



MiNa-Raad

MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 15 september 2005

over de schorsende werking van beroepen

in milieuvergunningsprocedures

D/2005/7080/A29

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2005 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31
e-mail: info@minaraad.be
internet: www.minaraad.be

Inleiding

Op 29 juli 2005 ontving de MiNa-Raad een adviesvraag over een voorontwerp van decreet dat de schorsende werking van sommige beroepen tegen de milieuvergunning wil ongedaan maken. Het advies wordt gevraagd binnen een termijn van 30 werkdagen.

Het advies werd voorbereid door de werkgroep Instrumenten.

Alle leden van de Raad staan achter het advies, met uitzondering van VOKA.

Hubert David
Voorzitter MiNa-Raad

I. Situering

[1] **Probleemstelling.** In het dossier wordt het op te lossen beleidsprobleem als volgt geschetst. Beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen over vergunningsaanvragen in eerste aanleg, schorsen de beslissing in eerste aanleg wanneer zij worden ingesteld door de gouverneur, het college van burgemeester en schepenen of de adviesverlenende overheidsorganen. Tegen de beslissingen in beroep kan een procedure worden ingesteld bij de Raad van State. Die kan leiden tot schorsing en/of vernietiging van de beroepsbeslissing. Het Milieuvergunningsdecreet bepaalt niet in welke rechtstoestand het bedrijf dat de vergunningsaanvraag indiende zich dan bevindt. Herleeft de beslissing in eerste aanleg? Zo ja, kan daarvan gebruik worden gemaakt? Of is de beslissing in eerste aanleg opnieuw geschorst zolang de overheid geen nieuwe uitspraak heeft gedaan over het beroep? Deze lacune in het Milieuvergunningsdecreet leidt tot rechtsonzekerheid.

Uit het dossier blijkt dat het beleidsprobleem eigenlijk veel ruimer moet worden omschreven. Het gaat om de snelheid waarmee een rechtszekere vergunning kan worden verkregen, de kwaliteit van vergunningsbeslissingen en de mate waarin alle relevante actoren op een zinvolle wijze worden betrokken bij de besluitvorming.

Bedrijven die een milieuvergunning moeten aanvragen, willen rechtszekerheid. Rechtszekerheid is er niet zolang er geen definitieve vergunning is. Er is geen definitieve vergunning zolang de mogelijkheid bestaat dat beroep wordt aangetekend, of zolang de bevoegde overheid geen uitspraak heeft gedaan over een ingesteld beroep. In die gevallen waarin een beroepsprocedure werd ingesteld en daarover is beslist, is er geen rechtszekerheid zolang de mogelijkheid bestaat dat een procedure wordt ingesteld bij de Raad van State of zolang de Raad geen uitspraak heeft gedaan in die procedure.

Bedrijven willen ook zo snel mogelijk een vergunning waarvan ze gebruik kunnen maken om een activiteit aan te vangen of voort te zetten (snelheid). Soms kunnen bedrijven

gebruik maken van een vergunning, ook al is die nog niet definitief. Dat is meer bepaald het geval wanneer het beroep dat is ingesteld (of kan ingesteld worden) een in eerste aanleg afgeleverde vergunning niet schorst.

Wanneer de problematiek wordt bekeken vanuit het oogpunt van het leefmilieu en de mens (veiligheid en gezondheid), staat voorop dat de besluitvormingsprocedure moet leiden tot kwalitatief hoogstaande beslissingen. Kwalitatieve beslissingen hebben vanuit macro-economisch oogpunt wellicht ook langetermijnvoordelen.

Verder is het voor de burger en de diverse betrokken overheidsinstanties van belang dat hun inbreng in de besluitvorming reëel is en dat een getroffen beslissing ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

- [2] **In het voorontwerp voorgestelde oplossing.** De Vlaamse Regering legt aan de MiNa-Raad een voorontwerp van decreet voor dat de schorsende werking van een beroep volledig afschaft. De vergunningaanvrager kan dus op basis van elke niet-definitieve vergunning zijn activiteiten aanvangen of voortzetten. Meer bepaald verliezen de provinciegouverneur, het college van burgemeester en schepenen en de adviesverlenende overheidsinstanties de bevoegdheid om een 'schorsend' beroep in te stellen.
- [3] **Alternatieve oplossing.** De minister vraagt aan de Raad om ook een uitspraak te doen over een alternatieve oplossing. De schorsende werking van een beroep dat wordt ingesteld door een adviesverlenende overheidsinstantie zou worden behouden. Maar de werking ervan in de tijd zou worden beperkt. De bedoeling lijkt te zijn om, in geval van schorsing of vernietiging van een beroepsbeslissing door de Raad van State, de beslissing in eerste aanleg te laten herleven zonder dat deze beslissing nog wordt geschorst tot de vergunningverlenende overheid in beroep opnieuw uitspraak heeft gedaan over het beroep.

II. Opmerkingen

[4] **In de voorliggende adviesvraag ontbreken de gegevens om de gevolgen van de voorgestelde oplossing en zijn mogelijke alternatieven te kunnen inschatten. Het is nochtans goed mogelijk om ze te verzamelen.** Het voorgelegde dossier is erg summier. Volgende gegevens, die noodzakelijk zijn om de gevolgen van de voorgestelde oplossing en zijn mogelijke alternatieven te kunnen bepalen, ontbreken:

- in hoeveel procent van de in één jaar aangetekende beroepen is sprake van een schorsend beroep;
- in hoeveel procent van de gevallen wordt een schorsend beroep door de beroepsinstantie ingewilligd;
- hoeveel gevallen zijn er jaarlijks waarin de Raad van State een beslissing over een schorsend beroep op haar beurt schorst of vernietigt;
- Om welke redenen worden schorsende beroepen doorgaans ingesteld; is dat omdat men verwacht dat met de beslissing in eerste aanleg de milieubeleidsdoelstellingen niet worden gehaald, omdat procedurevoorschriften werden overtreden, enz?

Deze informatie is essentieel. Als zou blijken dat schorsende beroepen in het overgrote deel leiden tot bevestiging van de beslissing in eerste aanleg, dan is er inderdaad een reëel beleidsprobleem. Mocht het omgekeerde blijken, dan kan men aannemen dat het schorsende karakter van een beroep bedrijven, burgers en overheid beschermt tegen de problematische situaties die ontstaan na ‘voldongen feiten’ of dan is er een probleem met de kwaliteit van de besluitvorming in eerste aanleg.

De bedoelde gegevens moeten worden toegevoegd aan het dossier. Een geïntegreerde vergunningendatabank bestaat nog niet. Maar de provincies (voor beroepen betreffende klasse II-bedrijven) en de afdeling Milieuvergunningen (voor beroepen betreffende klasse

1-bedrijven) beschikken over eigen partiële vergunningendatabanken waaruit de gegevens kunnen worden gehaald.

- [5] **De voorliggende adviesvraag bevat geen lijst met mogelijke alternatieven en bevat uiteraard ook geen afweging van hun voor- en nadelen.** In de begeleidende brief bij de adviesvraag, stipt de minister één mogelijk alternatief aan voor de voorgestelde oplossing waarover hij de mening vraagt van de Raad. Het dossier zelf bevat geen inventaris van de mogelijke alternatieven, noch een onderzoek naar hun voor- en nadelen. De MiNa-Raad heeft geen weet van een beleidsevaluatieve studie of (lichte) reguleringssimpactanalyse (RIA) voor dit dossier. Een van de strategische keuzes die als rode draad loopt door de beleidsnota van de minister, is nochtans de keuze voor een ‘degelijke economische en wetenschappelijke onderbouwing en evaluatie van het beleid’. In punt [6] geeft de Raad zelf een aanzet voor een debat over alternatieven of mogelijkheden voor verbetering van het beleid.
- [6] **Andere oplossingen kunnen meer resultaat opleveren.** De Raad waardeert dat de Vlaamse Regering initiatieven zoekt om sneller rechtszekere vergunningen af te leveren, in zoverre de kwaliteit van de besluitvorming gegarandeerd blijft. Het lijkt erop dat sleutelen aan juridische formuleringen van het Milieuvergunningsdecreet niet zal leiden tot een bevredigende oplossing voor alle betrokken partijen. Het verdient daarom aanbeveling om ook naar andere oplossingen te zoeken voor de geschetste problematiek. Enkele mogelijke pistes zijn:
- beperk het aantal gevallen waarin een vergunning nodig is, bijvoorbeeld door het systeem integrale voorwaarden te ontwikkelen;
 - verbeter de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de beslissingen over vergunningsaanvragen om het aantal administratieve beroepen en beroepen bij de Raad van State te beperken; dat kan bv. via verduidelijking van de regelgeving over de vergunningsprocedure om geschillen over de procedure te vermijden of via juridische en inhoudelijke vorming en ondersteuning van de ambtenaren die beslissingen voorbereiden;
 - zorg ervoor dat adviesverlenende instanties in vergunningsprocedures een inbreng doen vanuit een specifieke invalshoek (bv. de bewaking van de milieukwaliteit voor een bepaald milieucompartiment) en vanuit een duidelijk afwegingskader; dit voorkomt dat bij bedrijven de indruk wordt gewekt dat overheidsinstanties soms weinig doorzicht schorsende beroepen instellen;
 - zorg ervoor dat de Raad van State veel sneller uitspraak doet in betwistingen die bij haar worden ingesteld (bv. door verhoging van haar middelen) en/of zet een systeem op van conflictbemiddeling tussen bedrijf en andere betrokkenen (omwonenden, milieuverenigingen,...); dit voorkomt of beperkt lange juridische procedures en kan flink wat wrevel wegnemen bij bedrijven en burgers;
 - actualiseer Vlareme I en II om te komen tot duidelijke regelgeving.

- [7] **De aangehaalde argumenten voor afschaffing van de schorsende werking van beroepen overtuigen niet.** In het dossier worden argumenten aangehaald voor de afschaffing van de schorsende werking van beroepen. De oplossing zou een einde stellen aan de huidige rechtsonzekerheid en zou leiden tot een vereenvoudiging van de regelgeving. De schorsende werking zou bovendien overbodig zijn gelet op de koppeling tussen de bouw- en de milieuvergunning.

Deze argumenten overtuigen niet.

In het kader van vergunningsdossiers is sprake van rechtsonzekerheid voor bedrijven, burgers en overheid zolang er geen definitieve uitspraak is over een vergunningsaanvraag. Ook als de schorsende werking wordt ontnomen aan het beroep, blijft dat nog uitspraak moet worden gedaan over het beroep en er dus geen zekerheid is. In de gevallen waarin de vergunning in beroep wordt aangepast of geweigerd, zullen nieuwe problemen ontstaan van rechtsonzekerheid.

Het voorliggende voorontwerp betreft geen noemenswaardige vereenvoudiging van de regelgeving.

De koppeling van de milieu- en de bouwvergunning zal slechts in een deel van de gevallen de uitvoering verhinderen van een milieuvergunning waartegen beroep loopt. Art. 56 van VLAREM I bepaalt inderdaad dat de stedenbouwkundige vergunning geschorst is, zolang de milieuvergunning niet ‘definitief’ is verleend. Maar men kan zich de vraag stellen of deze bepaling niet in tegenspraak is met het Milieuvergunningsdecreet – wat een belangrijk aspect is van rechtsonzekerheid – en een betere afstemming niet wenselijk is.¹ Bovendien is de koppeling enkel relevant als zowel een milieu- als een bouwvergunning nodig zijn. Dit is lang niet altijd het geval.

STANDPUNT VAN VOKA

De voorgestelde oplossing zal het probleem van rechtsonzekerheid en complexe wetgeving niet volledig oplossen. Het is echter wel een eerste stap in de vereenvoudiging van procedures.

- [8] **De echte beleidskeuze is er een tussen snelheid, rechtszekerheid en kwaliteit van een beslissing en participatie in de besluitvorming.** De regeling in het voorliggende voorontwerp heeft als essentieel gevolg dat bedrijven kunnen investeren en exploiteren, ook al is er nog geen definitieve vergunning. Als ze dit doen, kunnen belangrijke problemen rijzen. Dat is meer bepaald het geval als in beroep (al dan niet na een procedure bij de Raad

¹ Art. 5., § 1 van het Milieuvergunningsdecreet schorst de stedenbouwkundige “zolang de milieuvergunning niet is verleend”. Art. 56 van VLAREM I (een besluit

van de Vlaamse Regering) schorst “zolang de milieuvergunning niet definitief is verleend”. De vraag rijst of het uitvoeringsbesluit op dit punt de hiërarchie der normen wel

respecteert. Of met andere woorden, kan de Raad van State art. 56 op dit punt onwettig verklaren?

van State) de milieuvergunning uiteindelijk wordt geweigerd, of als de vergunningsvoorwaarden substantieel worden gewijzigd.

Bedrijven die zich in staat voelen om te gaan met de onzekerheden van een niet-definitieve vergunning (bv. omdat ze de juridische en technische kennis in huis hebben), kunnen voordeel halen uit de voorgestelde wijziging van de regelgeving (tijdwinst).

Andere bedrijven, die zich ook bewust zijn van de implicaties van een niet-definitieve vergunning, zullen het risico niet nemen om daarmee aan de slag te gaan. Ze zullen wachten tot de vergunningsprocedure definitief is afgelopen. Voor hen verandert de voorgestelde wijziging van de regelgeving niets.

Nog andere bedrijven kunnen de implicaties van een niet-definitieve vergunning over het hoofd zien. Het gevaar is reëel dat door de afschaffing van het schorsende karakter van beroepen door overheidsinstanties deze laatste groep bedrijven substantieel vergroot.

Overheid en derde belanghebbenden lopen, in vergelijking met de huidige situatie, met de voorgestelde wijziging meer risico om met – al dan niet bewust gewilde – voldongen feiten op het terrein te worden geconfronteerd. Wat moet de overheid doen als een bedrijf investeert en met een exploitatie start op basis van een in eerste aanleg verleende vergunning die in beroep wordt geweigerd of hervormd? De uitvoering van de definitieve beslissing is dan gehypothekerd. De milieukundige en economische kosten om terug te keren naar de door de beslissende overheid gewenste toestand, kunnen oplopen. De verstandhouding tussen het bedrijf en zijn omgeving kan worden verstoord. Zoals vermeld, ontbreken in het dossier echter de gegevens om de kans op een dergelijke situatie beter te kunnen inschatten (zie punt [4]).

- [9] **De MiNa-Raad verwerpt het voorgelegde voorontwerp van decreet.** De MiNa-Raad meent dat een uitspraak voor of tegen de afschaffing van het schorsende beroep niet verantwoord is zolang de gevolgen ervan of van de mogelijke alternatieven ervoor niet beter zijn ingeschat. De Raad vraagt dat eerst alle relevante gegevens worden verzameld (zie punt [4]) en dat een grondig alternatievenonderzoek wordt uitgevoerd (zie punten [5] en [6]). Er zijn immers vermoedens dat sommige bedrijven zullen winnen bij het voorontwerp, maar ook dat andere bedrijven en hun werknemers, mens en milieu erdoor kunnen verliezen (zie punt [8]).

Bovendien rijzen vragen bij de gevolgen van het voorontwerp voor de legitimiteit van de overheid. Mocht de overheid niet in staat blijken om democratisch genomen beslissingen te laten respecteren, dan zal ze aan legitimiteit inboeten in de ogen van zijn burgers. Verder kan het voorontwerp ertoe leiden dat er meer conflicten ontstaan tussen bedrijven en omwonenden of dat deze conflicten in ernst toenemen. De jaarlijkse verslagen van de ombudsman van het Vlaams parlement zijn in dit verband illustratief.

De Raad verwerpt dan ook het voorgelegde voorontwerp van decreet.

STANDPUNT VAN VOKA

De voorgestelde regelgeving om het schorsend beroep te schrappen is een stap in de vereenvoudiging van de vergunningverlening. Alhoewel er aan de voorgestelde regeling nadelen verbonden zijn op het vlak van zekerheid, wegen volgens VOKA de voordelen op het vlak van het sneller bekomen van een uitvoerbare vergunning op tegen de nadelen. VOKA is dan ook voorstander van het invoeren van de voorgestelde regeling. Bedrijven krijgen op deze wijze de vrijheid om zelf in te schatten of ze al dan niet aan de slag gaan met een niet-definitieve vergunning.

[10] **Het door de minister voorgestelde alternatief verandert weinig in vergelijking met de huidige situatie. Het heeft echter ook niet de risico's die verbonden zijn aan het voorontwerp.** Het in punt [3] beschreven alternatief voorstel van de minister verbetert de positie van de bedrijven slechts marginaal. Bedrijven die in eerste aanleg een vergunning kregen en deze in beroep geweigerd zagen, hebben geen uitvoerbare vergunning zolang de Raad van State de beroepsbeslissing niet heeft vernietigd. Nu is het juist de procedure bij de Raad van State die verreweg de meeste tijd in beslag neemt en niet de nieuwe beroepsprocedure die daarop volgt (tenzij het nog een ARAB-vergunning betreft).