



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.310/16
van 27 mei 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’

Op 29 april 2024 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 21 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 mei 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe aanpassingen te doen in de bijlagen 1 en 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 ‘tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’.

2.1. Artikel 1 van het ontwerp bevat aanpassingen aan bijlage 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015, waarin de “Vlaamse projecten”, vermeld in artikel 2, eerste lid, 11°, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ worden aangeduid.¹ Zo wordt de beslissing over busbanen die functioneren binnen een hoogwaardig bovenlokaal openbaar vervoersnet, voor zover ze niet gelegen zijn langs of in een bestaande weg, een bevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 1, 1°, van het ontwerp). Met betrekking tot golfterreinen wordt bepaald dat de Vlaamse Regering enkel bevoegd is voor de beslissing over de aanleg of oppervlakte-uitbreiding van golfterreinen van achttien holes of meer, oefenholes niet inbegrepen (artikel 1, 6°).

Er wordt ook voorzien in de vervanging van bijlage 1, tweede lid, 19°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015, op grond waarvan aanvragen met betrekking tot gebouwen of gebouwencomplexen met een totale nuttige vloeroppervlakte, met uitsluiting van de nuttige vloeroppervlakte met de functies wonen, landbouw in de ruime zin en industrie en bedrijvigheid, van minstens 50.000 m², gelegen buiten gemeenten met meer dan 200.000 inwoners, een bevoegdheid van de Vlaamse Regering zijn. De ontworpen wijziging zorgt ervoor dat de Vlaamse Regering nog slechts bevoegd is voor de oprichting van dergelijke gebouwen of gebouwencomplexen, voor de uitbreiding van gebouwen of gebouwencomplexen waarbij de voormelde totale nuttige vloeroppervlakte voor het eerst 50.000 m² zal overschrijden en voor de uitbreiding van gebouwen of gebouwencomplexen met een voormelde totale nuttige vloeroppervlakte van minstens 50.000 m² waarbij door de uitbreiding een drempel overschreden wordt van een veelvoud van 5.000 m² (artikel 1, 5°, van het ontwerp).

Verder worden nog enkele kleinere wijzigingen doorgevoerd, zoals de wijziging van het begrip ‘zeehavens’ naar ‘zeehavengebieden’ (artikel 1, 2°), de schrapping van de vereiste dat maatregelen voor de versterking van de zeewering worden opgenomen in het Masterplan Kustveiligheid (artikel 1, 3°) en de wijziging van de bewoording ‘berging en verwerking van

¹ Namelijk “de door de Vlaamse Regering limitatief aangewezen projecten waarvoor de Vlaamse Regering bevoegd is om in eerste administratieve aanleg een beslissing te nemen”.

splijtstoffen' in 'berging van verbruikte splijtstof of radioactief afval of verwerking van splijtstoffen' (artikel 1, 4°).

Ten slotte wordt de bevoegdheid voor beslissingen over infrastructuur met openbaar karakter voor al dan niet draadloze communicatienetwerken voor radiocommunicatie, telefoonverkeer, televisie, internet of andere, die als een bovenlokaal netwerk functioneren, van de Vlaamse Regering overgedragen naar de deputatie (artikelen 1, 7°, en 2, 5°).

2.2. Artikel 2 bevat aanpassingen aan bijlage 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015, waarin de “provinciale projecten”, vermeld in artikel 2, eerste lid, 9°, van het decreet van 25 april 2014 worden aangeduid.² Aanvragen met betrekking tot fietspaden die functioneren binnen een bovenlokaal fietsnetwerk, voor zover ze niet gelegen zijn langs een weg of waterweg, worden aan het provinciaal niveau onttrokken (artikel 2, 1°, van het ontwerp), net als aanvragen met betrekking tot de natte en droge infrastructuur met openbaar karakter van onbevaarbare waterlopen van de derde categorie (artikel 2, 2°). De bevoegdheid van de deputatie voor aanvragen met betrekking tot recreatieve terreinen beheerd door gewest of provincie wordt beperkt tot de aanleg of oppervlakte-uitbreiding ervan (artikel 2, 3°), terwijl aanvragen over golfterreinen enkel op provinciaal niveau worden behandeld voor zover het gaat om de aanleg of oppervlakte-uitbreiding van golfterreinen met meer dan acht holes maar minder dan achttien holes, oefenholes niet inbegrepen (artikel 2, 4°). Aanvragen met betrekking tot ontginningsgebieden worden geschrapt (artikel 2, 5°).

Er wordt ook voorzien in de vervanging van bijlage 2, tweede lid, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015, op grond waarvan aanvragen met betrekking tot kleinhandelsactiviteiten met een netto handelsoppervlakte van meer dan 20.000 m², gelegen buiten de gemeenten Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout, een bevoegdheid van de deputatie zijn. De ontworpen wijziging zorgt ervoor dat de deputatie nog slechts bevoegd is voor de oprichting van dergelijke gebouwen of gebouwencomplexen, voor de uitbreiding van gebouwen of gebouwencomplexen waarbij de totale netto handelsoppervlakte voor het eerst 20.000 m² zal overschrijden en voor de uitbreiding van gebouwen of gebouwencomplexen met een totale netto handelsoppervlakte van minstens 20.000 m² waarbij door de uitbreiding een drempel overschreden wordt van een veelvoud van 2.000 m² (artikel 2, 6°, van het ontwerp).

2.3. Artikel 3 bevat een overgangsregeling.

Volgens artikel 4 treedt het te nemen besluit in werking op 1 oktober 2024.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2, eerste lid, 9° en 11°, van het decreet van 25 april 2014, waarnaar wordt verwezen in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef.

² Namelijk “de door de Vlaamse Regering limitatief aangewezen projecten waarvoor de deputatie bevoegd is om in eerste administratieve aanleg een beslissing te nemen”.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De toewijzing van de beslissing over aanvragen met betrekking tot busbanen die functioneren binnen een hoogwaardig bovenlokaal openbaar vervoersnet, voor zover ze niet gelegen zijn langs of in een bestaande weg, aan de Vlaamse Regering (artikel 1, 1°, van het ontwerp) heeft als gevolg dat voortaan nog slechts één administratieve aanleg beschikbaar zal zijn voor die Vlaamse projecten.

4.1. Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van een gezond leefmilieu een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.³ De opname van het *standstill*-beginsel in artikel 1.2.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ verleent er in die context een specifieke juridische waarde aan.⁴

De voormelde *standstill*-verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze de bevoegde overheid zou verbieden wijzigingen aan te brengen in het vergunningenstelsel inzake stedenbouw en milieu. 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 geboden. De verplichting onts zegt de overheid niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.⁵

De mogelijkheid tot inspraak bij de vergunningenprocedures biedt een waarborg voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Deze inspraak wordt in beginsel verwezenlijkt door de organisatie van een openbaar onderzoek. Het recht om te worden gehoord biedt een bijkomende mogelijkheid tot inspraak.⁶

4.2. De nota aan de Vlaamse Regering vermeldt het volgende over de bescherming van het recht op een gezond leefmilieu:

³ 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.

⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 1994-95, nr. 718/1, 24; RvS 2 mei 2019, nr. 244.351, vzw Aktiegroep Leefmilieu Kempen, nr. 32; 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.

⁵ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.17.1.

⁶ GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; adv.RvS 72.683/1 van 30 december 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 mei 2023 ‘houdende wijzigingen aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, II, IC, ID en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen’, opmerking 6.1.

“Een verschuiving van de bevoegdheid inzake vergunningverlening in eerste aanleg zal geen achteruitgang van het leefmilieu met zich meebrengen.

De vergunningverlenende overheid is en blijft immers gebonden door dezelfde inhoudelijke beoordelingscriteria (stedenbouwkundige voorschriften en hun afwijkmogelijkheden, Vlarem-normen, sectorale wetgeving, luchtvaarterfdienstbaarheden, m.e.r.-regelgeving, ...). Artikel 23 van de Grondwet wordt door de wijziging niet geschonden. Bovendien zijn de wijzigingen ingegeven vanuit redenen van algemeen belang, met name een duidelijke en logische bevoegdheidsverdeling.

Bovendien is nog steeds een beroepsmogelijkheid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (en in cassatie bij de Raad van State) voorhanden. De toegang tot de rechter, die gegarandeerd wordt door het verdrag van Aarhus, is dan ook ten volle gerespecteerd.”

4.3. De afdeling Wetgeving merkte eerder in advies 68.883/1 van 6 april 2021 met betrekking tot het opheffen van een aantal administratieve beroepsmogelijkheden het volgende op:

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

Vermits niet met zekerheid kan worden gesteld dat deze zienswijze van het Grondwettelijk Hof kan worden getransponeerd op de opheffing van een administratieve beroepsmogelijkheid voor belanghebbende derden, maar evenmin kan worden uitgesloten, verdient het aanbeveling in de memorie van toelichting een verantwoording dienaangaande in het licht van artikel 23 van de Grondwet op te nemen.”⁷

De keuze voor de Vlaamse Regering als bevoegde overheid in eerste en enige administratieve aanleg voor aanvragen met betrekking tot busbanen die geen wegen volgen, houdt evenzeer de opheffing van een administratieve beroepsmogelijkheid in, zodat het om voormelde redenen niet kan worden uitgesloten dat de ontworpen wijzigingen als een aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu zouden worden beschouwd.

De stellers van het ontwerp zouden het best ook in het licht daarvan in de nota aan de Vlaamse Regering toelichten of er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang ten opzichte van de bestaande wetgeving, en moeten daarvoor in voorkomend geval een redelijke verantwoording bieden.⁸

⁷ Adv.RvS 68.883/1 van 6 april 2021 over een voorontwerp 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 materiaalkringlopen en afvalstoffen, wat betreft het opheffen van administratieve beroepsmogelijkheden’, opmerking 4.2.

⁸ Vergelijk adv.RvS 71.278/1 van 27 april 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het 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 Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’, opmerkingen 6 en 7.

5.1. Met betrekking tot de vervanging van bijlage 1, tweede lid, 19°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 (artikel 1, 5°, van het ontwerp) betreffende de gebouwen of gebouwencomplexen met een totale nuttige vloeroppervlakte van minstens 50.000 m², valt in de nota aan de Vlaamse Regering het volgende te lezen:

“De huidige formulering maakt dat kleine wijzigingen van deze gebouwen en gebouwencomplexen allemaal ook op Vlaams niveau moeten worden behandeld.

Zo moet Vlaanderen elke kleine wijziging behandelen van ziekenhuis Gasthuisberg te Leuven, van de universiteitsgebouwen te Leuven, van het shoppingcentrum te Wijnegem.

Vlaanderen dient zich te focussen op die dossiers die voor Vlaanderen van strategisch belang zijn. Latere veranderingen aan dergelijke projecten kunnen, wanneer het “kleinigheden” betreffen, beter op lokaal niveau behandeld worden. (...)

Let wel, deze regeling geldt – zoals vandaag de dag – niet voor aanvragen in gemeenten met meer dan 200.000 inwoners. Deze gemeenten worden verondersteld zelf voldoende expertise hierover te hebben opgebouwd.”

Wat betreft de hypothese van een uitbreiding van gebouwen of gebouwencomplexen met een totale nuttige vloeroppervlakte van minstens 50.000 m² waarbij door de uitbreiding een drempel overschreden wordt van een veelvoud van 5.000 m², wordt het volgende voorbeeld gegeven:

“Hier wordt gekozen voor een drempel van 10% van de grens van 50.000 m². Een drempel dus van 55.000, 60.000, 65.000, 70.000, ... Een eenvoudige illustratie:

o van 66.000 m² uitbreiden naar 69.000 m² => niet voor Vlaanderen

o van 69.000 m² uitbreiden naar 71.000 m² => wel voor Vlaanderen want drempel wordt overschreden.”

5.2. Door de ontworpen bepaling zullen inderdaad niet meer alle, maar nog steeds sommige uitbreidingen van de voormelde gebouwen of gebouwencomplexen door de Vlaamse Regering worden behandeld. Het voorbeeld illustreert niettemin dat de situatie zich kan voordoen waarin een uitbreiding van 3000 m² niet, maar een uitbreiding van 2000 m² wel door de Vlaamse Regering wordt beoordeeld, hoewel het gebouw of gebouwencomplex in beide gevallen de drempel van een totale nuttige vloeroppervlakte van 50.000 m², die in beginsel de bevoegdheid van de Vlaamse Regering bepaalt, reeds overschreed. Daarover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“U hebt gelijk dat de regeling ervoor zorgt dat kleine uitbreidingen mogelijks bij Vlaanderen terechtkomen terwijl grotere uitbreidingen die geen drempel overschrijden mogelijk niet bij Vlaanderen terechtkomen. Dit kan leiden tot complexe situaties. Een alternatief is te kijken naar de grootte van de gevraagde uitbreiding an sich. Dat zal in de praktijk eenvoudiger toepasbaar zijn.

In algemene zin moet opgemerkt worden dat, of een aanvraag door de gemeente, de provincie of Vlaanderen moet behandeld worden, de inhoudelijke beoordelingscriteria vastgelegd zijn in de VCRO en dus uniform zijn. Het gevaar voor een schending van het gelijkheidsbeginsel door het toewijzen van een aanvraag aan de ene of andere overheid, is dus verwaarloosbaar.”

Het staat aan de stellers van het ontwerp om te oordelen welke benadering hun doelstelling het best realiseert en de verantwoording ervan in de nota aan de Vlaamse Regering daarop af te stemmen.

6. Dezelfde opmerking kan, *mutatis mutandis*, worden gemaakt met betrekking tot de vervanging van bijlage 2, tweede lid, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 (artikel 2, 6°, van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

7. Artikel 3 van het ontwerp bevat een overgangsregeling waarbij, wat betreft het lot van een omgevingsvergunningsaanvraag die werd ingediend voor 1 oktober 2024 of een complex project waarvan de startbeslissing werd genomen voor diezelfde datum, telkens wordt verwezen naar de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden “zoals van kracht voor 1 juli 2024”. Gevraagd waarom wordt verwezen naar die datum, antwoordde de gemachtigde dat het om een vergissing gaat en dat naar 1 oktober 2024 zou moeten worden verwezen. De gemachtigde voegde ook het volgende toe:

“Bovendien is inmiddels vastgelegd dat een nieuwe versie van het digitale omgevingsloket gelanceerd wordt op 14 oktober 2024. Daarom wordt de datum beter aangepast naar 14 oktober 2024.”

Uit het antwoord van de gemachtigde lijkt te kunnen worden afgeleid dat de voormelde datum moet worden afgestemd op de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit. Daarmee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC