt.

Onverminderd de mogelijkheden die het gemeen recht biedt (art. 1382 B.W.), acht de Raad het daarom wenselijk om decretaal de overschrijding van de termijn te sanctioneren en dit met het oog op de rechtsbescherming van de rechtsonderhorigen tegen het stilzitten van het bestuur. Zonder bindende termijnen is de rechtstoestand van de rechtszoekenden volgens de Raad immers allerminst zeker. De Raad vraagt de Regering dan ook om dringend verschillende alternatieven voor het systeem van de stilzwijgende vergunning nader te onderzoeken.¹

Een eerste mogelijkheid is om het voorbereidend advies van de administratie in de plaats te stellen van de beslissing, telkens wanneer de beroepsinstantie zijn toegewezen bevoegdheid niet uitoefent. De adviesverlener, zijnde een ambtelijke commissie, wordt in een dergelijk systeem vergunningverlener. De Raad is evenwel van mening dat het verlenen van de vergunning onder meer omwille van de nood aan belangenafweging per definitie moet toekomen aan een politieke overheid. Bovendien kunnen de onderhavige adviezen onderling elkaar tegenspreken. De Raad is derhalve geen voorstander van een dergelijke indeplaatsstelling.

Een betere mogelijkheid om de overheid daadwerkelijk aan te zetten binnen een bepaalde termijn een beslissing te nemen is volgens de Raad om decretaal te voorzien

¹ Naar aanleiding van het “Wetgevingsproject Bronnencontrole” werden een aantal alternatieven ter vervanging van het systeem van de stilzwijgende vergunning voorgelegd in een klankbordconferentie op maandag 24 juni 2002 te Gent.

in een vorm van dwangsom wanneer de beroepsinstantie in gebreke blijft. De aanvrager van de vergunning en de derden-belanghebbenden met uitzondering van overheidsinstanties, maken indien zij op regelmatige wijze, overeenkomstig het Milieuvergunningsdecreet, een beroep hebben ingesteld bij de bevoegde beroepsinstantie, automatisch aanspraak op een forfaitaire vergoeding en dit na het verstrijken van een bepaalde termijn na een ingebrekestelling van die bevoegde overheidsinstantie. De Raad is er van overtuigd dat een termijn waarvan het verstrijken dergelijke gevolgen teweegbrengt de bevoegde instantie tot tijdige actie zal aanzetten.

Ten aanzien van de bevoegde beroepsinstantie geldt de rappelbrief dan als een ingebrekestelling. De vergunningaanvrager, maar ook de belanghebbende derden met uitzondering van overheidsinstanties, kunnen dus, indien op regelmatige wijze een beroep werd ingesteld, de bevoegde instantie herinneren aan het zonder gevolg gebleven beroep. Door het zenden van deze rappelbrief wordt de beroepsinstantie aangemaand om binnen een vooraf vastgestelde termijn² uitspraak te doen over het beroep. Na het sturen van een rappelbrief door de rechtszoekende wordt aan het bestuur dus nog een kans geboden om alsnog op te treden.³

Indien de bevoegde overheid binnen die bepaalde termijn geen uitspraak doet dan hebben de vergunningaanvrager, en ook de derden-beroepsindieners, die een geldige rappelbrief hebben verstuurd samen recht op een forfaitair bepaalde vergoeding. Deze administratieve dwangsom is per dag verschuldigd door de in gebreke gestelde overheid en moet proportioneel onder diegenen, die een geldige rappelbrief verstuurd, worden verdeeld. De hoogte van de administratieve dwangsom moet dermate worden vastgesteld opdat een voldoende preventieve werking uitgaat van deze sanctie.

De Raad is verder vragende partij om de bevoegde beroepsinstantie decretaal te verplichten jaarlijks een verslag op te maken over de naleving van de termijnen en dit verslag *minstens* over te maken aan de provincieraad wanneer het klasse II-vergunningsaanvragen betreft, en aan het Vlaams Parlement wanneer het klasse I-vergunningsaanvragen betreft. De Raad meent dat de publicitaire werking die uitgaat van dergelijke verplichte verslagen het eventueel verzuim van de overheidsinstantie kan helpen ontmoedigen en de traagheid van de bevoegde overheidsinstanties preventief kan helpen tegengaan. Er zou ook kunnen worden geopteerd om de bevoegde overheid te verplichten de niet-naleving telkenmale te melden maar de Raad vreest dat dit een te omslachtige procedure wordt en vooral een te groot risico inhoudt voor interferentie van de wetgevende macht in individuele dossiers die hangende zijn bij de uitvoerende macht.

In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat er een dossieropvolgingssysteem - op basis waarvan een jaarverslag kan worden gemaakt - , *kan* worden opgezet maar daarvoor is evenwel nood aan een volledig operationele

² Het voorstel zoals het voorlag op de klankbordconferentie bedroeg een maand, conform de periode waarover de huidige beroepsinstantie beschikt om de termijn om te beslissen te verlengen

³ Naar analogie met de rappelbrief in art. 123 van het Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening

vergunningendatabank. De Raad dringt er derhalve op aan om hier zo snel mogelijk werk van te maken. In de Memorie wordt bovendien aangehaald dat op basis van dit opvolgingssysteem een tuchtprocedure kan worden ingesteld tegen een personeelslid wiens nalatigheid aan de grondslag ligt van de overschrijding van de termijn. De memorie relateert onmiddellijk dat dergelijke individuele aansprakelijkheid slechts zelden aan de orde zal zijn. De Raad wijst er bovendien op dat de rechtstoestand van de rechtszoekende in de vergunningsaanvraag niet onmiddellijk gebaat wordt door dergelijke procedure.

De Raad is verder van mening dat de bevoegde beroepsinstantie niet alleen moet verplicht worden een beslissing te nemen binnen de voorgeschreven termijn maar er ook decretaal toe moet gehouden worden de beslissing te verzenden binnen deze termijn. De Raad stelt daarom voor om de beslissingstermijn te laten volgen door een verzendingstermijn die de kennisgeving van de beslissing in beroep aan de betrokken partijen verzekert.

In de hoop U met dit briefadvies van dienst te zijn, verblijf ik,

Met de meeste hoogachting,

Prof. dr. R.F. Verheyen
Voorzitter MiNa-Raad
Kliniekstraat 25, 4^{de} verdieping
B-1070 Brussel (Anderlecht)