

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- Ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Het decreet van 15 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning is al een aantal jaren in werking. Uit een in 2021 uitgevoerde evaluatie kwam de vraag naar voor om de mogelijkheden tot oplossingsgericht werken te versterken en uit te breiden. Zo kunnen onnodige weigeringen nog meer worden vermeden. Een van de wijzigingen is het modulair maken van de vergunningsprocedure, zodat afhankelijk van de inhoud en aard van de aanvraag, de benodigde modules ingezet kunnen worden.

Het ontwerp van decreet lanceert ook het “omgevingsbesluit” als instrument om (1) ruimtelijke impulsprojecten, (2) werken van algemeen belang en (3) werken inzake bedrijvigheid versneld te realiseren. Een omgevingsbesluit is een beslissing over een aanvraag van een omgevingsvergunning op grond van een aanvraag tot wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan voor het projectgebied. Voor het instrument van het omgevingsbesluit wordt geen volledig nieuwe procedure gelanceerd. Er wordt maximaal gesteund op de bestaande procedure voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning waarin de belangrijkste aspecten van een RUP-procedure worden geïntegreerd.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD / INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT / BELEIDS-DOELSTELLING

Beleidsveld:

- Omgeving en Natuur (beleidsdomein Omgeving)

ISE thema-overschrijdend instrumentarium omgeving

- Strategische doelstelling 1. Naar een samenhangend omgevingsinstrumentarium
- Operationele doelstelling 5. De omgevingsvergunning vereenvoudigen
- Operationele doelstelling 8. Omgeving is digitaal en data-gedreven by default

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Conceptnota bijsturing van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning (VR 2022 1102 MED.0045/1TER)

Conceptnota omgevingsbesluit (VR 2022 1102 MED.0044/1BIS)

Het eerste voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2023/298 van 6 juli 2023

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 4 juli 2023 verkregen. Voor een bespreking ervan zie infra punt 3A.

De Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed heeft begrotingsakkoord verleend op 7 juli 2023.

Het voorontwerp van decreet werd voor de eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 14 juli 2023.

Na de eerste principiële goedkeuring werden volgende adviezen bekomen:

- de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV – 27/09/2023)
- de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad – 21/09/2023)
- de Vlaamse Toezichtcommissie (VTC – 12/09/2023)
- de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA – 8/09/2023)
- de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG – 18/10/2023)
- de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP – 20/10/2023)

Over de bepalingen omtrent het omgevingsbesluit, zoals ze een eerste maal principieel goedgekeurd werden op 14 juli 2023, werd op 28 november 2023 een hoorzitting gehouden in de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie van het Vlaams Parlement (<https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1781601>).

Het voorontwerp van decreet werd voor de tweede keer principieel goedgekeurd op 22 december 2023.

De Raad van State heeft advies gegeven op 29 april 2024.

De samenvatting van de adviezen en de bespreking ervan gaat als volgt:

A.1.1. Advies van de Minaraad

1. Het advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) werd verstrekt op 21 september 2023.

Om rekening te houden met het door de Minaraad verleende advies wordt het ontwerp van decreet aangepast aan sommige opmerkingen.

De voornaamste punten uit het advies worden als volgt beoordeeld.

2. De Raad formuleert een aantal concrete aanbevelingen bij de doelstelling van het voorontwerp om het systeem van evaluatie van de omgevingsvergunning en eventuele bijstelling te integreren en optimaliseren (pp. 1 en 2 advies):

Repliek: Het aanvankelijk geschrapte onderscheid tussen algemene en gerichte evaluaties en de verwijzing naar een meerjarenprogramma bij algemene evaluaties wordt toch behouden. Aan het nieuwe systeem van zelfevaluatie via de modulaire procedure worden nog enkele aanpassingen doorgevoerd. Zie artikel 175 e.v. van het ontwerp van decreet en de artikelsgewijze bespreking ervan in de memorie van toelichting.

3. De Raad meent dat de gebruikte terminologie voor de bijkomende gevallen waarvoor een vergunning van bepaalde duur kan worden verleend ruim geformuleerd is en moet verduidelijkt worden (p. 3 advies).

Repliek: Het toepassingsgebied en de definities van de bijkomende gevallen sluiten aan bij deze die in Vlare II gebruikt worden. Deze verduidelijking wordt toegevoegd in de artikelsgewijze bespreking. In de beperkte mate dat de terminologie niet overeenkomt, wordt artikel 91 van het ontwerp aangepast.

4. Het complex samengaan van de verschillende modules kan volgens de Raad een struikelblok worden voor transparantie en rechtszekerheid. De uitzonderings- en afwijkingsbepalingen blijven volgens de Raad ongewijzigd, en procedures blijven naast elkaar bestaan. De Raad meent dan ook dat de verschillende modules voldoende voorspelbaar moeten zijn, en vraagt om parallelle bepalingen maximaal op elkaar af te stemmen.

Repliek: Het is onduidelijk welke uitzondering- en afwijkingsbepalingen volgens de Raad zouden moeten gewijzigd of geschrapt worden en welke bepalingen volgens de Raad onvoldoende op elkaar zouden afgestemd zijn. In de mate dat de Raad verwijst naar de invoering van het Omgevingsbesluit waardoor andere ruimtelijke instrumenten zouden kunnen verdwijnen, wordt verwezen naar de reactie op de gelijkaardige opmerking van de SARO. In de mate dat de Raad verwijst naar de afstemming van de uitgebreide mogelijkheid tot toepassing van de wijziging- en administratieve lus, en de mogelijke impact daarvan op het openbaar onderzoek en de beslissingstermijn, wordt verwezen naar de reactie op de gelijkaardige opmerking van de SARO.

5. De Raad vraagt om de situaties waarin een openbaar onderzoek aan de orde is maximaal decretaal te verankeren. Er wordt verwezen naar huidig artikel 17, §2 OVD, waarvan de inhoud in het voorontwerp niet is hernomen in het ontwerp.

Repliek: Zoals reeds toegelicht in de algemene toelichting van het ontwerpdecreet wijzigen de gevallen waarin wel of niet een openbaar onderzoek verplicht is niet. De gevallen waarin dit op vandaag al verplicht is, zijn en blijven alle decretaal verankerd. Deze gevallen worden bovendien ook decretaal uitgebreid. De gevallen waarin dit vandaag niet het geval is, zijn en blijven geregeld in het Omgevingsvergunningsbesluit.

6. Ten slotte vraagt de Raad dat het voorontwerp zou afgestemd worden met het voorontwerp van decreet tot modernisering van de milieueffectrapportage en met het voorstel van decreet over de programmatische aanpak stikstof.

Repliek: Er wordt akte genomen van de opmerking. De vermelde regelingen worden afgestemd.

A.1.2. Advies van de SARO

7. Het advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) werd verstrekt op 27 september 2023.

Het advies werd opgesplitst in twee delen, met focus op de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure enerzijds en op het omgevingsbesluit anderzijds.

Om rekening te houden met het door de SARO verleende advies wordt het ontwerp van decreet aangepast aan sommige opmerkingen.

De voornaamste punten uit de twee subadviezen worden als volgt beoordeeld.

➤ *Advies over de modulaire vergunningsprocedure*

8. Bij wijze van algemene beoordeling formuleert de SARO enkele strategische bemerkingen bij de invoering van de modulaire vergunningsprocedure (randnummer 4). Deze bemerkingen worden in de volgende randnummers van het subadvies verder uitgewerkt, en worden dan ook in de hierna volgende randnummers beoordeeld.

9. De Raad merkt op dat heel wat elementen van het ontwerpdecreet verdere invulling behoeven via uitvoeringsbesluiten, zodat de totaliteit van de beoogde nieuwe regelgeving op dit moment niet goed kan ingeschat worden. (randnummer 5 advies)

Repliek: Er wordt akte genomen van deze opmerking. De Raad zal ook om advies worden gevraagd over de uitvoeringsbesluiten.

10. Het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering voor iedere bepaling de datum van de inwerkingtreding zal bepalen. De Raad vindt dit een zeer ongebruikelijke regeling en vraagt om de inwerkingtreding te koppelen aan een nader te bepalen datum, waarbij gefaseerde inwerkingtreding mogelijk is. (randnummer 6 advies)

Repliek: De delegatie met betrekking tot de artikelsgewijze inwerkingtreding blijft behouden. De inwerkingtreding moet immers afgestemd worden met de aanpassingen aan het uitvoeringsbesluit en de werking van het Omgevingsloket. De huidige regeling uit het voorontwerp verhindert een inwerkingtreding zoals de SARO die voorstelt niet.

11. De Raad vraagt aandacht voor de afstemming wat inhoud en timing betreft tussen voorliggend voorontwerp en het ontwerpdecreet over de modernisering van de milieueffectrapportage. (randnummer 7 advies)

Repliek: Er wordt akte genomen van deze opmerking. Beide initiatieven worden uiteraard op elkaar afgestemd. Met het oog hierop worden de artikels 2, 35, 53, 73, 136 van het ontwerpdecreet nog aangepast.

12. De Raad meent dat de in het voorontwerp opgenomen voorstellen tot toepassing van wijziging- en administratieve lus te ruim zijn.

Het ontwerpdecreet legt geen beperking op het aantal keer dat de lussen kunnen worden ingezet en de bevoegde overheid kan de toepassing van een wijzigingslus niet meer afkeuren. Anders dan vandaag kan een wijzigingslus ook worden toegepast wanneer de oorspronkelijke aanvraag geen aanleiding tot een openbaar onderzoek geeft, of, wanneer dit laatste wel het geval is, zowel voor als na de organisatie van het openbaar onderzoek. (randnummer 10 advies)

Het feit dat beide lussen meermaals kunnen toegepast worden in eerste en tweede administratieve aanleg en tot vlak voor de beslissing over een aanvraag leidt volgens de Raad tot onduidelijkheid bij de betrokken belanghebbenden over het uiteindelijke voorwerp van de aanvraag. (randnummer 11)

De Raad wijst erop dat – door te voorzien dat een aanvraagdossier in eerste aanleg niet aan een openbaar onderzoek moet worden onderworpen in de fase van het administratief beroep kan gewijzigd worden zodat die gewijzigde aanvraag wel een openbaar onderzoek noodzaakt -

belanghebbende-derden in die situatie pas in de fase van de administratieve beroepsprocedure een eerste maal eventuele bezwaren kunnen indienen en nadien enkel nog een eventuele beroepsmogelijkheid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben. De Raad ziet hierin een beperking van de administratieve beroepsmogelijkheid. (randnummer 12 advies)

De Raad vraagt om te onderzoeken op welke manier de verschillende mogelijkheden tot toepassing van de lussen gecombineerd kunnen worden. (randnummer 13 advies)

Ten slotte meent de Raad dat het ontwerpdecreet, anders dan de conclusie van de impactanalyse in de Nota aan de Vlaamse regering, wel degelijk een impact zal hebben op de werklust voor lokale en provinciale overheden. (Randnummer 14 advies)

Repliek: De gewijzigde regeling omtrent de administratieve en wijzigingslus wordt nog verder verfijnd.

De administratieve lus kan nog meermaals worden toegepast, en zal telkens tot termijnverlenging leiden. De wijzigingslus kan meermaals toegepast worden en leidt telkens tot termijnverlenging, ongeacht of de wijziging aanleiding geeft tot een openbaar onderzoek. Hierdoor kunnen wijzigingslussen tot vlak voor het verstrijken van de beslissingstermijn worden ingediend zonder dat de bevoegde overheid die lus om die reden moet afkeuren. Een afkeuring van een wijzigingslus kan enkel indien ze tijdens een openbaar onderzoek of adviesronde wordt ingediend, of indien ze ertoe leidt dat een andere overheid bevoegd wordt. Er wordt verwezen naar artikel 49, 50, 51, 59, 82 en 85 van het ontwerpdecreet en de artikelsgewijze bespreking daarvan in de memorie van toelichting.

Er is geen verminderde rechtsbescherming indien een dossier slechts voor het eerst in fase van beroep gewijzigd wordt op zo'n wijze dat een openbaar onderzoek wordt georganiseerd. Dit wordt reeds besproken in de algemene toelichting bij het ontwerpdecreet.

De mogelijke combinaties van verschillende modules en er eventueel mee gepaard gaande openbare onderzoeken en verlengingen van beroepstermijnen worden nog bijkomend verduidelijkt in de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting.

De impact van de wijzigingen op de werklust voor lokale en provinciale overheden wordt besproken in de nota aan de Vlaamse Regering maar zal nog verder worden aangevuld.

13. De Raad vraagt om de aan de Vlaamse Regering gedelegeerde mogelijkheid om te bepalen wanneer vergunningsambtenaren over vergunningsaanvragen kunnen beslissing beperkt te houden. De Raad merkt ook op dat een in de conceptnota aangekondigde herijking van het systeem vrijstelling-melding-vergunning niet werd meegenomen in het ontwerpdecreet. (randnummer 15 advies)

Repliek: Er wordt akte genomen van deze opmerking. De Raad zal ook om advies worden gevraagd over het uitvoeringsbesluit. Huidig initiatief betreft de wijziging van de vergunningsprocedure zoals vervat in het Omgevingsvergunningsdecreet. Het systeem van vrijstelling-melding-vergunning betreft een inhoudelijk element en wordt via een afzonderlijk initiatief aangepakt.

14. De Raad vraagt om omzichtig om te springen met de aan de Vlaamse Regering gedelegeerde bevoegdheid om een lijst van gemeentelijke projecten vast te stellen waarvoor er geen administratieve beroepsmogelijkheid meer openstaat tegen een afgeleverde vergunning. De Raad vraagt ook om dit laatste begrip te verduidelijken. (randnummer 16 advies)

Repliek: Er wordt akte genomen van deze opmerking. De Raad zal ook om advies worden gevraagd over dit uitvoeringsbesluit. De formulering van artikel 29 van het ontwerp wordt in beperkte mate aangepast en de toelichting erbij wordt nog in beperkte mate aangevuld.

15. De Raad vraagt aandacht voor de haalbaarheid van de mogelijkheid tot bijstelling van een nog niet (volledig) uitgevoerde omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, zoals vervat in artikel 110 van het ontwerp. (randnummer 18 advies)

Repliek: Er wordt akte genomen van deze opmerking en herhaald dat deze regeling geïnspireerd is op bestaande regelgeving uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

16. De Raad benadrukt het belang van een goede werking van het publieke omgevingsloket en de dossierbehandelingssystemen om doorheen de procedure mee te blijven met de evolutie van een dossier.

Repliek: Er wordt akte genomen van deze opmerking.

➤ *Advies over het omgevingsbesluit*

17. Bij wijze van algemene beoordeling formuleert de SARO enkele strategische bemerkingen bij de invoering van het omgevingsbesluit (randnummer 4). Deze bemerkingen betreffen in essentie de verhouding tussen het omgevingsbesluit enerzijds en het bestaande systeem van ruimtelijke beleid- en uitvoeringsplannen. Deze bemerkingen worden in de volgende randnummers van het subadvies verder uitgewerkt.

In een afzonderlijke algemene beoordeling zijn UNIZO en VOKA positief over de invoering van het omgevingsbesluit.

Repliek: Er wordt akte genomen van de algemene beoordeling door de SARO enerzijds en door UNIZO en VOKA anderzijds. Een concrete repliek op de bemerkingen van de SARO wordt hieronder geformuleerd.

18. De SARO benadrukt het belang en de meerwaarde van het bestaande systeem van ruimtelijke planning, zoals vervat in de VCRO. (randnummer 5 advies)

Repliek: Het bestaande systeem van ruimtelijke planning wordt niet gewijzigd. Wel wordt vastgesteld dat dit bestaande systeem in de eerste plaats een algemeen kader vormt voor een onbepaald aantal vergunningsaanvragen gedurende een lange toekomstige duurtijd en dus onvoldoende kan inspelen op opportuniteiten en kansen voor wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen ten aanzien van concrete projecten. Dit werd reeds voldoende duidelijk toegelicht in de algemene en artikelsgewijze bespreking van de bepalingen over het omgevingsbesluit. Deze toelichtingen worden nog uitgebreid in huidig ontwerpdecreet.

19. De Raad betreurt dat bij de opmaak van een omgevingsbesluit wordt uitgegaan van een aanvraag van een omgevingsvergunning en niet van de opmaak van een RUP. Het onderwerp en de inhoud van het RUP worden volgens de Raad aldus bepaald door de vraag naar een omgevingsvergunning en niet door het ruimtelijk beleidsplan. De Raad stelt in dit verband vast dat wordt afgeweken van de benadering van het omgevingsbesluit zoals dit oorspronkelijk in de conceptnota was vooropgesteld. (randnummers 6 en 7 advies)

Repliek: De memorie van toelichting geeft voldoende toelichting bij de keuze om af te wijken van de in de conceptnota vooropgestelde methodiek door te vertrekken van een project-gedreven benadering. Het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit is beperkt (zie ook verder) en wijzigt het klassieke systeem van ruimtelijke planning voor de gevallen die niet onder haar toepassingsgebied vallen niet.

20. De Raad meent dat met het omgevingsbesluit de link tussen een RUP en een ruimtelijk beleid- of structuurplan wordt doorgeknipt. De Raad merkt in dit verband op dat gemotiveerd kan

afgeweken worden van een beleidskader en dat kan worden afgeweken van een bestaand BPA of RUP van een hogere overheid. Ten slotte vraag de Raad om te verduidelijken waarom bij de opmaak van een omgevingsbesluit enkel de relatie met een ruimtelijk beleidsplan moet beschreven worden terwijl tal van gemeenten nog beschikken over een ruimtelijk structuurplan. (randnummers 6 en 8 advies)

Repliek: De Raad citeert zelf (gedeeltelijk) uit passages van de memorie van toelichting, waaruit duidelijk blijkt dat bij de opmaak van een omgevingsbesluit wel degelijk moet rekening gehouden worden met de geldende ruimtelijke beleidsplannen. Het feit dat (enkel) van de beleidskaders kan worden afgeweken (onder strikte voorwaarden) doet hieraan geen afbreuk en wordt eveneens uitvoerig toegelicht. Zie de algemene toelichting en de toelichting bij de artikelen 189-191. De reden waarom 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 wordt reeds uitgebreid toegelicht in de algemene toelichting bij het decreet. Aan de mogelijkheid om af te wijken van een bestaand BPA of RUP van een hogere overheid wordt nog een technische aanpassing aangebracht en deze mogelijkheid wordt nog verduidelijkt in de toelichting bij het artikel in kwestie.

21. De Raad meent dat het bestaande systeem van ruimtelijke planning niet toelaat om een RUP te laten opmaken op initiatief van private (rechts)personen. (randnummer 9 advies)

Repliek: Het bestaande systeem van ruimtelijke uitvoeringsplanning gaat dan ook niet uit van een project-gedreven benadering. Het is net de essentie van de invoering van het omgevingsbesluit dat de bestemmingswijziging gekoppeld wordt aan een concreet project en dus – in sommige gevallen – van een initiatief van een private persoon. Het gaat dus om twee verschillende situaties. Zoals de SARO zelf aangeeft, is het bovendien uiteindelijk steeds de plannende overheid die het RUP al dan niet vaststelt, na een toetsing aan de decretale beoordelingselementen.

22. De Raad meent dat het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit te ruim is. (randnummer 10)

Repliek: Zoals de Raad zelf aangeeft blijft het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit beperkt tot aanvragen voor ruimtelijke impulsprojecten, bepaalde werken van algemeen belang en bepaalde bedrijven, en dit alles onder specifieke voorwaarden al naar gelang welk van deze drie types projecten. Het toepassingsgebied van een klassiek RUP is veel uitgebreider en de elementen die in een Omgevingsbesluit kunnen geregeld worden zijn daar slechts een fractie van.

23. De Raad meent dat het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit voor bedrijvigheid veel ruimer is dan dat van het bestaande planologisch attest. Daarnaast merkt de Raad op dat voor deze omgevingsbesluiten – naast typevoorschriften – ook eigen voorschriften kunnen bepaald worden. (randnummer 11 advies)

Repliek: Zoals toegelicht bij de bespreking van artikel 191 van het ontwerp stemt het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit voor bedrijvigheid overeen met dat van het planologisch attest. De Raad verduidelijkt niet in welk opzicht dit toepassingsgebied zou verschillen. Ook de reden waarom voor deze omgevingsbesluiten ook eigen voorschriften kunnen opgenomen worden, wordt verduidelijkt in de bespreking van artikel 191 van het ontwerp.

24. De Raad merkt op dat het voorontwerp geen randvoorwaarden formuleert ten aanzien van de omvang van werken van algemeen belang waarvoor een omgevingsbesluit kan worden aangevraagd. Daarnaast merkt de Raad op dat via de modulaire omgevingsvergunningsprocedure ook nog een andere module voor werken van algemeen belang wordt ingevoerd. (randnummer 12 advies)

Repliek: bij de bespreking van artikel 190 van het ontwerp wordt toegelicht waarom niet nader wordt verduidelijkt welke handelingen exact zijn toegelaten. De twee ingevoerde regelingen inzake handelingen van algemeen belang hebben een andere finaliteit. Het omgevingsbesluit beoogt – waar nodig – een *planwijziging* te koppelen aan handelingen van algemeen belang. De tweede regeling waarnaar de SARO verwijst, regelt de bevestiging door de bevoegde minister dat handelingen van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact hebben, zodat daarvoor van (bestemmings)voorschriften kan worden *afgeweken*.

25. De SARO vraagt naar de invulling van de begrippen “ruimtebeslag” en “dorpskern” als criteria voor de verlening van een omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten. (randnummer 13 advies)

Repliek: Beide begrippen worden onder artikel 189 van het ontwerp verduidelijkt in de memorie van toelichting. Hierdoor is voldoende duidelijk omschreven waar ruimtelijke impulsprojecten via een omgevingsbesluit vergund kunnen worden en aan welke ruimtelijke kwaliteitscriteria dergelijke projecten moeten voldoen.

26. De Raad stelt vast dat de inhoud en vaststellingsprocedure van een omgevingsbesluit verschilt van die van een “regulier” RUP. De Raad ziet niet goed in waarom deze elementen wel noodzakelijk worden geacht bij een traditionele planherziening maar niet bij een omgevingsbesluit. (randnummer 14 advies)

Repliek: deze opmerking herhaalt in essentie bedenkingen die hoger reeds werden weergegeven en besproken. Het omgevingsbesluit is een project-gedreven instrument, dat *naast* het klassieke systeem van ruimtelijke uitvoeringsplanning zal komen te staan. Beide instrumenten beogen een andere finaliteit en zijn in die zin verschillend. Specifiek wat betreft de verantwoording voor het verschil in inhoud en vaststellingsprocedure tussen beide instrumenten wordt verwezen naar de uitgebreide toelichting daarover in de algemene toelichting bij het ontwerpdecreet.

27. De Raad vraagt aandacht in hoofde van de initiatiefnemer om conform artikel 182 van het voorontwerp milderende maatregelen op te nemen in de voorschriften van het RUP wanneer een milieueffectrapport wordt opgemaakt en hierin zulke maatregelen worden opgenomen. (randnummer 15 advies)

Repliek: Er wordt akte genomen van dit aandachtspunt.

28. De Raad meent dat geen volwaardig openbaar onderzoek over een omgevingsbesluit kan georganiseerd worden, nu het RUP geen start- of toelichtende nota moet bevatten. (randnummer 16 advies)

Repliek: Opnieuw gaat de Raad ten onrechte uit van een vergelijking van een omgevingsbesluit met een klassiek RUP. Het omgevingsbesluit gaat uit van een project-gedreven benadering. Zoals ook duidelijk blijkt uit artikel 139 van het ontwerp moeten de documenten van het RUP samen worden ingediend met de documenten die steeds bij een omgevingsvergunningsaanvraag moeten worden ingediend. Het betrokken publiek zal dus volledig geïnformeerd zijn over de aard en de draagwijdte van het project waarvoor een bestemmingswijziging wordt gevraagd. Er wordt in dit verband tevens verwezen naar de toelichting bij de artikelen 139 en 145 van het voorontwerp.

29. Volgens de Raad moet niet enkel het RUP maar ook de vergunningsbeslissing als onderdelen van een omgevingsbesluit via publicatie bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekend gemaakt worden. (randnummer 17 advies)

Repliek: De Raad wordt hierin niet gevolgd. Het volstaat dat het RUP en de vergunningsbeslissing elk gepubliceerd worden volgens hun eigen bestaande procedure voorschriften. Ook vandaag wordt een vergunningsbeslissing, genomen met een RUP als rechtsgrond, niet in het Belgisch Staatsblad bekend

gemaakt. Het feit dat het omgevingsbesluit een complexe administratieve rechtshandeling vormt, is in dit verband irrelevant.

30. De Raad meent dat de verantwoording in de memorie van toelichting voor het gebrek aan administratieve beroepsmogelijkheid tegen omgevingsbesluiten niet afdoende is. (randnummer 18 advies)

Repliek: Naar aanleiding van de adviezen en de hoorzitting in het Vlaams Parlement wordt wel een administratieve beroepsmogelijkheid ingevoerd. De memorie van toelichting wordt onder randnummer 132 in functie hiervan nog verder aangevuld.

31. De Raad stelt vast dat parallel met de invoering van het omgevingsbesluit geen andere bestaande ruimtelijke instrumenten worden geschrapt. Daarnaast vraagt de Raad een uitklaring van de positionering van het omgevingsbesluit ten aanzien van die andere bestaande ruimtelijke instrumenten. (randnummers 19 en 20 advies)

Repliek: In de algemene toelichting bij het ontwerpdecreet wordt op diverse plaatsen uitvoerig ingegaan op de verschillen, gelijkenissen en verhouding tussen het omgevingsbesluit enerzijds en andere ruimtelijke instrumenten anderzijds. Uit de conceptnota blijkt duidelijk dat het omgevingsbesluit in eerste instantie wordt ontworpen als een proefregelgeving die na een bepaalde tijd zal worden geëvalueerd. Dit wordt nog uitdrukkelijk toegevoegd aan het ontwerp. Hoewel het schrappen van andere bestaande ruimtelijke instrumenten op dit moment voorbarig is, wordt hierop toch reeds geanticipeerd: de bepalingen uit de VCRO met betrekking tot het planologisch attest worden opgeheven. De inwerkingtreding van het artikel dat deze opheffing regelt, kan worden afgestemd op de evaluatie van het omgevingsbesluit. Na evaluatie van het omgevingsbesluit kunnen eventueel ook nog andere bestaande afwijkingsmogelijkheden opgeheven of gewijzigd worden.

32. De Raad dringt aan op een juridisch onderzoek naar de juridische robuustheid van het omgevingsbesluit in het licht van het gelijkheid- en non-discriminatiebeginsel. Zo wijst de Raad er op dat er geen beperking is voorzien in het aantal bestemmingscategorieën die via een omgevingsbesluit kunnen gewijzigd worden, zodat voor al die gebieden een verschil in behandeling ten aanzien van de klassieke RUP-procedure ontstaat.

Repliek: De Raad wordt hierin niet gevolgd. De algemene toelichting bij het ontwerpdecreet bevat een uitgebreide motivering van de verenigbaarheid van de regeling rond het omgevingsbesluit met het gelijkheidsbeginsel, waaraan de Raad slechts een selectieve lezing geeft. Anders dan de Raad het ziet, kan – minstens in theorie – zowel met een klassiek RUP als met een omgevingsbesluit elke bestemmingscategorie gewijzigd worden. Die bestemmingscategorieën kunnen via een omgevingsbesluit daarentegen enkel gewijzigd worden *naar* de bestemmingscategorieën wonen, algemeen belang en bedrijvigheid.

A.1.3. Advies van de VTC en de GBA

33. Op de zitting van 8 september 2023 besliste de GBA om voor het voorontwerp te verwijzen naar het standaardadvies nr. 65/2023 van 24 maart 2023. Hiervan wordt akte genomen.

Op 18 juli 2023 verstrekte de GBA echter het advies nr. 118/2023. Dit advies betreft – onder meer – artikel 114 van het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening. Dit artikel strekt tot invoering van een nieuw artikel 14/2 van het Omgevingsvergunningsdecreet, dat voorziet in de principiële openbaarmaking van vergunningsaanvragen, -verzoeken, -initiatieven, -bezwaar en -beroep.

Artikel 19 van huidig voorontwerp beoogt om een nieuw artikel 14/3 Omgevingsvergunningsdecreet met gelijkaardige inhoudt in te voegen. Hoewel de GBA over huidig voorontwerp slechts een

standaardadvies heeft verleend, zal hierna niettemin ingegaan worden op de bedenkingen van de GBA in het advies 118/2023, te meer nu ook de VTC opmerkingen formuleert over artikel 19 van dit voorontwerp.

Het advies nr. 2023/113 van VTC werd verstrekt op 12 september 2023.

Om rekening te houden met de door de GBA en VTC gemaakte opmerkingen wordt het ontwerp van decreet aangepast aan sommige opmerkingen. De voornaamste punten uit het advies worden als volgt beoordeeld.

34. Volgens de VTC vermelden het ontwerp of de nota aan de Vlaamse Regering niet expliciet op grond van welke rechtvaardigingsgrond in de AVG de verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden. (randnummer 11 advies)

Repliek: Deze opmerking wordt meegenomen en verwerkt in artikel 20 van het ontwerp en de artikelsgewijze bespreking ervan.

35. Volgens de VTC moet voor verwerkingen, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven in de strikte zin, maar eerder enkel betrekking hebben op de bescherming van persoonsgegevens, en waarvan de rechtvaardigingsgrond gebaseerd is artikel 6, lid 1, c), AVG het doeleinde voldoende duidelijk afgebakend zijn. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e), AVG, moet het doeleinde voldoende duidelijk blijken uit de taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht. (randnummer 13 advies)

Repliek: De doeleinden worden reeds in het decreet opgenomen, meer bepaald in wijzigingsartikel 20 (m.b.t. art. 14/4) – paragraaf 3. Dit wordt enigszins aangevuld, om gegevensverwerking in het kader van ambtshalve initiatieven en handhaving ook te vatten. Daarnaast moet het begrip ‘aanvragen’ gelezen worden in de betekenis die het OVD hieraan geeft (zie nieuw art. 15 OVD).

36. Volgens de VTC moet er op gelet worden dat in een eventueel uitvoeringsbesluit (mits delegatie aan de Vlaamse Regering, zoals in het nieuwe artikel 14/1, §5 van het decreet) verdere modaliteiten kunnen worden bepaald, maar dat de essentie in het decreet zelf moet worden opgenomen. (randnummer 17 advies)

Repliek: De essentiële elementen zijn opgenomen in artikel 20 van het ontwerp (m.b.t. nieuw art. 14/4). Daarnaast bevat deze delegatie tevens de regels inzake beveiliging van gegevens en de passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen. De Vlaamse Regering dient zijn bevoegdheden in dat kader uit te oefenen: ten gunste van de betrokkenen, en met respect voor de andere geldende regels inzake gegevensverwerking (zoals bv. opgenomen in het Bestuursdecreet)

37. De VTC adviseert om de doeleinden aan te vullen op basis van de verwerkingen die verbonden zijn met procedures als schorsingen en opheffingen van de vergunningen- en die mogelijk andere informatie over de betrokkenen bevatten dan al vermeld voor de aanvraagprocedure. (randnummer 23 advies)

Repliek: Een bijkomende verduidelijking zal in de artikelsgewijze bespreking bij artikel 20 van het ontwerp (m.b.t. nieuw art. 14/4, §3) toegevoegd worden. Naar aanleiding van deze bemerking wordt vastgesteld dat de tabel in nieuw artikel 14/3 aangevuld moet worden met gegevensverwerking bij die situaties waar het initiatief uitgaat van een overheid, of een overheidsinstantie (bv. in het kader van schorsing). In dat geval dient de aanvrager ook te beschikken over de basisgegevens van de exploitant. Deze aanvulling wordt doorgevoerd.

38. De VTC stelt vast dat het decreet ook verwerkingen door andere instanties dan het Departement Omgeving inhoudt. Er moet onderzocht worden of die ook niet als

verwerkingsverantwoordelijke moeten worden aangeduid voor bepaalde verwerkingen. (randnummer 26 advies)

Repliek: Dit is een terechte opmerking van de VTC. Het decreet wordt aangepast door delegatie te voorzien aan de Vlaamse Regering om de overheden of overheidsinstanties aan te wijzen die optreden als verwerkingsverantwoordelijke of als ontvanger voor de verwerking van persoonsgegevens. De artikelsgewijze bespreking bij artikel 20 van het ontwerp wordt ook aangepast.

39. De VTC stelt vast dat wat de voorliggende regeling betreft, de categorieën van persoonsgegevens niet voldoende zijn aangeduid. (randnummer 32 advies)

Repliek: Het is niet duidelijk welke categorieën van persoonsgegevens volgens de VTC onvoldoende zouden zijn aangeduid. Na analyse zullen nog een beperkt aantal elementen aan de basisgegevens toegevoegd worden.

40. Het is volgens de VTC niet duidelijk van welke personen welke identificatiegegevens, bijvoorbeeld het rijksregisternummer, verwerkt worden en of dit dus proportioneel is. (randnummer 34 advies)

Repliek: Identificatiegegevens worden gevraagd van iedereen die in het Omgevingsloket inlogt, zelfs van een medewerker van een adviesinstantie. Zo kan men later nagaan wie het advies van een adviesinstantie heeft opgeladen en wanneer. En dat is ook nodig en dus proportioneel. Vanzelfsprekend zullen deze gegevens niet ter beschikking zijn van de aanvrager, bezwaarindienner.

41. De VTC wijst erop dat er minstens in de mate dat integrale documenten verwerkt worden van bezwaren en beroepen, er meer categorieën van persoonsgegevens worden verwerkt dan vermeld, namelijk alle informatie over de vermelde personen die er in werd opgenomen en dat dit mogelijk ook bijvoorbeeld gezondheidsgegevens van hunzelf of hun naasten of inkomensgegevens kan betreffen. (randnummer 36 advies)

Repliek: Het omgevingsloket, dat eventuele papieren formulieren “vertaalt”, voorziet dat in het addendum F1 de confidentiële gegevens kunnen worden ondergebracht. Laadt de aanvrager of diens ondersteuner elders gegevens op, dan gaat de overheid er van uit dat de aanvrager ze niet als confidencieel bestempelt, en dat ze openbaar mogen worden gemaakt. Het omgevingsloket bevat daarover ook de nodige waarschuwingsteksten. De wetgeving voorziet trouwens nergens in een verplichting om gezondheids- of inkomensgegevens in het kader van aanvragen om omgevingsvergunning aan de overheid te verstrekken.

42. Het nieuwe artikel 14/4, §2, laatste lid bepaalt dat tijdens de beroepsperiode de basisidentificatiegegevens van de aanvrager of exploitant aan het publiek getoond worden. Dit vereist een afdoende motivering waarom dit nodig is om het doel te bereiken dat de decreetgever voor ogen heeft. (randnummer 37 advies)

Repliek: In het modulaire vergunningensysteem is het nog steeds mogelijk om met een analoge beveiligde zending beroep in te stellen. Het OVD voorziet thans in een digitalisering door de overheid alsook in een kennisgeving dat beroep werd ingesteld (zie art. 69 van het ontwerp m.b.t. nieuw art. 54, §3 OVD) Deze kennisgeving is nieuw. Hierdoor is het niet langer nodig dat een beroepsindienner een kopie van het beroep dient te sturen naar de aanvrager. Er is dus niet langer nood aan een bekendmaking van de naam en het adres van de aanvrager tijdens de beroepstermijn. Nieuw artikel 14/4, §2, laatste lid wordt dan ook geschrapt.

43. De VTC is van oordeel dat de ongedifferentieerde bewaartermijn niet verantwoord is. Er wordt in het ontwerp, zoals hiervoor aangegeven, te weinig rekening gehouden met alle mogelijke persoonsgegevens die kunnen verwerkt worden waaronder gevoelige. (randnummer 44 advies)

Repliek: Deze opmerking wordt niet bijgetreden. Naar aanleiding ervan wordt de artikelsgewijze bespreking bij nieuw artikel 14/4, §4 wel aangevuld.

44. Volgens de VTC bevat het ontwerp geen bepalingen over de juistheid van de persoonsgegevens. De VTC beveelt aan dat de verwerkingsverantwoordelijke(n) hiertoe de nodige maatregelen neemt (nemen). (randnummers 46-47 advies)

Repliek: Degene die persoonsgegevens aanlevert, staat in voor de juistheid hiervan. Indien hier fouten in zouden sluipen, kunnen deze steeds rechtgezet worden (normalerwijze door betrokkene zelf, rechtstreeks in het loket, hetzij in zeer uitzonderlijke gevallen na contactname met de bevoegde overheid of het Departement Omgeving). Bovendien wordt degene die gegevens invoert, hier ook op gewezen door middel van een ondertekenclausule.

45. De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het ontwerp aan te vullen met de verplichting om de vermeldingen zoals bedoeld in randnummer 48, op te nemen in de communicatie met de burger zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun persoonsgegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is wat hun rechten zijn en tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten. (randnummer 49 advies)

Repliek: Enerzijds staat er reeds een privacyverklaring op het omgevingsloket, waarin wordt duidelijk gemaakt wie verantwoordelijk is voor de verwerking van persoonsgegevens, hoe deze gegevens verzameld en verwerkt worden, alsook waarvoor de persoonsgegevens verwerkt worden. Op deze site is eveneens terug te vinden hoelang het departement de persoonsgegevens bewaart en welke rechten men heeft als betrokkene. Ook worden een link voorzien naar de lijst van machtigingen van de bevoegde autoriteiten en afgesloten protocollen voor het verwerken van bepaalde gegevens. Buiten deze meer algemene website, wordt ook in de verschillende ondertekenclausules gewezen op wat er met de ingevoerde persoonsgegevens gebeurt.

46. De VTC en de GBA formuleren volgende opmerkingen bij artikel 19 van het ontwerp (invoering nieuw artikel 14/3- inzake de openbaarmaking van gegevens).

De VTC wijst erop dat het publiek maken van persoonsgegevens mogelijk is, maar dan enkel op grond van een afwegingsproces waaruit blijkt dat de openbaarmaking noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen die de decreetgever voor ogen heeft. De verantwoording hiervan moet terug te vinden zijn in de memorie van toelichting (zie de hiervoor al geciteerde rechtspraak). De AVG vraagt ook een uitdrukkelijke en vrije toestemming (die er niet is als het beroep doen op een dienst ervan afhankelijk is) als die als een rechtvaardigingsgrond als bedoeld in artikel 6, AVG wordt gebruikt. (randnummers 62-63 advies VTC)

Volgens de GBA is de in nieuw artikel 14/3 vermelde toestemming voor openbaarmaking van gegevens niet te beschouwen als een vrije toestemming in de zin van de AVG. Het voorontwerp zou de uitzonderingen op openbaarheid van bestuur zoals vervat in het Verdrag van Aarhus en het Bestuursdecreet willen omzeilen en neutraliseren. Het Verdrag van Aarhus voorziet ten slotte veelal in openbaarheid "op verzoek" en betreft enkel milieuaspecten. (randnummers 56-59 advies GBA)

Repliek:

Wat betreft inzage / actieve openbaarheid: Deze regeling komt overeen met de regeling die is opgenomen in het Voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening, principieel goedgekeurd op 18 november 2022. De memorie van toelichting bij dit voorontwerp bevat een zeer uitgebreide onderbouwing inzake de inzage van gegevens op het Omgevingsloket. De in die memorie van toelichting voorziene motivering wordt hier integraal onderschreven. Daaruit blijkt dat het Verdrag van Aarhus een belangrijke maar niet de enige reden is om over te gaan tot actieve openbaarheid. Een 'openbaarheid op verzoek' zou er toe kunnen leiden dat sommigen zich verschuilen achter de Vlaamse regels rond openbaarheid van

bestuur. Dat zou er, bij rigide toepassing, toe kunnen leiden dat het betrokken publiek pas na het openbaar onderzoek over bepaalde documenten zou kunnen beschikken.

Wat betreft confidentiële gegevens in de aanvraag: Het omgevingsloket, dat eventuele papieren formulieren “vertaalt”, voorziet dat in het addendum F1 de confidentiële gegevens kunnen worden ondergebracht. Laadt de aanvrager of zijn ondersteuner elders gegevens op, dan gaat de overheid er van uit dat de aanvrager ze niet als confidencieel bestempelt, en dat ze openbaar mogen worden gemaakt. Het omgevingsloket bevat daarover ook de nodige waarschuwingsteksten. Hierbij kan verwezen worden naar het Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning. Dit besluit bevatte een regeling rond inzage van dossiers tijdens openbaar onderzoek en tijdens en na de beroepsperiode. Daarnaast was er ook een regeling rond openbaarheid van bezwaren zijn voor aanvrager, adviesinstanties en overheid. Dit ontwerp vond geen doorgang, gezien de essentiële elementen van de persoonsgegevensverwerking (nog) niet decretaal waren vastgelegd. Met dit besluit zou echter ook uitvoering gegeven worden aan Structurele beslissingsinhoud: dit betreft een aantal structurele gegevens die de voornaamste karakteristieken van de vergunning vastleggen die door het omgevingsloket automatisch in een PDF-document wordt gegoten. Dit ontwerpbesluit gaf ook reeds aan dat confidentiële informatie in speciaal daartoe bestemde velden opgenomen moet worden :

“Alleen de gegevens die op grond van titel II, hoofdstuk 3, afdeling 3, van het bestuursdecreet van 7 december 2018 aan de openbaarheid mogen worden onttrokken en daartoe door de aanvrager terecht zijn ondergebracht in de daarvoor speciaal bestemde velden met persoonsgegevens of het daarvoor speciaal bestemde addendum, worden niet openbaar gemaakt.”

Wat betreft persoonsgegevens bij indienen van bezwaren: Daarnaast bevatte het ontwerp besluit ook de regeling dat de inhoud van digitaal ingediende bezwaren via het Omgevingsloket ter beschikking wordt gesteld van de aanvrager, van de adviesinstanties, het adviserend schepencollege en de bevoegde overheid. De aanvrager moet immers kunnen beoordelen of hij via een wijzigingsverzoek aan de bezwaren kan tegemoet komen. De adviesinstanties kunnen de inhoud van de bezwaren meenemen bij het formuleren van hun advies en de overheid houdt hiermee rekening bij het nemen van de beslissing. Ook daar kan – bij invoering van SBI – gekeken worden of persoonsgegevens alleen aan de adviesinstanties, het adviserend schepencollege en de bevoegde overheid getoond worden, dan wel ook aan de aanvrager. Als analoge bezwaren worden ingediend dan wordt van de bezwaarindiener verwacht dat hij geen persoonsgegevens (naam, adres en dergelijke) vermeldt die hij niet openbaar gemaakt wil zien. Enkel zo is het voor de gemeente eenvoudig om de bezwaren in te scannen en op te laden in het omgevingsloket, zonder hiervoor extra te moeten screenen of ergens in de tekst van het bezwaar persoonsgegevens zijn vermeld, en deze te moeten anonimiseren. Zo wordt het inscannen en opladen van bezwaren vereenvoudigd en versneld. Vermeldt een analoge bezwaarindiener toch persoonsgegevens, dan worden deze openbaar gemaakt. De gegevens worden verwerkt op basis van de “taak van algemeen belang” aangezien het dossierbeheer betreft. Ook wordt uitdrukkelijk bepaald dat als de bezwaarindiener in de inhoud van zijn bezwaar zaken vermeldt die hem duidelijk identificeerbaar maken (zoals “ik woon links van de aanvraag”), ook deze openbaar worden gemaakt. Het is steeds mogelijk om een anoniem analoog bezwaar in te dienen.

M.b.t. instemming/toestemming: Aangezien het (deels) publiek maken van persoonsgegevens nodig is voor het kunnen behandelen van vergunningsaanvragen alsook voor de specifieke technische verwerkingen die hiermee gepaard gaan, kadert de bekendmaking binnen een taak van algemeen belang (dossierafhandeling bij vergunningsaanvragen) en binnen een wettelijke verplichting (specifieke technische verwerkingen o.a. in het Omgevingsloket). Er zal dan ook niet langer sprake zijn van “instemming” of “toestemming”, en de verantwoordingsgrond zal decretaal opgenomen

worden. Bijgevolg wordt nieuw art. 14/3 nog gewijzigd en wordt de algemene en artikelsgewijze bespreking aangepast.

47. Volgens de GBA moet de tussenkomst van de Vlaamse Regering, voor zover de decreetgever bepaalde elementen van de openbaarheidsregeling voor verdere uitwerking daaraan zou willen overlaten, beter 'verplicht' voorgeschreven in het decreet. (randnummer 61 advies GBA)

Repliek: Voorliggend wijzigingsdecreet veronderstelt een grondige aanpassing van het Omgevingsvergunningenbesluit. Bij deze aanpassing zal uitvoering worden gegeven aan delegaties, voorzien in het (wijzigings)decreet, voor zover daar op de dag van vandaag al niet aan voldaan wordt.

A.1.4. Advies van de VVSG

48. Het advies van de VVSG werd verstrekt op 18 oktober 2023. Het betreft een vrijwillig advies, verleend op eigen initiatief.

Om rekening te houden met het door de VVSG verleende advies wordt het ontwerp van decreet aangepast aan sommige opmerkingen.

De voornaamste punten uit het advies worden als volgt beoordeeld.

49. De VVSG wenst de principiële integratie van milieu- en stedenbouwkundige vergunning via artikel 7 OVD te behouden en uit te breiden tot inrichtingen of activiteiten die alleen nodig zijn tijdens de uitvoeringsfase. Ze geeft het voorbeeld van een bronbemaling. (opmerking 2 advies)

Repliek: De principiële integratie van verschillende vergunningsplichtige activiteiten wordt behouden.

50. De VVSG vindt de piste om in één beweging een ruimtelijk uitvoeringsplan én omgevingsvergunning af te leveren interessant, maar stelt zich tot volgende vragen (opmerking 3 advies):

- Moeten bestaande planningsprocedure niet eerder verbeterd worden in plaats van nieuwe instrumenten te creëren?
- Wie stelt het ruimtelijk uitvoeringsplan op: de initiatiefnemer of de overheid? Is er in het eerste geval geen (schijn van) partijdigheid?
- Hoe verhoudt het omgevingsbesluit zich tot het andere instrumenten?
- De aanvraag tot omgevingsbesluit moet ook de link met een ruimtelijk structuurplan beschrijven.
- Enkele begrippen zijn onduidelijk.
- Een omgevingsbesluit moet kunnen aangevraagd worden op het grondgebied van twee of meer gemeenten, zonder dat de beslissingsbevoegdheid bij de provincie komt te liggen.

Repliek: Er kan worden verwezen naar de bespreking van gelijkaardige opmerkingen van de SARO over het omgevingsbesluit. Wat de beslissingsbevoegdheid voor grensoverschrijdende projecten betreft, wordt verwezen naar de repliek op de algemene opmerking van de VVSG daarover.

51. De VVSG staat achter de flexibiliteit die de modulaire opbouw biedt maar vraagt volgende aanpassingen om de bijkomende werklast te beperken (opmerking 4 advies):

- Wijzigingen te beperken tot welbepaalde momenten zoals na de adviesronde en/of het openbaar onderzoek.
- Wijzigingen uiterlijk tot twintig dagen voor het einde van de beslissingstermijn toe te laten.
- De bevoegde overheid tot te laten om wijzigingsverzoeken te weigeren.

Repliek: Er kan worden verwezen naar de bespreking van de gelijkaardige opmerking van de SARO.

52. Voor de VVSG mag de toepassing van de administratieve of wijzigingslus er niet toe leiden dat in beroep een fundamenteel gewijzigde aanvraag wordt beoordeeld ten opzichte van eerste bestuurlijke aanleg. (opmerking 5 advies)

Repliek: Er kan worden verwezen naar de bespreking van de gelijkaardige opmerking van de SARO en naar de algemene toelichting daaromtrent die reeds in deze memorie is opgenomen.

53. De VVSG vraagt om een lijst met gemeentelijke projecten vast te stellen, waarvoor het college van burgemeester en schepenen de bevoegde overheid is. Ze vraagt ook om projecten die op het grondgebied van twee of meer gemeenten gelegen zijn door die gemeenten te laten beoordelen. (opmerking 6 advies)

Repliek: Deze opmerking wordt niet gedeeld. De behandeling van een aanvraag door twee verschillende bevoegde overheden (ongeacht tot welk niveau ze behoren) is onwenselijk en druist in tegen de met het ontwerp beoogde uniformisering van de procedure.

54. De VVSG wilt het systeem behouden dat het opvragen van ontbrekende verplichte inhoud leidt tot een termijnverlenging voor het ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek. Voorts wilt ze geen onderscheid tussen essentiële en niet-essentiële gegevens, omdat dit volgens haar moeilijk af te lijnen is. (opmerking 7 advies)

Repliek: Er kan worden verwezen naar de bespreking van de opmerking van de VVP over het ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek en naar de in dat verband gewijzigde artikels en artikelsgewijze bespreking.

55. De VVSG wilt dat de gemeenten bevoegd blijven om te beoordelen of een handeling van algemeen belang al dan niet een ruimtelijk beperkte impact heeft. Ze wijst daarnaast op de meerwaarde van de procedure via de projectvergadering. (opmerking 8 advies)

Repliek: Deze opmerking wordt niet gedeeld. Er wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 133 van het ontwerp.

56. De VVSG vraagt om aan een gebrek aan advies in eerste bestuurlijke aanleg blijvend het rechtsgevolg te koppelen dat het advies stilzwijgend positief wordt geacht. Ze vraagt daarnaast de mogelijkheid in te voeren om de adviesinstantie een herinnering te sturen. (opmerking 9 advies)

Repliek: Deze opmerking wordt niet gedeeld. Het is niet opportuun om een gebrek aan advies zonder meer gelijk te stellen met een positief advies. De adviesinstanties worden in het ontwerp van decreet nog steeds gesensibiliseerd om effectief advies te verlenen, nl. door het verbod om beroep in te dienen bij gebrek aan advies.

57. De VVSG vraagt om de automatische forfaitaire boete bij gebrek aan tijdige beslissing van de gemeenteraad over een gemeenteweg in een vergunningsdossier te schrappen. (opmerking 10 advies)

Repliek: Het betreft geen automatische boete. De aanvrager moet deze per beveiligde zending en binnen een bepaalde termijn aanvragen bij gebreke waarvan hij geacht wordt er afstand van te doen. Een schrapping van dit systeem is bijgevolg niet aan de orde.

58. De VVSG vraagt om het principe van een limitatieve lijst van mogelijke omgevingsvergunningen van bepaalde duur te schrappen. Gemeenten moeten dit zelf kunnen beslissen. (opmerking 11 advies)

Repliek: Deze opmerking wordt niet gedeeld. De vergunning van onbepaalde duur blijft het principe, om rechtsonzekerheid te vermijden en om te vermijden.

59. De VVSG vraagt om gemeenten toe te laten om de vergunningsplicht voor stedenbouwkundige handelingen op hun grondgebied te verstrengen. (opmerking 12 advies)

Repliek: Er wordt akte genomen van deze opmerking. Huidig initiatief betreft de wijziging van de vergunningsprocedure zoals vervat in het Omgevingsvergunningsdecreet. Het systeem van vrijstelling-melding-vergunning betreft een inhoudelijk element en wordt via een afzonderlijk initiatief aangepakt.

60. De VVSG vraagt om de administratieve beroepsmogelijkheid in alle dossiers te beperken door de bevoegde overheid in beroep toe te laten om een wettigheidscontrole uit te oefenen op de beslissing in eerste aanleg. Enkel de beslissingen die manifest onwettig zouden zijn, zouden dan vatbaar zijn voor administratief beroep. Subsidiar vindt ze het verdedigbaar om de beroepsmogelijkheid voor de kleinste dossiers zonder meer uit te sluiten. (opmerking 13 advies)

Repliek: Deze opmerking gaat voorbij aan de essentie van de figuur van het georganiseerd bestuurlijk beroep en van de devolutieve werking daarvan, nl. dat de toetsingsbevoegdheid van de overheid in beroep zich ook uitstrekt tot de opportuniteit van een aangevraagd project in het geheel. Deze toetsingsbevoegdheid in het algemeen beperken tot de legaliteit van een eerdere beslissing is niet wenselijk. Enkel de delegatie om de beroepsmogelijkheid voor beperkte projecten in het algemeen uit te sluiten (legaliteit én opportuniteit) wordt weerhouden.

61. Volgens de VVSG moet de lijst van handelingen waarbij een melding voor stedenbouwkundige handelingen volstaat zo beperkt mogelijk zijn. Daarnaast vragen de gemeente om tijdelijke handelingen nooit vrij te stellen van vergunningsplicht maar altijd minstens meldingsplichtig te houden. (opmerking 15 advies)

Repliek: Er kan worden verwezen naar de repliek op de gelijkaardige opmerking van de SARO daarover.

62. De VVSG vraagt om de beslissingstermijn voor aktenames van milieumeldingen te verlengen en gelijk te stellen met die van meldingen van stedenbouwkundige handelingen. (opmerking 16 advies)

Repliek: Deze opmerking wordt meegenomen en verwerkt in artikel 165 van het ontwerp en in de artikelsgewijze bespreking daarover.

63. Het verplicht digitaal indienen van aanvragen, zonder uitzondering, mag van de VVSG decretaal worden ingeschreven, op voorwaarde dat het voor gemeenten mogelijk blijft om aanvragen namens de aanvrager digitaal in te dienen. (opmerking 18 advies)

Repliek: Het staat gemeenten en hun personeelsleden vrij om inwoners bij te staan bij het indienen van digitale aanvragen. Dit hoeft niet decretaal geregeld te worden.

64. De VVSG stelt voor om niet enkel de beslissingsbevoegdheid ten gronde over bepaalde soorten aanvragen aan de omgevingsambtenaar te kunnen delegeren, maar ook de beslissingsbevoegdheid over alle andere verschillende procedurestappen. Daarnaast meent ze dat deze delegatie ook aan andere personeelsleden moet kunnen gegeven worden. (opmerking 19 advies)

Repliek: Deze opmerking wordt niet gedeeld. Een te verregaande versnippering van beslissingsbevoegdheden zou indruisen tegen de uniformisering en vereenvoudiging die die ontwerp van decreet beoogt.

65. De VVSG vraagt om gemeenten toe te laten om twee jaar met een waarnemende omgevingsambtenaar te werken, in plaats van de voorziene 12 maanden. (opmerking 20 advies)

Repliek: Deze opmerking wordt meegenomen en verwerkt in artikel 10 van het ontwerp en in de artikelsgewijze bespreking daarover.

66. De VVSG vraagt om de inwerkingtreding van de procedureregels af te stemmen op de aanpassingstijd voor de digitale dossierbehandelingsystemen en om de nieuwe regels op bevattelijke wijze toe te lichten aan de lokale besturen.

Repliek: Er wordt akte genomen van deze bezorgdheid.

A.1.5. Advies van de VVP

67. Het advies van de VVP werd verstrekt op 20 oktober 2023. Het betreft een vrijwillig advies, verleend op eigen initiatief.

Om rekening te houden met het door de VVP verleende advies wordt het ontwerp van decreet aangepast aan sommige opmerkingen.

De voornaamste punten uit het advies worden als volgt beoordeeld.

68. De VVP vraagt om de impact van de modulaire procedure op de werklust, personeelsinzet en ICT beter in kaart te brengen. (pagina's 1 & 3 advies)

Repliek: Er kan worden verwezen naar de bespreking van de gelijkaardige opmerking van de SARO en van de VVSG daarover.

69. Volgens de VVP verruimt de modulaire procedure de mogelijkheid om wijzigingen aan het dossier aan te brengen, zonder maatregelen om een efficiënte procedure te garanderen. (p. 2 advies)

Repliek: Er kan worden verwezen naar de bespreking van de gelijkaardige opmerking van de SARO daarover.

70. Volgens de VVP is de standaard beslissingstermijn van 60 dagen te kort wanneer in bestuurlijk beroep een advies van een omgevingsvergunningcommissie vereist is. (p. 3 advies)

Repliek: Deze opmerking wordt meegenomen en verwerkt in artikel 85 van het ontwerpdecreet.

71. Volgens de VVP is er geen maximale beslissingstermijn afgebakend voor de bevoegde overheden, mede gelet op de verruimde mogelijkheid om het dossier te wijzigen. (p. 3 advies)

Repliek: De standaard beslissingstermijn betreft steeds 60 dagen, zowel in eerste aanleg als in beroep. Deze standaard termijn kan in een beperkt aantal gevallen verlengd worden met dezelfde termijn. Deze termijn en de gevallen waarin verlenging mogelijk is, zijn duidelijk afgebakend in het ontwerpdecreet. Hoeveel keer een wijzigingslus zal worden toegepast, zal afhangen van geval tot geval. Het is niet opportuun om dit decretaal vast te leggen / beperken, net omdat dit zou indruisen tegen de flexibiliteit die beoogd wordt met de verruimde toepassing van de wijzigingslus.

72. Volgens de VVP worden de ruimtelijke structuur- en beleidsplannen door het omgevingsbesluit buiten spel gezet en gaat het instrument uit van een *ad hoc*-beleid. (p. 4 advies)

Repliek: Er kan verwezen worden naar de bespreking van de gelijkaardige opmerking van de SARO daarover.

73. De mogelijkheid dat een omgevingsbesluit op privaat initiatief wordt aangevraagd strijdt volgens de VVP met het principe dat ruimtelijke planning het algemeen belang dient. (p. 4 & 8 advies)

Repliek: Er kan verwezen worden naar de bespreking van de gelijkaardige opmerking van de SARO daarover.

74. De VVP stipt aan dat de planologische compensatie naar aanleiding van een omgevingsbesluit niet behandeld wordt. (p. 5 advies)

Repliek: De planologische compensatie maakt deel uit van een afzonderlijk wetgevend initiatief (Verzameldecreet Omgeving). De verhouding daarvan met het instrument van het omgevingsbesluit zal in dit initiatief worden meegenomen.

75. Het omgevingsbesluit leidt volgens de VVP tot een schending van het gelijkheidsbeginsel, in die zin dat zone-eigen bedrijven minder ontwikkelingsmogelijkheden krijgen dan zonevreemde bedrijven en dat burens van zonevreemde bedrijven een lager niveau van rechtsbescherming zullen genieten. (p. 5 advies)

Repliek: Deze opmerking is onduidelijk. Het omgevingsbesluit is onder meer bedoeld om zonevreemde situaties op te lossen door een herbestemming naar een zone-eigen bestemming mogelijk te maken. Er wordt niet verduidelijkt hoe de rechtsbescherming in hoofde van omwonenden (onevenredig) minder gegarandeerd zou zijn dan omwonenden van zone-eigen bedrijven. Ook bestaande, niet-verkrotte en hoofdzakelijk vergunde bedrijven kunnen een beroep doen op een omgevingsbesluit voor bedrijvigheid indien onaangepaste stedenbouwkundige voorschriften logische ontwikkelingsmogelijkheden onmogelijk maken.

76. Volgens de VVP is de verantwoording voor de uitsluiting van een omgevingsbesluit van bestuurlijk beroep niet afdoende. (p. 5 advies)

Repliek: Er kan verwezen worden naar de bespreking van de gelijkaardige opmerking van de SARO daarover.

77. De VVP meent dat de bepalingen omtrent het omgevingsbesluit onduidelijke begrippen bevatten. (p. 5 advies)

Repliek: Er kan verwezen worden naar de bespreking van de gelijkaardige opmerking van de SARO daarover.

78. Volgens de VVP blijkt onvoldoende duidelijk of/dat de verplichte gezamenlijke indiening uit huidig artikel 7, §2 OVD voortaan kan geremedieerd worden en of/dat het dossier dus niet langer onontvankelijk moet verklaard worden bij gebrek aan gezamenlijk indiening. (p. 6 advies)

Repliek: De mogelijkheid om ontbrekende verplichte inhoud via een wijzigingslus alsnog bij te brengen wordt nog duidelijker geformuleerd naar aanleiding van dit advies. Ondanks de verduidelijking wordt de formulering wel open gehouden, zodat geen verplichte inhoud wordt uitgesloten. De toepassing van artikel 7, §2 OVD betreft de ontvankelijkheid van de aanvraag en valt dus onder deze mogelijkheid. Om dit nog sterker bij naam te benadrukken wordt dit zo in de memorie opgenomen bij de artikelsgewijze bespreking.

79. De VVP wijst er op dat het beroep tegen een beslissing van de gemeenteraad over de wegenis op straffe van onontvankelijkheid bij het administratief beroep tegen een vergunningsbeslissing moet gevoegd worden, maar dat de niet-nakoming hiervan niet kan gecontroleerd worden. Een beslissing over het beroep tegen de beslissing van de gemeenteraad wordt niet ter kennis gegeven aan de deputatie, zodat ze niet kan weten wanneer haar beslissingstermijn in beroep (terug) begint te lopen. (p. 6 advies)

Repliek: De artikels in kwestie worden aangepast om aan deze problematiek te verhelpen. Ook de artikelsgewijze bespreking wordt hieraan aangepast.

80. De VVP vraagt waarom omgevingsambtenaren voortaan niet langer “aangesteld”, maar wel “aangewezen” worden. (p. 6 advies)

Repliek: Er kan worden verwezen naar de toelichting daaromtrent in de artikelsgewijze bespreking van artikel 10 van het ontwerp.

81. De VVP betreft de voorziene mogelijkheid om bepaalde gemeentelijke dossiers uit te sluiten van bestuurlijk beroep. (p. 6 advies)

Repliek: Er kan worden verwezen naar de bespreking van de gelijkaardige opmerking van de SARO daarover en naar de artikelsgewijze bespreking.

82. De VVP vraagt of er een decretale definitie is van wat als ‘verplichte gegevens’ beschouwd moet worden in het kader van het ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek. (p. 7 advies)

Repliek: De verplichte inhoud is die inhoud die op straffe van onontvankelijkheid deel moet uitmaken van het aanvraag- of beroepsdossier. Deze wordt geregeld in nieuw artikel 19 en 54 OVD. Ook artikel 7, §2 bepaalt inhoud die op straffe van onontvankelijkheid moet worden aangevraagd/bijgebracht.

83. De VVP betreft dat een afwijking op stedenbouwkundige voorschriften niet vermeld wordt als situatie waarin steeds een openbaar onderzoek moet worden gehouden. (p. 7 advies)

Repliek: Dit is volgens de huidige regeling ook niet het geval. Het volstaat dat – naast het beperkte aantal gevallen dat in het voorontwerp wel expliciet vermeld wordt – voor het overige delegatie wordt gegeven aan de Vlaamse regering.

84. De VVP twijfelt over de meerwaarde van het ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek wanneer het mogelijk is om ontbrekende verplichte inhoud bij te brengen, ook in bestuurlijk beroep. (p. 7 advies)

Repliek: Op grond van deze opmerking en van voortschrijdend inzicht wordt het systeem van het ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek, zoals dit geregeld wordt in de huidige versie van het OVD en in het oorspronkelijke voorontwerp slechts beperkt werd aangepast, alsnog gewijzigd. Voortaan wordt een echte beslissing hierover slechts genomen, samen met de beslissing ten gronde. Het vooronderzoek door de administratie leidt dan niet meer tot een voorbeslissing maar kadert mee in de verruimde flexibiliteit om het dossier lopende de aanvraag aan te vullen of te wijzigen. Er wordt verwezen naar de gewijzigde artikels 36, 37, 38, 59, 77 en 85 van het ontwerpdecreet en de artikelsgewijze bespreking daarover.

85. De VVP stelt de vraag naar de haalbaarheid van de mogelijkheid tot bijstelling van een vergunning voor stedenbouwkundige handelingen die nog niet (volledig) uitgevoerd zijn indien het gaat om een bijstelling van fundamentele aard. (p. 8 advies)

Repliek: Er kan worden verwezen naar de bespreking van de gelijkaardige opmerking van de SARO daarover en naar de artikelsgewijze bespreking.

86. De VVP vraagt verduidelijking bij de wijziging van artikel 5.4.11 van het DABM met betrekking tot de evaluatie (en eventuele bijstelling) van de bijzondere milieuvorwaarden. (p. 8 advies)

Repliek: Naar aanleiding van deze opmerking worden de te wijzigen artikels van het DABM en de artikelsgewijze bespreking daarbij aangepast.

87. De VVP vraagt of het omgevingsbesluit ook van toepassing is op zone-eigen bedrijven en of dit niet leidt tot nieuwe zonevreemdheid. (p. 8 advies)

Repliek: Er kan worden verwezen naar de bespreking van de gelijkaardige opmerking van de SARO over de draagwijdte van het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit (voor bedrijvigheid).

A.2. Bespreking advies van de Raad van State

88. De Raad van State meent dat de bevoegdheidstoewijzing aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen van de beroepen tegen een omgevingsbesluit in laatste administratieve aanleg geen doorgang kan vinden. Hij verwijst daarvoor naar zijn advies 72.576/AV van 15 februari 2023 met betrekking tot het voorontwerp van decreet 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', waarin hij reeds adviseerde dat beroepen tegen reglementaire besluiten aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen aan de RvVb toe te wijzen niet conform artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' zou zijn.

Repliek: Een omgevingsbesluit is een beslissing over een aanvraag van een omgevingsvergunning op grond van een aanvraag tot wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit houdt in dat het zwaartepunt bij een omgevingsbesluitprocedure in eerste instantie is gelegen op het vergunningenluik. Dit maakt dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen hoe dan ook het geëigende jurisdictionele rechtscollege is voor de behandeling van een vernietigingsberoep tegen een omgevingsvergunning die wordt verleend met een omgevingsbesluit.

Wat de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan betreft: naar aanleiding van het advies 72.576/AV van 15 februari 2023 inzake de bevoegdheidsuitbreiding van de Raad voor Vergunningsbetwistingen tot geschillen over de definitieve vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen werd in het ontwerpdecreet dat tot het decreet van 15 februari 2023 heeft geleid uitgebreid geantwoord op de opmerkingen van de Raad van State over de bevoegdheid van de decreetgever om die bevoegdheidsuitbreiding door te voeren. Deze repliek op het advies van de Raad van State werd opgenomen in de memorie van toelichting bij voormeld decreet (*Parl. St. VI. Parl. 2022-2023, 1726-1, p. 20-26: <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1961829>*). Zoals de afdeling wetgeving in zijn advies over huidig ontwerpdecreet tot wijziging van het Omgevingsvergunningsdecreet verwijst naar zijn advies 72.576/AV, wordt in antwoord daarop verwezen naar voormelde repliek op dit advies.

89. De Raad merkt op dat de bepalingen uit het Stikstofdecreet van 26 januari 2024 ten tijde van het verlenen van zijn advies nog niet waren opgenomen in het voorontwerp van decreet, zodat de toevoegingen van die bepalingen uit het Stikstofdecreet nog voor advies zouden moeten worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving.

Repliek: In het "Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving", versie 2021 zoals te raadplegen via de webpagina van de Raad (http://www.raadvst-consetat.be/?page=proc_consult&lang=nl) houdt de adviesverplichting in "dat elk inhoudelijk element van een tekst aan de afdeling wetgeving moet zijn voorgelegd. Indien een inhoudelijk element wordt toegevoegd of gewijzigd na het advies van de afdeling wetgeving, moet dan ook opnieuw advies worden gevraagd over dit element (zie B.4), omdat anders niet volledig voldaan is aan de adviesverplichting.". Het vademecum verduidelijkt dat deze verplichting "pragmatisch [moet] worden toegepast: een taalkundige correctie of een loutere herschikking van de tekst betekent niet dat men de tekst opnieuw om advies moet voorleggen." De bepalingen die ingevolge het Stikstofdecreet in dit

ontwerpdecreet zijn opgenomen en die niet aan het advies van de afdeling wetgeving zijn onderworpen, betreffen geen nieuwe inhoudelijke elementen. De bepalingen van het Omgevingsvergunningsdecreet die door het Stikstofdecreet gewijzigd werden, zijn in dit ontwerpdecreet herschikt in functie van de algemene herschikking van het Omgevingsvergunningsdecreet die dit ontwerpdecreet beoogt door te voeren. Ook ingevolge de algemene herschikking van het Omgevingsvergunningsdecreet die dit ontwerpdecreet beoogt, wijzigt dit ontwerpdecreet op zijn beurt opnieuw het Stikstofdecreet waar dit laatste verwijst naar het Omgevingsvergunningsdecreet. Bovendien heeft de afdeling wetgeving zich bij adviezen 74.348/1/V van 2 oktober 2023 en 75.082/16 van 18 december 2023 reeds uitgesproken over het Stikstofdecreet, waarop dit ontwerpbesluit nu wordt afgestemd. Om al deze redenen moet huidig ontwerpdecreet niet opnieuw ter advies worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving.

90. De Raad uit bedenkingen bij het gebruik van de figuur van de stilzwijgende weigering van vergunningsaanvragen en van de stilzwijgende inwilligging van beroepen tegen schorsing- of opheffingsbeslissingen. Hij raadt het gebruik van deze figuren af, gelet op de onduidelijkheid en rechtsonzekerheid die ermee gepaard zouden gaan, bij gebrek aan uitdrukkelijke motivering en verschillende bekendmaking in vergelijking met uitdrukkelijke beslissingen. Hij stelt de vraag of er geen schending van het gelijkheidsbeginsel is tussen enerzijds de gevallen waarin zowel in eerste administratieve aanleg als in administratief beroep een stilzwijgende weigering voorligt en dus enkel een jurisidictioneel beroep tegen die stilzwijgende beslissingen mogelijk is en anderzijds die gevallen waarin enkel in administratief beroep een stilzwijgende weigering voorligt en jurisidictioneel beroep mogelijk is tegen de uitdrukkelijke motieven uit de beslissing in eerste administratieve aanleg die geacht worden te zijn overgenomen in administratief beroep.

Repliek: Er wordt akte genomen van het gekende standpunt van de Raad over stilzwijgende beslissingen. Het gebruik van deze figuur wordt echter behouden in het ontwerpdecreet, gelet op de beleidsbeslissing van de decreetgever om een evenwicht te zoeken tussen duidelijkheid en rechtszekerheid enerzijds en snelheid en flexibiliteit anderzijds. Wanneer een bevoegde overheid zich niet houdt aan wettelijk voorgeschreven termijnen om een beslissing te nemen en daaraan geen rechtsgevolgen gekoppeld worden, leidt dit uiteraard ook tot onduidelijkheid en rechtszekerheid. Idem voor de hypothese waarin de beslissingstermijnen op straffe van verval zouden kunnen worden uitgesteld of wanneer van deze beslissingstermijnen ordeterminen zouden gemaakt worden. Op een bepaald ogenblik moet een aanvrager weten wat het lot van zijn of haar aanvraag is. Een stilzwijgende beslissing is volgens de decreetgever in dat opzicht beter dan geen (zicht op een) beslissing. Hoe dan ook is ook tegen een stilzwijgende beslissing jurisidictioneel beroep mogelijk, bv. net op grond van een schending van de motiveringsplicht. Een vernietiging van een stilzwijgende beslissing om deze reden moet de bevoegde overheid ertoe aanzetten om nadien wel een uitdrukkelijke beslissing te nemen. De opmerking van de Raad over een mogelijke ongelijke behandeling wordt niet gevolgd: in beide door de Raad geschetste gevallen is er sprake van een stilzwijgende beroepsbeslissing en in beide gevallen kan tegen deze beslissing jurisidictioneel beroep ingediend worden op grond van wettigheidskritieken. In beide gevallen kan deze wettigheidskritiek gesteund zijn op een schending van de motiveringsplicht. Het is immers niet omdat er sprake is van een uitdrukkelijke beslissing uit eerste aanleg waarvan de motieven geacht worden te zijn overgenomen in beroep, dat die overgenomen motieven daarom per definitie deugdelijk zijn. In beide gevallen hebben de beroepsindieners dus kans om genoegdoening te krijgen door middel van een vernietiging van de stilzwijgende beroepsbeslissing en een daaropvolgende heroverweging door de bevoegde overheid.

91. De Raad vraagt zich af of de figuur van het omgevingsbesluit, die mogelijk maakt om een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan te wijzigen op initiatief en in functie van een privaat initiatief over een concreet project niet indruist tegen de doelstelling, zoals vervat in art. 7bis van de Grondwet en in art. 1.1.4 VCRO, om in het beleid inzake ruimtelijke ordening rekening te houden met en te streven naar een duurzame en kwalitatieve ontwikkeling van de ruimte, waarbij verschillende ruimtelijke behoeften en aanspraken tegen elkaar moeten worden afgewogen en waarbij rekening moet gehouden worden met het vooropgestelde beleid daaromtrent.

Repliek: Deze bezorgdheden van de Raad van State werden ook reeds geformuleerd door enkele strategische adviesraden en werden reeds uitgebreid weerlegd in de algemene toelichting in de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet en ook in de bespreking van de adviezen van de strategische adviesraden. Er kan dan ook in hoofdorde verwezen worden naar voormelde weerleggingen. In essentie kan de weerlegging van de gekende kritieken tot twee punten samengevat worden.

Ten eerste spiegelen de Raad van State en de strategische adviesraden de bepalingen over het omgevingsbesluit ten onrechte te veel aan de bepalingen over de reguliere planologie. Hoewel de figuur van het omgevingsbesluit weliswaar voortbouwt op dezelfde procedurele principes van de klassieke planologie, heeft ze een eigen finaliteit. Het omgevingsbesluit heeft een doelgebonden, realisatiegericht en projectgedreven finaliteit, terwijl de klassieke planologie eerder middelgericht en behoudsgericht is. Ten tweede betekent dit verschil tussen het omgevingsbesluit en de klassieke planologie niet dat het omgevingsbesluit daarom niet gericht zou zijn op of zelfs zou indruisen tegen de doelstelling om een duurzame en kwalitatieve ruimtelijke ontwikkeling na te streven. Het is niet omdat een bestaande plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan met het omgevingsbesluit binnen een relatief korte periode op privaat initiatief kan gewijzigd worden naar aanleiding van een vergunningsaanvraag voor een specifiek project, dat deze wijziging per definitie zou moeten worden weggezet worden als zijnde een “ad hoc”-beslissing, met de negatieve connotatie dat dit niet doordacht/duurzaam/kwalitatief zou zijn. De bepalingen van het ontwerpdecreet bevatten voldoende inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden om te garanderen dat in de regel het tegendeel waar zou zijn.

De Raad van State verwijst zelf terecht naar de inhoudelijke beoordelingsgronden waaraan de bevoegde overheid (en níet de private initiatiefnemer) een aanvraag van omgevingsbesluit moet toetsen en naar het feit dat ook het omgevingsbesluit moet kaderen in de doelstellingen uit artikel 1.1.4 VCRO. De door de Raad gevreesde mogelijkheid dat een omgevingsbesluit ondanks de ingebouwde inhoudelijke de procedurele waarborgen toch niet of niet altijd een duurzame en kwalitatieve ruimtelijke ontwikkeling zou garanderen is louter hypothetisch van aard en gaat bovendien ook op voor de klassieke planologie.

Ondanks de verschillende inhoudelijke en procedurele waarborgen die met die klassieke planologie gepaard gaan, kan immers evenmin uitgesloten worden dat ook een klassiek ruimtelijk uitvoeringsplannen, op grond van verkeerde beleidskeuzes of een verkeerde omzetting ervan, een kwalitatieve en duurzame ruimtelijke ontwikkeling niet dient. Voor omgevingsbesluiten voor ruimtelijke impulsprojecten en voor bedrijvigheid gelden er bv. specifieke duurzaamheidscriteria die de doelstellingen uit art. 1.1.4 VCRO concretiseren. Dit ligt anders bij een ruimtelijk uitvoeringsplan dat getoetst moet worden aan een ruimtelijk beleidsplan dat vaak niets of weinig concreets bevat over het onderwerp dat in een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt geregeld. In die gevallen rest voor het ruimtelijk uitvoeringsplan enkel een toets aan artikel 1.1.4 VCRO, zonder specifieke duurzaamheidscriteria. Het feit dat de klassieke planologie de duurzame en kwalitatieve ruimtelijke ordening niet steeds dient werd overigens uitdrukkelijk bevestigd tijdens de hoorzitting die op 28 november 2023 in de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement georganiseerd werd over het omgevingsbesluit (zie pp. 12-14: <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=2035760>).

In die zin komt de vrees van de Raad van State eerder over als opportuiniteitskritiek dan als strikte wettigheidskritiek ten opzichte van het omgevingsbesluit. De Raad gaat er in zijn advies ten slotte volledig aan voorbij dat het omgevingsbesluit is opgevat als proefregelgeving, die na een korte proefperiode zal geëvalueerd worden, zodat ook de door de Raad geformuleerde bezorgdheden op dat ogenblik kunnen meegenomen worden.

92. De Raad merkt op dat de bepalingen over het omgevingsbesluit toelaten dat een lager planningsniveau wijzigingen kan aanbrengen aan de ruimtelijke uitvoeringsplannen opgemaakt door een hoger planningsniveau. Hij meent dat aldus wordt afgeweken van het beginsel dat lagere

ruimtelijke uitvoeringsplannen niet mogen afwijken van hogere afwijkingsplannen en van het samenwerkingsmodel waarbij de verschillende bestuursniveaus elk vanuit een eigen rol samenwerken om de ruimte te ontwikkelen.

Repliek: Ook deze overwegingen van de Raad van State gaan ten onrechte te veel uit van de bepalingen over de reguliere planologie. Hoewel de figuur van het omgevingsbesluit weliswaar voortbouwt op dezelfde procedurele principes van de klassieke planologie, heeft ze een eigen finaliteit. Het omgevingsbesluit heeft een doelgebonden, realisatiegericht en projectgedreven finaliteit, terwijl de klassieke planologie eerder middelgericht en behoudsgericht is. Ten tweede betekent dit verschil tussen het omgevingsbesluit en de klassieke planologie niet dat de bepalingen over het omgevingsbesluit die toelaten dat lagere plannende overheden afwijken van de plannen van hogere plannende overheden helemaal geen rekening zouden houden met het beleid dat door die hogere plannende overheden werd vooropgesteld.

De Raad van State verwijst zelf terecht naar de vragen die hij met betrekking tot deze bezorgdheden gesteld heeft ter voorbereiding van zijn advies en naar de uitgebreide antwoorden die daarop gegeven werden en waaruit duidelijk blijkt dat wel degelijke procedurele bepalingen werden opgenomen op grond waarvan rekening moet gehouden worden met het beleid van de hogere plannende overheden, zo onder meer over de adviezen die door de plannende overheden moeten verleend worden. De Raad brengt weliswaar enkele beperkte nuanceringen aan bij deze antwoorden op zijn vragen, maar formuleert in zijn advies eigenlijk geen wettigheidskritiek bij de in het ontwerpdecreet uitgewerkte regeling en procedurele waarborgen en stelt nergens dat deze regeling geen doorgang zou kunnen vinden.

Concreet vraagt de Raad van State om bijkomend te motiveren waarom de strijdigheid vermeld in artikel 2.2.16, §3, eerste lid, 3^o, en artikel 2.2.23, §2, eerste lid, 3^o van de VCRO niet in de advisering wordt betrokken. Dit gaat over 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”*. Volgens de decreetgever is het niet nodig om dit aspect bij de advisering over het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan te betrekken. Die toets gebeurt namelijk bij de advisering over de omgevingsvergunning in het kader van een omgevingsbesluit. Overeenkomstig artikel 4.3.3 van de VCRO moet de aanvraag worden geweigerd als uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat de aanvraag strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening of moeten in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen worden met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving. Als de aanvraag wordt geweigerd op basis van artikel 4.3.3 VCRO, vervalt het voorlopig vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan van rechtswege. Doordat er op dit punt al geadviseerd wordt over de omgevingsvergunningsaanvraag bij het omgevingsbesluit, zijn er voldoende waarborgen dat dergelijke strijdigheden niet zullen doorsijpelen naar het ruimtelijk uitvoeringsplan.

De door de Raad gevreesde mogelijkheid dat een omgevingsbesluit ondanks de ingebouwde procedurele waarborgen toch zou kunnen afwijken van het beleid van de hogere overheden komt in die zin eerder over als opportunistiekritiek dan als strikte wettigheidskritiek ten opzichte van het omgevingsbesluit. De Raad gaat er in zijn advies ten slotte ook hier volledig aan voorbij dat het omgevingsbesluit is opgevat als proefregelgeving, die na een korte proefperiode zal geëvalueerd worden, zodat ook de door de Raad geformuleerde bezorgdheden op dat ogenblik kunnen meegenomen worden.

93. De Raad meent dat het statuut van de met een omgevingsbesluit doorgevoerde planwijziging onduidelijk is, wat tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid leidt. Volgens de Raad van State zou het in het kader van een omgevingsbesluitprocedure definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan niet uitsluitend voorbereidend zijn op de navolgende omgevingsvergunning voor het bedoelde project, maar zou het definitief vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan blijven voortbestaan als een deelbare handeling. De Raad van State concludeert in het advies dat het in het kader van een

omgevingsbesluitprocedure definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan een autonoom besluit is. Het autonoom besluit zou volgens de Raad van State weliswaar noodzakelijk zijn om een omgevingsvergunning voor het aangevraagde project te kunnen verlenen, maar zou met die vergunning geen ondeelbare handeling vormen. Hieruit besluit de Raad van State dat er geen sprake is van een complexe rechtshandeling.

Repliek: Deze opmerking van de Raad van State is terecht. Het was niet de bedoeling een in het kader van een omgevingsbesluitprocedure vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan onmiddellijk verdergaande rechtsgevolgen te verlenen dan het beoordelen van de vergunningsaanvraag waarmee het plan samenhangt. Het was steeds de bedoeling dat het ruimtelijk uitvoeringsplan pas na de effectieve realisatie van de vergunde handelingen een autonome rechtsgrond zou vormen voor de beoordeling van nieuwe vergunningsaanvragen.

Die bedoeling diende te blijken uit de memorie van toelichting waarin onder meer wordt verduidelijkt dat het omgevingsbesluit steeds opgevat moet worden als een complexe rechtshandeling en uit de bepaling die voorziet dat het ruimtelijk uitvoeringsplan van rechtswege vervalt als de eraan gekoppelde omgevingsvergunning vervalt.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt vastgesteld dat het statuut van de doorgevoerde planwijziging via een omgevingsbesluit voor verbetering vatbaar is en verduidelijkt moet worden. Om die reden worden er enkele technische aanpassingen doorgevoerd in de decreettekst, met name aan de ontworpen artikelen 2, 91/16, 91/23 t.e.m. 91/27 van het Omgevingsvergunningsdecreet, en aan de ontworpen artikelen 7.4.4/2 t.e.m. 7.4.4/5 van de VCRO.

De voornaamste technische wijziging, is dat een ruimtelijk uitvoeringsplan in het kader van een omgevingsbesluit niet langer definitief wordt vastgesteld door de plannende overheid gedurende de omgevingsbesluitprocedure en gedurende de uitvoering van de omgevingsvergunning die werd verkregen in het kader van een omgevingsbesluit, maar pas nadat de omgevingsvergunning van het omgevingsbesluit effectief is uitgevoerd. Het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt voortaan **voorlopig** vastgesteld door de plannende overheid. Het voorlopig vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan vormt het toetsingskader voor de omgevingsvergunning die in het kader van het omgevingsbesluit wordt aangevraagd.

Deze technische wijziging zorgt ervoor dat de doorgevoerde planwijziging via het omgevingsbesluit niet langer als een autonoom besluit kan worden gekwalificeerd. Er wordt uitdrukkelijk bepaald dat zolang het voorlopig vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan niet definitief wordt vastgesteld, het RUP geen rechtsgrond kan vormen voor andere vergunningen of toelatingen dan de omgevingsvergunning die werd verleend bij het omgevingsbesluit. Het voorlopig vastgestelde RUP kan enkel dienen om de bijhorende vergunningsaanvraag te verlenen. Daarna moet de vergunning correct en tijdig worden uitgevoerd.

Als de aanvrager zijn plannen wil wijzigen voor of tijdens de uitvoering moet hij een nieuwe aanvraag indienen. Die nieuwe aanvraag zal steeds moeten verlopen volgens de procedure voor een omgevingsbesluit. In dat geval moet er dus opnieuw een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan worden ingediend enz. Hetzelfde geldt voor regularisatieaanvragen: als de aanvrager bouwoverschrijdingen begaat kan het RUP niet definitief worden vastgesteld. De aanvrager zal dan eerst moeten regulariseren via een nieuwe omgevingsbesluitprocedure. Pas daarna kan het RUP definitief worden vastgesteld.

Eens de omgevingsvergunning die in het kader van een omgevingsbesluit werd verleend, volledig en correct werd uitgevoerd, wordt er door de aanvrager (of een rechtsopvolger van de aanvrager) verzocht aan de bevoegde plannende overheid om het ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast te stellen. Het verzoek zal door de aanvrager ingediend worden om op die manier uiteindelijk volledig uit de zonevreemdheid of een andere strijdigheid met vroegere stedenbouwkundige voorschriften te kunnen treden. Die strijdigheid met voorschriften wordt beëindigd wanneer het ruimtelijk

uitvoeringsplan definitief wordt vastgesteld door de plannende overheid. Een verzoek van de aanvrager tot definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan moet de plannen van de uitgevoerde handelingen bevatten en desgevallend een as-buittattest in de zin van artikel 4.2.9, eerste en derde lid van de VCRO.

Het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt door de plannende overheid definitief vastgesteld als er wordt voldaan aan twee voorwaarden. De omgevingsvergunning die werd verleend in het kader van een omgevingsbesluit moet tijdig en correct zijn uitgevoerd. Als er aan deze twee voorwaarden is voldaan, rust er in hoofdte van de bevoegde plannende overheid een gebonden bevoegdheid om het voorlopig vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast te stellen.

Deze technische aanpassing aan de decreetstekst heeft als bijkomend voordeel dat er niet langer voorzien moet worden in een getrapte bekendmakingsregeling. De omgevingsvergunning die wordt verleend in het kader van een omgevingsbesluit wordt bekendgemaakt via de gangbare regels van het Omgevingsvergunningsdecreet. Eens het ruimtelijk uitvoeringsplan definitief is vastgesteld door de plannende overheid (na de volledige en correcte uitvoering van het project), wordt het definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan bekendgemaakt overeenkomstig de geldende regels voor de bekendmaking van een ruimtelijk uitvoeringsplan in de VCRO.

Ook het reeds ontworpen verschil in rechtsbescherming ten aanzien van de planwijziging enerzijds en de omgevingsvergunning anderzijds, wordt hierdoor zuiverder en duidelijker, want volgt de bestaande procedurele logisca. Tegen de omgevingsvergunning die verleend wordt met een omgevingsbesluit kan administratief beroep ingesteld worden conform de bepalingen van de modulaire procedure. Nadien kan tegen de beroepsbeslissing over die omgevingsvergunning juridictioneel beroep ingediend worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Tegen de planwijziging kan aanvankelijk noch administratief, noch juridictioneel beroep worden ingesteld, vermits het slechts een voorlopige vaststelling betreft. Tegen de definitieve vaststelling kan – zoals vandaag al het geval is – geen administratief maar enkel een juridictioneel beroep worden ingediend bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het definitieve RUP zal uiteindelijk enkel dienen voor aanvragen die een wijziging beogen van het uitgevoerde project omdat de contouren van het RUP beperkt zijn tot het projectgebied en omdat de vergunde handelingen steeds effectief moeten worden uitgevoerd. Dit betekent dat het RUP nooit een brede/vage/soepele bestemming kan vormen voor een onbebouwd terrein, maar enkel voor aanvragen met een bebouwde ruimtelijke context. Die (navolgende) aanvraag moet dan worden getoetst aan dat RUP, maar ook (en vooral) aan de goede ruimtelijke ordening en zal (vaak) onderworpen zijn aan een effectenbeoordeling.

Door de technische wijziging is het duidelijk dat een “omgevingsbesluit” een benaming is voor een omgevingsvergunningsaanvraag die verloopt op basis van de omgevingsbesluitprocedure en waarbij de omgevingsvergunning wordt getoetst aan een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan dat gedurende de procedure (al dan niet) voorlopig wordt vastgesteld door de plannende overheid. De technische wijziging aan de decreetstekst vereist bijgevolg een wijziging aan de definitie van een omgevingsbesluit. Voortaan kan een omgevingsbesluit gedefinieerd worden als: *“een beslissing over een aanvraag voor een omgevingsvergunning op grond van een aanvraag tot wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan van een projectgebied, als vermeld in artikel 7.4.4/2 van de VCRO”*.

94. De Raad stelt de vraag of het feit dat het omgevingsbesluit slechts van toepassing is op drie categorieën van projecten wel bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Hij stelt dezelfde vraag ten aanzien van het feit dat belanghebbenden bij een omgevingsbesluitprocedure minder inspraakmogelijkheden en rechtsbescherming genieten dan in de reguliere RUP-procedure. Ten aanzien van deze elementen stelt de Raad ook de vraag naar de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de grondwet.

Repliek: Deze bezorgdheden van de Raad van State werden ook reeds geformuleerd door enkele strategische adviesraden en werden reeds uitgebreid weerlegd in de algemene toelichting in de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet en ook in de bespreking van de adviezen van de strategische adviesraden.

Wat betreft de verantwoording voor de beperking van de categorieën van projecten waarop het omgevingsbesluit van toepassing is, overweegt de Raad enkel dat de motivering die in de memorie van toelichting gegeven wordt om het omgevingsbesluit toe te passen op ruimtelijke impulsprojecten en bedrijvigheid (nl. de noodzaak om projecten te versnellen) opgaat voor alle soorten projecten. De Raad gaat hierbij echter voorbij aan de bijkomende verantwoording die nog werd gegeven als antwoord op zijn vragen, waarin ook werd gewezen op de doelstelling om met het omgevingsbesluit het ruimtelijk rendement te verhogen. De Raad betreft deze bijkomende verantwoording niet in zijn advies en formuleert voor het overige ook geen concrete wettigheidskritieken op de ontworpen inspraak- en rechtsbeschermingsregeling. De Raad gaat er in zijn advies ook hier andermaal volledig aan voorbij dat het omgevingsbesluit is opgevat als proefregelgeving, die na een korte proefperiode zal geëvalueerd worden, zodat ook de door de Raad geformuleerde bezorgdheden op dat ogenblik kunnen meegenomen worden.

Nog met betrekking tot het verschil in behandeling tussen categorieën van projecten, wordt hier bijkomend verwezen naar een arrest van het Grondwettelijk Hof van 21 september 2021 met nr. 127/2023 waarin wordt geantwoord op een prejudiciële vraag die betrekking heeft op artikel D.IV.13 van het Waalse Wetboek van ruimtelijke ordening, dat bepaalt:

“Een vergunning of een stedenbouwkundig attest nr. 2 kan in afwijking van het gewestplan of van de normen van de gewestelijke leidraad voor stedenbouw afgegeven worden indien de afwijkingen:

1° verantwoord zijn rekening houdend met de specifieke kenmerken van het project ten opzichte van de bepaalde plaats waar genoemd project gepland is;

2° de coherente uitvoering van het gewestplan of van de normen van de gewestelijke leidraad voor stedenbouw in de rest van het toepassingsgebied niet in gevaar brengen;

3° een project betreffen dat tot de bescherming, het beheer of de inrichting van de al dan niet bebouwde landschappen bijdraagt.”

In het arrest van het Grondwettelijk Hof van 21 september 2021 met nr. 127/2023 wordt hierover onder meer het volgende overwogen:

*“B.6. Uit de in B.2 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever, met de in het geding zijnde bepaling, de speelruimte van de bevoegde overheden heeft willen **versoepelen** naar aanleiding van de toekenning van een afwijking van het gewestplan.*

*Zodoende past de in het geding zijnde bepaling in het kader van algemene doelstellingen die de decreetgever heeft nagestreefd bij het aannemen van het decreet van 20 juli 2016, namelijk een betere **doeltreffendheid** van het recht inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening waarborgen en **snellere procedures om de projecten op het terrein sneller te kunnen concretiseren** (Parl. St., Waals Parlement, 2015-2016, nr. 307/1, p. 14).”*

Tijdswinst voor de drie categorieën projecten “buiten de normale wijzigingsprocedures voor plannen” kan volgens de overwegingen van dit arrest wel degelijk meegenomen worden als verantwoording om een verschil in behandeling te verantwoorden. Bovendien is de verantwoording voor de omgevingsbesluitprocedure niet alleen gelegen in tijdswinst, maar ook in een betere en meer zorgvuldige besluitvorming en in het urgente karakter voor het realiseren van ruimtelijk rendement op geschikte locaties, het vlot verwezenlijken van bepaalde werken van algemeen belang en het voorzien van voldoende uitbreidingsmogelijkheden voor korte termijnbehoeften voor bestaande, hoofdzakelijk vergunde bedrijvigheid. Allemaal zaken die het algemeen belang en een duurzame ruimtelijke ordening dienen.

Wat betreft de verminderde inspraakrechten en rechtsbescherming (o.m. door het wegvallen van (1) (een inspraakmoment over) een startnota, (2) een toelichtingsnota, (3) een plenaire vergadering, etc.) overweegt de Raad enkel dat voor dit verschil in behandeling met de reguliere RUP-procedure een redelijke verantwoording moet bestaan. De Raad gaat ook hier echter volledig voorbij aan de uitgebreide redelijke verantwoording die het ter advies voorgelegde voorontwerp reeds bevatte naar aanleiding van de adviezen van de strategische adviesraden en aan de bijkomende verantwoording als antwoord op zijn vragen. De Raad betreft deze verantwoording niet in zijn advies en formuleert voor het overige ook geen concrete wettigheidskritieken op de ontworpen inspraak- en rechtsbeschermingsregeling.

Enkel op het openbaar onderzoek over een omgevingsbesluit gaat de Raad van State ten gronde in. De verantwoording in de memorie van toelichting dat de ontworpen procedure in dit verband juist meer rechtsbescherming biedt aan belanghebbenden omdat zij hierbij (anders dan bij de reguliere RUP-procedure) onmiddellijk een beeld krijgen van de manier waarop het projectgedeelte van een omgevingsbesluit het plangedeelte concreet zal invullen en dus op een zinnvollere wijze bezwaar zal kunnen uiten, overtuigt hem niet omdat de uitgebreidere procedurele waarborgen uit de reguliere RUP-procedure in de omgevingsvergunningsprocedure tot beperktere waarborgen worden gebald en zodat de procedure sneller zal verlopen en de belanghebbenden minder tijd voor interactie en bezwaarindiening zullen hebben. Er kan niet worden ingezien hoe deze opmerkingen van de Raad van State de ontworpen regeling in het gedrang brengen. De verantwoording van de ontworpen regeling, nl. dat de realisatie van de planwijziging geconcretiseerd wordt door de vergunningsaanvraag voor een concreet project, komt net tegemoet aan die opmerkingen van de Raad van State: het openbaar onderzoek en andere procedurele waarborgen tijdens de omgevingsbesluitprocedure zijn meer gebald, maar omdat de belanghebbende onmiddellijk zicht heeft op de planwijziging en de daarop gegronde concrete vergunningsaanvraag volstaan de meer gebalde procedurele waarborgen voor die belanghebbenden om met kennis van zaken hun inspraakrechten uit te oefenen.

Met betrekking tot al de vorige punten vermeldt de Raad ten slotte niet hoe de gegeven verantwoordingen en toelichtingen niet verenigbaar zouden zijn met de *standstill*-verplichting uit artikel 23 van de Grondwet. Zoals de Raad zelf aangeeft, verhindert deze verplichting niet dat een vermindering van het beschermingsniveau inzake het recht op een gezond leefmilieu zou worden veroorzaakt, zolang deze vermindering niet aanzienlijk is of deze aanzienlijke vermindering redelijk verantwoord is. Uit de geboden verantwoordingen en toelichtingen blijkt niet dat de ontworpen bepalingen een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau zouden veroorzaken of dat de daarvoor gegeven verantwoording onredelijk zou zijn. De Raad van State geeft op geen enkele manier aan dat of hoe het tegendeel waar zou zijn. Andermaal lijkt zijn kritiek op de ontworpen regeling eerder neer te komen op opportunistiekritiek dan als strikte wettigheidskritiek ten opzichte van het omgevingsbesluit.

95. De Raad formuleert enkele algemene en artikelsgewijze opmerkingen met betrekking tot de wijzigingen aan het Omgevingsvergunningsdecreet die naar aanleiding van het Wasserijsite-arrest nr. RvVb-A-2223-0108 van 6 oktober 2022 van de Raad voor vergunningsbetwistingen in het aan hem voorgelegde voorontwerp van decreet waren opgenomen met betrekking tot de gemeentelijke en provinciale omgevingsambtenaar en hun onafhankelijkheid en neutraliteit.

Repliek: Wegens de overschrijding door de Raad van State van zijn termijn om advies te verlenen over het voorontwerp van decreet dat tot dit ontwerpdecreet heeft geleid, is inmiddels op 17 april 2024 een decreet van 19 april 2024 tot wijziging van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat de uitvoering van de taken voor de project-MER-screening betreft goedgekeurd. Dit laatste decreet voegt identiek dezelfde bepalingen toe aan het Omgevingsvergunningsdecreet, dan diegene die oorspronkelijk dit ontwerpdecreet oorspronkelijk beoogde in te voeren. Die bepalingen kunnen bijgevolg uit dit ontwerpdecreet geschrapt worden en de opmerkingen van de Raad van State daarbij komen te vervallen.

96. Naast de hierboven vermelde en besproken algemene opmerkingen, formuleert de Raad ook nog enkele artikelsgewijze opmerkingen. Naar aanleiding hiervan werden de hierna volgende artikelen en/of de memorie van toelichting nog op de hierna vermelde wijze aangepast.

Ontworpen artikelen 37, 82/1 en 83 alsook de artikelen 200 t.e.m. 206 van het ontwerpdecreet en de artikelsgewijze toelichting erbij worden nog aangevuld i.f.v. het Stikstofdecreet van 26 januari 2024. De bepalingen dat tijdens het administratief beroep ook stukken kunnen worden toegevoegd aan de aanvraag die in eerste administratieve aanleg tot de ontvankelijkheid of volledigheid zouden geleid hebben, en dat de bevoegde overheid in beroep opnieuw uitspraak kan doen over de aanvraag (en niet enkel het beroep) waren reeds opgenomen in eerdere versies van het voorontwerp.

De wetshistoriek werd waar nodig aangepast, rekening houdende met het feit dat het Omgevingsvergunningsdecreet laatst gewijzigd werd bij decreet van 19 april 2024 naar aanleiding van het Wasserijsite-arrest. Zie artikelen 10, 11, 12, 15, 18, 19, 20, 21, 25, 98 van het ontwerpdecreet.

Het ontwerpdecreet werd verder afgestemd met het ontwerpdecreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage, in die zin dat steeds zowel een bepaling wordt opgenomen die verwijst naar de huidige versie van het DABM als naar de versie van het DABM die na inwerkingtreding zal gewijzigd worden door voormeld ontwerpdecreet over de modernisering van de MER. Zie artikelen 3, 37, 51, 57, 83 en 140 van het ontwerpdecreet.

Op grond van de vragen van de afdeling wetgeving werden reeds voor de eigenlijke adviesverlening door de Raad van State voorstellen tot wijziging van het ontwerpdecreet en memorie van toelichting overgemaakt aan de Raad, zodat hiermee rekening kon worden gehouden bij het formuleren van het advies. De Raad heeft deze tekstvoorstellen in zijn advies goedgekeurd of ervan akte genomen. Het betreft de artikelen 36, 37, 49, 56, 74, 79 en 81 van het voorontwerp.

De ontworpen artikelen 14/3 en 14/4, 18, 21, 28, 29, 30, 57, 68, 91/5, 91/19 t.e.m. 91/27 en/of de artikelsgewijze toelichting daarbij werden nog in beperkte mate gewijzigd in functie van technische opmerkingen uit het advies.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Voor een algemene bespreking wordt verwezen naar de bijgevoegde Memorie van Toelichting.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor een artikelsgewijze bespreking wordt verwezen naar de bijgevoegde Memorie van Toelichting.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Momenteel bedraagt de dossiertaks bij de Vlaamse overheid 500 euro in de gewone procedure en 100 euro in de vereenvoudigde procedure (zonder openbaar onderzoek).

In 2022 werd in 429 dossiers 500 euro betaald, of een totaal van 214.500 euro.

In hetzelfde jaar werd in 271 dossiers 100 euro betaald, of een totaal van 27.100 euro.

Aangezien het onderscheid tussen beide procedures verdwijnt, was het nodig om tot één uniform bedrag te komen. Dit bedrag wordt op 500 euro bepaald.

Bij een min of meer constant blijvend aantal dossiers zou dit kunnen leiden tot een meerinkomst van 271 dossiers maal 400 euro of 108.400 euro per jaar.

Wel moet opgemerkt worden dat de bedragen vastgelegd werden in 2014. De regeling voert ook een indexeringsregeling in voor de dossiertaks.

Aan de dossiertaks bij het administratief beroep wordt niets gewijzigd.

B. ESR-TOETS

Voorliggend voorontwerp van decreet bevat geen wijzigingen die een impact hebben op de ESR.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het aantal dossiers wijzigt niet door deze decreetswijziging.

De regeling voorziet in hoofdzaak in een vereenvoudiging van de omgevingsvergunningsprocedure, door de twee bestaande (gewone en vereenvoudigde) procedures te vervangen door één basisprocedures die, al naar gelang het geval, kan aangevuld worden met verschillende modules. Deze modules zijn procedurestappen die in het vigerende decreet ook reeds bestaan (bv. openbaar onderzoek, administratieve en wijzigingslus). In de praktijk worden die procedurestappen nu ook reeds veelvuldig toegepast lopende de vergunningsprocedure in eerste aanleg en beroep, maar geven ze regelmatig aanleiding tot discussie omwille van onvolkomenheden in de formulering van het vigerende decreet en/of omwille van rechtspraak daarover van de Raad voor vergunningsbetwistingen. Met het voorontwerp wordt thans een uitdrukkelijke en duidelijke decretale grondslag gegeven voor een ruime en flexibele toepassing van de verschillende procedurestappen zoals ze in de praktijk vaak reeds werden toegepast. Daarnaast wordt voor een aantal projecten een vereenvoudiging ingevoerd, waarbij tezamen met een vergunningsaanvraag ook een planwijziging kan worden bekomen. Dit betreffen procedure wijzigingen zonder budgettaire consequenties.

Voorliggend voorontwerp van decreet heeft geen weerslag op het personeelsbestand of de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap. Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling in de Vlaamse administratie, is bijgevolg niet vereist.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Voorliggend voorontwerp van decreet heeft volgende impact op lokale en provinciale besturen:

- personeel: Het aantal dossiers wijzigt niet door deze decreetswijziging. De regeling voorziet in hoofdzaak in een aanpassing, vereenvoudiging en flexibilisering van de omgevingsvergunningsprocedure. Er wordt verwezen naar de toelichting onder de vorige titel. Daarnaast wordt voor een aantal projecten een vereenvoudiging ingevoerd, waarbij tezamen met een vergunningsaanvraag ook een planwijziging kan worden bekomen. Deze wijzigingen hebben geen negatieve impact ten aanzien van het personeel van de lokale en provinciale overheden. In de praktijk worden de procedurestappen die met het voorontwerp als module worden ingeschreven ook vandaag reeds veelvuldig toegepast. Zo worden nu reeds regelmatig verschillende wijzigingen aan hangende aanvraagdossiers aangebracht, al dan niet met de organisatie van eerste of bijkomend openbaar onderzoek tot gevolg. Gelet op de beperkingen in

de geldende regelgeving leidt de behandeling en beoordeling van die wijzigingen in de praktijk echter vaak tot discussies, met daaraan gekoppelde rechtszaken tot gevolg. Huidig voorontwerp beoogt een duidelijke decretale rechtsgrond te geven voor de bestaande praktijk, zodat een vlotte en flexibele behandeling van de dossiers mogelijk wordt. Het gegeven dat voortaan elke wijziging aanleiding geeft tot een verlenging van de beslissingstermijn doet aan die vlotte en flexibele behandeling geen afbreuk, wel integendeel. Een langere beslissingstermijn is te verantwoorden indien dit leidt tot een zorgvuldigere behandeling van het aanvraagdossier. Gelet op het voorgaande heeft het voorontwerp dus geen negatieve impact op het personeel van de lokale en provinciale overheden.

- werkingsuitgaven: geen impact door deze wijzigingen.
- investeringen en schulden: geen impact.
- ontvangsten: er worden geen bijkomende financiële middelen ter beschikking gesteld ter uitvoering van voorliggend decreet. Daarnaast zijn en blijven de gemeenten autonoom in het bepalen van dossiertaksen en belastingen.

Voorliggend voorontwerp van decreet heeft geen ongunstige impact op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Na definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering volgt de parlementaire behandeling.

Het Besluit van de Vlaamse Regering zoals voorzien in artikel 203 van het ontwerpdecreet wordt uiterlijk 1 juni 2024 voor eerste principiële goedkeuring op de Vlaamse Regering geagendeerd.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

1. Ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit

2. Memorie van toelichting
3. Advies van de Raad van State nr. 75.260/16 van 29 april 2024.