



RAAD VAN STATE afdeling Wetgeving

advies 53.889/AV/1
van 17 oktober 2013

over

een voorontwerp van decreet 'betreffende de
omgevingsvergunning'

Op 23 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport en de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 september 2013 en nogmaals verlengd tot 15 oktober 2013^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

Het voorontwerp is door de algemene vergadering^(**) onderzocht op 17 september 2013. De algemene vergadering was samengesteld uit Robert ANDERSEN, eerste voorzitter van de Raad van state, Marnix VAN DAMME, Yves KREINS, Pierre LIÉNARDY en Jo BAERT, kamervoorzitters, Jan SMETS, Pierre VANDERNOOT, Jacques JAUMOTTE, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, Lieven DENYS, Yves DE CORDT, Christian BEHRENDT en Johan PUT, assessoren, Danièle LANGBEEN, hoofdgriffier, en Michel FAUCONIER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 september 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur, en Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 oktober 2013.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

^(**) Opmerkingen 2 tot 8 werden behandeld door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt een procedureel kaderdecreet te scheppen voor een geïntegreerde vergunningsprocedure waarin zowel de stedenbouwkundige als de milieuaspecten van een voorgenomen project beoordeeld worden. Aldus beoogt het ontwerp een geïntegreerde vergunning tot stand te brengen, ‘de omgevingsvergunning’, waarin zowel de milieuvergunning, de stedenbouwkundige vergunning als de verkavelingsvergunning geïntegreerd zijn.

Het ontwerp regelt hiertoe de procedures voor het verlenen van de omgevingsvergunning, in eerste administratieve aanleg (hoofdstuk 2) en laatste administratieve aanleg (hoofdstuk 3). Daarnaast worden de duur van de omgevingsvergunning (hoofdstuk 4) en haar kenmerken geregeld (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 betreft de mogelijke vormen van bijstelling van de omgevingsvergunning, hoofdstuk 7 de schorsing of de opheffing ervan, en hoofdstuk 8 het verval en afstand van de omgevingsvergunning. Het beroep tegen beslissingen genomen in laatste administratieve aanleg wordt geregeld in hoofdstuk 9. Hoofdstuk 10 behandelt de melding. Hoofdstuk 11 groepeert de wijzigingsbepalingen waarna hoofdstuk 12 afrondt met de slotbepalingen.

BEVOEGDHEID

A. Algemeen

2. Naar luid van artikel 103, § 1, van het ontwerp kunnen de in laatste administratieve aanleg genomen uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissingen betreffende omgevingsvergunningen, alsook de beslissingen vermeld in artikel 109 van het ontwerp bestreden worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, die werd opgericht bij decreet van 18 mei 1999 ‘houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening’, toen nog om uitspraak te doen over beroepen die werden ingesteld tegen vergunnings-, validerings- en registratiebeslissingen inzake ruimtelijke ordening.¹ In artikel 103, §§ 2 tot 4, van het ontwerp worden de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor het instellen van een beroep, alsook de voorwaarden voor tussenkomst bepaald.

Uit artikel 2, eerste lid, 7° en 8°, van het ontwerp blijkt dat een omgevingsvergunning een “schriftelijke beslissing van de vergunningverlenende overheid houdende toelating voor een vergunningsplichtig project” is, die kan bestaan uit het geheel van stedenbouwkundige handelingen, het verkavelen van grond en de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten op een bepaalde locatie, of uit minstens één van die elementen, en die onderworpen zijn aan een vergunningsplicht. Hieruit kan worden opgemaakt dat de omgevingsvergunning neerkomt op een eenheidsvergunning waarin de thans bestaande stedenbouwkundige vergunning, de verkavelingsvergunning en de milieuvergunning worden samengevoegd. De omgevingsvergunning kan worden gevraagd voor handelingen of voor een exploitatie waarvoor thans één of meer van de voormelde thans bestaande vergunningen vereist

¹ Zie thans artikel 4.8.1 en volgende van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

is. De beslissingen vermeld in artikel 109 van het ontwerp zijn beslissingen over het eventuele meldingsplichtige of niet verboden karakter van de gemelde handelingen of exploitatie bij of krachtens artikel 5.4.3, § 3, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en artikel 4.2.2, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

3. De vraag rijst of de Vlaamse decreetgever bevoegd is om de beslechting van geschillen over bestuurlijke eindbeslissingen betreffende omgevingsvergunningen en beslissingen als bedoeld in artikel 109 van het ontwerp, toe te vertrouwen aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De daarvoor relevante grondwetsbepalingen zijn de artikelen 145, 146 en 161 van de Grondwet, die luiden als volgt:

“Art. 145. Geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen.

Art. 146. Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet. (...)

Art. 161. Geen administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet.”

De laatst aangehaalde (en hier ook meest relevante) grondwetsbepaling dateert van na de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’,² hetgeen impliceert dat de erin bedoelde regelingsbevoegdheid aan de federale wetgever is voorbehouden. Het is met andere woorden de federale wetgever die in beginsel bevoegd is om administratieve rechtscolleges op te richten en om hun bevoegdheden en de rechtspleging voor deze rechtscolleges te regelen.

Het beginsel van die federale bevoegdheid neemt evenwel niet weg dat de gemeenschappen en de gewesten die bevoegdheid kunnen betreden, maar dan enkel indien voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Daartoe is vereist dat een aan te nemen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest in kwestie, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betreffende bepalingen op de aangelegenheid slechts marginaal is.³ Deze mogelijkheid om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden vormt de uitzondering op het beginsel van de federale bevoegdheid.

4. De zesde staatshervorming brengt geen wijziging met zich mee wat betreft het zo-even geschetste juridisch kader voor de bevoegdheidsverdeling inzake de inrichting van administratieve rechtscolleges. De herziening van artikel 161 van de Grondwet werd niet

² Artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 9 augustus 1980.

³ Zie daarover ook meer uitvoerig J. VANPRAET, *De latente staatshervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2011, 115-123.

mogelijk gemaakt, noch door een opname in de herzieningsverklaring, noch door een opname in de tijdelijke bepaling bij artikel 195 van de Grondwet.

B. Toepasselijkheid van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980

1. Beoordeling door het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 8/2011

5. Het decreet van 18 mei 1999 waarbij de Raad voor Vergunningsbetwistingen was opgericht, werd voor het Grondwettelijk Hof aangevochten, onder meer wat betreft de bevoegdheid van het Vlaams Gewest om een dergelijk administratief rechtscollege op te richten. Bij arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011 heeft het Hof na een analyse van de parlementaire voorbereiding geoordeeld dat voor die oprichting wel degelijk is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:

“B.8.7.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de oprichting van een administratief rechtscollege noodzakelijk achtte, enerzijds, om het beroep bij de Vlaamse Regering te vervangen door een beroepsprocedure bij een onpartijdige en onafhankelijke instantie die over voldoende expertise zou beschikken om te kunnen oordelen of vergunningsbeslissingen in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening en, anderzijds, om een snelle afhandeling van dat beroep te kunnen verzekeren. Het blijkt niet dat die beoordeling onjuist is.

B.8.8. De aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke beslissing waarbij een vergunning wordt uitgereikt of geweigerd, een as-builtattest wordt uitgereikt of geweigerd of een constructie al dan niet wordt opgenomen in een vergunningsregister leent zich tot een gedifferentieerde regeling aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien.

B.8.9. De weerslag op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid is tenslotte marginaal, nu de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen is beperkt tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen vermeld in artikel 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999.

B.8.10.1. Luidens artikel 160 van de Grondwet worden de bevoegdheid en de werking van de Raad van State door de wet bepaald. Op grond van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak over ‘de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen’.

B.8.10.2. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen werd uitdrukkelijk bevestigd dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van het voormelde artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als cassatierechter optreedt ten aanzien van de uitspraken van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Parl. St., Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 211), hetgeen te dezen noodzakelijk is in het licht van de beoordeling van het marginaal karakter van de maatregel.

B.8.10.3. Bijgevolg beperken de bestreden bepalingen niet op overdreven wijze de bevoegdheden van de Raad van State, zodat de decreetgever slechts op marginale wijze is getreden op de ter zake aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid.”

De Raad van State moet thans onderzoeken of, mede in het licht van dit arrest, de verdere bevoegdheidsuitbreiding van de Raad voor Vergunningsbetwistingen kan worden ingepast in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

2. Verantwoording in de memorie van toelichting

6. In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt op uitvoerige wijze betoogd dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan. Vooreerst wordt erop gewezen dat met de omgevingsvergunning zowel aspecten van stedenbouw en ruimtelijke ordening (de vroegere stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsvergunning) als leefmilieuaspecten (de vroegere milieuvergunning) worden geïntegreerd in één vergunning. De uitbreiding van de bevoegdheden van de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt door de stellers van het ontwerp noodzakelijk geacht voor een gespecialiseerde en geïntegreerde beoordeling op gewestniveau van de rechtmatigheid van de voormelde beslissingen, omwille van het complexe en technische toetsingskader en de efficiëntiewinsten en de grotere rechtszekerheid die worden verkregen door het voorkomen van twee parallelle procedures, voor de bevordering van de eenheid van rechtspraak en rechtsvorming over de materie, en voor een snelle en efficiënte dossierafhandeling en rechtsbescherming met gebruik van nieuwe rechtstechnieken dat kan leiden tot een aangepast rechtsherstel, waarvan de operationele noden door de Vlaamse decreetgever zelf snel kunnen worden ingevuld. Tevens wordt de aandacht gevestigd op het gegeven dat zowel het contentieux met betrekking tot stedenbouwkundige vergunningen als het contentieux met betrekking tot milieuvergunningen complex is en dat de uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het mogelijk maakt te voorkomen dat twee afzonderlijke en parallelle jurisdictionele beroepen (elk volgens een eigen rechtspleging) moeten worden doorlopen, één voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en één voor de Raad van State. De keuze voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen als enig rechtscollege voor betwistingen met betrekking tot de omgevingsvergunning wordt verantwoord op grond van de overweging dat het zwaartepunt van de rechtsbescherming inzake vergunningen reeds vier jaar bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ligt, nu de stedenbouwkundige vergunningen het overgrote deel vormen van het toekomstige contentieux inzake de omgevingsvergunning. De stellers van het ontwerp argumenteren tevens dat de overheveling van het stedenbouwcontentieux naar de Raad van State bovendien een rechtsonzekere situatie zou creëren voor de rechtszoekenden.

De weerslag op de federale bevoegdheidssfeer wordt in de memorie van toelichting als marginaal bestempeld, omdat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een bevoegdheid behoudt of verkrijgt voor administratieve cassatieberoepen tegen de arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en er door de toekenning van schorsings- en vernietigingsbevoegdheid aan de laatstgenoemde voor beslissingen over een omgevingsvergunning waarin de milieuvergunning is opgenomen, slechts een beperkt volume aan geschillen aan de eerstgenoemde wordt onttrokken, terwijl er voorts volstrekt geen impact is op de mogelijkheden om zich tot de federale justitiële rechtscolleges te wenden. De stellers van

het ontwerp argumenteren ook dat de Raad van State bevoegd blijft voor de omgevingsvergunningen voor “complexe projecten”, namelijk projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang waarvoor een planologische bestemmingswijziging vereist is.

Inzake de mogelijkheid tot een gedifferentieerde regeling wordt in de memorie van toelichting ten slotte nog verwezen naar de beoordeling daarvan in arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof.

3. Beoordeling

7. Wat betreft de voorwaarden inzake de noodzakelijkheid en de marginale weerslag meent de Raad van State dat in de memorie van toelichting voldoende elementen naar voor worden gebracht om de ontworpen uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het licht van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te verantwoorden. Daarbij kunnen in het bijzonder de volgende elementen worden benadrukt.

Vooreerst leunt de aangelegenheid van leefmilieu inhoudelijk nauw aan bij de aangelegenheid van ruimtelijke ordening en stedenbouw en vertonen beide aangelegenheden een gelijkaardige techniciteit. Het gegeven dat door middel van de in te stellen omgevingsvergunning voortaan slechts één beslissing wordt genomen over deze twee inhoudelijk verwante aangelegenheden verantwoordt dat het contentieux wordt toevertrouwd aan één enkel administratief rechtscollege. Het zou immers niet zinvol zijn om geschillen over eenzelfde overheidsbeslissing aan verschillende rechtscolleges toe te vertrouwen die elk over een onderscheiden aspect (enerzijds ruimtelijke ordening en stedenbouw en anderzijds leefmilieu) van deze overheidsbeslissing zouden moeten oordelen. Uit de omstandigheid dat het contentieux inzake stedenbouw nu reeds is toevertrouwd aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen vermogen de stellers van het ontwerp af te leiden dat deze raad ook het contentieux van de omgevingsvergunning kan behandelen en dat deze raad, gelet op de aangepaste benoemingsvoorwaarden⁴, in elk geval in de toekomst over een voldoende expertise zal beschikken met het oog op dat uitgebreide contentieux. De keuze voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, veeleer dan voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kan bovendien worden verantwoord aan de hand van het gegeven dat het grootste gedeelte van hetgeen thans overeenstemt met het toekomstige contentieux van de omgevingsvergunningen, nu reeds door de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt behandeld. Hieruit kan worden afgeleid dat de ontworpen uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen voldoet aan de voorwaarde van de noodzakelijkheid.

⁴ Zie tevens de artikelen 348 en 349 van het ontwerp die de artikelen 4.8.34, § 1, tweede lid, 3°, en 4.8.35, § 2, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wijzigen en waarbij voortaan niet alleen op het domein van ruimtelijke ordening en stedenbouw, maar ook op het domein van het Vlaamse milieurecht, een grondige kennis wordt vereist in hoofde van de raadsleden van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Door de wijziging aangebracht aan artikel 4.8.2, eerste lid, 1°, van dezelfde codex zal deze raad immers bevoegd worden om uitspraak te doen over de beroepen die zullen worden ingesteld tegen beslissingen over omgevingsvergunningen vermeld in hoofdstuk 9 van het ontworpen decreet.

Wat de marginale weerslag betreft op de federale bevoegdheid inzake de oprichting van administratieve rechtscolleges kan daarenboven nog worden vastgesteld dat de uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen voldoet aan de door het Grondwettelijk Hof toegepaste beoordelingselementen, aangezien enkel geschillen met betrekking tot individuele beslissingen worden toevertrouwd aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd blijft als cassatierechter voor deze geschillen. Gelet op de zo-even reeds geschetste nauwe samenhang tussen de aangelegenheid van ruimtelijke ordening en stedenbouw enerzijds en de aangelegenheid van leefmilieu anderzijds, moet ook niet worden nagegaan of de vrij beperkte omvang van het contentieux dat thans bijkomend wordt opgedragen aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen wel verenigbaar is met de voorwaarde van een marginale weerslag op de voorbehouden federale bevoegdheid inzake de inrichting van administratieve rechtscolleges. Evenmin moet in die omstandigheid worden nagegaan of de gehele omvang van de bevoegdheden van administratieve rechtscolleges van het Vlaamse Gewest, als gevolg van het aannemen van het thans onderzochte voorontwerp van decreet, aan die voorwaarde blijft voldoen.

Om dezelfde redenen, doen de evolutie van de feitelijke gegevens sinds arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk hof, in het bijzonder inzake het wegwerken van de achterstand bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de aangelegenheden ruimtelijke ordening en stedenbouw enerzijds en leefmilieu anderzijds, evenals de versnelling van de procedures voor de Raad van State,⁵⁻⁶ geen afbreuk aan de zo-even weergegeven beoordeling van zowel de noodzakelijkheid als de marginale weerslag.

In arrest nr. 8/2011 wordt ten slotte overwogen dat de aangelegenheid van de organisatie van administratieve rechtscolleges zich leent tot een gedifferentieerde regeling, aangezien ook op federaal niveau uitzonderingen bestaan op de algemene bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het gegeven dat met de ontworpen regeling bijkomende bevoegdheden worden toevertrouwd aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen doet geen afbreuk aan deze vaststelling, zodat ook aan de voorwaarde van de mogelijkheid van een gedifferentieerde regeling is voldaan.

8. De Raad van State concludeert dat in het onderhavige geval voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en dat de ontworpen regeling dan ook verenigbaar is met de bevoegdheidsverdelende regels.

⁵ Zie overweging B.8.7.2 van het voormelde arrest, waarin gewag wordt gemaakt van het verzekeren van een “snelle afhandeling” van het beroep voor het betrokken administratief rechtscollege.

⁶ In dit verband kan tevens worden verwezen naar een wetsontwerp ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2277/1, waarover de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving op 11 juni 2013 advies 53.317/AV heeft gegeven en dat verscheidene hervormingen bevat van de bevoegdheid van en de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak, die de door deze afdeling geboden rechtsbescherming moeten verbeteren.

VORMVEREISTEN

9. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde adviezen van SARO, Minaraad, SERV en SALV van respectievelijk 5, 6, 10 en 18 juni 2013 kan worden opgemaakt dat bij de raadpleging van deze strategische adviesraden nog geen uitsluitel bestond over een zeer fundamenteel punt, namelijk de vraag of het contentieux in verband met de omgevingsvergunningen zou worden toevertrouwd aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dan wel aan de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Eerst nadat de voormelde strategische adviesraden hun advies hebben gegeven, heeft de Vlaamse Regering op 19 juli 2013 bij de tweede principiële goedkeuring van het voorliggende voorontwerp en van het voorontwerp van decreet ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden advies 53.941/AV/3 geeft, beslist om het contentieux in verband met de omgevingsvergunningen alsnog toe te vertrouwen aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Deze fundamentele inhoudelijke wijziging heeft uiteraard belangrijke gevolgen voor de advisering door de voornoemde adviesraden. Opdat de strategische adviesraden, mede ten behoeve van de bespreking van de twee betrokken ontwerpen van decreet in het Vlaams Parlement, een deskundig advies kunnen geven over de aan hen voorgelegde teksten, moeten beleidskeuzen die nog een beduidende invloed kunnen hebben op de inhoud en de draagwijdte van deze teksten, voordien worden uitgeklaard en niet nadat de strategische adviesraden reeds hun advies hebben gegeven over een tekstversie die achteraf beschouwd achterhaald blijkt te zijn.

De Raad van State betreurt deze gang van zaken en beveelt aan om de strategische adviesraden opnieuw te raadplegen, zodat zij desgevallend aanvullende opmerkingen kunnen formuleren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

10. In verscheidene bepalingen van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om “nadere regels” of “verdere regels” te bepalen.

De draagwijdte van die machtigingen is niet steeds duidelijk.

Indien hiermee niets meer wordt beoogd dan wat reeds vervat is in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, is een specifieke machtiging aan de Vlaamse Regering niet noodzakelijk. Dit is het geval in de artikelen 34, 48, 68, § 4, 89, 210, 214, en 387, § 5, laatste lid, van het ontwerp. Het behoud van de betrokken bepaling kan wel worden gebillijkt indien de stellers van het ontwerp geen enkele twijfel willen laten bestaan over de mogelijkheid tot optreden van de Vlaamse Regering.

Indien men de machtigingen aan de Vlaamse Regering evenwel verder wil doen reiken dan wat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat, met name wanneer men ermee

de Vlaamse Regering zou willen toelaten decretale bepalingen aan te vullen (bijvoorbeeld door bijkomende materiële of procedurele voorwaarden in te voeren), dient het voorwerp ervan voldoende te worden gepreciseerd. Aldus dient de draagwijdte van de bedoelde machtigingen in de artikelen 66, 71, § 3, 106, 184, 199, 207, en 213 van het ontwerp te worden verduidelijkt.

11. In het ontwerp zijn een aantal bepalingen opgenomen met voorschriften die resulteren in een stilzwijgende weigeringsbeslissing in eerste aanleg, namelijk de artikelen 30, § 4, 44, § 2, 67, § 2, tweede lid, 87, § 4, en 387, § 4. Ook zijn een aantal bepalingen opgenomen waarbij het uitblijven van een beslissing in beroep, leidt tot een definitief geworden beslissing in eerste aanleg, namelijk de artikelen 64, § 3, 67, § 2, derde lid, 88, § 2, tweede lid, en 387, § 5.

In dit verband moet worden gewezen op de ernstige bezwaren die bestaan tegen het procedé van de stilzwijgende weigeringsbeslissing, dat te dezen wordt gehanteerd, met name op het vlak van de rechtszekerheid en de waarborgen voor de rechtzoekende. Onder meer ontberen impliciete weigeringsbeslissingen de waarborg dat een reëel onderzoek wordt gevoerd en de waarborg van formele motivering en is er, uiteraard, geen kennisgeving of bekendmaking.

12. Als procedureel kaderdecreet voor een geïntegreerde vergunningsprocedure waarin zowel de stedenbouwkundige als de milieuaspecten van een voorgenomen project beoordeeld worden volgens een geïntegreerde vergunningsprocedure, moeten de ontworpen voorschriften in overeenstemming zijn met richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

Het is aangewezen om in de memorie van toelichting te verduidelijken welke bepalingen van het ontwerp de omzetting vormen van de bepalingen uit de genoemde richtlijn.⁷

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 2

13. Vraag is of ter wille van de leesbaarheid de definitie van het begrip “project” in artikel 2, eerste lid, 8°, van het ontwerp niet beter wordt geredigeerd als volgt:

“het geheel van het verkavelen van grond, stedenbouwkundige handelingen en de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten op een bepaalde locatie, of minstens een van die elementen, dat is onderworpen aan de vergunnings- of meldingsplicht vermeld in artikel 4;”.

⁷ De gemachtigde verschaft de volgende concordantietabel met betrekking tot de omzetting van de vermelde richtlijn 2011/92/EU: “Artikel 21 van het ontwerp: omzetting van artikel 6, lid 2 t.e.m. 6 van Richtlijn 2011/92/EU; Artikelen 18, 19, 37 en 38 van het ontwerp: omzetting van artikel 4, leden 2 en 3 van Richtlijn 2011/92/EU; Artikel 156 van het ontwerp (ontworpen artikel 4.3.4 DABM): artikel 4.3.4, par. 4: omzetting van artikel 5, lid 2 RL 2011/92/EU; artikel 4.3.4, par. 2: omzetting van artikel 7, lid 1 RL 2011/92/EU; Artikel 160 van het ontwerp (ontworpen artikel 4.3.8 DABM): artikel 4.3.8, par. 2 en artikel 24 van het ontwerp: omzetting van artikel 6, lid 1 + artikel 7, lid 3 RL 2011/92/EU”.

Artikel 3

14. Krachtens artikel 3, derde lid, van het ontwerp gelden de bepalingen van het ontworpen decreet voor projecten die onder de toepassing vallen van een Europese verordening, in de mate zij niet strijdig zijn met de bepalingen van de toepasselijke verordening.

Op de vraag wanneer er “strijdigheid is met een Europese verordening”, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Er kan sprake zijn van tegenstrijdigheden met Europese verordeningen voor wat betreft de beslissingstermijnen die in het decreet worden vastgelegd. Omwille van bepaalde procedures uitgeschreven in Europese verordeningen is het mogelijk dat een Europese verordening langere beslissingstermijnen toelaat. Voorbeelden hiervan kunnen teruggevonden worden in Verordening EG nr. 708/2007 inzake het gebruik van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten in aquacultuur. Zo moet overeenkomstig artikel 10.1 van deze verordening de termijn die de aanvrager nodig heeft om nadere informatie te verstrekken niet meegerekend worden. Bovendien kan overeenkomstig artikel 10.2 van deze verordening de ICES verzocht worden een advies te geven waardoor een aanvullende termijn van zes maanden is toegestaan. Tenslotte is overeenkomstig artikel 11 van deze verordening een aanvullende termijn van 8 maanden voorzien wanneer de verplaatsingen gevolgen hebben voor naburige lidstaten.”

Zodra een project valt onder de toepassing van een rechtstreeks werkende verordening, gelden de bepalingen van die verordening. Overeenkomstig artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft een verordening een algemene strekking en is zij verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Wanneer voor een bedoeld project het ontworpen decreet niet strijdig is met de van toepassing zijnde verordening, is het nog steeds de verordening die dient te worden toegepast. De bepalingen van het ontwerp kunnen enkel aanvullend werken. Men vervange dan ook de zinsnede “in de mate dat zij niet strijdig zijn met” door de zinsnede “in de mate zij een aanvulling vormen op”.

Artikel 4

15. Aangezien artikel 4, 1° en 2°, van het ontwerp telkens een limitatieve en geen exemplarische opsomming bevat, dient de woordgroep “met name” telkens te worden vervangen door het woord “namelijk”.

Artikel 7

16. Artikel 7 van het ontwerp regelt de projectvergadering. Op de vraag of de bevoegde overheid verplicht is een projectvergadering te organiseren indien de initiatiefnemer daarom verzoekt, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De bevoegde overheid is verplicht een projectvergadering te organiseren voor elk verzoek dat voldoet aan de bij en krachtens artikel 7 gestelde voorwaarden. Wel is het de bedoeling in het uitvoeringsbesluit bepaalde criteria voorop te stellen wanneer een projectvergadering kan worden gevraagd. Die is inderdaad slechts relevant als het

voorgenomen project een zekere complexiteit heeft, verschillende belangen ermee zijn gemoeid en/of diverse partijen (adviesinstanties) er bij zijn betrokken.”

Het is aangewezen om in de memorie van toelichting te verduidelijken dat eens een projectvergadering is gevraagd, de bevoegde overheid verplicht is deze te organiseren.

Artikel 11

17. Artikel 11 van het ontwerp stelt een bijzondere procedure in, waarbij de bevoegde overheid (op grond van artikel 13 of 50), als ze een onregelmatigheid vaststelt die kan leiden tot een vernietiging van de beslissing, de onregelmatigheid kan herstellen. In voorkomend geval kan de bevoegde overheid de procedure hernemen.

Het is aangewezen om in het opschrift van afdeling 6 een andere term te gebruiken dan “administratieve lus”. Aldus wordt verwarring vermeden met de gebruikelijke betekenis van een “bestuurlijke lus”, waarbij een rechter de overheid de mogelijkheid geeft een onregelmatigheid te herstellen.

De bijzondere procedure ter herstel van een onregelmatigheid wordt in het ontwerp slechts summier geregeld. Het is dan ook nodig om minstens in de memorie van toelichting een aantal verduidelijkingen op te nemen, met name op basis van de volgende door de gemachtigde verschaft toelichting. Zo verduidelijkte hij dat met “een onregelmatigheid die kan leiden tot een vernietiging van de beslissing” onder meer de volgende types van onregelmatigheden worden bedoeld:

“het volledig verklaren van de vergunningsaanvraag, terwijl de verplichte project-m.e.r.-screeningsnota ontbreekt; niet correcte bekendmaking van de vergunningsaanvraag; het ontbreken van een verplicht advies, enz.”

Op de vraag wie beslist of een bepaalde onregelmatigheid langs deze weg kan worden hersteld, antwoordde de gemachtigde:

“De overheid (college, deputatie, Vlaamse Regering of gewestelijke omgevingsambtenaar) die gevat is om in het dossier een beslissing over de vergunningsaanvraag en/of het beroep te nemen kan de onregelmatigheid vaststellen en de procedure hernemen (vervolledigen dossier, nieuwe bekendmaking, adviesinwinning). Gelet op het devolutief karakter van het beroep kan de in laatste aanleg bevoegde overheid de in eerste aanleg gemaakte procedurefouten eveneens herstellen.”

Op de vraag welke procedurevoorschriften gelden voor de procedure, antwoordde de gemachtigde:

“Met betrekking tot de vaststelling van de onregelmatigheid zijn geen procedurevoorschriften voorzien. De vaststelling van de onregelmatigheid heeft van rechtswege de verlenging van de beslissingstermijn van 60 dagen in het geval van een gewone vergunningsprocedure en van 30 dagen in het geval van de beroepsprocedure tot gevolg.

Als de onregelmatigheid niet kan worden hersteld voor het verstrijken van de verlengde beslissingstermijn volgt de stilzwijgende beslissing (weigering in eerste aanleg;

verwerping beroep en beslissing in laatste aanleg). Anders gezegd, het toepassen van de bestuurlijke lus vindt plaats binnen de procedure.”

Ten slotte werd de vraag voorgelegd in welke gevallen een nieuw openbaar onderzoek moet worden georganiseerd of opnieuw adviezen moeten worden ingewonnen. Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat “een nieuw openbaar onderzoek kan worden bevolen naar aanleiding van klachten over het incorrect aanplakken, bij een foutieve omschrijving van het voorwerp van de aanvraag of de locatie in het bekendmakingsformulier, bij wijzigingen aan het aanvraagdossier inzonderheid de bouwplannen, enz.. Het advies kan opnieuw worden ingewonnen wanneer de beoordeling berust op een foute aanname van gegevens uit de vergunningsaanvraag, essentiële gegevens aan het oordeel van de adviesinstantie waren onttrokken, enz.”

Artikel 15

18. In artikel 15, § 2, 2°, van het ontwerp vervange men de verwijzing naar ‘artikel 5.1.1., 10° van het DABM’ door een verwijzing naar ‘artikel 5.1.1., 11° van het DABM’.

Artikel 23

19. De ontworpen bepaling regelt de adviesverlening bij de gewone vergunningsprocedure. In bepaalde gevallen zal het advies van een omgevingsvergunningscommissie verplicht zijn en in andere gevallen niet. Indien een omgevingsvergunningscommissie advies moet uitbrengen, vraagt ze de overige adviesinstanties om advies en verleent een geïntegreerd advies.

De gemachtigde verschaft de volgende toelichting bij deze bepaling en bij het begrip geïntegreerd advies:

“De Omgevingsvergunningscommissies verlenen, op basis van de (sectorale) adviezen die ze hebben ontvangen en hun eigen inbreng, een geïntegreerd advies. Een geïntegreerd advies is geen louter na mekaar opsommen van de ontvangen adviezen maar geeft een eindafweging van de diverse daarin opgenomen standpunten en hoe ze vertaald kunnen worden naar een eindbeslissing toe. Zo zal de vergunningverlenende overheid uit het geïntegreerde advies van de commissie klaar en duidelijk kunnen aflezen welke zaken uit de adviezen in het eindadvies om welke reden niet werden weerhouden en welke voorwaarden en criteria uit sectoradviezen wel worden voorgesteld om te verbinden aan de vergunningsbeslissing (of een weigering). Het geïntegreerd advies komt als volgt tot stand. Tijdens de vergadering van de omgevingsvergunningscommissie lichten de aanwezige leden hun beoordeling van het dossier toe. Voor zover zij daartoe een verzoek hebben ingediend zal de vergunningsaanvrager of de derde belanghebbende beroepsindienaar op de vergadering door de commissie worden gehoord. Na beraadslaging en rekening houdend met alle beschikbare dossierstukken, gegevens en informatie alsook met nieuwe argumenten die tijdens het horen worden ingebracht, wordt getracht een geïntegreerd advies met eenparigheid te formuleren. Indien de aanwezige leden er niet in slagen om een eenparig advies uit te brengen, wordt het advies uitgebracht door de meerderheid van de aanwezige leden geformuleerd, in voorkomend geval aangevuld met (een) minderheidsstandpunt(en). Het geïntegreerd advies kan dus niet tot gevolg hebben

dat minderheidsstandpunten komen te vervallen. De voorzitter en de secretaris van de commissie maken het advies van de commissie samen met alle stukken die in het kader van de procedure tot behandeling aan dit dossier werden toegevoegd, vervolgens aan de bevoegde overheid over.”

Het verdient aanbeveling de memorie van toelichting met deze informatie aan te vullen.

Artikel 28

20.1. Artikel 28 van het ontwerp regelt de mogelijkheid om, na het openbaar onderzoek, wijzigingen aan te brengen in de vergunningsaanvraag. Het eerste lid bevat de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om wijzigingen aan de vergunningsaanvraag aan te brengen, zonder dat opnieuw een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd. Het tweede lid bepaalt dat, indien aan de genoemde voorwaarden niet voldaan is, de vergunningsaanvrager om een tweede openbaar onderzoek kan verzoeken.

20.2. Het eerste lid laat bijgevolg toe dat zowel essentiële als niet-essentiële wijzigingen aan de vergunningsaanvraag worden aangebracht. De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bevestigde in zijn rechtspraak dat het voorwerp van een aanvraag voor een milieuvergunning in de loop van de vergunningsprocedure in beginsel niet mag worden gewijzigd. Het verlenen van een milieuvergunning op basis van een aanvraag die na de indiening ervan essentiële wijzigingen heeft ondergaan, zou immers meebrengen dat het openbaar onderzoek en desgevallend de adviesverlening door de gespecialiseerde instanties worden uitgehold.⁸ Dit zelfde beginsel geldt voor de omgevingsvergunning.

Het ontwerp beperkt de mogelijkheid van wijzigingen aan de aanvraag na het openbaar onderzoek tot de gevallen waarin aan drie – cumulatieve – voorwaarden is voldaan: de wijzigingen mogen geen afbreuk doen aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening; de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend; de wijzigingen brengen geen kennelijke schending van de rechten van derden met zich mee. Enkel in de mate het vervullen van deze drie voorwaarden betekent dat geen essentiële wijzigingen aan de vergunningsaanvraag kunnen worden aangebracht, kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

20.3. Wanneer de wijzigingen niet voldoen aan de genoemde drie voorwaarden, zal de bevoegde overheid voor de gewijzigde vergunningsaanvraag de vergunning moeten weigeren. Daarom voorziet het tweede lid van artikel 28 van het ontwerp in de mogelijkheid voor de vergunningsaanvrager om een nieuw openbaar onderzoek te vragen. Uit het gebruik van de term “kan”, volgt dat de bevoegde overheid niet verplicht is om dit bijkomend openbaar onderzoek te organiseren. De gemachtigde verduidelijkt in dit verband dat de bevoegde overheid bijvoorbeeld kan weigeren een openbaar onderzoek te organiseren “als de procedure in een dermate ver gevorderd stadium zit of als de wijziging de onverenigbaarheid van het project met de bestemming van het gebied niet ongedaan kan maken”.

⁸ Zie RvS 21 juni 2012, nr. 219.884, *Radomski* en 13 juni 2013, nr. 223.857, *Ombelets*.

De ontworpen regeling is evenwel niet voldoende helder. Zo is niet voldoende duidelijk wie zal beoordelen of aan de voornoemde drie cumulatieve voorwaarden is voldaan. Er kan worden aangenomen dat de beoordeling toekomt aan de vergunningverlenende overheid. De bevoegde overheid kan deze beoordeling uitspreken bij het nemen van de beslissing over een vergunningsaanvraag, of bij de beslissing om al dan niet in te gaan op het verzoek om een nieuw openbaar onderzoek, bedoeld in artikel 28, tweede lid, van het ontwerp.

De ontworpen bepaling in het tweede lid moet verduidelijkt worden door te bepalen dat indien niet aan de drie voorwaarden is voldaan, de gewijzigde vergunningsaanvraag zal moeten worden geweigerd. Vervolgens moet worden bepaald dat de vergunningsaanvrager, wanneer hij wijzigingen aanbrengt, om een tweede openbaar onderzoek kan verzoeken. De bevoegde overheid kan dit verzoek weigeren, hetzij omdat aan de drie voorwaarden is voldaan, hetzij omdat de bevoegde overheid van oordeel is dat een nieuw openbaar onderzoek niet verantwoord is⁹ (bijvoorbeeld omdat de procedure te ver gevorderd is of omdat de wijziging de onverenigbaarheid van het project met de bestemming van het gebied niet ongedaan kan maken).

21. In artikel 28, eerste lid, 3°, van het ontwerp dienen de woorden “geen kennelijke schending” te worden vervangen door de woorden “kennelijk geen schending”, aangezien ervan mag worden uitgegaan dat wordt bedoeld dat (kennelijk) geen schending van de rechten van derden voorhanden is.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 62, eerste lid, 3°, van het ontwerp.

Artikel 29

22. De gemachtigde stelt voor om de laatste volzin van artikel 29 van het ontwerp te redigeren als volgt:

“De gemeenteraad neemt een beslissing over de zaak van de wegen en deelt die beslissing mee binnen een termijn van vijfenveertig dagen vanaf de raadszitting waarop de zaak van de wegen voor de eerste maal geagendeerd is.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd. Artikel 63 van het ontwerp zal in dezelfde zin moeten worden aangepast.

Artikel 36

23. In artikel 36, tweede lid, van het ontwerp dient het woord “binnen” te worden geschrapt.

⁹ Deze beslissing is dus enkel mogelijk wanneer de wijzigingen aan de vergunningsaanvraag niet voldoen aan de drie voorwaarden en de bevoegde overheid van mening is dat de wijzigingen aan de aanvraag niet zullen kunnen leiden tot het “redden” van de vergunningsaanvraag.

Artikel 58

24. Zie de opmerking bij artikel 23 van het ontwerp.

Artikel 62

25. Zie de opmerkingen bij artikel 28 van het ontwerp.

Artikel 63

26. Zie de opmerking bij artikel 29 van het ontwerp.

Artikelen 83 en 84

27. In paragraaf 2, tweede lid, van zowel artikel 83 als artikel 84 van het ontwerp wordt bepaald dat als een bezwaar tegen de bijstelling van een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden met toepassing van die artikelen, niet duidelijk aangeeft dat het afkomstig is van een eigenaar van een of meer toegestane kavels in de verkaveling, de voor de beslissing over die bijstelling bevoegde overheid geen rekening moet houden met dat bezwaar voor de berekening van het aantal tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren die, onder bepaalde voorwaarden, tot de weigering van de bijstelling leiden.

Uit de bepaling dat de bevoegde overheid “geen rekening moet houden” met bepaalde bezwaren, kan worden afgeleid dat de bevoegde overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt. Indien dit laatste wel degelijk de bedoeling is, dienen de criteria te worden bepaald op grond waarvan die bevoegdheid kan worden uitgeoefend. Indien dat niet de bedoeling is, dient in de ontworpen bepaling te worden geschreven “houdt de bevoegde overheid geen rekening met”. Bovendien rijst de vraag of het gevolg van het niet-vermelden van een bepaald gegeven in het bezwaar wel proportioneel is met het vastgestelde gebrek. Wat dit laatste betreft, verdient het aanbeveling in de memorie van toelichting een verantwoording op te nemen.

Artikel 93

28. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of artikel 93 van het ontwerp niet nauwer zou aansluiten bij de draagwijdte van dat artikel, zoals die in de memorie van toelichting is uiteengezet, indien het geredigeerd wordt als volgt:

“Als de bevoegde overheid de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit geheel of gedeeltelijk schorst of opheft, kan ze ook de omgevingsvergunning voor de stedenbouwkundige handeling die onlosmakelijk verbonden is met de exploitatie geheel of gedeeltelijk schorsen of opheffen. Als het een bestaande constructie betreft, is dit laatste slechts mogelijk als die constructie bouwfysisch niet geschikt is voor eenzelfde of een nieuwe functie.”

Artikel 95

29. De bespreking van artikel 95 van het ontwerp in de memorie van toelichting dient in overeenstemming te worden gebracht met de tekst van dat artikel, wat de verwijzing betreft naar de artikelen 82 en 83 (niet: “77 en 78”).

Artikel 101

30. In artikel 101 van het ontwerp wordt beter verwezen naar “artikel 103” dan naar “hoofdstuk 9”.

Artikel 102

31. In artikel 102, eerste lid, van het ontwerp dient nauwkeuriger te worden verwezen naar “rechtshandelingen vermeld in artikel 100, § 1,” (in plaats van: “artikel 100”).¹⁰ Er wordt ook beter geschreven “afgifte” of “uitreiking” (niet: “aflevering”) van de omgevingsvergunning.

32. Paragraaf 3 van het bij artikel 339 van het ontwerp op te heffen artikel 4.6.8 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat bepaalt dat de verzaking aan de betreffende vergunning eerst gevolg heeft vanaf de akteneming ervan door het vergunningverlenende bestuursorgaan en voorziet in de kennisgeving van die akteneming door dat orgaan aan de persoon die verzaakt, is niet overgenomen in artikel 102 van het ontwerp. Vraag is of dit wel degelijk de bedoeling is.

Artikelen 113 en 114

33. In de artikelen 113 en 114, 4°, voege men de woorden “decreet van” toe aan het zinsdeel dat dient te worden vervangen.

Artikel 116

34. In artikel 116, 1°, luidt het zinsdeel dat dient te worden vervangen: “het decreet van 28 juni 1985 ...”.

Artikel 126

35. In artikel 126, 1°, dienen ook de woorden “in de discipline grondwater” te worden geschrapt.

¹⁰ Zie in die zin de verwijzing naar artikel 4.6.4, § 1, in het geldende artikel 4.6.8 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Artikel 131

36. In artikel 131, 1°, dient het nieuwe zinsdeel te luiden: “een omgevingsvergunning”.

Artikel 153

37. Het lid dat in de paragrafen 1, 2 en 2bis van artikel 4.3.2. DABM telkens wordt vervangen, houdt telkens het volgende in: “De verplichting tot het opstellen van een project-MER, vermeld in het eerste lid, geldt ook indien wegens het verstrijken van de lopende vergunning van het project een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd”. De ontworpen bepaling vereist in beginsel niet langer een project-m.e.r. voor de loutere hernieuwing van de omgevingsvergunning of de omzetting.

De ontworpen wijziging komt neer op een versoepeling van de regelgeving. In de memorie van toelichting wordt aangetoond dat deze versoepeling in overeenstemming is met de verplichtingen die voortvloeien uit de Europeesrechtelijke regels.

De ontworpen regeling moet evenwel ook beoordeeld worden in het licht van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, waarin het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt gewaarborgd. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat deze bepaling een standstill-verplichting inhoudt, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever een bestaand beschermingsniveau dat wordt geboden door van toepassing zijnde regelgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen voorhanden zijn die verband houden met het algemeen belang.¹¹ De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, heeft gesteld dat voor een vermindering van het bestaande beschermingsniveau redenen voorhanden moeten zijn die verband houden met het algemeen belang en dat de overheid moet zijn overgegaan tot een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen.¹²

Het komt de stellers van het ontwerp toe in de memorie van toelichting uiteen te zetten waarom de ontworpen regelgeving geen aanzienlijke vermindering inhoudt van het bestaand beschermingsniveau of te verduidelijken welke redenen van algemeen belang de verminderde bescherming zouden kunnen verantwoorden.

Artikel 192

38. In het ontworpen artikel 5.4.5, derde lid, DABM wordt de Vlaamse Regering gemachtigd de gevallen te bepalen waarin de sectorale milieuvoorwaarden in minder strenge zin kunnen afwijken van de algemene milieuvoorwaarden. Deze delegatie moet door de decreetgever worden gepreciseerd.

¹¹ GwH 15 september 2004, nr. 150/2004, B.12; GwH 1 september 2008, nr. 121/2008, B.11.1; GwH 3 mei 2012, nr. 58/2012, B.2.2.

¹² RvS 25 november 2010, nr. 209.222, *Van Bavel*.

Artikel 193

39. In het ontworpen artikel 5.4.6, derde lid, DABM wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de gevallen te bepalen waarin bijzondere milieuvoorwaarden in minder strenge zin kunnen afwijken van de algemene en sectorale voorwaarden. Deze delegatie moet door de decreetgever worden gepreciseerd.

Artikel 210

40. Het ontworpen artikel 5.6.2, vierde lid, DABM regelt de van rechtswege erkenning van titels die in een andere Europese lidstaat, of binnen België maar buiten het Vlaamse Gewest zijn uitgereikt. Voor de erkenningen die binnen het toepassingsgebied vallen van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’, moet worden opgemerkt dat de richtlijn ook geldt voor de drie andere staten van de Europese Economische Ruimte, met name IJsland Liechtenstein en Noorwegen.¹³ De ontworpen regeling moet dan ook uitgebreid worden tot die staten.

Artikelen 220 en 221

41. De redactie van de artikelen 220 en 221 van het ontwerp dient te worden aangepast aan het feit dat de woorden “de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar” niet voorkomen in artikel 42, § 2, 1°, van het decreet van 22 december 1995 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996’, maar wel in artikel 43, eerste lid, van laatstgenoemd decreet.

Artikel 222

42. Het verdient aanbeveling de opsomming in het ontworpen artikel 25 van het decreet van 16 april 1996 ‘betreffende de landschapszorg’ (artikel 222 van het ontwerp) nauwkeuriger te stellen als volgt:

“1° de omgevingsvergunning, vermeld in artikel 5, eerste lid, van het decreet van (...) betreffende de omgevingsvergunning;

2° het planologisch of stedenbouwkundig attest, vermeld in de artikelen 4.4.24 en 5.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

3° de natuurvergunning, vermeld in de artikelen 9, § 2, tweede lid, 1°, en 13, §§ 3 tot 5, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.”

43. Het strekt bovendien tot aanbeveling om in het voornoemde decreet van 16 april 1996 ook de verwijzingen in artikel 14, § 3, derde lid, aan te passen, door daarin eerst een verwijzing op te nemen naar de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (in plaats van naar

¹³ Zie Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn, p. 7, noot 4, te raadplegen op http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_nl.pdf.

“het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening”) en vervolgens een verwijzing naar de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 van die codex (ter vervanging van de verwijzing naar de “artikelen 119 en 120 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening”).

Artikel 223

44. Naast de wijziging van artikel 33, § 1, vierde lid, 8°, e), van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (artikel 223 van het ontwerp), dient ook artikel 2, § 1, eerste lid, 25°, van dat decreet te worden gewijzigd, in die zin dat daarin het woord “verkavelingsvergunning” wordt vervangen door de woorden “omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden”.

Artikel 224

45. Artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ is onder meer gewijzigd bij decreet van 8 mei 2009 (niet: 28 mei 2009).

46. In het huidige artikel 36ter, § 3, tweede lid, van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997 is een passende beoordeling vereist wanneer een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd. Met betrekking tot het door de ontworpen bepaling verminderde beschermingsniveau, in het licht van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, zie de opmerking bij artikel 153.

47. In het ontworpen derde lid van artikel 36ter, § 3, van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997 (artikel 224 van het ontwerp) vervange men de verwijzing naar “het eerste lid” door een verwijzing naar “het tweede lid”.

Artikel 227

48. In artikel 227, 1°, van het ontwerp kan de vervangende zinsnede binnen artikel 8, § 1, derde lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ beter luiden als volgt: “het planologisch of stedenbouwkundig attest, vermeld in de artikelen 4.4.24 en 5.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”.

49. In het ontworpen artikel 8, § 5, eerste lid, 1° en 2°, van het voornoemde decreet van 18 juli 2003 (artikel 227, 2°, van het ontwerp) kan, zoals in de geldende versie van die decretale bepalingen, nauwkeuriger worden verwezen naar:

“1° de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden van een project, bedoeld in artikel 4, 1°, a) en b), van het decreet van (...) betreffende de omgevingsvergunning;

2° als dat relevant is, gelet op het voorwerp van de vergunningsaanvraag, de omgevingsvergunning voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten van een project, bedoeld in artikel 4, 1°, c), van het decreet van (...) betreffende de omgevingsvergunning;”.

Artikelen 239, 241, 242 en 244

50. In de ontworpen artikelen 54, 69, § 3, 70, § 3, en 77 van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (artikelen 239, 241, 242 en 244 van het ontwerp) kan nauwkeuriger worden verwezen naar “titel IV, hoofdstuk II,” van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Artikel 249

51. Vraag is waarom de verwijzing naar de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in artikel 13, § 1, 8°, van het decreet van 30 maart 2007 ‘betreffende de Brownfieldconvenanten’ wordt opgeheven en in punt 3° van dezelfde paragraaf de verwijzing behouden blijft naar het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, terwijl de grondslag voor bedoelde vergunningsplichten in de eerste plaats in laatstgenoemd decreet en in de codex en pas subsidiair in het ontworpen decreet is te vinden.

Artikel 253

52. In artikel 253, 1°, van het ontwerp dient de vervangende zinsnede binnen artikel 2.2.6, § 2, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ te worden verbeterd als volgt: “uitgereikte omgevingsvergunning of meldingsakte als vermeld in artikel 5 van het decreet van (...) betreffende de omgevingsvergunning”.

Artikel 256

53. In artikel 256 van het ontwerp dient te worden gespecificeerd dat de erin vervatte wijziging wordt aangebracht in artikel 4.1.4, § 2, derde lid, 2°, van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’.

Artikel 276

54. In artikel 276 van het ontwerp kan de vervangende zinsnede binnen artikel 21 van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen’ nauwkeuriger worden geredigeerd als volgt: “omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden als bedoeld in artikel 4, 1°, a) en b), van het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning”.

Artikel 277

55. De met artikel 277, 3° tot 5°, en 6°, van het ontwerp aangebrachte wijzigingen betreffen respectievelijk de punten 113°/2 en 126°/1 (niet: 113/2 en 126/1°) van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Artikel 280

56. In artikel 280, 1°, wordt best gepreciseerd dat de erin vermelde vervanging “telkens” wordt aangebracht in artikel 4.1.27, § 2, eerste lid, van het Energiedecreet.

Artikel 283

57. In artikel 283, 3°, van het ontwerp dient de vervangende zinsnede binnen artikel 11.1.1, § 2, van het Energiedecreet te worden verbeterd tot: “omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen als vermeld in artikel 4.2.1, 1°, 6° en 7°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, moet worden ingediend”.

Artikel 287

58. Artikel 13.1.4, § 2, van het Energiedecreet is nog niet gewijzigd, dus ook niet “bij het decreet van 18 november 2011”, zoals verkeerdelijk wordt vermeld in artikel 287 van het ontwerp.

Artikel 291

59. In de inleidende zin van artikel 291 van het ontwerp dient te worden vermeld dat artikel 2.3.2, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is gewijzigd bij decreet van 16 juli 2010.

Artikel 311

60. Aangezien de opheffing waarin artikel 311 van het ontwerp voorziet betrekking heeft op alle onderafdelingen van titel IV, hoofdstuk II, afdeling 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, kan eenvoudigheidshalve worden bepaald dat die afdeling wordt opgeheven.

Artikel 318

61. Het verdient aanbeveling om in artikel 318 van het ontwerp te preciseren dat de erin vermelde vervanging betrekking heeft op de paragrafen 1 en 2, eerste lid, van artikel 4.4.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Artikel 320

62. In artikel 320, 1°, van het ontwerp dient wellicht nog de aard te worden gespecificeerd van de in paragraaf 1, tweede lid, van artikel 4.4.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bedoelde omgevingsvergunning, zijnde de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, mede erop gelet dat het daaropvolgende lid van dezelfde paragraaf, blijkens artikel 320, 2°, van het ontwerp, specifiek handelt over een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit.

Artikel 335

63. Artikel 4.4.25, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is enkel gewijzigd bij het decreet van 8 juli 2011 en niet ook bij de decreten van 18 november 2011 en 11 mei 2012, zoals in de inleidende zin van artikel 335 verkeerdelijk wordt vermeld.

Artikel 338

64. De opheffing van artikel 4.5.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (artikel 338 van het ontwerp) dient te worden uitgebreid tot het hoofdstuk (V van titel IV) waarin het als enige artikel is opgenomen, temeer daar het opschrift van dat hoofdstuk als gevolg van het ontwerp terminologisch achterhaald is.

Artikelen 339 en 340

65. De wijzigingen van titel IV van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening waarvan melding wordt gemaakt in de inleidende zinnen van de artikelen 339 en 340 van het ontwerp zijn telkens onvolledig.

66. In de inleidende zin van artikel 340 van het ontwerp dient bovendien te worden verwezen naar hoofdstuk VII (niet: “hoofdstuk V”) van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Artikel 341

67.1. Het bij artikel 341 van het ontwerp te wijzigen artikel 4.8.2, eerste lid, 1°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is niet gewijzigd, maar vervangen bij het decreet van 6 juli 2012.

67.2. Dezelfde opmerking geldt voor de bij de artikelen 342 tot 345 en 348 tot 350 van het ontwerp te wijzigen bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

68. In het licht van de artikelen 103, § 1, en 109 van het ontwerp, waaruit blijkt dat beslissingen inzake gemelde stedenbouwkundige handelingen of gemelde exploitaties van ingedeelde inrichtingen of activiteiten die het project omvat zijn op te vatten als administratieve rechtshandelingen waartegen een beroep kan worden ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dient volledigheidshalve in artikel 4.8.2, eerste lid, 1°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening het daarin omschreven begrip “vergunningsbeslissingen” te worden vervangen door het begrip “vergunnings- of meldingsbeslissingen” en moet het woord “vergunning” worden vervangen door de zinsnede “omgevingsvergunning of een meldingsakte als vermeld in artikel 5 van het decreet van (...) betreffende de omgevingsvergunning”.

Artikel 342

69. Ter wille van de duidelijkheid behoort in artikel 342 van het ontwerp bij de vermelding van de vervangende zinsnede binnen artikel 4.8.4, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, nauwkeuriger te worden verwezen naar “artikel 103, § 2, eerste lid, van het decreet van (...) betreffende de omgevingsvergunning” (niet: “hoofdstuk 9”).

Artikel 345

70. In het ontworpen artikel 4.8.11, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (artikel 345 van het ontwerp) kan het tweede lid worden weggelaten, gelet op hetgeen wordt bepaald in artikel 4.8.2, eerste lid, 1°, van de Codex, zoals die bepaling wordt gewijzigd bij artikel 341 van het ontwerp.

Indien op die suggestie wordt ingegaan, wordt best duidelijkheidshalve in paragraaf 3, eerste lid, van het ontworpen artikel 4.8.11 bepaald dat het gaat om de beroepen “vermeld in artikel 4.8.2, eerste lid”. Een overgangsbepaling, zoals in verband met de voornoemde weglating door de gemachtigde wordt voorgesteld, is dan overbodig.

Artikel 346

71. De redactie van het ontworpen artikel 4.8.13, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (artikel 346 van het ontwerp) dient te worden verbeterd als volgt:

“§ 2. De leidende ambtenaren van het departement en van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie of bij afwezigheid hun gemachtigden, die optreden met toepassing van artikel 103, § 2, 5° of 6°, van het decreet van (...) betreffende de omgevingsvergunning, zijn vrijgesteld van de betaling van enig rolrecht.”

Artikel 347

72. De aanpassing van artikel 4.8.21, § 2/1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat overigens is ingevoegd (niet: vervangen) bij het decreet van 5 juli 2013, in artikel 347 van het ontwerp, moet worden omgewerkt van een aanvulling tot een vervanging van de verwijzing naar “artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 5°,”, gelet op de inhoud van artikel 345 van het ontwerp. Artikel 4.8.21, § 2/1 wordt dan best in zijn geheel vervangen als volgt:

“De leidende ambtenaren van het departement en van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie of bij afwezigheid hun gemachtigden, die optreden met toepassing van artikel 103, § 2, 5° of 6°, van het decreet van (...) betreffende de omgevingsvergunning, zijn vrijgesteld van de betaling van enig rolrecht.”

Artikel 350

73. Bij artikel 350 van het ontwerp wordt artikel 4.8.44 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat bepaalt dat de kredieten die nodig zijn voor de werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen worden uitgetrokken op de begroting van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, opgeheven.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt die opheffing verantwoord door te verwijzen naar het voornemen tot oprichting van een dienst van de Bestuursrechtscolleges in het kader van het voorontwerp van decreet ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’. Voor zover de inwerkingtreding van het voorliggende ontworpen decreet zal voorafgaan aan die van het voornoemde voorontwerp van decreet, kan artikel 4.8.44 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bezwaarlijk worden opgeheven zonder te voorzien in een budgettaire overgangsbepaling.

Artikel 371

74. In artikel 371 van het ontwerp dient te worden verwezen naar “titel VII, hoofdstuk V” (niet: titel V, hoofdstuk V) van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, en dient bovendien, wat dat hoofdstuk betreft, melding te worden gemaakt van de wijzigende decreten van 16 juli 2010 en 6 juli 2012.

Artikel 374

75. De opheffing van artikel 7.5.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (artikel 374 van het ontwerp) wordt in de memorie van toelichting verantwoord door de verdwijning van het bindende karakter van het advies van de wegbeheerder “na 31 december 2013”. Gelet op die verantwoording zou de opheffing voorbarig zijn, mocht artikel 374 in werking treden vóór die datum.

Artikel 383

76. Artikel 383 van het ontwerp voorziet in de opheffing van het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’.

Gelet op die opheffing moet ook de verwijzing naar dat decreet in artikel 3.1.2, § 1, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening worden opgeheven. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of voor die verwijzing een verwijzing naar het ontworpen decreet in de plaats moet komen en of gelijkaardige aanpassingen noodzakelijk zijn in andere teksten.

Artikel 390

77. Artikel 390, derde lid, van het ontwerp maakt op de behandeling van beroepen tegen beslissingen betreffende een omgevingsvergunning, genomen in laatste administratieve aanleg, in het tijdvak voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nog tot stand te brengen decreet ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’, de bepalingen van afdeling 2 en 3 van titel IV, hoofdstuk VIII, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van overeenkomstige toepassing.

Voor de behandeling van zulke beroepen zijn echter ook sommige bepalingen van de afdelingen 5 en 6 van het laatstgenoemde hoofdstuk van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening relevant, zoals de artikelen 4.8.43 en 4.8.45, zodat de verwijzing in artikel 390, derde lid, van het ontwerp dient te worden verruimd.

Artikel 394

78. Artikel 394 van het ontwerp bepaalt dat het ontworpen decreet in werking treedt op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum, die valt minstens een jaar na de datum van goedkeuring van het besluit van de Vlaamse Regering waarmee de datum van inwerkingtreding van het decreet wordt vastgelegd.

Met die bepaling wordt vermoedelijk beoogd om degenen op wie het decreet toepassing zal vinden voldoende tijd te laten om zich daarop voor te bereiden. Ter verwezenlijking van dat oogmerk komt het evenwel relevanter voor om de inwerkingtredingsdatum van het decreet vast te stellen ten opzichte van de datum van

inwerkingtreding van het voornoemde besluit of minstens ten opzichte van de datum van bekendmaking van dat besluit.

Bovendien dient, om te vermijden dat de delegatie aan de Vlaamse Regering op gespannen voet komt te staan met het beginsel, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volgens hetwelk de regering de decreten niet mag schorsen, noch vrijstelling van hun uitvoering mag verlenen, een uiterste datum te worden bepaald waarop het decreet in werking treedt indien de Vlaamse Regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding ervan vast te stellen.

DE HOOFDGRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Danièle LANGBEEN

Robert ANDERSEN

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME