



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.260/16
van 29 april 2024

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot
wijziging van de regelgeving betreffende de
omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een
modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het
omgevingsbesluit’

Op 27 december 2023 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 van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 20 februari 2024 en 5 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS en Eline YOSHIMI griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, Githa SCHEPPERS, eerste auditeur en Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 april 2024.

*

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

2.1. Zoals het opschrift aangeeft, beoogt het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en van het omgevingsbesluit.² De belangrijkste wijzigingen daartoe zijn te vinden in hoofdstuk 2 van het voorontwerp, dat het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: Omgevingsvergunningsdecreet) (artikelen 2 tot 168) wijzigt, en in hoofdstuk 6, dat de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) (artikelen 179 tot 188) wijzigt.

2.2. Hoofdstuk 2 van het voorontwerp brengt de bestaande indeling in twaalf hoofdstukken van het Omgevingsvergunningsdecreet terug naar tien hoofdstukken.

- Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen (artikelen 2 tot 21 van het voorontwerp)

Er wordt onder andere een regeling getroffen voor de verwerking van persoonsgegevens. Er worden verwerkingsverantwoordelijken aangeduid, categorieën bepaald van betrokkenen waarop de verwerking betrekking heeft, evenals de categorieën van de te verwerken persoonsgegevens, de categorieën van personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens, het doel van de verwerking en de bewaartermijn.³

- Hoofdstuk 2. De modulaire omgevingsvergunning (artikelen 22 tot 84)

Er wordt één reguliere maar modulaire basisprocedure in eerste administratieve aanleg en in administratief beroep geïntroduceerd. Hiermee wordt afgestapt van de huidige tweedeling tussen de gewone en de vereenvoudigde procedure, en van het onderscheid tussen de procedures in eerste administratieve aanleg en administratief beroep. Het voorontwerp voorziet in de integratie van een aantal bestaande aanvragen en verzoeken in de basisprocedure.⁴

Deze reguliere basisprocedure is opgebouwd uit diverse modules, die afhankelijk van de inhoud en aard van de aanvraag kunnen worden ingezet. Het betreft de volgende modules: 1° de indiening van een aanvraag of een administratief beroep; 2° een ontvankelijkheids- en

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

² Een omgevingsbesluit is “een beslissing over een omgevingsvergunning in combinatie met een wijziging van het vigerende plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan voor een projectgebied, als vermeld in artikel 7.4.4/2 van de VCRO” (ontworpen artikel 2, eerste lid, 12°, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’, artikel 2 van het voorontwerp).

³ Artikel 20 van het voorontwerp.

⁴ Artikel 24 van het voorontwerp.

volledigheidsonderzoek; 3° advisering; 4° een openbaar onderzoek; 5° de toepassing van een of meer administratieve lussen; 6° de toepassing van een of meer wijzigingslussen; 7° het onderzoek van en de beslissing over de aanvraag en 8° de bekendmaking van de beslissing over de aanvraag.⁵ De modulaire procedure hanteert een basisbehandelingstermijn van 60 dagen, met termijnverlengingen naar gelang extra modules worden doorlopen.⁶

- Hoofdstuk 3. Duur van de omgevingsvergunning (artikelen 85 tot 90)
- Hoofdstuk 4. Kenmerken van de omgevingsvergunning (artikelen 92 tot 96)
- Hoofdstuk 5. Specifieke regels voor bepaalde aanvragen (artikelen 97 tot 152)

De procedure voor het verlenen van een omgevingsbesluit wordt geregeld in een nieuw in toe voegen afdeling 9 (ontworpen artikelen 91/15 tot 91/27) in hoofdstuk 5 van het Omgevingsvergunningsdecreet.⁷ De voor de vergunningverlening bevoegde overheid bepaalt “de bevoegde plannende overheid om het ruimtelijk uitvoeringsplan vast te stellen”.⁸

- Hoofdstuk 6. Verval en afstand van de omgevingsvergunning (artikelen 153 tot 153)
- Hoofdstuk 7. Beroep tegen beslissingen die in laatste administratieve aanleg genomen zijn (artikelen 157 en 158)

Het omgevingsbesluit kan worden bestreden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.⁹

- Hoofdstuk 8. Meldingen (artikelen 159 tot 164)
- Hoofdstuk 9. Wijzigingsbepalingen (artikel 165)
- Hoofdstuk 10. Slotbepalingen (artikelen 166 tot 168).

2.3. Het ontworpen artikel 7.4.4/2 van de VCRO omschrijft het omgevingsbesluit en bepaalt enkele afwijkende regels met betrekking tot het in het kader van de aanvraag van een dergelijk besluit vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan.¹⁰

Een omgevingsbesluit is mogelijk voor drie soorten projecten. Het gaat om ruimtelijke impulsprojecten als vermeld in artikel 1.1.4/1 van de VCRO (ontworpen artikel 7.4.4/3

⁵ Artikel 27 van het voorontwerp.

⁶ Artikelen 56 en 81 van het voorontwerp.

⁷ Artikelen 131 tot 149 van het voorontwerp.

⁸ Artikel 133 van het voorontwerp.

⁹ Het ontworpen artikel 105, § 1, 1°, van het Omgevingsvergunningsdecreet (artikel 158 van het voorontwerp) samen gelezen met het ontworpen artikel 15, 11°, van hetzelfde decreet (artikel 24 van het voorontwerp).

¹⁰ Artikel 183 van het voorontwerp.

van de VCRO),¹¹ handelingen van algemeen belang¹² (ontworpen artikel 7.4.4/4 van de VCRO)¹³ en bedrijvigheid voor een bestaand, hoofdzakelijk vergund¹⁴ en niet-verkrot bedrijf (ontworpen artikel 7.4.4/5 van de VCRO)¹⁵.

De regeling van het planologisch attest in hoofdstuk IV “Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften” van titel IV “Vergunningenbeleid” van de VCRO wordt opgeheven.¹⁶

2.4. In functie van de wijzigingen in het Omgevingsvergunningsdecreet en in de VCRO worden bij de hoofdstukken 3, 4, 5, 7 en 8 van het voorontwerp wijzigingen doorgevoerd in een aantal andere decreten, respectievelijk:

- het Bosdecreet van 13 juni 1990 (artikel 169);
- het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) (artikelen 170 tot 177);
- het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (artikel 178);
- het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’ (artikelen 189 tot 191);
- het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende complexe projecten’ (artikelen 192 en 193).

2.5. Hoofdstuk 9 van het voorontwerp groepeert de slotbepalingen (artikelen 194 en 195).

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om voor iedere bepaling van het aan te nemen decreet de datum van inwerkingtreding te bepalen.¹⁷

BEVOEGDHEID

3.1. De ontworpen wijziging van artikel 105, § 1, 1°, van het Omgevingsvergunningsdecreet,¹⁸ samen gelezen met het ontworpen artikel 15, 11°, van hetzelfde decreet,¹⁹ strekt ertoe het jurisdictioneel beroep tegen een omgevingsbesluit in laatste

¹¹ Artikel 184 van het voorontwerp.

¹² In de zin van artikel 4.1.1, 5°, van de VCRO.

¹³ Artikel 185 van het voorontwerp.

¹⁴ In de zin van artikel 4.1.1, 7°, van de VCRO.

¹⁵ Artikel 186 van het voorontwerp.

¹⁶ Artikel 179 van het voorontwerp.

¹⁷ Artikel 195 van het voorontwerp.

¹⁸ Artikel 158 van het voorontwerp.

¹⁹ Artikel. 24 van het voorontwerp.

administratieve aanleg toe te wijzen aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Een omgevingsbesluit is naar luid van het ontworpen artikel 7.4.4/2, tweede lid, van de VCRO een beslissing over een omgevingsvergunning als vermeld in het ontworpen artikel 2, eerste lid, 15°, van het Omgevingsvergunningsdecreet “in combinatie met een wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan van een projectgebied via een ruimtelijk uitvoeringsplan (...)”.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat “de (voorbereidende) beslissingen gezien worden als een beslissing ‘betreffende’ een omgevingsvergunningsaanvraag in de zin van (huidig) 105, 1° OVD”. Deze “voorbereidende (eind)beslissingen over het RUP door de plannende overheid of, in voorkomend geval, over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg door de gemeenteraad, [kunnen] hetzij rechtstreeks, hetzij samen met de vergunningsbeslissing over het project [...] worden aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen”.

Het ontworpen artikel 7.4.4/2, vierde lid, van de VCRO bepaalt dat de voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de voorschriften van het bestaande plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan vervangen, ook als dat laatste is opgemaakt door een hogere overheid. Hieruit volgt dat een in het kader van een aanvraag voor een omgevingsbesluit vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan een reglementair karakter heeft, zoals in meerdere bepalingen van de VCRO wordt bevestigd.²⁰

3.2. In haar advies 72.576/AV van 15 februari 2023²¹ besloot de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State dat het voorontwerp van decreet dat de jurisdictionele beroepen tegen onder meer besluiten tot definitieve vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen, besluiten tot definitieve vaststelling van stedenbouwkundige verordeningen en definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten toeweest aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen geen doorgang kon vinden. De Raad van State concludeerde dat de weerslag van het betrokken voorontwerp op de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden bij het uitoefenen van de impliciete bevoegdheden op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), niet marginaal was, en dat er ook zeer ernstige twijfels over bestonden of voldaan was aan de noodzakelijkheidsvoorwaarde vereist voor de toepassing van deze bepaling.

3.3. In de memorie van toelichting wordt het beroep op de impliciete bevoegdheden voor de thans ontworpen bevoegdheidstoewijzing verantwoord op basis van dezelfde argumenten die werden onderzocht in advies 72.576/AV. De overwegingen en conclusies uit dat advies worden niet in de verantwoording in de memorie van toelichting betrokken, hoewel ook dit voorontwerp,

²⁰ Zie onder meer artikel 1.1.2, 13°, van de VCRO.

²¹ Adv.RvS 72.576/AV van 15 februari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2023 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen’, waarvan de inwerkingtreding wordt bepaald door de Vlaamse Regering en uiterlijk op 31 december 2024, en waartegen beroepen tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof zijn ingediend (aldaar gekend onder de rolnummers 8173, 8174, 8175, 8178 en 8180).

net als het voorontwerp dat heeft geleid tot voormeld advies, tot doel heeft beroepen tegen reglementaire besluiten aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen toe te wijzen en de figuur van het omgevingsbesluit gelijkenissen vertoont met de beslissing over een complex project waarvan de bevoegdheidstoewijzing niet conform artikel 10 BWHI werd geacht in advies 72.576/AV.

3.4. Om dezelfde redenen als uiteengezet in advies 72.576/AV, kan de bevoegdheidstoewijzing aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen van de beroepen tegen een omgevingsbesluit in laatste administratieve aanleg geen doorgang vinden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Voorwerp van het onderzoek

4.1. De gemachtigde deelde naar aanleiding van de toevoeging van een concordantietabel aan het wetgevingsdossier mee dat:

- de artikelen 32, § 8, 46, § 4, en 66, § 8, van het Omgevingsvergunningsdecreet, die werden ingevoegd bij decreet van 26 januari 2024 ‘over de programmatische aanpak stikstof’ (hierna: Stikstofdecreet), “niet mee [werden] omgezet”;
- deze artikelen nog zullen worden omgezet in de ontworpen artikelen 37, § 3 en 62, derde lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet;
- de verwijzingen in het Stikstofdecreet “naar artikels uit het Omgevingsvergunningsdecreet, die de inhoud van dit laatste decreet als dusdanig niet wijzigen, [...] in het ontwerp nog [zullen] opgenomen worden in de wijzigingsbepalingen”.

Dergelijke toevoegingen aan de aan de Raad van State voorgelegde tekst, moeten op hun beurt overeenkomstig artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’, alsnog voor advies worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

4.2. De gemachtigde deelde een aantal wijzigingen aan het ter advies voorgelegde voorontwerp mee die de stellers ervan nog willen doorvoeren. Deze wijzigingen zijn volgens de gemachtigde ingegeven door de vaststelling dat de bij het voorontwerp gemaakte beleidskeuzes voor de ontvankelijk-, volledig- en wijzigbaarheid van vergunningsaanvragen niet volledig of helemaal consequent werden uitgewerkt of vertaald in het voorontwerp.

Blijkens de door de gemachtigde bijgevoegde nota worden nog wijzigingen aan de artikelen 36, 37, 49, 56, 74, 79 en 81 van het voorontwerp aangebracht.

B. Beperkingen van het onderzoek

5.1. Het voorontwerp verdient een grondig wetgevingstechnisch nazicht, onder meer wat betreft de wetshistoriek van de te wijzigen bepalingen. Zo moet de in de artikelen 15, 54, 82, 83 en 89 van het voorontwerp vermelde wetshistoriek worden geactualiseerd.²²

5.2. De VCRO, alsook andere daarmee samenhangende decreten, zijn in het recente verleden het voorwerp geweest van tal van wijzigingen, die hetzij reeds in werking zijn getreden, hetzij nog in werking moeten treden.²³ Rekening houdend met de omvang van het voorliggende voorontwerp en met de complexiteit van die andere wijzigende teksten, die zich in verschillend stadia van het wetgevingsproces bevinden, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan in hoeverre bij de thans ontworpen wijzigingen in alle gevallen op correcte wijze is rekening gehouden met de hiervoor bedoelde wijzigingen, alsook met het tijdstip van inwerkingtreding ervan. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om dat aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen. De vaststelling dat, bijvoorbeeld, de artikelen 2, 36, 54 en 135 van het voorontwerp verwijzen naar regelgeving die mogelijk zal worden gewijzigd bij de aanneming van het voorontwerp waarover de Raad van State advies 75.312/16 heeft gegeven, is bijgevolg niet als exhaustief te beschouwen. De stellers van het voorontwerp dienen er ook over te waken dat telkens verwezen wordt naar de geldende regelgeving en niet naar in het vooruitzicht gestelde regelgeving.

5.3. Daarbij komt dat een zekere complexiteit inherent is aan een aantal bepalingen van het voorliggende voorontwerp. Mede gelet op tal van andere aan een termijn gebonden adviesaanvragen die dienen te worden onderzocht dient de Raad van State dan ook een voorbehoud te maken. Uit de vaststelling dat over een bepaling in de voorgestelde regeling in dit advies niets wordt gezegd, kan niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

5.4. In het voorontwerp is een reeks delegaties aan de Vlaamse Regering opgenomen die met zich meebrengen dat pas naar aanleiding van het onderzoek van de ontwerpen van de te nemen uitvoeringsbesluiten de Raad van State alle gevolgen van de hervorming zal kunnen beoordelen. In dit verband kan worden gewezen op de delegaties in de volgende artikelen van het voorontwerp:

²² Het Omgevingsvergunningsdecreet werd nog gewijzigd door het Stikstofdecreet.

²³ Naast het aangehaalde Stikstofdecreet, het decreet van 14 juli 2023 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen’, het decreet van 26 mei 2023 ‘betreffende het realisatiegerichte instrumentarium’ en het decreet van 26 mei 2023 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft’, kan verwezen worden naar volgende adviezen van de Raad van State: adv.RvS 75.312/16 van 6 maart 2024 over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage’, adv.RvS 75.257/16 van 25 januari 2024 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft de inplanting van windturbines’ en adv.RvS 75.048/16 van 8 februari 2024 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft het optimaliseren van de regelgeving inzake complexe projecten’.

- artikel 24 (ontworpen artikel 15, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet) om te bepalen welke combinaties van aanvragen toegelaten of verboden zijn;
- artikel 29 (ontworpen artikel 17, § 1, van het Omgevingsvergunningsdecreet) om de lijst van Vlaamse en provinciale projecten vast te stellen en een lijst van gemeentelijke projecten waarvoor geen administratieve beroepsmogelijkheid openstaat;
- artikel 29 (ontworpen artikel 17, § 6, van het Omgevingsvergunningsdecreet) om te bepalen in welke gevallen de gewestelijke omgevingsambtenaar kan beslissen over een aanvraag;
- artikel 30 (ontworpen artikel 18, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet) om te bepalen in welke gevallen de gewestelijke omgevingsambtenaar kan beslissen over het beroep;
- artikel 33 (ontworpen artikel 19, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet) om de verplichte inhoud van de aanvraag te bepalen;
- artikel 33 (ontworpen artikel 19, laatste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet) om de wijze van kennisgeving van de beslissingen te bepalen;
- artikel 46 (ontworpen artikel 28, § 1, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet) om te bepalen welke andere oorspronkelijke aanvragen onderworpen zijn aan een openbaar onderzoek;
- artikel 46 (ontworpen artikel 28, § 4, van het Omgevingsvergunningsdecreet) om de nadere regels te bepalen voor de organisatie van het openbaar onderzoek en de aanvragen te bepalen waarvoor het openbaar onderzoek een informatievergadering omvat, alsook de nadere regels voor de organisatie van die informatievergadering;
- artikel 48 (ontworpen artikel 29, derde lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet) om de lijst van ‘herstel van onregelmatigheden’ aan te vullen waardoor een administratieve lus kan worden toegepast;
- artikel 58 (ontworpen artikel 36, § 3, laatste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet) om de nadere regels vast te stellen voor de regeling die in die paragraaf aan bod komt;
- artikel 129 (ontworpen artikel 91/13 van het Omgevingsvergunningsdecreet) om te bepalen in welke gevallen de omgevingsambtenaar van de bevoegde overheid bevoegd is om te beslissen over een aanvraag tot vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft;
- artikel 151 (ontworpen artikel 91/28 van het Omgevingsvergunningsdecreet) om nadere regels te bepalen voor de specifieke procedures vermeld in hoofdstuk 5. Het betreft het bijstellen van de omgevingsvergunning, regularisatievergunningen, aanvulling of wijziging van de indelingslijst, hernieuwing van de omgevingsvergunning van bepaalde duur en het recht op verdere exploitatie, schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning, de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg, de afwijking van algemene en sectorale milieuvoorwaarden, vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft en het omgevingsbesluit.

C. Stilzwijgende beslissingen

6.1. De ontworpen regeling voor de modulaire omgevingsvergunning kent de mogelijkheid van een stilzwijgende beslissing in eerste administratieve aanleg²⁴ (ontworpen artikel 35 van het Omgevingsvergunningsdecreet) en in de administratieve beroepsprocedure (ontworpen artikel 62 van het Omgevingsvergunningsdecreet).²⁵ Als er geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde of, in voorkomend geval, verlengde beslissingstermijn, wordt in eerste administratieve aanleg de aanvraag geacht te zijn geweigerd. In een administratieve beroepsprocedure wordt het beroep of worden de beroepen in dat geval geacht te zijn afgewezen en wordt de bestreden beslissing als definitief beschouwd. De motivering van de beslissing in eerste administratieve aanleg wordt geacht te worden bevestigd.

Ook artikel 126 van het voorontwerp kent de stilzwijgende afwijzingsbeslissing voor een vraag tot afwijking van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden (ontworpen artikel 91/11 van het Omgevingsvergunningsdecreet). Artikel 129 kent eveneens een dergelijke stilzwijgende afwijzingsbeslissing voor vragen tot vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft (ontworpen artikel 91/13 van het Omgevingsvergunningsdecreet).

6.2. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, er reeds meerdere malen heeft op gewezen, dient het procedé van de stilzwijgende weigeringsbeslissing te worden afgeraden. Stilzwijgende beslissingen worden immers gekenmerkt door het ontbreken van een formele motivering, waardoor aan de betrokkenen een waarborg wordt ontnomen. Het procedé is daarenboven niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt en de stilzwijgende beslissing niet op dezelfde wijze zal worden medegedeeld of bekendgemaakt als gewone beslissingen, met alle daarmee gepaard gaande gevolgen voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke beslissingen. Bovendien is het invoeren van een systeem van stilzwijgende weigeringsbeslissingen moeilijk verzoenbaar met de beginselen van behoorlijk bestuur nu erdoor de mogelijkheid wordt gecreëerd dat beslissingen tot stand komen zonder zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen.²⁶

Uit de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen blijkt dat de stilzwijgende weigeringsbeslissing voor grote rechtsonzekerheid zorgt wanneer ze laattijdig gevolgd wordt door een uitdrukkelijke beslissing.²⁷

6.3. De Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, heeft als cassatierechter geoordeeld dat:

- de deputatie, in het kader van de huidige gewone vergunningsprocedure van het Omgevingsvergunningsdecreet, door de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep de

²⁴ Artikel 57 van het voorontwerp.

²⁵ Artikel 81 van het voorontwerp.

²⁶ Zie bv. adv.RvS 72.894/1 van 14 april 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Vlaams decreet van 16 juni 2023 ‘over de onderwijsinternaten’, opmerking 8.2.

²⁷ RvVb 18 april 2024, RvVb-A-2324-0649.

motieven voor de uitdrukkelijke vergunningverlening in eerste administratieve aanleg tot de hare heeft gemaakt;

- een beroep tegen de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep middelen moet uitzetten tegen de motieven voor de uitdrukkelijke vergunningverlening in eerste administratieve aanleg die de verwerende beroepsinstantie stilzwijgend tot de hare heeft gemaakt.²⁸

Artikel 81, laatste lid, van het voorontwerp bepaalt dat bij ontstentenis van een uitdrukkelijke beslissing binnen de daarvoor voorziene beslissingstermijn, het beroep of de beroepen worden afgewezen en dat de motieven van de bestreden beslissing die als definitief wordt beschouwd, “geacht [wordt] te worden bevestigd”.

De vraag rijst of de regeling in de ontworpen artikelen 35 en 62 van het Omgevingsvergunningsdecreet bestaanbaar is met het grondwettelijk gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. Een vergunningsaanvrager die in eerste administratieve aanleg een stilzwijgende weigeringsbeslissing overeenkomstig het ontworpen artikel 35 van het Omgevingsvergunningsdecreet²⁹ heeft ontvangen, kent niet de motieven van die beslissing, evenmin als de motieven van een stilzwijgende afwijzing van zijn beroep tegen die beslissing. Een vergunningsaanvrager die administratief beroep instelt en wel in eerste administratieve aanleg of in administratief beroep een gemotiveerde weigeringsbeslissing heeft ontvangen, heeft daarentegen wel kennis van de motieven die de beslissing schragen en waartegen middelen in een jurisdictioneel beroep kunnen worden uiteengezet.

6.4. Artikel 114 van het voorontwerp regelt de schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning (ontworpen artikel 91/1 van het Omgevingsvergunningsdecreet). In afwijking van artikel 62 van het Omgevingsvergunningsdecreet wordt een beroep tegen de beslissing tot schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning geacht te zijn ingewilligd, en vervalt de bestreden beslissing, als er geen beslissing is genomen binnen de termijn vermeld in artikel 34.

Al kan het procedé van de stilzwijgende beslissing niet geheel worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is, toch moet worden opgemerkt dat aan stilzwijgende besluitvorming de voormelde nadelen dan evenzeer aan de orde zijn. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Het procedé van de stilzwijgende beslissing houdt hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van

²⁸ RvS 5 mei 2022, nr. 253.650.

²⁹ Artikel 57 van het voorontwerp.

alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole bemoeilijkt.

6.5. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om opnieuw te onderzoeken of in het voorontwerp moet worden vastgehouden aan het procedé van de stilzwijgende beslissing, gelet op de aangehaalde nadelen ervan.

D. Conformiteit van project-gedreven planning met de duurzame (ruimtelijke) ontwikkeling

7.1. Met het voorontwerp van decreet wensen de stellers ervan de procedure tot het wijzigen van stedenbouwkundige voorschriften³⁰ van plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen voor drie categorieën van projecten te vereenvoudigen, omdat het rigide karakter van die voorschriften opportuniteiten en kansen voor wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen in de weg lijkt te staan. Ze verwijzen naar de praktijk van de “project-gedreven RUP’s”, waarbij ruimtelijke plannen worden gewijzigd in functie van een concrete projectrealisatie. Voor deze gewenste ruimtelijke projecten moeten thans twee procedures na elkaar worden doorlopen (de planopmaakprocedure en de omgevingsvergunningsprocedure), wat wordt ervaren als “onnatuurlijk” en tijdrovend. In de memorie van toelichting wordt dit onder meer toegelicht als volgt:

“Met ‘onnatuurlijk’ wordt bedoeld dat een RUP normaal gezien een algemeen kader biedt voor een onbepaald aantal vergunningsaanvragen gedurende een lange toekomstige duurtijd. Hier gaat het over situaties waarbij er concrete (bouw)plannen worden uitgewerkt voor een stedenbouwkundig project, en waarbij vervolgens een stap achteruit moet worden gezet om kunstmatig een grafisch plan en stedenbouwkundige voorschriften uit te schrijven op het lijf van de vergevorderde bouwplannen. Een dergelijk ‘project-gedreven RUP’ heeft formeel verordenende kracht, maar dient hoofdzakelijk als rechtsgrond voor een eenmalige individuele beslissing op korte termijn. Het volgen van een langdurige en complexe RUP-procedure voor een bestemmingswijziging die intrinsiek is ingegeven vanuit een vergunningslogica strookt niet met de doelstellingen en logica van een geïntegreerd planningsproces. Dit betekent anderzijds niet dat dergelijke projectgedreven RUP’s per definitie strijdig zijn met een duurzame ruimtelijke ordening en met de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO. Om die reden is het wenselijk om voor dit type RUP’s of dit type (duurzame) project-gedreven ruimtelijke ontwikkelingen die een bestemmingswijziging vereisen, een meer aangepaste procedure te voorzien voor de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Procedures staan immers niet op zich, maar moeten geschikt zijn voor het beoogde instrument en doelstelling.”

De stellers wijzen erop dat “[d]e praktijk binnen de ruimtelijke ontwikkeling [...] meer en meer project-gedreven” is “in tegenstelling tot vroeger waar een bestemmingsplan vanuit een uitbreidingslogica, vaak los van een concrete realisatieactie, werd opgemaakt zonder garanties op realisatie”. Aldus bestaat er een “discrepantie tussen de project-gedreven realiteit en de gebruiksmogelijkheden van de planinstrumenten”, waaraan het voorontwerp tracht te verhelpen.

³⁰ Stedenbouwkundige voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen, met inbegrip van een bouwverbod, inhouden en moduleren (artikel 2.2.6 van de VCRO).

7.2. Overeenkomstig artikel 7bis van de Grondwet dienen onder meer de gewesten³¹ bij de uitoefening van hun bevoegdheden inzake bijvoorbeeld ruimtelijke ordening³² de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten na te streven en dienen zij daarbij rekening te houden met de solidariteit tussen de generaties.

Artikel 1.1.4 van de VCRO, dat het doel van het ruimtelijke-ordeningsbeleid aangeeft en waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat,³³ verleent aan deze grondwettelijke verplichting in de context van de ruimtelijke ordening een specifieke juridische waarde:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

Uit deze beginselbepaling volgt onder meer dat de diverse binnen artikel 1.1.4 van de VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte evenwichtig en gelijktijdig tegen mekaar moeten worden afgewogen.³⁴ Deze gelijktijdige afweging moet gebeuren binnen de planprocedure zoals die is vastgelegd door de VCRO.³⁵ Met de in artikel 1.1.4 van de VCRO bedoelde ruimtelijke behoeften worden alle bij planopmaak relevante behoeften³⁶ of alle betrokken belangen³⁷ bedoeld. Bij de gelijktijdige onderlinge afweging van deze verschillende maatschappelijke activiteiten kan één bepaalde behoefte zwaarder doorwegen in een bepaalde situatie, in welk geval er toch geen sprake hoeft te zijn van een onevenwichtige afweging van de betrokken belangen of van een visie omtrent de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied die de grenzen van het recht te buiten gaat.³⁸ De omstandigheid dat een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgemaakt met het oog op het creëren van een ruimtelijk kader voor een project waaraan een of meer private ondernemers deelnemen of dat een bedrijf door een ruimtelijk uitvoeringsplan zone-eigen wordt, bewijst daarom op zich nog niet dat het plan met schending van artikel 1.1.4 van de VCRO of het algemeen belang is tot stand gekomen.³⁹ Ook een “planologische regularisatie” middels een ruimtelijk uitvoeringsplan hoeft niet *a priori* onwettig te zijn, op voorwaarde dat een

³¹ Tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetsbepaling werd gesteld dat deze verplichting ook geldt voor de lokale overheden (*Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-1778/2, 14).

³² GwH 17 september 2015, nr. 119/2015, B.9; GwH 31 juli 2013, nr. 114/2013, B.8. Zie ook: GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.10.3; GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.13.3; GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.47.2.2.

³³ RvS 21 oktober 2022, nr. 254.844.

³⁴ RvS 5 juli 2023, nr. 257.062; RvS 1 juni 2021, nr. 250.749; RvS 11 mei 2021, nr. 250.581.

³⁵ RvS 26 september 2019, nr. 245.537.

³⁶ RvS 27 september 2019, nr. 245.550.

³⁷ RvS 26 juni 2019, nr. 244.963.

³⁸ RvS 5 juli 2018, nr. 242.079.

³⁹ RvS 26 oktober 2021, nr. 251.936; RvS 5 december 2017, nr. 240.099; RvS 30 juni 2015, nr. 231.824.

deugdelijke ruimtelijke afweging overeenkomstig artikel 1.1.4 van de VCRO aan het ruimtelijk uitvoeringsplan ten grondslag ligt.⁴⁰

De behoeften inzake ruimtelijke ordening behoren derhalve in essentie door overwegingen van algemeen belang te worden bepaald.⁴¹

7.3. De decreetgever heeft met de regelgeving inzake ruimtelijke ordening een vergunningenstelsel ingevoerd voor stedenbouwkundige handelingen⁴² en voor het verkavelen van gronden⁴³ teneinde ze in het algemeen belang aan het toezicht van de overheid te onderwerpen.⁴⁴ In dat vergunningenstelsel geldt onder meer de regel dat de vergunning⁴⁵ wordt geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften⁴⁶ die reglementaire bepalingen zijn⁴⁷ of verordenende kracht hebben⁴⁸. Hoofdstuk IV van titel IV van de VCRO somt de mogelijkheden op om bij de vergunningverlening afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften onder de gestelde voorwaarden toch toe te staan.⁴⁹ De bestaande regelgeving inzake ruimtelijke ordening die van algemeen belang wordt geacht⁵⁰, berust aldus, in beginsel, op ruimtelijke plannen en stedenbouwkundige voorschriften.⁵¹ Artikel 1.1.3 van de VCRO geeft hieraan uitdrukking door te bepalen dat “[d]e ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen of ruimtelijke beleidsplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen”.

⁴⁰ RvS 22 oktober 2019, nr. 245.859.

⁴¹ GwH 12 oktober 2017, nr. 115/2017, B.6.

⁴² Artikel 4.2.1 van de VCRO; de decreetgever heeft afwijkingen van de vergunningsplicht voor meldingsplichtige en vrijgestelde handelingen ingevoerd (artikelen 4.2.2 en 4.2.3 van de VCRO).

⁴³ Artikel 4.2.15 van de VCRO.

⁴⁴ RvS 2 december 2022, nr. 255.159; RvS 30 juni 2020, nr. 247.951; RvS 5 december 2019, nr. 246.282; RvS 16 september 2013, nr. 224.656; RvS 27 mei 2011, nr. 213.531; RvS 3 november 2008, nr. 187.645.

⁴⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 209; vergunningsbeslissingen zijn handelingen waarmee de overheid eenzijdig beslist over de (niet-)toekenning van “een ontheffing op het principiële bouwverbod of verkavelingsverbod”. Een individueel vergunningenstelsel wordt gezien als een noodzaak om aan de overheid een toezicht te geven op de voorgenomen werkzaamheden, in het licht van diverse stedenbouwkundige bepalingen.

⁴⁶ Artikel 4.3.1, § 1, 1°, a), van de VCRO; deze voorschriften hebben naar luid van artikel 2.2.5, § 1, 3°, van de VCRO betrekking op de bestemming (artikel 4.1.1, 1°, van de VCRO definieert “bestemmingsvoorschrift”), de inrichting of het beheer.

⁴⁷ Artikel 1.1.2, 13°, van de VCRO.

⁴⁸ Artikel 7.4.4, § 1, van de VCRO.

⁴⁹ Dat hoofdstuk voorziet in een eerste afdeling “Afwijkingsmogelijkheden” (de artikelen 4.4.1 tot 4.4.9/1) voor onder meer “handelingen van algemeen belang” (artikel 4.4.1, 5°, van de VCRO), in een tweede afdeling “Basisrechten voor zonevreemde constructies” (de artikelen 4.4.10 tot 4.4.22 van de VCRO), in een derde afdeling “Zonevreemde wijzigingen” (artikel 4.4.23 van de VCRO) en in een vierde afdeling “Planologische attesten” (de artikelen 4.4.24 tot 4.4.29 van de VCRO).

⁵⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1566/1, 6.

⁵¹ GwH 9 december 2010 nr. 137/2010, B.3.1; Voor toepassingen, zie RvS 19 maart 2012, nr. 218.530, randnr. 17; RvS 29 februari 2012, nr. 218.240, randnr. 5.12 en RvS 30 juni 2015, nr. 231.825, randnr. 7.3.

7.4. Het voorontwerp lijkt deze logica van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening zoals vastgelegd in de VCRO om te keren in zoverre het voor bepaalde projecten⁵² wordt mogelijk gemaakt dat de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden aangepast aan het gewenste project. Het initiatief tot planopmaak gaat daarbij niet langer uit van de plannende overheid⁵³⁻⁵⁴ die handelt vanuit een gewenste duurzame ruimtelijke ontwikkeling, maar van een aanvrager van een omgevingsbesluit die handelt met het oog op een gewenst concreet project.⁵⁵

Dergelijke ommekeer van een toekomstgerichte planning⁵⁶ naar een project-gedreven planning op initiatief van de aanvrager houdt een risico in van een *ad hoc*-beleid, dat op gespannen voet zou kunnen komen met een duurzame (ruimtelijke) ontwikkeling op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau.

7.5. De stellers van het voorontwerp hebben aan de vereiste, bij de planopmaak, van een evenwichtige en gelijktijdige afweging van de relevante ruimtelijke behoeften of betrokken belangen willen tegemoetkomen door er in de ontworpen artikelen 7.4.4/4, § 2 en 7.4.4/5, § 2 van de VCRO⁵⁷ in te voorzien dat de aanvrager van een dergelijk omgevingsbesluit moet aantonen “dat

⁵² Het toepassingsgebied is in het voorliggende voorontwerp beperkt tot drie soorten projecten maar in zijn antwoord liet de gemachtigde verstaan dat het niet is uitgesloten dat het toepassingsgebied in de toekomst wordt uitgebreid naar andere types van projecten: “(...) Om deze redenen wordt geopteerd om het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit – in eerste instantie – te beperken tot voormelde types van projecten. Het omgevingsbesluit betreft immers proefregelgeving, die na verloop van twee jaar zal geëvalueerd worden (art. 168 voorontwerp). Afhankelijk van de resultaten van de evaluatie, kunnen bestaande afwijkingsmogelijkheden worden opgeheven en kan het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit worden verruimd tot andere types van projecten (art. 179 voorontwerp – randnummer 207 MvT en p.4 conceptnota)”.

⁵³ Het initiatiefrecht voor de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan berust thans exclusief bij de plannende overheid (artikel 2.2.2 van de VCRO), de Vlaamse Regering (artikel 2.2.7 en volgende van de VCRO), de deputatie (artikel 2.2.12 en volgende van de VCRO) of het college van burgemeester en schepenen (artikel 2.2.18 en volgende van de VCRO); tot aan de inwerkingtreding van het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’ (de zogenaamde “codextrein”) bepaalde artikel 2.1.2, § 6 van de VCRO dat de plannende overheid na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan de nodige maatregelen neemt om de ruimtelijke uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan (zie opmerking 7.6). Er bestaat momenteel enkel een mogelijkheid voor een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf om een aangevraagde planologisch attest te verkrijgen dat onder een aantal voorwaarden het betrokken bestuursorgaan ertoe verplicht om binnen het jaar na de afgifte van het planologisch attest advies te vragen over de startnota voor het ruimtelijk uitvoeringsplan overeenkomstig artikel 2.2.7, § 2, eerste lid, artikel 2.2.12, § 2, eerste lid, of artikel 2.2.18, § 2, eerste lid, van de VCRO. Bij verzuim wordt voor dat bestuursorgaan de mogelijkheid tot het voorlopig vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan of tot het voorlopig aannemen van een plan van aanleg voor een ander bestaand bedrijf of voor een nieuw bedrijventerrein opgeschort, totdat alsnog voldaan is aan de rechtsplicht, vermeld in het eerste lid, tenzij het attest inmiddels vervallen is (artikel 4.4.26, § 1, van de VCRO dat wordt opgeheven bij artikel 179 van het voorontwerp).

⁵⁴ Artikelen 2.2.7, 2.2.12 en 2.2.18 van de VCRO.

⁵⁵ In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het omgevingsbesluit voor een ruimtelijk impulsproject een verhoging van het ruimtelijk rendement op goed gelegen locaties moet versnellen, dat het omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang moet zorgen voor versnelde uitvoering van investeringen in het kader van algemeen belang en dat het omgevingsbesluit voor bedrijvigheid een oplossing moet bieden voor de korte termijnbehoeften van een bedrijf.

⁵⁶ Zie bv. RvS 12 januari 2021, nr. 249.453: “Bij het vaststellen van bestemmingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen is de overheid er niet toe gehouden de op dat ogenblik bestaande toestand in het plan te bevestigen en te bekrachtigen. De plannen zijn namelijk toekomstgericht en kunnen stedenbouwkundige voorschriften vastleggen die afwijken van de bestaande toestand”.

⁵⁷ Het ontworpen artikel 7.4.4/3, § 2, van de VCRO bepaalt niet dat ook de aanvrager van een omgevingsbesluit voor een ruimtelijk impulsproject zulks moet aantonen. Naar luid van artikel 1.1.4/1 van de VCRO zijn ruimtelijke

de aanvraag past in de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO inzake duurzame ruimtelijke ordening”.

Toch blijkt uit de rechtspraak met betrekking tot het planologisch attest dat het niet denkbeeldig is dat, ten gevolge van het particuliere karakter van een aanvraag – in het verleden van een aanvraag van een planologisch attest, en in de ontworpen regeling van een aanvraag tot een omgevingsbesluit – en dus ook van het daarmee gepaard gaande planinitiatief van de aanvrager, het belang van de aanvrager de in artikel 1.1.4 van de VCRO opgelegde afweging van behoeften en belangen kan hypothekeren.⁵⁸

7.6. Daarbij komt dat de overeenstemming met de duurzame ruimtelijke ordening in een ruimer verband mede wordt gewaarborgd door de toetsing van een ruimtelijk uitvoeringsplan aan het toepasselijke ruimtelijk structuurplan. Ingevolge de wijzigingen aangebracht door het voormelde decreet van 8 december 2017 aan de VCRO zullen de ruimtelijke structuurplannen op elk niveau worden vervangen door beleidsplannen. Met toepassing van een overgangsregeling blijven de ruimtelijke structuurplannen gelden tot ze worden vervangen door een eerste beleidsplan⁵⁹. Hoewel in een groot aantal gemeenten het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan nog niet werd vervangen en nog steeds geldig is,⁶⁰ voorziet het voorontwerp niet in een toetsing van de beoogde planwijziging aan het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.⁶¹ Enkel wordt voorzien dat de aanvrager in zijn aanvraag de relatie met het toepasselijke ruimtelijk beleidsplan beschrijft⁶². Op die manier zal in heel wat gemeenten die bredere toetsing van een omgevingsbesluit aan de duurzame ruimtelijke ordening dus ontbreken. In de memorie van toelichting wordt dit als volgt verantwoord:

“Een ander verschil met de reguliere RUP-procedure is dat er bij een wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan via een omgevingsbesluit geen toetsing moet uitgevoerd worden aan het betrokken ruimtelijk structuurplan, maar enkel aan de geldende beleidsplannen.

De zogenaamde Codextrein van 8 december 2017 heeft de ruimtelijke structuurplannen vervangen door ruimtelijke beleidsplannen.⁶³ De ruimtelijke structuurplannen blijven tijdelijk nog geldig. Een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan blijft van kracht tot het wordt vervangen door het eerste gemeentelijke beleidsplan ruimte. Op termijn worden op elk niveau de ruimtelijke structuurplannen vervangen door

impulsprojecten “ruimtelijke projecten die passen binnen de doelstellingen, vermeld in artikel 1.1.4, en die het ruimtelijk rendement op een kwalitatieve manier verhogen”.

⁵⁸ Zie bv. RvS 24 september 2012, nr. 220.716; zie ook RvS 26 september 2019, nr. 245.537; RvS 30 juni 2011, nr. 214.329; RvS 22 februari 2011, nr. 211.434; RvS 13 februari 2015, nr. 230.204.

⁵⁹ De artikelen 214 tot 216 van het decreet van 8 december 2017 voorzien erin dat in die overgangperiode een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgemaakt ter uitvoering van een ruimtelijk structuurplan en dat het administratief toezicht op de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen nog geldt.

⁶⁰ Zes jaar na het decreet van 8 december 2017 zouden minder dan 10 gemeenten over een goedgekeurd ruimtelijk beleidsplan beschikken (G. VLOEBERGH, “Ruimtelijk structuurplan en ruimtelijk uitvoeringsplan, de ruggengraat van ons planningssysteem. Maar voor hoe lang nog?”, *STORM* 2023/3, (1) 4).

⁶¹ Het ontworpen artikel 7.4.4/2, laatste lid, van de VCRO bepaalt dat de ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor aanvragen van een omgevingsbesluit (artikel 183 van het voorontwerp).

⁶² Ontworpen artikelen 7.4.4/3, § 1, derde lid, 7.4.4/4, § 1, derde lid en 7.4.4/5, § 1, derde lid, van de VCRO.

⁶³ Voetnoot uit de geciteerde passage: Art. 23 decreet 8 december 2017, de zgn. Codextrein.

ruimtelijke beleidsplannen. Dit betekent dat op termijn alle ruimtelijke structuurplannen vervangen zullen worden door ruimtelijke beleidsplannen.

Ruimtelijk rendement is een begrip dat afkomstig is uit het Vlaamse Regeerakkoord en de Beleidsnota 2014-2019 Omgeving. Het Witboek Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 30 november 2016, heeft het concept verder uitgewerkt.⁶⁴ Het begrip ruimtelijk rendement is dus geïntroduceerd nadat de structuurplannen reeds waren opgemaakt en deze structuurplannen houden dus nog geen rekening met het (belang van het) concept ruimtelijk rendement. Ruimtelijk rendement is daarentegen eigen aan de nieuwe beleidsplanning en komt voort uit de strategische visie van het BRV. Het is dus niet gewenst dat ruimtelijke impulsprojecten bij de beoordeling van een omgevingsbesluit moeten getoetst worden aan ruimtelijke structuurplannen die niet noodzakelijk ruimtelijk rendement nastreven en die op termijn op elk niveau zullen worden vervangen door beleidsplannen.

Dat er bij een omgevingsbesluit in het algemeen – dus ook bij een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang en voor bedrijvigheid en bij omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten - niet getoetst moet worden aan ruimtelijke structuurplannen volgt verder uit het feit dat ruimtelijke structuurplannen op termijn uiteindelijk allemaal vervangen zullen worden door ruimtelijke beleidsplannen. De structuurplannen konden nog worden herzien tot 5 mei 2020 en sindsdien kunnen ze nog eenmalig en slechts gedeeltelijk worden herzien. Dit zijn in omvang beperkte herzieningen. De herzieningen van de lagere beleidsplannen moeten aangeven hoe ze zich verhouden tot de intussen goedgekeurde hogere ruimtelijke beleidsplannen.⁶⁵ Kortom, de structuurplannen zijn nu al vaak verouderd en zullen op korte en middellange termijn helemaal verdwijnen of helemaal verouderd zijn. Het is niet opportuun om het nieuwe instrument van het omgevingsbesluit te koppelen aan het voorbijgestreefde instrument van de structuurplannen.

Daarnaast hebben de ruimtelijke structuurplannen nooit de mogelijkheid gehad om rekening te houden met de nieuwe figuur van het omgevingsbesluit die met het ontwerpdecreet wordt gecreëerd, terwijl de meeste ruimtelijke beleidsplannen hier in de toekomst wel rekening mee zullen kunnen houden. Ten slotte kan een omgevingsbesluit gezien worden als een instrument dat wenst tegemoet te komen aan onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. Door te voldoen aan de toepassingsvoorwaarden voor een omgevingsbesluit voor (1) ruimtelijke impulsprojecten, (2) werken van algemeen belang en (3) bedrijvigheid wordt telkens in belangrijke mate voldaan aan de reeds bestaande afwijkingsmogelijkheid van artikel 2.1.2, §3 van de VCRO.”

7.7. Hieruit volgt evenwel dat in gemeenten waar het ruimtelijk structuurplan nog niet werd vervangen door een ruimtelijk beleidsplan, het in het kader van een omgevingsbesluit ontworpen ruimtelijk uitvoeringsplan niet kan worden getoetst aan een ruimer beleidskader in de structuurplanning en dat eventuele afwijkingen daarvan niet moeten worden gemotiveerd.⁶⁶ De stellers van het voorontwerp zullen erop moeten toezien dat de toepasselijke regelgeving ook in

⁶⁴ Voetnoot uit de geciteerde passage: Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Departement Ruimte Vlaanderen, 2017.

⁶⁵ Voetnoot uit de geciteerde passage: Zie over de overgangsregeling in P-J DEFOORT, Handboek ruimtelijke uitvoeringsplannen, Brugge, die Keure, 2022, 126-127 en 146-147.

⁶⁶ Ontworpen artikelen 7.4.4/3, § 1, derde lid, 7.4.4/4, § 1, derde lid, en 7.4.4/5, § 1, derde lid, van de VCRO (a contrario).

deze gevallen waarborgt dat het in het kader van een omgevingsbesluitprocedure vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan in overeenstemming is met het geldende, al naargelang richtinggevende of bindende, ruimtelijk beleid.

7.8. Gelet op het voorgaande rijst de vraag of het beginsel van het nastreven van ruimtelijke kwaliteit door zich te richten op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, niet dreigt te worden uitgehold. Die vraag klemmt des te meer gelet op het bijzondere belang dat de grondwetgever heeft gehecht aan het beginsel van de duurzame ontwikkeling door de aanneming van het voormelde artikel 7*bis* van de Grondwet.

Terwijl de vergunningverlening naar luid van artikel 1 van het Omgevingsvergunningsdecreet dient bij te dragen tot de doelstellingen in artikel 1.1.4 van de VCRO, stelt de Raad van State vast dat het voorliggende voorontwerp met de invoering van de rechtsfiguur van het omgevingsbesluit impliciet afwijkt van de VCRO⁶⁷, in het bijzonder van de regels die gelden voor het opmaken en vervangen van ruimtelijke uitvoeringsplannen (hoewel de procedures voor het opmaken en vervangen ervan naderhand weer moeten worden gevolgd), zonder dat vooralsnog in een gelijkwaardige alternatieve werkwijze wordt voorzien om de door artikel 7*bis* van de Grondwet nagestreefde doelstelling te waarborgen.

Het voorontwerp dient in het licht van de voorgaande opmerkingen te worden herbekeken.

E. Hiërarchie van de plannen en bevoegdheidsverdeling

8.1. Het ontworpen artikel 91/15 van het Omgevingsvergunningsdecreet⁶⁸ voorziet erin dat de bevoegdheid van de plannende overheid de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid volgt, hetgeen impliceert dat een lager planningsniveau wijzigingen kan aanbrengen aan de ruimtelijke uitvoeringsplannen opge maakt op een hoger planningsniveau. Zo zal bijvoorbeeld een bij besluit van de Vlaamse Regering definitief vastgesteld⁶⁹ gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kunnen worden gewijzigd bij besluit van de gemeenteraad. Aldus wordt afgeweken van het beginsel dat lagere ruimtelijke uitvoeringsplannen niet mogen afwijken van hogere uitvoeringsplannen.⁷⁰

⁶⁷ Artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, van de VCRO bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken, terwijl artikel 3 van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat dit decreet geen afbreuk doet aan de inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens titel IV van de VCRO.

⁶⁸ Artikel 133 van het voorontwerp.

⁶⁹ Artikel 2.2.10 van de VCRO.

⁷⁰ De artikelen 2.2.12, § 1, derde lid, en 2.2.18, § 1, derde lid, van de VCRO (voor de provinciale, respectievelijk gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen) die afwijking in een lager ruimtelijk uitvoeringsplan enkel toestaan in geval van toestemming van, al naargelang, de Vlaamse Regering of de deputatie.

Volgens de memorie van toelichting moet dit worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van de bevoegdheidsregels die volgens de VCRO normaal gelden bij ruimtelijke uitvoeringsplanning.

8.2. Hierover kan onder meer het volgende worden opgemerkt.

8.2.1.1. Het is niet duidelijk waarom er in het voorontwerp niet in wordt voorzien dat de bevoegde plannende overheid ook in geval van een omgevingsbesluitprocedure haar planningsbevoegdheid kan of dient te delegeren en haar instemming dient te verlenen met de planwijziging die plaatsvindt op haar planningsniveau.⁷¹ Het voorontwerp lijkt aldus in te gaan, althans bij het verlenen van een omgevingsbesluit, tegen het samenwerkingsmodel waarvan de beleidsplanning uitgaat en “waarbij de verschillende bestuursniveaus elk vanuit een eigen rol samenwerken om de ruimte te ontwikkelen”.⁷² Op die manier kan de bevoegde plannende overheid van het “getroffen” planningsniveau nochtans betrokken zijn bij een beoogde planwijziging die zou ingaan tegen zijn ruimtelijk beleid.

8.2.1.2. Daarnaast moet worden vastgesteld dat het administratief toezicht van de hogere planningsniveaus op de ruimtelijke uitvoeringsplannen van de lagere planningsniveaus, onder de vorm van een schorsings- en/of vernietigingsmogelijkheid⁷³, niet van toepassing is bij de wijziging van het plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan in het kader van een omgevingsbesluitprocedure. Ook via deze weg kan de hogere plannende overheid haar beleidsvisie dus niet vrijwaren ingeval het in het kader van een omgevingsbesluitprocedure definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan ingaat tegen het gewenste ruimtelijke beleid of de algemene economie van het ruimtelijk uitvoeringsplan.⁷⁴

8.2.1.3. Ten slotte valt de techniek om ruimtelijke uitvoeringsplannen te laten wijzigen door een andere overheid dan de plannende overheid die ze heeft vastgesteld, af te raden, omdat hierdoor onzekerheid kan ontstaan omtrent de juridische aard van de gewijzigde bepalingen van het

⁷¹ Artikel 2.2.2, § 2, van de VCRO bepaalt dat een planningsniveau een planningsbevoegdheid kan delegeren aan een ander planningsniveau en dat die delegatie kan gecombineerd worden met een instemming als vermeld in artikel 2.2.12, § 1, derde lid, en artikel 2.2.18, § 1, derde lid, van de VCRO.

⁷² Zie memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1149/1 6-7.

⁷³ Zoals bepaald in de artikelen 2.2.16 en 2.2.23 van de VCRO met betrekking tot een provinciaal, respectievelijk een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

⁷⁴ Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, is een plan in beginsel één en ondeelbaar en is een partiële vernietiging enkel mogelijk indien geen afbreuk wordt gedaan aan de algemene economie van het plan (zie bv. RvS 24 januari 2012, nr. 217.510; RvS 20 september 2013, nr. 224.750 en RvS 25 februari 2022, nr. 253.110).

gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, en bijgevolg over de vraag wie die bepalingen kan wijzigen, vervangen of opheffen.⁷⁵⁻⁷⁶

8.2.2.1. Op de vraag of er bewust voor gekozen werd door de stellers van het voorontwerp om niet te voorzien in administratief toezicht in voormelde artikelen 2.2.16 en 2.2.23 van de VCRO, antwoordde de gemachtigde:

“Het was een bewuste keuze om geen administratief toezicht te voorzien op de ruimtelijke uitvoeringsplannen die gepaard gaan bij een omgevingsbesluit. De reden hiervoor is dat het omgevingsbesluit in wezen de vergunningslogica volgt, en dat de goedkeuring van het RUP een rechtsgevolg is van de vergunning.”

8.2.2.2. Op de vraag op welke manier de samenhang tussen het ruimtelijk beleid op de verschillende niveaus en het samenwerkingsmodel dat aan de basis ligt van de beleidsplanning gewaarborgd wordt, antwoordde de gemachtigde:

“Bij het instrument van het omgevingsbesluit zijn er andere waarborgen dan het ‘administratief toezicht’ die voldoende de samenhang garanderen tussen het ruimtelijk beleid op de verschillende niveaus en het samenwerkingsmodel dat aan de basis ligt van de beleidsplanning.

Zo moet er bij een omgevingsbesluit geadviseerd worden op basis van het nieuw ontworpen artikel 91/20.

Als het college van burgemeester en schepenen bijvoorbeeld de bevoegde vergunningverlenende overheid is, moet het college op basis van het nieuw ontworpen artikel 91/20, §2, eerste lid het advies inwinnen over de voorziene wijziging van het vigerende plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan bij de deputatie, het Departement Omgeving en de GECORO. Dit zijn dezelfde overheden als zij die bevoegd zijn voor het administratief toezicht op een gemeentelijk RUP.

Op basis van het nieuw ontworpen artikel 91/20, §2, tweede lid bezorgt de deputatie van de provincie waarin de gemeente ligt in dat geval dan aan de GECORO een advies over de onverenigbaarheid, de strijdigheid of de niet-naleving van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan:

- Als het uitvoering geeft aan een optie uit het gemeentelijk beleidsplan ruimte waarbij de Vlaamse Regering of de deputatie voorbehoud heeft gemaakt conform artikel 2.1.11, § 2, tweede lid van de VCRO (cf. art. 2.2.23, §2, eerste lid, 1° van de VCRO);
- Als het strijdig is met een gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan of, in voorkomend geval, met een ontwerp van gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, tenzij de Vlaamse Regering respectievelijk de provincieraad daarmee haar

⁷⁵ Zie bv. adv.RvS 43.840/3 van 4 december 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 juli 2008 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de erkenningen, toelatingen en registraties’; adv.RvS 48.671/3 van 28 september 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 23 maart 2011 ‘tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen’; adv.RvS 49.796/3 van 21 juni 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 september 2011 ‘tot wijziging van een aantal besluiten betreffende het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

⁷⁶ Zie artikel 2.2.2, § 2, laatste lid, van de VCRO dat bepaalt dat de principieel bevoegde planningsniveaus het in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan dat tot stand is gekomen via een bevoegdheidsdelegatie, later geheel of gedeeltelijk kunnen vervangen binnen hun eigen planningsbevoegdheden.

instemming conform artikel 2.2.18, §1, derde lid van de VCRO heeft verleend (cf. art. 2.2.23, §2, eerste lid, 2° VCRO).

Naar aanleiding van de bovenstaande vraag werd vastgesteld dat het nieuw ontworpen artikel 91/20, §2, tweede en derde lid aangevuld moet worden met een verwijzing naar punt 1°/1 en punt 1°/2 van het artikel 2.2.23, §2, eerste lid van de VCRO. Ook het tweede lid in de derde paragraaf van het nieuw ontworpen artikel 91/20 moet aangevuld worden met een verwijzing naar punt 1°/1 en 1°/2 van artikel 2.2.16, §3, eerste lid van de VCRO.

Dit betekent concreet dat het nieuw ontworpen artikel 91/20, §1 tot en met §4 er als volgt zal uitzien:

‘Art. 91/20. §1. Met behoud van de toepassing van artikel 24 tot en met 26 worden bij een omgevingsbesluitprocedure bijkomend de volgende adviezen ingewonnen.

§2. Als het college van burgemeester en schepenen de bevoegde vergunningverlenende overheid is, vermeld in artikel 91/15, wint het college van burgemeester en schepenen of de omgevingsambtenaar het advies in over de voorziene wijziging van het vigerende plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan bij de deputatie, het Departement Omgeving en de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening.

De deputatie van de provincie waarin de gemeente ligt, bezorgt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening een advies over de onverenigbaarheid, de strijdigheid of de niet-naleving, vermeld in artikel 2.2.23, §2, eerste lid, 1°, 1°/1, 1°/2 en 2°, van de VCRO.

Het Departement Omgeving bezorgt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening een advies over de onverenigbaarheid, de strijdigheid of de niet-naleving, vermeld in artikel 2.2.23, §2, eerste lid, 1°, 1°/1, 1°/2 en 2°, van de VCRO.

§3. Als de deputatie de bevoegde vergunningverlenende overheid is, vermeld in artikel 91/15, wint de deputatie of de omgevingsambtenaar het advies in over de voorziene wijziging van het vigerende plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan bij het Departement Omgeving, de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening en bij de gemeenten en de provincies waarvan het grondgebied door het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of gedeeltelijk wordt bestreken, of die grenzen aan gemeenten waarvan het grondgebied door het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of gedeeltelijk wordt bestreken.

Het Departement Omgeving bezorgt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening een advies over de onverenigbaarheid, de strijdigheid of de niet-naleving, vermeld in artikel 2.2.16, §3, eerste lid, 1°, 1°/1, 1°/2 en 2°, van de VCRO.

§4. Als de Vlaamse Regering de bevoegde vergunningverlenende overheid is, vermeld in artikel 91/15, wint de Vlaamse Regering of de omgevingsambtenaar het advies in over de voorziene wijziging van het vigerende plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan bij de gemeenteraad en de provincieraad van respectievelijk de gemeenten en de provincies waarvan het grondgebied door het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of gedeeltelijk wordt bestreken, of die grenzen aan gemeenten waarvan het grondgebied door het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of gedeeltelijk wordt bestreken.’

Door deze toevoeging zal het betrokken advies van resp. de deputatie en het Departement Omgeving ook moeten gaan over de vraag of het RUP al dan niet uitvoering geeft aan een beleidskader van een beleidsplan dat de Vlaamse Regering niet meer geldig zou verklaard hebben en/of over de vraag of het RUP al dan niet kennelijk onverenigbaar is met een (ontwerp van) beleidskader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen of het provinciaal beleidsplan ruimte.

Wanneer de deputatie of de Vlaamse Regering de vergunningverlenende overheid is in eerste administratieve aanleg in het geval van een omgevingsbesluit, wordt de adviesverlening geregeld in resp. §3 en §4 van het nieuw ontworpen artikel 91/20 en kunnen zij in dat geval als vergunningverlenende overheid in eerste aanleg ook waken over de samenhang.

Kortom, er wordt nog steeds geadviseerd door de gemeente, de deputatie en het Departement Omgeving over de onverenigbaarheid, de strijdigheid of niet-naleving van een ruimtelijk uitvoeringsplan bij een omgevingsbesluit met de (hogere) beleidskaders en de ruimtelijke uitvoeringsplannen van een hoger planningsniveau.

Het valt te verwachten dat de adviesverlening volstaat om de samenhang voldoende te garanderen tussen het ruimtelijk beleid op de verschillende niveaus.

Bovendien, als een ongunstig advies niet wordt gevolgd, bestaat er altijd de mogelijkheid voor het Departement Omgeving om het ‘administratief toezicht’ uit te oefenen in de vorm van een administratief beroep tegen het vergunde project aangezien het Departement Omgeving steeds een administratief beroep kan indienen tegen een vergunningsbeslissing en dit op basis van het (huidig) artikel 53, 6° van het Omgevingsvergunningsdecreet. Door het instellen van een administratief beroep door het Departement Omgeving tegen de vergunningsbeslissing, wordt het aangevraagde project op een hoger bestuursniveau beoordeeld zodat de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg er alle belang bij heeft om het eerder aangehaalde – desgevallend ongunstig - advies niet zomaar naast zich neer te leggen.

Concreet zal een beroep van het Departement Omgeving tegen de vergunning van een gemeentelijk omgevingsbesluit worden beoordeeld door de deputatie. Een beroep van het Departement Omgeving tegen de vergunning van een provinciaal omgevingsbesluit zal worden beoordeeld door de Vlaamse Regering. In beide gevallen hebben zowel de deputatie als de Vlaamse overheid een beslissingsbevoegdheid die vergelijkbaar is met – of zelfs verder gaat dan - de schorsings- en of vernietigingsbevoegdheid van respectievelijk de deputatie en de Vlaamse Regering bij RUP's. Nu de aanvrager van een omgevingsbesluit in zijn aanvraag de relatie met het toepasselijke ruimtelijke beleidsplan of een eventuele afwijking ervan moet beschrijven, geldt dit voor de vergunningverlenende overheid als een toetsingsgrond. De toezichthoudende overheden bij ‘normale’ RUP's kunnen dus ook bij het Omgevingsbesluit de inpasbaarheid in de ruimtelijke beleidsplanning beoordelen en bewaken.

Enkel in de hypothese dat de gemeente een omgevingsbesluit verleent en er geen beroep volgt bij de deputatie, zelfs bij een ongunstig advies van de deputatie en/of het Departement Omgeving over het RUP, heeft de deputatie op geen enkel moment een beslissingsbevoegdheid die vergelijkbaar is met de schorsingsbevoegdheid bij reguliere RUP's. In dat geval kan er evenwel verondersteld worden dat het omgevingsbesluit voldoende maatschappelijk gedragen, nu geen enkele derde belanghebbende, noch enige adviesinstantie, noch het Departement Omgeving het nodig vond om een administratief beroep in te stellen tegen de vergunningsbeslissing. In die omstandigheden is het redelijk verantwoord dat de deputatie slechts een adviesbevoegdheid heeft, en geen schorsings- of beslissingsbevoegdheid.

Ten slotte blijft de mogelijkheid uiteraard bestaan om de samenhang af te dwingen via een jurisdictioneel beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, desgevallend in te stellen door het Departement Omgeving.”

De gemachtigde verklaarde verder nog:

“Het zou contraproductief zijn, mocht een ruimtelijk uitvoeringsplan voor een omgevingsbesluit niet kunnen afwijken van een hoger RUP. Dit zou ertoe leiden dat een hogere plannende overheid een veto kan stellen tegen een omgevingsbesluit, terwijl het omgevingsbesluit in essentie vertrekt van welbepaalde decretale keuzes en criteria, en van een procedurele vergunningslogica i.p.v. een procedurele planningslogica. De planningsbevoegdheid ligt bij het omgevingsbesluit bij hetzelfde bestuursniveau als de vergunningsbevoegdheid. Het is niet opportuun om de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid uit te hollen via een vetorecht van een hogere plannende overheid, gelet op het welomschreven toepassingsgebied en de strikte toepassingsvoorwaarden van de regeling.

In dit verband kan bijkomend worden verwezen naar de algemene toelichting in de memorie van toelichting onder randnummers 39 tot 63.”

8.2.2.3. Op de vraag wie het gewijzigde plan kan opheffen, wijzigen en aanvullen na een planwijziging middels een omgevingsbesluit en of dat alleen de overheid is die het omgevingsbesluit heeft verleend of ook de overheid van het oorspronkelijke planniveau, antwoordde de gemachtigde:

“Vooreerst moet opgemerkt worden dat (grondige) wijzigingen in de praktijk niet vaak (en zeker niet snel) zullen voorkomen aan ruimtelijk uitvoeringsplannen die een onderdeel uitmaken van een omgevingsbesluit. Dit komt doordat het plangebied onmiddellijk wordt ingevuld door het aangevraagde project. Dit is net de essentie van het omgevingsbesluit.

Voorts is het zo – bij gebrek aan andersluidende regeling - dat eens het RUP via een omgevingsbesluit definitief is, de algemene bevoegdheidsregels terug gelden voor toekomstige wijzigingen aan het RUP. Eens het RUP bij een omgevingsbesluit definitief is geworden, moet het RUP immers worden beschouwd als een ‘regulier’ RUP.”

Op de vraag hoe lang een planwijziging als gevolg van een omgevingsbesluit geldig blijft, en of artikel 2.2.5 van de VCRO ook geldt voor plannen vastgesteld in een omgevingsbesluitprocedure,⁷⁷ antwoordde de gemachtigde:

“Ook hier geldt dat eens het RUP bij een omgevingsbesluit definitief is vastgesteld, het RUP als een ‘regulier’ RUP moet worden beschouwd. Dit maakt dat de algemene (bevoegdheids-)regels gelden voor een RUP dat onderdeel is geweest van een omgevingsbesluit en dat het overeenkomstig artikel 2.2.5, §3 VCRO blijft gelden tot het wordt (gedeeltelijk) vervangen.”

8.2.3.1. Uit de antwoorden van de gemachtigde volgt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan kan worden vastgesteld in het kader van een omgevingsbesluitprocedure nadat ongunstig werd geadviseerd door de deputatie en/of het Departement Omgeving wegens strijdigheid met een provinciaal of gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of nadat aan de adviesvereiste is

⁷⁷ Artikel 2.2.5, § 3 van de VCRO bepaalt: “Ruimtelijke uitvoeringsplannen blijven gelden tot ze worden vervangen. Ze kunnen op elk moment geheel of gedeeltelijk worden vervangen”.

voorbijgegaan. In deze gevallen kan dit definitief vastgestelde (provinciaal of gewestelijk) ruimtelijk uitvoeringsplan dat “als een regulier RUP moet worden beschouwd”, naderhand niet alleen het voorwerp worden van een juridictioneel beroep van de provincie of het Vlaamse Gewest, maar ook vervangen worden door, al naargelang, de deputatie of de Vlaamse Regering.

Verder wordt van de door de gemachtigde gesuggereerde tekstwijziging (opmerking 8.2.2.2) akte genomen, al valt niet goed in te zien waarom de strijdigheid vermeld in artikel 2.2.16, § 3, eerste lid, 3°, en artikel 2.2.23, § 2, eerste lid, 3°, van de VCRO⁷⁸ niet in de advisering wordt betrokken. Het past hiervoor minstens een verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting.

8.2.3.2. Over de door de gemachtigde gegeven antwoorden moet het volgende worden opgemerkt.

Wat de adviesverplichting betreft (opmerking 8.2.2.2), stelt de Raad van State vast dat het advies uit het ontworpen artikel 91/20 van het Omgevingsvergunningsdecreet niet bindend is, dat de adviestertermijn slechts 30 dagen bedraagt⁷⁹ en dat aan de adviesvereiste kan worden voorbijgegaan als er geen tijdig advies is.

Hierover verklaarde de gemachtigde nog:

“De formulering dat er aan een adviesvereiste kan worden voorbijgegaan als er geen tijdig advies wordt verleend, is vooreerst in overeenstemming met de (nieuwe) formulering van artikel 43 - het ontworpen artikel 26, tweede lid van het voorontwerp van decreet – in het kader van de (modulaire) omgevingsvergunningsprocedure dat eveneens voorziet dat er aan de adviesvereiste mag worden voorbijgegaan als er geen tijdig advies wordt aangeleverd. Op die manier wordt er – in het kader van de modulaire vergunningsprocedure - vermeden dat er wordt uitgegaan van het systeem dat een stilzwijgend advies geacht wordt gunstig te zijn.

Verder is de formulering dat er aan een adviesvereiste voorbij mag worden gegaan, geïnspireerd op de regeling bij een vereenvoudigde wijzigingsprocedure van een ruimtelijk uitvoeringsplan met het oog op ruimtelijk rendement op grond van huidig artikel 7.4.4/1 van de VCRO.

In het geval stedenbouwkundige voorschriften van algemene en bijzondere plannen van aanleg en/of van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden herzien of worden opgeheven op grond van artikel 7.4.4/1 van de VCRO, kan er op grond van artikel 7.4.4/1, §4, tweede lid van de VCRO steeds aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan van de aangeduide adviesinstanties als er niet tijdig advies wordt verleend binnen de vervaltermijn van 30 dagen.

Bij de omgevingsbesluitprocedure wordt er voorzien in eenzelfde regeling. De impact hiervan is miniem.

Ten eerste ontslaat deze bepaling een adviesinstantie geenszins van zijn verantwoordelijkheid en van zijn rechtsplicht om te adviseren.

⁷⁸ Het gaat meer bepaald om de strijdigheid “met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening of met de bindende delen van door de Vlaamse Regering vastgestelde beleidsplannen binnen andere beleidsdomeinen”.

⁷⁹ De adviestertermijn in de artikelen 2.2.15, § 4, vierde lid, en 2.2.21, § 4, derde lid, van de VCRO bedraagt 60 dagen.

Bovendien is de bepaling zo voorzien dat de bevoegde vergunningverlenende overheid of de overheid die het plan uiteindelijk vaststelt, na het verstrijken van de adviestermin, ‘kan’ voorbijgaan aan de adviesvereiste. Zij is daartoe nooit verplicht: er kan steeds rekening worden gehouden met te laat uitgebrachte adviezen. Dit impliceert voor de adviesinstantie dat zij ook na het verstrijken van de voorgeschreven termijn, nog bevoegd is om een advies uit te brengen. Alleen is de bevoegde plannende overheid in dat geval niet langer verplicht om, na het verstrijken van de voorgeschreven termijn, het advies nog langer af te wachten en rekening te houden met dit te laat uitgebrachte advies. Een behoorlijk bestuur zal echter vaak toch nog rekening houden met laattijdige adviezen in het licht van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Gelet op het project-gedreven en realisatiegericht karakter van het omgevingsbesluit is een adviestermin van 30 dagen ook ruim voldoende. Het ruimtelijk uitvoeringsplan dat gepaard gaat met een omgevingsbesluit zal steeds eenvoudig zijn omdat de plancontour samenvalt met het projectgebied en omdat maximaal gebruik wordt gemaakt van de typevoorschriften met bijhorende grafische voorstellingen, zodat het perfect mogelijk moet zijn voor de adviesinstanties om binnen de 30 dagen te adviseren. Het voorzien van een langere adviestermin zou dan weer afbreuk doen aan één van de beoogde doelstellingen van het omgevingsbesluit: een snellere procedure.

In vergelijking met de gewone procedure voor een ruimtelijke uitvoeringsplan, betekent dit dat aan het advies van het Departement Omgeving kan worden voorbijgegaan als het Departement Omgeving niet binnen de 30 dagen een advies uitbrengt. Aan het recht van het Departement Omgeving om een advies uit te brengen wordt geen afbreuk gedaan. Bovendien kan de bevoegde overheid voor het RUP bij een omgevingsbesluit ook nog steeds rekening houden met een laattijdig advies.

Artikel 2.2.15, §4, derde lid van de VCRO bepaalt dat als er geen advies is verleend binnen een termijn van 60 dagen er aan de adviesvereiste voor de opgesomde overheden mag worden voorbijgegaan.

Artikel 2.2.21, §4, vierde lid van de VCRO bepaalt dat als er geen advies is verleend binnen een termijn van 60 dagen er aan de adviesvereiste voor de betrokken deputatie van de provincie mag worden voorbijgegaan.

In het geval van de opmaak van een gemeentelijk of provinciaal RUP is er dus enkel een ‘absolute’ adviesvereiste voor het Departement Omgeving. Bij het omgevingsbesluit wordt er niet langer voorzien in deze ‘absolute’ adviesvereiste voor het Departement Omgeving (zie hoger).”

De Raad van State merkt niettemin op dat de gevallen waarnaar de gemachtigde verwijst waarin aan de adviesvereiste kan worden voorbijgegaan, gevallen zijn waarin, al naargelang, de deputatie en/of de Vlaamse Regering het definitief vastgestelde ruimtelijke uitvoeringsplan kan schorsen en/of vernietigen wegens bijvoorbeeld strijdigheid van het plan met een hoger ruimtelijk uitvoeringsplan.⁸⁰

8.2.3.3. Voorts moet daaraan worden toegevoegd dat het administratief beroep waarnaar de gemachtigde verwijst (opmerking 8.2.2.2), enkel betrekking kan hebben op de omgevingsvergunning voor het project en niet op de planwijziging.⁸¹

⁸⁰ Artikelen 2.2.16, 2.2.23 en 7.4.4/1 van de VCRO.

⁸¹ Ontworpen artikel 91/15, § 4, van het Omgevingsvergunningsdecreet.

8.2.3.4. Uit het antwoord van de gemachtigde (opmerking 8.2.2.3) blijkt dat eens het ruimtelijk uitvoeringsplan dat in een omgevingsbesluitprocedure definitief is vastgesteld, het als een ‘regulier’ ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden beschouwd dat (opnieuw) onder de algemene vaststellings- en wijzigingsregels van de VCRO betreffende de principieel bevoegde planningsniveaus valt.

8.2.4. Het past de voorgaande verduidelijkingen op te nemen in de memorie van toelichting.

F. Het statuut van de planwijziging via het omgevingsbesluit

9.1. Doorheen de ontworpen tekst is het statuut van de doorgevoerde planwijziging via het omgevingsbesluit onduidelijk.

9.2.1. Zo lijkt het voorontwerp voor bepaalde rechtsgevolgen een *onderscheid* te maken tussen de “omgevingsvergunning voor het project” en de planwijziging,⁸² terwijl een omgevingsbesluit een beslissing is over een omgevingsvergunning in combinatie met een wijziging van het vigerende plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan voor een projectgebied.⁸³

Zo ook voorziet het ontworpen artikel 91/26 van het Omgevingsvergunningsdecreet⁸⁴ in een administratief beroep tegen de omgevingsvergunning voor het project, terwijl het ontworpen artikel 91/23 van het Omgevingsvergunningsdecreet⁸⁵ stelt dat tegen de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan geen administratief beroep mogelijk is.⁸⁶

Dit onderscheid creëert onduidelijkheid en rechtsonzekerheid.

9.2.2. De memorie van toelichting stelt hierover het volgende:

“135. Het omgevingsbesluit moet gezien worden als een complexe administratieve rechtshandeling.

Een complexe administratieve rechtshandeling is een reeks elkaar opvolgende en onlosmakelijk met elkaar verbonden administratieve handelingen waarvan de laatste beslissend is. De voorafgaande handelingen, al dan niet voorbeslissingen, hebben ten aanzien van de eindbeslissing een voorbereidend karakter. Zij vormen de noodzakelijke onderdelen van een enkel ondeelbare beslissing. Wanneer een complexe rechtshandeling wordt bestreden, kan de vernietiging van het resultaat van de hele verrichting worden gevorderd op grond van de onregelmatigheid van een van de samenstellende handelingen, ook al kan die handeling afzonderlijk door een annulatieberoep worden bestreden. Anders gezegd: op grond van die leer kunnen zowel de administratieve rechtshandelingen die ten

⁸² En eventueel ook de beslissing over de zaak van de wegen.

⁸³ Ontworpen artikel 2, 12°, van het Omgevingsvergunningsdecreet (artikel 2 van het voorontwerp).

⁸⁴ Artikel 148 van het voorontwerp.

⁸⁵ Artikel 144 van het voorontwerp.

⁸⁶ Dit blijkt ook uit het ontworpen artikel 91/15, § 4, van het Omgevingsvergunningsdecreet (artikel 133 van het voorontwerp).

opzichte van de laatste handeling voorbeslissend zijn, als de laatste administratieve rechtshandelingen zelf voor hetzelfde administratieve rechtscollege worden aangevochten.⁸⁷

In een arrest van de Raad van State werd een complexe administratieve rechtshandeling als volgt gedefinieerd⁸⁸:

‘Een complexe administratieve rechtshandeling bestaat uit een reeks elkaar opvolgende administratieve handelingen waarvan de laatste beslissend is en de andere, al dan niet voorbeslissend, ten opzichte van die laatste handeling een voorbereidend karakter hebben. Bij een complexe administratieve rechtshandeling verschijnen de onderscheiden administratieve akten die bijgedragen hebben tot de totstandkoming van de eindbeslissing, als onderdelen van één enkele ondeelbare handeling. In het geval van een dergelijke rechtshandeling kan de vernietiging van het resultaat van de hele verrichting worden gevorderd op grond van de onregelmatigheid van één van de samenstellende handelingen, ook al is de desbetreffende handeling een voorbeslissing en zou ze afzonderlijk kunnen worden bestreden met een annulatieberoep.

Opdat een beslissing geacht kan worden deel uit te maken van een complexe administratieve rechtshandeling, is vereist dat ze uitsluitend en noodzakelijk voorbereidend is op de beslissing die de complexe administratieve rechtshandeling beëindigt. Het is daarentegen niet voldoende dat de eerdere beslissing noodzakelijk voorhanden moet zijn opdat de latere beslissing rechtsgeldig kan worden genomen of zelfs dat zij het bestuur tot het treffen ervan bindt.’

Toegepast op het omgevingsbesluit wordt dus besloten dat – gelet op de specifieke context van een omgevingsbesluit - de voorbereidende (eind)beslissingen over het RUP door de plannende overheid of, in voorkomend geval, over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg door de gemeenteraad, hetzij rechtstreeks, hetzij samen met de vergunningsbeslissing over het project kunnen worden aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

In het geval een voorbereidende beslissing rechtstreeks wordt aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, wordt de beslissingstermijn over de vergunningsaanvraag geschorst zolang een beroep tot vernietiging tegen een voorbereidende beslissing aanhangig is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dergelijk beroep tegen een voorbereidende beslissing in het kader van een omgevingsbesluit zal in de praktijk enkel van de aanvrager kunnen uitgaan omdat anderen het vereiste (niet-hypothetisch en zeker) belang zullen ontberen om deze voorbereidende beslissingen aan te vechten (zie ook verder).

Uitgaande van de filosofie van de complexe administratieve rechtshandeling moeten de (voorbereidende) beslissingen gezien worden als een beslissing ‘betreffende’ een

⁸⁷ Voetnoot uit de geciteerde passage: J. BAERT en G. DEBERSAQUES, Raad van State – Afdeling Administratief – Ontvankelijkheid in Administratieve Rechtsbibliotheek, Brugge, die Keure, 1996, 473; A. COOLSAET, “De rechtspraak inzake de complexe bestuurlijke rechtshandeling na de arresten van de algemene vergadering van de Raad van State”, T. Gem. 2007, 155-157; K. LEUS en F. ONGENA, “Belang bij het aanvechten van een (voor)beslissing in het kader van een complexe rechtshandeling”, in M. VAN DAMME (ed.), Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht, Brugge, die Keure, 2011, 117-118, nrs. 3-4; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 2012, Mechelen, Kluwer, 943, nr. 999; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, Algemeen Bestuursrecht. Grondslag en beginselen, Antwerpen, Intersentia, 2017, 82, nr. 141.

⁸⁸ Voetnoot uit de geciteerde passage: RvS 12 september 2012, nr. 220.607.

omgevingsvergunningsaanvraag in de zin van (huidig) artikel 105, 1° OVD. Wie een beroep kan instellen en binnen welke termijn is geregeld in (huidig) artikel 105 OVD.

Uitgaande van dezelfde filosofie van de complexe administratieve rechtshandeling volgt onder meer dat een positieve beslissing van de plannende overheid over het RUP of een positieve gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen maar uitvoerbaar wordt eenmaal de vergunningverlenende overheid de vergunning heeft toegekend voor het project dat wordt aangevraagd via een omgevingsbesluit. Zonder een positieve vergunningsbeslissing bestaat de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan in de vorm van het ruimtelijk uitvoeringsplan en/of de gemeenteraadsbeslissing enkel op papier, maar creëert het geen rechtsgevolgen. Dus zonder een definitieve vergunningsbeslissing van de bevoegde vergunningverlenende overheid heeft de beslissing van de plannende overheid tot vaststelling van het RUP en/of het gemeenteraadsbesluit over de zaak der wegen op zichzelf geen rechtsgevolgen. Het is enkel de vergunningsbeslissing, als eindbeslissing, die rechtsgevolgen heeft ten aanzien van derden. Een positieve beslissing over de vaststelling van een RUP door de plannende overheid of een positieve gemeenteraadsbeslissing in het kader van de zaak der wegen zullen bijgevolg door derden samen aangevochten moeten worden met de vergunningsbeslissing van de bevoegde vergunningverlenende overheid. Als de bevoegde vergunningverlenende overheid de omgevingsvergunning uiteindelijk zou weigeren, vervallen de twee eerder vermelde besluiten en hebben deze geen enkele rechtskracht. Dit zorgt ervoor dat derden geen belang hebben bij het aanvechten van een positieve voorbereidende beslissing in het kader van een omgevingsbesluit. Dit komt door het gebrek aan rechtskracht en het feit dat het belang van de derde belanghebbende louter hypothetisch zou zijn. Bovendien kan het betrokken publiek in het geval van de verlening van de omgevingsvergunning via het omgevingsbesluit – gelet op de theorie van de complexe administratieve rechtshandeling - de vernietiging vorderen van het resultaat van de hele verrichting op grond van een onregelmatigheid van één van de aangehaalde beslissingen.

Omgekeerd zorgt dit ervoor dat derde belanghebbenden enkel een beslissing tot wijziging van het vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan van de plannende overheid kunnen aanvechten wanneer zij ook een administratief beroep hebben ingediend in het geval de aanvraag wordt verleend in eerste aanleg door de bevoegde vergunningverlenende overheid. Een negatieve beslissing van de plannende overheid over het RUP of een negatieve gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen heeft onmiddellijke rechtsgevolgen voor de aanvrager, nu de vergunningverlenende overheid de vergunning verplicht moet weigeren. In dit geval kan de aanvrager de weigering van de plannende overheid en/of de gemeenteraad ofwel onmiddellijk aanvechten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zonder de vergunningsbeslissing af te wachten, ofwel alsnog de weigeringsbeslissing afwachten (bv. om te zien of de vergunningverlenende overheid nog extra weigeringsargumenten heeft, en om in het licht daarvan te beslissen of het zinvol is de beslissing van de plannende overheid en/of de gemeenteraadsbeslissing aan te vechten, dan wel een herwerkte aanvraag tot omgevingsbesluit in te dienen).

Daarnaast wordt de omgevingsbesluitprocedure volledig geïntegreerd in het Omgevingsvergunningsdecreet zodat een besluit van de plannende overheid over het ruimtelijk uitvoeringsplan en/of een gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen in het kader van een omgevingsbesluit geen autonoom besluit meer is, maar een onderdeel van de procedure voor de behandeling van een vergunningsaanvraag.

Tot slot bepaalt nieuw artikel 91/27 van het decreet dat wanneer het project vervalt overeenkomstig artikel 99, §1 van het decreet, het ruimtelijk uitvoeringsplan van rechtswege vervalt.

Oordelen dat deze beslissingen niet als één complexe administratieve rechtshandeling bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen kunnen worden aangevochten, zou betekenen dat de rechtszoekende geconfronteerd zou worden met te ingewikkelde rechtsregels die het moeilijk maken om binnen de geldende termijn bij de juiste rechter terecht te komen. Dit zou ervoor zorgen dat de regeling op gespannen voet komt te staan met het recht op de toegang tot de rechter.”

9.2.3. Over deze analyse dient het volgende te worden opgemerkt.

9.2.3.1. Uit de door de gemachtigde aangehaalde rechtspraak van de Raad van State komt naar voor dat een complexe administratieve rechtshandeling met de onderscheiden administratieve akten die hebben bijgedragen tot de totstandkoming van de eindbeslissing, verschijnt als één ondeelbare handeling en dat een (voor)beslissing slechts deel kan uitmaken van een complexe administratieve rechtshandeling indien zij uitsluitend en noodzakelijk voorbereidend is op de beslissing die de complexe administratieve rechtshandeling beëindigt.

De Raad van State merkt op dat het omgevingsbesluit niet verschijnt als één ondeelbare rechtshandeling, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is bij een omgevingsvergunning die verschijnt als eindresultaat van een administratieve procedure waarin een positief planologisch attest als uitsluitend en noodzakelijk voorbereidende handeling werd verleend.⁸⁹ Het in het kader van een omgevingsbesluitprocedure definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan is niet uitsluitend voorbereidend op de navolgende omgevingsvergunning voor het bedoelde project maar blijft voortbestaan als een deelbare handeling. Zij kan immers het voorwerp zijn van een jurisdictioneel beroep (opmerkingen 8.2.2.2 en 8.2.3.1), wordt beschouwd als een “regulier” ruimtelijk uitvoeringsplan dat het (nieuw) verordenend kader vormt voor het te nemen omgevingsbesluit en naderhand voor nieuwe vergunningen (zie ook opmerking 9.2.3.3) en kan tot slot vervangen worden door de bevoegde plannende overheid door een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan (opmerkingen 8.2.2.3 en 8.2.3.1).

Het in het kader van een omgevingsbesluitprocedure definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan is in het licht van wat voorafgaat wel degelijk een autonoom besluit dat weliswaar noodzakelijk is om een omgevingsvergunning voor het aangevraagde project te kunnen verlenen maar met die vergunning toch geen ondeelbare handeling vormt.

9.2.3.2. Naar luid van de ontworpen artikelen 91/17⁹⁰ en 91/23⁹¹ van het Omgevingsvergunningsdecreet bevat “de aanvraag van een omgevingsbesluit” een “ontwerp van ruimtelijke uitvoeringsplan”, stelt de bevoegde plannende overheid “het ruimtelijk uitvoeringsplan al dan niet definitief vast” en weigert de vergunningverlenende overheid de aanvraag tot een omgevingsbesluit wanneer de plannende overheid het (ontwerp van) ruimtelijk uitvoeringsplan niet (tijdig) definitief vaststelt.

Het weigeren van de aanvraag tot een omgevingsbesluit in deze laatste hypothese kan evenmin als de eindbeslissing bij een complexe administratieve handeling worden beschouwd.

⁸⁹ Zie bv. RvS 13 september 2012, nr. 220.586; RvS 18 april 2013, nr. 223.207.

⁹⁰ Artikel 135 van het voorontwerp.

⁹¹ Artikel 144 van het voorontwerp.

De weigeringsbeslissing is in dat geval onlosmakelijk verbonden met de ontstentenis van een voorafgaande administratieve akte en niet met enige uitsluitend en noodzakelijk voorbereidende beslissing.

9.2.3.3. Uit artikel 190 van de Grondwet en artikel 22 van de BWHI volgt dat een in het kader van een omgevingsbesluitprocedure definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan (eerst) aan derden tegenwerpelijk is na de bekendmaking ervan zoals bepaald in het ontworpen artikel 91/24 van het Omgevingsvergunningsdecreet,⁹² die dient te geschieden “binnen de tien dagen nadat de vergunningsbeslissing definitief is”.⁹³ Voorafgaand aan deze bekendmaking evenwel bestaat het definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan en is het uitvoerbaar.

Conform artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, van de VCRO hebben het grafische plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan verordenende kracht.⁹⁴

De stelling dat de beslissing van de plannende overheid tot definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan, en het gemeenteraadsbesluit over de zaak der wegen binnen de procedure van het omgevingsbesluit, op zichzelf geen rechtsgevolgen teweegbrengt, kan dan ook niet worden gevolgd.

Het feit dat de betrokken beslissingen in het geval van het omgevingsbesluit vraaggestuurd zijn door een concreet project, betekent niet dat deze instrumenten uit zichzelf geen (verordenende) rechtskracht meer zouden hebben. Een beslissing over de zaak van de wegen of een wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan vereist in de praktijk immers altijd een operationalisering door een navolgende vergunningsaanvraag. Ook de definitieve vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan na het doorlopen van de reguliere procedure heeft rechtsgevolgen en is aanvechtbaar, los van de vraag of dit plan aanleiding zal geven tot een omgevingsvergunning of niet.

Het valt dan ook niet in te zien waarom deze beslissingen “voorbeslissingen” zouden worden, louter omdat ze ingebed zijn in de procedure tot het bekomen van een omgevingsbesluit (opmerking 9.2.3.1).

Dat geldt des te meer nu “een wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan van een projectgebied” volgens het ontworpen artikel 7.4.4/2 van de VCRO,⁹⁵ een wijziging inhoudt “via een ruimtelijk uitvoeringsplan naar een of meer (sub)categorieën van gebiedsaanduiding als vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen en zoals in die bijlage nader omschreven in een of meer

⁹² Artikel 145 van het voorontwerp.

⁹³ Een “definitieve beslissing” is naar luid van het ontworpen artikel 2, eerste lid, 8°, van het Omgevingsvergunningsdecreet “een beslissing waartegen geen georganiseerd administratief beroep meer kan worden ingesteld” (artikel 2 van het voorontwerp).

⁹⁴ Een stedenbouwkundig voorschrift is een reglementaire bepaling opgenomen in bijvoorbeeld een ruimtelijk uitvoeringsplan (zie ook artikel 1.1.2, 13°, van de VCRO).

⁹⁵ Artikel 183 van het voorontwerp.

standaard- of gebiedsspecifieke typebepalingen voor die (sub)categorie(ën) van gebiedsaanduiding”, meer bepaald “naar de categorie van gebiedsaanduiding ‘1.1 woongebied’ in de omgevingsbesluitprocedure voor een ruimtelijk impulsproject,⁹⁶ naar een of meer van de volgende (sub)categorieën met gebiedsaanduiding ‘Bos’, ‘Reservaat en natuur’, ‘Overig groen’, ‘Lijninfrastructuur’, ‘Gemeenschaps- en nutsvoorzieningen’ en ‘Ontginning en waterwinning’ in de omgevingsbesluitprocedure voor handelingen van algemeen belang”,⁹⁷ en “naar de categorie ‘2. Bedrijvigheid’ (...) al dan niet in combinatie met eigen voorschriften” of naar een ruimtelijk uitvoeringsplan dat voorziet “in een grafisch plan in een paarse kleur met het bestemmingsvoorschrift ‘bedrijvigheid’” in de omgevingsbesluitprocedure voor “de bedrijvigheid voor een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf”.⁹⁸ In lijn met deze ontworpen bepalingen wordt in de memorie van toelichting benadrukt dat het niet de bedoeling is om in het ruimtelijk uitvoeringsplan gedetailleerde voorschriften te voorzien en wordt aangenomen dat een in het kader van een omgevingsbesluitprocedure definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan “naderhand” het kader kan vormen “voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor (een wijziging van) het project”.

Uit wat voorafgaat volgt dat het ruimtelijk uitvoeringsplan dat definitief wordt vastgesteld in het kader van een omgevingsbesluitprocedure zich er niet toe beperkt om een wijziging van de bestaande rechtsorde voor te bereiden maar op zichzelf de rechtsorde al wijzigt. Dat besluit van de plannende overheid kan dan ook niet gezien worden als een (louter) voorbereidende handeling. De zin en de functie van voorbereidende handelingen is immers niet om uit zichzelf de bestaande rechtsorde te wijzigen, maar om zo’n wijziging alleen voor te bereiden.⁹⁹

9.2.3.4. Voor andere rechtsgevolgen lijkt het voorontwerp dan weer net een *koppeling* te maken tussen het omgevingsbesluit van de vergunningverlenende overheid en het ruimtelijk uitvoeringsplan dat de bevoegde plannende overheid in het kader van de omgevingsbesluitprocedure definitief heeft vastgesteld.

Zo vervalt het desgevallend conform bekendgemaakte, in het kader van een omgevingsbesluitprocedure definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan van rechtswege als de omgevingsvergunning voor het project vervalt¹⁰⁰ en vervalt het eerder (nog niet bekendgemaakte) definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan¹⁰¹ van rechtswege indien de procedure in beroep leidt tot de weigering van de aanvraag.¹⁰²

Ook deze koppeling roept vragen op betreffende het statuut van de planwijziging, zoals:

⁹⁶ Artikel 184 van het voorontwerp.

⁹⁷ Artikel 185 van het voorontwerp.

⁹⁸ Artikel 186 van het voorontwerp.

⁹⁹ Vgl. RvS 10 juli 2019, nr. 245.147.

¹⁰⁰ Ontworpen artikel 91/25 van het Omgevingsvergunningsdecreet (artikel 146 van het voorontwerp).

¹⁰¹ In de tekst van het ontworpen artikel 91/27 van het Omgevingsvergunningsdecreet staat foutief “ontwerp van” ruimtelijk uitvoeringsplan.

¹⁰² Ontworpen artikel 91/27 van het Omgevingsvergunningsdecreet (artikel 149 van het voorontwerp).

- hoe wordt het overzicht gehouden over de verschillende planwijzigingen bij omgevingsbesluit en waar kan het “gecoördineerde” ruimtelijk uitvoeringsplan worden geconsulteerd?

De gemachtigde antwoordde:

“De RUP’s van een omgevingsbesluit zullen zoals elk RUP moeten worden opgenomen in het plannenregister, zoals bepaald in artikel 5.1.1 van de VCRO en in het Besluit van de Vlaamse regering houdende bepaling van de nadere regels voor de opmaak en de actualisering van het plannenregister.

In de praktijk kan de actuele planningstoestand voor elk perceel worden geraadpleegd via de ‘Omgevingscheck’ op de website van het Omgevingsloket: https://omgevingsloket.omgeving.vlaanderen.be/?omgevingscheck#PAGE_OMGEVINGSCHECK.

Alle plannen zijn bovendien raadpleegbaar via het DSI platform: <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/dsi-platform>.”

- hoe wordt het verval van het ruimtelijk uitvoeringsplan ingevolge het ontworpen artikel 91/25 van het Omgevingsvergunningsdecreet (verval van de omgevingsvergunning) bekendgemaakt?
- wordt het verval van het ruimtelijk uitvoeringsplan ingevolge het ontworpen artikel 91/27 van het Omgevingsvergunningsdecreet (weigering van de aanvraag in beroep) bekendgemaakt, en zo ja, op welke wijze?

9.2.3.5. Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat ook het statuut en de gelding van de bestaande ruimtelijke uitvoeringsplannen onzekerder wordt, nu belanghebbenden minder lijken te kunnen vertrouwen op de verordenende kracht van de geldende plannen zoals ze werden bekendgemaakt door de bevoegde plannende instantie. Zij moeten immers alert zijn voor planwijzigingen in het kader van een omgevingsbesluitprocedure voor bepaalde project(gebied)en die kunnen zijn aangebracht op andere bestuursniveaus.

9.2.4.1. De gemachtigde stelt voor om het eerste lid van het ontworpen artikel 91/24 van het Omgevingsvergunningsdecreet¹⁰³ met het oog op de duidelijkheid, te herformuleren als volgt:

“Onverminderd de reguliere bekendmakingsplicht van de omgevingsvergunningsbeslissing voor het aangevraagde project in het kader van het omgevingsbesluit, wordt het besluit van de plannende overheid houdende de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, binnen tien dagen nadat de eerder genoemde omgevingsvergunningsbeslissing definitief is en wordt het binnen dezelfde termijn bekendgemaakt op de website, vermeld in het Belgisch Staatsblad, samen met de vermelding van de omgevingsbesluitprocedure.”

Over de bekendmaking stelde de gemachtigde verder nog het volgende:

“Eens het omgevingsbesluit wordt verleend – bestaande uit een beslissing over een omgevingsvergunning in combinatie met een wijziging van een vigerend plan van aanleg

¹⁰³ Artikel 145 van het voorontwerp.

of ruimtelijk uitvoeringsplan van het projectgebied via een ruimtelijk uitvoeringsplan –, verloopt de bekendmaking van het omgevingsbesluit in twee fasen.

Het sleutelbegrip in de bekendmakingsregeling bij een omgevingsbesluit is het begrip ‘definitieve omgevingsvergunningsbeslissing’.

Een definitieve omgevingsvergunningsbeslissing in het kader van een omgevingsbesluit is een beslissing over de omgevingsvergunningsaanvraag door de vergunningverlenende overheid waartegen er geen georganiseerd administratief beroep meer kan worden ingesteld. Dit betekent dat er bij een omgevingsbesluitprocedure in drie gevallen sprake kan zijn van een definitieve omgevingsvergunningsbeslissing.

(1) Als de administratieve beroepstermijn is verstreken tegen een omgevingsvergunningsbeslissing als onderdeel van een omgevingsbesluit in eerste administratieve aanleg;

(2) Als de beslissing over de omgevingsvergunningsaanvraag als onderdeel van een omgevingsbesluit werd genomen in eerste en enige administratieve aanleg (wanneer er sprake is van een Vlaams project).

(3) Wanneer er een omgevingsvergunningsbeslissing werd genomen in graad van administratief beroep in het kader van een omgevingsbesluit.

Tegen deze drie soorten omgevingsvergunningsbeslissingen is er geen georganiseerd administratief beroep meer mogelijk, wat maakt dat er in deze gevallen sprake is van een definitieve omgevingsvergunningsbeslissing (vgl. artikel 2, 4° van het Omgevingsvergunningsdecreet).

Het uitvoeren van de (bijkomende) bekendmakingsregels die gelden bij een omgevingsbesluit verlopen als volgt.

In eerste instantie geldt de reguliere bekendmakingsplicht voor de omgevingsvergunningsbeslissing in eerste administratieve aanleg zodat op die manier de termijn van 30 dagen begint te lopen voor het indienen van een administratief beroep tegen de omgevingsvergunningsbeslissing voor het project in het kader van een omgevingsbesluit.

In tweede instantie zijn er twee hypothesen.

In een eerste hypothese (het punt 1 van de zojuist opgesomde drie situaties) wordt er geen (tijdig) administratief beroep ingediend tegen de omgevingsvergunningsbeslissing voor het project, wat ervoor zorgt dat er na de afloop van de administratieve beroepsperiode van 30 dagen sprake is van een definitieve omgevingsvergunningsbeslissing. In dat geval moet binnen een ordetermin van tien dagen na het definitief worden van deze omgevingsvergunningsbeslissing voor het project, de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan bij uittreksel bekend worden gemaakt in het Belgisch Staatsblad en op de website, samen met de vermelding van de omgevingsbesluitprocedure.

Deze laatste bekendmaking in het Belgisch Staatsblad vormt het startpunt van de termijn van 45 dagen om een jurisdictionele procedure tegen het omgevingsbesluit bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen aanhangig te maken.

Echter, gelet op de uitputtingsvereiste – zoals decretaal vervat in artikel 105, §2, tweede lid van het Omgevingsvergunningsdecreet – worden de personen die geen georganiseerd administratief beroep hebben ingesteld tegen een voor hen nadelige beslissing – het vergunningenluik van een omgevingsbesluit –, geacht te hebben verzaakt aan het recht om zich tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen te wenden.

In een tweede hypothese (het punt 3 van de zojuist opgesomde drie situaties) wordt er wel een administratief beroep ingediend tegen de omgevingsvergunningsbeslissing voor het project in het kader van een omgevingsbesluit. In dat geval wordt de omgevingsvergunningsprocedure in tweede administratieve aanleg doorlopen en moet, in voorkomend geval, de verleende omgevingsvergunning bekend worden gemaakt volgens de gangbare regels voor omgevingsvergunningen. Voor de bekendmaking van het ruimtelijk uitvoeringsplan geldt – in tegenstelling tot de eerste hypothese – geen wachttermijn, nu er geen administratieve beroepsmogelijkheid meer is. Het ruimtelijk uitvoeringsplan moet binnen de tien dagen na de positieve omgevingsvergunningsbeslissing in graad van administratief beroep het ruimtelijk uitvoeringsplan bij uittreksel bekend worden gemaakt in het Belgisch Staatsblad en op de website, samen met de vermelding van de omgevingsbesluitprocedure.

In het kader van een omgevingsbesluit, verloopt de (reguliere) bekendmaking van de definitieve omgevingsvergunningsbeslissing die werd genomen in tweede administratieve aanleg dus min of meer gelijktijdig met de bijkomende bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het integrale omgevingsbesluit (definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt bij uittreksel bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad en op de website, samen met de vermelding van de omgevingsbesluitprocedure).

Een volledige gelijktijdigheid tussen de betekening en aanplakking van de vergunning en de publicatie in het Belgisch Staatsblad is praktisch moeilijk te organiseren. Daarom begint de termijn om een procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen aanhangig te maken pas te lopen vanaf de datum van de laatste bekendmaking. Hetzelfde geldt bij de bekendmaking van een beslissing over de omgevingsvergunningsaanvraag als onderdeel van een omgevingsbesluit werd genomen in eerste en enige administratieve aanleg.”

9.2.4.2. De gemachtigde doet bij het ontworpen artikel 91/25 van het Omgevingsvergunningsdecreet¹⁰⁴ nog de volgende tekstsuggestie:

“Naar aanleiding van de voorliggende vragen is het duidelijk geworden dat er decretaal moet worden bepaald dat de uitvoerbaarheid van het RUP bij een omgevingsbesluit ten aanzien van derden is geschorst in het geval er (tijdig) een jurisdictionele procedure aanhangig is gemaakt bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Op die manier wordt er vermeden dat er nieuwe aanvragen kunnen ingediend worden die losstaan van het omgevingsbesluit alvorens er een uitspraak is gevelde van de Raad voor Vergunningsbetwistingen over de wettigheid het omgevingsbesluit. Dit is verantwoord aangezien het ruimtelijk uitvoeringsplan onlosmakelijk verbonden is aan de gekoppelde omgevingsvergunningsaanvraag. Hiertoe zou onderstaande bepaling aan het nieuw ontworpen artikel 91/25 worden toegevoegd:

‘§2. Een procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen schorst de uitvoerbaarheid van het ruimtelijk uitvoeringsplan voor vergunningsaanvragen tot de dag na de datum van de uitspraak’.”

9.2.4.3. De bekendmaking van de samenstellende delen van het omgevingsbesluit gebeurt bijgevolg getrapt en niet gelijktijdig.

Deze bekendmakingsregeling heeft tot gevolg dat een behoorlijke kennisname van de volledige impact en draagwijdte van de omgevingsbesluitprocedure in zijn geheel bemoeilijkt

¹⁰⁴ Artikel 146 van het voorontwerp.

wordt. Zeker voor belanghebbende derden kan het moeilijk zijn kennis te nemen van de exacte draagwijdte van de beslissing, hetgeen de rechtszekerheid niet ten goede komt.

Daarbij komt dat deze regeling, rekening houdend met de voorgaande opmerkingen (9.2.3), op gespannen voet staat met het recht op de toegang tot de rechter dat is vervat in artikel 9 van het verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: verdrag van Aarhus). In de door de gemachtigde geschetste eerste hypothese geldt dat het in eerste administratieve aanleg definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan niet het voorwerp is van het administratief beroep dat is ingesteld tegen het daaropvolgende omgevingsbesluit en blijft dat ruimtelijk uitvoeringsplan bestaan en uitvoerbaar ten aanzien van de vergunningverlenende overheid in administratief beroep.¹⁰⁵ De mogelijkheid dat intussen een jurisdictioneel beroep zou zijn ingesteld tegen dat ruimtelijk uitvoeringsplan dat dan nog niet is bekendgemaakt, doet daaraan niet af. Tegelijk is dat ruimtelijk uitvoeringsplan, bij gebrek aan bekendmaking overeenkomstig artikel 22 van de BWHI, niet tegenwerpelijk aan belanghebbende derden. In de hypothese dat geen (tijdig) administratief beroep werd ingesteld tegen het omgevingsbesluit dat in eerste administratieve aanleg werd genomen, zou de uitputtingsvereiste waarvan de gemachtigde gewag maakt, kunnen impliceren dat een eventueel reeds ingesteld jurisdictioneel beroep tegen het ruimtelijk uitvoeringsplan dat definitief werd vastgesteld naar aanleiding van de omgevingsbesluitaanvraag, op een exceptie van niet-ontvankelijkheid botst indien de logica van de rechtsfiguur van de complexe administratieve rechtshandeling wordt gevolgd. In diezelfde logica is het bovendien niet duidelijk dat in de laatste door de gemachtigde geschetste hypothese een jurisdictioneel beroep tegen het omgevingsbesluit dat in graad van administratief beroep werd genomen, kan leiden tot de vernietiging van het in eerste administratieve aanleg definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan in het geval dat plan met een onwettigheid zou zijn behept.

9.3. Ook in het licht van de voorgaande opmerkingen dient het voorontwerp met betrekking tot het omgevingsbesluit grondig te worden herzien.

G. Conformiteit met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel

10. Het grondwettelijk gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel is neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

¹⁰⁵ De tekstsuggestie van de gemachtigde (opmerking 9.2.4.2) bevestigt zulks impliciet vermits de uitvoerbaarheid van het ruimtelijk uitvoeringsplan enkel geschorst wordt in geval van een jurisdictioneel beroep “voor vergunningsaanvragen”.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof¹⁰⁶ en de adviespraktijk van de Raad van State¹⁰⁷ is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

1) De modulaire vergunningsprocedure

11.1. Het ontworpen artikel 28, § 1, eerste lid, 6°, van het Omgevingsvergunningsdecreet¹⁰⁸ verplicht de organisatie van een openbaar onderzoek als de oorspronkelijke aanvraag met toepassing van artikel 91/11 van dat decreet een vraag tot afwijking omvat van de milieuvoorwaarden inzake inplantingsregels of zoals bedoeld in artikel 1.4 van titel III van het Vlarem van 16 mei 2014.¹⁰⁹

Gevraagd naar een verantwoording in het licht van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel voor de regel dat enkel voor de twee opgesomde afwijkingen een openbaar onderzoek verplicht is en niet voor andere afwijkingen van milieunormen, antwoordde de gemachtigde:

“Ontworpen art. 91/11 (art. 126 voorontwerp) voorziet dat een aanvraag ook een gemotiveerde aanvraag kan bevatten tot afwijking van algemene en sectorale milieuvoorwaarden, in de gevallen bepaald krachtens art. 5.4.8 DABM. Afdeling 1.2.2 van titel II van Vlarem en art. 1.4 van titel III Vlarem voorzien vandaag al in de uitvoering van voormeld art. 5.4.8 DABM.

Deze bepalingen uit Vlarem betreffen reeds bestaande mogelijkheden en procedures op grond waarvan van milieuvoorwaarden kan worden afgeweken. Deze afwijkingsmogelijkheden worden in het voorontwerp hernomen en procedureel ingekanteld in de modulaire procedure.

Wat de GPBV-installaties betreft gaat het om een vertaling van de IED-richtlijn.

Wat de inplantingsregels betreft wordt er van uit gegaan dat hier voor een openbaar onderzoek is gekozen omdat er verwacht kan worden dat een afwijking van een

¹⁰⁶ Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8; GwH 25 januari 2024, nr. 15/2024, B.7.2; GwH 15 februari 2024, nr. 23/2024, B.5.3.

¹⁰⁷ Zie bv. adv.RvS 75.630/16 van 11 maart 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2024 ‘over het realisatiegericht instrumentarium’.

¹⁰⁸ Artikel 146 van het voorontwerp.

¹⁰⁹ Luidens deze bepaling van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende bijkomende algemene en sectorale milieuvoorwaarden voor GPBV-installaties’ kan de bevoegde minister onder de gestelde voorwaarden in specifieke gevallen door middel van een individuele afwijking minder strenge emissiegrenswaarden dan deze vermeld in dit besluit vaststellen.

inplantingsregel een buur rechtstreekse lijkt te impacteren dan een afwijking van een technisch voorschrift. Een bedrijf kan dichterbij ingeplant worden dan wat algemeen genomen aanvaardbaar wordt geacht.

VLAREM II bevat een verbod om van emissienormen af te wijken. Ook de geluidsnormen worden geacht hieronder te vallen

In ieder geval is het zo dat het artikel 46 van het Omgevingsvergunningendecreet voorziet in een delegatie aan de Vlaamse Regering om bijkomend aanvragen te onderwerpen aan een openbaar onderzoek.

Opmerking: Ontworpen artikel 28, §1, 1^e lid, 6^o verwijst nog naar (de toepasselijke bepalingen van) Vlarem. I.t.t. ontworpen art. 91/11, waarin wordt verwezen naar het DABM als rechtsgrond voor de afwijkingsregeling in Vlarem. Ook in ontworpen art. 28 zal deze formulering uit ontworpen art. 91/11 worden overgenomen.”

De stellers van het voorontwerp dienen het ontworpen artikel 28, § 1, eerste lid, 6^o, van het Omgevingsvergunningsdecreet te aligneren met het ontworpen artikel 91/11 van dat decreet.¹¹⁰ De afwijkingsmogelijkheden in deze laatste bepaling zijn ruimer opgevat dan de verplichting tot openbaar onderzoek in de eerste bepaling. Zij dienen het ontworpen artikel 28, § 1, eerste lid, 6^o, van het Omgevingsvergunningsdecreet in het licht van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

11.2. Artikel 72 van het voorontwerp vervangt artikel 56 van het Omgevingsvergunningsdecreet en bepaalt wanneer geen dossiertaks van 100 euro per beroepschrift verschuldigd is.

De gemachtigde deelde hierover het volgende mee:

“De bestaande uitzonderingen uit huidig art. 12 worden overgenomen. (Zie toelichting bij amendementen 12-14).

Wat betreft het niet verschuldigd zijn van een dossiertaks in geval van een administratief beroep tegen een stilzwijgende weigering wordt ingesteld, wordt het niet redelijk bevonden om de aanvrager nogmaals een dossiertaks te laten betalen als de bevoegde overheid in eerste aanleg nagelaten heeft een beslissing te nemen, terwijl ook daar een dossiertaks werd betaald.

Wat betreft het niet verschuldigd zijn van een dossiertaks indien beroep wordt ingesteld door een toezichthouder of overheidsinstanties wordt dit gezien in het kader van een vestzak-broekzakoperatie binnen Vlaamse entiteiten.

Wat betreft beroepen is het zo dat het CBS hiervoor ook gebruik maakt van haar publieke middelen, terwijl zij opkomt voor het algemeen (gemeentelijk) belang. Ook in dat geval is het onredelijk om een dossiertaks te laten betalen.”

Het verdient aanbeveling deze verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting. Wat de hypothese van het ontworpen artikel 56, § 1, eerste lid, 1^o, van het Omgevingsvergunningsdecreet betreft, haalt de gemachtigde enkel de aanvrager aan. Uit het ontworpen artikel 52, 1^o, van dat decreet¹¹¹ blijkt echter dat ook de vergunninghouder of exploitant

¹¹⁰ Artikel 126 van het voorontwerp.

¹¹¹ Artikel 67 van het voorontwerp.

een beroep kunnen instellen. Ook voor hen moet in het licht van het gelijkheidsbeginsel een verantwoording voorhanden zijn.

2) De duur van de omgevingsvergunning

11.3. Artikel 87 van het voorontwerp voegt aan artikel 68, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet “een punt 11° tot en met 14° (lees: 15°)” toe als nieuwe gevallen waarin de bevoegde overheid een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk voor een bepaalde duur kan verlenen.

De gemachtigde deelde hierover mee:

“De opgesomde aanvragen zijn verschillend te beschouwen van andere aanvragen door hun aard. Verschillende situaties kunnen m.a.w. op een verschillende manier behandeld worden.

In casu is de vergunningsprocedure gelijkaardig aan alle andere aanvragen, waardoor er een gelijke behandeling is van de aanvragers en het betrokken publiek, en de aanvraag getoetst wordt aan de geldende normen.

Daarentegen is er louter een verschil in de duurtijd van de vergunning.

Hier kan de bevoegde overheid voor deze elementen oordelen of een vergunning van tijdelijke duur niet meer geschikt is, om bepaalde effecten te voorkomen of in kaart te kunnen brengen. Niets belet immers dat een vergunninghouder, voor het verstrijken van de duur van de vergunning, een nieuwe vergunning aanvraagt voor dezelfde handelingen/exploitaties.

Net zoals dit al het geval is voor de op vandaag bestaande uitzonderingsgevallen, moet de beperking van de vergunningstermijn ook voor de bijkomende uitzonderingsgevallen beperkt blijven tot die onderdelen van het aangevraagde project die onder de uitzonderingsgronden vallen (MvT bij het OVD, Parl. St. Vl. Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 50).”

Ook voor deze uitzonderingen¹¹² moet een verantwoording in het licht van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel gegeven kunnen worden. De Raad van State herinnert er overigens aan dat het Grondwettelijk Hof naar aanleiding van een aangevoerde schending van de *standstill*-verplichting die op de decreetgever rust met toepassing van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, opgenomen in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, *juncto* artikel 7bis van de Grondwet, heeft overwogen dat “[d]oor te voorzien in een periodiek

¹¹² Op de vraag om welke rubrieken het gaat, antwoordde de gemachtigde:

“Daar waar het gaat over de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, betreft het:

- Stortplaatsen: rubriek 2.3.6, 2.3.7, 2.3.11 en rubriek 2.4.4 van de indelingslijst.
- Ontginningen: rubriek 18
- Afvalverbranding: rubrieken 2.3.4, 2.3.4.1, 2.3.4.2, 2.3.4.3 en 2.2.4.4 en 2.4.2
- het lozen van afvalwater: rubriek 3;
- omlopen en banen voor motorvoertuigen: subrubriek 32.9 van de indelingslijst.

Let wel, deze exploitaties kunnen in een aantal gevallen ook gepaard gaan met vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen.

Daarnaast zijn volgende aanvragen niet of niet noodzakelijk gekoppeld aan de indelingslijst:

- het inrichten van terreinen in functie van tijdelijk en omkeerbaar ruimtegebruik;
- publiciteitsinrichtingen.”

evaluatiesysteem en de mogelijkheid om het voorwerp en de duur van de omgevingsvergunning op het einde van elke geldigheidsperiode van twintig jaar bij te stellen, de decreetgever maatregelen [heeft] genomen om ervoor te zorgen dat er geen sprake kan zijn van een aanzienlijke achteruitgang in het beschermingsniveau van het leefmilieu”.¹¹³

3) Het omgevingsbesluit

12.1. Het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit is beperkt tot drie soorten projecten: ruimtelijke impulsprojecten als vermeld in artikel 1.1.4/1 van de VCRO (ontworpen artikel 7.4.4/3 van de VCRO),¹¹⁴ handelingen van algemeen belang in de zin van artikel 4.1.1, 5°, van de VCRO (ontworpen artikel 7.4.4/4)¹¹⁵ en bedrijvigheid voor een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf (ontworpen artikel 7.4.4/5).¹¹⁶

Bijgevolg creëert het voorontwerp binnen de categorie van projecten die strijdig zijn met de vigerende planbestemming een verschil in behandeling tussen de projecten bepaald in de ontworpen artikelen 7.4.4/3, 7.4.4/4 en 7.4.4/5 van de VCRO, waarvoor een bestemmingswijziging kan worden gerealiseerd en tegelijkertijd een omgevingsvergunning kan worden bekomen via de procedure tot aanvraag van een omgevingsbesluit (ontworpen artikelen 91/15 tot 91/27 van het Omgevingsvergunningsdecreet) en andere projecten waarvoor enkel een omgevingsvergunning kan worden verkregen nadat de planologische bestemming eerst is gewijzigd via de reguliere procedure tot vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan (artikelen 2.2.1 tot 2.3.3 van de VCRO).

12.2. De vraag rijst of dit verschil in behandeling bestaanbaar is met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

12.3. In de memorie van toelichting wordt per categorie van projecten een verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel gegeven. De stellers van de tekst zullen erop moeten toezien dat deze verantwoording afdoende is. In dit opzicht kan onder meer het volgende worden opgemerkt.

12.4. Wat betreft de ruimtelijke impulsprojecten wordt in de memorie van toelichting gewezen op de objectieve criteria die zijn opgenomen in het ontworpen artikel 7.4.4/3 van de VCRO op basis waarvan duidelijk moet kunnen worden vastgesteld welke projecten in aanmerking komen voor een omgevingsbesluit en waaruit voortvloeit dat “woongebied” de natuurlijke bestemming is voor deze categorie van projecten. Deze criteria vereisen nog een beoordeling door de plannende en vergunningverlenende overheid, zoals het criterium dat het moet gaan om een ruimtelijk impulsproject zoals gedefinieerd in artikel 1.1.4/1 van de VCRO¹¹⁷ dat binnen het

¹¹³ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.47.5.4.

¹¹⁴ Artikel 184 van het voorontwerp.

¹¹⁵ Artikel 185 van het voorontwerp.

¹¹⁶ Artikel 186 van het voorontwerp.

¹¹⁷ Artikel 1.1.4/1 van de VCRO machtigt de Vlaamse Regering om de aard, de omvang en de organisatorische voorwaarden van ruimtelijke impulsprojecten te bepalen.

ruimtebeslag in een stedelijk gebied of dorpskern ligt met een voldoende aanwezigheid van basisvoorzieningen, het criterium dat het project gericht moet zijn op de realisatie van een ruimtelijk rendement en het criterium dat het project een maatschappelijke meerwaarde moet bieden. De Raad van State beschikt niet over de bijzondere kennis om ten volle het objectief karakter van deze criteria en dus de conformiteit met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te kunnen beoordelen. Verder komt het de Raad van State voor dat de tijdswinst door deze categorie projecten “buiten de normale wijzigingsprocedures voor plannen” te houden en het urgente karakter van de noodzaak om ruimtelijke rendement op geschikte locaties binnen het ruimtebeslag mogelijk te maken, op zichzelf niet volstaat als redelijke verantwoording voor het verschil in behandeling, aangezien deze verantwoording kan opgaan voor alle projecten die onverenigbaar zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften voor het betrokken plangebied.

12.5. Voor de bedrijvigheid wordt als redelijke verantwoording onder meer verwezen naar de schaarste aan bedrijventerreinen en de lange tijdsduur van het proces van een planologisch attest, dat soms niet wordt gevolgd door een aanpassing van het ruimtelijk uitvoeringsplan, waardoor de zonevreemdheid bestendig blijft. Betwijfeld kan worden of dit een redelijke verantwoording is om de reguliere planopmaakprocedure over te slaan, nu ook deze verantwoording in feite kan opgaan voor alle projecten die onverenigbaar zijn met de geldende planologische bestemming.

13.1. Het voorontwerp creëert tevens een verschil in behandeling wat betreft de inspraakmogelijkheden en rechtsbescherming van belanghebbenden naargelang ze geconfronteerd worden met een project dat kan vergund worden via de procedure van een omgevingsbesluit, enerzijds, en een project waarvoor enkel een omgevingsvergunning kan worden verkregen nadat de planologische bestemming eerst wordt gewijzigd via de reguliere procedure tot vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan, anderzijds. In de ontworpen procedure tot wijziging van een planbestemming via het omgevingsbesluit is er, in vergelijking met de reguliere planopmaakprocedure, onder meer:

- geen mogelijkheid tot inspraak in het planproces via de raadpleging en het participatiemoment over de startnota (artikel 2.2.18 van de VCRO);
- geen toelichtingsnota;
- geen plenaire vergadering;
- een halvering van de adviestermin voor de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening van 90 naar 45 dagen (artikel 2.2.21, § 5, van de VCRO);
- geen advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State indien een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt gewijzigd door de deputatie of de gemeenteraad;
- geen administratief toezicht.

13.2. Ook voor dat verschil in behandeling moet een redelijke verantwoording voorhanden zijn.

13.3. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het openbaar onderzoek bij een omgevingsbesluit in zekere zin meer rechtsbescherming zal bieden omdat de belanghebbenden niet langer in het ongewisse zullen zijn over de concrete inrichting van het betrokken gebied, wat wel het geval zou zijn bij een openbaar onderzoek over een “project-gedreven” ruimtelijk uitvoeringsplan. Deze redenering kan niet overtuigen wanneer het ruimtelijk uitvoeringsplan dat wordt vastgesteld in het kader van de omgevingsbesluitprocedure volstaat met de vermelding van een of meer (sub)categorieën van gebiedsaanduiding als vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 (opmerking 9.2.3.3). In het andere geval bestaat alleszins het risico dat belanghebbenden slechts bij het project worden betrokken op een ogenblik dat het project al zeer gedetailleerd is en dat de mogelijkheden tot inspraak en maatschappelijk debat verkleinen. De ontworpen wijzigingen hebben ook tot gevolg dat alle processtappen sneller gaan en in één procedure worden gebald, wat maakt dat belanghebbenden in deze procedure minder tijd en toegang hebben tot interactie en bezwaarindiening. Bovendien kan het feit dat het initiatief tot wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan op een ander dan het normale bestuursniveau kan worden genomen, nefast zijn voor de kenbaarheid van het voorgenomen initiatief en de daarop volgende inspraakmogelijkheden.

13.4. Daarbij komt dat het voorliggende voorontwerp geen antwoord biedt op de vraag of een in een jurisdictioneel beroep vastgestelde onwettigheid in de omgevingsbesluitprocedure kan of moet leiden tot de vernietiging van het definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan en/of de daaropvolgende omgevingsvergunning voor het project. Dit toont andermaal het hybride karakter van de rechtsfiguur van het omgevingsbesluit aan (opmerking 9.2.3.1).

13.5. De voorgaande opmerkingen (13.3 en 13.4) doen overigens de vraag rijzen naar een verantwoording¹¹⁸ in het licht van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, opgenomen in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet dat een *standstill*-verplichting bevat die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.¹¹⁹⁻¹²⁰

¹¹⁸ De verantwoording in het licht van het *standstill*-beginsel voor de geboden juridische beroepsmogelijkheid in de memorie van toelichting gaat immers uit van “de filosofie van een complexe administratieve rechtshandeling”.

¹¹⁹ Zie GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; vergelijk GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.4.2: “Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”; GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.33.2, GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.30.2 en GwH 21 oktober 2021, nr. 148/2021, B.25: “Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”; GwH 20 oktober 2022, nr. 133/2022, B.14.1.

¹²⁰ Vgl. adv.RvS 68.883/1 van 6 april 2021 dat heeft geleid tot het decreet van 18 juni 2021 ‘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 materiaalstromen en afvalstoffen, wat betreft het opheffen van administratieve beroepsmogelijkheden’; adv.RvS 71.278/1 van 27 april 2022 dat heeft geleid tot Besluit van de Vlaamse Regering van 10 juni 2022 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 tot aanwijzing van de

H. De vereiste van een passende scheiding tussen conflicterende functies

14.1. De artikelen 9 en 10 van het voorontwerp wijzigen respectievelijk de artikelen 9 en 9/1 van het Omgevingsvergunningsdecreet die betrekking hebben op de gemeentelijke en provinciale omgevingsambtenaar en hun onafhankelijkheid en neutraliteit. Artikel 29 van het voorontwerp vervangt artikel 17 van het Omgevingsvergunningsdecreet dat de regels bevat voor de aanwijzing van de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg in de modulaire vergunningsprocedure. Het ontworpen artikel 17, § 5, eerste en tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt in welke gevallen de deputatie bevoegd is in de plaats van het college van burgemeester en schepenen, respectievelijk de Vlaamse Regering in de plaats van de deputatie, met name wanneer voor het aangevraagde project een milieueffectrapport (MER) moet worden opgesteld en de initiatiefnemer of aanvrager het college respectievelijk de deputatie is. Het ontworpen artikel 17, § 5, derde lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat deze bevoegdheidsaanwijzing niet van toepassing is als louter een screening bij de aanvraag wordt gevoegd. In dat geval is het ontworpen artikel 21, § 2, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet¹²¹ van toepassing en geldt dat de omgevingsambtenaar het onderzoek van de screening zoals voorgeschreven in het eerste lid van voormelde bepaling, in alle onafhankelijkheid en neutraliteit verricht en hij geen nadeel mag ondervinden van de uitoefening daarvan.

Het samen lezen van deze ontworpen bepalingen kan ertoe leiden dat in de gevallen waarin de bevoegde overheid zelf initiatiefnemer of aanvrager is, haar eigen omgevingsambtenaar de MER-screening onderzoekt en beslist of een MER moet worden opgesteld. Indien een MER verplicht zou zijn, wordt het ontworpen artikel 17, § 5, eerste en tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet toegepast.

14.2. In de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt aangenomen dat de voorwaarde in het huidige artikel 15/1, eerste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet,¹²² dat er voor het project een MER moet worden opgesteld en er geen ontheffing van de rapportageverplichting is verkregen, in overeenstemming met artikel 9*bis* van de project-MER-richtlijn¹²³ zo moet worden begrepen dat ze ook geldt als er voor het project in eerste instantie een

Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’.

¹²¹ Artikel 36 van het voorontwerp.

¹²² Deze bepaling luidt:

“Voor de kennisneming van en de beslissing over een vergunningsaanvraag voor een project of voor de verandering van een project, waarvoor overeenkomstig artikel 15 het college van burgemeester en schepenen bevoegd is, is evenwel de deputatie bevoegd als voldaan is aan volgende twee voorwaarden: 1° voor het project moet een milieueffectrapport worden opgesteld en is er geen ontheffing van de rapportageverplichting verkregen;

2° het college van burgemeester en schepenen is initiatiefnemer en aanvrager van het project”.

¹²³ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

project-MER-screeningsnota moet worden opgemaakt en dus niet blijkt dat er daarvoor kennelijk geen project-MER moet worden opgesteld.¹²⁴

Artikel 9bis, tweede lid, van de project-MER-richtlijn luidt:

“Indien de bevoegde instantie tevens de opdrachtgever is, brengen de lidstaten in elk geval binnen hun organisatie van administratieve bevoegdheden een passende scheiding aan tussen conflicterende functies bij het uitvoeren van de uit deze richtlijn voortvloeiende taken.”

14.3. De Raad van State heeft als cassatierechter evenwel geoordeeld dat aan artikel 15/1 van het Omgevingsvergunningsdecreet geen uitlegging kan worden gegeven die strijdig is met de duidelijke tekst en bedoeling ervan, zelfs niet onder het mom van een richtlijnconforme interpretatie. Die bepaling kan dan ook niet zo gelezen worden dat de passende scheiding tussen de conflicterende situaties waarin deze bepaling voorziet in het geval een milieueffectrapport moet worden opgesteld, wordt uitgebreid naar het geval dat slechts een project-MER-screeningsnota moet worden opgemaakt.¹²⁵

14.4. De vraag rijst derhalve of artikel 9bis van de project-MER-richtlijn voldoende werd omgezet door de hiervoor aangehaalde ontworpen bepalingen. Het antwoord hangt af van de draagwijdte van artikel 9bis van de project-MER-richtlijn. Meer in het bijzonder rijst de vraag of de in deze bepaling bedoelde “passende scheiding” eveneens moet worden ingebouwd voor de beoordeling of de screeningsplichtige projecten – die geïsoleerd worden door artikel 4, lid 2, van de project-MER-richtlijn – worden onderworpen aan de verplichting om een milieueffectrapport op te stellen. Bij het hiervoor aangehaalde arrest heeft de Raad van State deze prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

14.5. Opmerking 14.4 geldt ook voor de artikelen 49 en 79 van het voorontwerp.¹²⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

15.1. Artikel 7, § 2, van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat als het project elementen bevat die onderworpen zijn aan meerdere vergunnings- of meldingsplichten, bij of krachtens de decreten, vermeld in artikel 5 van dat decreet en die aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, de vergunningsaanvraag de betrokken aspecten op straffe van onontvankelijkheid omvat als minstens één element van de aanvraag vergunningsplichtig is.

¹²⁴ Zie bv. RvVb 5 oktober 2023, nr. RvVb-A-2324-0084; RvVb 11 januari 2024, nr. RvVb-A-2324-0340.

¹²⁵ RvS 26 maart 2024, nr. 259.259.

¹²⁶ Ontworpen artikel 30, zesde lid, en artikel 60, vierde lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet, zoals gecorrigeerd door de gemachtigde.

De verwijzing naar artikel 5 van het Omgevingsvergunningsdecreet wordt door artikel 6 van het voorontwerp beperkt tot een verwijzing naar artikel 5, 1°, a), c), d) en e), van dat decreet.

15.2. Op de vraag naar een verantwoording voor het feit dat de vergunningsaanvraag de betrokken aspecten niet meer moet bevatten die aan bod komen in artikel 5, 1°, b), van het Omgevingsvergunningsdecreet antwoordde de gemachtigde:

“De elementen waarmee het verkavelen van gronden kan worden aangevraagd, wordt geregeld in artikel 4.2.15 VCRO. Het is niet de bedoeling dat andere handelingen dan deze, vermeld in artikel 4.2.15 VCRO, samen aangevraagd kan worden met het verkavelen van gronden. De regels over het verval van een omgevingsvergunning voor verkavelen van gronden enerzijds en overige omgevingsvergunningen anderzijds zijn sterk verschillend (zie huidig art. 99 e.v. OVD). Om deze reden zou het juridisch te complex worden om deze aanvragen samen in één dossier in te dienen en te vergunnen. Om die reden maakt huidig art. 2, 8° OVD ook een onderscheid tussen verschillende vergunningsplichtige handelingen enerzijds en het verkavelen van gronden anderzijds. Zie ook opmerking hierna.

Opmerking: Naar aanleiding van deze vraag wensen de stellers het ontworpen art. 2, 17° nog in beperkte mate te wijzigen als volgt, vermits het huidig ontwerp ten onrechte de indruk wekt dat een vergunning voor verkavelen wél kan gecombineerd worden met andere vergunningsplichtige aspecten. Deze aanpassing ligt in lijn van het huidig art. 2, 8° OVD:

project: hetzij een of een combinatie van de volgende elementen die onderworpen zijn aan de vergunnings- of meldingsplicht, vermeld in artikel 5:

- a) het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen;
- b) de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit;
- c) het uitvoeren van kleinhandelsactiviteiten;
- d) het wijzigen van de vegetatie;

hetzij het verkavelen van gronden, in voorkomend geval aangevuld met het uitvoeren van handelingen, het wijzigen van de vegetatie of de exploitatie, die de verkaveling bouwrijp maken.”

De Raad van State neemt hiervan akte.

15.3. Gevraagd naar een verantwoording voor het feit dat de vergunningsaanvraag de betrokken aspecten niet meer moet bevatten die aan bod komen in artikel 5, 2°, van het Omgevingsvergunningsdecreet antwoordde de gemachtigde:

“Het betreft een omissie. Het is wel degelijk de bedoeling om deze meldingsplichtige aspecten onder het toepassingsgebied van artikel 7 OVD te houden. Dit zal worden rechtgezet in het voorontwerp.”

Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 9 tot 11

16.1. De ontworpen artikelen 9, 9/1 en 10 van het Omgevingsvergunningsdecreet¹²⁷ stellen dat voor de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke ambtenaren, de onafhankelijkheid en neutraliteit op elk moment worden gevrijwaard en dat de actieve en constructieve wijze waarop deze omgevingsambtenaren zich moeten inzetten voor de realisatie van de opdracht en de doelstellingen van respectievelijk de gemeente, de provincie en het gewest daaraan geen afbreuk doen.

16.2. Op de vragen hoe dit in de praktijk zal georganiseerd worden en hoe bij elke vergunningsaanvraag ervoor zal worden gezorgd dat de omgevingsambtenaar onafhankelijk en neutraal zal optreden, antwoordde de gemachtigde:

“Deze artikelen bevestigen de principiële onafhankelijkheid en neutraliteit van de omgevingsambtenaar bij de uitoefening van diens taken op grond van het OVD. In die zin vormen ze een aanvulling op de bestaande versies van de artikelen, waarin bepaald wordt dat de omgevingsambtenaar geen nadeel mag uitoefenen bij die uitoefening. Deze beginselen vormen een correctie op artikel 188, § 1, van het decreet over het lokaal bestuur dat stelt dat de personeelsleden zich op een actieve en constructieve wijze inzetten voor de realisatie van de opdracht en de doelstellingen van de gemeente.

M.b.t. de taken van de omgevingsambtenaar i.f.v. het OVD komt dit er dus op neer dat die ambtenaar zich uiteraard actief en constructief moet inzetten om vergunningsaanvraag tijdig en op kwalitatieve wijze te behandelen en om het vergunningverlenend bestuur op behoorlijke wijze bij te staan en te adviseren enerzijds, maar dat noch het schepencollege, noch de gemeentesecretaris, noch andere personeelsleden van de gemeente de gemeentelijke omgevingsambtenaar dus bevelen of instructies of wensen mogen doorgeven over hoe hij de project-mer-screening moet of zou moeten beoordelen anderzijds.

Deze bepalingen vormen dus eerder een beginselverklaring en leggen geen concrete maatregelen op. Indien de vergunningverlenende overheden daarvoor concrete maatregelen m.b.t. hun dagelijkse werking *willen doorvoeren, staat hun vrij om dit zelf te doen.*”

16.3. Voor de vergunningsprocedures die alvast worden gevat door artikel 9*bis* van de project-MER-richtlijn volstaat het echter niet het ‘*no conflict of interest*’-principe decretaal te verankeren, maar dient er ook effectief over te worden gewaakt dat bij de praktische toepassing dit beginsel wordt nagekomen.¹²⁸ De vraag rijst dan ook of de Vlaamse Regering niet moet gemachtigd worden om de toepassing van dit principe te regelen teneinde de bewaking ervan te verzekeren.

¹²⁷ Respectievelijk de artikelen 9, 10 en 11 van het voorontwerp.

¹²⁸ Uit de wijzigingen van artikelen 9 en 11 blijkt dat als gemeentelijke of gewestelijke omgevingsambtenaren ook contractuele personeelsleden kunnen worden aangewezen. Volgens de memorie van toelichting is dit reeds zo voor de provinciale omgevingsambtenaren. Op dit punt wijzigt artikel 10 van het voorontwerp dan ook niet het bestaande artikel 9/1 van het Omgevingsvergunningsdecreet.

Artikel 19

17.1. De verwijzing naar artikel 46 van het Omgevingsvergunningsdecreet in het ontworpen artikel 14/3, eerste lid, van hetzelfde decreet moet vervallen. Deze bepaling wordt immers opgeheven bij artikel 65, 2°, van het voorontwerp.

17.2. Het ontworpen artikel 14/3, laatste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet stelt dat de Vlaamse Regering de gegevens kan bepalen die niet onder de toepassing van de drie eerste leden vallen en de openbaarheidsregeling verder kan verfijnen.

Deze delegaties zijn onnauwkeurig geformuleerd, wat dient te worden verholpen.

17.3. Het ontworpen artikel 14/3 van het Omgevingsvergunningsdecreet regelt de actieve openbaarmaking in het omgevingsloket. De memorie van toelichting stelt dat de actieve openbaarmaking ten aanzien van derden slechts geldt “ten tijde van een eventueel openbaar onderzoek en tijdens de beroepstermijn (zowel de termijn om administratief beroep als beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen in te stellen)”.

Deze bepaling lijkt aldus geen rekening te houden met de mogelijkheid om onbeperkt wijzigingen aan te brengen,¹²⁹ zowel voor als nadat een openbaar onderzoek heeft plaatsgevonden. Dit zou erop neer kunnen komen dat belanghebbende derden in een situatie terechtkomen waarin zij geen kennis hebben van het voorwerp en de contouren van de aanvraag waarover een beslissing door de bevoegde overheid wordt genomen.

Daarover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Indien de aanvraag aan een OO wordt onderworpen, is geen wijzigingslus mogelijk tijdens het verloop van dat openbaar onderzoek.

Afhankelijk van de inhoud van de wijzigingslus zal dus een eerste dan wel een opvolgend openbaar onderzoek gehouden kunnen worden. In het laatste geval gaat dat OO over het gewijzigde dossier.

Is reeds een openbaar onderzoek gehouden en wordt pas nadien een wijzigingslus toegepast, dan zal de bevoegde overheid oordelen aan de hand van de criteria in het decreet of een tweede openbaar onderzoek (over het gewijzigde dossier) nodig is (artikel 30).

Niet elke wijzigingslus noodzaakt trouwens het houden van een openbaar onderzoek. Betreft de oorspronkelijke aanvraag het bouwen van een villa in een woongebied dan is doorgaans geen OO vereist. Een wijzigingslus die de dakhelling van 40° op 45° brengt, behoeft dan evenmin een OO.

Maar in elk mogelijk denkbaar scenario (zonder OO, met 1 OO, met 2 Ooen) kan de belanghebbende derde minstens nadien, tijdens de beroepsperiode, zien welke beslissing is genomen en over welke aanvraagversie.

Zie met betrekking tot verschillende scenario's met betrekking tot het OO, ook p. 119 MvT.”

¹²⁹ Artikel 49 van het voorontwerp.

De Raad van State stelt vast dat naar luid van het ontworpen artikel 34, § 1, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet¹³⁰ de beslissingstermijn wordt verlengd met zestig dagen telkens wanneer toepassing wordt gemaakt van de wijzigingslus. De regeling in het ontworpen artikel 30, vierde lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet,¹³¹ zoals naderhand gecorrigeerd door de gemachtigde, dat over een gewijzigde aanvraag telkens een openbaar onderzoek wordt georganiseerd wanneer die wijzigingen “kennelijk” een negatief gevolg hebben voor derden en/of het recht op inspraak “kennelijk” in het gedrang brengen, lijkt vanuit het perspectief van de rechtsbescherming van derden aanvaardbaar, gelet op de gegeven voorbeelden (opmerking 25.2), in het licht van het inspraakrecht dat is vervat in artikel 9 van het verdrag van Aarhus. Ook de regeling in het ontworpen artikel 14/3 van hetzelfde decreet kan daarom worden aanvaard.

17.4. Op de vraag hoe het betrokken publiek kennis kan nemen van de definitieve vergunningsaanvraag waarover de bevoegde overheid een beslissing neemt, antwoordde de gemachtigde:

“Zowel de beslissing als de laatste projectinhoudversie kunnen eenvoudig op het omgevingsloket geraadpleegd worden tijdens de beroepsperiode. Deze kunnen ook worden ingekeken bij de gemeente tijdens die beroepsperiode.”

17.5. Op de vraag of ook de reeds beschikbare adviezen openbaar worden gemaakt, en in voorkomend geval waar, en waar dit wordt geregeld, antwoordde de gemachtigde:

“ja, beschikbare adviezen zullen ook openbaar gemaakt worden.

Dit wordt gevat door artikel 14/3.

Een ingediende aanvraag en de bijbehorende documenten en plannen worden in het Omgevingsloket tijdens een eventueel openbaar onderzoek en tijdens de termijn waarin tegen een beslissing in beroep kan worden gegaan als vermeld in artikel 46 en 105 van dit decreet en als vermeld in artikel 14, §2, van de Wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 juni 1973, openbaar gemaakt.

Juncto artikel 28.

Let wel, de Vlaamse Regering zal hier nadere invulling aan geven.

Zo wordt er gedacht om de uitgebrachte adviezen onmiddellijk zichtbaar te maken voor de rechtstreeks betrokkenen in het dossier: de aanvrager en de derde beroepsindieners. We willen oplossingsgericht werken. De aanvrager moet weten welke problemen zich stellen (in ongunstige adviezen) zodat hij met kennis van zaken een relevant wijzigingsverzoek kan voorbereiden en indienen.

Belanghebbende derden krijgen de beschikbare adviezen in het omgevingsloket te zien tijdens het OO en tijdens de beroepsperiode. Hierbij kan aangesloten worden bij de huidige regeling in artikel 24, §1, tweede lid, OVB:

‘Tijdens het openbaar onderzoek worden eveneens de volgende documenten ter inzage gelegd, voor zover de overheid waarbij het dossier ter inzage ligt, de dag voor de begindatum van het openbaar onderzoek over deze documenten beschikt:’

¹³⁰ Artikel 56 van het voorontwerp.

¹³¹ Artikel 49 van het voorontwerp.

Tijdens een eerste OO zullen er nog niet veel adviezen beschikbaar zijn.

Naast deze regeling geldt er natuurlijk ook de regeling rond openbaarheid van bestuur.”

17.6. Op de vraag hoe verantwoord wordt dat deze informatie enkel op deze tijdstippen wordt bekendgemaakt, antwoordde de gemachtigde:

“Het is tijdens deze tijdstippen dat derden zich kunnen uitspreken over een bepaald project.

Het tonen van adviezen in een procedure waar geen openbaar onderzoek georganiseerd wordt, zou tot verkeerde verwachtingen leiden. Daarnaast dient juist het openbaar onderzoek om standpunten, opmerkingen of bezwaren kenbaar te maken. Op die momenten moeten de gegevens over een project beschikbaar zijn.

Buiten deze periodes gelden de algemene regels rond passieve openbaarheid.

Een openbaarheid buiten deze periodes stuit o.i. op de grenzen van de bescherming van de persoonsgegevens.”

17.7. Op de vraag of de beslissingen over de ontvankelijkheid, volledigheid en gegrondheid van de aanvraag worden bekendgemaakt, waar dit in voorkomend geval wordt geregeld en waarom dit in het andere geval niet wordt geregeld, antwoordde de gemachtigde:

“Uitspraak over de ontvankelijkheid en volledigheid worden in het nieuwe decreet pas gedaan in de vergunningsbeslissing zelf.

Deze wordt actief bekend gemaakt tijdens de beroepsperiode.

Naast deze regeling geldt er natuurlijk ook de regeling rond openbaarheid van bestuur.”

17.8. Op de vraag of verlengingen van de beslissingstermijn worden bekendgemaakt en, in voorkomend geval, hoe het betrokken publiek hiervan kennis kan nemen, antwoordde de gemachtigde:

“Deze verlengingen worden nu in het huidige decreet, maar ook in de toekomst met het nieuwe decreet, niet bekend gemaakt aan het betrokken publiek.

Derden zullen op de hoogte gesteld worden van een beslissing op de geëigende wijze (aanplakking, publicatie op websites of dag- of weekblad,...).”

17.9. Op de vraag of de beslissingen van de bevoegde overheid in het kader van een wijzigingslus bekend worden gemaakt (bijvoorbeeld wanneer de bevoegde overheid beslist dat naar aanleiding van de wijziging er een (nieuw) MER moet worden opgemaakt en een openbaar onderzoek moet worden bekendgemaakt) en of er een tijdsverloop is tussen deze beslissing van de bevoegde overheid en het tijdstip van het openbaar onderzoek, antwoordde de gemachtigde:

“Deze beslissingen zullen worden bekend gemaakt tijdens de beroepsperiode.

Wanneer het openbaar onderzoek dient te starten, zal worden opgenomen in het uitvoeringsbesluit. Dat is nu ook zo.”

17.10. Op de vraag hoe gegarandeerd wordt dat het betrokken publiek een daadwerkelijke mogelijkheid krijgt voor inspraak wanneer de hier opgesomde informatie enkel op die tijdstippen bekendgemaakt wordt, antwoordde de gemachtigde:

“Er is een onderscheid tussen het toepassen van de wijzigingslus en het organiseren van inspraak. Afhankelijk van de gevraagde wijziging, zullen een aantal modules terug toepassing vinden (er moet opnieuw advies gevraagd worden, mogelijks is er een openbaar onderzoek).

Indien er een openbaar onderzoek moet worden gehouden, zal dit openbaar onderzoek aangekondigd worden zoals alle openbare onderzoeken in het kader van een omgevingsvergunningsaanvraag aangekondigd worden (zie huidige regeling in [Hoofdstuk 5 Het openbaar onderzoek](#) van het uitvoeringsbesluit).

Als een openbaar onderzoek wordt gehouden, dan wordt dat steeds gehouden over de op dat ogenblik laatste versie. Die versie kan ook niet wijzigen in de loop van het openbaar onderzoek.

Ook in de beroepsperiode wordt actief duidelijk getoond over welke versie de beslissing is genomen, zodat de rechten van het betrokken publiek gevrijwaard zijn.

Idem hier, de bekendmaking van de beslissing (genomen na wijzigingslus) zal via de geëigende kanalen bekendgemaakt worden, zodat derden hiervan op de hoogte zijn en het dossier kunnen consulteren.”

17.11. Op de vraag wat er gebeurt wanneer het betrokken publiek naar aanleiding van een wijzigingslus wijzigt, antwoordde de gemachtigde:

“In het geval het betrokken publiek wijzigt, zal een nieuw openbaar onderzoek nodig zijn het ontworpen artikel 30 bepaalt uitdrukkelijk dat dan een nieuw OO nodig is:

‘2°de wijzigingen hebben kennelijk een negatief gevolg voor derden;

3°de wijzigingen brengen het recht op inspraak kennelijk in het gedrang’.”

17.12. Op de vraag of alle “projectversies” die volgens de memorie van toelichting opgeladen kunnen worden, bij één vergunningsaanvraag openbaar blijven, antwoordde de gemachtigde:

“Enkel de laatste projectversie wordt actief getoond tijdens OO en beroepsperiode.

Anders wordt inspraak voor gewone, niet gespecialiseerde burgers zo goed als onmogelijk, door de verwarring die dit zou meebrengen.

Alle vorige projectversies blijven uiteraard bewaard. Ze kunnen geconsulteerd worden via de gewone regels rond openbaarheid van bestuur.”

17.13. Het is aangewezen om de informatie in het antwoord van de gemachtigde op de vragen van de Raad van State in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikel 20

18.1. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is

evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹³²

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹³³

18.2. Het ontworpen artikel 14/4, § 4, van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt het volgende met betrekking tot de bewaartermijn van de persoonsgegevens:

“Gezien de waarde van de persoonsgegevens voor het algemeen belang en gezien de onbepaalde duur van de omgevingsvergunningen worden de persoonsgegevens permanent bewaard door het Departement Omgeving. De Vlaamse Regering kan van die verplichting afwijken als ze rekening houdt met de selectieregels, vermeld in artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.”

In de memorie van toelichting wordt hierover het volgende gesteld:

“Conform artikel 5, e) van de AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan strikt noodzakelijk, behoudens voor het bewaren van persoonsgegevens met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden, in welk geval persoonsgegevens voor langere perioden mogen worden opgeslagen (principe van ‘opslagbeperking’).

Hierbij wordt opgemerkt dat wat betreft milieugegevens, het van belang is om deze gegevens langere termijn bijgehouden worden. Zo blijkt uit het onderzoek naar de aanpak van de met PFOS vervuilde gronden en de PFAS aanbevelingen dat in geval van calamiteiten, waarbij op grote schaal de volksgezondheid of het leefmilieu dreigt aangetast te worden, alle betrokken overheidsinstanties onmiddellijk over alle beschikbare relevante informatie moeten kunnen beschikken.

Om de bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid te kunnen garanderen, is er bovendien nood aan het voor langere tijd bijhouden van gegevens, zodat nagegaan kan worden wat vergund is, aan wie, onder welke voorwaarden...

Ook het belang van controle op exploitatie, bouwveiligheid,... en op de onbepaalde duur van de omgevingsvergunningen zijn relevant voor het bepalen de bewaartermijn.

De Vlaamse Regering kan echter van die verplichting (van permanente bewaring) afwijken, als ze rekening houdt met de selectieregels, vermeld in het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

¹³² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

¹³³ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

Met andere woorden, de Vlaamse Regering kan bepalen dat welbepaalde persoonsgegevens niet permanent bewaard worden, maar slechts gedurende een bepaalde termijn. Dit kan bv. het geval zijn voor persoonsgegevens van bezwaarindieners, of inspraak van omwonenden. Hierbij zal zij zoals aangegeven rekening moeten houden met de selectieregels in het Bestuursdecreet, maar ook met de digitale mogelijkheden om gegevens al dan niet automatisch te laten verwijderen.”

18.3. In de memorie van toelichting wordt een onderscheid gemaakt tussen de persoonsgegevens van de aanvragers, die zo nodig onbeperkt kunnen worden bijgehouden en de persoonsgegevens van de bezwaar- of beroepsindieners.

Voor die laatste categorie wordt in de memorie van toelichting verwezen naar artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Ook in het ontworpen artikel 14/4, § 4, van het Omgevingsvergunningsdecreet wordt beroep gedaan op artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Luidens artikel III.87, § 1, eerste lid, 2°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 regelen de selectieregels voor elke categorie van bestuursdocumenten “het administratieve of juridische nut, verduidelijkt door een bewaartermijn met bijbehorende motivering”. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, eerder reeds heeft vastgesteld, is in dat artikel zelf geen bewaartermijn opgenomen.¹³⁴

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft reeds meermaals opgemerkt dat de bewaartermijn niet kan worden bepaald door een selectiecommissie die selectieregels opstelt. Zoals vermeld behoort de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens tot de essentiële elementen van de regeling van de verwerking van persoonsgegevens die door de decreetgever zelf moeten worden bepaald. Er kan worden aangenomen dat aan dit vereiste is voldaan wanneer de bewaartermijn hetzij decretaal is vastgesteld, hetzij onrechtstreeks uit een decretale regeling voortvloeit. In het andere geval kan het bepalen van de bewaartermijn niet worden overgelaten aan een selectiecommissie die overeenkomstig artikel III.88, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 selectieregels opstelt. Nog los van het gegeven dat het bepalen van de bewaartermijn niet als een maatregel kan worden beschouwd die een beperkte en technische draagwijdte heeft, hetgeen nochtans is vereist opdat een delegatie aan een openbare instelling kan worden aanvaard, moet worden vastgesteld dat artikel III.87, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 geen criteria bevat aan de hand waarvan de in acht te nemen bewaartermijn bepaalbaar is. De in artikel III.87, § 1, derde lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vervatte criteria volstaan te dien aanzien niet. Weliswaar kan uit punt 1°, b), van die bepaling worden afgeleid dat de selectiecommissie de bewaartermijn in acht moet nemen die rechtstreeks of

¹³⁴ Adv.RvS 71.656/1 van 29 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 november 2022 ‘tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie en het decreet van 7 juli 2017 tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’, opmerking 4; adv.RvS 71.887/1/V van 19 september 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 17 februari 2023 ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur’, opmerking 4.3.

onrechtstreeks uit een decretale bepaling voortvloeit. Er wordt evenwel in geen enkel criterium voorzien in het geval dat er geen dergelijke bepaling voorhanden is.

Er moet worden besloten dat de maximale bewaartermijn in het voorontwerp zelf moet worden geregeld of dat er tenminste in criteria moet worden voorzien aan de hand waarvan die bewaartermijn ondubbelzinnig bepaalbaar is.¹³⁵

18.4. De onbeperkte bewaartermijn van de persoonsgegevens van de aanvragers zou, rekening houdend met hetgeen in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, kunnen worden gebillijkt en beschouwd als niet onevenredig ten opzichte van de vermelde doelstellingen, mits voldoende wordt gedifferentieerd tussen de verschillende gegevens die worden bijgehouden. In het licht van een minimale gegevensverwerking dient nauwkeurig te worden nagegaan en verantwoord welke van de opgesomde gegevens in het ontworpen artikel 14/4, § 1, zesde lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet voor de in het ontworpen artikel 14/4, § 3, van dat decreet vermelde doelstellingen, onbeperkt bewaard kunnen worden.

Zoals reeds eerder werd aangegeven, dient voor de andere gegevens een maximale bewaartermijn te worden ingeschreven, dan wel voldoende afgebakende criteria voor het vastleggen van die termijn. Dit geldt bijvoorbeeld – zoals de stellers zelf aangeven – voor het bewaren van persoonsgegevens van bezwaarindieners of van omwonenden en in het geval de omgevingsvergunning voor een bepaalde duur¹³⁶ of op proef¹³⁷ werd verleend.

Artikel 31

19. Het is niet duidelijk of het ontworpen artikel 18, laatste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet ook geldt voor de gevallen waarin het college van burgemeester en schepenen heeft bepaald dat de gemeentelijke omgevingsambtenaar over de aanvraag in eerste administratieve aanleg kan beslissen. Dit moet worden verduidelijkt.

Artikel 33

20.1. Het ontworpen artikel 19, derde lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt wie door de bevoegde overheid op de hoogte wordt gebracht van de ingediende aanvraag.

Op de vraag hoe wordt verantwoord dat enkel de in het ontworpen derde lid opgesomde personen op de hoogte worden gebracht, antwoordde de gemachtigde:

“Deze personen zijn als enigen rechtstreeks betrokken bij de aanvraag. De aanvraag gaat in dat geval nl. uit van de bevoegde overheid zelf (ambtshalve initiatief) of van een lid van het betrokken publiek. De adviserende instanties resp. het betrokken publiek worden

¹³⁵ Adv.RvS 73.062/3 van 28 maart 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 juni 2023 ‘tot structurele subsidiëring van kernorganisaties om de digitale transformatie van de cultuursector aan te sturen’, opmerking 10.3; adv.RvS 74.636/3 van 12 december 2023 over een voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van diverse decreten over het landbouw- en visserijbeleid’, opmerking 10.5.

¹³⁶ Artikel 68, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet (gewijzigd bij artikel 87 van het voorontwerp).

¹³⁷ Artikel 69 van het Omgevingsvergunningsdecreet (vervangen bij artikel 89 van het voorontwerp).

(in voorkomend geval) van de aanvraag op de hoogte gebracht op grond van de bepalingen over de advisering resp. het openbaar onderzoek.”

Het komt de Raad van State voor dat deze bepaling niet met alle hypothesen rekening houdt. Zo lijkt het mogelijk dat een aanvraag wordt ingediend door de exploitant die niet de vergunninghouder is. In dat geval lijkt de plicht voor de bevoegde overheid om hem op de hoogte te brengen van de ingediende aanvraag, zinledig.

De stellers van het voorontwerp dienen na te gaan of alle belanghebbenden als “rechtstreeks betrokken bij de aanvraag” worden aangeschreven, hetgeen de bedoeling is van de ontworpen bepaling.

20.2. Op de vraag wie wordt aangeschreven als de aanvrager de vergunninghouder is, antwoordde de gemachtigde:

“Niemand, althans op grond van dit artikel. De aanvrager is dan immers als enige rechtstreeks betrokken, als enige relevant. De adviserende instanties resp. het betrokken publiek worden (in voorkomend geval) van de aanvraag op de hoogte gebracht op grond van de bepalingen over de advisering resp. het openbaar onderzoek.

Opmerking: het ontworpen artikel 19, 4^e lid zal als volgt worden aangepast om een onderscheid te maken tussen een ambtshalve initiatief en een andere aanvraag en om in het laatste geval tijd te laten om de nodige opzoekingen te doen om aan de informatieverplichting te voldoen:

‘De bevoegde overheid brengt deze personen op de hoogte van de ingediende aanvraag, al naar gelang het geval, op het ogenblik dat het ambtshalve initiatief in het Omgevingsloket wordt opgeladen of uiterlijk binnen de toepasselijke termijn, vermeld in artikel 22’.”

Artikelen 36 en 74

21. In de ontworpen artikelen 21, § 3, en 57, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet, zoals gecorrigeerd door de gemachtigde, vervang men “ontvankelijkheid” door “onontvankelijkheid”.

Artikel 48

22. Het ontworpen artikel 29, derde lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet machtigt de Vlaamse Regering tot het verder aanvullen van de lijst met ‘herstellen van onregelmatigheden’. Aangezien de Vlaamse Regering in bepaalde gevallen partij zal zijn bij de toepassing van de administratieve lus, kan het bezwaarlijk aan de Vlaamse Regering worden overgelaten om deze lijst aan te vullen. Dit betreft immers een essentieel element van de regeling

van de administratieve lus.¹³⁸ Met het oog op de rechtsbescherming van de bestuurde en de naleving van het onpartijdigheidsbeginsel moet in het decreet exhaustief bepaald worden wat onder herstel van onregelmatigheden wordt begrepen.

Artikel 49

23. Het ontworpen artikel 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet regelt de wijzigingslus. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de wijzigingslus als een module in de modulaire procedure¹³⁹ wordt geconcipeerd en dat de wijzigingsaanvragen gebeuren door de aanvrager en niet kunnen worden geweigerd door de bevoegde overheid, die de vergunning wel kan weigeren. Naar luid van het ontworpen artikel 30, derde lid, kan de wijzigingsaanvraag om de daarin bepaalde procedurele redenen daarentegen wel geweigerd worden.

Momenteel worden de wijzigingsaanvragen in de vergunningsprocedure geregeld in de artikelen 30 (gewone vergunningsprocedure), 45 (vereenvoudigde vergunningsprocedure) en 64 (beroepsprocedure) van het Omgevingsvergunningsdecreet. De bevoegde overheid kan die wijzigingsaanvragen weigeren. Als voorwaarde bij het indienen van zo'n aanvraag wordt gesteld dat de wijzigingen geen afbreuk mogen doen aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening.

De memorie van toelichting verantwoordt de ontworpen regeling als volgt:

“Er wordt niet langer voorzien dat een wijziging geen afbreuk mag doen aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening. Dergelijke wijziging kan altijd gevraagd worden, maar een overheid dient hier geen gevolg aan te geven. Mocht er toch gevolg aan gegeven worden, zullen hier (in voorkomend) geval adviezen over gevraagd moeten worden en een openbaar onderzoek georganiseerd. Bovendien kan de vergunning nog steeds geweigerd worden.”

24. Het komt de Raad van State voor dat deze bedoeling van de stellers van het voorontwerp niet tot uiting komt in de ontworpen bepalingen omdat de bevoegde overheid de aanvraag van de wijziging niet kan weigeren, tenzij om de aangehaalde procedurele redenen. Met deze wijzigingslus ligt de regie voor de vergunningsprocedure bijgevolg volledig in handen van de aanvrager. De mogelijkheid om de aanvragen onbeperkt te wijzigen, ook net voor de deadline van de beslissingstermijn¹⁴⁰, kan de aanvraagprocedure onvoldoende transparant maken en dreigt rechtsonzekerheid met zich mee te brengen.

¹³⁸ Vgl. adv.RvS 51.130/AV van 19 april en 22 mei 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft’, opmerking 6.2.

¹³⁹ Gelet op het hanteren van de begrippen “aanvraag” en “aanvrager” die gedefinieerd worden in het ontworpen artikel 2, eerste lid, 1° en 2°, van het Omgevingsvergunningsdecreet (artikel 2, 1°, van het voorontwerp) kan de wijzigingsaanvraag ingediend worden in de procedures vermeld in het ontworpen artikel 15 van het Omgevingsvergunningsdecreet (artikel 24 van het voornontwerp).

¹⁴⁰ Die weliswaar, in voorkomend geval, verlengd wordt naar luid van het ontworpen artikel 34, § 1, tweede lid, 3°, van het Omgevingsvergunningsdecreet (artikel 56 van het voorontwerp).

Het komt toe aan de stellers van het voorontwerp om dit te verhelpen of nader te verantwoorden.

25.1. Het ontworpen vierde lid van artikel 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet, zoals gecorrigeerd door de gemachtigde, bepaalt dat over de gewijzigde aanvraag telkens een openbaar onderzoek wordt georganiseerd als voldaan is aan één van de opgesomde voorwaarden. Eén van de vijf voorwaarden is dat de wijzigingen een kennelijk negatief gevolg hebben voor derden (2°) en een ander dat de wijzigingen het recht op inspraak kennelijk in het gedrang brengen (3°). De memorie van toelichting stelt bij deze twee voorwaarden het volgende:

“2) de wijzigingen kennelijk een negatief gevolg voor derden hebben.

Een typisch voorbeeld hier is het opschuiven van een gebouw van links naar rechts om aan een bezwaar van de linkerbuur tegemoet te komen. Maar dit kan ten nadele van de rechterbuur zijn, waardoor een tweede openbaar onderzoek nodig is.

3) wijzigingen het recht op inspraak kennelijk in het gedrang brengen.

Een voorbeeld hiervan is het wijzigen van de project-m.e.r.-screening of het toevoegen van een mobiliteitsstudie.”

25.2. Op de vraag in welke gevallen wijzigingen “kenmerklijk” een negatief gevolg voor derden hebben en in welke gevallen wijzigingen het recht op inspraak “kenmerklijk” in het gedrang brengen, antwoordde de gemachtigde:

“Beide bepalingen overlappen heel wat.

Het is moeilijk om hier algemene regels rond op te stellen. Een paar voorbeelden:

Minder ontbossen dan eerst aangevraagd: geen OO. Meer ontbossen: nieuw OO.

Minder hoog bouwen: in principe geen OO, tenzij dit een negatieve impact op geluidbuffering zou kunnen hebben. Hoger bouwen: wel nieuw OO.

Verder van perceelsgrens bouwen: geen OO. Dichter bij perceelsgrens bouwen: wel OO.

Minder varkens houden dan eerst aangevraagd: geen OO, Meer varkens houden dan eerst aangevraagd: wel OO.

Een stookinstallatie minder plaatsen dan eerst aangevraagd: geen OO.

Verstrenging ten aanzien van een milieuvoorwaarde uit VLAREM of uit de vergunning niet, versoepeling ten aanzien van een milieuvoorwaarde uit VLAREM of uit de vergunning wel.

Gelet op de verscheidenheid aan situaties die zich zouden kunnen voordoen, en om geen situaties uit te sluiten, werd voor bovenstaande formulering geopteerd.”

25.3. Het huidige artikel 30, derde lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet luidt:

“Als de bevoegde overheid toestaat dat er wijzigingen aan de vergunningsaanvraag worden aangebracht, dan wordt een openbaar onderzoek over de gewijzigde vergunningsaanvraag georganiseerd als voldaan is aan een van volgende voorwaarden: 1° de wijzigingen komen niet tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend;

2° de wijzigingen brengen kennelijk een schending van de rechten van derden met zich mee.”

25.4. Het verdient aanbeveling in de memorie van toelichting duiding te geven bij de voorwaarde van een “kennelijk een negatief gevolg voor derden”, gelet op het feit dat de huidige bepaling vereist dat de wijzigingen kennelijk een schending van de rechten van derden met zich meebrengen.

Artikel 58

26. Het ontworpen artikel 36, § 3, laatste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet machtigt de Vlaamse Regering om de nadere regels vast te stellen voor de aangelegenheid die aan bod komt in die paragraaf.

Deze delegatie is te onbepaald, wat dient te worden verholpen.

Artikel 119

27. Daarover bevestigd antwoordde de gemachtigde dat de term “besluit” die in het ontworpen artikel 91/5, § 1, van het Omgevingsvergunningsdecreet na het eerste lid wordt gehanteerd, in plaats van de term “beslissing” die wordt gehanteerd in het eerste lid, een verschrijving is en dat het voorontwerp zal worden herschreven met gebruik van de term “beslissing”.

28. Gevraagd naar de aard van de bevoegdheid van de gemeenteraad in het ontworpen artikel 91/5, § 6, van het Omgevingsvergunningsdecreet antwoordde de gemachtigde:

“De gemeenteraad is verplicht om een nieuwe beslissing te nemen, waarbij rekening moet worden gehouden met de strekking van de vernietigingsbeslissing van de Vlaamse Regering. In de MvT wordt ten onrechte de indruk gewekt dat de gemeenteraad slechts de mogelijkheid heeft om een nieuwe beslissing te nemen. Dit zal nog worden aangepast in de MvT.”

Artikel 126

29. Op de vraag in welke gevallen een openbaar onderzoek over de vraag tot afwijking in het ontworpen artikel 91/11 van het Omgevingsvergunningsdecreet wordt georganiseerd en waar en hoe dit is geregeld, antwoordde de gemachtigde:

“Op grond van ontworpen art. 15, 1^e lid, 8° is de modulaire procedure van toepassing op de afwijkingsregeling uit ontworpen art. 91/11 behalve in de mate dat hoofdstuk 5 specifieke regels bevat. Dit betekent dat de modulaire bepalingen over het openbaar onderzoek (ontworpen art. 28 en 59) van toepassing zijn op deze afwijkingsregeling.

De aanvraag die een afwijking in de zin van ontworpen art. 91/11 bevat, wordt door de bevoegde overheid doorgestuurd naar de Vlaamse Regering. Dit betreft geen toepassing van de administratieve of wijzigingslus, maar verloopt op dezelfde wijze als de regeling

i.v.m. de beslissing van de gemeenteraad over de wegenis (waarbij het dossier wordt doorgestuurd naar de gemeenteraad om eerst een beslissing te nemen over de zaak der wegen). De onderwerping aan zo'n aanvraag met afwijking aan een administratieve- of wijzigingslus volgt de modulaire procedure. De administratieve of wijzigingslus kunnen dus worden toegepast om tijdens de procedure voor het eerst of een gewijzigde afwijkingsaanvraag in te dienen.

Opmerking: De stellers van het voorontwerp wensen het ontworpen art. 91/11, 1^e en 2^e lid als volgt te wijzigen:

~~‘Art. 91/11. Met behoud van de toepassing van Afdeling 1.2.2 van titel II van het VLAREM en van artikel 1.4 van titel III van het VLAREM. Indien en in de gevallen bepaald krachtens artikel 5.4.8 DABM kan een aanvraag een gemotiveerde vraag aan de Vlaamse Regering tot afwijking van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden bevatten.~~

~~In voorkomend geval na afloop van de advisering en het openbaar onderzoek stuurt De bevoegde overheid de vraag tot afwijking bedoeld in dit artikel door naar de Vlaamse Regering, die bevoegd is om daarover uitspraak te doen met inachtneming van de beoordelingscriteria vermeld in Afdeling 1.2.2 van titel II van het VLAREM en van artikel 1.4 van titel III van het VLAREM voorwaarden en de grenzen bepaald krachtens artikel 5.4.8 DABM en in voorkomend geval na afloop van de advisering en het openbaar onderzoek. De Vlaamse Regering kan de gevallen bepalen waarin de gewestelijke omgevingsambtenaar bevoegd is.’~~

Dit om niet uitdrukkelijk te verwijzen naar VlareM, maar wel naar de rechtsgrond waarvan VlareM een uitvoering is.”

30. Gevraagd naar de ontworpen bepalingen van het voorontwerp die zorgen voor overeenstemming met arrest 9/2024 van 18 januari 2024 van het Grondwettelijk Hof waarin een interpretatie wordt gegeven van het huidige artikel 66, § 6, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet, antwoordde de gemachtigde:

“Het ontworpen artikel 91/5, § 6 werd ingevoerd naar aanleiding van de prejudiciële vragen die aan het Grondwettelijk Hof werden gesteld, die aanleiding hebben gegeven tot het arrest 9/2024. Voormeld arrest is pas tussengekomen in de loop van het decreetgevend proces maar zal nog uitdrukkelijk opgenomen worden in de memorie van Toelichting.”

31. De Raad van State neemt hiervan akte.

Artikel 135

32.1. Het ontworpen artikel 91/17, van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt wat de aanvraag van een omgevingsbesluit bijkomend moet bevatten. Op de vraag wat er moet gebeuren indien een passende beoordeling of een omgevingsveiligheidsrapportage verplicht is, antwoordde de gemachtigde:

“Het nieuw ontworpen artikel 91/17 bepaalt de bijkomende inhoud van een aanvraagdossier wanneer een omgevingsbesluit wordt aangevraagd.

Een aanvraagdossier bij een omgevingsbesluit bestaat dus uit de verplichte inhoud voor de omgevingsvergunningsaanvraag en de documenten die bijkomend worden opgesomd in het ontworpen artikel 91/17.

De verplichting om in het aanvraagdossier een passende beoordeling te voorzien, ligt vervat in het artikel 36ter, §3 van het natuurbehoudsdecreet. Indien het project waarvoor een omgevingsbesluit wordt aangevraagd een passende beoordeling vereist, zal de passende beoordeling verplicht moeten deel uitmaken van het aanvraagdossier voor de gevraagde omgevingsvergunning. In deze passende beoordeling wordt er onderzocht of het aangevraagde project een mogelijke betekenisvolle aantasting veroorzaakt van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone. Het spreekt voor zich dat deze effectenbeoordeling op dit punt op het plan- en projectniveau gelijk zal zijn, nu het nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan in eerste instantie enkel een kader biedt voor de ermee samenhangende vergunningsaanvraag. Hieruit volgt dat elk risico op een betekenisvolle aantasting voldoende wordt onderzocht aangezien de contouren van het nieuwe rup op het planniveau steeds bepaald zullen worden in functie van het project. Omwille van deze reden is niet noodzakelijk om in het ontworpen artikel 91/17 bijkomend te bepalen dat een passende beoordeling bijkomend deel moet uitmaken van het aanvraagdossier. Voor navolgende vergunningsaanvragen binnen het nieuwe rup zal dan telkens een nieuwe passende beoordeling of voortoets moeten worden gevoegd.

De verplichting om in het aanvraagdossier een omgevingsveiligheidsrapport te voorzien, ligt vervat in de bepalingen daarover uit het dabm. Indien het project waarvoor een omgevingsbesluit wordt aangevraagd een omgevingsveiligheidsrapport vereist, zal deze verplicht moeten deel uitmaken van het aanvraagdossier voor de gevraagde omgevingsvergunning. Daarnaast moet i.f.v. Het omgevingsbesluit echter ook rekening gehouden worden met het ruimtelijk veiligheidsrapport met betrekking tot een ruimtelijk uitvoeringsplan (art. 4.1.1, §1, 9° huidige versie dabm). Omwille van deze reden wordt het nuttig geacht om bijkomend een punt 4° in het ontworpen artikel 91/17 te voorzien. Het nieuwe punt 4° zou als volgt geformuleerd kunnen worden:

4° een ruimtelijk veiligheidsrapport of de redenen waarom er geen ruimtelijk veiligheidsrapport moet worden opgemaakt.

Daarnaast zal de term ‘ruimtelijk veiligheidsrapport’ ook als volgt worden opgenomen in ontworpen art. 2 (definitie aangepast aan het met voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage – dat momenteel ook voor advies ligt bij de afdeling wetgeving ligt (ref. 75.312/16)):

‘18° ruimtelijk veiligheidsrapport: een veiligheidsrapport over een ruimtelijk uitvoeringsplan als vermeld in artikel 4/1.1.1, eerste lid, 5°, van het dabm;’.

De initiatiefnemer van het omgevingsbesluit kan zich voor de invulling van het nieuwe punt 4° baseren op de uit te voeren ‘ruimtelijke veiligheidstoets’ (rvr-toets) en kan via een ‘adviesvraag rvr’ aan het team omgevingseffecten nagaan of ze bij het ontworpen ruimtelijke uitvoeringsplan een ruimtelijk veiligheidsrapport moeten laten opmaken.¹⁴¹”

32.2. De nummering van de definities in het ontworpen artikel 2 van het Omgevingsvergunningsdecreet zal moeten worden aangepast.

¹⁴¹Voetnoot uit het geciteerde antwoord: <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimtelijke-veiligheidstoets-rvr-toets>.

Artikel 138

33.1. Het ontworpen artikel 91/18 van het Omgevingsvergunningsdecreet heeft betrekking op het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van het omgevingsbesluit.

Op de vraag wat er moet gebeuren indien een passende beoordeling of een omgevingsveiligheidsrapportage verplicht is, antwoordde de gemachtigde:

“Het ontworpen artikel 91/18 dat via artikel 137 van het ontwerp van decreet wordt ingevoerd, handelt over de fase van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van een omgevingsbesluit.

Dit onderzoek moet opnieuw als bijkomend worden aanzien, naast het bestaande onderzoek naar de ontvankelijkheid en volledigheid in het kader van de omgevingsvergunningsaanvraag. In deze fase wordt er volgens het huidige artikel 20 van het Omgevingsvergunningsdecreet beslist over de opmaak van een project-MER en wordt er – in het geval van een screening – nagegaan of er terecht werd besloten dat er geen aanzienlijke milieueffecten zullen optreden.

Gelet op het plan-aspect bij een omgevingsbesluit voorziet het nieuw ontworpen artikel 91/18 dat in deze fase ook onderzocht moet worden of er geen milieueffectrapport moet opgesteld worden ten gevolge van de wijziging van het vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Als er in het aanvraagdossier voor een omgevingsbesluit aan de hand van een screening wordt nagegaan of een milieueffectbeoordeling is vereist, zal de vergunningverlenende overheid op basis van artikel 91/18 in deze fase bijkomend moeten onderzoeken of er daadwerkelijk sprake is van een klein gebied op een lokaal niveau of een kleine wijziging.

In de mate dat een passende beoordeling inhoudelijk onderzocht moet worden gedurende het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van een omgevingsvergunningsaanvraag, dient dit onderzoek dus te gebeuren in het kader van het onderzoek naar de ontvankelijkheid en volledigheid van de omgevingsvergunningsaanvraag. In dit verband kan verwezen worden naar wat hierover werd uiteengezet in het antwoord op de vorige vraag.

Wat de ruimtelijke veiligheidsrapportage betreft, dringt er opnieuw een voorstel tot herformulering op van het ontworpen artikel. Op die manier wordt het artikel 91/18 in overeenstemming gebracht met het nieuw voorgestelde punt 4° in de herformulering van het artikel 91/17. De nieuw voorgestelde formulering van het artikel 91/18 luidt:

‘Art. 91/18. Onverminderd het onderzoek, vermeld in artikel 21 en 22, onderzoekt de bevoegde vergunningverlenende overheid of de omgevingsambtenaar bij een aanvraag van omgevingsbesluit de effecten van het ontwerp van een ruimtelijk uitvoeringsplan en beslist de overheid of de omgevingsambtenaar op gemotiveerde wijze of er over de aanvraag een milieueffectrapport en/of een ruimtelijk veiligheidsrapport moet worden opgesteld’.”

33.2. De Raad van State neemt hiervan akte.

Artikel 138

34. In het ontworpen artikel 91/19 van het Omgevingsvergunningsdecreet is er sprake van “de plannende overheid”. Aangenomen wordt dat hiermee de overheid wordt bedoeld die

bevoegd is voor de planwijziging in het kader van het omgevingsbesluit. Het past om dit in de tekst te verduidelijken.

Dezelfde opmerking geldt voor de overige artikelen in het voorontwerp waarin dit begrip wordt gebruikt.

Artikel 142

35.1. Gevraagd hoe het ontworpen artikel 91/22, § 1, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet moet worden samen gelezen met het ontworpen artikel 91/20, § 5, eerste lid, waarin geen vervalt termijn wordt opgelegd voor de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: Gecoro) en de Provinciale Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: Procoro) en een advies van deze instanties bijgevolg verplicht lijkt, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 91/20, § 5, eerste lid verduidelijkt het verschil in de ‘gestelde termijn’ voor het advies van de GECORO of PROCORO ten opzichte van de adviestermijn voor de andere adviesinstanties. Dit gebeurt door het volgende te bepalen:

‘§5. Behoudens het advies van respectievelijk de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening of de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening worden de adviezen uitgebracht binnen een vervalt termijn van dertig dagen, die ingaat op de dag nadat de adviesvraag is ontvangen.’”

Dit wordt ook verduidelijkt in de memorie van toelichting. Er geldt geen vervalt termijn van dertig dagen na de adviesvraag voor de Gecoro of Procoro omdat deze instanties pas advies dienen uit te brengen na het afsluiten van het openbaar onderzoek. Op die manier kan de Gecoro of Procoro in haar advies ook rekening houden met alle standpunten, bezwaren en opmerkingen die werden geuit tijdens het openbaar onderzoek, alsook met alle overige verleende adviezen.

Het is dus niet zo dat uit de woorden “behoudens het advies van respectievelijk de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening of de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening” van het ontworpen artikel 91/20, § 5, eerste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet volgt dat een advies van de Gecoro verplicht is omdat er geen vervalt termijn wordt opgelegd.

De vervalt termijn voor het advies van de Gecoro zit daarentegen vervat in de eerste paragraaf van het nieuw ontworpen artikel 91/22, § 1, eerste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet:

“Art. 91/22. § 1. Als het college van burgemeester en schepenen de bevoegde vergunningverlenende overheid is, bundelt en coördineert de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening alle adviezen, vermeld in artikel 91/20, § 2, en alle opmerkingen en bezwaren over de voorziene wijziging van het vigerende plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan uit het openbaar onderzoek, en brengt binnen 45 dagen na het einde van het openbaar onderzoek een gemotiveerd advies daarover uit bij de gemeenteraad. Het advies bevat de integrale adviezen van de deputatie en het departement. Op hetzelfde ogenblik bezorgt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening de gebundelde adviezen, opmerkingen en bezwaren aan het college van burgemeester en schepenen.”

35.2. Het past dit in de memorie van toelichting te verduidelijken.

Artikel 149

36. De gemachtigde bevestigde dat de woorden “ontwerp van” tussen de woorden “eerder vastgestelde” en “ruimtelijk uitvoeringsplan” in het ontworpen artikel 91/27_van het Omgevingsvergunningsdecreet moeten worden weggelaten.

Artikelen 173 en 174

37.1. Het ontworpen artikel 5.4.11 van het DABM betreft de algemene en gerichte evaluaties van de milieuvoorwaarden van toepassing op een ingedeelde inrichting of activiteit. Het ontworpen artikel 5.4.12 van het DABM betreft de behandeling van de aanvraag tot evaluatie volgens de modulaire procedure in het Omgevingsvergunningsdecreet. Er wordt voorgesteld om niet langer twee procedures te doorlopen (eerst een evaluatieprocedure, gevolgd door een bijstellingsprocedure) maar slechts één procedure.

37.2. De stellers van het voorontwerp dienen rekening te houden met artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet dat met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu een *standstill*-verplichting bevat die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau, dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.¹⁴² De opname van het *standstill*-beginsel in artikel 1.2.1, § 2, van het DABM verleent er in die context een specifieke juridische waarde aan.¹⁴³ Teneinde de inachtneming van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting te toetsen, dient rekening te worden gehouden met de eventuele achteruitgang die zou worden waargenomen tussen het waarborgniveau dat werd geboden door de wetgeving vóór de wijzigingen en het waarborgniveau dat wordt geboden na diezelfde wijzigingen. Die achteruitgang kan aanzienlijk zijn, los van de vraag of de wetgeving die een lagere mate van bescherming biedt, in overeenstemming is met de Europese minimumvereisten ter zake.¹⁴⁴

¹⁴² Zie GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; vergelijk GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.4.2: “Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”; GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.33.2, GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.30.2; GwH 21 oktober 2021, nr. 148/2021, B.25: “Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”; GwH 20 oktober 2022, nr. 133/2022, B.14.1.

¹⁴³ *Parl.St.* VI.Parl. 1994-95, nr. 718/1, 24; RvS 2 mei 2019, nr. 244.351, vzw Aktiegroep Leefmilieu Kempen, nr. 33; RvS 8 februari 2021, nr. 249.746, vzw Aktiegroep Leefmilieu Kempen, nr. 22; RvS 19 november 2021, nr. 252.163, *Monsieurs e.a.*, nr. 9.2.

¹⁴⁴ Zie GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.4.2 en B.13.1.

De voormelde *standstill*-verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze de bevoegde wetgever zou verbieden wijzigingen aan te brengen aan het DABM. Zij verbiedt enkel maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording wordt gegeven. Zij onttrekt de bevoegde overheid niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.¹⁴⁵

37.3. Gevraagd hoe de betrokken bepalingen van het voorontwerp worden verantwoord in het licht van de *standstill*-verplichting, antwoordde de gemachtigde:

“Zowel het oude als het nieuwe artikel 5.4.11 stellen dat de milieuvoorwaarden geëvalueerd moeten worden waarbij nagegaan moet worden of de milieuvoorwaarden in de omgevingsvergunning moeten worden bijgesteld.

Het voortschrijdend meerjarenprogramma blijft behouden en wordt uitgebreid naar alle evaluaties. Dit meerjarenprogramma wordt jaarlijks openbaar gemaakt.

Nieuw is dat de opstart van de evaluatie niet langer bij de bevoegde dienst van de gemeente of de commissies gelegd wordt maar dat er gekozen wordt voor een kennisgeving door de overheid van de te evalueren maatregelen aan de exploitant met de vraag om binnen een bepaalde termijn een evaluatieformulier en eventuele vraag tot bijstelling van de milieuvoorwaarden voor te leggen aan de bevoegde overheid. Hoe en door wie de exploitant op de hoogte gebracht moet worden van de te evalueren maatregelen moet nog nader bepaald worden. Dit zou het Departement Omgeving kunnen zijn, VMM, OVAM,...

Zo de exploitant nalaat om binnen de meegedeelde termijn een evaluatieformulier in te dienen, kan de toezichthouder hem aanmanen om dit alsnog te doen.

Daarnaast blijft er steeds de mogelijkheid voor de overheid (adviesinstanties, bevoegde overheid, toezichthouder) om een bijstelling op te starten met toepassing van artikel 82 van het Omgevingsvergunningendecreet. Deze mogelijkheid werd niet herhaald in de bepalingen met betrekking tot de evaluaties om te vermijden dat exploitanten aangespoord zouden worden om een wachtende houding aan te nemen.

De nieuwe regeling heeft het voordeel dat de exploitant gevraagd wordt een zelfevaluatie te doen zodat de bevoegde overheid over de nodige gegevens beschikt om een beslissing te nemen. In de huidige praktijk wordt immers te vaak vastgesteld dat de overheid niet over de nodige gegevens beschikt en over te weinig middelen beschikt om de nodige gegevens te bekomen. Met de nieuwe regeling wordt de zelfevaluatie ook openbaar gemaakt (art. 28), wat nu niet het geval is. Er wordt ook advies gevraagd aan de adviesinstanties.

Bij het uitwerken van de nieuwe werkwijze werd ook al rekening gehouden met de in voorbereiding zijnde herziening van de IED-richtlijn waarin sprake is van an assessment of the operator.

‘article 15 The competent authority shall set the strictest achievable emission limit values by applying BAT in the installation, considering the entire range of the emission levels associated with the best available techniques (BAT-AELs) to ensure that, under normal operating conditions, emissions do not exceed the BAT-AELs as laid down in the decisions on BAT conclusions referred to in Article 13(5).

¹⁴⁵ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.17.1; adv.RvS 75.419/16 van 21 februari 2024 over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen wat betreft de dringende verwerking van afvalstoffen’.

The emission limit values shall be based on an assessment by the operator of the entire BAT-AEL range, analysing the feasibility of meeting the strictest end of the BAT-AEL range and demonstrating the best overall performance that the installation can achieve by applying BAT as described in BAT conclusions, having regard to possible cross-media effects. The emission limit values shall be set through either of the following:

(a) setting emission limit values expressed for the same or shorter periods of time and under the same reference conditions as the emission levels associated with the best available techniques; or

(b) setting different emission limit values than those referred to under point (a) in terms of values, periods of time and reference conditions’.”

37.4. De door de gemachtigde gegeven toelichting doet er op het eerste gezicht niet van blijken dat de ontworpen wijzigingen een aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu zouden impliceren. De afdeling Wetgeving van de Raad van State beschikt evenwel over onvoldoende inzicht in alle juridische en feitelijke gegevens om hierover uitsluitel te geven.

Indien deze wijzigingen evenwel in het licht van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet alsnog een aanzienlijke achteruitgang zouden inhouden ten opzichte van de bestaande wetgeving, zullen de stellers van het voorontwerp moeten kunnen aantonen dat die maatregelen redelijk verantwoord zijn in het licht van de nagestreefde doelstelling van algemeen belang.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC