

**ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN DE REGELGEVING
BETREFFENDE DE OMGEVINGSVERGUNNING WAT BETREFT DE
INVOERING VAN EEN MODULAIRE
OMGEVINGSVERGUNNINGSPROCEDURE EN HET OMGEVINGSBESLUIT**

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.

MEMORIE VAN TOELICHTING

Gehanteerde afkortingen:

- CBS: het College van Burgemeester en Schepenen
- Decreet of Omgevingsvergunningsdecreet of OVD: het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning
- DABM: het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid
- IIOA: een ingedeelde inrichting of activiteit
- GOVC: gewestelijke omgevingsvergunningscommissie
- MER: milieueffectrapport
- Omgevingsvergunningsbesluit of OVB: het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning
- OVC: omgevingsvergunningscommissie
- POVC: provinciale omgevingsvergunningscommissie
- RvVb: de Raad voor Vergunningsbetwistingen
- VCRO: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
- VLAREM II: het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne

A. SITUERING

**A.1. Totstandkoming van het
Omgevingsvergunningsdecreet**

1. Het decreet betreffende de omgevingsvergunning werd op 25 april 2014 door de Vlaamse Regering bekrachtigd en afgekondigd en is samen met het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning op 23 februari 2017 in werking getreden.

Dit Omgevingsvergunningsdecreet beoogde een vlottere en snellere verwezenlijking van projecten door o.m. de administratieve lasten tot een minimum te herleiden en door een betere en rechtszekere besluitvorming te garanderen om zo procedurewinsten te realiseren.

2. In het Regeerakkoord 2019 –2024 wordt over de omgevingsvergunning o.a. gesteld:

"We evalueren de regelgeving en blijven inzetten op snelle, efficiënte procedures die rechtszekerheid bieden. We onderzoeken hoe we vergunnings- en planningsprocedures kunnen vereenvoudigen, versnellen, nog meer dan nu oplossingsgericht maken (bv. bestuurlijke lus) en bestand maken tegen beroepen omwille van procedurele redenen. Met garanties op effectieve inspraak vanaf het begin van het proces en zonder afbreuk te doen aan toegang tot de rechter gaan we na hoe we geschillenbeslechting en beroepsmogelijkheden beter kunnen stroomlijnen of oplossingsgericht kunnen aanpakken. We zorgen maximaal voor rechtszekerheid en redelijke beroepsprocedures."

In de Beleidsnota Omgeving 2019-2024 wordt hier verder op ingegaan:

"In 2020 start ik een globale evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningsdecreet op. Ik betrek alle betrokken actoren hierbij."

A.2. Evaluaties van het Omgevingsvergunningsdecreet

A.2.1. Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningsdecreet

3. Artikel 395 van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de werking van het Decreet drie jaar na de inwerkingtreding ervan dient te evalueren.

In het kader van deze decretale opdracht besteedde het Departement Omgeving een opdracht uit die startte op 5 november 2020 en liep tot 7 juli 2021. Ze werd begeleid en opgevolgd door een dagelijks bestuur en door een bredere stuurgroep. Om een goed beeld te krijgen van de werking van het decreet werd in een uitgebreid onderzoek gevoerd met een ruime bevraging van betrokken actoren (via enquête en interviews), zoals vergunningverlenende overheden, omgevingsadministraties, adviesverleners, bouwheren en exploitanten, architecten, milieuprofessionals, ...

Dit evaluatieonderzoek had een driedelig doel:

- Een evaluatie van het doelbereik van de doelstellingen van het Omgevingsvergunningsdecreet bij haar invoering en de bijhorende 5 krachtlijnen met integratie MER/OVR en een eerste doorkijk naar de effecten en impact;
- Een analyse van de sterke punten en verbeterpunten in de globale werking van het Omgevingsvergunningsdecreet;
- Het formuleren van mogelijke aanbevelingen ter verbetering van de globale werking van het Omgevingsvergunningsdecreet of om de vooropgestelde doelstellingen beter te kunnen bereiken.

Het eindrapport is beschikbaar op de website van het departement Omgeving

(<https://omgeving.vlaanderen.be/evaluatie-van-het-omgevingsvergunningendecreet>).

A.2.2. Internationale benchmark van de omgevingsvergunningsprocedure op vlak van doorlooptijden en oplossings technieken

4. Het Departement Omgeving liet eind 2020 een internationale benchmark studie uitvoeren.

De studie had tot doel een zicht te krijgen op de termijnen, gehanteerd bij vergunningverlening in een aantal andere Europese lidstaten en de andere regio's (I), alsook op gehanteerde technieken om tot een oplossingsgerichte vergunningverlening te komen (II).

Hierbij werden de volgende regio's en landen onderzocht: Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waals Gewest, Nederland, Frankrijk, Hessen als Duitse regio, Zweden, Italië en Letland. Als referentiesituatie werd ook de Vlaamse regelgeving in kaart gebracht. De studie bestond uit een desk research enerzijds en een case study anderzijds.

De studie is beschikbaar op de website van het departement Omgeving (<https://omgeving.vlaanderen.be/evaluatie-van-het-omgevingsvergunningendecreet>).

A.2.3. Thema-audit omtrent de implementatie van het Decreet door gemeenten

5. Tussen juli 2020 en juli 2021 voerde Audit Vlaanderen een thema-audit Omgevingsvergunningen uit bij 15 lokale besturen. In deze thema-audit ging Audit Vlaanderen na of:

- in het omgevingsvergunningenproces de nodige beheersmaatregelen en controles aanwezig zijn om een aantal belangrijke risico's in te perken;
- de ondersteunende processen zodanig georganiseerd zijn dat zij het toekennen van een omgevingsvergunning adequaat ondersteunen.

Daarnaast peilde Audit Vlaanderen naar de stand van zaken van organisatiebeheersing in functie van de decretale verplichtingen, waaronder de aanwezigheid van een kader en een jaarlijkse rapportering over organisatiebeheersing. Ook de interbestuurlijke aspecten van de omgevingsvergunning werden verder onderzocht.

Het rapport is beschikbaar op de website van Audit Vlaanderen (<https://www.auditvlaanderen.be/globaal-rapport-thema-audit-omgevingsvergunningen>).

A.3. Algemene conclusies van de evaluaties

A.3.1. Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet

6. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen van het Decreet in belangrijke mate bereikt werden.

7. Zo beschouwen zowel bouwheren als exploitanten, studiebureaus en omgevingsprofessionals, adviesinstanties en vergunningverlenende overheden de integratie van ruimte en milieu in één vergunningsprocedure als één van de grootste vernieuwingen. Door de integratie wordt tijdswinst geboekt gezien de integratie leidt tot één procedure voor de verschillende aspecten van een project.

De vervaltermijnen zorgen voor een vlottere beslissing over de aangevraagde projecten. Zo dragen ook vooroverleg, de administratieve lus en het wijzigingsverzoek bij aan een snellere realisatie.

8. Bovendien kan er door het flexibelere karakter van de procedure oplossingsgericht gewerkt worden.

Vernieuwingen zoals de administratieve lus en het wijzigingsverzoek hebben niet per sé een versnellend effect voor de betrokken procedurefase gezien ze veelal gepaard gaan met een verlenging van de beslissingstermijn, maar versnellen wel het traject tot een uitvoerbare vergunning en realisatie.

Het administratief beroep is een waardevolle procedurestap. Zowel aanvragers als overheden bevestigen het belang van het administratief beroep (beroep bij de deputatie of Vlaamse Regering).

9. Het Decreet heeft eveneens gezorgd voor eenvoudigere en transparantere procedures. t.o.v. de situatie voor de invoering van het Decreet, dit vooral door de digitalisering via het Omgevingsloket.

De integratie van de vergunningen heeft de transparantie algemeen gezien verhoogd voor de aanvrager en het betrokken publiek. De geïntegreerde vergunning zorgt er immers voor dat een aanvrager slechts één dossier moet indienen en dat maar één keer de procedure moet doorlopen worden. Het openbaar onderzoek verloopt nu samen voor milieu en stedenbouwkundige aspecten.

10. De integratie maakt dat het project integraal door één bevoegde overheid bekeken wordt binnen één procedure. Hierbij kunnen alle onderdelen (plannen, aanvraag en voorwaarden) beter op mekaar worden afgestemd en integratie van de aspecten in één beslissing leidt ook tot een meer integrale beoordeling en voorwaarden, een uitvoerbare vergunning en dus betere besluitvorming. De beslissing is allesomvattend en ook dit zorgt voor rechtszekerheid voor de aanvrager.

De oorspronkelijke uitgangspunten worden dus niet in vraag gesteld.

11. Uit het evaluatieonderzoek blijkt ook dat verschillende elementen binnen de werking van het Decreet het volledige doelbereik in de weg staan. De optimalisaties richten zich tot die elementen binnen de werking van het Decreet die het volledige doelbereik vandaag in de weg staan. Aanbevelingen richten zich naar

- heldere regelgeving, verduidelijking in de toepassing, (bv. toepassingsgebied melding, samenhangend project, verschillende procedures, vergunningverlenende overheid, ...)
- quickwins op vlak van procedures, (bv schrappen overbodige adviezen, optimalisatie werking POVC/GOVC, ...)
- (bv tijdsinstellingen bij het volledigheidsonderzoek)
- een betere kennisdeling en samenwerking voor een betere besluitvorming.
- betere digitale ondersteuning.

12. Zo wordt o.m. voorgesteld om:

- de formele en informele overlegmodaliteiten vroeg in het traject te versterken;
- het onderzoek van de volledigheid en ontvankelijkheid van aanvragen te verduidelijken en te vereenvoudigen;
- de mogelijkheden tot oplossingsgericht werken nog te versterken;
- de mogelijkheid om verleende vergunningen bij te sturen uit te breiden (wijzigende vergunning);
- een modulaire procedure in te voeren, met integratie van evaluatie en bijstelling;
- de meldingsprocedure en de gevallen waarin een vergunning of melding inzake RO en milieu nodig is, te vereenvoudigen en stroomlijnen;
- de adviesverlening te herbekijken en
- de bevoegdheidsverdeling aan te passen.

Naast aanpassingen aan de regelgeving, werden ook nog aanbevelingen geformuleerd die een opvolging moeten kennen buiten regelgeving (zoals organisatorische, kennis en informatie, digitalisering, ..). Hierbij kan gedacht worden aan webinars, dynamische handleidingen, kennisnetwerken, richtlijnen,... Een verdere uitbouw om het Omgevingsloket nog gebruiksvriendelijker te maken wordt aanbevolen.

A.3.2. Internationale benchmark van de omgevingsvergunningsprocedure op vlak van doorlooptijden en oplossings technieken

13. Uit de internationale benchmark van de omgevingsvergunningsprocedure blijkt dat de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en milieu regio- en land gebonden is, met elk eigen klemtonen en uitdagingen.

Wel blijkt dat Vlaanderen, binnen de onderzochte landen en regio's, een van de weinige regio's is die de combinatie van én de integratie van de twee vergunningsprocedures én de oplossingsgerichte technieken én de digitale aanpak heeft doorgetrokken in de regelgeving. Er zijn wel andere landen of regio's die een geïntegreerde vergunning kennen, of digitaal werken, of oplossingsgerichte technieken verwerken in de procedures, maar zelden komen deze allen tezamen voor. Verder wordt in deze studie getoetst naar de praktijkcijfers inzake beslissingstermijnen en doorlooptermijnen van de vergunningsprocedures in de verschillende regio's. Hieruit blijkt dat er weinig kwalitatieve data beschikbaar zijn omtrent de gemiddelde doorlooptermijnen, mede door het verschil in procedures.

Voor complexere dossiers scoort Vlaanderen goed, gezien de digitale, geïntegreerde procedure (ruimtelijke ordening, milieu en MER) en de methodiek van bestuurlijke lus en wijzigingsverzoeken. Uit de beschikbare praktijkcijfers in de bestudeerde landen en regio's blijkt wel dat juridische procedures gemiddeld een langere doorlooptermijn kennen dan administratieve procedures.

A.3.3. Thema-audit omtrent de implementatie van het Decreet door gemeenten

14. De thema-audit stelde vast dat het omgevingsvergunningenproces bij de lokale besturen, van aanvraag tot bekendmaking van de beslissing, in het algemeen consequent verloopt volgens de vereiste stappen uit het Omgevingsvergunningen-decreet en het bijhorende besluit.

Daarnaast stelde Audit Vlaanderen volgende positieve punten vast:

- De geauditeerde lokale besturen organiseren het vergunningenproces in functie van de wettelijke termijnen zoals opgenomen in het Decreet. Hierdoor slagen de onderzochte besturen er voldoende in om deze termijnen te halen.
- Voorafgaand aan de effectieve indiening van een omgevingsvergunning zetten lokale besturen in op het voorafgaand overleg met als doel de kwaliteit van de effectieve aanvragen te verhogen.
- Het omgevingsvergunningenproces verloopt digitaal via het Omgevingsloket en de eigen dossieropvolgingssystemen. Enkel het dossieropvolgingssysteem voor de opvolging van beroepen bij de provincies stond op het moment van de audits nog niet op punt.

15. Volgende bevindingen belemmeren een efficiënte, integere en kwaliteitsvolle aanpak en verloop van het omgevingsvergunningenproces:

- In functie van de optimalisatie van de kennis en expertise van de betrokkenen bij het proces kan nagegaan worden op welke manier hiervoor samengewerkt kan worden over alle bestuursniveaus heen.
- Hierbij aansluitend dient er afgestemd te worden over de manier waarop de adviesverlening van het Vlaamse Gewest aan de lokale besturen in de toekomst zal aangepakt worden.

- Het is aangewezen om te bekijken hoe de data uit het Omgevingsloket ter beschikking kunnen gesteld worden voor lokale besturen. Dit kan een efficiënte en effectieve monitoring en rapportering over het vergunningenproces stimuleren.
- Er moet nagegaan worden op welke manier informatie over het vergunningenproces beter en efficiënter gedeeld kan worden en op welk niveau deze informatie ter beschikking kan gesteld worden (bv. welke informatie via www.omgevingsloket.be en welke informatie lokale besturen zelf moeten delen). Door afspraken te maken over waar aanvragers de nodige informatie kunnen vinden om een dossier autonoom en correct in te dienen in het Omgevingsloket, verhoogt de kwaliteit van de aanvragen alsook de efficiëntie van het proces van de lokale besturen

A.4. Projecten die een bestemmingswijziging vereisen

16. Het Vlaams Regeerakkoord 2019 – 2024 vermeldt o.m.:

"We blijven inzetten op het verder vereenvoudigen, verbeteren en versnellen van procedures met het oog op een realisatiegericht en efficiënt instrumentarium dat flexibel, toekomstbestendig is en gewapend tegen (gerechtelijke) beroepsprocedures. We blijven rechtszekerheid garanderen, administratieve lasten verminderen, wetgeving vereenvoudigen en zinloze en overbodige regels afschaffen."

In de beleidsnota Omgeving 2019 - 2024 is opgenomen:

"SD1 NAAR EEN SAMENHANGEND OMGEVINGSINSTRUMENTARIUM

Ik werk aan een meer geïntegreerd kader om in besluitvormingsprocessen op een meer samenhangende manier acties en afspraken gebundeld te beslissen. We evalueren de bestaande regelgeving en praktijkvoorbeelden. We zeten in op efficiënte, participatieve, zo eenvoudig mogelijke procedures die rechtszekerheid beïden en snel tot realisaties kunnen leiden.

Op 11 februari 2022 keurde de Vlaamse Regering de conceptnota omgevingsbesluit¹ goed, waarin de principes werden opgenomen voor de verdere uitwerking van een 'omgevingsbesluit' als instrument om maatschappelijk relevante projecten versneld te realiseren.

In uitvoering van het regeerakkoord en de Beleidsnota Omgeving wordt het 'omgevingsbesluit' aangekondigd in de BBT 2023:

"Ik doe de nodige voorbereidingen in functie van de goedkeuring van een ontwerpdecreet voor introductie van het omgevingsbesluit op basis van de conceptnota. Het omgevingsbesluit is een procedure waarbij een bestemmingswijziging en de vergunningsaanvraag tegelijk beoordeeld en beslist kunnen worden, met respect voor de belangen en rechten van stakeholders."

17. De conceptnota van 11 februari 2022 verduidelijkt dat de doelstelling van het omgevingsbesluit het versneld realiseren is van maatschappelijk relevante projecten door een vereenvoudiging van procedures, een verkorting van de proceduretijd en een betere en meer rechtszekere besluitvorming.

Uit een lezing van de conceptnota zelf blijkt dat het omgevingsbesluit een oplossing beoogt voor drie onderscheiden problematieken: (1) ruimtelijk rendement, (2) werken van algemeen belang en (3) planologische attesten. Het omgevingsbesluit

¹ VR 2022 1102 MED.0044/1BIS.

moet volgens de conceptnota de realisatie van ruimtelijk rendement op de juiste plekken mogelijk maken in het licht van de beoogde bouwshift. Daarnaast beschrijft de conceptnota op verschillende plekken het probleem dat het gebruik van afwijkingsregelingen voor werken van algemeen belang en voor het planologisch attest te beperkt en/of te tijdrovend zijn en/of een probleem van zonevreemdheid creëren of bestendigen.

De doelstelling om een oplossing te bieden voor het versneld realiseren van de bouwshift voor wat betreft het verhogen van het ruimtelijk rendement op de juiste locaties, vertrekt vanuit de volgende probleemanalyse: *"Multifunctionele projecten vinden moeilijk een plaats in een vaak monofunctionele bestemming (van gewestplan, BPA of RUP), herbestemming van leegstaande bedrijfsruimten wordt bemoeilijkt door de bestemming als "industriegebied" en handelingen van algemeen belang (fietsinfrastructuur, bufferbekkens e.d.) kunnen niet vergund worden indien de voorschriften dit niet toelaten. Bijgevolg moet de overheid eerst het initiatief nemen om het bestemmingsplan te wijzigen (RUP-procedure) en pas daarna kan een vergunningsprocedure gestart worden. Bestemmingsplannen met verouderde en rigide voorschriften maken de realisatie van een concreet, maatschappelijk gedragen project dus vaak onmogelijk. Dit betekent dat voor dergelijke projecten vaak twee procedures na elkaar doorlopen moeten worden. Dit neemt veel tijd in beslag, vergt veel inzet van mensen en middelen."* (conceptnota blz. 2). (...) *"Het ruimtelijk beleid zet in op kwalitatieve verdichting en verweving in plaats van op uitbreiding en scheiding van functies. Deze filosofie wordt versterkt doorgezet in de strategische visie BRV. De starheid van de bestemmingsplannen blijft de bouwshift remmen en staat vaak een kwalitatieve en innovatieve ruimtelijke inrichting in de weg. Door het rigide karakter van de stedenbouwkundige voorschriften laten ze onvoldoende toe in te spelen op opportuniteiten en kansen, waardoor men niet kan inspelen op de complexe ruimtelijke context van het moment"* (conceptnota blz. 4).

En nog: *"Het project-gedreven karakter en dus realisatiegericht karakter van het omgevingsbesluit faciliteert de bouwshift zodat bv. de ruimtelijke rendementsverhoging op goed gelegen plekken versneld kan worden. Tegelijk kunnen investeringen in kader van algemeen belang (bv. infrastructuurprojecten) of waterbeheersing versneld uitgevoerd worden"* (conceptnota blz. 4).

De doelstelling om een oplossing te bieden voor het versneld uitvoeren van werken van algemeen belang, vertrekt vanuit dezelfde probleemanalyse dat bestemmingsplannen met verouderde en rigide voorschriften de snelle realisatie van belangrijke grote werken van algemeen belang vaak onmogelijk maken en dat de bestaande afwijkingsregelingen op het vergunningenniveau hiervoor geen soelaas brengen: *"Ook de mogelijkheden van artikel 4.4.7 VCRO voor "handelingen van algemeen belang" zijn beperkt tot projecten met een "ruimtelijk beperkte impact". Meer en meer worden vergunningen op basis van deze en andere afwijkingsbepalingen aangevochten, vaak met succes. Voor bepaalde "grotere" handelingen van algemeen belang, of handelingen waarvoor planalternatieven bestaan, biedt artikel 4.4.7 VCRO bovendien geen oplossing en dient vooralsnog eerst een RUP opgemaakt te worden."* (conceptnota blz. 2) (...) *Eventuele vergunningen (...) via de afwijkingsregeling voor handelingen van algemeen belang wijzigen bovendien de bestemming niet, waardoor de zonevreemdheid blijft en in de toekomst nieuwe problemen kunnen ontstaan"* (conceptnota blz. 2).

En nog: *"Bovendien zorgt de groeiende afwijkingsregeling voor een weinig transparant kluwen aan regelgeving en te grote vatbaarheid voor interpretatie wat de juridische robuustheid allerminst ten goede komt. De afwijkingsregelingen zorgen vaak voor interpretatieproblemen, bv. omtrent de toepassing van 'beperkt ruimtelijke impact' binnen de mogelijkheden voor handelingen van algemeen belang."* (conceptnota blz. 5).

De doelstelling om een snellere oplossing te bieden voor bestaande, hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte bedrijvigheid vertrekt vanuit eenzelfde probleemanalyse en stelt daarbij het volgende over de figuur van het planologisch attest: *“Het instrument van planologisch attest biedt een gedeeltelijke oplossing voor bedrijven waarbij de ontwikkelingsmogelijkheden beperkt zijn door de bestemming of de stedenbouwkundige voorschriften. Dit instrument vereist echter nog steeds opeenvolgende cumulatieve procedures (attest, RUP en vergunning), met telkenmale inspraak en openbaar onderzoek tijdens de procedure en achteraf ook telkens een beroepsprocedure. Eventuele vergunningen op basis van een planologisch attest (...) wijzigen bovendien de bestemming niet, waardoor de zonevreemdheid blijft en in de toekomst nieuwe problemen kunnen ontstaan”* (conceptnota, blz. 2) (...) *“Deze afwijkingsregeling [laat] in bepaalde gevallen een vergunning toe zonder echter de voorschriften of de bestemming te wijzigen, wat een toenemende zonevreemdheid en blijvende handicap bij latere ruimtelijke transformaties met zich meebrengt. In het geval van planologische attesten volgt niet altijd een RUP, waardoor de vergunde uitbreiding toch zonevreemd blijft en het bedrijf later opnieuw in de problemen komt”* (conceptnota blz. 5) (...)

Het omgevingsbesluit zoals de conceptnota die voor ogen had, was een besluit waarbij het vergunningenluik zou worden geïntegreerd in een RUP-proces. Uit een voortschrijdend inzicht is gebleken dat die aanpak geen oplossing biedt voor de essentie van het probleem, met name de lange doorlooptijd van een procedure voor een RUP volgens het geïntegreerde planproces.²

Vanuit die vaststelling wordt ervoor geopteerd om voor het omgevingsbesluit te vertrekken vanuit de procedure voor de aanvraag van een omgevingsvergunning, en om daarin de planologische bestemmingswijziging (in de vorm van een ruimtelijk uitvoeringsplan) te integreren.

B. INHOUD

B.1. Probleemstelling en omgevingsanalyse

B.1.1. *Hinderpalen bij het oplossingsgericht werken*

➤ Administratieve lus en wijzigingsverzoek

18. Het onderscheid tussen de administratieve lus en het wijzigingsverzoek en hun toepassingsgebied blijkt niet steeds helder, wat aanleiding geeft tot foute toepassing en juridische betwistingen.

19. Hoewel volgens de memorie van toelichting bij het Decreet³ de administratieve lus zou kunnen worden toegepast om het gebrek aan documenten te kunnen verhelpen in zowel eerste aanleg als in beroep, blijkt uit vaste rechtspraak van de RvVb dat dit niet kan worden ingepast in de overige bepalingen van het Decreet, het DABM en het project-MER-besluit.

Zo is de RvVb van oordeel dat de onvolledigheid van het aanvraagdossier bij gebrek aan een project-m.e.r.-screening een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering is

² Zie P-J DEFOORT, 'Enkele bedenkingen en suggesties bij het aangekondigde nieuwe instrument 'Omgevingsbesluit'', *TOO* 2022, 161-173.

³ Parl.St. *VI.Parl.* 2013-2014, nr. 2334/1, p. 29

en dat in de beroepsfase alleen de onvolledigheid van de aanvraag vastgesteld kon worden.⁴

Naar aanleiding van een cassatieberoep heeft de Raad van State de rechtspraak van de RvVb bevestigd. Zoals de RvVb stelt de Raad van State dat de beroepsinstantie in dergelijke gevallen een gebonden bevoegdheid heeft en alleen de onvolledigheid van de omgevingsvergunningsaanvraag kan vaststellen.⁵

Hoewel de voormelde arresten het ontbreken van een project-m.e.r.-screening betreffen, kan verwacht worden dat de Raden dezelfde stelling aanhouden voor alle stukken of gegevens die op straffe van onvolledigheid zijn voorgeschreven. Zo besliste de RvVb reeds dat een ontbrekende passende beoordeling niet in graad van beroep toegevoegd kan worden. Volgens de RvVb vormt dit eveneens een miskennis van de bevoegdheidsverdeling in de vergunningsprocedure in het Decreet, die voorziet in een eerste aanleg en een administratief beroep (twee aanleggen).⁶

20. De huidige procedure biedt ruimte voor (meerdere) wijzigingsverzoek(en) door de aanvrager, maar de beslissingstermijn wordt slechts éénmalig verlengd. Dit staat het oplossingsgericht werken in de weg, aangezien hierdoor in de praktijk vaak slechts 1 (essentiële) wijziging mogelijk is.

Zo heeft de huidige gewone vergunningsprocedure (eerste aanleg) een doorlooptijd van 105 (of 120) dagen, maar die kan eenmalig verlengd worden met 60 dagen omwille van de administratieve lus of een wijzigingsverzoek door aanvrager. Er is geen ruimte om twee wijzigingsverzoeken te organiseren binnen deze termijn.

➤ Planaanpassingen op initiatief van de overheid

21. Rechtspraak stelt ook dat de bevoegde overheid op grond van huidig artikel 30 Decreet slechts wijzigingen aan de vergunningsaanvraag kan toestaan wanneer de vergunningsaanvrager daarom verzoekt. De regelgeving laat niet toe wijzigingen aan de aanvraag door te voeren zonder verzoek van de aanvrager. Dit was nochtans wel de bedoeling van de decreetgever.⁷

Artikel 4.3.1 van de VCRO op basis waarvan de vergunningverlenende overheid ook beperkte planaanpassingen kan doorvoeren, bv. om het aangevraagde in overeenstemming te brengen met de voorschriften of de goede ruimtelijke ordening, verwijst naar dit huidig artikel 30. Zij leidt hieruit af dat de beperkte planaanpassingen dan ook slechts mogelijk zijn op verzoek van de aanvrager (eerder dan als een grens om te duiden wat beperkt is – geen openbaar onderzoek nodig- en wat niet als beperkte planaanpassing beschouwd kan worden – wel een openbaar onderzoek nodig).

Tenslotte neemt de RvVb een zeer strenge houding aan wanneer zij stelt dat wijzigingsverzoeken die planaanpassingen inhouden enkel betrekking kunnen hebben op beperkte planaanpassingen.⁸

⁴ Zo: RvVb 12 november 2020, nr. RvVb/A/2021-0250; RvVb 1 april 2021, nr. A-2021-0837; RvVb 10 juni 2021, nr. A-2021-1090

⁵ RvS 23 december 2021, nr. 252.538; RvS 20 januari 2022, nr. 252.709 en RvS 20 januari 2022, nr. 252.710.

⁶ RvVb 30 juni 2020, nr. RvVb/A/1920-0977.

⁷ RvS 20 mei 2021, nr. 250.629.

⁸ RvVb 12 mei 2020, nr. RvVb/A/1920/0830; RvVb 17 september 2020, nr. RvVb/A/2021/0056; RvVb 17 september 2020, nr. RvVb/A/2021/0060; RvVb 10 december 2020, nr. RvVb/A/2021/0402; RvVb 4 februari 2021, nr. RvVb/A/2021/0602; RvVb 22 april 2021, nr. RvVb/A/2021/0909. Zie ook TROS – 101 – 2021.

➤ Beperkte mogelijkheden tot termijnverlenging

22. Het Decreet voorziet momenteel in een maximale beslissingstermijn voor de bevoegde overheden.

In de gewone procedure is slechts één verlenging mogelijk, terwijl meerdere wijzigingsverzoeken ingediend kunnen worden door de aanvrager. Dit staat het oplossingsgericht werken in de weg, aangezien hierdoor in de praktijk vaak slechts 1 (essentiële) wijziging mogelijk is.

Bovendien kan de beslissingstermijn in eerste aanleg helemaal niet verlengd worden op verzoek van de aanvrager (wel in beroep).

B.1.2. Cumulatieve, rigide vergunningsprocedures

➤ Onderscheid tussen de gewone en de vereenvoudigde procedure

23. Op dit moment maakt het decreet een strikt onderscheid tussen de gewone procedure en de vereenvoudigde procedure. Het onderscheid is niet altijd even duidelijk, wat leidt tot indiening in de foute procedure met vertraging tot gevolg. Een foutief gestarte procedure is ook in graad van beroep volgens rechtspraak niet te remediëren.

Evenmin is het mogelijk om tijdens een vereenvoudigde procedure een afwijkingsmogelijkheid in te roepen, of een wijziging door te voeren waarvoor een openbaar onderzoek georganiseerd moet worden. Hierbij is het van belang dat op een heldere en duidelijke manier wordt aangegeven wanneer wel of niet een openbaar onderzoek dient te worden georganiseerd, zodat hieromtrent geen nieuwe discussies of onduidelijkheden ontstaan.

➤ Voorafgaandelijk andere procedures

24. Voorafgaand aan het indienen van een vergunningsaanvraag moet in bepaalde situaties eerst een aparte procedure doorlopen worden, met eigen eisen (adviesronde, openbaar onderzoek e.d.).

In tegenstelling tot de vergunningsprocedure waarbij een aantal toelatingen zijn geïntegreerd, bv. de beslissing van de gemeenteraad inzake gemeentewegen of een afwijking op de voorschriften (VCRO art. 4.4.1) dient bv. een aparte procedure doorlopen te worden voor een afwijking op VLAREM II via ministerieel besluit of handelingen algemeen belang via een projectvergadering.

➤ Afwijking van de algemene en sectorale milieuvorwaarden

25. Momenteel voorziet VLAREM II twee procedures om een afwijking van de algemene en sectorale milieuvorwaarden te bekomen. Voor bepaalde milieuvorwaarden is dit een afwijkingsaanvraag die voorafgaand aan de vergunningsprocedure ingediend moet worden bij de minister. Pas wanneer er een toelating tot afwijking is, kan de bevoegde overheid de vergunning verlenen. Daarnaast kan de bevoegde overheid ook zelf een afwijking van die milieuvorwaarden toestaan als die deze afwijkingsmogelijkheid expliciet vermelden.⁹

➤ Handelingen van algemeen belang

⁹ De milieuvorwaarden die worden ingeleid met "tenzij anders bepaald in de omgevingsvergunning"

26. In uitvoering van artikel 4.1.1, 5°, van de VCRO kan de Vlaamse Regering handelingen van algemeen belang aanduiden. Het gaat om "*handelingen die betrekking hebben op openbare infrastructuur of openbare wegen, nutsvoorzieningen en infrastructuur ten behoeve of ten bate van de uitoefening van een openbare dienst*".

Handelingen van algemeen belang werden ingevoerd om mogelijkheden te bieden voor projecten van algemeen belang (bv. fietspaden, wegen en infrastructuur, werken aan waterlopen, overstromingsbekkens, publieke infrastructuur en gebouwen, ...) in afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften.

27. Voor deze handelingen is het mogelijk om een zgn. "anticipatieve vergunning" te verkrijgen na afloop van het openbaar onderzoek van een RUP.¹⁰ Men hoeft voor dergelijke grote handelingen van algemeen belang dus niet te wachten tot het volledige planproces is doorlopen en het RUP definitief vastgesteld is.

Voor handelingen van algemeen belang met ruimtelijk beperkte impact kan in bepaalde gevallen ook een vergunning verkregen worden in afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften, zonder dat de opmaak van een RUP noodzakelijk is.¹¹

28. De handelingen van algemeen belang zijn limitatief opgesomd in artikel 2 van het desbetreffende besluit van de Vlaamse Regering.¹²

Nu wordt voorzien dat er niet langer een voorafgaande projectvergadering georganiseerd dient te worden als artikel 3, paragraaf 3 moet toegepast worden, maar doet de Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, uitspraak of een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft. De minister beoordeelt of de handelingen de grenzen van het ruimtelijk functioneren van het gebied en de omliggende gebieden niet overschrijden.

➤ Andere procedures

➤ *Wijzigende vergunning voor stedenbouwkundige handelingen*

29. Het is een veel voorkomende praktijk dat er ná het afleveren van een basisvergunning nog wijzigingen worden gevraagd aan het bouwproject. Meestal gebeurt dit een geruime tijd na het uitvoeren van de werken, omdat men bijvoorbeeld een aanbouw wenst te plaatsen of de voorgevel wilt wijzigen (een aantal raamopeningen bijplaatsen, ...) of wanneer men een grondige verbouwing wilt doorvoeren. In een dergelijk geval moet er geen vergunning aangevraagd worden voor het geheel, doch enkel voor hetgeen men wijzigt. Feitelijk gaat het dan om een verbouwing, een uitbreiding of om aanpassingswerken.

In sommige gevallen wordt er een aanpassing of wijziging gevraagd nog tijdens of voor het uitvoeren van de werken van de basisvergunning. Bv. minder glaspartijen dan voorzien zodat de kosten worden gedrukt of bijvoorbeeld om het project aan te passen aan de wensen van een kandidaat-koper. Zo kan bij een groot infrastructuurproject het deeltje van het traject van een fietspad of de exacte dimensionering en ligging van ondergrondse leidingen of riolering aangepast worden, zonder dat de initiële vergunning terug in vraag gesteld en betwist kan worden.

¹⁰ in uitvoering van artikel 4.4.7, §1, VCRO.

¹¹ in uitvoering van artikel 4.4.7, §2, VCRO.

¹²¹² Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid, VCRO.

De vraag is dan of dit beschouwd kan worden als verbouwings-, uitbreidings- of aanpassingswerken aan de basisvergunning, ofwel als een volledig nieuwe vergunning voor het geheel, ook hetgeen reeds werd vergund in de basisvergunning.

Bij 'verbouwingswerken' dient het te gaan om werken binnen een *bestaand* bouwvolume. Het probleem is dat wanneer de werken nog maar juist gestart zijn, het volume nog grotendeels opgericht moet worden en er discussie zou kunnen ontstaan over het al dan niet bestaand karakter van de constructie.

Het zou in de praktijk bovendien zeer streng en onwerkzaam zijn wanneer men geen verbouwingswerken toelaat aan een vergunde maar slechts gedeeltelijk opgerichte constructie omdat die onbestaand zou zijn. Iemand die een constructie eerst volledig opricht en dan meteen erna (beperkte) aanpassings-/verbouwingswerken wenst aan te vragen, moet slechts een beperkt dossier indienen, nl. enkel met de wijzigingen als voorwerp.

Dit kan tot gevolg hebben dat een eenvoudige dossiersamenstelling volstaat of dat er daardoor geen openbaar onderzoek meer moet worden doorlopen. Terwijl iemand die tijdens de uitvoering van de oorspronkelijke vergunning al beseft dat hij deze wijzigingen wilt aanvragen, dan weer een volledig uitgebreid dossier moet indienen, namelijk met betrekking tot het volledige project, ook het deel dat in de basisvergunning reeds vergund is geweest.

Op dit ogenblik kan dit bij stedenbouwkundige handelingen enkel verholpen worden via een volledige nieuwe vergunningsaanvraag of een aanvraag voor een regularisatievergunning, waarbij het risico bestaat dat het ganse project opnieuw in vraag wordt gesteld aan de hand van (nieuwe) bezwaren en beroepsprocedures.

In de praktijk wordt een "wijzigingsvergunning" vaak wel afgeleverd. Er is gewoon een "overlappende" vergunning die dan een deel van de oorspronkelijke vergunning vervangt. Echter kunnen er vaak wel vragen rijzen inzake de te volgen procedure en het verval. Ook moet er over gewaakt worden dat er op die wijze geen voorwaarden van de oorspronkelijke vergunning onmogelijk gemaakt worden. (bv. een opgelegd park, of meer nog, milderende maatregelen die vertaald worden naar voorwaarden).

➤ *Evaluatie van de ingedeelde inrichting of activiteit ("IIOA")*

30. Huidig artikel 5.4.11 van het DABM voorziet twee soorten van evaluatie van de milieuvorwaarden die van toepassing zijn op een IIOA:

- een algemene evaluatie in de gevallen en voor de aspecten die de Vlaamse Regering ter omzetting van Europese regelgeving bepaalt;
- een gerichte evaluatie in de gevallen en voor de aspecten die de Vlaamse Regering bepaalt ter omzetting van Europese regelgeving of in de richtlijnen, vermeld in artikel 5.4.6/1, derde lid.

In geval van evaluatie van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA, moet nu eerst de evaluatieprocedure doorlopen worden, en vervolgens - voor zover er besloten wordt dat een bijstelling van de voorwaarden vereist is - de bijstellingsprocedure. Beide procedures kennen een vergelijkbaar verloop als een vergunningsaanvraag.

Nadere regels rond deze evaluaties werden opgenomen in deel 1, hoofdstuk 1.4 van het VLAREM II.

➤ Omzettingsprocedure

31. De omzettingsprocedure¹³ kent weinig toepassing (amper 50-tal dossiers per jaar). Dit wordt deels veroorzaakt door het feit dat de exploitant – naast de hernieuwing – vaak ook een uitbreiding van de inrichting vraagt en/of bijkomende rubrieken, waardoor alsnog een gewone aanvraagprocedure vereist is.

Bovendien blijkt dat 2/3 van de aanvragen tijdens de omzettingsprocedure worden stopgezet omdat niet aan de decretale voorwaarden is voldaan gezien een (geactualiseerd) MER of passende beoordeling vereist is, een negatief advies is verstrekt n.a.v. de omzettingsprocedure en/of bezwaren worden ingediend.

Aan de omzettingsprocedure zijn ook andere hinderpalen verbonden.

Een aanvrager vraagt eerst zijn omzetting aan, waarna er een consultatie georganiseerd wordt en de adviesinstanties gevraagd wordt of zij bezwaar hebben. Als er geen bezwaar volgt (vanuit consultatie dan wel vanuit de adviesinstanties), volgt er een aktename. In dit geval heeft de overheid geen enkele marge om bv. bijkomende voorwaarden op te leggen, die rekening houden met voortschrijdende technologieën.

Wordt er wel een bezwaar ingediend, wordt de omzettingsprocedure stopgezet en moet de gewone vergunningsprocedure opgestart worden. Dit is dubbel werk, met tijdverlies en onnodige kosten voor aanvrager en overheden. Ook een derde dient de navolgende procedure te blijven opvolgen.

De omzettingsprocedure, die bedoeld was om niet gecontesteerde vergunningen zonder veel administratieve last om te zetten naar omgevingsvergunningen van onbepaalde duur, mist dus haar doel.

B.1.3. Moeilijke realisatie van projecten die een bestemmingswijziging vereisen

➤ Context

32. Een beperking van het huidige ruimtelijk ordeningsbeleid in het Vlaamse Gewest is dat bepaalde projecten met maatschappelijke relevantie op goedgelegen locaties geblokkeerd worden door onaangepaste stedenbouwkundige voorschriften die volgen uit de vigerende bestemmingsplannen (gewestplannen, BPA's en gedetailleerde RUP's).

In de praktijk gaat het over drie vaak voorkomende types van problemen: 1) multifunctionele projecten vinden moeilijk een plaats in een vaak achterhaalde monofunctionele bestemming van het gewestplan of te gedetailleerde voorschriften van een BPA of RUP, 2) handelingen van algemeen belang waarvoor een acute nood is en waarvoor de grond en concrete plannen voorhanden zijn kunnen niet vergund worden indien de stedenbouwkundige voorschriften dit niet toelaten en 3) reeds lang bestaande bedrijven hebben een al dan niet 'zonevreemde' uitbreidingsbehoefte, terwijl een herlocalisatie niet mogelijk is, o.a. omwille van een gebrek aan beschikbare industrieterreinen.

Door het rigide karakter van de stedenbouwkundige voorschriften bij bepaalde plannen kan er onvoldoende ingespeeld worden op opportuniteiten en kansen voor wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen.

Ten gevolge van de vaak starre bestemmingsplannen is de overheid desgevallend gedwongen om eerst het initiatief te nemen om het bestemmingsplan te wijzigen (RUP-procedure) en pas daarna kan een vergunningsprocedure gestart worden. Het doorlopen van twee procedures na elkaar voor dergelijke 'projecten met maatschappelijke relevantie' is onnatuurlijk, neemt (te) veel tijd in beslag en vergt (te) veel inzet van mensen en middelen.

¹³ Artikel 390 Omgevingsvergunningsdecreet.

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

33. Via dit decreet worden vier nieuwe artikelen in de VCRO voorzien (artikel 7.4.4/2, artikel 7.4.4/3, artikel 7.4.4/4 en artikel 7.4.4/5) die respectievelijk een gemeenschappelijke bepaling inhouden en rechtsgrond bieden voor (1) ruimtelijke impulsprojecten, (2) werken van algemeen belang en voor (3) bestaande, hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte bedrijvigheid, met tegelijk een (noodzakelijke) wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Deze nieuwe bepalingen worden bewust niet in de VCRO ingevoegd onder Hoofdstuk IV, Titel IV 'Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften', nu het niet de bedoeling is om een nieuwe afwijkingsregeling te voorzien, maar om integendeel het vigerende plan aan te passen aan de vergunde stedenbouwkundige ontwikkeling.

34. Bij een omgevingsbesluit wordt een beslissing over een aanvraag van een omgevingsvergunning genomen op grond van een aanvraag tot wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan.

Een tekstuele aanpassing van die definitie komt er in de eerste plaats naar aanleiding van de hoorzitting over het omgevingsbesluit bij het Vlaams Parlement. De nieuwe omschrijving moet verduidelijken dat het toepassingsgebied van een omgevingsbesluit niet beperkt is tot de gevallen wanneer er voor één van de drie types van projecten - waarvoor een omgevingsbesluit kan worden aangevraagd - een planologische herbestemming is vereist. Op die manier zou het toepassingsgebied van een omgevingsbesluit beperkt worden tot enkel zonevreemde gevallen wat niet de bedoeling is. Het omgevingsbesluit kan ook dienen voor zone-eigen gevallen.

Zo moet een omgevingsbesluit bijvoorbeeld ook een oplossing bieden voor een zone-eigen bedrijf dat zich verder zone-eigen wenst te ontwikkelen, maar botst op de gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften van het toepasselijk RUP. Ook wanneer gedetailleerde stedenbouwkundige inrichtingsvoorschriften een gewenste ontwikkeling (ruimtelijk impulsproject of een werk van algemeen belang) onmogelijk maken, moet het omgevingsbesluit een oplossing kunnen bieden door een wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan te koppelen aan een beslissing over een omgevingsvergunning.

Een tweede tekstuele wijziging komt er naar aanleiding van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die het statuut van de aan een omgevingsbesluit gekoppelde planwijziging onduidelijk vond. Met de nieuwe formulering wordt duidelijk dat op het ogenblik dat een omgevingsbesluit genomen

wordt slechts sprake is van een voorlopig vastgesteld RUP dat geen autonome rechtsgrond vormt voor verlening van vergunningen andere dan deze die in de omgevingsbesluitprocedure is aangevraagd. Slechts na tijdige en correcte uitvoering van de omgevingsvergunning, verleend met het omgevingsbesluit wordt het RUP definitief vastgesteld en wordt het een "regulier" RUP.

35. Bij een **omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten** wordt de onderliggende planologische bestemming van rechtswege gewijzigd naar woongebied, zoals bedoeld in de standaardtypebepalingen 1 en 2 voor de bestemming '1.1 woongebied' van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen.¹⁴ De locaties die in aanmerking komen voor ruimtelijke impulsprojecten via een omgevingsbesluit zullen immers, gelet op de toepassingsvoorwaarden van artikel 7.4.4/3 VCRO gelegen zijn op plekken waar 'woongebied' de natuurlijke bestemming is. Hoewel het omgevingsbesluit niet enkel van toepassing is op locaties die worden beheerst door een plan van aanleg, maar ook op locaties die worden beheerst door een ruimtelijk uitvoeringsplan, wordt de bepaling ondergebracht in Titel VII 'Diverse temporele en overgangsmaatregelen', onder het Hoofdstuk IV 'Planning', omdat de regeling inhoudelijk goed aansluit bij het reeds bestaande artikel 7.4.4/1 VCRO dat voorziet in een zogenaamde 'vereenvoudigde procedure' tot wijziging van BPA's en RUP's met het oog op het verhogen van het ruimtelijk rendement. Een aantal van de inhoudelijke toetsingsgronden van artikel 7.4.4/1 VCRO worden overgenomen in artikel 7.4.4/3 VCRO.

Artikel 1.1.4/1 van de VCRO definieert ruimtelijke impulsprojecten als ruimtelijke projecten die passen binnen de doelstellingen, vermeld in artikel 1.1.4 van de VCRO, en die het ruimtelijk rendement op een kwalitatieve manier verhogen zodat het maatschappelijk gebruik toeneemt, zoals door een efficiënter of hernieuwd ruimtegebruik van reeds ingenomen ruimte of doordat het project daar impact op heeft. Een ruimtelijk impulsproject heeft expliciet aandacht voor functieverweving, hergebruik of tijdelijk ruimtegebruik. Ze geven een impuls aan nieuwe ruimtelijke realisaties in een projectgebied met een ruimtelijke kwaliteitsgarantie die ook een verbetering van landschappelijke kwaliteit inhoudt.

36. Een **omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang** is een omgevingsvergunning in combinatie met een wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan voor het projectgebied via een ruimtelijk uitvoeringsplan naar een of meerdere van de standaard- of gebiedsspecifieke typebepalingen van de volgende gebiedscategorieën van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

- 1° de gebiedsaanduiding 'Bos';
- 2° de gebiedsaanduiding 'Reservaat en natuur';
- 3° de gebiedsaanduiding 'Overig Groen';
- 4° de gebiedsaanduiding 'Lijninfrastructuur';
- 5° de gebiedsaanduiding 'Gemeenschaps- en nutsvoorzieningen';
- 6° de gebiedsaanduiding 'Ontginning en waterwinning'.

Artikel 4.1.1, 5° van de VCRO omschrijft handelingen van algemeen belang als de door de Vlaamse Regering aangewezen handelingen die betrekking hebben op openbare infrastructuur of openbare wegen, nutsvoorzieningen, infrastructuur op

¹⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, BS 1 augustus 2008.

het grondgebied van meerdere gemeenten of infrastructuur ten behoeve of ten bate van de uitoefening van een openbare dienst.

Het is niet de bedoeling om in het RUP gedetailleerde voorschriften te voorzien. Het RUP moet zo eenvoudig mogelijk gehouden worden om te vermijden dat het RUP snel gedateerd is, bijvoorbeeld voor toekomstige aanpassingen aan de vergunde handelingen. Omwille van deze reden dient het RUP het gebied bij een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang te bestemmen naar één van de voorziene standaard- of gebiedsspecifieke typebepalingen van de opgegeven gebiedscategorieën.

Gemeenschaps- en nutsvoorzieningen zijn in hoofdzaak bestemd voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen of infrastructuur van openbaar nut voor de zuivering van afvalwater. De rechtspraak wijst uit dat de begrippen "gemeenschapsvoorzieningen" en "openbare nutsvoorziening" in hun spraakgebruikelijke betekenis begrepen moeten worden als voorzieningen die gericht zijn op de bevordering van het algemeen belang en die ten dienste van de gemeenschap worden gesteld of die specifieke gemeenschaps- of openbare nutsfunctie vervullen.¹⁵ Dit valt ruim op te vatten zodat het generieke typevoorschrift "Gemeenschaps- en nutsvoorzieningen" in principe alle werken van algemeen belang toelaat en het RUP bij een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang vaak zal kunnen volstaan met een herbestemming naar een gebied voor "gemeenschaps- en nutsvoorzieningen". In een bestemmingsgebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen zijn alle handelingen toegelaten die rechtstreeks ten dienste staat van de gemeenschap en het algemeen belang bevorderen. Welke handelingen exact zijn toegelaten, hoeft niet nader omschreven te worden aangezien de inrichting van het projectgebied zal worden vastgesteld met de omgevingsvergunning. De inrichting van het terrein wordt vastgelegd met de omgevingsvergunning en de toekomstige wijzigingen zijn slechts mogelijk na een nieuwe beoordeling van de bevoegde overheid over een nieuwe vergunningsaanvraag met bijhorende effectenbeoordeling.

Voor specifieke werken van algemeen belang wordt onder meer de mogelijkheid gelaten om in het RUP het gebied te bestemmen met het typevoorschrift "lijninfrastructuur" en het typevoorschrift "gebied voor infrastructuur voor duurzame watervoorziening" van de categorie van gebiedsaanduiding "10.1 Ontginning en waterwinning". Lijninfrastructuur is in hoofdzaak bestemd voor verkeers- en vervoersinfrastructuur, weginfrastructuur, spoorinfrastructuur of waterweginfrastructuur en de aanhorigheden ervan. Een gebied voor infrastructuur voor duurzame watervoorziening is in hoofdzaak bestemd voor infrastructuur van openbaar nut voor duurzame watervoorziening.

Voor werken van algemeen belang die via een omgevingsbesluit vergund kunnen worden kunnen daarnaast ook andere standaard- of gebiedsspecifieke typebepalingen worden voorzien zodat ook omgevingsvergunningsaanvragen die gericht zijn op natuurherstelwerken, natuurontwikkelingsprojecten en/of op de aanleg of het herstel van wetlands of overstromingsgebieden vergund kunnen worden via een omgevingsbesluit wanneer zij worden verhinderd door onaangepaste stedenbouwkundige voorschriften van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Bovendien scheidt het omgevingsbesluit op die manier de mogelijkheid om vergunningsplichtige natuurherstelwerken en/of natuurinrichtingsprojecten in zonevreemde bossen te koppelen aan een wijziging het vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan.

Voor werken van algemeen belang die vaak acuut zijn, is het belangrijk om een instrument te creëren die voldoende snel kan inspelen op de acute behoefte waarvan de realisatie geblokkeerd wordt door rigide, gedetailleerde en verouderde

¹⁵ RvVb 30 maart 2023, nr. RvVb-A-2223-0710.

bestemmingsplannen. Die snelheid is nodig voor werken van algemeen belang waar nieuwe maatschappelijke uitdagingen aan een ongezien hoog tempo opduiken, onder meer ten gevolge van de klimaatverandering, de steeds snellere ontwikkeling van nieuwe technieken en technologieën, een steeds grotere diversificatie van maatschappelijke activiteiten en behoeften, enz.

Het omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang vermijdt nieuwe zonevreemdheid en koppelt noodzakelijke projecten, zoals werken in het kader van waterbeheersing, aan een voorlopige wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Op die manier kan er voor deze noodzakelijke en acute werken van algemeen belang vermeden worden dat er eerst een tijdrovend planningsproces moet worden voorafgegaan, alvorens de noodzakelijke werken kunnen aangevraagd en vergund worden. Op die manier wordt er ook een rem gezet op de afwijkingsregelgeving.

37. Bij een **omgevingsbesluit voor bedrijvigheid** wordt de onderliggende planologische bestemming van het projectgebied via een ruimtelijk uitvoeringsplan van rechtswege gewijzigd naar een bestemming in de categorie van gebiedsaanduiding 'bedrijvigheid'.

Een omgevingsbesluit voor bedrijvigheid is een beslissing over een omgevingsvergunning op grond van een aanvraag tot wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan voor het projectgebied via een ruimtelijk uitvoeringsplan naar een bestemming in de categorie van de gebiedsaanduiding 'bedrijvigheid'. Het RUP kan gebruik maken van een of meerdere van de standaard- of gebiedsspecifieke typebepalingen van de categorie van gebiedsaanduiding "bedrijvigheid". De categorie "bedrijvigheid" houdt in dat de zone in hoofdzaak bestemd is voor economische activiteiten die behoren tot de functiecategorie industrie, bedrijvigheid en kantoorfunctie, de functiecategorie dienstverlening en vrije beroepen en/of de functiecategorie kleinhandel. Voor zover de typebepalingen van de categorie van gebiedsaanduiding "bedrijvigheid" niet geschikt zijn voor het beoogde project, voorziet het RUP een grafisch plan in een paarse kleur met het bestemmingsvoorschrift "bedrijvigheid".

Opnieuw is het dus niet de bedoeling om in het RUP gedetailleerde voorschriften te voorzien, maar wel om het RUP eenvoudig te houden. Indien geen enkel typevoorschrift dienstig is, kan er volstaan worden met een grafisch plan met de klassieke paarse kleur voor "bedrijvigheid" en de bestemming "bedrijvigheid". Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn voor lokale bedrijven, nu de typevoorschriften gericht zijn op regionale bedrijven.

De inrichting van het projectgebied wordt uiteindelijk vastgelegd aan de hand van de omgevingsvergunning en toekomstige wijzigingen zijn slechts mogelijk na een nieuwe beoordeling van de bevoegde overheid over een nieuwe omgevingsvergunningsaanvraag van de bevoegde vergunningverlenende overheid, met bijhorende effectenbeoordeling. De beoordeling van vergunningsaanvragen leidt uiteindelijk tot een concretere beoordeling en inspraakmogelijkheid, dan de beoordeling en inspraak op abstracte stedenbouwkundige voorschriften van een ontwerp RUP.

Een omgevingsbesluit voor bedrijvigheid moet als instrument dienen voor bedrijven die al een tijd gevestigd zijn op de betrokken locatie en daar behouden kunnen blijven. Het gaat om bedrijven met ruimtelijke ontwikkelingsbehoeften op korte termijn die zich redelijkerwijs niet op een andere plaats kunnen vestigen, meestal omwille van het ontbreken van beschikbare grond binnen de geëigende bestemmingscategorie. Het omgevingsbesluit voor bedrijvigheid moet een alternatief zijn voor de korte termijnbehoeften van het planologisch attest, die de zonevreemdheid laat voort bestaan als het attest en de vergunning voor de korte termijn niet wordt gevolgd door een ruimtelijk uitvoeringsplan, wat in de praktijk

vaak gebeurt. Ook hier geldt dat de chronologie van het planologisch attest, gevolgd door een vergunning en een project-gedreven RUP onlogisch is, tijdrovend en niet leidt tot een betere besluitvorming. Als de concrete behoeften en gedetailleerde bouwplannen gekend zijn, is het logischer om de vergunning te beoordelen en om hieraan een ruimtelijk uitvoeringsplan te koppelen als rechtsgevolg.

38. De bestaande bestemmingsplannen zijn vaak niet aangepast aan de steeds groter wordende nood om, in een steeds sneller evaluerende maatschappij, dynamischer te kunnen inspelen op opportuniteiten voor projecten met een maatschappelijke meerwaarde.

Zo werd in de memorie van toelichting bij het ontwerp van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (de zogenaamde Codextrein) al opgemerkt dat verouderde of te gedetailleerde voorschriften van BPA's en APA's en sommige voorschriften van gemeentelijke RUP's op het terrein vaak een beter ruimtelijk rendement verhinderen. Veel oudere gemeentelijke plannen hebben een sterk opgedeelde zonerings (gebouwen, tuinen, enz.) en gedetailleerde bijhorende voorschriften over functies die zijn toegelaten binnen de hoofdbestemming, over (woning)typologieën, over bouwdieptes en bouwvolumes.¹⁶ Door het rigide karakter van deze stedenbouwkundige voorschriften bij bepaalde plannen kan er onvoldoende ingespeeld worden op opportuniteiten en kansen, waardoor men niet kan inspelen op de complexe ruimtelijke context van het moment.

Ten gevolge van de starre voorschriften van bepaalde bestemmingsplannen is de overheid vaak gedwongen om eerst het initiatief te nemen om het bestemmingsplan te wijzigen (RUP-procedure) en pas daarna kan een vergunningsprocedure gestart worden. Dit betekent dat er tweemaal een beroep kan aangetekend worden voor eenzelfde projectvoorstel, één keer op planniveau en één keer op vergunningenniveau, wat opnieuw een aanzienlijk tijdsverlies impliceert voor de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling met maatschappelijke relevantie. De tijd die dergelijke procedures innemen, zorgt ervoor dat er tussen de eerste ideeën over het project en de uiteindelijke beslissing er gemakkelijk een tijdspanne van minimum vier of vijf jaar (en langer) kan verstrijken.

39. Met de creatie van het instrument van een omgevingsbesluit wenst de decreetgever een vereenvoudiging en eenvormigheid in de procedures brengen, naast een aanzienlijke verkorting van de proceduretijd en een betere en meer rechtszekere besluitvorming voor gewenste kwalitatieve ruimtelijke ontwikkelingen op de geschikte locatie.

Het omgevingsbesluit moet een antwoord bieden op het probleem waarbij projecten met maatschappelijke relevantie, zoals (1) ruimtelijke impulsprojecten als vermeld in artikel 1.1.4/1 van de VCRO, (2) werken van algemeen belang en (3) bestaande, hoofdzakelijke en niet-verkrotte bedrijvigheid, telkens botsen op bestemmingsplannen met verouderde en/of rigide voorschriften die de realisatie van een concreet, maatschappelijk gedragen of zelfs noodzakelijk project op een geschikte locatie onmogelijk maken en die bijgevolg eerst een lange (en kostelijke) procedure van een bestemmingswijziging vereisen.

Een belangrijk voordeel voor derde belanghebbenden bij het omgevingsbesluit, in vergelijking met opeenvolgende procedures voor een (project-gedreven) RUP en een vergunningsaanvraag, is dat belanghebbende derden meteen een volledig inzicht krijgen in het eindresultaat van het planningsproces. Een ontwerp RUP biedt niet steeds een volledig inzicht, nu een RUP per definitie beperkt is tot een grafisch

¹⁶ *Parl. St.* VI. Parl., 2016-2017, 1149, nr. 1, 16

plan en abstracte stedenbouwkundige voorschriften. Het is vaak moeilijk voor belanghebbende derden om tijdens het openbaar onderzoek over een ontwerp van RUP zich het precieze eindresultaat voor te stellen van het RUP.

➤ Waarom?

40. Er zijn verschillende knelpunten in het huidige plannings- en vergunningenbeleid die de noodzaak aan het instrument van het omgevingsbesluit onderstrepen. Deze knelpunten luiden als volgt en worden hieronder verder in detail besproken:

- Het ruimtelijk planningsinstrumentarium is niet afgestemd op de project-gedreven realiteit;
- Het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel;
- De planningslast uit het verleden;
- Het probleem van de verouderde BPA's;
- Het probleem van te gedetailleerde RUP's;
- De bestemmingsplannen zijn niet aangepast aan nieuwe maatschappelijke uitdagingen;
- De problemen die gepaard gaan met het wijzigen van bestemmingsplannen via RUP's;
- De vele afwijkings- en uitzonderingsmogelijkheden op vergunningenniveau die geen doortastende oplossing bieden.

De knelpunten spelen in meerdere of mindere mate voor de drie types van het omgevingsbesluit. Voor de categorieën van projecten van werken van algemeen belang en bedrijvigheid speelt bijkomend dat de bestaande afwijkings- en uitzonderingsmogelijkheden op het vergunningenniveau de eventuele zonevreemdheid niet oplossen en/of de onlogica van de omgekeerde chronologie tussen vergunnen en plannen in zich dragen en/of een onvoldoende snelle oplossing bieden voor een acuut probleem (vooral van relevant voor werken van algemeen belang, en in mindere mate voor bedrijven).

41. Het ruimtelijk planningsinstrumentarium is niet afgestemd op de project-gedreven realiteit

42. Het ruimtelijk beleid zet sinds het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) steeds meer in op kwalitatieve verdichting en verweving in plaats van op uitbreiding en scheiding van functies. Deze filosofie wordt versterkt doorgezet in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). De starheid van de bestemmingsplannen blijft de bouwshift remmen en staat meer dan eens een kwalitatieve en innovatieve ruimtelijke inrichting, op goed gelegen locaties zoals kernen, in de weg. Het rigide karakter van de stedenbouwkundige voorschriften laat onvoldoende toe in te spelen op opportuniteiten en kansen of op de complexe ruimtelijke context van het moment. Daardoor worden belangrijke kansen gemist om de druk op de open ruimte te verminderen of om bepaalde werken van algemeen belang versneld te realiseren ook al zijn de geschikte gronden en plannen aanwezig.

De praktijk binnen de ruimtelijke ontwikkeling is meer en meer project-gedreven waardoor bestemmingsplannen meer en meer gewijzigd worden in functie van een concrete ruimtelijke projectrealisatie. Dit in tegenstelling tot vroeger waar een bestemmingsplan vanuit een uitbreidingslogica, vaak los van een concrete realisatieactie, werd opgemaakt zonder garanties op realisatie. Voor de huidige project-gedreven praktijk betekent dit dat men vaak eerst een bestemmingsplan via een RUP moet wijzigen en pas daarna kan een project vergund worden op basis van het gewijzigde bestemmingsplan. Dit heeft tot gevolg dat in functie van een concreet project, twee procedures na elkaar doorlopen moeten worden.

Deze discrepantie tussen een project-gedreven realiteit en de gebruiksmogelijkheden van de planinstrumenten leidt tot veel proceduretijd, administratieve lasten en een gebrek aan juridische robuustheid met een vertraging van de gewenste ruimtelijke transformatie tot gevolg.

Zoals de conceptnota betreffende het omgevingsbesluit¹⁷ terecht benadrukt, is er nood aan instrumenten die de bouwshift ondersteunen en die tegelijkertijd maatwerk op projectniveau faciliteren. De praktijk binnen de ruimtelijke ontwikkeling is meer dan vroeger project-gedreven. Dit is het gevolg van een maatschappelijke evolutie, die bestaat uit een exponentieel toenemende complexiteit van (private en publieke) bouwprojecten op alle vlakken, zowel juridisch, financieel, bouwtechnisch, en een toegenomen kostprijs van zowel bouwgronden als van het bouwproces. De tijd dat een grondeigenaar een verkavelingsaanvraag indiende en vervolgens individuele kavels verkocht aan individuele bouwheren die elk met een eigen architect en aannemer een woning bouwde, is definitief voorbij. De toegenomen complexiteit en kostprijs hebben geleid tot een professionalisering en specialisering, waarbij professionele ontwikkelaars, vaak elk binnen een eigen niche, instaan voor de ontwikkeling van gronden voor projecten allerhande (gaande van louter woningbouw, kleinhandel, bedrijvigheid, kantoren, enz. tot gemengde projecten). Het verwerven van grondposities via zakelijke rechten (eigendomsrecht, opstalrecht, ...) met het oog op projectrealisatie is een volwaardige professionele activiteit geworden. Grondposities zijn een cruciale factor voor de realisatie van projecten. De meeste bestemmingsplannen houden geen rekening met die recente maatschappelijke evoluties. Ten gevolge van de onaanpastheid aan deze maatschappelijke realiteit worden bestemmingsplannen meer en meer gewijzigd in functie van een concrete ruimtelijke projectrealisatie.

De discrepantie tussen een project-gedreven realiteit en de onevenredig lange duurtijd voor de opeenvolging van een bestemmingswijziging via het generieke geïntegreerd planningsproces en vervolgens een vergunningsaanvraag heeft een maatschappelijk onverantwoorde vertraging van de gewenste ruimtelijke transformatie tot gevolg.

De procedurele garanties van project-gedreven RUP's bieden in de praktijk weinig meerwaarde ten opzichte van de procedurele garanties van een vergunningsaanvraag. In zekere zin biedt een openbaar onderzoek op een concreet bouwproject meer rechtsbescherming dan inspraak op een RUP, waarbij er geen juridische zekerheid is tot welke projecten het RUP uiteindelijk zal leiden. Bij een omgevingsbesluit – waarbij het bestemmingsplan een gevolg zal zijn van het voorziene project – zullen de omwonenden niet in het ongewisse zijn over de concrete inrichting van de betrokken zone.

Dit geldt des te meer in het geval een bestemmingswijziging via een RUP wordt gevolgd door vergunningsaanvragen die niet worden onderworpen aan een openbaar onderzoek. In dergelijke gevallen hebben derde belanghebbenden enkel een inspraakmogelijkheid over het ontwerp RUP, maar geen inspraak over de vergunningsaanvragen binnen een dergelijk RUP.

Vroeger werd een bestemmingsplan opgemaakt zonder garanties op realisaties. Thans moet men (op kunstmatige wijze) steeds vaker eerst een bestemmingsplan via een RUP wijzigen en pas daarna kan men op basis van het gewijzigde bestemmingsplan een vergunning voor het project aanvragen. Bij een dergelijke praktijk is er een omgekeerde chronologie en een omgekeerde plannings- en vergunningenlogica (zie ook hoger). Een RUP heeft verordenende kracht, wat betekent dat het een set aan stedenbouwkundige voorschriften vooropstelt dat

¹⁷ VR 2022 1102 MED.0044/1BIS.

wordt toegepast op een vooraf onbepaald aantal gevallen (vergunningsaanvragen). Bij project-gedreven RUP's is er eerst een kant-en-klaar bouwplan of -concept, waarna een stap terug wordt gezet om, kunstmatig, een grafisch plan en stedenbouwkundige voorschriften "uit te vinden" die het reeds uitgewerkte project mogelijk maken. Dergelijke RUP's vereisen steeds per definitie grondig overleg tussen de (publieke en/of private) ontwikkelaar en de plannende overheid, nu de ontwikkelaar de bouwplannen opstelt, en de overheid de opsteller is van het RUP. Bovendien gaan ruimtelijke impulsprojecten vaak gepaard met de aanleg van nieuwe (trage) gemeentewegen, wat impliceert dat de gemeente(raad) zijn instemming moet verlenen. Overleg tussen een private ontwikkelaar en de (gemeentelijke) overheid is onvermijdelijk.

In dit overleg bespreken de ontwikkelaar en de plannende overheid (en vaak ook adviserende overheden) hun respectieve wensen en bezorgdheden met elkaar en proberen ze tot een gedragen consensus te komen. De overheid heeft hierbij een sterk sturende rol vanuit het algemeen belang. De nadelen hierbij zijn de lange doorlooptijd van de opeenvolgende plannings- en vergunningsprocedures enerzijds, en het feit dat de bevolking in eerste instantie inspeekt op abstracte stedenbouwkundige voorschriften en een grafisch plan, in plaats van op het project dat de overheid en de ontwikkelaar in samenspraak voor ogen hebben.

Vaak bevat de toelichtingsnota bij een project-gedreven RUP weliswaar een soort masterplan van de beoogde ontwikkeling, maar volgens een vaste rechtspraak heeft de toelichting bij een RUP geen verordenende kracht.¹⁸ Dit betekent dat het project nog aanzienlijk kan wijzigen, voor zover het binnen de verordenende voorschriften blijft. Het alternatief is om heel rigide voorschriften te maken, maar dergelijke strikte voorschriften – middelregelgeving genoemd – zijn niet wenselijk als de plandoelstelling van een RUP een (dynamische) ontwikkeling van een ruimte beoogt. In dergelijke gevallen is doelregelgeving meer gepast, zoals bijvoorbeeld het typevoorschrift voor woongebied.¹⁹ In dit verband kan bijkomend worden opgemerkt dat de oorspronkelijke bedoeling van de decreetgever bij de invoering van het instrument van het RUP was dat dit nieuwe planinstrument voldoende soepel moest zijn, zodat afwijkingen overbodig zouden worden.²⁰

Het omgevingsbesluit biedt hiervoor een oplossing omdat de bestemmingswijziging het 'natuurlijke' gevolg wordt van de vergunningaanvraag en omdat hierdoor de 'onnatuurlijke' volgorde door de project-gedreven realiteit wordt omgedraaid. Bovendien voorziet de bestemmingswijziging van rechtswege bij een omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten in het 'open' typevoorschrift voor woongebied, wat impliceert dat het voorschrift voldoende duurzaam is en de tand des tijd makkelijk kan doorstaan, ook voor latere ontwikkelingen.

43.Rechtszekerheid, zorgvuldigheid en betere besluitvorming

44. De discrepantie tussen een project-gedreven realiteit en de gebruiksmogelijkheden van de planinstrumenten leidt tot veel procedure-tijd, administratieve last en een gebrek aan juridische robuustheid met een vertraging van de gewenste ruimtelijke transformatie tot gevolg.

Het Omgevingsbesluit bouwt op een geïntegreerd proces. Een geïntegreerd proces betekent ook een degelijk proces. Het verhoogt de rechtszekerheid en ondersteunt draagvlakvorming. Het omgevingsbesluit is gericht op realisatie, het blijft niet bij

¹⁸ RvS 5 februari 2016, nr. 233.746; RvS 27 april 2010, nr. 203.310.

¹⁹ Zie over het onderscheid tussen middel- en doelregelgeving voor RUP's: P-J DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 102-103, nr. 166-167.

²⁰ MvT, *Parl. St.* VI. Parl., 1998-99, nr. 1332/1, 23; P-J DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 97, nr. 158-159.

een plan. Het realisatiegericht karakter vermijdt dat een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan gewijzigd maar niet gerealiseerd wordt.

Het omgevingsbesluit bevordert op die manier robuuste beslissingen door via de geïntegreerde procesaanpak problemen op het einde van een ruimtelijk realisatieproces te vermijden. Doorverwijzen van aspecten van het planniveau naar het projectniveau, wat mogelijks tot vernietigingen bij de RvS leidt, wordt onmogelijk.

Ook tijdens de hoorzitting bij de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie over het omgevingsbesluit werd de meerwaarde van de figuur van het omgevingsbesluit op dit punt benadrukt.

Het omgevingsbesluit biedt een antwoord op de rechtspraak van de Raad van State over het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel bij het vaststellen van RUP's en de vereiste dat een plannende overheid onderkende problemen moet regelen in een RUP en niet mag doorschuiven naar een later tijdstip. Het kan volgens vaststaande rechtspraak van de Raad van State niet de bedoeling zijn dat de plannende overheid een aspect dat ze zelf als een belangrijk aandachtspunt heeft erkend, onttrekt aan het besluitvormingsproces voor een RUP en verschuift naar een later, onbepaald tijdstip.²¹ Het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een RUP alle maatregelen neemt om in het plan zelf een oplossing te geven voor elementen die als essentieel te beschouwen zijn. Onvermijdelijk bestaan er echter op het ogenblik van het uitvaardigen van stedenbouwkundige voorschriften tal van onzekerheden over de latere vergunningsaanvragen die in de toekomst zullen worden ingediend. Bij gebrek aan een concreet project worden stedenbouwkundige voorschriften op die manier te gedetailleerd en onwerkbaar. Om aan het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel te voldoen, voorziet de plannende overheid vaak veel te gedetailleerde, soms haast onleesbare of onbegrijpelijke stedenbouwkundige voorschriften. Het is een manier van werken die is ingegeven uit louter juridische overwegingen, in het licht van de vaak strenge rechtspraak over het rechtszekerheids- of zorgvuldigheidsbeginsel, maar die geen stedenbouwkundige meerwaarde oplevert.

Tijdens de hoorzitting werden een paar voorbeelden van dergelijke (te vermijden) stedenbouwkundige voorschriften gegeven. Die voorbeelden illustreren dat de vaste chronologie van eerst plannen en dan pas vergunnen niet in alle omstandigheden de beste werkwijze is, maar leidt tot onbehoorlijke regelgeving.

In het geval van een omgevingsbesluit zullen er per definitie geen essentiële punten moeten worden doorgeschoven naar een later tijdstip, nu de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan gecombineerd wordt met de concrete invulling van dat betrokken gebied die tegelijk moet beoordeeld worden.

Adviezen en inspraak krijgen een rol van bij het begin van het projectproces zodat ze op geïntegreerde wijze opgenomen kunnen worden in de verdere uitwerking.

²¹ Vaste rechtspraak, zie bv. RvS 25 november 2010, nr. 209.221, vzw A.B.B.L.L.O; RvS 25 oktober 2012, nr. 221.209, Hendrickx; RvS 11 december 2012, nr. 221.704, Goegebeur; RvS 29 januari 2015, nr. 230.010, nv Babemo; RvS 29 januari 2015, nr. 230.011, nv Zavot; RvS 13 maart 2020, nr. 247.317, Vandecasteele; RvS 6 oktober 2020, nr. 248.469, Costenoble. Over die problematiek, zie P.-J. DEFOORT, "Flexibiliteit in RUP's: verschuift de discussie van het rechtszekerheids- naar het zorgvuldigheidsbeginsel?", *TROS* 2010, 40-49; J. ROGGEN, "Zorgvuldigheid bij het vaststellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen", *TROS* 2013, 208-215.

Tijdens de hoorzitting kwam nog tweede knelpunt naar voor over onwenselijke neveneffecten die kunnen optreden bij het volgen van de chronologie van eerst (projectgedreven) te plannen en vervolgens te vergunnen.

De plannende overheid zal er altijd voor zorgen dat het plangebied zeker voldoende ruim is om het beoogde project te kunnen realiseren. Dit leidt er vaak toe dat teveel ruimte of grond wordt afgebakend in een RUP zonder dat dit uiteindelijk nodig is. Dit is vaak het geval met infrastructuurwegen voor bijvoorbeeld de aanleg van een rondpunt of een verbreding van een weg of de aanleg van een wegtracé. Vaak worden (veel) te brede stroken gereserveerd voor de infrastructuur en alle aanhorigheden omdat de precieze ruimte-inname pas duidelijk wordt als de definitieve bouwplannen helemaal op punt staan. Na de effectieve realisatie van de infrastructuur blijft er vaak een restzone over die als reservatiestrook voor infrastructuur werd bestemd, en die zonder enige tijdbeperving het gebruik van de getroffen gronden blijft hypothekeren. Bij een aanvraag voor een omgevingsbesluit, kan de invulling van de infrastructuur en aanhorigheden (bijv. bufferzone) precies worden bepaald op basis van wat er juist wordt aangevraagd en hoeft er hiervoor niet meer ruimte te worden afgebakend dan nodig. De figuur van het omgevingsbesluit vermijdt dat zones ruimer worden ingetekend dan nodig en voorkomt op die manier ruimtelijke verspilling.

Omgekeerd valt ook de onzekerheid weg of een verkregen vergunning al dan niet zal bevestigd worden in de nodige wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Niet alleen de procedure zelf biedt dus meer rechtszekerheid, ook daarna is een grotere rechtszekerheid aan de orde omdat nieuwe zonevreemdheid, die latere ruimtelijke transformaties in de weg staat, vermeden wordt.

Naast een snellere besluitvorming zal een geïntegreerde plannings- en vergunningsprocedure via het omgevingsbesluit in dergelijke gevallen ook bijdragen aan een betere en kwalitatievere besluitvorming.

45. Planlast uit het verleden

46. De laatste jaren is bij ruimtelijke planners, stedenbouwkundigen en beleidsmakers het besef gekomen dat de plannen van aanleg, en dan vooral de gewestplannen, een groot probleem zijn geworden die een bedreiging vormen voor het behoud van open ruimte en die een duurzame ruimtelijke ordening verhinderen.

De plannen van aanleg zijn (te) passieve instrumenten die moeilijk werkzaam zijn om ontwikkelingen te stimuleren of te reageren op de bestaande ruimtelijke uitdagingen. Deze vaststelling maakt het problematisch dat het volledige Vlaamse grondgebied gebetonneerd is in (vaak monofunctionele) gewestplannen en/of gedetailleerde BPA's of gemeentelijke RUP's. Vergissingen die werden begaan in het kader van ruimtelijke planning kunnen heel lang meegaan. Dit heeft onder meer tot gevolg dat op heel veel plaatsen die geschikt zijn voor ruimtelijk rendement, de ruimtelijk gewenste ontwikkelingsmogelijkheden worden gefnuikt door onaangepaste bestemmingsplannen. Het mogelijk maken van een omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten moet hieraan tegemoet komen.

Hetzelfde geldt voor bedrijvigheid, waar de nood aan ontwikkelingsmogelijkheden vaak groot is, maar waar er een nijpend tekort is aan beschikbare gronden binnen de geëigende bestemming.

De meestal monofunctionele gewestplannen enerzijds en de te gedetailleerde BPA's (en APA's) anderzijds, zijn niet geschikt om in te spelen op uitdagingen inzake vergrijzing, klimaat, energie, economische en technologische

ontwikkelingen, mobiliteit en biodiversiteit. Dergelijke bestemmingsplannen verhinderen kwaliteitsvolle kernversterking en maken het vaak onmogelijk om in te spelen op ruimtelijke opportuniteiten die zich aanbieden, zowel wat betreft ruimtelijke impulsprojecten als voor werken van algemeen belang, of om kansen te bieden aan bedrijven met acute ontwikkelingsbehoeften.

Dit leidt er onder meer toe – wat de ruimtelijke impulsprojecten betreft – dat er onvoldoende aan kernversterking kan worden gedaan door het voorzien van een vernieuw(en)d (kwalitatief) aanbod kan worden voorzien binnen het bestaande ruimtebeslag van steden en kernen, met als gevolg een aanhoudende en zelfs toenemende druk om nieuwe open ruimte in te nemen voor nieuwe ontwikkelingen, al dan niet via een bestemmingswijziging met een RUP.

De gewestplannen vormen de basis voor de latere ruimtelijke planning van Vlaanderen. De plannen met hun bijhorende, beperkte voorschriften zijn in principe nog steeds van kracht, voor zover ze niet vervangen werden door andere plannen. De gewestplannen hebben een zeer passief karakter en leggen een eindtoestand vast, maar de eigenlijke verwezenlijking wordt overgelaten aan latere initiatieven van de overheid of de private sector.

Visies en denkbeelden over ruimtelijke ordening evolueren mee met de tijd en verschillen van de visies en denkbeelden die bestonden toen de gewestplannen, BPA's en APA's werden vastgesteld. Daar waar in een verkaveling uit de jaren 1960 – 1970 loten van 700 m² à 1.000 m² als normaal werden beschouwd, is dit vandaag de dag ondenkbaar geworden. Daar waar vroeger industriële gebouwen breed uitgesmeerd werden over één bouwlaag, wordt nu ruimte gezocht in de hoogte. De geëvalueerde ruimtelijke inzichten stoten vandaag echter te vaak op verouderde plannen die een heus obstakel vormen voor deze nieuwe ruimtelijke inzichten.

Het concept van ruimtelijke planning is zeer statisch, met bijzonder weinig ruimte voor wijziging of aanpassing op grond van gewijzigde noden of inzichten.²²

Door het eeuwigdurende en gebiedsdekkende karakter is de planlast heel erg groot om alle achterhaalde bestemmingen te herzien.²³ Uit studies blijkt dat het originele gewestplan voor ongeveer 80% van het Vlaamse grondgebied nog steeds het enige verordenende plan is. Op de overige 20% werd voornamelijk een bestemmingsdetaillering doorgevoerd.²⁴

Door de planlast van het verleden (gewestplannen, BPA's en enkele APA's) is het duidelijk dat Vlaanderen een unieke positie in de wereld bekleedt (in negatieve zin) met gebiedsdekkende, eeuwigdurende plannen en de uitzonderlijk lange duurtijd om een plan te wijzigen (in de praktijk minstens 3 tot 4 jaar).

47. Probleem van de verouderde BPA's

48. In stads- en dorpscentra zijn vaak gedetailleerde en verouderde BPA's van toepassing.

Deze BPA's waren principieel verplicht om gedetailleerde bestemmings- en inrichtingsvoorschriften te bevatten en zich te richten naar de monofunctionele gewestplannen (artikel 14 van het toenmalige Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, het zgn. Coördinatiedecreet RO en

²² D. LINDEMANS, "Flexibiliteit in de ruimtelijke planning of ondanks de ruimtelijke planning?", *TROS* 2020, nr. 100, 278.

²³ P.-J. DEFOORT, "*Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*", Brugge, die Keure, 2022, 6.

²⁴ P. LACOERE en G. VAN HOORICK, "Planschade vroeger, nu en straks: een moeilijke evenwichtsoefening", *STORM* 2020/4, 02/05.

artikel 16 van de toenmalige Stedenbouwwet van 29 maart 1962). Hierdoor bevatten heel wat BPA's strenge stedenbouwkundige voorschriften die verdichtende bouwprojecten onmogelijk maken, hoewel dit op een specifieke locatie verantwoord kunnen zijn.

Krachtens artikel 14, eerste lid van het zgn. Coördinatiedecreet moet een BPA aldus verplicht 'gedetailleerde' bestemmingsvoorschriften bevatten (artikel 14, eerste lid, 2°) en ook inrichtingsvoorschriften betreffende een aantal welomschreven aspecten (plaatsing, grootte en welstand) en voorwerpen (gebouwen, afsluitingen, binnenplaatsen en tuinen) (artikel 14, eerste lid, 4°).

Door de wettelijke voorwaarden waaraan een BPA moest voldoen, was er nog weinig ruimte voor flexibiliteit en creativiteit.

In de praktijk blijkt dat er heel wat verouderde BPA's strenge stedenbouwkundige voorschriften omvatten die positieve ruimtelijke ontwikkelingen voor verdichting, verweving en/of hergebruik van ruimte onmogelijk maken, hoewel deze op die specifieke locatie verantwoord kunnen zijn. Hierdoor gaan veel opportuniteiten verloren voor kwalitatieve verdichting en/of verweving en/of hergebruik van ruimte.

Dit is problematisch aangezien stedenbouwkundige voorschriften van een BPA waarvan niet op geldige wijze wordt afgeweken overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° van de VCRO geacht worden de criteria van de goede ruimtelijke ordening weer te geven, voor zover die voorschriften de in punt 1° van die bepaling vermelde aandachtspunten regelen en behandelen.

49. Een BPA kan gecatalogeerd worden onder eindtoestandsplanologie. De zeer gedetailleerde en geplande eindtoestand zorgt ervoor dat de plannen snel achterhaald geraken en zorgen voor weinig kwaliteitsvolle realisaties en frustraties bij ontwerpers, bouwheren en planologen.

50. Artikel 4.4.9/1 VCRO maakt het mogelijk voor een vergunningverlenende overheid om af te wijken van de voorschriften van verouderde aanvullende BPA's. De regeling van artikel 4.4.9/1 VCRO biedt vaak geen oplossing, nu dit artikel de link met de verouderde en vaak monofunctionele gewestplannen niet heeft los gelaten, waardoor de regeling vaak niet kan worden toegepast, of waardoor een toepassing van de regeling vaak een afwijking van de bestemmingen niet mogelijk maakt en zo verweving van functies verhindert.

De vereenvoudigde procedure voor een snellere wijziging van BPA's en gemeentelijke RUP's met het oog op ruimtelijk rendement, zoals voorzien in artikel 7.4.4/1 VCRO, voorziet eenzelfde problematische link met de gewestplannen en bevat heel wat strikte voorwaarden, zodat ook dit instrument niet volstaat voor een snelle realisatie van de bouwshift binnen het bestaande ruimtebeslag. Artikel 7.4.4/1 VCRO vereist bovendien een overheidsinitiatief en beoogt een ruimer plangebied, terwijl het voorliggende ontwerp bedoeld is voor opportuniteiten die worden geïnitieerd door private ontwikkelaars die beschikken over een specifieke puntsgewijze locatie die geschikt is voor ruimtelijk rendement.

Dezelfde problemen spelen voor werken van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact overstijgen.

De gedetailleerde BPA's hypothekeren vaak de ontwikkelingsmogelijkheden van bedrijven, zelfs al zijn die in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften van het BPA. De bestaande afwijkingmogelijkheden volstaan vaak niet om af te wijken van de inrichtingsvoorschriften, bijvoorbeeld omdat het niet gaat om 'beperkte' afwijkingen in de zin van artikel 4.4.1, § 1 VCRO of omdat het 15 jaar oude BPA afwijkt van het gewestplan.

51. Probleem van te gedetailleerde RUP's

52. Een ander probleem dat in de praktijk vastgesteld wordt, is dat de meeste gemeentelijke RUP's – al dan niet onder druk van de toezichhoudende overheden – heel gedetailleerd zijn en sterk gelijken op de vroegere BPA's.²⁵

Hoewel de invoering van het instrument RUP ter vervanging van de plannen van aanleg de bedoeling had om een actiever en flexibeler bestemmingsplan in te voeren, moet worden vastgesteld dat (vooral gemeentelijke) RUP's in de praktijk vaak een zelfde detailleringsgraad hebben als de toenmalige BPA's en bijgevolg snel verouderd raken en niet aangepast zijn om in te spelen op maatschappelijk wenselijke opportuniteiten. Bovendien is het instrument RUP een even passief instrument als de toenmalige gewestplannen. RUP's, en zeker gedetailleerde RUP's zijn niet geschikt om een dynamische ontwikkeling te stimuleren, maar staan integendeel vaak ontwikkeling in de weg, ook maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen.

Daarnaast stelt de vakliteratuur dat het problematisch is dat een RUP zich vaak beperkt tot het doorlopen van een procedure en het vaststellen van een RUP, zonder dat het RUP vervolgens uitvoering krijgt op het terrein. De commentatoren benadrukken dat het de taak is van de overheid om niet enkel plannen te maken, maar ook om vervolgens die plannen te realiseren.²⁶

53. De opmaak van een RUP wordt teveel aanzien als een administratief proces. Het creëren van een planningsinstrument is een doel op zich geworden eerder dan dat het als een middel beschouwd wordt om een gezamenlijk doel te bereiken.

De opmaak van een RUP volstaat dus niet om de beleidsopties uit de ruimtelijke structuur- of beleidsplannen op het terrein te realiseren, nu plannen opstellen en plannen uitvoeren twee verschillende zaken zijn. Bovendien zijn de vaak al te gedetailleerde RUP's snel achterhaald en staan zij een goede invulling op het terrein volgens de nieuwe inzichten van ruimtelijk rendement in de weg.

54. De bestemmingsplannen zijn niet aangepast aan de nieuwe maatschappelijke uitdagingen van vandaag

55. Verouderde bestemmingsplannen houden evenmin rekening met nieuwe maatschappelijke uitdagingen zoals bijvoorbeeld de gevolgen van de klimaatverandering, de vergrijzing van de bevolking, technologische en

²⁵ Bijv. Memorie van toelichting bij het Wijzigingsdecreet van 21 november 2003, *Parl. St. VI. Parl. 2002-03*, nr. 1800/1, 14; P-J DEFOORT, "Enkele bedenkingen en suggesties bij het aangekondigde nieuwe instrument 'Omgevingsbesluit'", *TOO 2022*, nr. 3, 166; D. LINDEMANS, 'Flexibiliteit in de ruimtelijke planning of ondanks de ruimtelijke planning?', *TROS 2020*, nr. 100, 284-285.

²⁶ P-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 61-64 en de aldaar aangehaalde planologische bronnen: M. CLAEYS en H. LEINFELDER, "Het omgevingsbesluit als instrument van de toekomst voor geïntegreerde planprocessen in plaats van wettelijke planprocedures", *TOO 2017*, 288.; M. BAUWENS, T. DE WAELE en W. VANDEVYVERE, "Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP", *TROS 2007*, bijzonder nummer, 3 e.v.; P. VAN WESENBEECK, "Een samenhangend ruimtelijk beleid" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, die Keure, 2010, 165; M. BAUWENS, "Ruimtelijke projecten: visie en praktijk" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, die Keure, 2010, 644-645; H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH en P. WUILLAUME, "Planningspraktijk in Vlaanderen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, die Keure, 2010, 411.

economische evoluties, nieuwe maatschappelijke behoeften, enz. Die uitdagingen en ontwikkelingen bieden zich steeds aan een sneller tempo aan.

Dit zorgt ervoor dat noodzakelijke werken van algemeen belang geblokkeerd worden door onaangepaste bestemmingsplannen die werden opgemaakt toen er nog geen rekening diende gehouden te worden met deze nieuwe maatschappelijke uitdagingen. Dit maakt dat vele oude bestemmingsplannen zijn niet geschikt om in te spelen op uitdagingen inzake vergrijzing, water, klimaat, energie, economie, mobiliteit en biodiversiteit. Evenmin laten deze bestemmingsplannen ruimte om in te spelen op opportuniteiten wanneer er gronden aanwezig zijn waarop acute en noodzakelijke werken van algemeen belang kunnen uitgevoerd worden.

Eenzelfde probleem speelt voor bedrijven, die zich moeten kunnen aanpassen aan de steeds versnellende technologische en economische evoluties.

Ook voor ruimtelijke impulsprojecten spelen die nieuwe evoluties en maatschappelijke behoeften, die vereisen dat woon- en gemengde stadsontwikkelingsprojecten hier snel en soepel op kunnen inspelen, zonder geremd te zijn door onaangepaste of verouderde stedenbouwkundige voorschriften.

56. Probleem van het wijzigen van bestemmingsplannen via ruimtelijke uitvoeringsplannen

57. De bestaande bestemmingsplannen zijn vaak niet aangepast aan de steeds groter wordende nood om, in een steeds sneller evaluerende maatschappij, dynamischer te kunnen inspelen op opportuniteiten voor projecten met een maatschappelijke meerwaarde zoals ruimtelijke impulsprojecten of werken van algemeen belang. Dit geldt ook voor de steeds snellere technologische en economische evoluties, die vereisen dat bedrijven zich hieraan moeten kunnen aanpassen en ontwikkelen.

Het wijzigen van de bestemming gebeurt traditioneel met een RUP. Eén van de grootste probleempunten van de ruimtelijke uitvoeringsplannen is de doorlooptijd voor het vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan. De proceduretijd om een nieuw RUP op te maken, is veel te lang om snel beslissingen te genereren in het kader van de gewijzigde noden.

Een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan neemt bijvoorbeeld een aanvang met een startnota die ter advies wordt voorgelegd aan verschillende instanties. Na de startnota wordt een scopingsnota opgemaakt en een voorontwerp van RUP. Het voorontwerp wordt eveneens onderworpen aan verschillende adviezen tijdens de plenaire vergadering. Na goedkeuring wordt het uitvoeringsplan voorlopig vastgesteld en wordt een openbaar onderzoek georganiseerd. De bezwaarschriften uit het openbaar onderzoek worden vervolgens door de GECORO behandeld. De gemeenteraad stelt binnen de 180 dagen na het einde van het openbaar onderzoek het uitvoeringsplan vast. De vaststelling kan tot slot nog binnen een termijn van 45 dagen geschorst of vernietigd worden door de hogere overheden.

De snelste doorlooptijd van een RUP bedraagt theoretisch twee jaar vanaf de beslissing tot de opmaak van een RUP en de samenstelling van een planteam, maar in de praktijk is dat meestal drie tot vier jaar of (veel) langer. De decretaal vastgestelde (maximum)termijnen alleen al bedragen 14 maanden, verlengbaar met twee maanden. Daarin zijn niet begrepen, de termijnen voor de voorbereidende fase van de opmaak van een startnota, de opmaak scopingsnota en voorontwerp RUP en de opmaak van een ontwerp RUP voor de voorlopige vaststelling, terwijl dit nu net de meest tijdrovende stappen zijn bij de opmaak van

een RUP.²⁷ Het voorbereidend werk bestaat uit studiewerk, overleg met alle betrokken actoren en het opstellen van conceptnota's en toelichtingen.

De doorlooptijd van een RUP duurt globaal genomen een viertal jaar. Daarbij komt vervolgens nog de doorlooptijd van een vergunningentraject, dat in het beste geval – met inbegrip van voorbereidend werk en voorbesprekingen met de overheid – makkelijk één jaar duurt. Als er beroepsprocedures komen tegen ofwel het RUP ofwel tegen de vergunning, ofwel tegen beide, wordt er snel aan termijnen gekomen van 6 tot 10 jaar of langer vooraleer er een definitieve vergunning is. Dit is geen redelijke termijn voor initiatieven waarbij de bouwplannen voor het beoogde project al een vaste vorm aannemen.

Tijdens de hoorzitting over het omgevingsbesluit bij de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie werd ter illustratie van de lange doorlooptijd een willekeurige lijst van voorbeelden gegeven waaruit blijkt dat de doorlooptijd van een RUP globaal genomen een viertal jaar duurt. Daarbij komt vervolgens nog de doorlooptijd van een vergunningentraject, dat in het beste geval – met inbegrip van voorbereidend werk en voorbesprekingen met de overheid – makkelijk één jaar duurt. Als er beroepsprocedures komen tegen ofwel het RUP ofwel tegen de vergunning, ofwel tegen beide, wordt er snel aan termijnen gekomen van 6 tot 10 jaar of langer vooraleer er een definitieve vergunning is. Dit is geen redelijke termijn voor initiatieven waarbij de bouwplannen voor het beoogde project al een vaste vorm aannemen.

LINDEMANS merkte reeds op dat het gebrek aan flexibiliteit in de plannen en het omslachtige en dure proces om die te wijzigen bij gemeenten aanleiding geeft tot planmoeheid.²⁸ Dit illustreert zich in de opmaak van toetsingskaders voor vergunningsaanvragen in de vorm van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Lokale besturen willen op die manier een ruimtelijk beleid voeren dat niet het omslachtige en dure proces van een nieuw plan of planwijziging vereist.²⁹

Verder is er ook nog de financiële kostprijs van een RUP als ontmoedigende factor voor de overheid. De opmaak van een RUP impliceert regiekosten die gepaard gaan met de opmaak en het procedureverloop van een RUP en voor de bijhorende (verplichte) ondersteunende studies (door studiebureaus), het vooronderzoek, de participatie- en overlegmomenten en de nazorg (eventuele rechtsgeschillen, communicatie achteraf, informatie stadswebsite en beantwoorden informatieve vragen). Indien er een plan-MER moet worden opgemaakt, zijn daar opnieuw kosten aan verbonden. De financiële kostprijs voor de opmaak van een RUP – die gaan van meerdere tienduizenden euro tot honderdduizend euro en meer – is een grote drempel voor overheden om spontaan het initiatief te nemen om een RUP-procedure te initiëren.

Het versnellen van rendementsverhoging vergt volgens het witboek BRV enerzijds snellere procedures, eenvoudigere regelgeving en betere instrumenten ten aanzien van de bebouwde ruimte en anderzijds een meer restrictief en ontmoedigend optreden ten aanzien van ontwikkelingen in niet-ingenomen ruimte.

58. De vele uitzonderings- en afwijkingsbepalingen op het plannings- en vergunningenniveau vormen geen afdoende oplossing.

²⁷ P-J DEFOORT, "Enkele bedenkingen en suggesties bij het aangekondigde nieuwe instrument 'Omgevingsbesluit'", *TOO* 2022, nr. 3, 163.

²⁸ D. LINDEMANS, "Flexibiliteit in de ruimtelijke planning of ondanks de ruimtelijke planning?", *TROS* 2020, nr. 100, 284-285.

²⁹ D. LINDEMANS, "Flexibiliteit in de ruimtelijke planning of ondanks de ruimtelijke planning?", *TROS* 2020, nr. 100, 285.

59. In het verleden werden via verschillende regelgevende initiatieven allerlei uitzonderings- en afwijkingsbepalingen in het leven geroepen: de regelgeving rond verouderde BPA's, anticipatieve vergunningen of afwijkingsbepalingen voor handelingen van algemeen belang, planologisch attest, ... Deze afwijkingsregelgeving laat in bepaalde gevallen een vergunning toe zonder echter de voorschriften of de bestemming te wijzigen, wat een toenemende zonevreemdheid betekent en blijvende handicap bij latere ruimtelijke transformaties met zich meebrengt.

Het steeds toenemende aantal afwijkingsmogelijkheden is illustratief voor het probleem van de starheid van bestemmingsplannen. Hoewel er vanuit ruimtelijke planningshoek vaak kritiek wordt gegeven op de veelheid aan afwijkingsmogelijkheden, kan niet worden ontkend dat de systematische uitbreiding van de afwijkingsmogelijkheden nu net een symptoom is van de hoger geschetste fundamentele onderliggende problematiek van de bodembedekkende en eeuwigdurende bestemmingsplannen en het gebrek aan flexibiliteit in die plannen.³⁰ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de memorie van toelichting bij het Wijzigingsdecreet van 21 november 2003 waarin werd uitgelegd waarom de bestaande afwijkingsmogelijkheden voor BPA's werd uitgebreid naar gemeentelijke RUP's³¹:

"Bedoeling van de decreetgever in 1999 was dat nieuwe verkavelingen en RUP's voldoende soepel moesten zijn, zodat afwijkingen overbodig zouden worden. Helaas stellen we vast dat de door de ontwerpers opgemaakte RUP's en verkavelingsvoorschriften in weinig verschillen van de voordien gehanteerde praktijk. De voorschriften blijven stroef en zeer gedetailleerd, wat in de toekomst voor problemen zal zorgen, als hier geen gecontroleerde uitlaatklep voor geboden wordt. Daarom wordt thans voorgesteld om ook afwijkingen toe te laten voor RUP's en recente verkavelingen."

Bovendien vormen deze uitzonderings- en afwijkingsbepalingen vaak geen oplossing voor de planningslast uit het verleden.

60. Zo biedt **artikel 4.4.9/1 van de VCRO** vaak geen oplossing nu dit artikel nog steeds de link met de verouderde en vaak monofunctionele gewestplannen niet heeft los gelaten, waardoor de regeling niet vaak kan worden toegepast, of waardoor een toepassing van de regeling vaak een afwijking van de bestemmingen niet mogelijk maakt en zo een verweving van functies verhindert.

De afwijking op basis van artikel 4.4.9/1 VCRO is enkel mogelijk voor stedenbouwkundige voorschriften van BPA's die "aanvullend" zijn ten aanzien van de harde bestemming van het gewestplan en niet voor de voorschriften die "afwijkend" zijn. In de praktijk wordt vastgesteld dat veel BPA's die zijn gelegen in andere gewestplanbestemmingen dan woongebied afwijken van het onderliggende gewestplan, wat voor gevolg heeft dat artikel 4.4.9/1 VCRO er niet kan worden toegepast. Bovendien oordeelt de rechtspraak dat een vergunning die op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO afwijkt van een aanvullend BPA, niét tot een afwijking van het onderliggende gewestplan mag leiden. Dit betekent dat het artikel niet kan worden toegepast voor ruimtelijke rendementsprojecten (met verweving van functies) in BPA's die zijn gelegen in andere gewestplanbestemmingen dan woongebied.

³⁰ P-J DEFOORT, "Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening", *TROS* 2007, 224; D. LINDEMANS, "Flexibiliteit in de ruimtelijke planning of ondanks de ruimtelijke planning?", *TROS* 2020, 277, nr. 2.

³¹ Memorie van toelichting bij het Wijzigingsdecreet van 21 november 2003, *Parl. St.* VI. Parl. 2002-03, nr. 1800/1, 14.

De afwijkingsmogelijkheid van 4.4.9/1 VCRO geldt bovendien niet voor gewestplannen en (verouderde) gedetailleerde RUP's.

61. Artikel 7.4.4/1 van de VCRO dat voorziet in een vereenvoudigde procedure tot wijziging van verouderde inrichtingsvoorschriften van BPA's, APA's en bepaalde gemeentelijke RUP's biedt evenmin een oplossing voor een snelle realisatie van de bouwshift binnen het bestaand ruimtebeslag omdat er eenzelfde problematische link met de gewestplannen wordt gemaakt als bij artikel 4.4.9/1 VCRO. Analoog aan artikel 4.4.9/1 VCRO is de wijzigingsprocedure niet van toepassing voor BPA's en APA's die afwijken van het gewestplan.

Bovendien voorziet artikel 7.4.4/1 van de VCRO in heel wat strikte voorwaarden zodat ook dit instrument geen snelle realisatie van de bouwshift binnen het bestaande ruimtebeslag kan realiseren. De vereenvoudigde procedure voor de wijziging van BPA's en gemeentelijke RUP's met het oog op ruimtelijk rendement bevat zodanig veel toepassingsvoorwaarden en biedt zodanig weinig mogelijkheden dat er in de praktijk geen gebruik van wordt gemaakt.³²

De vereenvoudigde procedure uit artikel 7.4.4/1 VCRO vereist een overheidsinitiatief, een voorafgaand advies van de GOA en beoogt een ruimer plangebied, terwijl het omgevingsbesluit bedoeld is voor opportuniteiten die worden geïnitieerd door private of publieke ontwikkelaars die beschikken over een specifieke puntsgewijze locatie die geschikt is voor ruimtelijk rendement.

De herziening of opheffing van een BPA of RUP op basis van artikel 7.4.4/1 van de VCRO kan daarnaast enkel betrekking hebben op inrichtingsvoorschriften en kan geen wijziging van de (hoofd-)bestemming van het gebied tot gevolg hebben. De vereenvoudigde procedure kan enkel betrekking hebben op minder fundamentele, limitatief opgesomde inrichtingsaspecten en niet zozeer op de bestemmingen van de betrokken gebieden.

62. Artikel 4.4.7, §1 van de VCRO bevat de regeling van de zogenaamde '*positieve anticipatie*'. Het artikel voorziet voor handelingen van algemeen belang in de mogelijkheid om af te wijken van stedenbouwkundige voorschriften, vanaf het vergunningverlenende bestuursorgaan kennis heeft van de resultaten van het openbaar onderzoek met betrekking tot een ontwerp van nieuw RUP of plan van aanleg waarmee de handelingen van algemeen belang verenigbaar zijn, voor zover het nieuwe plan de bestaande stedenbouwkundige voorschriften vervangt of van rechtswege opheft en voor zover het ontwerpplan niet strijdig is met hogere plannen of normen.

De afwijkingsmogelijkheid biedt geen efficiënte oplossing voor werken van algemeen belang die via het voorstel van decreet via een omgevingsbesluit vergund kunnen worden.

In de praktijk blijkt dat handelingen van algemeen belang zelden tot nooit vergund worden op basis van artikel 4.4.7, §1 van de VCRO. Dit volgt uit het feit dat de toepassing van de afwijkingsmogelijkheid gekoppeld is aan de voorafgaande opmaak van een RUP met de gekende langdurige procedure. Dit zorgt er bovendien voor dat het initiatief voor de handelingen van algemeen belang uitsluitend ligt bij de plannende overheid.

Daarnaast is artikel 4.4.7, §1 VCRO is opnieuw een afwijkingsmogelijkheid zodat de regeling uit zijn aard restrictief toegepast dient te worden. Afwijkingsmogelijkheden dienen immers beperkend te worden geïnterpreteerd.³³

³² P-J. DEFOORT, "Zit het streven naar het behoud van open ruimte in een patstelling?", *TROS* 2020, nr. 100, 235.

³³ RvVb 30 augustus 2016, nr. RvVb-A-1516-1498.

Bij een omgevingsbesluit ligt dit anders aangezien de aangevraagde werken tegelijkertijd bestemmingsconform worden.

De toepassing van artikel 4.4.7, §1 VCRO veronderstelt verder dat het vergunningverlenend bestuur kennis heeft van de resultaten van het openbaar onderzoek met betrekking tot het ontwerp van het RUP waarmee de handelingen van algemeen belang verenigbaar zijn. De kennisvereiste veronderstelt aldus dat het bestuur in de mogelijkheid is geweest om de in het kader van het openbaar onderzoek geuite bezwaren en adviezen te beoordelen en te evalueren. Er kan immers niet worden uitgesloten dat bepaalde bezwaren (of adviezen) de definitieve vaststelling van het RUP in belangrijke mate hypothekeren, wat het vergunningverlenend bestuur er redelijkerwijs toe zal nopen om de aangevraagde vergunning te weigeren.³⁴ De toepassing van artikel 4.4.7, §1 VCRO biedt als dusdanig geen garantie dat de vergunning ook effectief zal worden verleend.³⁵ Dit ligt opnieuw anders bij een omgevingsbesluit waarbij derde belanghebbenden van meet af aan een concreter beeld gaan krijgen op het project. Het omgevingsbesluit brengt dan ook klaarheid in de ambigue voorwaarde dat het vergunningverlenende bestuursorgaan kennis moet hebben van de resultaten van het openbaar onderzoek.³⁶

Ten slotte is het niet mogelijk om op grond van deze regeling af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften van verkavelingsvoorschriften.³⁷

63. Artikel 4.4.7, §2 van de VCRO voorziet in een afwijkingsmogelijkheid van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften voor handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben. Handelingen van algemeen belang kunnen een ruimtelijk beperkte impact hebben vanwege hun aard of omvang, of omdat ze slechts een wijziging of uitbreiding van bestaande of geplande infrastructuren of voorzieningen tot gevolg hebben.

Vermits artikel 4.4.7, §2 van de VCRO een afwijkingsbepaling betreft, dient uit de vergunningsbeslissing steeds duidelijk te blijken dat er toepassing van wordt gemaakt en waarom dit kan.

Bij andere handelingen van algemeen belang is er eerst een voorafgaand onderzoek vereist naar de concrete ruimtelijke impact vooraleer toepassing kan worden gemaakt van artikel 4.4.7, §2 van de VCRO. Dit is het geval bij toepassing van artikel 3, §3 van het Besluit van 5 mei 2000³⁸ waarbij het vergunningverlenend bestuur *in concreto* dient te beoordelen of de handelingen de grenzen van het ruimtelijk functioneren van het gebied en de omliggende gebieden niet overschrijden. Het vergunningverlenend bestuur dient zich hiervoor te steunen op de aard en de omvang van het project evenals het ruimtelijk bereik van de effecten van de handelingen.

³⁴ Mvt. *Parl. St.* VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 57; cf. R. VEKEMAN, "Materiële regeling" in R. VEKEMAN, "Vergunnings- of meldingsplicht", *OGP* februari 2015, afl. 271, 222 zoals geciteerd in J. BOUCKAERT, S. FRANCOIS en B. SCHELSTRAETE, *Buiten de lijnen. Stedenbouwkundige afwijkingen en de beoordeling ervan binnen vergunningsaanvragen*, die Keure, 2017, 71.

³⁵ J. BOUCKAERT, S. FRANCOIS en B. SCHELSTRAETE, *Buiten de lijnen. Stedenbouwkundige afwijkingen en de beoordeling ervan binnen vergunningsaanvragen*, die Keure, 2017, 71.

³⁶ P-J DEFOORT, "Enkele bedenkingen en suggesties bij het aangekondigde instrument 'Omgevingsbesluit', *TOO* 2022, 165.

³⁷ B. ROELANDTS en P-J. DEFOORT, "Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *TROS* 2009, 141.

³⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, §2 en artikel 4.7.1, §2, tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijk Ordening, *BS* 19 mei 2000.

De mogelijkheden van artikel 4.4.7, §2 VCRO voor handelingen van algemeen belang zijn dus beperkt tot projecten met een "ruimtelijk beperkte impact". Meer en meer worden vergunningen op basis van deze afwijkingsbepaling aangevochten, vaak met succes. De strenge invulling door de rechtspraak betekent dat het gebruik van deze afwijkingsmogelijkheid vaak gepaard gaat met een grote rechtsonzekerheid.

Voor bepaalde "grotere" handelingen van algemeen belang, of handelingen waarvoor planinitiatieven bestaan, biedt artikel 4.4.7, §2 VCRO bovendien geen oplossing en dient vooralsnog eerst een RUP opgemaakt te worden.

Een vergunning op basis van deze afwijkingsmogelijkheid wijzigt tot slot de bestemming niet, waardoor de zonevreemdheid blijft en in de toekomst nieuwe problemen kunnen ontstaan.

64. Planologisch attest

Het planologisch attest is een document dat aangeeft of een bestaand bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is. In het geval van behoud worden de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden op korte en lange termijn meegedeeld. Korte termijnbehoeften zijn vergunningsplichtige werken, wijzigingen of handelingen, die het bedrijf overeenkomstig zijn aanvraag binnen twee jaar na de afgifte van het planologisch attest wil realiseren. Het positief planologisch attest vervalt onder meer indien het bedrijf binnen het jaar zijn korte termijnbehoeften niet heeft ingevuld met een omgevingsvergunningsaanvraag en die vergunning ook effectief uitvoert.

Het instrument van het planologisch attest biedt slechts een gedeeltelijke oplossing voor bedrijven waarbij de ontwikkelingsmogelijkheden beperkt zijn door de bestemming of de stedenbouwkundige voorschriften. Dit instrument vereist nog steeds opeenvolgende, cumulatieve procedures (attest, vergunning en desgevallend RUP), met telkenmale inspraak en openbaar onderzoek tijdens de procedure en achteraf ook telkens een beroepsprocedure. Ook een eventuele vergunning op basis van het planologisch attest wijzigt de bestemming niet, waardoor de zonevreemdheid blijft en in de toekomst nieuwe problemen kunnen ontstaan. In de praktijk volgt er vaak geen RUP, waardoor de vergunde uitbreiding toch zonevreemd blijft en het bedrijf later opnieuw in de problemen komt.

Het omgevingsbesluit voor bedrijvigheid moet de lange tijdsduur voor het bekomen van een planologisch attest inkorten en de zonevreemdheid die daarmee vaak gepaard gaat, aanpakken.

B.1.4. Geldingsduur van de omgevingsvergunning

65. Het principe van een vergunning van onbepaalde duur is en blijft het uitgangspunt en vormt de hoeksteen van de omgevingsvergunningsprocedure. Op die manier kan meer rechtszekerheid geboden worden aan bedrijven én wordt gezorgd voor lastverlaging door te vermijden dat om de zoveel jaar een hervergunning moet worden aangevraagd.

66. Daarnaast zijn er meerdere instrumenten en procedures om in te grijpen op de afgeleverde vergunning indien nodig.

Zo voorziet het Omgevingsvergunningsdecreet in de mogelijkheid tot bijstellen van de in de omgevingsvergunning opgelegde milieuvoorwaarden. Deze voorwaarden kunnen aldus worden gewijzigd of aangevuld met nieuwe voorwaarden op initiatief van de bevoegde overheid of op verzoek van bepaalde instanties en het betrokken publiek.

Wil men een bepaalde "problematiek" voor een bepaalde sector of voor het Vlaamse grondgebied of een specifiek deel ervan aanpakken, eerder dan in te grijpen in een individueel geval, is er de procedure van een gerichte evaluatie. Overeenkomstig artikel 5.4.6/1 DABM moeten er dan door de Vlaamse Regering goedgekeurde plannen of programma's en richtlijnen zijn. Na de evaluatie volgt in voorkomend geval een bijstellingsprocedure. Zo kan de komst van nieuwe BBT's aanleiding geven een bedrijf te onderwerpen aan een evaluatie, met een mogelijke aanpassing van de milieuvorwaarden tot gevolg.

Als de problemen niet opgelost geraken via aanscherping van de milieuvorwaarden voorziet artikel 83 van het Omgevingsvergunningsdecreet na elke periode van 20 jaar ook de mogelijkheid om in te grijpen op het voorwerp of de duur van de vergunning.

Tot slot is er natuurlijk altijd het sluitstuk van handhaving: als een bedrijf zijn voorwaarden niet nakomt, kan steeds worden ingegrepen via de schorsings- en vernietigingsprocedure of bestuurlijke handhaving.

67. In afwijking op het principe van een vergunning voor onbepaalde duur, voorziet het Omgevingsvergunningsdecreet in een limitatieve lijst van gevallen waar een vergunning van bepaalde duur kan afgeleverd worden. De praktijk heeft uitgewezen dat een beperkte aanvulling van deze lijst wenselijk is.

Op die manier kunnen deze projecten toch (verder) vergund worden voor een beperkte periode, waar dit nu wettelijk onmogelijk is.

B.1.5. Onduidelijkheden of lacunes in het kader van de vergunningsprocedure

➤ Vergunning op proef

68. Voor de exploitatie van projecten die geen stedenbouwkundige handeling omvatten, kan de bevoegde overheid de omgevingsvergunning voor een proeftermijn verlenen. Tijdens de proefperiode kan de overheid nagaan welke hinder de ingedeelde inrichting met zich meebrengt en wat de effecten ervan zijn op de mens en het milieu.

Voor de proefperiode verstreken is, neemt de vergunningverlenende overheid een beslissing over de verdere exploitatie.

Wanneer een vergunning op proef kan worden verleend, is echter niet voor iedereen helder.

Vandaag de dag is het zo dat wanneer de bevoegde overheid in beroep de vergunning op proef (eerste aanleg) integraal bevestigt, de overheid in eerste aanleg bevoegd blijft om zich over de proefperiode uit te spreken. Het is echter niet altijd duidelijk of de proefvergunning integraal werd bevestigd.

➤ Schorsings- en opheffingsprocedure de omgevingsvergunning voor wat betreft de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit ("IIOA")

69. Als de exploitant de algemene, sectorale of bijzondere milieuvorwaarden niet naleeft, kan de bevoegde overheid de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA gedeeltelijk of geheel schorsen of opheffen. Desgevallend kan de bevoegde overheid ook de omgevingsvergunning voor de stedenbouwkundige handeling die onlosmakelijk verbonden is met de exploitatie schorsen of opheffen.

Er stelt zich een gebrek aan duidelijke regels m.b.t. de procedure tot de schorsing en opheffing van de vergunning voor exploitaties. Deze procedure is immers niet duidelijk uitgeschreven (zie o.m. onderscheid eerste aanleg/beroep).

Zo wordt bv. bepaald dat in eerste aanleg de vergunninghouder of exploitant gehoord wordt op zijn verzoek. In beroep is geen dergelijke bepaling voorzien. Evenmin is duidelijk of er advies gevraagd moet worden, en aan wie.

➤ Regeling bij onbeschikbaarheid van interne digitale dossierbehandelings-systemen

70. De informaticasystemen van de steden Antwerpen en Diest werden in december 2022 getroffen door een algemene cyberaanval. Deze aanval was succesvol wat er toe leidt dat de informaticatoepassing waarmee de stadsdiensten werken, onbeschikbaar was en niet kon communiceren met het omgevingsloket.

De onbeschikbaarheid was niet snel te verhelpen. Zelfs als de systemen weer draaiende zijn, moet nagegaan worden of de aanval tot dataverlies of datavervorming heeft geleid.

Alle reeds deels voorbereidende handelingen, voorbereide beslissingen en onderzoeken inzake omgevingsvergunningen waren geruime tijd ontoegankelijk.

Deze situatie leidt ertoe dat de steden de termijnen in het Omgevingsvergunningsdecreet en het Omgevingsvergunningsbesluit niet konden naleven. Bij termijnen van orde stelt zich minder een probleem, maar wanneer het dwingende beslissingstermijnen betreft kan dit leiden tot ongewenste en onafwendbare gevolgen, zowel voor vergunningsaanvrager, overheid, als betrokken publiek. Deze situatie van overmacht kon de steden niet worden aangerekend. Het is noodzakelijk dat aanvragers hier niet de ongunstige effecten van moeten dragen. Niet ingrijpen zou immers betekenen dat talrijke aanvragers geconfronteerd zouden worden met stilzwijgende weigeringen van hun aanvraag.

Artikel 14/1 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning biedt een regeling voor de situatie wanneer het omgevingsloket of het uitwisselingsplatform dat door de Vlaamse overheid wordt ter beschikking gesteld, omwille van technische redenen onbeschikbaar is. Het artikel 14/1 is echter niet specifiek uitgewerkt voor de situatie die zich in Antwerpen en Diest heeft voorgedaan.

B.2. Beleidsmaatregelen en doelstelling

B.2.1. *Algemene doelstellingen*

71. Het Omgevingsvergunningsdecreet beoogde:

- De verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten;
- Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek
- Een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren

Krachtlijnen bij de invoering van het Decreet waren:

- een geïntegreerde vergunningverlening, waarin zowel de stedenbouwkundige als de milieuaspecten van een voorgenomen project beoordeeld worden volgens een geïntegreerde vergunningsprocedure, met tijdswinst tot gevolg. Door de geïntegreerde procedure zouden ook tegenstrijdige beslissingen worden vermeden en kwamen de juridische problemen ingevolge koppeling milieu- en bouwvergunning te vervallen.

- De invoering van de omgevingsvergunning van onbepaalde duur voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan een omgevingsvergunning van bepaalde duur worden verleend. De omgevingsvergunning van onbepaalde duur levert een economisch voordeel op, maar biedt ook een grotere rechtszekerheid. Deze invoering ging gepaard met waarborgen voor de bescherming van de mens en het leefmilieu.
- Er werd ingezet op overleg, en de administratieve lus en de mogelijkheid om de vergunningsaanvraag te wijzigen werden ingevoerd. Deze dragen bij aan de slaagkansen van het project.
- Wat betreft kwalitatieve vergunningverlening, werd het inschakelen van milieuvergunningcommissies uitgebreid naar OVC's, zowel op gewestelijk als op provinciaal vlak.
- Daarnaast werd ook gestreefd naar administratieve vereenvoudiging door een beperking van het aantal vergunningsprocedures en een gecoördineerde vergunning.

72. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen van het Decreet in belangrijke mate bereikt werden. De oorspronkelijke uitgangspunten van het Decreet worden dus niet in vraag gesteld.

73. Eén van de belangrijkste doelstellingen is het verder vereenvoudigen, verbeteren en versnellen van procedures. Hierbij wordt rechtszekerheid gegarandeerd, worden administratieve lasten verminderd en regelgeving vereenvoudigd.

De bijsturingen aan de regelgeving inzake de omgevingsvergunningsprocedure zullen steeds kaderen binnen deze beleidsdoelstelling. Volgende principes spelen bij de optimalisatie dan ook een belangrijke rol: sneller, beter en oplossingsgericht.

B.2.2. Oplossingsgericht werken

- Administratieve lus en wijzigingsverzoek
- *Onderscheid*

74. De administratieve lus is in het leven geroepen om de bevoegde overheid de mogelijkheid te bieden om te verhelpen aan een onregelmatigheid die zich tijdens de procedure heeft voorgedaan. Voorbeelden hiervan zijn een openbaar onderzoek waarbij de aankondiging niet volledig correct is verlopen of het vergeten een verplicht advies in te winnen.

In tegenstelling tot de wijzigingslus is er dus sprake van een 'onregelmatigheid' die zou leiden dat de beslissing vernietigd zou worden. De procedure verliep niet correct, maar om proactief te streven naar een positieve beslissing, kan dit tijdens de procedure rechtgezet worden.

Het rechtzetten van een vastgestelde onregelmatigheid kan inhouden dat een nieuw openbaar onderzoek georganiseerd wordt of door het verlengen van een nog lopend openbaar onderzoek.

Stel dat de vergunningsaanvraag een project-MER omvatte, maar de bekendmaking van het openbaar onderzoek in een dag- of weekblad gebeurde slechts de 14^{de} dag van het openbaar onderzoek. In dat geval zou de beslissing vernietigd kunnen worden, door een gebrek in inspraak. De organisatie van een nieuw openbaar onderzoek of het verlengen van het lopende openbaar onderzoek zal in dat geval soelaas bieden.

De administratieve lus creëert op zich geen nieuwe projectinhoudversie.

75. De mogelijkheid om onregelmatigheden die kunnen leiden tot een vernietiging van de beslissing te herstellen, blijft behouden en wordt verduidelijkt en uitgebreid.

Zo wordt verduidelijkt dat de overheid in beroep ook de administratieve lus kan toepassen om onregelmatigheden te herstellen die in eerste aanleg zijn begaan. Een aantal situaties waarin de administratieve lus kan worden toegepast, zullen in het Decreet zelf voorzien worden.

Zo zullen volgende situaties een herstel uitmaken van een onregelmatigheid:

- het inwinnen van een verplicht, maar ten onrechte niet ingewonnen advies
- het rechtzetten van fouten bij de organisatie van het openbaar onderzoek te denken valt aan een foutieve berekening van de duur, waardoor het openbaar onderzoek te kort georganiseerd wordt.
- het niet organiseren van een openbaar onderzoek naar aanleiding van een bepaald wijzigingsverzoek waarvoor dit wel had moeten gebeuren.
- het inwinnen van een ten onrechte niet ingewonnen, voorbereidende beslissing of uitspraak.

Hierbij kan gedacht worden aan het toch nog vragen van een gemeenteraadsbeslissing in het kader van de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg

76. De wijzigingslus biedt de aanvrager de mogelijkheid om het voorwerp van zijn aanvraag aan te passen. Dit kan het gevolg zijn van een negatief advies of een bezwaar dat tijdens een openbaar onderzoek werd ingediend.

Bij een wijzigingslus wordt ingegrepen op de inhoud van het aangevraagde project.

Anders gesteld, als een aanvraag wordt ingediend, dan is dat de eerste "projectinhoudversie" zoals weergegeven op het Omgevingsloket.

Elke keer het aanvraagdossier wijzigt – door het toevoegen van een document, wijzigen van een gegeven, vervangen van een plan – komt er een nieuwe versie van de inhoud van het project. Dit worden eveneens "projectinhoudversies" genoemd. Er worden m.a.w. nieuwe versies van de projectinhoud opgeladen, die inhoudelijk moeten beantwoorden aan het aanvraagformulier, de addenda en de normenboeken. Hierdoor zou de overheid steeds over de correcte aanvraagdata in de juiste structuur moeten beschikken. Het moet duidelijk zijn welke projectinhoudversie (PIV) door de bevoegde overheid beoordeeld en vergund wordt. Daarnaast krijgt de aanvrager hierdoor een correcte vergunningsbeslissing.

77. De beoordeling van de wijzigingsverzoeken wordt gewijzigd. Deze worden niet meer goed of afgekeurd door de administratie. De vergunningsaanvrager kan dus zelf kiezen om het dossier te wijzigen. De overheid zal wel telkens beoordelen of deze wijziging al dan niet aanleiding geeft tot de organisatie van een nieuw openbaar onderzoek.

Bepaalde termijnverlengingen zijn aanvaardbaar indien hiermee oplossingsgericht gewerkt kan worden. Een iets langere totaaltermijn die resulteert in een vergunning is beter dan korte totaaltermijnen, die aanleiding geven tot meer weigeringen of beroepen.

Tegelijk moet er over gewaakt worden dat de werking van de bevoegde overheid niet ontregeld wordt door een te grote toevloed van wijzigingsverzoeken door de aanvrager op gelijk welk moment. In het licht van transparantie en werkbaarheid/dossieropvolging zullen wijzigingsverzoeken niet langer kunnen worden ingediend tijdens een lopend openbaar onderzoek en/of adviesronde. Op deze manier is het ook voor de rechtsonderhorigen duidelijk wat het precieze voorwerp is van de aanvraag dat ter inzage wordt gelegd in het openbaar onderzoek. Ook mag de

toepassing van de wijzigingslus er niet toe leiden dat een andere overheid bevoegd wordt.

➤ *Organisatie van een openbaar onderzoek*

78. Zowel de wijzigingslus als de administratieve lus kunnen tot gevolg hebben dat een openbaar onderzoek georganiseerd moet worden.

Zo zullen wijzigingen aan het project (de plannen, aan te vragen rubrieken) meestal aanleiding geven tot een nieuw openbaar onderzoek en adviesronde. Het bezorgen van bijkomende informatie, dat de rechten van derden of het milieu niet schaadt, lijkt meestal geen aanleiding te zijn voor nieuw openbaar onderzoek.

Zijn er onregelmatigheden begaan tijdens een openbaar onderzoek, zal bij de toepassing van de administratieve lus een nieuw openbaar onderzoek georganiseerd worden.

➤ *Toevoegen van ontbrekende maar verplichte gegevens: wijziging van de aanvraag*

79. De memorie van toelichting bij het Omgevingsvergunningsdecreet voorzag reeds dat het gebrek aan documenten zowel in eerste aanleg als in beroep verholpen zou kunnen worden. Niettegenstaande waren de RvVb en de Raad van State een andere mening toegedaan.

Om aan te sluiten bij de eerdere bedoeling van de decreetgever, wordt uitdrukkelijk decretaal voorzien dat het toevoegen van verplichte, maar in de aanvraag ontbrekende gegevens of stukken mogelijk is, en beschouwd wordt als een wijziging van de aanvraag. En dit ongeacht of dit in eerste administratieve aanleg, dan wel in administratief beroep gebeurt.

Het toevoegen van verplichte, maar in het aanvraagdossier ontbrekende gegevens of stukken, heeft impact op de inhoud van het aangevraagde project en zorgt dan ook voor een nieuwe projectinhoudversie.

Het toevoegen van verplichte, maar in het aanvraagdossier ontbrekende gegevens of stukken tijdens de procedure zal er doorgaans toe leiden dat een (nieuw) openbaar onderzoek georganiseerd moet worden.

80. Wanneer het een wijziging van de aanvraag door toevoegen van ontbrekende stukken in administratief beroep betreft, zou men kunnen stellen dat men het betrokken publiek de kans ontnemt om een beroep in te dienen over de inhoud van de ontbrekende, aangevulde stukken. Deze kritiek is bij nader onderzoek onterecht.

Het betrokken publiek heeft uiteraard een administratieve beroepstrap waarbij het kan wijzen op het ontbreken van een verplicht gegeven of stuk. Als dit gebrek in beroep hersteld wordt, kan men hierop reageren tijdens het (nieuw) openbaar onderzoek en staat nog steeds een jurisdictioneel beroep open bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De rechten van het betrokken publiek zijn op die wijze volledig en afdoende gevrijwaard.

81. Daarnaast is het ook zo dat in beroep steeds beslissingen kunnen worden genomen die, gelet op de devolutive werking, volledig afwijken van de beslissing in eerste aanleg, zonder dat daartegen een bijkomend administratief beroep mogelijk is. Dit is bijvoorbeeld het geval als de overheid in beroep voorwaarden oplegt, of als de aanvrager in beroep een wijzigingsverzoek indient. Ook hier zou de kritiek kunnen zijn dat het betrokken publiek een administratieve beroepstrap

ontnomen wordt. Als die redenering zou bijgetreden worden, dan moet men het administratief beroep hervormen tot een beroep waarbij de beroepsinstantie zich enkel over de wettigheid van de beslissing in eerste aanleg kan uitspreken. Het beroep verliest dan zijn oplossingsgericht en devolutief karakter.

➤ Beslissingstermijn

82. Het Decreet blijft voorzien in een maximale beslissingstermijn voor de bevoegde overheden. Deze termijn is mede afhankelijk van de modules die worden toegepast of geïntegreerd in de procedure.

Hierdoor worden meer mogelijkheden geboden dan vandaag om te komen tot een vergunbaar project binnen éénzelfde procedure.

Bepaalde termijnverlengingen zijn aanvaardbaar indien hiermee oplossingsgericht gewerkt kan worden (administratieve lus, wijzigingsverzoek, op verzoek van aanvrager). Een iets langere termijn die resulteert in een vergunning is beter dan korte termijnen, die aanleiding geven tot meer weigeringen of beroepen.

B.2.3. Vereenvoudiging en vermindering regeldruk: naar een modulaire vergunningsprocedure

➤ Een basisprocedure

83. De vergunningsprocedures worden vereenvoudigd tot één reguliere basisprocedure waarbij afhankelijk van het voorwerp van de aanvraag een openbaar onderzoek georganiseerd wordt. Het onderscheid tussen de gewone of vereenvoudigde procedure verdwijnt. Afhankelijk van het project en de bepalingen in het uitvoeringsbesluit wordt desgevallend een openbaar onderzoek georganiseerd (in eerste aanleg en/of in beroep). Voor aanvragen waarvoor thans geen openbaar onderzoek moet worden georganiseerd, zal na deze wijziging in principe ook geen openbaar onderzoek moeten worden georganiseerd.

Dit biedt een oplossing voor de huidige onmogelijkheid om van procedure te wijzigen in eenzelfde aanleg, dan wel in beroep.

Daarnaast zal één uniforme procedure bijdragen tot de transparantie.

84. In de modulaire procedure wordt gewerkt met een basisbehandelingstermijn, met termijnverlengingen naar gelang extra modules vereist zijn om het oplossingsgericht werken binnen de procedure mogelijk te houden. Elke module zal mogelijk zijn in eerste aanleg én in administratief beroep.

85. Zo zal een procedure uit volgende stappen bestaan:

- de indiening van een aanvraag
- een ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek
- in voorkomend geval, advisering
- in voorkomend geval, een openbaar onderzoek
- in voorkomend geval, de toepassing van een of meerdere wijzigingslussen, al dan niet gevolgd door advisering of een openbaar onderzoek
- in voorkomend geval, de toepassing van een administratieve lus, al dan niet gevolgd door advisering of een openbaar onderzoek
- in voorkomend geval, een behandeling van de vraag inzake de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft en de beslissing hierover
- het onderzoek en de beslissing over de aanvraag
- de bekendmaking van de beslissing over de aanvraag

86. Na het onderzoek naar de volledig- en ontvankelijkheid, zullen het onderzoek, (met in de meeste gevallen) advisering en de beslissing over de aanvraag de basismodule vormen.

De modules die in handen zijn van de vergunningsaanvrager, zoals de wijzigingslus, kunnen meerdere malen toegepast kunnen worden. Thans voorziet de regeling ook dat de aanvrager meerdere wijzigingsverzoeken kan indienen.

Afhankelijk van de inhoud van de module zal er al dan niet een openbaar onderzoek georganiseerd worden.

Vanzelfsprekend zal niet elke module in elke vergunningsprocedure voorkomen, maar zullen de modules kunnen worden toegepast naargelang de specifieke noden van een aanvraag en de te volgen vergunningsprocedure.

De verschillende stappen zullen hieronder, waar nodig, verder in detail besproken worden.

➤ *Integratie van bestaande en nieuwe procedures*

➤ *Afwijking van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden*

87. Wat betreft ministeriële afwijkingen wordt – naast de voorafgaande procedure bij de minister – een afwijkingsmogelijkheid geïntegreerd in de vergunningsprocedure. Hierdoor kan de vraag tot afwijking hetzij als afzonderlijke procedure dan wel samen met een andere aanvraag worden ingediend bij de vergunning verlenende overheid. Indien een gezamenlijke aanvraag wordt ingediend zal tijdens de procedure bij de vergunningverlenende overheid, de minister ook uitspraak moeten doen over de afwijkingsaanvraag zodat ook deze beslissing wordt meegenomen in de uiteindelijke beslissing door de bevoegde overheid.

We voorzien dat de Vlaamse Regering de gevallen kan bepalen wanneer de gewestelijke omgevingsambtenaar bevoegd is i.p.v. de minister. De specifieke afwijking van BBT-GEN voor GPBV-installaties en de afwijkingen op de inplantingsregels van VLAREM II blijven ook in de toekomst sowieso enkel mogelijk via ministeriële afwijking.

➤ *Handelingen van algemeen belang*

88. Wat betreft handelingen van algemeen belang wordt een verzoek tot vaststelling of zo'n handeling een ruimtelijk beperkte impact heeft eveneens geïntegreerd binnen de vergunningsprocedure, waarbij – naar analogie met afwijking op VLAREM II – de afwijking kan toegestaan worden.

De voorafgaande projectvergadering wordt in dat geval vervangen door een uitspraak van de bevoegde overheid of een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft. Het gemotiveerd verzoek tot vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft, kan hetzij als afzonderlijke procedure dan wel in het kader van de eigenlijke aanvraag voor het project.

➤ *Wijzigende vergunning voor stedenbouwkundige handelingen*

89. Zoals aangegeven wordt soms een aanpassing of wijziging gevraagd van een verleende vergunning voor stedenbouwkundige handelingen, nog voor of tijdens het uitvoeren van de werken van de basisvergunning.

Er wordt een procedure uitgewerkt die (beperkte) wijzigingen toelaat aan een afgeleverde omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vóór of tijdens de uitvoering van deze vergunning, zonder dat de initieel verleende vergunning hierbij terug volledig ter discussie staat, de zogenaamde wijzigende omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen.

Belangrijk hierbij is dat het voorwerp van de vergunning (beperkt) kan wijzigen zonder dat de 'basisvergunning' in het gedrang komt.

Inspiratie werd gevonden bij de vergunning voor het veranderen van de exploitatie van een IIOA en de regeling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest³⁹. Deze procedure zal ingepast worden in de modulaire procedure, maar een aantal aspecten (bv. koppeling van de vervalregeling aan de basisvergunning) zullen afzonderlijk geregeld worden.

➤ *Evaluatie van IIOA*

90. Zoals aangegeven moet, in geval van evaluatie van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA, eerst de evaluatieprocedure doorlopen worden. Vervolgens moet – voor zover er besloten wordt dat een bijstelling van de voorwaarden vereist is – de bijstellingsprocedure doorlopen worden.⁴⁰

Beide procedures kennen een vergelijkbaar verloop als een vergunningsaanvraag.

Voorgesteld wordt om beide procedures in één keer te behandelen.

In het geval de Vlaamse Regering maatregelen bepaalt die niet worden omgezet door middel van algemene of sectorale milieuvoorwaarden of andere sectorale regelgeving, kunnen deze maatregelen zo nodig in de bijzondere milieuvoorwaarden van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA opgenomen.

In dit geval zullen de betrokken vergunninghouders in kennis gesteld worden van de te evalueren maatregelen met het oog op een eventuele bijstelling van de bijzondere milieuvoorwaarden.

Deze vergunninghouders zullen eerst zelf moeten nagaan of hun vergunning voldoet aan de maatregelen, dan wel bijgesteld moet worden.

Alle vergunninghouders dienen vervolgens een aanvraag tot evaluatie in bij de bevoegde overheid, samen met het evaluatieformulier. Indien nodig, wordt deze aanvraag gecombineerd met de aanvraag tot bijstelling die dit evaluatieformulier omvat.

De aanvraag tot evaluatie, al dan niet met inbegrip van de aanvraag tot bijstelling, wordt vervolgens behandeld via de modulaire procedure.

Indien nodig kunnen de adviesinstanties bij de advisering de bijstelling van de voorwaarden voorstellen, ook al heeft de aanvrager geen bijstelling van de voorwaarden aangevraagd. Het is de bevoegde overheid die uiteindelijk beslist of er aanvullende maatregelen naar aanleiding van Vlaamse BBT-studies of Europese BBT-conclusies, uit Europese richtlijnen of uit plannen en programma's, goedgekeurd door de Vlaamse Regering, in de bijzondere milieuvoorwaarden moeten worden opgelegd.

³⁹ Ordonnantie van 14 mei 2009 tot wijziging van de ordonnantie van 13 mei 2004 houdende ratificatie van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, B.S. 27 mei 2009

⁴⁰ Titel V, hoofdstuk 4, Afdeling 5, DABM

➤ *Omzettingsprocedure*

91. Voor milieuvergunningen die aan een reeks voorwaarden voldoen, kan de exploitant via een eenvoudige procedure de omzetting naar een vergunning voor onbepaalde duur vragen (huidig artikel 390 Decreet).

Indien tijdens de omzettingsprocedure het betrokken publiek of een adviesinstantie een gemotiveerd bezwaar indient, moet een aanvraag voor het hernieuwen van de omgevingsvergunning ingediend worden (huidig artikel 70 Decreet).

Daar vaak de procedure van de hernieuwing van een omgevingsvergunning volgt op een vraag tot omzetting, wordt voorgesteld om alle omzettingen de modulaire procedure te laten volgen, zonder een dubbele procedure.

➤ *Schorsings- en opheffingsprocedure*

92. Voor het schorsen of opheffen van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA wordt niet langer een eigen (onduidelijke) procedure voorzien.

Schorsing en opheffing worden voortaan beschouwd als een specifiek type van een aanvraag, voorbehouden aan de bevoegde overheid in eerste aanleg, en de toezichthouder.

De mogelijkheid dat de Vlaamse Regering bij gemotiveerd besluit kan overgaan tot schorsing of opheffing als de bevoegde overheid niet of onvolkomen optreedt, blijft behouden.

Daarnaast zal de procedure verlopen via het modulaire systeem, met in voorkomend geval, een ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek, advisering, mogelijks een openbaar onderzoek, ...

Afhankelijk van de bevoegde overheid in eerste aanleg, zal het administratief beroep niet automatisch bij de minister ingediend moeten worden.

Ook de termijnen zullen niet langer afwijken van de andere termijnen die in de vergunningsprocedure gehanteerd worden. Zo zal de bevoegde overheid een beslissing nemen binnen de basistermijn van 60 dagen, zij het verlengd met zestig dagen als een openbaar onderzoek georganiseerd wordt, en eventueel telkens met 60 dagen als er toepassing gemaakt wordt van de wijzigingslus, of als de 'aanvrager' (i.c. de bevoegde overheid of de toezichthouder) hierom verzoekt.

➤ *Vergunning op proef*

93. Het principe dat de bevoegde overheid voor de exploitatie van projecten die geen stedenbouwkundige handeling omvatten, een omgevingsvergunning kan verlenen voor een proeftermijn blijft behouden.

Echter, de te volgen procedure is telkens de modulaire procedure.

B.2.4. Digitaal werken

➤ *Verdere digitalisering van de procedures*

94. Uit de evaluatiestudie bleek dat het Omgevingsloket een grote bijdrage heeft geleverd aan eenvoudigere en transparante procedures. Een verdere uitbouw om het loket nog gebruiksvriendelijker te maken werd aanbevolen.

Zo zijn en nog een aantal (praktische) knelpunten bij het gebruik van het Omgevingsloket die de transparantie op vandaag nog verminderen en waar een oplossing voor moet worden gezocht.

Het is evenwel belangrijk dat de burger tijdens het openbaar onderzoek volledige inzake krijgt in een omgevingsvergunningsaanvraag en alle documenten van de aanvraag kan raadplegen. Dit principe vormt dé basis van het openbaar onderzoek en vermijdt dat vergunningsbeslissingen vernietigd worden omdat de vergunningverlenende overheid bepaalde stukken uit het dossier niet ter inzage heeft gelegd tijdens het openbaar onderzoek

Vandaar dat wordt voorzien dat gegevens in de aanvraag openbaar worden gemaakt. De actieve openbaarmaking naar derden toe geldt slechts ten tijde van een eventueel openbaar onderzoek en tijdens de beroepstermijn (zowel de termijn om administratief beroep als beroep bij de RvVb in te stellen).

Wel voorziet het Omgevingsloket dat in het addendum F1 de confidentiële gegevens kunnen worden ondergebracht.

Bij digitaal ingediende bezwaren zal alleen de inhoud van het bezwaar getoond worden aan aanvrager, adviesinstanties, adviserend schepencollege en bevoegde overheid.

Dit geldt ook voor bezwaren en beroepschriften. Deze worden echter slechts bekendgemaakt ten opzichte van de aanvrager, bevoegde overheid en adviesinstanties, en niet aan derden.

Er wordt nu een verplichting opgenomen om alle aanvragen digitaal in te dienen. Een snelle en correcte digitale werking is onontbeerlijk als men in de toekomst over betrouwbare structurele beslissingsinformatie wil beschikken.

➤ Regeling bij onbeschikbaarheid van interne digitale dossierbehandelings-systemen

95. Overmacht is een algemeen rechtsprincipe, maar er moet omzichtig mee omgegaan worden om misbruik te voorkomen. Dat voormelde cyberaanval een situatie van overmacht betrof, lijkt door niemand in ernst te kunnen betwist worden. De Vlaamse Regering heeft dan ook overmachtsbesluiten getroffen om een oplossing te bieden voor de rampzalige situatie in de twee steden. Deze besluiten liggen in lijn met de mogelijkheden die artikel 14/1 van het Omgevingsvergunningsdecreet biedt.

Daarnaast kunnen er zich nog andere situaties voorvallen, waardoor een intern dossierbehandelingssysteem niet beschikbaar is (voor een groter deel van het grondgebied). Zo kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan oververhitting van een centrale server. Sommigen zouden hier kunnen stellen dat dit geen overmacht is, omdat de overheid de nodige maatregelen had kunnen nemen.

Om dergelijke discussies te vermijden – en omdat het gevolg hetzelfde is (nl. onbeschikbaarheid van het interne digitale dossierbehandelingssysteem voor de verschillende betrokken actoren), wordt een regeling voorzien voor technische storingen aan deze systemen.

Het is bijgevolg aangewezen dat artikel 14/1 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning wordt aangevuld met een decretale regeling voor deze situaties die zich in de toekomst nog kunnen voordoen. Namelijk de situatie dat niet het omgevingsloket of het Vlaamse uitwisselingsplatform, maar wel het interne behandelingssysteem van een gemeente, provincie of Vlaanderen (o.a. het Bredero-systeem) onbeschikbaar is.

B.2.5. Realisatie van projecten die een bestemmingswijziging vereisen door invoering van een omgevingsbesluit

96. Het omgevingsbesluit wil maatschappelijke relevante projecten en de bouwshift ondersteunen door een bestemmingswijziging te integreren in een vergunningsaanvraag voor dergelijke projecten op de juiste plekken. Die integratie

is noodzakelijk in het licht van de hoger vermelde problemen, inzonderheid de onevenredig lange duurtijd van een opeenvolging van een bestemmingswijziging via het geïntegreerde planningsproces voor een RUP (in dit geval een projectgedreven RUP), gevolgd door een vergunningsaanvraag ter realisatie van de bestemmingswijziging. Het omgevingsbesluit wil die onlogische volgorde omkeren, met enerzijds voldoende kwaliteitsvoorwaarden die het toepassingsgebied beperken tot aanvragen met een voldoende maatschappelijke meerwaarde in het licht van de bouwshift, en anderzijds met behoud van voldoende garanties voor inspraak en rechtsbescherming.

97. Het omgevingsbesluit moet bijvoorbeeld een antwoord bieden op het probleem waarbij projecten met maatschappelijke relevantie, zoals ruimtelijke impulsprojecten als vermeld in artikel 1.1.4/1 van de VCRO, telkens botsen op bestemmingsplannen met verouderde en/of rigide voorschriften die de realisatie van een concreet, maatschappelijk gedragen project op een geschikte locatie onmogelijk maken en die bijgevolg eerst een lange (en kostelijke) procedure van een bestemmingswijziging vereisen.

Door ruimtelijke impulsprojecten op die manier versneld te kunnen realiseren, volgt er een verhoging van het ruimtelijk rendement op goed gelegen locaties. Door in te zetten op ruimtelijk rendement binnen het ruimtebeslag wordt vermeden dat er voortdurend opnieuw open ruimte moet worden aangesneden voor verhardingen en bebouwing. Als de behoefte voor woningen en woongerelateerde functies niet kan worden gerealiseerd binnen het ruimtebeslag, rest geen andere optie dan open ruimte herbestemmen naar woongebied om een plaats te bieden voor het invullen van die behoeften.

98. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (de zogenaamde Codextrein) werd met betrekking tot de beoogde verhoging van ruimtelijk rendement al het volgende vermeld⁴¹:

"Het Vlaams Regeerakkoord plaatst de verhoging van ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte op de voorgrond in de zoektocht naar ruimte voor wonen via verdichting, renovatie en hergebruik.

Ruimte in Vlaanderen is schaars. Als gevolg van de verwachte bevolkingstoename en de tendens van gezinsverdunding zal de vraag naar bijkomende woonentiteiten blijven toenemen. Ook de vergrijzing en de inclusie van mensen met een zorgnood in onze samenleving stelt uitdagingen aan onze ruimtelijke ordening. Tegen 2020 wordt verwacht dat er 93.000 bijkomende woongelegenheden nodig zullen zijn. We verhogen het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte. Door in te zetten op verdichting, renovatie en hergebruik op plaatsen waar dit mogelijk is kan een belangrijk gedeelte van de extra vraag naar wonen opgevangen worden. [...]

Kleine inbreidingsprojecten passen in die ambitie. Het zijn compacte woongelegenheden die een kwaliteitsvolle ruimtelijke beleving toelaten. Nieuwe ruimte innemen kan alleen nabij de kernen zodat de aantasting van open ruimte beperkt blijft. Nabijheid van werk, diensten en woonkernen levert als een slimme verweving een duurzame organisatie van de ruimtelijke organisatie op en houdt het aantal verplaatsingen beperkt. Toegankelijkheid, ruimte voor basisvoorzieningen, maar ook voldoende openbare ruimte om beweging en sociaal contact te stimuleren, verwevenheid van functies (handel, wonen, vrije tijd, werk...) en sociale mix zijn belangrijk om een leefbare en aangename leefomgeving te creëren voor alle leeftijdsgroepen en de zorg te organiseren in de onmiddellijke

⁴¹ Parl. St. VI. Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, p. 11-13.

leefomgeving. Ten gevolge van de beperkte ruimte waarover we in Vlaanderen beschikken en de evolutie in bevolking en gezinssamenstelling ontstaan er nieuwe woonvormen zoals samen-wonen of co-housing.’ [Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014–2019, p. 58.]

Ook in de Beleidsnota 2014-2019 Omgeving wordt gesteld dat ruimte een eindig goed is, waarmee zorgzaam wordt omgegaan. Zowel het vorm geven aan de Metropool Vlaanderen (1), het in samenhang versterken van de ruimtelijke netwerken (2) en het geïntegreerd en gebiedsgericht benaderen (3), gebeuren vanuit ruimtelijke ontwikkelingswaarden : zorgvuldig omgaan met ruimte, verhogen van ruimtelijk rendement van de bebouwde ruimte en versterken van de ruimtelijke veerkracht. Het bereiken van een hoger niveau van ruimtelijke kwaliteit is hierbij een rode draad.

De Europese Commissie wil het bijkomend ruimtebeslag tegen 2050 terugbrengen tot nul (principe van ‘zero landtake’). Door nu na te denken in hoeverre deze doelstelling naar haar grondgebied kan worden vertaald, anticipeert Vlaanderen op het Europees beleid.

Het doel is om vormen van ruimtelijke rendementsverhoging te bevorderen : intensivering van het ruimtegebruik, verweving van verschillende functies, het hergebruik van constructies en het tijdelijk toelaten van ruimtegebruik [...]

Hierdoor zal in onze reeds gebruikte ruimte een hoger maatschappelijk gebruik worden mogelijk gemaakt. De noodzaak aan het aansnijden van open ruimte zal verminderen.

Het verhogen van het ruimtelijk rendement is niet op alle plaatsen een goed idee. In steden en goed uitgeruste dorpskernen is dit evident. In linten of verspreide bebouwing moet de verhoging van het ruimtelijk rendement worden vermeden. Het spreekt vanzelf dat het [gemeentelijk ruimtelijk structuurplan] hierover indicaties kan bieden » (Parl. St., Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, pp. 11-13).”

99. De bovenstaande opvatting over de beoogde verhoging van ruimtelijk rendement is vandaag nog niet voldoende gerealiseerd en de bestaande instrumenten laten dit ook onvoldoende toe (zie hoger). Dit geldt zowel op planningsniveau als op het vergunningenniveau. Het instrument van het omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten moet hierin verandering brengen.

100. Het omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang moet zorgen voor een versnelde uitvoering van investeringen in het kader van algemeen belang (bijvoorbeeld waterbeheersingswerken). Het moet een aanvulling vormen op vergunningen die vandaag tot stand kunnen komen op basis van afwijkingsbepalingen voor handelingen van algemeen belang. Door het gebruik van een afwijkingsbepaling wijzigt de bestemming niet zodat bij latere aanpassingen of uitbreidingen van de werken van algemeen belang er opnieuw problemen kunnen rijzen.

101. Het omgevingsbesluit voor bedrijvigheid moet voor de korte termijnbehoeften van een bedrijf een oplossing bieden voor het probleem van de lange tijdsduur door de meerdere opeenvolgende stappen in het proces van een planologisch attest, gevolgd door een vergunning en vervolgens een RUP. En bijkomend voor het vastgestelde probleem dat een planologisch attest vaak enkel wordt gevolgd door een vergunning, maar niet door een RUP waardoor de zonevreemdheid van het bedrijf bestendig blijft. Voor dergelijke gevallen is het

omgevingsbesluit een beter alternatief, nu dit in één beweging de zonevreemdheid doet verdwijnen, wat niet zo is bij een planologisch attest.

➤ Versnelling en vereenvoudiging door integratie

102. Het omgevingsbesluit vereenvoudigt op procedureel vlak en laat toe om doelstellingen uit de strategische visie BRV door te vertalen in ruimtelijke transformaties op het terrein. Een gewenste ruimtelijke invulling moet één vergunningsprocedure doorlopen met planologische componenten: één milieueffectenbeoordeling, één openbaar onderzoek, één bevoegde overheid.

Door het omgevingsbesluit wordt tijdens het openbaar onderzoek de volledige invulling van een bepaald projectgebied in haar geheel gepresenteerd wat meer transparantie biedt. Er is geen onduidelijkheid meer door eerst een bestemmingswijziging van het gebied door te voeren zonder dat er reeds zicht is op het concrete project.

Het geïntegreerde karakter van het omgevingsbesluit laat toe een betere inschatting te kunnen maken over de gevolgen van de gewenste ontwikkeling, een concreter standpunt in te nemen en een meer resultaatgerichte dialoog tot stand te brengen waar alle kansen voor win-win mogelijkheden en innovatie aan bod kunnen komen.

Om de meerwaarde te behouden van het samenspel van concreet project en bestemming vormen beide onderdelen te allen tijde een samenhangend geheel: de voorlopige wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan via het omgevingsbesluit vervalt indien het omgevingsbesluit wordt geweigerd door de bevoegde vergunningverlenende overheid. En omgekeerd, als de plannende overheid het ruimtelijk uitvoeringsplan niet voorlopig vaststelt, moet het omgevingsbesluit geweigerd worden. Als de vergunning komt te vervallen overeenkomstig de bestaande vervalregeling uit het Omgevingsvergunningsdecreet, vervalt ook het ruimtelijk uitvoeringsplan met de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan voor het projectgebied. Als de vergunning tijdig en correct wordt uitgevoerd, wordt het RUP definitief vastgesteld en blijft het als planologische kader gelden voor latere wijzigingen of uitbreidingen van het project. Die latere wijzigingen of uitbreidingen zullen op hun beurt onderworpen zijn aan een (project)effectenbeoordeling en een beoordeling van de vergunningsaanvraag, met de geëigende kanalen van inspraak en advisering. Die latere wijzigingen of uitbreidingen zullen kunnen worden getoetst aan de goede ruimtelijke ordening, nu het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling van het aangevraagde in de eerste plaats rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand (artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° VCRO).

Op die manier worden opeenvolgende, cumulatieve procedures vermeden, wordt ingespeeld op de schrik voor het onbekende en krijgen maatwerk en innovatieve projecten alle ruimte om kwalitatief tot ontwikkeling te komen. Het omgevingsbesluit biedt een antwoord op de te lange doorlooptijd van een sequentieel plannings- en omgevingsvergunningstraject.

De omgevingsbesluitprocedure voorziet deze oplossing door de vergunningsprocedure als basis te nemen en daaraan de wijziging van het vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan als logisch gevolg te koppelen.

103. In de mate dat de bepalingen over het omgevingsbesluit er niet uitdrukkelijk van afwijken, blijven de algemene bepalingen over ruimtelijke planning uit de VCRO onverkort van toepassing.

Dit betekent bv. dat de RUP's van een omgevingsbesluit, na definitieve vaststelling, zoals elk RUP zullen moeten worden opgenomen in het plannenregister, zoals bepaald in artikel 5.1.1 van de VCRO en in het Besluit van de Vlaamse regering houdende bepaling van de nadere regels voor de opmaak en de actualisering van het plannenregister.

Dit houdt ook in dat, eens het RUP volgend op de uitvoering van een omgevingsbesluit definitief is vastgesteld, de algemene bevoegdheidsregels terug gelden voor toekomstige wijzigingen aan het RUP. Eens het RUP bij een omgevingsbesluit definitief is geworden, moet het RUP immers worden beschouwd als een 'regulier' RUP.

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

➤ Geen nieuwe afwijkingsregeling

104. Vergunningen die vandaag tot stand komen op basis van allerhande uitzonderings- of afwijkingsbepalingen blijven in de toekomst geconfronteerd met de onderliggende bestemming en voorschriften, waardoor latere aanpassingen of uitbreidingen opnieuw problematisch zijn en desgevallend op basis van dezelfde uitzonderings- en/of afwijkingsbepalingen vergund moeten worden.

Een omgevingsbesluit biedt een alternatief door een duidelijk, rechtszeker en robuust en reglementair kader voor de gebiedsinvulling en voor latere wijzigingen en uitbreidingen van een project doordat tegelijk met de vergunning ook de voorschriften en planologische bestemming worden aangepast. Het gebruik van afwijkingsregelgeving moet aan de hand van het omgevingsbesluit worden afgeremd. Een vergunning na afgifte van een planologisch attest of voor handelingen van algemeen belang wijzigt op vandaag de bestemming niet, maar creëert een nieuwe zonevreemde constructie, waardoor latere vergunningen mogelijk ook weer problematisch zijn.

➤ Betere procesvoering met oog op realisatie

105. Meer rechtszekerheid

Een omgevingsbesluit neemt de onzekerheid weg of een langdurig en onzeker planningsproces zal leiden tot de nodige vergunning. Omgekeerd valt ook de onzekerheid weg voor het vergunde project, doordat het niet langer zonevreemd is of strijdig met inrichtingsvoorschriften. Het omgevingsbesluit vermijdt nieuwe zonevreemdheid en koppelt noodzakelijke projecten binnen het kader van het BRV aan onmiddellijke wijzigingen van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Rechtszekerheid en leesbaarheid zijn kernwoorden.

106. Meer draagvlak

Het omgevingsbesluit biedt opportuniteiten voor draagvlakvorming. Communicatie en consultatie (openbaar onderzoek) op projectniveau biedt transparantie en duidelijkheid over de concrete invulling van het projectgebied.

Anders dan bij een project-gedreven RUP weet een omwonende wat hij kan verwachten door de concrete uitwerking van de vergunningsplannen. Ook het feit dat een omgevingsbesluit vastgesteld wordt door een plannende overheid – na een desgevallend een behandeling van de bezwaren door de GECORO of PROCORO-

net zoals bij een RUP, heeft als voordeel dat voor een ruimtelijke ontwikkeling die via een omgevingsbesluit tot stand komt een ruimer draagvlak moet opgezocht worden in vergelijking met een regulier vergunningstraject waarbij enkel de bevoegde vergunningverlenende overheid is betrokken.

Door het voorzien van een soepelere procedure voor de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan voor bijvoorbeeld ruimtelijke impulsprojecten zal het draagvlak voor deze projecten ook bij private ontwikkelaars vergroten en zal er automatisch een groter draagvlak volgen voor projecten die een kwalitatief aanbod binnen de kernen faciliteren. Bovendien brengt een omgevingsbesluit ook meteen duidelijkheid welke rendementskansen het projectgebied heeft, ook voor de lange termijn, wat opnieuw een groter draagvlak zal betekenen voor de realisatie van dergelijke projecten.

107. Snellere besluitvorming

Het omgevingsbesluit moet een verkorting brengen in de lange proceduretijd. Het moet dienen als instrument om kwalitatieve stadsontwikkelingsprojecten versneld te kunnen realiseren op goed gelegen plekken, om noodzakelijke werken van algemeen belang tijdig te kunnen realiseren of om een oplossing te bieden voor dringende uitbreidingsbehoeften van een bestaand bedrijf. De opeenvolging van een geïntegreerd planningsproces, gevolgd door een (nog steeds onzeker) vergunningstraject is niet adequaat voor een snelle realisatie van die ontwikkelingen, die allemaal een groot maatschappelijk belang hebben. Een omgevingsbesluit is een geïntegreerd besluit dat voor een gewenste gebiedsinvulling zowel planologische voorschriften als een vergunningsluit omvat, wat een aanzienlijke versnelling en vereenvoudiging betekent, zonder reëel te moeten inboeten op inspraak en rechtsbescherming.

➤ *Juridische aspecten aangaande het omgevingsbesluit*

108. Gelijkheidsbeginsel

109. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vereisen dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden op gelijke wijze worden behandeld.

Volgens vaste rechtspraak van het Grondwettelijk verzet het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zich er niet tegen dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën worden ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van een maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel is enkel geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de vooropgestelde maatregel en het beoogde doel.⁴²

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit dus niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.⁴³

110. Het voorliggende decreet creëert voor de drie gevallen waarvoor een omgevingsbesluit kan worden verleend een verschil in behandeling tussen de gebieden waarvan de planologische bestemming gewijzigd kan worden via de

⁴² GwH 14 november 2019, nr. 179/2019, B.3.2.

⁴³ GwH 16 september 2021, nr. 115/2021, B.11.

procedure van een omgevingsbesluit en de gebieden waarvan de planologische bestemming enkel gewijzigd kan worden via een reguliere RUP-procedure.

111. Dit onderscheid wordt bij een **omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten** gemaakt met het oog op de optimalisatie van het ruimtelijk rendement. De verhoging van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte beoogt enerzijds een kwalitatieve ruimtelijke transformatie binnen het bestaande ruimtebeslag, en anderzijds het voorkomen dat open ruimte moet worden aangesneden.

De reden waarom het omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten wordt ingevoerd buiten de normale wijzigingsprocedures voor plannen om, is gelegen in de tijdswinst en het urgente karakter van de noodzaak om ruimtelijk rendement op de geschikte locaties binnen het ruimtebeslag mogelijk te maken.

De Vlaamse Regering ambieert namelijk om in 2040 geen bijkomend ruimtebeslag meer in te nemen met een tussenstap van maximaal drie hectare ruimtebeslag in 2025.⁴⁴ Om deze strategische doelstelling te realiseren, wordt er gewerkt via twee sporen. Enerzijds moet bijkomend ruimtebeslag verminderd worden en de druk op de open ruimte dalen, anderzijds moet een rendementsverhoging gecreëerd worden in het reeds bestaande ruimtebeslag op plaatsen die daarvoor goed gelegen zijn.⁴⁵

Het omgevingsbesluit moet op korte termijn de bouwshift faciliteren door ruimtelijk rendement op goed gelegen plekken sneller mogelijk te maken. Dit vanuit de vaststelling dat kwalitatieve verweving en intensiveringsprojecten vandaag stoten op verouderde bestemmingsplannen.

112. Om de bovenstaande doelstelling van algemeen belang te bereiken, bevat de hier geregelde procedure voor het omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten vooreerst een duidelijk en afgebakend en voldoende beperkt toepassingsgebied.

Artikel 7.4.4/3 van de VCRO bevat een aantal objectieve criteria op basis waarvan duidelijk is vastgesteld welke projecten in aanmerking kunnen komen voor een omgevingsbesluit.

- Het moet gaan om een ruimtelijk impulsproject zoals gedefinieerd in artikel 1.1.4/1 van de VCRO;
- Het ruimtelijk impulsproject moet gelegen zijn binnen het ruimtebeslag in een stedelijk gebied of dorpskern met een voldoende aanwezigheid van de basisvoorzieningen;
- Het ruimtelijk impulsproject moet gericht zijn op de realisatie van ruimtelijk rendement in de zin van de strategische visie van het BRV en dit moet gemotiveerd worden aan de hand van decretaal bepaalde elementen;
- Ten slotte moet elke aanvraag aantonen/motiveren dat:
 - het beoogde project verhinderd wordt door de bestaande stedenbouwkundige voorschriften van het geldend bestemmingsplan;
 - het beoogde project een maatschappelijke meerwaarde biedt;
 - het beoogde project in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften van de standaardtypebepalingen voor woongebied.

Deze criteria zorgen ervoor dat voldoende duidelijk is omschreven waar ruimtelijke impulsprojecten via een omgevingsbesluit vergund kunnen worden en aan welke

⁴⁴ *Strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Brussel, Departement Omgeving, 2018, 26.

⁴⁵ *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Departement Omgeving, 2017, 12-13 en *Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Departement Omgeving, 2018, 18.

ruimtelijke kwaliteitscriteria dergelijke projecten moeten voldoen. Dit maakt het voldoende toetsbaar voor het betrokken publiek, de adviserende instanties en de bevoegde overheden om te weten of een aanvraag binnen het toepassingsgebied van de regeling valt en voor vergunning en bestemmingswijziging in aanmerking komt. Op basis van de bovenstaande criteria is het bijvoorbeeld duidelijk dat een ruimtelijk impulsproject via een omgevingsbesluit nooit vergund kan worden buiten het ruimtebeslag en/of in lint- of verspreide bebouwing of in een gehucht met onvoldoende voorzieningen. De locaties die in aanmerking komen voor ruimtelijke impulsprojecten via een omgevingsbesluit zullen daarentegen, gelet op de criteria van artikel 7.4.4/3 VCRO, gelegen zijn op plekken waar 'woongebied' de natuurlijke bestemming is.

De opgenomen criteria in artikel 7.4.4/3 VCRO garanderen de verhoging van ruimtelijk rendement en dit op plaatsen waar die rendementsverhoging verantwoord is door een grondige en gebiedsgerichte benadering.

113. De vereiste dat voor een omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten aangetoond moet worden dat het beoogde project verhinderd wordt door de bestaande stedenbouwkundige voorschriften van het betrokken bestemmingsplan, zorgt voor een pertinent onderscheid in welke gebieden in aanmerking kunnen komen voor de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan via het omgevingsbesluit en welke niet.

Stedenbouwkundige voorschriften van bestemmingsplannen die ruimtelijk rendement verhinderen op geschikte locaties binnen het bestaande ruimtebeslag gaan uit van een verschillende (en vaak verouderde) ruimtelijke visie. Deze stedenbouwkundige voorschriften houden onvoldoende rekening met de schaarste op het vlak van de bebouwbare ruimte en met de acute druk op de open ruimte. Ze houden geen rekening met het idee dat ruimtelijk rendement op goede plekken de druk op de open ruimte kan doen afnemen.

114. Het met het ontwerpdecreet gecreëerde verschil wordt bij **een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang** ingevoerd met het oog op een versnelde uitvoering van investeringen in het kader van algemeen belang (bv. infrastructuurprojecten van algemeen belang of waterbeheersingswerken).

Aangezien bij een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang de ruimtelijke ontwikkeling per definitie steeds een handeling zal zijn van algemeen belang berust het verschil in behandeling hoe dan ook op een objectief criterium.

Het is van belang dat investeringen in het kader van het algemeen belang (bijvoorbeeld infrastructuurprojecten) en of waterbeheersingswerken versneld uitgevoerd kunnen worden, nu werken van algemeen belang een collectief maatschappelijk belang dienen en het individuele belang overstijgen.

115. Bij **een omgevingsbesluit voor bedrijvigheid** wordt het gecreëerde verschil ingevoerd als oplossing van de lange tijdsduur van het proces van een planologisch attest, gevolgd door een vergunning voor de korte termijn en desgevallend een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het omgevingsbesluit biedt een oplossing voor het vastgesteld probleem dat een planologisch attest vaak enkel wordt gevolgd door een vergunning, maar niet door een RUP, waardoor de zonevreemdheid van het bedrijf bestendig blijft.

Belangrijk is de vaststelling dat er in Vlaanderen een grote schaarste is aan bedrijventerreinen. Als bedrijven met een uitbreidingsmogelijkheid die niet kan worden vergund omwille van de stedenbouwkundige voorschriften systematisch moeten herlocaliseren, leidt dit enkel tot een nog veel grotere ruimte-inname. Een herlocalisatie van een bedrijf doet de gebouwen van het te herlocaliseren bedrijf niet verdwijnen, maar tegelijk wordt er wel nieuwe open ruimte opgeofferd voor

de herlocalisatie. Bovendien verhinderen bedrijven die herlocaliseren naar een bedrijventerrein de opstart van nieuwe bedrijven, terwijl er een grote ruimtevraag is voor nieuwe bedrijven. Kortom, het algemeen belang is er mee gediend dat bestaande bedrijven zich op de eigen locatie kunnen ontwikkelen op een gecontroleerde manier. Dit zal netto leiden tot minder ruimte-inname dan het systematisch herlocaliseren van bedrijven, en dit biedt nieuwe bedrijven de mogelijkheid om zich te vestigen op de nieuwe vrijliggende bedrijventerreinen.

116. Het wegvallen van aparte inspraakmogelijkheden in de procedure voor de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan via het omgevingsbesluit is redelijk verantwoord bij elk omgevingsbesluit voor de drie soorten projecten.

Hoger werd reeds aangegeven dat het openbaar onderzoek bij een omgevingsbesluit in een zekere zin meer rechtsbescherming zal bieden dan bij de inspraakmogelijkheden van een project-gedreven RUP. De inspraakmogelijkheden van de omwonenden worden eigenlijk versterkt doordat zij niet langer in het ongewisse zullen zijn over de concrete inrichting van de betrokken zone.

Bovendien voorziet het omgevingsbesluit voortaan nog steeds in een administratieve beroepsmogelijkheid tegen de vergunningsbeslissing voor het project waarvoor een omgevingsbesluit kan worden aangevraagd.

117. Voor wat de ruimtelijke impulsprojecten betreft, zorgen de toepassingscriteria uit het artikel 7.4.4/3 VCRO ervoor dat ruimtelijke impulsprojecten via een omgevingsbesluit enkel vergund kunnen worden in de daartoe geschikte projectgebieden. Deze projectgebieden zullen zich met andere woorden in de feiten moeten lenen om een wijziging van het vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan te kunnen krijgen naar woongebied, zoals bedoeld in de standaardtypebepalingen 1 en 2 voor de bestemming '1.1 woongebied' van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008. Dit maakt dat de draagwijdte van de planologische wijziging feitelijk steeds beperkt (en gewenst) zal zijn en in overeenstemming zal moeten zijn met de in de omgeving van het projectgebied vastgelegde bestemmingen. Dit zorgt ervoor dat het wegvallen van de procedurele waarborg van het openbaar onderzoek over de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan voor het projectgebied proportioneel is.

Hetzelfde geldt bij een omgevingsbesluit voor bedrijvigheid aangezien het steeds moet gaan om een bestaand, hoofdzakelijk en niet-verkrot bedrijf op de plaats waar het bedrijf – en de eventueel voorziene ruimtelijke uitbreiding - gevestigd is. Dit maakt dat de locatie reeds geruime tijd bekend is. Een omgevingsbesluit voor bedrijvigheid biedt geen rechtsgrond om nieuwe bedrijven in de open ruimte op te richten, wat tijdens de hoorzitting ten onrechte werd geïnsinueerd. Het toepassingsgebied voor een omgevingsbesluit voor bedrijvigheid voorkomt dit juist omdat het steeds moet gaan om reeds bestaande bedrijven – vaak daterend van vóór de inwerkingtreding van het gewestplan en die historisch en organisch zijn gegroeid – en die hoofdzakelijk vergund zijn en niet verkrot.

118. De bevoegde overheid dient bij een omgevingsbesluit, tijdens het onderzoek van de vergunningsaanvraag met betrekking tot het gebied, te beoordelen of de voorziene ontwikkeling kan worden ingepast in de omgeving. Daarnaast dient de bevoegde overheid concreet te onderzoeken of de voorziene ontwikkeling verenigbaar is met de omgeving, en dient zij de procedurele waarborgen die verbonden zijn aan het openbaar onderzoek van een vergunningsaanvraag, waaronder het organiseren van het openbaar onderzoek, in acht te nemen.

De procedurele waarborg van het openbaar onderzoek is bij elke aanvraag tot omgevingsbesluit versterkt gelet op de ruimere bekendmakingsplicht over het openbaar onderzoek (overeenkomstig de regels van het geïntegreerde planningsproces) en gelet op het feit dat alle verstrekte adviezen ter inzage zullen liggen tijdens het openbaar onderzoek.⁴⁶ Door de ruime bekendmakingsplicht wordt het publiek op afdoende wijze op de hoogte gebracht van het betrokken openbaar onderzoek, zodat het recht wordt gewaarborgd om binnen de voorgeschreven termijn eventuele opmerkingen te kunnen laten gelden. Het recht om tijdens het openbaar onderzoek bezwaar in te dienen, brengt voor de betrokken overheid vervolgens de verplichting met zich mee om de regelmatigheid en de gegrondheid van de ingediende bezwaarschriften te onderzoeken en te beoordelen.⁴⁷

Bovendien zorgt het organiseren van één openbaar onderzoek voor meer transparantie naar de rechtsonderhorige omdat deze transparantie kan ontbreken bij het voeren van opeenvolgende procedures met openbaar onderzoek. Bijvoorbeeld wordt in de huidige regeling bij het planologisch attest op drie momenten inspraak geboden: over de aanvraag tot planologisch attest, over de aanvraag voor een korte termijnvergunning en over de planwijziging. Voor de rechtsonderhorige is het in dat geval niet evident om te weten waarop en wanneer er gereageerd moet worden, of kan er een inspraakmoment ontsnappen aan de aandacht omdat er eerder inspraak werd geboden.

119. Het verschil in behandeling is proportioneel aangezien de meest essentiële elementen uit de RUP-procedure geïntegreerd worden in de omgevingsbesluitprocedure. Zo gelden er ruime bekendmakingsformaliteiten bij de organisatie van het openbaar onderzoek, is er op gemeentelijk en provinciaal niveau steeds een advies over de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan van de GECORO of PROCORO vereist en dient het RUP vastgesteld te worden door de plannende overheid.

De verplichting om de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan via het omgevingsbesluit aan een openbaar onderzoek te onderwerpen en de resultaten ervan aan een adviescommissie voor ruimtelijke ordening voor te leggen, brengt met zich mee dat de adviescommissie in de eerste plaats, zo niet alleszins de plannende overheid, kennis moet nemen van de tijdens het openbaar onderzoek op regelmatige wijze geformuleerde en met de ruimtelijke ordening verband houdende bezwaren en opmerkingen, en deze moet onderzoeken en beoordelen.

120. Eén van de belangrijkste verschillen met de reguliere RUP-procedure is het wegvallen van de startnota. Het omgevingsbesluit begint met een ontwerp van RUP. Een startnota, gevolgd door een scopingsnota, een voorontwerp en vervolgens een ontwerp van RUP is zinloos bij een omgevingsbesluit, nu de inhoud en de perimeter van het RUP van rechtswege vastliggen. De perimeter stemt overeen met het projectgebied van de vergunningsaanvraag en de inhoud is van rechtswege één van de opgegeven bestemmingen volgens de typevoorschriften voor gewestelijke RUP's of, voor bedrijven, beperkt tot het eenvoudige bestemmingsvoorschrift 'bedrijvigheid'. Bij een ruimtelijk impulsproject zijn geen alternatieven te onderzoeken, nu de inhoud van rechtswege vastligt, en nu die inhoud (woongebied) per definitie verantwoord is gelet op de inhoudelijke criteria voor een omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten.

121. Het wegvallen van het openbaar onderzoek dat wordt georganiseerd bij de kennisgeving van de startnota is niet problematisch vanuit het oogpunt van het Verdrag van Aarhus en de Plan-MER-Richtlijn.

⁴⁶ Vgl. GwH 15 juni 2017, nr. 72/2017, B.9.

⁴⁷ RvS 2 maart 2018, nr. 240.880.

De Plan-MER-Richtlijn vereist slechts één inspraakmoment. De twee inspraakmomenten die bij het geïntegreerde RUP zijn voorzien in de VCRO, met name bij de startnota en bij het voorlopig vastgestelde RUP, gaat verder dan wat de Richtlijn oplegt.

De Raad van State wees er reeds op dat de vroegere procedure van vóór de geïntegreerde planprocedure in overeenstemming was met de Plan-MER-Richtlijn en het Verdrag van Aarhus, zeker indien het RUP gepaard ging met een MER. In dergelijke gevallen vonden er twee inspraakmomenten plaats: één openbaar onderzoek over de inhoudsafbakening/kennisgeving van het plan-MER, en één openbaar onderzoek over het ontwerp RUP.⁴⁸ Hieruit volgt met andere woorden dat één inspraakmoment over het ontwerp RUP volstaat. Tijdens het openbaar onderzoek over het omgevingsbesluit ligt het volledige vergunningsdossier en het ontwerp-RUP, met inbegrip van de effectenbeoordelingen ter inzage.

Ook het Grondwettelijk Hof heeft reeds bevestigd dat het Verdrag van Aarhus slechts één openbaar onderzoek vereist en dat een aanpassing van het plan na het openbaar onderzoek mogelijk is zonder hierover een nieuw openbaar onderzoek te moeten voeren, op voorwaarde dat dit gebeurt op basis van actuele en feitelijke gegevens.⁴⁹

Het wegvallen van het openbaar onderzoek bij de kennisgeving van de startnota is dus niet problematisch in het licht van de plan-MER-richtlijn en het Verdrag van Aarhus aangezien er bij de totstandkoming van een omgevingsbesluit hoe dan ook een openbaar onderzoek moet georganiseerd worden waarbij het publiek bezwaren of opmerkingen kan indienen.

122. Dat het administratief toezicht op de gemeentelijke en provinciale RUP's niet van toepassing is, is om dezelfde redenen verantwoord: de perimeter en inhoud van het RUP liggen decretaal vast.

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

De zogenaamde Codextrein van 8 december 2017 heeft de ruimtelijke structuurplannen vervangen door ruimtelijke beleidsplannen.⁵⁰ De ruimtelijke structuurplannen blijven tijdelijk nog geldig. Een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan blijft van kracht tot het wordt vervangen door het eerste gemeentelijke beleidsplan ruimte. Op termijn worden op elk niveau de ruimtelijke structuurplannen vervangen door ruimtelijke beleidsplannen. Dit betekent dat op termijn alle ruimtelijke structuurplannen vervangen zullen worden door ruimtelijke beleidsplannen.

Ruimtelijk rendement is een begrip dat afkomstig is uit het Vlaamse Regeerakkoord en de Beleidsnota 2014-2019 Omgeving. Het Witboek Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 30 november 2016, heeft het concept verder uitgewerkt.⁵¹ Het begrip ruimtelijk rendement is dus geïntroduceerd nadat de structuurplannen reeds waren opgemaakt en deze

⁴⁸ RvS 30 maart 2021, nr. 250.252; RvS 30 maart 2021, nr. 250.253; RvS 19 november 2021, nr. 252.163.

⁴⁹ GwH 17 september 2015, nr. 118/2015, B.20; zie ook P-J DEFOORT, "Het recht op inspraak bij ruimtelijke uitvoeringsplannen: vereisten en rechtsgevolgen van het openbaar onderzoek", *TROS* 2021, nr. 104, 297.

⁵⁰ Art. 23 decreet 8 december 2017, de zgn. Codextrein.

⁵¹ *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Departement Ruimte Vlaanderen, 2017.

structuurplannen houden dus nog geen rekening met het (belang van het) concept ruimtelijk rendement. Ruimtelijk rendement is daarentegen eigen aan de nieuwe beleidsplanning en komt voort uit de strategische visie van het BRV. Het is dus niet gewenst dat ruimtelijke impulsprojecten bij de beoordeling van een omgevingsbesluit moeten getoetst worden aan ruimtelijke structuurplannen die niet noodzakelijk ruimtelijk rendement nastreven en die op termijn op elk niveau zullen worden vervangen door beleidsplannen.

Dat er bij een omgevingsbesluit in het algemeen – dus ook bij een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang en voor bedrijvigheid en bij omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten - niet getoetst moet worden aan ruimtelijke structuurplannen volgt verder uit het feit dat ruimtelijke structuurplannen op termijn uiteindelijk allemaal vervangen zullen worden door ruimtelijke beleidsplannen. De structuurplannen konden nog worden herzien tot 5 mei 2020 en sindsdien kunnen ze nog eenmalig en slechts gedeeltelijk worden herzien. Dit zijn in omvang beperkte herzieningen. De herzieningen van de lagere beleidsplannen moeten aangeven hoe ze zich verhouden tot de intussen goedgekeurde hogere ruimtelijke beleidsplannen.⁵² Kortom, de structuurplannen zijn nu al vaak verouderd en zullen op korte en middellange termijn helemaal verdwijnen of helemaal verouderd zijn. Het is niet opportuun om het nieuwe instrument van het omgevingsbesluit te koppelen aan het voorbijgestreefde instrument van de structuurplannen.

Doordat een omgevingsbesluit enkel getoetst kan worden aan een ruimtelijk beleidsplan worden overheden bovendien gestimuleerd om werk te maken van een ruimtelijke beleidsplan. Als de structuurplannen een toetsgrond zouden vormen voor het omgevingsbesluit zou dit geen stimulans zijn voor bepaalde gemeenten om snel werk te maken met de opmaak van een ruimtelijk beleidsplan. Nu er op vandaag nog relatief weinig gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen zijn opgemaakt, kunnen de meeste gemeenten bij de opmaak van het ruimtelijke beleidsplan rekening houden met de nieuwe figuur van het omgevingsbesluit, en hun beleidsplan mede daarop afstemmen. Die mogelijkheid bestond niet bij de opmaak van structuurplannen, die uiteraard dateren van lang vóór de invoering van het omgevingsbesluit. Gemeenten die wel al beschikken over een ruimtelijk beleidsplan kunnen bij de eerstvolgende evaluatie van hun beleidsplan, het bestaande ruimtelijk beleidsplan desgewenst bijsturen in het licht van de invoering van het omgevingsbesluit. Volgens artikel 2.1.1, § 1, vierde lid, 4° VCRO is elke overheid verplicht om haar ruimtelijk beleidsplan in de eerste helft van elke legislatuur te evalueren. Concreet betekent dit dat elke gemeente en provincie die al beschikt over een ruimtelijk beleidsplan tussen 2025 en 2028 een evaluatie moet maken van haar beleidsplan, en desgewenst het bestaande ruimtelijke beleidsplan kan afstemmen op de nieuwe figuur van het omgevingsbesluit.

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

124. Standstillbeginsel

⁵² Zie over de overgangsregeling in P-J DEFOORT, *Handboek ruimtelijke uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 146-147.

125. Artikel 23, derde lid, 4^o van de Grondwet bevat een standstill-verplichting inzake de bescherming van het leefmilieu, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate verhindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang (GwH 16 juli 2015, nr. 103/2015, par. B.16.3).

Een schending van het standstill-beginsel veronderstelt bovendien dat het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving "aanzienlijk" zou verminderen.

Niet elke maatregel inzake het omgevingsrecht heeft *ipso facto* een weerslag op het recht op een gezond leefmilieu in de zin van voormelde bepaling (GwH 16 september 2021, nr. 115/2021, par. B21). Zo hebben louter procedurele maatregelen en wijzigingen inzake samenstelling van het aanvraagdossier geen weerslag op het recht op een gezond leefmilieu. Dat kan worden afgeleid uit de conclusie van de Advocaat Generaal Kokott waarin wordt gesteld dat niet valt in te zien hoe bepalingen voor de samenstelling van de aanvraagdossiers voor stedenbouwkundige vergunningen een effect kunnen hebben op het milieu (concl. Adv. Gen. KOKOTT 25 januari 2018, nr. C-671/16, par. 31).

Opdat er sprake zou kunnen zijn van een schending van het beginsel verankerd in artikel 23, 4^o van de Grondwet is vereist dat (1) er een aanzienlijke achteruitgang van de bescherming van het leefmilieu plaatsvindt en, wanneer dat het geval zou zijn, dat (2) er daarvoor geen redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.⁵³

126. Los van de vraag of er sprake is van een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau, moet eerst benadrukt worden dat het instrument van een omgevingsbesluit gemotiveerd kan worden vanuit een legitieme doelstelling van algemeen belang.

Zo is de doelstelling van een omgevingsbesluit voor een ruimtelijk impulsproject gelegen in de creatie van ruimtelijk rendement binnen het bestaand ruimtebeslag en het vrijwaren van de open – niet-bebouwde - ruimte.

Op die manier moet de ruimte binnen het ruimtebeslag zich transformeren (o.a. in functie van klimaatuitdagingen), moet de druk op de open ruimte afnemen en moet een verdere aantasting van het leefmilieu (voornamelijk de open ruimte) vermeden worden. Het besef moet groeien dat ruimtelijk rendement op goede plekken de druk op open ruimte zal verminderen.

Het Grondwettelijk Hof heeft reeds erkend dat het verhogen van ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte en het vrijwaren van de open ruimte een doelstelling is van algemeen belang.⁵⁴

Ook een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang kan logischerwijs gemotiveerd worden vanuit een legitieme doelstelling van algemeen belang. Een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang kan immers enkel verleend worden voor handelingen van algemeen belang die door de Vlaamse Regering worden bepaald.

Hetzelfde geldt voor een omgevingsbesluit voor bedrijvigheid. Economie is een aspect dat behoort tot de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO en is van groot maatschappelijk belang. Zoals hoger uitgelegd, is het ruimtelijk beter om

⁵³ GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.33.2.

⁵⁴ GwH 16 september 2021, nr. 115/2021, B.23.

bestaande bedrijven ter plaatse te laten uitbreiden dan ze te herlocaliseren. Het volledig onmogelijk maken van ontwikkelingskansen van bedrijven omwille van de stedenbouwkundige voorschriften kan ertoe leiden dat het bedrijf geen overlevingskansen heeft, en dit is strijdig met het algemeen belang.

127. Ook na de inwerkingtreding van het decreet dient elke aanvraag tot omgevingsbesluit nog steeds getoetst te worden aan de goede ruimtelijke ordening. Dit maakt dat een geval-per-geval beoordeling nog steeds is vereist. Bovendien kan een omgevingsbesluit voor een ruimtelijk impulsproject enkel binnen het bestaande ruimtebeslag in een stedelijk gebied of dorpskern met een voldoende aanwezigheid van de basisvoorzieningen. Dit heeft tot gevolg dat de nieuwe regeling de open ruimte zal beschermen doordat een grotere woondichtheid en verwevenheid enkel in het bestaande ruimtebeslag wordt toegelaten.

128. Verder impliceert de toepassing van het omgevingsbesluit de organisatie van een openbaar onderzoek over een concrete invulling van een projectgebied. Er is aldus hoe dan ook voldaan aan de vereiste van een openbaar onderzoek aangezien de vergunningsaanvraag (die de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan tot gevolg heeft), onderworpen moet worden aan een openbaar onderzoek alvorens een omgevingsbesluit kan worden afgeleverd.⁵⁵

Zoals hoger reeds werd aangegeven, is het wegvallen van het openbaar onderzoek bij de kennisgeving van de startnota niet problematisch in het licht van de plan-MER-richtlijn en het Verdrag van Aarhus. Bij de totstandkoming van een omgevingsbesluit moet er hoe dan ook een openbaar onderzoek georganiseerd worden waarbij het publiek bezwaren of opmerkingen kan indienen.

Zoals ook al werd aangegeven, is de procedurele waarborg van het openbaar onderzoek bovendien bij elke omgevingsbesluitprocedure versterkt gelet op de ruimere bekendmakingsplicht over het openbaar onderzoek (overeenkomstig de regels van het geïntegreerde planningsproces) en gelet op het feit dat alle verstrekte adviezen ter inzage zullen liggen tijdens het openbaar onderzoek.⁵⁶ Door de ruime bekendmakingsplicht wordt het publiek op afdoende wijze op de hoogte gebracht van het betrokken openbaar onderzoek, zodat het recht wordt gewaarborgd om binnen de voorgeschreven termijn eventuele opmerkingen te kunnen laten gelden.

De onmiddellijke omgeving zal – gelet op de concrete invulling van het projectgebied - daarbij een veel beter zicht hebben op de verenigbaarheid van het voorziene project met de onmiddellijke omgeving dan bij een sequentieel plannings- en omgevingsvergunningstraject.

Het openbaar onderzoek biedt aan het betrokken publiek een mogelijkheid tot inspraak, die een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening.

129. De vereiste goedkeuring van de plannende overheid impliceert vervolgens dat het steeds moet gaan om een breed gedragen project.

130. Toegang tot de rechter & rechtsbescherming

131. Het ontwerpdecreet voorzag oorspronkelijk geen georganiseerd administratief beroep tegen de omgevingsvergunning bij een omgevingsbesluit. Op dit punt verschilde de regeling van de modulaire omgevingsvergunningsprocedure waarbij er wel een administratieve beroepsmogelijkheid is voorzien.

⁵⁵ Vgl. GwH 15 juni 2017, nr. 72/2017.

⁵⁶ Vgl. GwH 15 juni 2017, nr. 72/2017, B.9.

Dit had een aantal redenen.

Bij een omgevingsbesluit voor een ruimtelijk impulsproject is het gemeentelijk niveau het meest aangewezen bestuursniveau om de aanvraag tot een omgevingsbesluit voor een ruimtelijk impulsproject te beoordelen. De wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan bestaat steeds uit een bestemming naar woongebied zoals bedoeld in de standaardtypebepalingen 1 en 2 voor de bestemming '1.1. woongebied' van de bijlage van het Typevoorschriftenbesluit. Wonen is een taakstelling voor de gemeentelijke overheid. Daarnaast zal het projectgebied waarop het plan betrekking heeft, steeds beperkt zijn in omvang en een sterke lokale verankering kennen. Ten slotte zal de aanvraag vaak een beslissing over de zaak der wegen vereisen, wat maakt dat het dossier hoe dan ook langs de gemeenteraad moet passeren.

In die optiek is er geen administratieve beroepsprocedure voorzien. Een administratief beroep door de aanvrager heeft weinig zin als de gemeenteraad negatief heeft beslist over de gemeenteweg en/of het RUP, nu de deputatie niet bevoegd is om hieraan iets te wijzigen. Een administratief beroep door een belanghebbende derde tegen een positieve beslissing leek niet opportuun in het licht van de doelstelling om de proceduretijd te verkorten. Oorspronkelijk leek het beter dat een belanghebbende derde zijn eventuele wettigheidsbezwaren meteen aan het bevoegde administratieve rechtscollege kan voorleggen. Een herbeoordeling van de opportuniteit van de aanvraag door de deputatie leek niet wenselijk in het licht van de specificiteit van het omgevingsbesluit, waarbij de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan een belangrijk onderdeel is.

132. Ook bij een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang en een omgevingsbesluit voor bedrijvigheid was er geen administratieve beroepsprocedure voorzien. Ook hier werd er geoordeeld dat de mogelijkheid tot een administratief beroep niet aanwezig was in het licht van de doelstelling om de proceduretijd te verkorten. Ook bij deze twee categorieën van projecten leek het beter dat een belanghebbende derde zijn wettigheidsbezwaren meteen aan het bevoegde administratieve rechtscollege kan voorleggen. Een herbeoordeling van de opportuniteit van de aanvraag door een administratieve overheid in tweede aanleg wordt niet wenselijk geacht in het licht van de specificiteit van het omgevingsbesluit, waarbij de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan een belangrijk onderdeel is.

133. Het gebrek aan georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheid tegen een omgevingsbesluit diende te worden beoordeeld in het licht van het standstillbeginsel.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan in dit verband worden afgeleid dat het Grondwettelijk Hof de inspraakrechten van een vergunningsprocedure als geheel beoordeelt, inclusief de eventuele procedure in graad van administratief beroep.⁵⁷

In de procedure voor het verkrijgen van een omgevingsbesluit waren – ondanks het oorspronkelijk gebrek aan administratieve beroepsmogelijkheid – voldoende en verschillende procedurele waarborgen voorzien die ervoor zorgen dat eenieder bekommernissen voldoende aan bod zijn kunnen komen. Zo wordt een aanvraag van omgevingsbesluit steeds aan een openbaar onderzoek onderworpen en wordt er over de procedure voor de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan een advies ingewonnen van de adviescommissie voor ruimtelijke ordening waarbij de adviescommissie de bezwaren over de wijziging

⁵⁷ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016; GwH 15 juni 2017, nr. 73/2017.

van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan moet behandelen en moet het ruimtelijk uitvoeringsplan steeds vastgesteld worden door de betrokken plannende overheid.

Gelet op voormelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kon daarom worden verondersteld dat het gebrek aan georganiseerd administratief beroep tegen een omgevingsbesluit niet als geen aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau inhoudt in zoverre hiermee niet de enige mogelijkheid tot inspraak wordt afgeschaft voor de betrokkenen of voor derden.

134. In verschillende adviezen (onder meer van de SARO) en tijdens de commissievergadering van 28 november 2023 van de commissie Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie klonk er kritiek op de afschaffing van de administratieve beroepsmogelijkheid in het kader van een omgevingsbesluit.

De decreetgever heeft aandacht gehad voor elk van deze uitgebrachte standpunten en heeft besloten om thans ook te voorzien in een administratieve beroepsmogelijkheid tegen de omgevingsvergunning voor het project waarvoor een omgevingsbesluit wordt aangevraagd. Het feit dat zowel aanvragers als overheden het belang van een administratief beroep bevestigen, kan gevolgd worden. Ook de stelling dat het administratief beroep een belangrijke filter is voor het vermijden van een jurisdictionele procedure kan bijgetreden worden.

De administratieve beroepsprocedure wordt volledig overeenkomstig de bestaande procedure in beroep bij een omgevingsvergunningsprocedure georganiseerd.

Bij het indienen van een administratief beroep tegen een vergunningsbeslissing van de bevoegde vergunningverlenende overheid blijft de beslissing van de plannende overheid over de voorlopige wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan bestaan. Als de aanvraag in de procedure in beroep wordt geweigerd, vervalt het voorlopig vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan van rechtswege.

135. Het is een bewuste keuze om geen administratief toezicht (zoals bepaald in de artikelen 2.2.16 en 2.2.23 VCRO) te voorzien op de ruimtelijke uitvoeringsplannen die gepaard gaan bij een omgevingsbesluit. De reden hiervoor is dat het omgevingsbesluit in wezen de vergunningslogica volgt, en dat de goedkeuring van het RUP een rechtsgevolg is van de vergunning.

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

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

Als het college van burgemeester en schepenen bijvoorbeeld de bevoegde vergunningverlenende overheid is, moet het college op basis van het nieuw ontworpen artikel 91/20, §2, eerste lid het advies inwinnen over de voorziene wijziging van het vigerende plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan bij de deputatie, het Departement Omgeving en de GECORO. Dit zijn dezelfde overheden als zij die bevoegd zijn voor het administratief toezicht op een gemeentelijk RUP. Op basis van het nieuw ontworpen artikel 91/20, §2, tweede lid bezorgt de deputatie van de provincie waarin de gemeente ligt in dat geval dan aan de GECORO een advies over de onverenigbaarheid, de strijdigheid of de niet-naleving van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan:

- Als het uitvoering geeft aan een optie uit het gemeentelijk beleidsplan ruimte waarbij de Vlaamse Regering of de deputatie voorbehoud heeft gemaakt conform

artikel 2.1.11, § 2, tweede lid van de VCRO (cf. art. 2.2.23, §2, eerste lid, 1° van de VCRO);

- Als het strijdig is met een gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan of, in voorkomend geval, met een ontwerp van gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, tenzij de Vlaamse Regering respectievelijk de provincieraad daarmee haar instemming conform artikel 2.2.18, §1, derde lid van de VCRO heeft verleend (cf. art. 2.2.23, §2, eerste lid, 2° VCRO).

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

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

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

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

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

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

kunnen dus ook bij het Omgevingsbesluit de inpasbaarheid in de ruimtelijke beleidsplanning beoordelen en bewaken.

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

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

136. De mogelijkheid blijft bestaan voor het betrokken publiek om een omgevingsbesluit via een jurisdictioneel beroep aan te vechten voor een rechtscollege.

De toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen is verzekerd omdat de belangenvereiste, mede in het licht van het Verdrag van Aarhus, met de nodige soepelheid moet worden beoordeeld.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt aangewezen als het bevoegde rechtscollege voor beroepen tot schorsing of vernietiging tegen een omgevingsvergunning die verleend wordt met een omgevingsbesluit en – later, na tijdige en correcte uitvoering van de vergunning – tegen de definitieve vaststelling van het RUP.

B.2.6. Optimalisaties en verduidelijkingen

➤ Vergunning van onbepaalde duur

137. In afwijking van het principe van onbepaalde duur bevat artikel 68, tweede lid), van het Decreet een limitatieve lijst van gevallen waar een vergunning van bepaalde duur kan afgeleverd worden.

Deze limitatieve lijst wordt heel beperkt aangevuld met enkele bijkomende projecten (stortplaatsen, afvalverbranding, inrichting van terreinen in functie van tijdelijk en omkeerbaar ruimtegebruik, lozing van afvalwater).

Op die manier kunnen deze projecten toch (verder) vergund worden voor een beperkte periode.

➤ Beroepstermijn voor derden

138. De beroepstermijn voor het betrokken publiek vangt in de huidige regeling aan "de dag na de eerste dag van de aanplakking van de bestreden beslissing"⁵⁸ of met andere woorden vanaf de vergunning op terrein wordt bekend gemaakt.

⁵⁸ (oud) art. 54, 3°, OVD.

(Oud) artikel 54, 1°, van het Decreet stelt echter dat de termijn ingaat “de dag na de datum van betekening”.

Dit leidt tot discussies ingeval een bezwaarindiener via het Omgevingsloket in kennis gesteld wordt van de beslissing. Dit kan leiden tot twee verschillende beroepsperiodes voor derden, afhankelijk van of men via het Omgevingsloket al dan niet in kennis is gesteld.

We verduidelijken dan ook dat de beroepstermijn voor derden steeds aanvangt “de dag na de eerste dag van de aanplakking” (uniformiteit).

➤ *Uitvoering van de taken inzake de screening*

139. Bij een project-MER-screeningsnota (voortaan: “screening”) ingediend door de lokale overheid, moet de gemeentelijke omgevingsambtenaar beslissen of er voor het desbetreffende project al dan niet een project-MER moet worden opgemaakt. Hierbij is het belangrijk dat de “no conflict of interest”-bepaling van artikel 9bis van de project-MER-richtlijn in acht wordt genomen. Deze richtlijn stelt dat de bevoegde instanties de taken die voortvloeien uit de project-MER-richtlijn op een objectieve wijze kunnen vervullen en zich niet bevinden in een situatie die aanleiding geeft tot een belangenconflict. Indien de bevoegde instantie tevens de opdrachtgever is, moet er in elk geval binnen de organisatie van administratieve bevoegdheden een passende scheiding zijn tussen conflicterende functies.

Deze onafhankelijkheid maakte voorwerp uit van arrest van de RvVb van 6 oktober 2022.⁵⁹

Nieuw artikel 9, §2, van het omgevingsvergunningsdecreet beoogt dit te verankeren door te stellen dat de gemeentelijke omgevingsambtenaar zijn functie onafhankelijk en neutraal uitvoert en dat deze geen nadeel mag ondervinden bij de uitoefening hiervan. De onafhankelijkheid en neutraliteit wordt zo gegarandeerd, ware het niet dat de personeelsleden van een gemeentebestuur zich op een actieve en constructieve wijze inzetten voor de realisatie van de opdrachten en doelstellingen van de gemeente volgens artikel 188 van het decreet van 22 november 2017 over het lokale bestuur. Een gelijkaardige bepaling is ook voorzien in het Provinciedecreet en het Vlaams Personeelsstatuut, waardoor zich een gelijkaardig conflict op dat niveau zou kunnen voordoen.

Al deze aanpassingen kunnen bijdragen tot een oplossingsgerichte vergunningverlening, tijdswinst en vereenvoudiging door een flexibele, geïntegreerde vergunningsprocedure op maat van het project.

B.3. Bevoegdheid Raad voor Vergunningsbetwistingen inzake omgevingsbesluiten

140. De bevoegdheid van de decreetgever om de bevoegdheden van de RvVb uit te breiden, wordt onderbouwd als volgt:

1) in een eerste deel - “Algemeen juridisch kader” - wordt de grondwettelijke bevoegdheid van het Vlaamse Gewest met betrekking tot de oprichting van de RvVb en het uitbreiden van het betrokken contentieux theoretisch geëvalueerd;

2) in een tweede deel - “Toetsing aan de voorwaarden inzake de impliciete bevoegdheden” - wordt dit juridisch kader *in concreto* toegepast en wordt aangetoond dat *in casu* voldaan is aan de voorwaarden om tot de uitbreiding van de bevoegdheden van de RvVb te kunnen overgaan.

B.3.1. Algemeen juridisch kader

⁵⁹ RvVb 6 oktober 2022, nr. RvVb/A/2223/0108.

141. Krachtens artikel 161 Gw. kan geen bestuursrechtscollege worden ingesteld dan krachtens een wet. Uit artikel 19, §1, BWHI volgt dat de door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden, die dateren van na de inwerkingtreding van de BWHI, zijn voorbehouden aan de federale wetgever. Het is met andere woorden de federale wetgever die in beginsel bevoegd is om administratieve rechtscolleges op te richten en om de bevoegdheden en de rechtspleging van deze rechtscolleges te regelen.

Het beginsel van die federale bevoegdheid neemt niet weg dat de gemeenschappen en de gewesten die bevoegdheid kunnen betreden indien voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 BWHI. Daartoe is vereist dat een aan te nemen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest in kwestie, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betreffende bepalingen op de aangelegenheid die aan de federale overheid is toevertrouwd, slechts marginaal is.⁶⁰

142. In een arrest van 27 januari 2011 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de decreetgever kon overgaan tot de oprichting van de RvVb op basis van de impliciete bevoegdheden, met toepassing van artikel 10 BWHI.⁶¹ In dit principiële arrest wordt aanvaard dat de decreetgever op grond van de impliciete bevoegdheden bepaalde rechtshandelingen kan onttrekken aan de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de RvS.

Het Hof oordeelde dat de oprichting van de RvVb voldeed aan de drie basisvoorwaarden om toepassing te maken van de impliciete bevoegdheden:

"B.8.7.1. In de parlementaire voorbereiding werd de oprichting van de Raad voor vergunningsbetwistingen als administratief rechtscollege als volgt verantwoord:

(...)

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

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

⁶⁰ Voor een nadere bespreking van de impliciete bevoegdheden in dit kader, zie o.m. K. REYBROECK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 207-213.

⁶¹ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011.

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

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

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

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

Sinds het principiële arrest van 27 januari 2011 van het Grondwettelijk Hof bevestigde ook de Raad van State, afdeling Wetgeving, meermaals dat de decreetgever op basis van de impliciete bevoegdheden onder de voorgemelde voorwaarden bestuursrechtscolleges kan oprichten en bevoegdheden kan toekennen voor de beslechting van specifieke rechtsgeschillen.⁶² Aangezien de decreetgever de bevoegdheid heeft om over te gaan tot het oprichten van een administratief rechtscollege, geniet de decreetgever eveneens de bevoegdheid om het betrokken contentieux toe te wijzen aan een reeds bestaand rechtscollege.

143. De Vlaamse decreetgever kan dus op basis van de impliciete bevoegdheden een bijkomend contentieux toekennen aan de RvVb, indien de door het Grondwettelijk Hof vooropgestelde voorwaarden in redelijkheid worden verantwoord. Deze voorwaarden betreffen:

- 1) de noodzakelijkheid,
- 2) de marginale weerslag en
- 3) de mogelijkheid tot differentiatie.

B.3.2. Toetsing aan de voorwaarden inzake de impliciete bevoegdheden

144. Met het voorliggend ontwerp van decreet wordt de RvVb, in toepassing van artikel 10 BWHI, niet enkel bevoegd voor beroepen tegen omgevingsvergunningen die verleend werden met een omgevingsbesluit, maar ook tegen besluiten tot het

⁶² Zie o.a. Adv. RvS 17 oktober 2013, nr. 53.889/AV/1 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de omgevingsvergunning'; Adv. RvS 17 oktober 2013, nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges'.

definitief vaststellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen na tijdige en correcte uitvoering van een omgevingsbesluit.

A. Noodzakelijkheid

- In functie van de realisatie van de beleidsdoelstellingen inzake omgeving

145. Zowel voor particulieren, bedrijven als publieke instellingen is het van groot belang dat investeringsprojecten binnen een redelijke termijn kunnen worden gerealiseerd. Vanuit dat oogpunt wordt er reeds geruime tijd gepleit voor snellere en efficiëntere procedures voor dergelijke projecten, zowel op het vlak van de planning, de vergunningsverlening als de rechtsbescherming. Hiertoe werden in het verleden reeds talloze initiatieven genomen, waaronder de oprichting van de RvVb en de uitwerking van het Decreet complexe projecten dat specifiek inzet op de snellere realisatie van projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang.

146. Uit de praktijk is echter gebleken dat de beroepen bij de RvS en de verwevenheid van die beroepen met de procedures voor de RvVb een belangrijke vertragende factor blijven voor de realisatie van investeringsprojecten.

In het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 wordt daarom vastgesteld dat een optimalisering van de bestuursrechtspraak noodzakelijk is om het beleid inzake omgeving te kunnen realiseren. Er wordt daarbij vooropgesteld om zo veel mogelijk betwistingen inzake het Vlaams Omgevingsrecht door de Vlaamse bestuursrechtspraak te laten behandelen, in het bijzonder de beroepen tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen en complexe projecten.⁶³

Burgers, ondernemingen en overheden moeten erop kunnen vertrouwen dat een juridictioneel beroep tegen een aan een omgevingsbesluit gekoppelde vergunning en planwijziging op relatief korte termijn definitief en rechtszeker wordt beslecht. Langdurige onduidelijkheid over de regelmatigheid van een aan een omgevingsbesluit gekoppelde vergunning en planwijziging tast immers op een directe en onmiddellijke wijze het Vlaamse sociaaleconomische weefsel aan. Deze onduidelijkheid verhindert of bemoeilijkt transacties en sorteert diverse zwaarwegende indirecte gevolgen voor (potentiële) bewoners, gebruikers, werknemers en andere betrokkenen.

147. Het Vlaams Gewest vermag binnen zijn bevoegdheden aangaande omgevingsrecht een geïntegreerde procedureregeling in te stellen, waarbij de rechtsbescherming logischerwijs eveneens via één geïntegreerd beroep verloopt. Een gespreide rechtsgang, waarbij het planningsluik en het vergunningsluik leidt tot afzonderlijke beroepen, strijdt met de filosofie van het ontwerpdecreet.

Enerzijds dient elke belanghebbende te kunnen opkomen tegen omgevingsbesluiten. Dat is een fundamenteel basisrecht in een democratische rechtsstaat. Anderzijds is er met het oog op de rechtszekerheid, zoals hierboven ook reeds aangestipt is, nood aan een snelle, efficiënte en rechtszekere afhandeling. Dit veronderstelt een snelle, efficiënte en kwalitatieve rechtsbescherming op het niveau van de bestuursrechter die zich moet uitspreken over de legaliteit van de bestreden besluiten.

- Nood aan specialisatie

148. De marginale opportuniteitscontrole die door het bestuursrechtcollege wordt uitgeoefend in het kader van een annulatieberoep gericht tegen een aan een

⁶³ Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, p. 134.

omgevingsbesluit gekoppelde vergunning en planwijziging vereist een grondige kennis op het domein van het omgevingsrecht die intrinsiek verknocht is met het vergunningscontentieux.

Enkel vanuit een grondige kennis van het ruimere Europese en Vlaamse omgevingsrecht - inclusief het milieurecht en het recht inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw - kan afdoende worden nagegaan welke opportuniteitsinschattingen redelijkerwijze verantwoordbaar zijn, en welke niet.

149. Het Vlaams omgevingsrecht gebruikt een zeer complex en technisch toetsingskader op grond waarvan de diverse besluiten genomen worden. De wettigheidscontrole moet daarom redelijkerwijs toekomen aan een gespecialiseerd administratief rechtscollege. De noodzaak tot oprichting van een bijzonder gespecialiseerd rechtscollege voor de legaliteitsbeoordeling van stedenbouwkundige vergunningen, *in casu* de RvVb, werd reeds aanvaard door het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011, omwille van de complexiteit van dit contentieux.⁶⁴ De uitbreiding van de rechtsmacht van de RvVb door het Omgevingsvergunningsdecreet⁶⁵ naar de aangelegenheid van het leefmilieu werd door de RvS, afdeling Wetgeving, eveneens als noodzakelijk aanvaard omwille van de gelijkaardige techniciteit en de nauwe inhoudelijke band tussen leefmilieu, ruimtelijke ordening en stedenbouw.⁶⁶

Deze noodzaak kan worden doorgetrokken naar het contentieux inzake een aan een omgevingsbesluit gekoppelde vergunning en planwijziging, een contentieux dat naast een specialisatie inzake ruimtelijke ordening ook een expertise op het vlak van het (Europese en Vlaamse) milieurecht vereist. Dit contentieux vergt een gespecialiseerde kennis die minder uitgesproken aanwezig is bij een rechtscollege met een algemene rechtsmacht. Een in het omgevingsrecht gespecialiseerd bestuursrechtcollege kan de snelle ontwikkelingen in de relevante materie van dichtbij opvolgen en te allen tijde aan het vereiste specialiteitsniveau voldoen, wat niet enkel de kwaliteit maar ook de snelheid van de geschilbeslechting ten goede komt.

De RvVb voldoet als bijzonder gespecialiseerd administratief rechtscollege aan deze noodzaak. De RvVb is thans in de eerste plaats samengesteld uit deskundigen in het recht inzake ruimtelijke ordening, het milieurecht, het onteigeningsrecht en het bestuurs(proces)recht. De bestuursrechters worden immers benoemd op basis van hun grondige kennis en ervaring in deze rechtsdomeinen.⁶⁷ Naast de gespecialiseerde bestuursrechters moet ook worden gewezen op het ondersteunend personeel, in het bijzonder de gespecialiseerde juristen/referendarissen die instaan voor de inhoudelijke voorbereiding van de beroepsdossiers en de leden van het Coördinatiebureau die binnen de werking van de RvVb instaan voor de stroomlijning van de rechtspraak, specifieke kennisdeling en meer diepgaand/fundamenteel onderzoek.

150. Zoals hierboven al aangegeven, is de RvVb vandaag reeds bevoegd om zich uit te spreken over diverse beslissingen inzake het omgevings- en onteigeningsrecht. De expertise van dit rechtscollege beperkt zich echter niet tot de legaliteitscontrole van de besluiten waarvoor de RvVb uitdrukkelijk bevoegd is. In het kader van betwistingen inzake omgevingsvergunningen en onteigeningsbesluiten wordt zeer regelmatig de exceptie van onwettigheid (artikel 159 Gw.) opgeworpen ten aanzien van RUP's en andere besluiten inzake ruimtelijke

⁶⁴ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.7.2.

⁶⁵ Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014.

⁶⁶ Adv. RvS 17 oktober 2013, nr. 53.889/AV/1 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de omgevingsvergunning', overw. 7.

⁶⁷ Artikel 49, §1 DBRC-decreet.

ordering en milieu die tot het contentieux van de RvS behoren.⁶⁸ De bestuursrechters en het ondersteunend personeel beschikken daarom over een ruime ervaring en expertise in de legaliteitscontrole ten aanzien van de RUP's en stedenbouwkundige verordeningen.

- *Nood aan meer rechtseenheid en rechtszekerheid*

151. De specifieke toewijzing aan de RvVb van de rechtsmacht om beroepen inzake een aan een omgevingsbesluit gekoppelde vergunning en planwijziging te behandelen, kadert ook binnen de nood om te streven naar meer rechtseenheid en rechtszekerheid binnen het Vlaamse omgevingsrecht. Deze (relatief jonge) rechtstak heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld ten gevolge van de eerdere bevoegdheidstoewijzingen aan de gewesten inzake o.m. leefmilieu, waterbeleid en ruimtelijke ordening.

Een centralisering van alle geschillen in dit verband bij de RvVb, die sinds zijn oprichting een aanzienlijke expertise heeft opgebouwd in de betrokken materie, draagt niet alleen bij aan de verdere specialisatie binnen het Vlaamse omgevingsrecht en aan een meer efficiënte en snellere definitieve geschillenbeslechting maar ook aan een coherente rechtsvorming en rechtszekerheid binnen het Vlaamse omgevingsrecht (en bij uitbreiding: het bestuursprocesrecht).

Zoals eerder aangegeven, oordeelt de RvVb nu reeds regelmatig over het betrokken contentieux omdat onregelmatigheden van het onderliggende RUP in vergunningsdossiers worden opgeworpen door middel van de exceptie van onwettigheid (artikel 159 Gw.). Het is echter niet zinvol om geschillen over eenzelfde overheidsbeslissing aan verschillende rechtscolleges toe te vertrouwen die elk over verschillende wettigheidsbezwaren oordelen. Een gespreide rechtsgang, waarbij het planningsluik en het vergunningsluik leidt tot afzonderlijke beroepen, strijdt met de noodzaak tot rechtseenheid en rechtszekerheid.

152. De Vlaamse Regering heeft het voornemen om met een afzonderlijk ontwerp van decreet ook rechtstreekse betwistingen over RUP's, stedenbouwkundige verordeningen en complexe projecten over te hevelen naar de RvVb. Hierdoor wordt gegarandeerd dat bij discussies over de verschillende omgevingsrechtelijke instrumenten die nauw met elkaar verweven zijn, een kwalitatief goede en efficiënte rechtsbescherming zal worden geboden aan de rechtzoekende. Zo werd op 18 november 2022 het voorontwerp van decreet 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 een eerste maal principieel goedgekeurd.

153. De betrokken initiatieven dragen via de uitbreiding van de rechtsmacht van de RvVb bovendien bij aan de noodzakelijke ontwikkeling van het Vlaams omgevingsrecht als afzonderlijke en gespecialiseerde rechtstak. De uniformiteit en coherentie van de rechtsvorming binnen deze rechtstak worden bevorderd doordat de betrokken decretale bepalingen zowel de RUP's en stedenbouwkundige verordeningen als de eigenlijke vergunningsbeslissingen, complexe projecten en omgevingsbesluiten toevertrouwen aan hetzelfde gespecialiseerde rechtscollege. Op die manier kunnen niet alleen de procedures meer op elkaar worden afgestemd maar kan eveneens op coherente wijze te werk worden gegaan in de rechtspraak waardoor tegenstrijdigheden worden vermeden.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld inzake een onwettig gemeentelijk RUP: RvVb 5 december 2017, nr. RvVb/A/1718/0299, *Peeters* en RvVb 2 juli 2019, nr. RvVb/A/1819/1167, *De Pauw*.

Aangezien inconsequenties in de rechtspraak eenvoudiger zullen worden vermeden omdat er voortaan slechts één bestuursrechtcollege, met name de RvVb, bevoegd is voor alle omgevingsrechtelijke geschillen binnen het Vlaamse Gewest wordt aldus ook de rechtszekerheid in hoofde van alle betrokken partijen bevorderd.

154. Binnen de RvVb zelf zijn er bovendien interne processen aanwezig om de eenheid van rechtspraak te bewaken (via o.m. de wisselwerking tussen de eerste voorzitter⁶⁹, de voorzitter van de RvVb⁷⁰ en het Coördinatiebureau⁷¹). De RvVb bevat via deze interne mechanismen voldoende waarborgen op een coherente en voorspelbare rechtspraak wat op zijn beurt de eenvormige rechtsontwikkeling en rechtszekerheid ten goede komt.

- *Nood aan snellere behandeling*

155. Snelheid is op zich geen absolute graadmeter voor een efficiënte rechtsbescherming. Een efficiënte rechtsbescherming vraagt een kwaliteitsvolle beoordeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechter binnen een redelijke termijn in de zin van artikel 6 EVRM.⁷² Er wordt niet betwist dat de huidige rechtsbescherming door de RvS, afdeling Bestuursrechtspraak, aan die vereisten voldoet.

Het contentieux inzake een aan een omgevingsbesluit gekoppelde vergunning en planwijziging vraagt echter om een specifieke aanpak. Rechtszekerheid omtrent de relevante besluiten kan doorslaggevend zijn voor de realisatie van maatschappelijk belangrijke projecten. Elke vertraging in de realisatie van dergelijke projecten heeft bijgevolg ook grote maatschappelijke gevolgen. Bovendien hebben de definitief vastgestelde besluiten vaak rechtsgevolgen ten aanzien van de betrokken houders van zakelijke rechten en belanghebbende derden die desgevallend ook het eigendomsrecht aantasten.

Het is daarom noodzakelijk om voor dit beperkte maar maatschappelijk zeer belangrijke contentieux, een jurisdictioneel beroep te kunnen voorzien dat geschillen niet enkel efficiënt maar ook binnen een korte termijn afhandelt.

Door het contentieux onder de rechtsmacht van de RvVb te plaatsen, kan de behandelingstermijn ervan aanzienlijk worden ingekort. De RvVb behandelt op dit ogenblik een standaard annulatieberoep op ongeveer 12 maanden. In de loop van 2021 en 2022 werd de RvVb uitgebreid met vier bijkomende bestuursrechters, dit zal zich vertalen in een bijkomende verkorting van de gemiddelde doorlooptijd tot negen maanden.⁷³

156. De mogelijkheid om cassatieberoep in te stellen bij de RvS doet geen afbreuk aan deze sterke verkorting van de gemiddelde doorlooptijd. Ten eerste, wordt op heden slechts uitzonderlijk cassatieberoep ingesteld tegen de arresten

⁶⁹ Cf. art. 9, lid 9 DBRC-decreet.

⁷⁰ Cf. art. 13, lid 4 DBRC-decreet.

⁷¹ Cf. art. 24 Huishoudelijk reglement DBRC.

⁷² Zie in die zin: adv. RvS 44.837/1/AV van 23 september 2008 over een "voorstel van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid", *Parl. St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 932, voetnoot 8.

⁷³ *Relanceplan Vlaamse Regering – Vlaamse Veerkracht*, 2020, p. 9.

van de RvVb.⁷⁴ Ten tweede, worden de arresten van de RvVb zelden gecasseerd.⁷⁵ Ten derde, worden de cassatieberoepen door de RvS bij voorrang behandeld⁷⁶ en kan tijdens het cassatieberoep geen schorsing worden gevraagd van het bestreden arrest.

- *Nood aan snelle operationele aanpasbaarheid*

157. Door het contentieux inzake een aan een omgevingsbesluit gekoppelde vergunning en planwijziging omgevingsbesluiten toe te kennen aan de RvVb heeft de Vlaamse decreetgever zelf alle initiatiefrecht en verantwoordelijkheid om een optimale rechtsbescherming en uitspraken binnen een redelijke termijn te garanderen. Ter zake kan de Vlaamse decreetgever snel en efficiënt tegemoetkomen aan de operationele noden m.b.t. dit complexe contentieux, zowel op vlak van de inrichting van de procedure (o.m. proceduretermijnen) en de visie over geschikte rechtstechnieken als de aanstelling van bestuursrechters (o.m. benoemingsvoorwaarden inzake kennis en ervaring, aanstelling van bijkomende bestuursrechters) en de ondersteuning van het rechtscollege (o.m. het ter beschikking stellen van voldoende mensen en middelen). Het is de decreetgever zelf die het gepaste organisatiemodel voor de RvVb kan bepalen.

- *Nood aan toepassing rechtstechnieken die leiden tot sneller en beter rechtsherstel*

158. De RvVb beschikt naast een kortere doorlooptijd ook over een aantal rechtstechnieken die kunnen leiden tot een meer oplossingsgerichte en dus ook snellere *definitieve* geschillenbeslechting. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de bestuurlijke lus, de mogelijkheid om een verzoek tot bemiddeling in te willigen hangende de procedure en de mogelijkheid om alle middelen te beoordelen in een vernietigingsarrest. De toepassing van deze technieken door de RvVb laat toe om een eventuele onwettigheid snel en efficiënt te remediëren. Bovendien kunnen deze rechtstechnieken verhinderen dat een herstelbesluit, genomen na vernietiging van het initiële besluit, opnieuw wordt bestreden.

Wanneer beperkte procedure- en vormfouten correct worden hersteld door toepassing van de bestuurlijke lus⁷⁷ zouden dat geen redenen tot nietigverklaring meer mogen zijn en kan meteen een volledig rechtsherstel worden geboden. Aldus kan men verhelpen dat langdurige en complexe procedures van voor af aan moeten worden herbegonnen. Dit kan in het betrokken contentieux een belangrijke meerwaarde bieden voor de snelle afhandeling van geschillen.

De RvVb kan ook een bemiddelaar aanstellen.⁷⁸ De procespartijen kunnen in de loop van de procedure tot de conclusie komen dat er ruimte is voor bemiddeling. Dit leidt tot oplossingen die tegemoet komen aan de werkelijke belangen van de betrokkenen. Door een bemiddeling kan de communicatie tussen de betrokkenen minstens worden gesaneerd. Dit leidt doorgaans tot een herstel of enige verbetering van de relatie.

⁷⁴ Het betreft in de periode 2015-2020 ca. 56 cassatieberoepen per jaar (cijfers uit presentatie T. DE WAELE, "De RvVb en zijn cassatierechter – recente ontwikkelingen" op online studiedag *Actualia regelgeving en rechtspraak Raad voor Vergunningsbetwistingen (DBRC)*, 27 januari 2022.). De RvVb heeft in dezelfde periode gemiddeld 1.335 uitspraken per jaar gedaan (cijfers uit DBRC, *Jaarverslag 2019-2020*, p. 22).

⁷⁵ T. DE WAELE, "De RvVb en zijn cassatierechter – recente ontwikkelingen", op online studiedag *Actualia regelgeving en rechtspraak Raad voor Vergunningsbetwistingen (DBRC)*, 27 januari 2022.

⁷⁶ Krachtens artikel 20, § 4, RvS-Wet moeten de cassatieberoepen binnen een termijn van zes maanden na de beschikking van toelaatbaarheid worden afgehandeld door de Raad van State.

⁷⁷ Conform artikel 34 DBRC-decreet.

⁷⁸ Conform artikel 42 DBRC-decreet.

De RvS beschikt op dit moment nog niet over deze moderne rechtstechnieken. Hoewel er hiertoe initiatieven hangende zijn, heeft de RvVb op dit vlak al meer ervaring met de toepassing van deze rechtstechnieken. Dit kan duidelijk als een voordeel worden beschouwd in het kader van een snelle en efficiënte rechtsbescherming. Aangezien de RvVb al een tijd over deze bevoegdheden en technieken beschikt, is het eens te meer aangewezen dat het betrokken contentieux aan de RvVb wordt toevertrouwd.

B. Marginale weerslag op de federale bevoegdheden

- Raad van State blijft cassatierechter

159. De toekenning van het contentieux inzake een aan een omgevingsbesluit gekoppelde vergunning en planwijziging omgevingsbesluiten aan de RvVb heeft slechts een zeer marginale weerslag op de federale justitiële ordening. In eerste instantie blijft de RvS, afdeling Bestuursrechtspraak bevoegd als cassatierechter ten aanzien van uitspraken van de RvVb. De cassatiebevoegdheid vloeit rechtstreeks voort uit artikel 14, §2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Deze bepaling luidt als volgt:

"De afdeling bestuursrechtspraak doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. Zij treedt daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf."

160. Aan deze bevoegdheid wordt geen afbreuk gedaan door de toekenning van het contentieux inzake een aan een omgevingsbesluit gekoppelde vergunning en planwijziging aan de RvVb. De RvS behoudt met andere woorden als hoogste administratieve rechter een belangrijke justitiële bevoegdheid. De instandhouding van de cassatiebevoegdheid wordt overigens door het Grondwettelijk Hof als een belangrijk (en noodzakelijk) gegeven beschouwd bij de beoordeling van de marginale weerslag op de federale bevoegdheden, inzonderheid op de bevoegdheden van de afdeling Bestuursrechtspraak van de RvS.⁷⁹

- Beperkt en strikt afgebakend contentieux

161. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in het principiële arrest van 27 januari 2011 dat de oprichting van de RvVb geoorloofd was op grond van de impliciete bevoegdheden omdat de bevoegdheid van de RvVb bestond uit een beperkt en uitdrukkelijk afgebakend contentieux. Het Hof stelt:

"B.8.9. De weerslag op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid is tenslotte marginiaal, nu de bevoegdheid van de Raad voor vergunningsbetwistingen is beperkt tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen vermeld in artikel 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999."⁸⁰ (benadrukking toegevoegd)

Met deze beschrijving oordeelt het Grondwettelijk Hof dat de weerslag van de uitoefening van de impliciete bevoegdheden een marginale weerslag heeft omdat de bevoegdheid van de RvS niet 'op overdreven wijze' wordt ingeperkt.⁸¹ Er wordt

⁷⁹ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.10.2.

⁸⁰ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.9.

⁸¹ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.10.3.: "Bijgevolg beperken de bestreden bepalingen niet op overdreven wijze de bevoegdheden van de Raad van State, zodat de

immers geen algemene bevoegdheid toegekend aan de RvVb, maar slechts een beperkt en uitdrukkelijk afgebakend contentieus.

Het Hof nam daarbij de omschrijving van het contentieus over die de decreetgever gaf in de memorie van toelichting bij het aangevochten decreet, namelijk: "De Raad voor vergunningsbetwistingen toetst vergunningsbeslissingen, zijnde individuele beschikkingen (casuïstiek)".

162. Dit houdt echter niet in dat de toepassing van de impliciete bevoegdheden enkel mogelijk is ten aanzien van beroepen tegen louter 'individuele' beslissingen. De omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden, voorheen verkavelingsvergunning, behoorde immers steeds tot de bevoegdheid van de RvVb op grond van het voormalige artikel 133/56, tweede lid, DRO⁸² en bevat naast individuele bepalingen ook verordenende bepalingen. VANPRAET bevestigt dat de overdracht naar de RvVb van beroepen tegen reglementaire besluiten niet noodzakelijk wordt uitgesloten door de voorgemelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.⁸³

163. Ook met het voorliggend ontwerp van decreet wordt slechts een beperkt, uitdrukkelijk afgebakend, contentieus overgedragen aan de RvVb. De bijkomende bevoegdheid heeft betrekking op een strikt afgebakend type van besluiten, met name de aan een omgevingsbesluit gekoppelde vergunning en planwijziging.

- *Zeer beperkt volume aan beroepen*

164. Door de toekenning van dit specifiek afgebakende contentieus aan de RvVb zal in de praktijk slechts een beperkt aantal dossiers worden onttrokken aan de volle rechtsmacht van de RvS. Gelet op het strikt afgebakend toepassingsgebied van de projecten die toepassing kunnen maken van de procedure tot omgevingsbesluitvorming, valt te verwachten dat het aantal annulatieberoepen gericht tegen deze besluiten beperkt zullen zijn. Aldus heeft de toekenning van dit contentieus aan de RvVb slechts een uiterst marginale impact op de bevoegdheden van de RvS, die bovendien bevoegd blijft om in cassatie te oordelen over de betrokken materie.

- *Geen impact op federale hoven en rechtbanken*

165. Tot slot dient te worden opgemerkt dat de toewijzing van dit specifieke contentieus aan de RvVb ook geen afbreuk doet aan de beroepsmogelijkheden die thans openstaan bij de federale gewone, justitiële (kortgeding)rechter. Ook dit geeft aan dat de weerslag op de federale justitiële ordening marginaal is.

C. Mogelijkheid tot een gedifferentieerde regeling

166. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in het arrest van 27 januari 2011 m.b.t. de RvVb als volgt:

"De aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke beslissing waarbij een vergunning wordt uitgereikt of geweigerd, een

decreetgever slechts op marginale wijze is getreden op de ter zake aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid."

⁸² Artikel 133/56 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals ingevoegd bij decreet van 27 maart 2009.

⁸³ J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 296; J. VANPRAET, *Vlaamse bestuursrechtscollages in een Grondwettelijk perspectief*, Brugge, die Keure, 2015, 30-31. Zie in dezelfde zin: C. BUGGENHOUDT, "Uitzonderlijke tijden vragen (niet) om uitzonderlijke impliciete bevoegdheden" (noot onder RvS 24 november 2020), *RW* 2021-22, (172) 174.

*asbuiltattest wordt uitgereikt of geweigerd of een constructie al dan niet wordt opgenomen in een vergunningsregister leent zich tot een gedifferentieerde regeling aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien.*⁸⁴

De oprichting van specifieke administratieve rechtscolleges leent zich dus tot differentiatie, omdat er op het federale niveau ook uitzonderingen bestaan op de algemene bevoegdheid van de Raad van State, zoals het contentieux van de in 2006 opgerichte Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

167. Bovendien bestaat er in de relevante regelgeving reeds een zeer verregaande differentiatie. De verschillende gewesten kennen een sterk verschillende aanpak inzake ruimtelijke planning met elk een eigen sectorale regelgeving. Er is derhalve ook plaats voor een gedifferentieerde regeling, over de gewesten heen, op het vlak van de vormgeving van de rechtsbescherming tegen deze besluiten.

B.4. Impactanalyse

B.4.1. Uitvoering

➤ Wijzigingsdecreet

168. Het Decreet betreffende de omgevingsvergunning werd op 25 april 2014 door de Vlaamse Regering bekrachtigd en afgekondigd en is samen met het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning op 23 februari 2017 in werking getreden.

Dit Decreet beoogde een vlottere en snellere verwezenlijking van projecten door o.m. de administratieve lasten tot een minimum te herleiden en door een betere en rechtszekere besluitvorming te garanderen om zo procedurewinsten te realiseren.

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen van het Decreet in belangrijke mate bereikt werden.

Voorgesteld wordt dan ook om het huidige decreet in de mate van het mogelijke te behouden, en slechts wijzigingen door te voeren waar nodig.

Wel worden hoofdstuk 2 "De vergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg" en hoofdstuk 3 "De vergunningsprocedure in laatste administratieve aanleg" in hun totaliteit vervangen, daar deze uitgaan vanuit de tweedeling gewone en vereenvoudigde procedure en het juist de bedoeling is hier van af te stappen.

Wetgevingstechnisch zou er, als er meerdere teksten van dezelfde aard gewijzigd worden, chronologische volgorde gewerkt moeten worden, te beginnen met de oudste regeling.

Voorliggend decreet stapt daar van af, omdat het zwaartepunt van de wijzigingen het Omgevingsvergunningsdecreet betreft – nl. de invoering van een modulaire procedure. De wijzigingen aan de andere regelgevende teksten zijn louter een voortvloeiende van die invoering.

⁸⁴ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.8.

➤ Aanpassing van de uitvoeringsbesluiten

169. Het Decreet heeft in een aantal situaties de krijtlijnen reeds vastgelegd. Een deel van deze krijtlijnen dienen echter concreet uitgewerkt te worden in nadere regels door de Vlaamse Regering.

➤ Omgevingsvergunningsbesluit

170. Het huidige Omgevingsvergunningsbesluit is al een deel opgevat vanuit de verschillende modules en bundelt bv. de bepalingen rond openbaar onderzoek en advisering. Anderzijds bevat het ook nog wel de tweedeling tussen gewone en vereenvoudigde procedure die door voorliggend decreet verlaten wordt.

Zo bepaalde het toepassingsgebied van de vereenvoudigde procedure of er al dan niet een openbaar onderzoek georganiseerd moest worden. Het toepassingsgebied van de gewone procedure zal aldus vertaald moeten worden naar de gevallen waarin een openbaar onderzoek nodig is.

Een wijziging van dit Besluit dringt zich dan ook op naar aanleiding van de invoering van de modulaire procedure.

171. Ook dient Vlaanderen zijn rol als adviesinstantie en ondersteuning van lokale besturen, waar nodig, ten volle op te nemen. Tegelijk neemt Vlaanderen zijn verantwoordelijkheid op voor grotere projecten die best op Vlaams niveau beslist worden.

Een aantal knelpunten bij (het bekendmaken) van de bijstelling van voorwaarden situeren zich eveneens op vlak van uitvoeringsbesluit. Te denken valt aan de kosten van publicatie in een dag- of weekblad voor het openbaar onderzoek zijn, die ten laste komen van degene die om een bijstelling verzoekt of hiertoe initiatief neemt, wat niet steeds wenselijk of haalbaar is, of aan de aanplakking van de affiches door degene die om een bijstelling verzoekt of hiertoe initiatief neemt, maar hiervoor het terreinen van de aanvrager moet betreden.

➤ Bevoegdheidsregeling

172. Zo wordt het principe van gesloten lijsten voor een beperkt aantal categorieën van provinciale en gewestelijke projecten behouden. Projecten die niet voorkomen op deze lijsten blijven in eerste aanleg de bevoegdheid van de gemeenten.

Bij de aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015⁸⁵, kan het zijn dat er – op basis van praktijkervaringen – bijstellingen in de bevoegdheidsverdeling doorgevoerd worden zodat projecten aan het juiste bevoegdheidsniveau toegewezen worden.

Met dit in het achterhoofd, is het mogelijk dat de Vlaamse Regering aanpassingen en gerichte optimalisaties doorvoert bij de dossiers die op de Vlaamse lijst staan, met doel in te zetten op die dossiers die effectief Vlaams niveau beslist moeten worden.

➤ Voortbouwen op digitalisering

173. Voortaan zullen alle aanvragen digitaal moeten worden ingediend, ook deze zonder architect.

Het Omgevingsloket dient de aanvrager zoveel mogelijk te helpen bij het opstellen van volledige aanvragen en de overheid te ondersteunen bij het volledigheidsonderzoek. Dit kan door zoveel mogelijk met machineleesbare invulvelden of aanvinkvelden te werken en door te zorgen dat je slechts naar een volgend tabblad kan als alle noodzakelijke informatie is ingevuld.

⁸⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning*, B.S. 4 maart 2015.

Ook wordt de inzage van dossiers tijdens openbaar onderzoek en beroepsperiode maximaal uitgebouwd.

B.4.2. Inwerkingtreding

174. Er wordt voorzien dat de Vlaamse Regering voor iedere bepaling van dit decreet de datum van inwerkingtreding bepaalt.

Hierdoor kunnen de vereiste wijzigingen aan het uitvoeringsbesluit en het omgevingsloket opgemaakt worden en de nieuwe regeling voldoende afgestemd in werking treden.

B.4.3. Overgangsbepalingen

175. De vrij klassieke overgangsmaatregel voor lopende aanvragen wordt voorzien, met name: de nieuwe regeling is slechts van toepassing op aanvragen die worden ingediend vanaf de inwerkingtreding van (artikel xxx van) dit wijzigingsdecreet.

Dit geldt eveneens voor meldingen: meldingen die zijn verricht voor de datum van inwerkingtreding van dit decreet, worden behandeld overeenkomstig de bepalingen die geldig waren op het tijdstip waarop de melding werd ingediend.

C. TOTSTANDKOMINGSPROCEDURE

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

De Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen ("Minaraad") heeft advies gegeven op 21 september 2023.

De Vlaamse Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed ("SARO") heeft advies gegeven op 27 september 2023.

De Vlaamse Toezichtcommissie ("VTC") heeft advies gegeven op 12 september 2023.

De federale Gegevensbeschermingsautoriteit ("GBA") heeft advies gegeven op 8 september 2023.

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten ("VVSG") heeft advies gegeven op 18 oktober 2023.

De Vereniging Vlaamse Provincies ("VVP") heeft advies gegeven op 20 oktober 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>).

De wijzigingen aan het ontwerp naar aanleiding van deze adviezen en hoorzitting, of de motivatie om de ontwerp teksten niet te wijzigen zijn beschreven in C.1.

177. Het voorontwerp van decreet werd voor de tweede keer principieel goedgekeurd op 8 december 2023.

Op 24 januari 2024 werd het decreet van 26 januari 2024 over de programmatische aanpak stikstof goedgekeurd. Huidig ontwerp van decreet werd aangevuld met bepalingen die relevant zijn ingevolge de goedkeuring van dit Stikstofdecreet.

Op 17 april 2024 werd door het Vlaams Parlement het Decreet goedgekeurd 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. De bepalingen van dit decreet waren ook opgenomen in het voorontwerp van decreet zoals dit op 17 november 2023 een tweede keer principieel was goedgekeurd. Gelet op de goedkeuring van het decreet van 19 april 2024, kunnen de gelijklopende bepalingen geschrapt worden uit dit ontwerp van decreet.

De Raad van State heeft advies gegeven op 29 april 2024. De wijzigingen aan het ontwerp naar aanleiding van dit advies of de motivatie om de ontwerp teksten niet te wijzigen zijn beschreven in C.2.

C.1. Bespreking adviezen van de strategische adviesraden en het werkveld

C.1.1. Advies van de Minaraad

178. 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.

179. 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.

180. 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 Vlarem 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.

181. 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.

182. 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.

183. 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.

C.1.2. Advies van de SARO

184. 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

185. 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.

186. 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.

187. 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.

188. 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.

189. 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 werklast voor lokale en provinciale overheden wordt besproken in de nota aan de Vlaamse Regering maar zal nog verder worden aangevuld.

190. 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.

191. 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.

192. 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.

193. 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*

194. 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.

195. 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.

196. 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 klassiek systeem van ruimtelijke planning voor de gevallen die niet onder haar toepassingsgebied vallen niet.

197. 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 vraagt 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.

198. 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.

199. 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.

200. 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.

201. 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*.

202. 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.

203. 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.

204. 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.

205. 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 omgevingsvergunningaanvraag 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.

206. 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.

207. 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.

208. 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.

209. 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.

C.1.3. Advies van de VTC en de GBA

210. 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 verstrekke 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 invoeging 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.

211. 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.

212. 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).

213. 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)

214. 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.

215. 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.

216. 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.

217. 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, bezwaarindiener.

218. 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 confidentieel 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.

219. 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 beroepsindiener 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.

220. 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.

221. 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.

222. 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.

223. 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 confidentieel 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.

224. 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.

C.1.4. Advies van de VVSG

225. 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.

226. 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.

227. 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.

228. De VVSG staat achter de flexibiliteit die de modulaire opbouw biedt maar vraagt volgende aanpassingen om de bijkomende werklust 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.

229. 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.

230. 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.

231. 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.

232. 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.

233. 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.

234. 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.

235. 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.

236. 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.

237. 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. Subsidiair 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 devolutive 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.

238. 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.

239. 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.

240. 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.

241. 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.

242. 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.

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

Repliek: Er wordt akte genomen van deze bezorgdheid.

C.1.5. Advies van de VVP

244. 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.

245. 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.

246. 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.

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

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

248. 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.

249. 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.

250. 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.

251. 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.

252. 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.

253. 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.

254. 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.

255. 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.

256. De VVP wijst er op dat het beroep tegen een beslissing van de gemeenteraad over de wegeis 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.

257. 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.

258. 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.

259. 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.

260. 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.

261. 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.

262. 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.

263. 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 milieuvoorwaarden. (p. 8 advies)

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

264. 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).

C.2. Bespreking advies van de Raad van State

265. 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 vergunningsluik. 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.

266. 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.

267. De Raad uit bedenkingen bij het gebruik van de figuur van de stilzwijgende weigering van vergunningsaanvragen en van de stilzwijgende inwilliging 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.

268. 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 niet 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 uitvoeringsplan, 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 opportuniteitskritiek 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.

269. 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°, en artikel 2.2.23, §2, eerste lid, 3° 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 opportuïteïtskritiek 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.

270. 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 bouwovertreden 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 decreettekst 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”*.

271. 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)."*

Tijds winst 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 tijds winst, 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 zinnigere 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 opportuiniteitskritiek dan als strikte wettigheidskritiek ten opzichte van het omgevingsbesluit.

272. De Raad formuleert enkele algemene en artikelsgewijze opmerkingen met betrekking tot de wijzigingen aan het Omgevingsvergunningsdecreet die naar aanleiding van het Wasserij-site-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.

273. 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.

D. BEVOEGDHEID VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMSE GEWEST

Conform art. 6, §1, van de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen zijn de gewesten, elk op hun grondgebied, bevoegd voor:

- de ruimtelijke ordening (art. 6, §1, I) inclusief het vergunningenbeleid en de ruimtelijke planning;
- de bescherming van het leefmilieu (art. 6, §1, II) inclusief het vergunningenbeleid, de landinrichting en het natuurbehoud (art. 6, §1, III).

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1. Bevoegdheidsbepaling

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning

Artikel 2. Art. 2 OVD – Definities

De definities in het OVD worden aangevuld met volgende definities (Wijzigingsdecreet punt 1°):

Aanvraag (1°)

De term aanvraag wordt voortaan als generieke term gehanteerd voor de aanvraag, het verzoek of het ambtshalve initiatief waarmee een aanvrager een of een (toegelaten) combinatie van volgende inhoudelijke elementen wenst te verkrijgen:

- een aanvraag van een omgevingsvergunning;
- een aanvraag tot bijstelling van de voorwaarden opgelegd in de omgevingsvergunning;
- een aanvraag tot bijstelling van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA;
- een aanvraag tot bijstelling of tot opheffing van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden;
- een aanvraag tot bijstelling van de nog niet volledig uitgevoerde omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen;
- een aanvraag tot gedeeltelijke of gehele schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA;
- een aanvraag tot opheffing van een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden;
- een aanvraag tot afwijking van de milieuvoorwaarden;
- een aanvraag tot vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft;
- een aanvraag tot evaluatie en eventuele bijstelling van de milieuvoorwaarden;
- een omgevingsbesluit;

Aanvrager (2°)

Dit is de persoon of instantie die een of een combinatie van bovenvermelde inhoudelijke elementen wenst te bekomen.

Analoge beveiligde zending (3°)

Ook deze definitie is nieuw in die zin dat ze de huidige analoge vormen van beveiligde zending samenneemt. Dit zijn het aangetekend schrijven en de afgifte tegen ontvangstbewijs.

De delegatie die gegeven werd aan de Vlaamse Regering, betrof de uitwerking van een kennisgeving via het Omgevingsloket – en slaat bijgevolg op een digitale beveiligde zending.

Andere vormen van analoge beveiligde zendingen of een delegatie om deze te bepalen, worden dan ook niet opgenomen.

Beroepsindiener (4°)

Dit begrip spreekt ergens voor zich: dit is de persoon die een administratief beroep instelt, conform de bepalingen van dit decreet.

Beveiligde zending (6°)

De huidige definitie van beveiligde zending wordt geactualiseerd en houdt nu rekening met een operationeel Omgevingsloket.

Deze term omvat, als generieke term, voortaan de analoge beveiligde zending en de digitale beveiligde zending.

Definitieve beslissing (8°)

Hier wordt teruggegrepen naar de definitie, zoals deze gold op het moment van invoering van de omgevingsvergunning.

De wijziging die werd doorgevoerd door het decreet van 8 december 2017⁸⁶, meer bepaald, het opnieuw opnemen van de mogelijkheid tot verdere exploitatie, wordt niet langer opgenomen in de definities, maar wordt nu afzonderlijk behandeld in hoofdstuk 5, (nieuwe) afdeling 4.

Digitale beveiligde zending (9°)

Zoals de definitie van analoge beveiligde zending is deze definitie nieuw in die zin dat ze de huidige vormen van digitaal werken onderschrijft.

De delegatie die door de (vigerende) definitie van beveiligde zending aan de Vlaamse Regering werd gegeven, betrof de uitwerking van een kennisgeving via het Omgevingsloket. Dit Omgevingsloket is thans operationeel, en staat in voor beveiligde zendingen. Vandaar dat dit uitdrukkelijk als digitaal beveiligde zending aangeduid wordt.

Daarnaast blijft de delegatie aan de Vlaamse Regering behouden, omdat men niet bij voorbaat bepaalde toekomstige technologieën of digitale applicaties zou willen uitsluiten.

MER (11°)

De afkorting MER wordt opgenomen voor het begrip milieueffectrapport over een project als vermeld in artikel 4.1.1, 9°, van het DABM, zoals vermeld in artikel 6 van het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage. Een screening of een ontheffing van de project-MER-verplichting is dus geen MER met hoofdletters.

Omgevingsbesluit (12°)

Samengevat betreft een omgevingsbesluit een beslissing over een omgevingsvergunning op grond van een aanvraag tot wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Een uitgebreidere generieke definitie wordt opgenomen in artikel 7.4.4/2 van de VCRO. In de artikelen 7.4.4/3 tot en met 7.4.4/5 van de VCRO wordt het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit afgebakend.

Omgevingsloket (13°)

De vigerende decreetstekst spreekt over "het door Vlaanderen ter beschikking gestelde digitaal systeem".

Dit systeem is ondertussen wijd bekend als het 'Omgevingsloket'.

Omgevingsveiligheidsrapport (14°)

Veiligheidsrapport over een project als vermeld in artikel 4/1.1.1, eerste lid, 5°, van het DABM zoals vermeld in artikel 62 van het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage.

Ondersteuner (16°)

⁸⁶ Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, B.S. 20/12/2017.

Het betreft een algemene definitie voor alle personen die andere personen bijstaan bij het doorlopen van de decretaal bepaalde procedures. Bv. een architect die een aanvraag indient voor een bouwheer, een advocaat of ander raadgever die een bezwaar of beroep indient voor diens cliënt, het personeelslid van een studiebureau dat bijkomende informatie verschaft aan de vergunningverlenende overheid. De term ondersteuner komt terug in nieuw artikel 14/3 over gegevensverwerking en in de gewijzigde bepalingen over het digitaal indienen van bezwaren of beroepen.

Project (17°)

De huidige definitie wordt hier behouden, maar beperkt verduidelijkt in die zin dat het verkavelen van gronden aangevuld kan worden met de handelingen, het wijzigen van de vegetatie of de exploitatie *die de verkaveling bouwrijp maken*.

Ruimtelijk veiligheidsrapport (18°)

Veiligheidsrapport over een project als vermeld in artikel 4/1.1.1, eerste lid, 9°, van het DABM zoals vermeld in artikel 62 van het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage.

Screening (19°)

Deze term vervangt het begrip project-m.e.r.-screening zoals gebruikt in het vigerende Omgevingsvergunningsdecreet. De nieuwe term wordt overgenomen uit artikel 6 van het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage.

Vergunninghouder (22°)

Dit is de persoon aan wie vergunning werd verleend of in voorkomend geval aan wie de vergunning werd overgedragen. De omgevingsvergunning heeft immers een zakelijk karakter. Bovendien kan een omgevingsvergunning die geen betrekking heeft op een vergunningsplichtige exploitatie van een IIOA zonder plichtplegingen worden overgedragen. Van de overdracht van een omgevingsvergunning die wel betrekking heeft op een vergunningsplichtige exploitatie van een IIOA, moet de bevoegde overheid en het CBS in kennis worden gesteld.

Daarnaast wordt ook bevestigd dat de houder van een vergunning voor de exploitatie van een IIOA geacht wordt de exploitant te zijn.

De definities van gemeentelijke, provinciale en gewestelijke projecten is niet langer opgenomen in dit artikel dat de definities bevat, maar de bepaling is opgenomen in het artikel dat de bevoegdheidsregeling bevat.

Definities die niet behouden blijven, betreffen:

- gemeentelijke projecten
- provinciale projecten
- Vlaamse projecten

Deze definities bevatten louter een delegatie aan de Vlaamse Regering om deze projecten te bepalen. Aangezien dit handelt over de bevoegdheid, wordt de delegatie voortaan in dat artikel opgenomen.

Daarnaast wordt de datum van het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid vervolledigd. (Wijzigingsdecreet punt 2°)

Artikel 3. Art. 2 OVD – afstemming definities modernisering MER

Dit artikel herneemt de inhoud van artikel 2 van het voorontwerp, maar stemt de verwijzing naar het DABM af op de wijziging van het DABM bij decreet van ... mei 2024 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage. Zowel dit laatste decreet als onderhavig ontwerpdecreet

treden elk pas in werking op nader te bepalen datum. Bijgevolg kan het zijn dat dit ontwerpdecreet na goedkeuring door het parlement in werking treedt voor of na de inwerkingtreding van het decreet betreffende de milieueffectrapportage. In het eerste geval moeten de artikels met verwijzing naar de huidige versie van het DABM in werking treden. In het tweede geval moeten de artikels met verwijzing naar het gewijzigde DABM in werking treden.

Artikel 4. Art. 3 OVD – Technische aanpassing

Dit artikel is een kleine technische correctie (vervollediging van de datum van het decreet van 15 juli betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid) in het doelstellingenartikel (artikel 3) van het OVD.

Artikel 5. Art. 4 OVD – Technische aanpassing

De terminologie in het subsidie-artikel (vigerend artikel 4) wordt afgestemd met het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, waarin alleen gemeenten en OCMW's lokale besturen worden genoemd. Aldus wordt gesproken over "gemeenten en provincies".

Daar het decreet reeds meerdere jaren in werking is getreden, is het niet langer nodig om te spreken over 'de voorbereiding en organisatie' van dit decreet. De formulering wordt dan ook geactualiseerd.

Artikel 6. Art. 5 OVD – Technische aanpassing

Dit artikel is een kleine technische correctie in vigerend artikel 6 van het OVD en betreft het vervolledigen van de datum van het decreet van 15 juli betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.

Artikel 7. Art. 7 OVD – Verhouding vergunnings- en meldingsplicht

➤ Punt 1°

Als een project zowel aan de meldings- als aan de vergunningsplicht is onderworpen, dient een vergunning te worden gevraagd die vervolgens geldt als aktename voor dat deel van het project dat meldingsplichtig is. Er is dus geen afzonderlijke melding en aktename vereist.

Wel wordt verduidelijkt dat als de vergunning wordt geweigerd, er aan de melding geen verder gevolg wordt gegeven. Zie ook vigerend artikel 34, 48 en 107. Door dit op te nemen in het algemeen deel, wordt verduidelijkt dat deze regeling geldt zowel in eerste aanleg als in administratief beroep.

➤ Punt 2°

Ook de koppelingsregeling van meerdere vergunning- en meldingsplichten blijft in dit artikel gecentraliseerd.

Wel wordt duidelijk gemaakt dat de koppeling de combinatie betreft van (al naar gelang het geval) vergunning- of meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen, de exploitatie van een IIOA, kleinhandelsactiviteiten, of vegetatiewijzigingen of met andere woorden de combinatie RO-milieu-kleinhandel-vegetatie.

Eenzijds geldt de verplichte koppeling bijgevolg niet voor intern samenhangende handelingen of exploitaties.

De interne samenhang (bv. samenhang van rubrieken; samenhang van stedenbouwkundige handelingen zoals bouw en ontbossing) komt aan bod bij inhoudelijke behandeling van de vergunning- of meldingsaanvraag.

Hierdoor moet de aanvraag niet onontvankelijk verklaard worden als men tijdens de vergunningsprocedure tot de vaststelling komt dat er ook een reliëfwijziging aan de orde is.

In die gevallen kan de aanvraag aangevuld worden met de nodige gegevens rond deze vergunningsplicht dan wel kan de aanvraag geweigerd worden. Anderzijds geldt de verplichte koppeling niet voor verkavelingsaanvragen. De regels over het verval van een omgevingsvergunning voor verkavelen van gronden enerzijds en overige omgevingsvergunningen anderzijds zijn sterk verschillend (zie huidig art. 99 e.v. OVD). Om deze reden zou het juridisch te complex worden om deze aanvragen samen in één dossier in te dienen en te vergunnen.

➤ Punt 3°

Vigerend paragraaf 2 bevat de verplichting tot gezamenlijke indiening. Hierop is 1 uitzondering voorzien, namelijk het aanvragen of melden van stedenbouwkundige handelingen en exploitatie van IIOAs die alleen nodig zijn tijdens de uitvoeringsfase van het project.

Deze paragraaf geeft reeds aan dat als voor het project een MER moet worden opgesteld en het MER relevante uitspraken doet over de uitvoeringswijze, er gestreefd moet worden naar een gezamenlijke indiening voor wat betreft de aspecten die in het MER worden behandeld.

In een arrest van 27 oktober 2022 oordeelde de RvVb⁸⁷ dat mogelijke milieueffecten van de handelingen of exploitatie tijdens de uitvoeringsfase (i.c. van een bronbemaling) beoordeeld moeten worden bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een project, ook al laat het Decreet toe dat de aanvraag voor die handelingen of exploitatie kan gebeuren tijdens de uitvoeringsfase van dat project.

Het behoort tot de essentie van de milieueffectenbeoordeling dat een voorgenomen project aan een screening van de milieueffecten wordt onderworpen alvorens een vergunning wordt verleend. De milieueffectbeoordeling heeft tot doel de bevoegde overheid toe te laten de weerslag van het gehele project op de mens en het leefmilieu na te gaan.

Deze regeling wordt nu ook decretaal verankerd: als voor het project een screening van de milieueffecten nodig is, behandelt deze screening ook de milieueffecten van de uitvoeringsfase.

Dit artikel is opgenomen in hoofdstuk 1 (Algemene bepalingen); niet in hoofdstuk 2 (de procedure in eerste administratieve aanleg) of in hoofdstuk 3 (De procedure in administratief beroep.)

Met andere woorden, deze bepaling geldt zowel in eerste aanleg als in beroep.

Artikel 8. Art. 8 OVD – Projectvergadering

Voorliggend artikel optimaliseert de regeling rond de projectvergadering, waarbij wordt gezocht naar een evenwicht tussen verplichting, flexibiliteit en werklust die dit met zich mee brengt.

Thans kan de projectvergadering zowel de voorbereiding van de aanvraag in haar geheel als de ruimtelijk beperkte impact van bepaalde handelingen van algemeen belang betreffen.

De verplichting om – in het kader van de vergunningsaanvraag – in te gaan op het verzoek wordt nu veel duidelijker gesteld, mits een voldoende uitgewerkte projectstudie voorligt. (punt 4°)

In het kader van handelingen van algemeen belang met een ruimtelijk beperkte impact wordt de projectvergadering als voorafgaande procedurestap vervangen.

⁸⁷ RvVb 27 oktober 2022, nr. RvVb/A/2223/0160.

De vraag aan de minister kan als afzonderlijke aanvraag dan wel als wijzigingslus binnen de vergunningsprocedure – naar analogie met afwijkingen op VLAREM II waarover de minister uitspraak doet.
Daarnaast wordt ook voorzien dat de bevoegde omgevingsambtenaar in kan gaan op het verzoek tot projectvergadering. (punt 5°)

Zo is er niet langer sprake van een realistische projectstudie, maar over een voldoende uitgewerkte projectstudie. Het is van belang dat duidelijk is wat men met het project wil bereiken, niet zozeer of een project financieel realistisch is, naar vergunbaarheid toe realistisch is. Deze vragen zijn of niet aan de orde, of ter beoordeling tijdens de vergunningsprocedure zelf. (punten 2° en 4°)

Deze regeling staat er niet aan in de weg dat de bevoegde overheid de gemeente kan vragen om informatie te verstrekken over het project of de projectvergadering voordat de projectvergadering gehouden wordt.

Dit kan in de vorm van een infomarkt of infostand in gemeentehuis zijn. Hierover worden geen bepalingen opgenomen, zodat hier ook geen vormvereisten aan verbonden zijn (in tegenstelling tot bv. de informatievergadering tijdens het openbaar onderzoek).

Delegatie wordt gegeven aan de Vlaamse Regering om nadere regels te bepalen inzake de projectvergadering. Ze kan hierbij de inhoud van het verzoek vastleggen en het toepassingsgebied beperken. Hierdoor kan ze rekening houden met de nodige flexibiliteit en de beschikbare capaciteit binnen de bevoegde overheid en adviesinstanties. (punt 6°)

De bevoegde overheid zal niet langer geregeld zijn in artikel 15, maar in artikel 17. Dit noodzaakt een aanpassing van de verwijzing hiernaar. (punt 1° en 4°)

Artikel 9. Opschrift hoofdstuk 1, afdeling 4

Het opschrift van hoofdstuk 1, afdeling 4 (Aanwijzing gemeentelijke, provinciale en gewestelijke omgevingsambtenaar) wordt vervangen.

Deze afdeling zal voortaan de bepalingen bevatten met betrekking tot de omgevingsambtenaren en omgevingsvergunningscommissies

Artikel 10. Art. 9 OVD – Gemeentelijke omgevingsambtenaar

Voorliggend artikel voert enkele optimalisaties door aan de regeling inzake de gemeentelijke omgevingsambtenaar.

➤ Punt 1°

Zo is er in de vigerende versie (paragraaf 1, tweede lid) sprake van aangestelde ambtenaar of ambtenaren – terwijl er bij provinciale omgevingsambtenaar gesproken wordt over aangestelde personeelsleden.

Het gebruik van de term 'ambtenaren' wekt de indruk dat het alleen over statutaire ambtenaren zou kunnen gaan, terwijl het niet de bedoeling is geweest om contractuele personeelsleden uit te sluiten. Vandaar dat overgestapt wordt naar de term personeelslid.

De vereiste dat het personeelslid of de personeelsleden samen over voldoende kennis hebben van zowel de ruimtelijke ordening als het milieu, blijft behouden.

Ook wordt de term "aangewezen" gebruikt omdat het gaat over een aanwijzing onder de bestaande personeelsleden. Niemand wordt aangeworven als omgevingsambtenaar. Men wordt aangeworven als personeelslid, en onder die personeelsleden (of ambtenaren) worden omgevingsambtenaren aangewezen. Het stopzetten van een aanwijzing kan dus ook. Dat is geen ontslag of sanctie.

➤ Punt 2°

Conform het decreet Lokaal Bestuur van 22 december 2017 wordt niet langer gesproken over 'gemeentesecretaris'. Deze functie is vervangen door de 'algemeen directeur' die voortaan hier ook gehanteerd wordt.

De maximale duur van 12 maanden wordt behouden bij de algemeen directeur. Bij de waarnemende gemeentelijke omgevingsambtenaar wordt een termijn toegevoegd, nl. van 24 maanden. Deze termijn wordt in artikel 143, §1 Omgevingsvergunningsbesluit vereist als relevante aantoonbare beroepservaring om als gemeentelijke omgevingsambtenaar te kunnen worden aangewezen. Iemand die gedurende maximum 24 maanden als waarnemend omgevingsambtenaar werd aangewezen, kan aansluitend mogelijks als vast ambtenaar worden aangewezen. Deze termijnen dienen bijkomend aaneengesloten te zijn. Aldus wordt duidelijk hoe gerekend moet worden in geval van afzonderlijke verlofperiodes.

Delegatie wordt gegeven aan de Vlaamse Regering om de kwaliteitseisen te bepalen waaraan de waarnemende omgevingsambtenaar moet voldoen.

Voorliggend artikel beoogt een tegenstrijdigheid op te lossen die zich voordoet tussen artikel 9/1 van het Decreet en artikel 103, §1, van het Provinciedecreet.

Artikel 103, §1, van het Provinciedecreet stelt dat: "§1. De personeelsleden oefenen hun ambt op een loyale en correcte wijze uit. De personeelsleden zetten zich op een actieve en constructieve wijze in voor de realisatie van de opdracht en de doelstellingen van de provincie ..." wat de onafhankelijkheid en neutraliteit uit artikel 9/1 van het Decreet in het gedrang kan brengen.

Deze wijziging beoogt het onafhankelijke en neutrale statuut van de provinciale omgevingsambtenaar extra te beschermen door deze tegenstrijdigheid weg te werken.

Artikel 11. Art. 10 OVD – GOA

Het tweede lid van artikel 10 van het Omgevingsvergunningsdecreet spreekt over aangestelde ambtenaar of ambtenaren – terwijl er bij provinciale omgevingsambtenaar gesproken wordt over personeelsleden.

Het gebruik van de term 'ambtenaren' wekt de indruk dat het alleen over statutaire ambtenaren zou kunnen gaan, terwijl het niet de bedoeling is geweest om contractuele personeelsleden uit te sluiten. Vandaar dat overgestapt wordt naar de term personeelslid.

Artikel 12. Nieuw art. 10/1 – OVC

Uit de evaluatiestudie blijkt dat de meerwaarde en de rol van de OVC niet in vraag wordt gesteld.

De oprichting, samenstelling en werking van de OVC's is echter momenteel opgenomen bij de algemene bepalingen van de vergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg.

Deze commissies spelen ook een rol in de procedure in administratief beroep. Het is dan ook logischer om de oprichting, samenstelling en werking te regelen bij de inleidende bepalingen waar ook de aanwijzing en rol van de omgevingsambtenaren is geregeld.

Voorliggend artikel herneemt dan ook huidige regeling (vigerend artikel 16), met juist die nuance dat de delegatie aan de Vlaamse Regering om te bepalen wanneer om de OVC advies gevraagd moet worden, verschoven is naar het artikel rond advisering.

Met andere woorden, voorliggend artikel beperkt zich tot de oprichting, werking en samenstelling – op decretaal niveau- van de OVC.

De concrete samenstelling, meer bepaald het aantal leden en deskundigen, wordt bepaald in het Omgevingsvergunningsbesluit. Bij het uitwerken van wijzigingen daaraan zal rekening gehouden worden met de vraag om de deputaties zelf te laten beslissen welke deskundigheid nodig is voor de POVC.

Wel zal hier een bepaalde verhouding tussen adviesinstanties en deskundigen in acht genomen moeten worden, om de expertise van de adviesinstanties te kunnen blijven honoreren.

Daarnaast wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering opgenomen om te bepalen dat sommige adviesinstanties geen deel uitmaken van de OVC.

Hierbij kan gedacht worden aan het ASTRID-advies. Sinds 1998 staat ASTRID in voor de uitbouw, het beheer en het onderhoud van een radio- en pagingnetwerk en meldkamers ten behoeve van alle hulp- en veiligheidsdiensten. Voor een brandweerman, politieagent of verpleegkundige is het immers uiterst belangrijk overal te kunnen communiceren – in steden, op het platteland en ook in uw buurt. Het ASTRID-advies betreft indoor-radiodekking, en heeft stedenbouwkundig of milieukundig geen impact.

Artikel 13. Opschrift hoofdstuk 1, afdeling 5, OVD

Het opschrift van hoofdstuk 1, afdeling 5 (Omgevingsfonds en dossiertaksen) wordt vervangen. Deze afdeling zal voortaan enkel de bepalingen bevatten met betrekking tot het Omgevingsfonds.

Artikel 14. Art. 12 OVD – Dossiertaksen

Het bestaande artikel over de dossiertaksen wordt opgeheven. Een nieuwe regeling hierover wordt ingevoegd in de bepalingen over de modulaire vergunningsprocedure die van toepassing zijn op de procedure in eerste administratieve aanleg en op de procedure in administratief beroep.

Artikel 15. Opheffing hoofdstuk 1, afdeling 6, OVD

Hoofdstuk 1, afdeling 6 (Administratieve lus) wordt opgeheven. De regeling met betrekking tot de administratieve lus én de wijzigingslus wordt ingevoegd in de bepalingen over de modulaire vergunningsprocedure die van toepassing zijn op de procedure in eerste administratieve aanleg en op de procedure in administratief beroep.

Artikel 16. Opschrift hoofdstuk 1, afdeling 8, OVD

Het opschrift van hoofdstuk 1, afdeling 8 (Digitalisering) wordt vervangen. Deze afdeling zal voortaan de bepalingen bevatten met betrekking tot

- 1) digitalisering,
- 2) openbaarmaking en opvraging van gegevens, en
- 3) gegevensverwerking

Artikel 17. Art. 14/1 OVD – Digitalisering

Voorliggend artikel trekt volop de kaart van de digitalisering.

➤ Paragraaf 1

Zo wordt vooreerst gesteld dat alle aanvragen of meldingen geregeld in dit decreet, digitaal moeten worden ingediend.

Aangezien er een Franstalige versie van het omgevingsloket beschikbaar is voor inwoners van faciliteitengemeenten, is de uitzondering dat zij analoge aanvragen mogen indienen, niet langer nodig.

Vervolgens wordt gesteld dat ook het verder verloop van de procedure in principe digitaal verloopt. Er wordt een delegatie voorzien aan de Vlaamse Regering om te bepalen welke procedures of onderdelen daarvan analoog verlopen of kunnen verlopen. Aldus blijft er een mogelijkheid om bepaalde procedures voorlopig nog analoog te laten verlopen, totdat het Omgevingsloket hierop aangepast is. Zo kan bv. gedacht worden aan het indienen van een analoog beroep of aan het doorlopen van een projectvergadering, waarbij een link gemaakt moet worden met een latere vergunningsaanvraag. Ook het indienen van een bezwaar of beroep door het betrokken publiek, wanneer het daarvoor geen beroep doet op ondersteuners, is een onderdeel van de vergunningsprocedure dat nog analoog kan verlopen.

➤ Paragraaf 2

Deze paragraaf bevat twee delegaties aan de Vlaamse Regering. Zo kan de Vlaamse Regering nadere regels uitwerken in geval van onbeschikbaarheid wegens technische storingen van het Omgevingsloket; delegatie die vandaag opgenomen is in vigerend artikel 14/1, vijfde lid. Ook kan de Vlaamse Regering bepalen welke stukken digitaal geraadpleegd kunnen worden op het Omgevingsloket, en de termijnen van raadpleging.

Artikel 18. Art. 14/2 OVD – Onbeschikbaarheid interne digitale dossierbehandelingssystemen

Geïnspireerd op de huidige bepalingen van artikel 14/1 (onbeschikbaarheid van het omgevingsloket) voegen we een nieuw artikel toe dat regelt wat er gebeurt als een dossierbehandelingssysteem van een gemeente, provincie of Vlaanderen buiten gebruik is.

De Vlaamse Regering kan nadere regels uitwerken in geval van onbeschikbaarheid wegens technische storingen van het interne digitale dossierbehandelingssysteem van een gemeente, een provincie of de Vlaamse overheid, en hierbij de termijnen van de procedures, vastgelegd bij of krachtens dit decreet, opschorten of verlengen voor de duur van de technische storingen, per gemeente, per provincie of voor heel Vlaanderen.

Op basis van deze decretale machtiging kan de Vlaamse Regering een regeling uitwerken in het Omgevingsvergunningbesluit, dan welk telkens afzonderlijk (per overmachtssituatie) regels uitvaardigen.

Bij het uitwerken van deze machtiging zal de nodige voorzichtigheid aan de dag gelegd moeten worden, om de situaties te vatten die met voorliggende regeling bedoeld worden.

Als de Vlaamse Regering een algemene regeling uitwerkt, zou ze het vaststellen van concrete gevallen van technische storingen kunnen delegeren. Zo is dit ook gebeurd bij de huidige regeling wegens het onbeschikbaar zijn van het Omgevingsloket. De concrete gevallen moeten daar ook niet steeds door de Vlaamse Regering vastgesteld worden. De algemene regels werden wel vastgelegd door de Vlaamse Regering.

Artikel 19. Art. 14/3 OVD – Openbaarmaking gegevens

Voorliggend artikel voorziet dat aangebrachte stukken (aanvraag, initiatief, bezwaar, beroep) en de bijbehorende documenten op het Omgevingsloket openbaar zullen worden gemaakt.

De actieve openbaarmaking naar derden toe geldt slechts ten tijde van een eventueel openbaar onderzoek en tijdens de beroepstermijn (zowel de termijn om administratief beroep als beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen in te stellen).

De als vertrouwelijk opgeladen stukken (addendum F1) worden (als ze terecht zo zijn bestempeld) niet aan het betrokken publiek getoond, net als de namen en adressen die in specifiek daarvoor vermelde velden worden opgenomen.

Ook bezwaren en beroepen worden openbaar gemaakt, met dien verstande dat de openbaarmaking geldt ten opzichte van de aanvrager, bevoegde overheid en adviesinstanties, en niet aan derden.

Voor wat betreft het vergunde verkavelingsplan en hierbij horende voorschriften wordt decretaal bepaald dat deze vanaf het moment dat een vergunning wordt verleend, vrij beschikbaar zijn en de opsteller afstand doet van zijn auteursrecht op dit plan en deze voorschriften.

Dat de opsteller van het verkavelingsplan en van de verkavelingsvoorschriften afstand doet van zijn auteursrecht daarop nadat een definitieve omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden werd verleend, is nodig gelet op het hybride karakter van deze vergunning. Enerzijds verleent de vergunning een individueel recht tot bouwen aan de begunstigde ervan. Anderzijds hebben het verkavelingsplan en de verkavelingsvoorschriften een verordenend

karakter, omdat ze aangeven onder welke voorwaarden een grond bebouwd mag worden. Dit plan en de voorschriften moeten dus vrij beschikbaar zijn. De Vlaamse Regering een machtiging om te bepalen welke gegevens niet openbaar gemaakt zullen worden.

In zijn advies stelt de afdeling wetgeving van de Raad van State enkele vragen over de wisselwerking tussen advisering, het openbaar onderzoek, de wijzigingslus en de openbaarheid van gegevens, ten aanzien van belanghebbenden.

Belanghebbende derden zullen door de ontworpen regeling niet in een situatie kunnen terechtkomen waarin zij geen kennis hebben van het voorwerp en de contouren van de aanvraag waarover een beslissing door de bevoegde overheid wordt genomen.

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

Afhankelijk van de inhoud van de wijzigingslus zal een eerste dan wel een opvolgend **openbaar onderzoek** gehouden kunnen worden.

Is reeds een openbaar onderzoek gehouden en wordt pas nadien een wijzigingslus toegepast, dan zal de bevoegde overheid oordelen aan de hand van de criteria in het decreet of een tweede openbaar onderzoek (over het gewijzigde dossier) nodig is (artikel 30). Als een openbaar onderzoek wordt gehouden, dan wordt dat steeds gehouden over de op dat ogenblik laatste projectversie. Die projectversie kan ook niet wijzigen in de loop van het openbaar onderzoek.

Enkel de laatste projectversie wordt actief getoond tijdens OO en beroepsperiode. Alle vorige projectversies blijven uiteraard bewaard. Ze kunnen geconsulteerd worden via de gewone regels rond openbaarheid van bestuur.

Beschikbare **adviezen** zullen eveneens ook openbaar gemaakt worden. Dit betreft immers bijbehorende documenten. Let wel, de Vlaamse Regering kan hier nadere regels over vastleggen, en bv. bepalen dat uitgebrachte adviezen onmiddellijk zichtbaar zijn voor de rechtstreeks betrokkenen in het dossier: de aanvrager en de derde beroepsindienaar. Dit in het kader van het oplossingsgericht werken. Adviezen zullen maar ter inzage worden gelegd, voor zover de overheid waarbij het dossier ter inzage ligt, de dag voor de begindatum van het openbaar onderzoek over deze documenten beschikt.

Uitspraak over de ontvankelijkheid en volledigheid worden voortaan pas gedaan in de vergunningsbeslissing zelf. Deze wordt actief bekend gemaakt tijdens de beroepsperiode.

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

Verlengingen van de beslissingstermijn worden – zoals reeds voorzien in de huidige regeling – alleen bekendgemaakt aan de rechtstreeks betrokkenen in het dossier. Derden zullen hiervan kennis nemen door de bekendmaking van de beslissing.

Artikel 20. Nieuw art. 14/4 OVD – Gegevensverwerking

Dit artikel voegt een nieuw artikel 14/4 toe aan het Decreet.

In een aantal adviezen naar aanleiding van andere regelgevende initiatieven koppelde de afdeling Wetgeving van de Raad van State de verwerking van persoonsgegevens aan artikel 22 van de Grondwet. Dit artikel 22 legt op dat voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke

schending van het recht op het privéleven, het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nagestreefd.

Volgens de Raad van State impliceert dit dat, indien men elementen rond gegevensverwerking wil delegeren, de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens door de wetgever/decreetgever moeten worden vastgelegd. Het gaat om de volgende elementen:

- 1°) de categorie van verwerkte gegevens;
- 2°) de categorie van betrokken personen;
- 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling;
- 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens;
- 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

Daarnaast schrijft artikel 6.3 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (afgekort AVG) voor dat regelgeving die de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 6.1, punt c) of punt e) van de AVG omkadert, naast deze elementen ook de verwerkingsverantwoordelijken en de verwerkingsactiviteiten en -procedures, waaronder maatregelen om te zorgen voor een rechtmatige en behoorlijke verwerking, moet vermelden.

Met de invoering van nieuw hoofdstuk 10/1 in het Omgevingsvergunningsdecreet wordt aan deze eisen met betrekking tot erkenningen tegemoetgekomen.

Paragraaf 1 Paragraaf 1 legt vast dat de bevoegde overheden en het Departement Omgeving optreden als verwerkingsverantwoordelijken of als ontvangers voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van dit decreet. Daarnaast kan de Vlaamse Regering de overheden of instanties aanduiden die verwerkingsverantwoordelijken of ontvangers. Het gaat hier om overheden en instanties die reglementair een rol krijgen in het vergunningenproces. Dit gaat onder andere over adviesinstanties.

Ten slotte bepaalt deze paragraaf dat de verwerking noodzakelijk is

- voor de vervulling en uitvoering van een taak van algemeen belang die aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen (art. 6, 1, e) AVG, voor de taken inzake dossierafhandeling) en
- om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust in het kader van specifieke technische verwerkingen (art. 6, 1, c) AVG, voor o.a. de verwerking in het Omgevingsloket).

de vervulling van een taak van algemeen belang die aan de verwerkingsverantwoordelijken is opgedragen.

Paragraaf 2, eerste lid, bevat de categorieën van betrokken personen waarop de verwerking van persoonsgegevens betrekking heeft:

- 1) de aanvragers en hun ondersteuners
Ondersteuners kunnen in deze architecten zijn, maar ook milieucoördinatoren of studie bureaus die een aanvrager helpen met het voorbereiden en opvolgen van zijn aanvraag.
- 2) de exploitanten;
- 3) de personen die standpunten, opmerkingen of bezwaren indienen gedurende het openbaar onderzoek
- 4) de personen die een beroep indienen en hun ondersteuners
De personen die een beroep kunnen indienen worden vermeld in artikel 52 van het Omgevingsvergunningsdecreet.
- 5) de personen die vermeld worden in de gegevens of documenten die gevoegd worden bij de procedure.
Hierbij kan gedacht worden aan de naam van de architect die een plan heeft opgesteld en zijn naam op dat plan (en niet elders) heeft vermeld.

Paragraaf 2, tweede lid, bevat de categorieën van verwerkte gegevens. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen basis- en achtergrondidentificatiegegevens.

De categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens wordt bepaald paragraaf 2, derde en vierde lid.

Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een tabel, om de toegang overzichtelijk weer te kunnen geven.

Paragraaf 3 bevat de met de verwerking nagestreefde doelstelling, meer bepaald het vervullen van de taken opgenomen in dit Omgevingsvergunningsdecreet en de besluiten van de Vlaamse Regering die in uitvoering van dit decreet zijn genomen, die strekken tot het beoordelen en opvolgen van aanvragen voor een omgevingsvergunning, standpunten, opmerkingen, bezwaren en beroepen en meldingen.

De term 'aanvraag' moet hierbij gelezen worden in de betekenis die het OVD daaraan geeft.

Aanvraag wordt gedefinieerd als "*de aanvraag, het verzoek of het ambtshalve initiatief waarmee een of een combinatie van de procedures, vermeld in artikel 15, wordt opgestart*"

Dit ontworpen artikel 15 OVD lijst volgend inhoudelijke elementen op:

- 1° een omgevingsvergunning als vermeld in artikel 6;
- 2° een bijstelling van de voorwaarden die opgelegd zijn in de omgevingsvergunning, als vermeld in artikel 82;
- 3° een bijstelling van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit als vermeld in artikel 83;
- 4° een bijstelling van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden als vermeld in artikel 84 tot en met artikel 86;
- 5° een bijstelling van de nog niet volledig uitgevoerde omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen als vermeld in artikel 86/1;
- 6° een hernieuwing van een omgevingsvergunning van bepaalde duur als vermeld in artikel 91;
- 7° een gedeeltelijke of gehele schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit als vermeld in artikel 91/1;
- 8° een opheffing van een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden als vermeld in artikel 91/2;
- 9° een afwijking van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden als vermeld in artikel 91/11;
- 10° een vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft als vermeld in artikel 91/13;
- 11° een evaluatie en eventuele bijstelling van de milieuvoorwaarden als vermeld in artikel 5.4.12 DABM;
- 12° een omgevingsbesluit als vermeld in artikel 2, eerste lid, 12°.

De gegevensverwerking in het kader van procedures voor schorsingen en opheffingen zijn aldus eveneens gevat door voorliggend art. 14/4.

Paragraaf 4 bepaalt de bewaartermijn voor de persoonsgegevens.

Conform het advies van de Raad van State wordt hier een onderscheid gemaakt tussen de persoonsgegevens van rechtstreeks betrokkenen, zoals de aanvragers, en de persoonsgegevens van de bezwaar- of beroepsindieners.

Voor die laatste categorie werd in een eerdere versie van de memorie verwezen naar artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Volgens de Raad van State, afdeling Wetgeving, kan de bewaartermijn niet worden bepaald door

een selectiecommissie die selectieregels opstelt. Zoals vermeld behoort de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens tot de essentiële elementen van de regeling van de verwerking van persoonsgegevens die door de decreetgever zelf moeten worden bepaald.

Eerste lid

De onbeperkte bewaartermijn van de persoonsgegevens van de rechtstreeks betrokken personen (en hun ondersteuners) wordt gebillijkt en beschouwd als niet onevenredig ten opzichte van de vermelde doelstellingen.

Deze bepaling geldt "in het kader van beslissingen inzake omgevingsvergunningen of inzake aktenames van meldingen". Dus niet enkel voor positieve vergunningsbeslissingen, maar ook voor weigeringen, intrekkingen, aktenames e.d. Ook hier geldt immers het algemeen belang: bij een weigering van de verdere exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit na proef is het immers van belang te weten waarom de proefvergunning niet leidde tot een verdere exploitatie. Idem in geval geen akte wordt genomen van een melding, ook hier is het van belang te weten waarom een bepaalde IIOA niet geëxploiteerd mocht worden.

Tweede lid

Het bijhouden van persoonsgegevens van bezwaarindieners kan wel beperkt worden in de tijd. Daar wordt momenteel 30 jaar als decretale bewaartermijn ingeschreven. Er worden een aantal bepalingen ingeschreven die zorgen dat rekening wordt gehouden met de technologische mogelijkheden. Een illustratie hiervan is dat het vermoedelijk technisch mogelijk zal zijn om namen en adressen van bezwaarindieners te verwijderen wanneer ze in aparte velden zijn opgenomen, maar onmogelijk is om geautomatiseerd namen en adressen van bezwaarindieners te verwijderen wanneer deze gegevens als tekst in een vergunningsbeslissing zouden zijn opgenomen of als analoog honderden bezwaren werden ingediend die alle tegelijk gedigitaliseerd werden. Zo ook zou het anonimiseren van bezwaren in analoge dossiers van jaren geleden niet redelijk zijn in verhouding tot de kosten die dergelijke anonimisering met zich mee brengt.

Derde lid

Hier wordt bepaald dat de Vlaamse Regering kan differentiëren. Daarbij kan, om tegemoet te komen aan het advies van de Raad van State, de regering enkel kortere bewaartermijnen voorzien. Daardoor is de gedelegeerde materie niet essentieel van aard meer.

Paragraaf 5 geeft tot slot aan dat de Vlaamse Regering de nadere regels kan bepalen voor de verwerking van de persoonsgegevens, de beveiliging van die gegevens en de passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen.

Artikel 21. Nieuw artikel 14/5 OVD – opvraging van gegevens

Artikel 1.4.5.1.1 VLAREM II voorziet dat de vergunningverlenende overheid en de toezichthouder informatie kunnen opvragen bij de exploitant van een vergunde inrichting. Dit kan nuttig zijn om de naleving van de vergunningsvoorwaarden op te volgen of in kader van een evaluatie.

We voorzien in een algemene verplichting dat de vergunninghouder of -aanvrager gegevens en documenten binnen een bepaalde termijn over te maken aan de overheid en adviesinstanties, voor zover deze daar gemotiveerd om verzoeken en de gevraagde gegevens en documenten nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag en de monitoring van de vergunning.

Hierdoor wordt tegelijkertijd gedeeltelijk uitvoering gegeven aan de aanbevelingen, opgenomen in het commissieverlag PFOS⁸⁸:

Bij vergunningsaanvragen en inspecties van de afdeling Handhaving moet de exploitant, vanuit zijn zorgplicht, alle relevante informatie transparant en volledig aanbieden. Die informatie wordt bijgehouden in een nog te ontwikkelen kruispuntbank omgeving, zodat een uniek dossierbeheer mogelijk is.

Het voorzien van de verplichting tot informatieverstrekking is reeds een eerste stap hiertoe.

Artikel 22. Opschrift hoofdstuk 2 OVD

Artikel 22 vervangt hoofdstuk 2 "De vergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg" om de modulaire procedure ingang te doen vinden.

Zoals aangegeven wordt afgestapt van een strakke, rigide procedure met uiterlijke beslistermijnen waardoor soms moeilijk kan bijgestuurd worden naar meer flexibiliteit in functie van een oplossingsgerichte vergunningverlening, met oog voor rechtszekerheid en vereenvoudiging.

De vergunningsprocedures worden vereenvoudigd tot één reguliere basisprocedure waarbij afhankelijk van het voorwerp van de aanvraag een openbaar onderzoek georganiseerd wordt. Het onderscheid tussen de gewone of vereenvoudigde procedure verdwijnt. Dit biedt een oplossing voor de bestaande onmogelijkheid om van procedure te wijzigen in eenzelfde aanleg, dan wel in beroep.

In deze modulaire procedure wordt gewerkt met een basisbehandelingstermijn, met termijnverlengingen naar gelang extra modules vereist zijn om het oplossingsgericht werken binnen de procedure mogelijk te houden. Elke module zal mogelijk zijn in eerste aanleg én in administratief beroep.

Dit kan een termijnverlenging met zich meebrengen, doch zal in totaal leiden tot tijdswinst én meer duidelijkheid, zowel bij de aanvrager, de overheid als het publiek.

Daarnaast worden door te werken met één reguliere basisprocedure ook punctuele onduidelijkheden of gebrek aan afstemming vermeden die thans bestaan tussen de huidige procedures (vereenvoudigde procedure, gewone procedure, bijstellingsprocedure, ...)

Hoofdstuk 1 zal voortaan uit de volgende (onder)afdelingen bestaan:

[Afdeling 1. Algemene bepalingen](#)

[Afdeling 2. Procedure in eerste administratieve aanleg](#)

[Onderafdeling 1. Indiening van een aanvraag](#)

[Onderafdeling 2. Ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek](#)

[Onderafdeling 3. Advisering en openbaar onderzoek](#)

[Onderafdeling 4. Administratieve en wijzigingslus](#)

[Onderafdeling 5. Onderzoek, beslissing en bekendmaking](#)

[Afdeling 3. Procedure in administratief beroep](#)

[Onderafdeling 1. Indiening van het beroep](#)

[Onderafdeling 2. Toepassing van de overige modules](#)

Artikel 23. Opschrift hoofdstuk 2, afdeling 1, onderafdeling 1 OVD

Het opschrift van hoofdstuk 2, afdeling 1, onderafdeling 1 wordt opgeheven in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure

Artikel 24. Art. 15 OVD – Toepassingsgebied modulaire vergunningsprocedure

Het huidige artikel 15 OVD wordt vervangen.

⁸⁸ Verslag over het onderzoek naar de aanpak van de met PFOS vervuilde gronden op de Oosterweelwerf en de gevolgen voor de volksgezondheid, VI.Parl. Stuk 844 (2021-2022), nr. 36.

Zoals aangegeven worden de vergunningsprocedures herleid tot één reguliere basisprocedure. Deze bestaat uit een ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek, advisering en een beslissing.

Afhankelijk van het voorwerp van de aanvraag wordt hieraan een openbaar onderzoek toegevoegd of niet.

Als het nodig blijkt kan er beroep gedaan worden op een administratieve lus om onregelmatigheden te herstellen of een wijzigingslus om de aanvraag aan te passen of aan te vullen. Op die manier kan het voorwerp van de aanvraag gewijzigd worden. De begrippen gewone of vereenvoudigde procedure verdwijnen.

Ook de andere procedures zoals de bijstellingsprocedure, de procedure tot afwijking van de milieuvorwaarden, de procedure tot schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA zullen volgens de reguliere basisprocedure verlopen.

Mochten er bepaalde specifieke regels gelden voor bepaalde aanvragen, zullen deze in aan apart hoofdstuk opgenomen worden.

Bijgevolg regelt artikel 15 OVD voortaan het toepassingsgebied van de modulaire vergunningsprocedure:

1° een aanvraag van een omgevingsvergunning

Dit betreft de 'klassieke' aanvraag voor het exploiteren of veranderen van de exploitatie van een IIOA, het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen, het verkavelen van gronden, het wijzigen van de vegetatie of het uitvoeren van kleinhandelsactiviteiten. Hieronder vallen ook een aanvraag voor een regularisatievergunning, een aanvraag met de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg, een vergunningsaanvraag n.a.v. een aanvulling of wijziging van de indelingslijst, een aanvraag voor een vergunning op proef, of de aanvraag tot hernieuwing van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit die geheel of gedeeltelijk voor bepaalde duur is verleend.

2° een aanvraag tot bijstelling van de voorwaarden opgelegd in de omgevingsvergunning

Dit gaat zowel over de bijstelling van de voorwaarden (RO, milieu, ...) op gemotiveerd verzoek van de vergunninghouder of de exploitant⁸⁹ als over de ambtshalve bijstelling van de milieuvorwaarden of de bijstelling op gemotiveerd verzoek van een derde⁹⁰.

De term 'aanvraag' is immers aldus gedefinieerd dat hieronder ook het verzoek (van een derde) of het ambtshalve initiatief mee gevat is.

Door deze bijstellingen de modulaire basisprocedure te laten volgen, zal ook hier voortaan gekeken worden naar het voorwerp van het bijstelling om na te gaan of er een openbaar onderzoek georganiseerd moet worden.

3° een aanvraag tot bijstelling van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA

Het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA kan ambtshalve of op gemotiveerd verzoek beperkt worden als de procedure gestart wordt vlak voor het verstrijken van elke geldigheidsperiode van twintig jaar van een omgevingsvergunning van onbepaalde duur⁹¹.

Buiten het tijdstip waarop deze bijstelling gevraagd kan worden, kan de procedure ingeschreven worden in de modulaire procedure. De specifieke regels voor deze bijstelling worden afzonderlijk besproken bij (de wijzigingen aan) artikel 83 OVD.

4° een bijstelling van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden

Een niet-vervallen omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden kan worden bijgesteld

⁸⁹ Vigerend art. 82/1 Decreet.

⁹⁰ Vigerend art. 82 Decreet.

⁹¹ Zie vigerend art. 83 Decreet.

- ingevolge de definitieve vaststelling van een RUP mits dit bij de voorlopige en de definitieve vaststelling van het plan uitdrukkelijk aangegeven is, ten minste op het grafische plan⁹²,
- op initiatief van het CBS, na verloop van vijftien jaar na de afgifte van de omgevingsvergunning in laatste administratieve aanleg⁹³,
- op verzoek van de eigenaar van een kavel voor het deel dat hij in eigendom heeft⁹⁴.

Bij de laatste twee bijstellingen wordt vandaag de dag reeds verwezen naar de bepalingen van de gewone vergunningsprocedure die van overeenkomstige toepassing zijn dan wel naar 'dezelfde procedure als een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden'.

Ook dit type van procedure kan dus ingeschreven worden in de modulaire basisprocedure.

5° een bijstelling van de nog niet volledig uitgevoerde omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen

Zoals aangegeven in punt B.2.2 wordt een procedure uitgewerkt die (beperkte) wijzigingen toelaat aan een afgeleverde omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vóór of tijdens de uitvoering van deze vergunning, zonder dat de initieel verleende vergunning hierbij terug volledig ter discussie staat, de zogenaamde bijstelling van de omgevingsvergunning voor het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen.

Ook dit type procedure wordt ingeschreven in de modulaire basisprocedure.

6° een hernieuwing van een omgevingsvergunning van bepaalde duur als vermeld in artikel 91;

Artikel 91 OVD bevat voortaan de regeling van de situatie waarin de exploitant een hernieuwing kan vragen van een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA die voor bepaalde duur is verleend. Deze regeling verloopt volgens de modulaire procedure.

7° een gedeeltelijke of gehele schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA

Ook de procedure tot gehele of gedeeltelijke schorsing en opheffing van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA in geval van niet-naleving van de milieuvoorwaarden, kan worden ingeschreven in de modulaire basisprocedure.

Eigen aan deze procedure is alleen dat het initiatief bij de bevoegde overheid en bij de toezichthouder ligt.

8° een opheffing van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden

Een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden kan vandaag de dag geheel of gedeeltelijk worden opgeheven onder dezelfde voorwaarden en procedurele bepalingen die gelden voor de bijstelling van de niet-ervallen omgevingsvergunning:

- ingevolge de definitieve vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan of
- op initiatief van het college van burgemeester en schepenen

De opheffing op initiatief van het CBS zal voortaan de modulaire procedure volgen.

9° een afwijking van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden

⁹² Vigerend art. 84 Decreet.

⁹³ Vigerend art. 85 Decreet.

⁹⁴ Vigerend art. 86 Decreet.

Momenteel voorziet VLAREM in 2 procedures om een afwijking van de algemene en sectorale milieuvorwaarden te bekomen. Voor bepaalde milieuvorwaarden is dit een afwijkingsaanvraag die voorafgaand aan de vergunningsprocedure ingediend moet worden bij de minister (art. 1.2.2.1 VLAREM II en art. 1.4 VLAREM III. Pas na toelating tot afwijking kan de bevoegde overheid de vergunning verlenen. Daarnaast kan de bevoegde overheid ook zelf een afwijking van milieuvorwaarden toestaan als deze de afwijkingsmogelijkheid expliciet vermelden (nl. de milieuvorwaarden in VLAREM II die worden ingeleid met 'tenzij anders bepaald in de omgevingsvergunning').

Wat de procedure betreft bij de minister, wordt een integratie in de procedure van de vergunningsaanvraag mogelijk gemaakt.

Een afzonderlijke aanvraag tot afwijking voorafgaand aan de eigenlijke vergunningsaanvraag blijft echter ook mogelijk.

10° een vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft

Op grond van artikel 4.1.1, 5°, van de VCRO kan de Vlaamse Regering de stedenbouwkundige handelingen van algemeen belang oplijsten. Deze handelingen kunnen genieten van een aantal afwijkingsmogelijkheden, waaronder een anticipatieve vergunning of een vergunningsmogelijkheid in strijd met stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften, vanzelfsprekend mits aan voorwaarden voldaan wordt.

Voor handelingen van algemeen belang die niet opgelijst worden in artikel 3, §1 of §2, van het besluit van 5 mei 2000⁹⁵ is een vergunning in afwijking van de voorschriften slechts mogelijk indien op een voorafgaande projectvergadering geoordeeld wordt dat de handelingen van een ruimtelijk beperkte impact zijn (artikel 3, §3, Besluit van 5 mei 2000). Hieraan zijn verschillende nadelen verbonden.

Om hieraan tegemoet te komen, wordt over de ruimtelijk beperkte impact niet langer beslist op een voorafgaande projectvergadering, maar door de bevoegde overheid in het kader van de vergunningsaanvraag.

De vraag om vast te stellen dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft, kan – naar analogie met de afwijking van de milieuvorwaarden – voorafgaandelijk gevraagd worden maar kan ook als een 'module' binnen de vergunningsprocedure.

11° een evaluatie en eventuele bijstelling van de milieuvorwaarden

12° een omgevingsbesluit

De Vlaamse Regering krijgt delegatie om te bepalen welke combinaties van aanvragen of initiatieven zijn toegelaten of verboden zijn.

Het is niet nodig dat de Vlaamse Regering zich hier onmiddellijk over uitspreekt, het is immers niet de bedoeling om bepaalde combinaties die vandaag de dag al mogelijk zijn, niet langer toe te staan. Bedoeling is om mogelijke combinaties, die eerder niet konden, in goede banen te leiden en digitaal mogelijk te maken.

Artikel 25. Art. 15/1 OVD

Huidig artikel 15/1 Omgevingsvergunningsdecreet wordt opgeheven in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

Artikel 26. Opschrift hoofdstuk 2, afdeling 1, onderafdeling 2 OVD

Het opschrift van onderafdeling 2 van afdeling 1 van hoofdstuk 2 wordt opgeheven in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

⁹⁵ Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Artikel 27. Art. 16 OVD - Modules

Voorliggend artikel verduidelijkt uit welke verschillende modules een vergunningsprocedure kan bestaan, zowel in de procedure in eerste administratieve aanleg als in de procedure in administratief beroep.

Dit zijn:

1. de indiening van een aanvraag of een administratief beroep
2. in voorkomend geval, een ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek
Deze stap ontbreekt bij een ambtshalve initiatief.
3. in voorkomend geval, advisering
Niet over elke aanvraag zal een advies gevraagd moeten worden. Zo kan in een redelijk eenvoudig dossier, bv. het verbouwen van een woning of veranderingen aan een klasse 2 zwembad door uitbreiding met nieuwe kl3 rubrieken, geen advisering vereist zijn.
Het komt aan de Vlaamse Regering om de adviesinstanties te bepalen, met uitzondering van advisering door het CBS, dat decretaal vastgelegd wordt.
4. in voorkomend geval, een openbaar onderzoek
Het decreet bepaalt reeds een aantal situaties waarin de organisatie van een openbaar onderzoek verplicht is. Daarnaast wordt delegatie gegeven aan de Vlaamse Regering om dit te bepalen.
5. in voorkomend geval, de toepassing van een of meerdere administratieve lussen, al dan niet gevolgd door advisering of een openbaar onderzoek
6. in voorkomend geval, de toepassing van een of meerdere wijzigingslussen, al dan niet gevolgd door advisering of een openbaar onderzoek
7. het onderzoek en de beslissing over de aanvraag
8. de bekendmaking van de beslissing over de aanvraag.

De concrete toepassing van de verschillende modules wordt verduidelijkt in afdeling 2 (procedure in eerste administratieve aanleg) en afdeling 2 (procedure in administratief beroep). Om nodeloze herhalingen te vermijden, wordt voor de toepassing van de modules in de procedure in administratief beroep waar mogelijk verwezen naar de bepalingen over de procedure in eerste administratieve aanleg die van overeenkomstige toepassing zijn, aangevuld met bepalingen eigen aan de procedure in administratief beroep.

Artikel 28. Opschrift hoofdstuk 2, afdeling 1, onderafdeling 3 OVD

Het opschrift van onderafdeling 3 van afdeling 1 van hoofdstuk 2 wordt opgeheven in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

Artikel 29. Art. 17 OVD – bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg

Dit artikel herneemt de bevoegdheidsverdeling tussen het Vlaamse, het provinciale en het gemeentelijke niveau in eerste administratieve aanleg (vigerend art. 15).

De sleuteldocumenten hierbij blijven:

1. de drie door de Vlaamse Regering vast te stellen limitatieve lijsten met de Vlaamse, de provinciale en de gemeentelijke projecten en
2. de indelingslijst. Net als in het huidige milieuvergunningensysteem zal de Vlaamse Regering de inrichtingen of activiteiten die ernstige risico's of hinder voor de mens en het leefmilieu inhouden, indelen in klassen. Van de eerste klasse zijn de inrichtingen of activiteiten met de grootste risico's.

Van de bestaande mogelijkheid om ook gemeentelijke projecten aan te duiden werd nooit gebruikt gemaakt, hetgeen ook niet nodig was gezien de restbevoegdheid. De schepencolleges zijn immers bevoegd voor alle vergunningsaanvragen die niet uitdrukkelijk zijn aangeduid als provinciaal of Vlaams project. Deze restbevoegdheid wordt behouden, maar daarenboven wordt bepaald dat een lijst van gemeentelijke projecten kan worden vastgesteld.

Daarnaast wordt bepaald dat ook een lijst kan worden vastgesteld van projecten, waartegen geen administratief beroep mogelijk is. Deze laatste lijst kan projecten bevatten (met een beperktere impact) die op vergunningsvlak enkel zullen worden behandeld door het schepencollege. Hiertegen zal dus géén administratief beroep meer mogelijk zijn, hetgeen de vergunningsprocedure voor bepaalde, kleinere of eenvoudigere projecten moet versnellen. Hierbij valt te denken aan de bouw van garages, carports, beperkte uitbreidingen of verhardingen. Op deze wijze verhogen we de autonomie van de lokale besturen én wordt er tijdswinst geboekt voor deze kleinere projecten.

Uiteraard zal bij de uitwerking van de lijst van gemeentelijke projecten moeten rekening gehouden worden met de juridische waarborgen inzake het gelijkheidsbeginsel en het standstillbeginsel, in die zin dat er op zal moeten worden toegezien dat er geen situatie wordt gecreëerd waarin rechtsonderhorigen geen enkele mogelijkheid van inspraak over aangevraagde projecten meer zouden hebben. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan worden afgeleid dat de afschaffing van het georganiseerd administratief beroep tegen bepaalde beslissingen inzake omgevingsvergunningen niet noodzakelijk een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau vormt. Tenminste, in zoverre hiermee niet de enige mogelijkheid tot inspraak wordt afgeschaft voor de betrokkenen of voor derden.⁹⁶ Zelfs indien er toch sprake is van een aanzienlijke achteruitgang zou de afschaffing van deze beroepsmogelijkheid bovendien kunnen worden verantwoord in functie van een doelstelling van algemeen belang, zoals een versnelling van de procedure. Het lijkt echter moeilijk te verantwoorden dat de afschaffing van de administratieve beroepsmogelijkheid evenredig is met die doelstelling in procedures zonder openbaar onderzoek, omdat hierbij elke mogelijkheid tot inspraak zou worden ontnomen. Bij de concrete vaststelling van deze lijst zal met deze rechtspraak rekening moeten worden gehouden.

➤ Paragraaf 1

Het principe van gesloten lijsten voor een beperkt aantal categorieën van provinciale en gewestelijke projecten blijft behouden. Projecten die niet voorkomen op deze lijsten blijven in eerste aanleg de bevoegdheid van de gemeenten. De gemeentelijke projecten worden de projecten waarvoor de gemeenten exclusief bevoegd zijn en waartegen geen administratief beroep kan worden ingesteld.

Bijkomend wordt voorzien dat de Vlaamse Regering eveneens bevoegd is voor:

- een aanvraag die louter een vraag tot afwijking van de milieuvoorwaarden omvat;
- een aanvraag die louter een vraag tot vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijke beperkte impact heeft, omvat;

Daar waar thans de delegatie aan de Vlaamse Regering om de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke projecten te bepalen is opgenomen in de definities, is juridisch-technisch voorliggend artikel de juiste plaats voor dergelijke delegatie.

De delegatie aan de Vlaamse Regering om bepaalde aanvragen te laten beoordelen door de gewestelijke omgevingsambtenaar is verder, in paragraaf 6, opgenomen.

➤ Paragraaf 2

Conform artikel 3 van dit decreet, dient voor de term "verandering" gekeken te worden naar de definities, vermeld in artikel 5.1.1 van het DABM.

Aldus omvat het veranderen van een ingedeelde inrichting of activiteit:

- "a) het wijzigen: het verplaatsen binnen de vergunde of gemelde ingedeelde inrichting of activiteit, of het aanwenden van een andere exploitatiemethode;*
- b) het uitbreiden: het vergroten in capaciteit, in drijfkracht of in oppervlakte op percelen waarop de geldende vergunning of meldingsakte betrekking heeft;*

⁹⁶ GwH 10 oktober 2019, nr. 129/2019 en nr. 131/2019; GwH 23 mei 2019, nr. 80/2019; GwH 18 oktober 2018, nr. 144/2018; GwH 15 juni 2017, nr. 73/2017.

- c) het toevoegen: het vergroten in opslagcapaciteit, in drijfkracht of in oppervlakte op percelen waarop de geldende vergunning of meldingsakte geen betrekking heeft;*
- d) het splitsen van een ingedeelde inrichting of activiteit in meerdere ingedeelde inrichtingen of activiteiten voor zover geen afbreuk wordt gedaan aan de definitie van een ingedeelde inrichting of activiteit, vermeld in punt 8°."*

In de gevallen a) tot en met c) komt het veranderen van een IIOA neer op een toename.

Voorliggende paragraaf verduidelijkt dan ook dat als in die gevallen een verandering gevraagd wordt, de overheid bevoegd is voor project waartoe de IIOA na verandering zal behoren.

Wordt er een uitbreiding gevraagd van een IIOA waardoor deze niet langer klasse 2 is, maar een klasse 1 wordt, zal niet het CBS maar wel de deputatie bevoegd zijn.

In geval van een aanvraag voor de splitsing van een IIOA (geval d)), geldt dat de overheid bevoegd is die bevoegd was voor het project waartoe de IIOA behoorde voor de splitsing.

Heeft een aanvraag uitsluitend het slopen van een project of het herstel van de terreinen in hun oorspronkelijke staat en de daarvoor noodzakelijke exploitatie van een IIOA als voorwerp, wordt voor de bevoegde overheid gekeken naar de overheid die conform de normale regeling bevoegd is voor het project.

Let wel, deze paragraaf doet geen afbreuk aan de vergunningsplicht. Het bepaalt alleen wie bevoegde overheid is. Zo is de bevoegde overheid voor het slopen van een fabriek klasse 1 de deputatie. De bevoegde overheid voor verwijderen van een golfterrein en terug aanleggen van weiden, is de Vlaamse Regering. Maar er zijn situaties denkbaar waarbij de sloop niet vergunningsplichtig is. Deze paragraaf wijzigt dit dus niet.

➤ Paragraaf 3

Deze paragraaf herneemt vigerend artikel 15, §3.

Ter verduidelijking worden enkele van de voorbeelden hernomen die gegeven werden bij invoering van deze regeling in 2017⁹⁷.

➤ Bedrijfsverzamelgebouw

Het project betreft de oprichting van een bedrijfsverzamelgebouw waarin zowel een klasse 1-bedrijf als een klasse 2-bedrijf komen.

Bevoegde overheid is in dit geval de deputatie (klasse 1-bedrijf).

Stel het klasse 2-bedrijf wil een verandering aan zijn ingedeelde inrichting, maar blijft klasse 2. Het klasse 2-bedrijf vraagt zijn vergunning voor de exploitatie bij de deputatie aan. Het project waartoe de IIOA behoort na verandering is immers het bedrijfsverzamelgebouw. De IIOA kan niet bouwtechnisch los worden gezien van de rest van het gebouw (en dus het project).

Om van een apart project te kunnen spreken moet het een op zichzelf staande IIOA zijn, en moet het project zowel bouwtechnisch als functioneel kunnen afgesplitst worden.

➤ Werven

Een werf (een IIOA klasse 2) zonder stedenbouwkundige handelingen wordt aangevraagd bij een reeds eerder vergunde gewestweg (zonder IIOA).

Een werf bij een gewestweg is een Vlaams project (zie toelichting bij de Vlaamse lijst). Ze wordt dus bij Vlaanderen aangevraagd en niet bij het CBS.

⁹⁷ Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, B.S. 20 december 2017 (amendement 49).

De aanvraag zal in dat geval de werf betreffen, en niet de – reeds vergunde – gewestweg.

➤ **Windturbines**

Een aantal windturbines van 1500 kilowatt zijn vergund, maar nog niet gebouwd. Voor men met de uitvoering begint blijkt bronbemaling voor aanleg nodig.

De bronbemaling is een aanhorigheid bij de windturbines. Een aanvraag voor een werf klasse 2 moet dus ook bij de Vlaamse Regering ingediend worden. Een bemaling klasse 3 (melding) is daarentegen voor de gemeente, ook al hoort ze bij "Vlaamse" windturbines.

➤ **Grootschalig project**

Punt 19° van de Vlaamse lijst luidt: "19° aanvragen met betrekking tot gebouwen of gebouwencomplexen met een totale nuttige vloeroppervlakte, met uitsluiting van de nuttige vloeroppervlakte met de functies wonen, landbouw in de ruime zin en industrie en bedrijvigheid, van minstens 50.000 m², gelegen buiten gemeenten met meer dan 200.000 inwoners".

Op de vergunde parking van een grootschalig winkelcentrum dat een Vlaams project is, wordt een fastfoodrestaurant opgericht.

Het fast-foodrestaurant is een aparte ingedeelde inrichting en het gebouw is bouwtechnisch afsplitsbaar (want vrijstaand).

Toch maakt het restaurant door de bouw op de parking van het Vlaams project deel uit van een gebouwencomplex dat op de Vlaamse lijst is opgenomen. De aanvraag voor het restaurant wordt bij de Vlaamse Regering (of de gewestelijke omgevingsambtenaar) ingediend.

Op een braakliggend stuk grond naast een grootschalig winkelcentrum dat een Vlaams project is, wordt een benzinstation opgericht. Het krijgt een aparte in- en uitrit van het winkelcentrum. Het braakliggend stuk grond is van dezelfde eigenaar als het winkelcentrum.

Het benzinstation is een aparte ingedeelde inrichting en het gebouw is bouwtechnisch afsplitsbaar (want vrijstaand). Daarnaast is het goed ook functioneel afsplitsbaar van het geheel.

De aanvraag voor het restaurant is geen Vlaams project. Ze wordt bij het CBS ingediend. De eigendomssituatie van de gronden is irrelevant bij de bepaling van de bevoegde overheid.

➤ **Paragraaf 4**

Voorliggende paragraaf herneemt ongewijzigd (vigerend) artikel 15, §4.

➤ **Paragraaf 5**

Voorliggende paragraaf herneemt (vigerend) artikel 15, §5 en §6 (telkens punt 2°) en artikel 15/1. Hierdoor worden alle bevoegdheidsregels gecentreerd in één enkel artikel (punten 1°).

Wat betreft de voorwaarde in 1°, a) en 2°, a) wordt bewust gesproken over het project en niet over 'de aanvraag'. De reden hiervoor is simpel: anders wordt de bevoegdheid bij latere aanvragen opgesplitst. Zo zou een bepaald project waarvan de deputatie initiatiefnemer is en waarbij een MER moet worden gevoegd, door de Vlaamse Regering (bij delegatie, de minister) vergund worden, terwijl een latere wijziging van dit project, waarvoor geen MER vereist is, door de deputatie beoordeeld en vergund zou worden. Op die manier zou versnippering in bevoegdheid optreden.

Met andere woorden, de "hoofdvergunning" bepaalt de latere bevoegde overheid.

Wel wordt de voorwaarde in 1°, b) en 2°, b) aangepast in die zin dat de vereiste dat de overheid één van beide hoedanigheden kan hebben (initiatiefnemer of aanvrager).

De cumulativiteit wordt dan ook geschrapt, om achterpoortjes te vermijden: als een overheid zou deelnemen aan een PPS, kan ze niet zomaar de private partner de vergunning laten aanvragen, om er vervolgens zelf over te oordelen.

Hier wordt erop gewezen dat een autonoom gemeentebedrijf eigenlijk ook beschouwd wordt als gemeente.

De verduidelijking dat de onafhankelijkheid en neutraliteit van de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke omgevingsambtenaar evenzeer speelt in het geval aan een project-m.e.r.-screening wordt toegevoegd aan de aanvraag van de eigen bevoegde overheid (eerste lid, 1° en tweede lid, 1°), blijft behouden. Ook dan is het onafhankelijke en neutrale statuut van de omgevingsambtenaar onverkort van toepassing.

➤ Paragraaf 6

Voorliggende paragraaf bevat een delegatiemogelijkheid voor de bevoegde overheid, om te bepalen over welke dossiers de betrokken omgevingsambtenaar kan oordelen en beslissen.

Een CBS zou bijvoorbeeld kunnen bepalen dat alle aanvragen voor het oprichten van een woning die zich volledig inschrijven in een verkaveling niet voor het CBS gebracht moeten worden, maar door de gemeentelijke omgevingsambtenaar mogen vergund worden.

Deze delegatie kan niet op een ad-hoc basis, de bevoegde overheid zal dergelijke delegatie bekend moeten maken op haar website.

Artikel 30. Opschrift hoofdstuk 2, afdeling 2, onderafdeling 1 OVD

Het opschrift van afdeling 2 en onderafdeling 1 van hoofdstuk 2 wordt opgeheven in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

Artikel 31. Art. 18 OVD – bevoegde overheid in administratief beroep

Voorliggend artikel herneemt de bestaande bevoegdheidsregeling, opgenomen in vigerend artikel 52. Gelet op de mogelijkheid vervat in ontworpen artikel 17 om de beslissingsbevoegdheid in eerste aanleg te delegeren naar de omgevingsambtenaar, houdt dit ontworpen artikel 18 bijkomende ook rekening met deze mogelijkheid.

Artikel 32. Opschrift hoofdstuk 2, afdeling 2, onderafdeling 1

Het opschrift van afdeling 2 en onderafdeling 1 van afdeling 1 van hoofdstuk 2 wordt ingevoegd in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

Artikel 33. Art. 19 OVD – Indiening van een aanvraag en kennisgeving

➤ Indiening van een aanvraag

Elke procedure start met het indienen van een aanvraag.

Deze aanvraag moet verplicht per digitale beveiligde zending ingediend worden.

De Vlaamse Regering bepaalt de inhoud van de aanvraag.

Bijgevolg is alles wat in de aanvraagformulieren gevraagd wordt, een verplicht gegeven, of een verplicht bij te voegen document.

➤ Kennisgeving aan welbepaalde personen

Als de aanvraag wordt ingediend door een niet-vergunninghouder, bv. in het geval een adviesinstantie of een buur de bijstelling van de milieuvorwaarden vraagt, dient de bevoegde overheid een aantal personen in kennis te stellen van de ingediende aanvraag.

Bij aanvragen voor vergunningen voor het verkavelen van gronden zijn dit de eigenaars van een kavel.

Bij alle andere aanvragen die worden ingesteld door een niet-vergunninghouder, is dit de exploitant.

De bevoegde overheid zorgt voor deze mededeling op het ogenblik van het opladen van het ambtshalve initiatief op het omgevingsloket of binnen de termijn dat het resultaat van het ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek aan de aanvrager wordt meegedeeld.

Vanaf dan worden al deze betrokken personen op de hoogte gehouden van de beslissing over de aanvraag.

De Vlaamse Regering bepaalt de wijze van kennisgeving.

Artikel 34. Art. 20 OVD – Dossiertaks

➤ Dossiertaks per aanvraag

Er wordt verduidelijkt dat de dossiertaks verschuldigd is per aanvraag. De thans geldende tekst⁹⁸ zou kunnen worden geïnterpreteerd dat er een dossiertaks verschuldigd is per ondertekenaar, wat uiteraard niet de bedoeling is.

➤ Uniforme taks, ongeacht de organisatie van een openbaar onderzoek

In de thans geldende procedure wordt een dossiertaks gevraagd van 500 euro voor dossiers die behandeld worden overeenkomstig de gewone procedure en 100 euro voor dossiers behandeld overeenkomstig de vereenvoudigde procedure.

Er wordt echter een modulaire procedure ingevoerd, waarbij niet langer sprake is van een gewone en een vereenvoudigde procedure.

Voorgesteld wordt dan ook om te werken met één enkele dossiertaks, los van tussenkommende acties. Hierdoor worden verkeerde betalingen, vragen om aanvullende stortingen, of vragen om terugstorting, vermeden.

Hierbij wordt gekozen voor een uniforme dossiertaks van 500 euro in eerste aanleg op Vlaams niveau als de aanvrager de vergunninghouder wordt of is, dan wel van 100 euro als de aanvrager lid is van het betrokken publiek.

Vanzelfsprekend kunnen gemeenten en provincies een eigen dossiertaks opleggen. Dit betreft de fiscale autonomie van gemeenten en provincies, en wordt hier dus niet nader geregeld.

➤ Indexatie

De dossiertaksen worden tweejaarlijks automatisch geïndexeerd aan de hand van de index der consumptieprijsen.

➤ Rekening waarop de dossiertaks betaald wordt

De dossiertaks wordt gestort op de rekening van het Omgevingsfonds.

Indien de aanvraag bij de verkeerde overheid wordt ingediend, voorziet het decreet dat deze overheid de aanvraag doorstuurt naar de bevoegde overheid. In dat geval is de dossiertaks van die (bevoegde) overheid verschuldigd.

Artikel 35. Opschrift hoofdstuk 2, afdeling 2, onderafdeling 2

Het opschrift van onderafdeling 2 van afdeling 2 van hoofdstuk 2 wordt ingevoegd in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

Uit de evaluatiestudie blijkt dat men het onderzoek naar de volledig- en ontvankelijkheid als een afzonderlijke stap wil behouden. Ook uit de evaluatieprocedure blijkt echter dat er in de rechtspraak en rechtsleer heel wat kritiek wordt geuit op de huidige regeling rond het ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek.⁹⁹ In het licht van deze kritieken worden een aantal verbeteringen doorgevoerd.

Zo zal het onderzoek naar de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag niet langer bindende rechtsgevolgen hebben. Het betreft voortaan een louter feitelijk vooronderzoek, waaraan – in geval van onontvankelijke of ontbrekende inhoud – geen rechtsgevolg van onontvankelijk- of onvolledigheidsverklaring meer

⁹⁸ Art. 12, §1, eerste lid, OVD: "Elke natuurlijke persoon of rechtspersoon is een dossiertaks verschuldigd ..."

⁹⁹ W. DE CUYPER en B. DE SMET, "Wanneer onwil wordt bedekt met de mantel der pragmatiek", *STORM* 2020/2, bijdrage 26.

kan gekoppeld worden met voortijdige stopzetting van de procedure tot gevolg. Indien een onontvankelijk- of onvolledigheid wordt vastgesteld, moet deze voortaan verplicht aan de aanvrager gemeld worden. De termijn voor onderzoek van en beslissing over de aanvraag begint te lopen nadat melding gebeurd is.

Mocht aan de aanvrager gemeld worden dat er effectief een ontvankelijk- of onvolledigheidsprobleem is, kan de aanvrager dit probleem alsnog recht zetten via een wijzigingslus, zij het dus dat op dat ogenblik de behandeling- en beslissingstermijn wel al loopt. Indien de aanvrager van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt heeft, zal een onderzoek van en beslissing over de aanvraag in principe moeilijk, zo niet, onmogelijk zijn. Dit is dan het risico dat de aanvrager loopt door geen gebruik te maken van de wijzigingsmogelijkheid. In de mate dat bv. adviesverlenende instanties wijzen op de onontvankelijk- of onvolledigheid van de aanvraag om aan te geven dat zij geen of onvolledig advies kunnen geven of zelfs een negatief advies moeten geven, zal dit opnieuw een signaalfunctie zijn naar de aanvrager toe om de aanvraag eventueel alsnog te regulariseren via een wijzigingslus.

Uiteraard is het niet de bedoeling dat de aanvrager het zover laat komen, vermits hij er zelf belang bij heeft om in een zo vroeg mogelijk stadium al alle verplichte inhoud te voegen. In de – in theorie – te vermijden gevallen waarin dit echter niet zo is, heeft de aanvrager dus echter ruime regularisatiemogelijkheden. Het is uiteindelijk de bevoegde overheid die na het volledig onderzoek van de – al dan niet gewijzigde – aanvraag een beslissing neemt over de ontvankelijk-, volledig- en gegrondheid van de aanvraag. Tegen deze beslissing staat dan georganiseerd bestuurlijk beroep open, ook tegen de beslissing over de ontvankelijk- en volledigheid.

Deze belangrijke wijziging kadert mee in de beoogde verruimde mogelijkheid van de aanvrager om gebruik te maken van de wijzigingslus (nieuw artikel 30 en 60) en in de verruimde bevoegdheid van de bevoegde overheid in beroep om de ontvankelijk- of volledigheid van de (al dan niet gewijzigde) aanvraag in eerste aanleg opnieuw te onderzoeken en problemen daarmee eventueel te herstellen. Reeds in de bestaande regeling, maar des te meer gelet op voormelde beoogde verruimde mogelijkheden, zou het behoud van een vooronderzoek over de ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek met mogelijks bindende onontvankelijk- of onvolledigheidsverklaring en stopzetting van de procedure tot gevolg immers leiden tot de onwenselijke situatie waarin een onderscheid zou kunnen ontstaan tussen enerzijds aanvragers waarvan de aanvraag onontvankelijk of onvolledig verklaard wordt en de procedure tot stopgezet wordt zonder verdere regularisatiemogelijkheid, en, anderzijds, aanvragers waarvan de aanvraag in eerste instantie ten onrechte ontvankelijk werd verklaard maar die achteraf wel nog de mogelijkheid tot regularisatie (via wijzigingslus) krijgen.

Artikel 36. Art. 21 OVD – Ontvankelijkheid- en volledigheidsonderzoek

➤ Paragraaf 1

De bevoegde overheid of haar omgevingsambtenaar onderzoekt de oorspronkelijke aanvraag op haar ontvankelijkheid en volledigheid .

Aangezien een ambtshalve initiatief uitgaat van de bevoegde overheid, dient deze er voor te zorgen dat dit initiatief alle nodige gegevens en documenten in het Omgevingsloket bevat, vooraleer de procedure te starten.

Als de aanvrager na de indiening van de oorspronkelijke aanvraag uit eigen beweging de oorspronkelijke aanvraag nog wijzigt met toepassing van een wijzigingslus, en dit voordat de uitspraak over de ontvankelijkheid en volledigheid van de oorspronkelijke aanvraag al is meegedeeld, , heeft het ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek betrekking op de aldus gewijzigde aanvraag.

Het ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek heeft betrekking op de inhoud die de decreetgever of Vlaamse Regering als dusdanig als verplicht heeft aangemerkt (zie nieuw artikel 7, §2 en delegatie in nieuw artikel 19, tweede lid). Dit is ook de

inhoud die voortvloeit uit andere regelgeving, zoals bv. een (behoorlijk opgestelde) screening op grond van het DABM.

De bevoegde overheid kan ook niet-verplichte inhoud opvragen, maar het opvragen daarvan heeft geen impact op het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek, of op de termijn die decretaal voor dat onderzoek voorzien wordt.

➤ Paragraaf 2

Voorliggende paragraaf wijzigt vigerend artikel 20. De terminologie en kruisverwijzing wordt afgestemd op het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage. Daarnaast wordt de onderzoeksplicht ook ingesteld indien een screening pas later aan het dossier wordt toegevoegd, na toevoeging of wijziging na het ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek.

Ook wordt verduidelijkt dat als de bevoegde overheid zelf initiatiefnemer of aanvrager is, de omgevingsambtenaar van dat niveau de project-m.e.r.-screeningsnota onderzoekt en beslist of er een MER moet worden opgesteld (zie toelichting bij nieuw artikel 17, §5)

Deze verricht de taken in alle onafhankelijkheid en neutraliteit en mag hier geen nadeel van ondervinden.

➤ Paragraaf 3

De mogelijkheid om naar aanleiding van het ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek nog ontbrekende stukken op te vragen wordt gewijzigd in een verplichting. De bestaande mogelijkheid (geen verplichting) kon in de praktijk willekeur in de hand werken over wanneer deze mogelijkheid wel of niet gebruikt werd.

Ook de mogelijkheid om aan de opvraging van ontbrekende gegevens een vrij te kiezen wordt geschrapt om discussies te vermijden over de vraag welke (te) korte of (te) lange termijn hierbij verleend werd. Bovendien leidde deze mogelijkheid om een vrije te kiezen termijn op te leggen mogelijks tot verwarring of discussies over de vraag wanneer de beslissingstermijn inging, wanneer de aanvrager de opgevraagde gegevens niet of laattijdig bezorgde. Voortaan is het de verantwoordelijkheid van de aanvrager om de eventueel ontbrekende en opgevraagde gegevens bij te voegen binnen de beslissingstermijn ten gronde (zie hoger en verder).

Artikel 37. Art. 21 OVD – afstemming modernisering MER

Dit artikel herneemt de inhoud van artikel 36 van het voorontwerp, maar stemt de verwijzing naar het DABM af op de wijziging van het DABM bij decreet van ... mei 2024 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage. Zowel dit laatste decreet als onderhavig ontwerpdecreet treden elk pas in werking op nader te bepalen datum. Bijgevolg kan het zijn dat dit ontwerpdecreet na goedkeuring door het parlement in werking treedt voor of na de inwerkingtreding van het decreet betreffende de milieueffectrapportage. In het eerste geval moeten de artikels met verwijzing naar de huidige versie van het DABM in werking treden. In het tweede geval moeten de artikels met verwijzing naar het gewijzigde DABM in werking treden.

Artikel 38. Art. 22 OVD – Resultaat van het onderzoek

Het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek gebeurt binnen dertig dagen vanaf de dag na de datum waarop de oorspronkelijke aanvraag is ingediend. Hetzelfde geldt voor de verplichting van de bevoegde overheid om de ophijsting en vraag tot regularisatie van eventuele onontvankelijk- of onvolledigheden mee te delen. Andere verplichtingen dan deze in nieuw artikel 21 heeft de bevoegde

overheid niet. Ze is dus niet langer verplicht om een kennisgeving te doen van een aanvraag die volgens haar ontvankelijk of volledig is. Door het verstrijken van de termijn voor het vooronderzoek zonder kennisgeving, mag de aanvrager uitgaan van de ontvankelijkheid en volledigheid. Eventuele onontvankelijk- of onvolledigheden kunnen immers ook na deze termijn nog geremedieerd worden via een wijzigingslus.

Zoals hoger toegelicht, staat tegen een onontvankelijk- of onvolledigheidsverklaring in de uiteindelijke beslissing van de bevoegde overheid voortaan wel georganiseerd bestuurlijk beroep open. De bestaande bepaling die het tegendeel verwoordt, wordt dus geschrapt.

Als de aanvrager na de indiening van de oorspronkelijke aanvraag uit eigen beweging de oorspronkelijke aanvraag wijzigt voor de in het eerste lid vermelde mededeling, wordt de dag waarop hij die wijziging indient, beschouwd als de datum vanaf wanneer de beslissingstermijn ingaat.

De inhoud van vigerend artikel 21, derde tot en met vijfde lid wordt geschrapt. Conform artikel 4, 6^e lid van de project-MER-richtlijn is vereist dat binnen een maximale termijn van 90 dagen een beslissing wordt genomen over de noodzaak om al dan niet een milieubeoordeling uit te voeren. Deze termijn kan dus echter korter en kan dus gelijkgeschakeld worden met de standaardtermijn voor het ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek. Bovendien vereist de project-MER-richtlijn niet dat aan de beslissing dat een milieubeoordeling moet uitgevoerd worden ook het rechtsgevolg moet gekoppeld worden dat de procedure van rechtswege moet stopgezet worden. De schrapping van voormelde artikels ligt dus mee in het verlengde van de uitgebreide wijzigingsmogelijkheid van het aanvraagdossier, zonder afbreuk te doen aan de hogere rechtsnormen.

De beslissing van de bevoegde overheid of voor het project een MER moet opgesteld worden, wordt meegedeeld binnen een termijn van dertig dagen vanaf de datum van indiening van de aanvraag met screening werd ingediend of aangevuld, al naar gelang het geval.

De bepaling dat de aanvrager een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de rapportageverplichting kan indienen als de bevoegde overheid of haar omgevingsambtenaar beslist dat er een MER moet worden opgesteld, wordt niet hernomen in het Omgevingsvergunningsdecreet. Het verdwijnen van deze mogelijkheid vloeit voort uit de toepassing van het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage .

Artikel 39. Opschrift hoofdstuk 2, afdeling 2, onderafdeling 2

Het opschrift van de bestaande onderafdeling 2 van afdeling 2 van hoofdstuk 2 wordt ingevoegd in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

Artikel 40. Art. 23 OVD – Onbevoegde overheid

Huidig decreet voorziet een regeling voor het geval een aanvraag bij de verkeerde overheid is ingediend.

In dat geval dient de aanvraag doorgestuurd te worden naar de bevoegde overheid. Doordat aanvraag als generieke term gebruikt wordt, geldt deze regeling zowel bij een eerste vergunningsaanvraag, als voor een bijstelling van de voorwaarden, ...

Wel wordt voorzien dat het niet alleen de overheid maar ook de betrokken omgevingsambtenaar is die kan vaststellen dat een aanvraag verkeerd is ingediend, de aanvraag kan doorsturen en de aanvrager hiervan op de hoogte kan brengen.

De regeling dat de datum waarop de overheid de vergunningsaanvraag doorstuurt geldt als datum waarop de aanvraag is ingediend heeft ongewenste gevolgen. Immers, het is mogelijk dat er andere regels in werking treden nà werkelijke indiening van de aanvraag, maar voor het doorsturen naar de bevoegde overheid. Door de datum van doorsturen te beschouwen als datum van indiening, zouden deze nieuwe regels van toepassing zijn op de aanvraag. Vandaar dat bepaald wordt

dat de datum van doorsturen geldt als de datum waarop de termijn ingaat voor het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek. De datum van (werkelijke) indiening blijft op die manier behouden.

Artikel 41. Opschrift hoofdstuk 2, afdeling 2, onderafdeling 3

Het opschrift van de nieuwe onderafdeling 3 van afdeling 2 van hoofdstuk 2 met betrekking tot de adviseringen het openbaar onderzoek wordt ingevoegd in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

Artikel 42. Art. 24 OVD – Aanwijzing adviesinstanties

Voorliggend artikel herneemt (vigerend) artikel 24 en 42, eerste en tweede lid, en machtigt de Vlaamse Regering om de adviesinstanties te bepalen.

Bij het herwerken van het Omgevingsvergunningsbesluit zal de lijst van adviesinstanties tegen het licht gehouden worden. Wanneer adviezen inhoudelijk geen meerwaarde met zich meebrengen, dienen ze te worden afgebouwd. Waar adviezen belangrijk zijn, kunnen bijstellingen nodig zijn. Anderzijds kunnen extra adviezen ingebouwd worden voor welbepaalde projecten.

Daarnaast blijft het advies van het CBS behouden. Door te spreken over 'aanvragen' betekent dit niet alleen vergunningsaanvragen, maar ook verzoeken tot bijstelling van de voorwaarden of de duur, en ambtshalve initiatieven.

Artikel 43. Art. 25 OVD – Omgevingsvergunningscommissies

Voorliggend artikel herneemt (vigerend) artikel 25 en 42, derde lid.

De meerwaarde en rol van de OVC worden niet in vraag gesteld. De evaluatiestudie wijst wel op een aantal verbeterpunten die zich eerder op het niveau van het uitvoeringsbesluit situeren.

De Vlaamse Regering bepaalt over welke dossiers de POVC of GOVC zich moet uit spreken. Zo zal niet elke aanvraag voorgelegd worden aan de POVC/GOVC.

Bij het herwerken van het Omgevingsvergunningsbesluit zal met de verbeterpunten rekening gehouden worden, en kan bv. het aantal dossiers die op een OVC behandeld moeten worden, verminderd worden waardoor meer tijd vrij komt voor een grondige bespreking en advisering in die dossiers waar het geïntegreerde advies van de OVC een meerwaarde biedt.

Het blijft wel de Vlaamse Regering die bepaalt welke dossiers behandeld worden door de OVC, om willekeur te voorkomen en een gelijke behandeling van projecten te verzekeren.

De GOVC en POVC vragen de betrokken adviesinstanties en in voorkomend geval het CBS om advies. De OVC's verlenen, op basis van de (sectorale) adviezen die ze hebben ontvangen en hun eigen inbreng, een geïntegreerd advies. Het vervangen van alle adviezen door één geïntegreerd Vlaams advies is niet werkbaar binnen de korte adviestermijnen zoals voorzien in de regelgeving. De OVC blijft zijn rol vervullen om eventuele tegenstrijdige adviezen uit te klaren.

In een aantal gevallen zal het advies van POVC of GOVC niet vereist zijn. In dat geval vraagt de bevoegde overheid, haar omgevingsambtenaar of de door hem gemachtigde ambtenaar de adviezen op.

Artikel 44. Art. 26 OVD – Adviestermijnen en laattijdig advies

Uit de analyse van rechtspraak en rechtsleer blijkt dat adviesinstanties het moeilijk hebben om tijdig advies uit te brengen. Ook uit het Omgevingsloket blijkt een lichte daling in de adviesverlening bij de wettelijke adviesvragen: in 2018 verleende 79% advies, in 2019 verleende 77% en in 2020 was dit 72%.

Het is dan ook niet correct te stellen dat het niet uitbrengen van een advies gelijk te stellen is met een gunstig advies.

Voorliggend artikel herneemt (vigerend) artikel 26 en 43, met dien verstande dat we niet langer uitgaan van het systeem dat een stilzwijgend advies geacht wordt gunstig te zijn, maar wel dat bij het ontbreken van een tijdig advies, aan de adviesverplichting voorbij gegaan mag worden.

Let wel, dit ontslaat een adviesinstantie niet van zijn verantwoordelijkheid.

Stel dat een instantie geen advies verleent, en er nadien problemen met de vergunning opduiken, was de adviesinstantie nog wel steeds degene die dit had kunnen/moeten signaleren. De adviesinstantie werd immers aangeduid omwille van zijn specifieke expertise.

Daarnaast kan de Vlaamse Regering de elementen bepalen waarop de adviezen moeten ingaan. Belangrijk mee te geven is dat de adviesinstanties zich in hun advies beperken tot deze elementen. Het advies houdt geen indeplaatstreding in van de aanvrager, noch van de bevoegde overheid. Een adviesinstantie dient zich te beperken tot een advies in het specifieke domein waarom ze als adviesinstantie zijn opgenomen.

Artikel 45. Art. 27 OVD – Hoorrecht

De inhoud van (vigerend) artikel 27 wordt behouden, maar beperkt herschreven om duidelijk te maken dat men de OVC slechts kan vragen om gehoord te worden, als de OVC advies dient uit te brengen.

Artikel 46. Art. 27/1 OVD

Artikel 27/1 OVD wordt opgeheven in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

Artikel 47. Art. 28 OVD – Openbaar onderzoek

Paragraaf 1 van voorliggend artikel geeft aan wanneer over de oorspronkelijke aanvraag hoe dan ook een openbaar onderzoek moet worden gehouden. Dit is het geval indien één of meer van de hieronder vermelde gevallen zich (tegelijk) voordoen. In het artikel over de wijzigingslus wordt aangegeven wanneer de gewijzigde aanvraag eventueel voor het eerst of opnieuw aan een openbaar onderzoek moet worden onderworpen.

- 1° *een MER of omgevingsveiligheidsrapport over een project moet omvatten*
Vandaag de dag is reeds bepaald dat de vereenvoudigde vergunningsprocedure hierop niet van toepassing is (vigerend artikel 17, §3)
- 2° *een passende beoordeling moet bevatten*
Ook de onderworpenheid aan een openbaar onderzoek is vandaag reeds decretaal vastgelegd (vigerend artikel 17, §3)
- 3° *een beslissing van de gemeenteraad vereist over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg*
De onderworpenheid aan een openbaar onderzoek is vandaag reeds decretaal vastgelegd (vigerend artikel 17, §4)
- 4° *een bijstelling van de verkaveling op initiatief van het CBS betreft*
Dit is een herneming van de huidige regeling (vigerend artikel 85, §1).
- 5° *een verzoek omvat tot vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft*
Het is de Vlaamse Regering (bij delegatie, de minister, bevoegd voor omgeving) om zich uit te spreken over de ruimtelijk beperkte impact. Zij zal dit doen nadat er over de vraag tot vaststelling een openbaar onderzoek is gehouden. Werd in een voorafgaandelijke procedure reeds uitspraak gedaan over de ruimtelijk beperkte impact, zal er in de navolgende vergunningsprocedure normalerwijze geen nieuw openbaar onderzoek georganiseerd moeten worden.
- 6° *een vraag tot afwijking van inplantingsregels of BBT-gen omvat*
Ontworpen art. 91/11 (art. 126 voorontwerp) voorziet dat een aanvraag ook een gemotiveerde aanvraag aan de Vlaamse Regering kan bevatten tot afwijking van algemene en sectorale milieuvoorwaarden, in de gevallen bepaald krachtens art. 5.4.8 DABM. Afdeling 1.2.2 van titel II van Vlarem en art. 1.4 van titel III Vlarem voorzien vandaag al in de uitvoering van voormeld art.

5.4.8 DABM door een voorafgaandelijke ministeriële afwijking mogelijk te maken.

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

Wat de GPBV-installaties betreft gaat het om een vertaling van de IED-richtlijn. Wat de inplantingsregels betreft wordt er van uit gegaan dat hier voor een openbaar onderzoek is gekozen omdat er verwacht kan worden dat een afwijking van een inplantingsregel een buur rechtstreekse lijkt te impacteren dan een afwijking van een technisch voorschrift. Een bedrijf kan dichterbij ingeplant worden dan wat algemeen genomen aanvaardbaar wordt geacht.

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

Dit onderzoek wordt nu decretaal vastgelegd. Voor vragen tot afwijking van andere algemene of sectorale milieuvorwaarden is bijgevolg geen openbaar onderzoek vereist op grond van dit artikel. In ieder geval is het zo dat het artikel 46 van het Omgevingsvergunningendecreet voorziet in een delegatie aan de Vlaamse Regering om bijkomend aanvragen te onderwerpen aan een openbaar onderzoek.

7° een vraag tot evaluatie en/of bijstelling van de voorwaarden als vermeld in artikel 82 en/of artikel 5.4.12 DABM omvat

Zoals aangegeven moet, in geval van evaluatie van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA, eerst de evaluatieprocedure doorlopen worden en vervolgens – voor zover er besloten wordt dat een bijstelling van de voorwaarden vereist is – de bijstellingsprocedure.

Voorgesteld wordt om beide procedures in één keer te behandelen. (zie verder – artikel 166 e.v. met betrekking tot de wijziging van het DABM). Dit type van aanvraag wordt eveneens aan een openbaar onderzoek onderworpen.

Daarnaast bepaalt dit artikel dat ook bijstellingen van voorwaarden op grond van nieuw artikel 82 (die dus niet gekoppeld zijn aan een evaluatie) steeds aan een openbaar onderzoek worden onderworpen wanneer ze in de oorspronkelijke aanvraag vervat zitten. Dit is ook nu reeds het geval op grond van het vigerend artikel 88 OVD.

8° een omgevingsbesluit betreft

Een aanvraag tot omgevingsbesluit wordt steeds onderworpen aan een openbaar onderzoek. De specifieke bepalingen daarover zijn opgenomen onder onderafdeling 3 van afdeling 9 van hoofdstuk 5.

Daarnaast krijgt de Vlaamse Regering een delegatie om te bepalen welke andere oorspronkelijke aanvragen aan een openbaar onderzoek moeten worden onderworpen. Ook hier is er sprake van 'aanvragen', waardoor ook het openbaar onderzoek in het kader van andere procedures, zoals een bijstellingsprocedure, gevat wordt.

Wanneer een aanvraag de vergunning van de verandering van een IIOA betreft, maakt alleen het voorwerp van de verandering deel uit van het eventueel openbaar onderzoek en wordt er alleen geadviseerd en beslist over het voorwerp van de aanvraag tot verandering van de IIOA. Zo zullen bvb. wanneer een exploitant van een varkens-, pluimvee- of rundveehouderij er voor kiest zijn overeenkomstig artikel 5 van het decreet over de programmatische aanpak vastgestelde PAS-referentie 2030, te realiseren via een vergunningsaanvraag met bijkomende ammoniakreducerende maatregelen, alleen die maatregelen deel uitmaken van het openbaar onderzoek, de advisering en de beslissing.

De verplichting om al dan niet een openbaar onderzoek te organiseren wordt voorts ook nog beïnvloed door de mogelijkheid om (meermaals) toepassing te maken van

een wijzigingslus (zie verder: bespreking van artikel 46 inzake nieuw artikel 28). In de praktijk kunnen zich dus verschillende situaties voordoen, waarvan hieronder enkele abstracte voorbeelden gegeven wordt:

- 1) De oorspronkelijke aanvraag valt onder toepassing van nieuw artikel 28, §1: openbaar onderzoek vereist;
- 2) De oorspronkelijke aanvraag valt onder toepassing van nieuw artikel 28, §1 en de inhoud op grond waarvan een openbaar onderzoek georganiseerd werd wijzigt: nieuw openbaar onderzoek vereist indien de gewijzigde inhoud niet louter tegemoetkomt aan standpunten uit het eerste openbaar onderzoek;
- 3) De oorspronkelijke aanvraag valt niet onder toepassing van nieuw artikel 28, §1: geen openbaar onderzoek vereist;
- 4) De oorspronkelijke aanvraag valt niet onder toepassing van nieuw artikel 28, §1 maar na wijziging wel: openbaar onderzoek vereist;
- 5) De oorspronkelijke aanvraag valt niet onder toepassing van nieuw artikel 28, §1 maar na wijziging wel en het element op grond waarvan in tweede instantie toch een openbaar onderzoek moest georganiseerd worden wijzigt: nieuw openbaar onderzoek vereist indien de gewijzigde inhoud niet louter tegemoetkomt aan standpunten uit het eerste openbaar onderzoek;
- 6) Een reeds gewijzigde aanvraag waarover al een openbaar onderzoek werd georganiseerd wordt gewijzigd met een andere element dat onder toepassing van nieuw artikel 28, §1 valt: nieuw openbaar onderzoek vereist;
- 7) Een reeds gewijzigde aanvraag waarover al een openbaar onderzoek werd georganiseerd wordt, gewijzigd met een ander element dat onder toepassing van nieuw artikel 28, §1 valt en – na een nieuw openbaar onderzoek – wordt dit laatste element opnieuw gewijzigd: nieuw openbaar onderzoek vereist indien de gewijzigde inhoud niet louter tegemoetkomt aan standpunten uit het eerder openbaar onderzoek;
- 8) ...

Paragraaf 2 herneemt het algemeen principe dat iedereen tijdens het openbaar onderzoek zijn standpunten, opmerkingen en bezwaren kan indienen. Dit dient in de regel digitaal te gebeuren, behalve door het betrokken publiek dat daarvoor geen beroep doet op een ondersteuner. Het begrip ondersteuner wordt verduidelijkt in de definities.

Paragraaf 3 herneemt dat als de aanvraag een MER of omgevingsveiligheidsrapport over een project omvat, het openbaar onderzoek ook de inhoud van dat rapport behandelt, tenzij dit rapport al goedgekeurd en nog actueel is.

Paragraaf 4 bevat een delegatie aan de Vlaamse Regering om de nadere regels voor de organisatie van het openbaar onderzoek te bepalen.

Deze paragraaf bevat ook een delegatie aan de Vlaamse Regering om vast te leggen wanneer het openbaar onderzoek een informatievergadering omvat en nadere regels daarvoor.

Artikel 48. Opschrift hoofdstuk 2, afdeling 2, onderafdeling 4

Het opschrift van de nieuwe onderafdeling 4 van afdeling 2 van hoofdstuk 2 met betrekking tot de administratieve en wijzigingslus wordt ingevoegd in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

Artikel 49. Art. 29 OVD – Administratieve lus

➤ Algemeen

Dit artikel bevat de regels omtrent de administratieve lus, en vervangt in die zin het vigerend artikel 13.

De bevoegde overheid, zowel in eerste aanleg als in beroep, behoudt de mogelijkheid om te verhelpen aan een onregelmatigheid die zich tijdens de procedure heeft voorgedaan.

Dit betreft een onregelmatigheid die zou kunnen leiden tot een vernietiging van de beslissing.

De administratieve lus kan meerdere keren worden toegepast. Verderop wordt bepaald dat de administratieve lus per administratieve aanleg telkens tot termijnverlenging leidt.

➤ Bevoegdheid voor de toepassing van de administratieve lus

Huidig artikel 13 van het Omgevingsvergunningsdecreet spreekt alleen over de bevoegde overheid, die uitspraak doet over de toepassing van de lus.

In de praktijk is het weinig realistisch om telkens het CBS of de deputatie te laten beslissen over de toepassing van deze lus. Daarom wordt voorzien dat ook de omgevingsambtenaar over de toepassing van de administratieve lus (en de er aan gekoppelde termijnverlenging) kan beslissen. Daar gesproken wordt over bevoegde overheid, betreft het zowel de overheid in eerste aanleg als in beroep.

➤ Verduidelijking van het begrip 'onregelmatigheid'

Daar uit de evaluatiestudie bleek dat het toepassingsgebied van de administratieve lus niet steeds duidelijk was, wordt thans in het decreet opgenomen wat onder herstel van onregelmatigheden wordt begrepen, meer bepaald:

1° het inwinnen, vervolledigen of corrigeren van een ten onrechte niet ingewonnen, een onvolledig of foutief advies

Deze onregelmatigheid spreekt voor zichzelf. Een aanvraagdossier diende voorgelegd te worden aan een bepaalde adviesinstantie, maar deze werd niet aangeschreven. Een bepaalde adviesinstantie heeft in haar advies niet alle relevante elementen uit het aanvraagdossier behandeld of is in haar advies uitgegaan van een foute aanname van of een gebrek aan gegevens uit de aanvraag.

Aldus kan de bevoegde overheid in voorkomend geval het advies van de OVC of de adviezen van de adviesinstanties alsnog, dan wel opnieuw inwinnen.

2° het organiseren van een ten onrechte niet of foutief georganiseerd openbaar onderzoek

Dit kan gebeuren door het organiseren van een nieuw openbaar onderzoek of door het verlengen van een nog lopend openbaar onderzoek.

Het verlengen van een nog lopend openbaar onderzoek kan bv. wenselijk zijn wanneer blijkt dat de gele affiche pas de tweede dag van het openbaar onderzoek werd aangepakt.

3° Het inwinnen van een ten onrechte niet ingewonnen, voorbereidende beslissing of uitspraak

Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de aanvrager in zijn aanvraagdossier heeft aangegeven dat hij wil zien vaststellen dat de aangevraagde handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft, maar de bevoegde overheid deze vraag niet heeft overgemaakt aan de minister om uitspraak over te doen.

Of in geval van een aanvraag de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg omvat, maar de bevoegde overheid heeft de gemeenteraad niet gevraagd hier uitspraak over te doen.

Artikel 50. Art. 30 OVD – Wijzigingslus

➤ Algemeen

De mogelijkheid om een vergunningsaanvraag te wijzigen, zit thans vervat in 3 verschillende artikelen, vigerend artikel 30 wat betreft de gewone procedure, vigerend artikel 45 wat betreft de vereenvoudigde procedure en in vigerend artikel 64 wat betreft beroepen.

Aldus is duidelijk dat het principe dat een aanvrager wijzigingen kan aanbrenge aan zijn aanvraag, een algemeen principe is dat in elke aanleg geldt.

De wijzigingslus wordt geconcipeerd als een module in de modulaire procedure.

Hierdoor wordt het ook mogelijk de wijzigingslus toe te passen in andere soorten procedures, zoals bij de vraag tot bijstelling van een milieuvoorwaarde, bijstelling

van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning wat betreft de exploitatie van een IIOA, of ambtshalve initiatieven.

Op die manier wordt bijgedragen aan het oplossingsgericht werken.

➤ Meerdere lussen, steeds gekoppeld aan termijnverlenging

Het blijft mogelijk voor de aanvrager om meerdere keren wijzigingen aan te brengen aan een ingediende aanvraag.

Verder wordt verduidelijkt dat de toepassing van de wijzigingslus steeds gekoppeld wordt aan een termijnverlenging. Dit om te vermijden dat op het laatste mogelijke moment voor het verstrijken van de (eventueel reeds verlengde) beslissingstermijn opnieuw een wijziging aan te brengen, zonder dat er voor de bevoegde overheid dus nog tijd over is om deze wijziging te verwerken en er rekening mee te houden bij de opmaak van de uiteindelijke beslissing.

Beperkte termijnverlengingen zijn aanvaardbaar als hiermee oplossingsgericht gewerkt kan worden. Een iets langere totaaltermijn die resulteert in een vergunning is immers beter dan korte termijnen, die aanleiding geven tot meer weigeringen of beroepen.

➤ Verplichting om op een gewijzigde aanvraag in te gaan

Er wordt niet meer voorzien in een veralgemeende mogelijkheid tot beoordeling van een wijzigingsverzoek, waarbij een ingediend wijzigingsverzoek kan worden geweigerd. Wijzigingen kunnen dus *niet* meer geweigerd worden door de bevoegde overheid of haar omgevingsambtenaar. Het is de aanvrager die het voorwerp van de aanvraag bepaalt en autonoom beslist of een wijziging en in welke vorm aan het dossier wordt aangebracht. De bevoegde overheid doet enkel en alleen uitspraak over de wettigheid en de opportuniteit van de aanvraag zoals die voorligt, al dan niet gewijzigd door de aanvrager. Twee uitzonderingen hierop worden verder besproken.

➤ Mogelijke situaties die begrepen zijn onder het wijzigen van de aanvraag

Het toepassingsgebied van het begrip wijzigingen wordt verduidelijkt.

In de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt een onderscheid gemaakt tussen wijzigingen in de strikte zin van het woord enerzijds en aanvullingen van een dossier louter verduidelijking van een verder ongewijzigde aanvraag anderzijds. Dit onderscheid wordt nu decretaal niet langer gemaakt. De toevoeging en/of verwijdering van een aanvraag met louter verduidelijkende inhoud betreft immers in formele zin ook een wijziging van de aanvraag, zelfs indien het voorwerp, de aard of de draagwijdte van het inhoudelijk aangevraagde hierdoor niet wijzigt. Ook naar aanleiding van zulke kleinere wijzigingen zal dus een termijnverlenging ontstaan. Hoewel ze voortaan formeel gezien dus mee als een toepassing van de wijzigingslus worden beschouwd, zal het verschil in de praktijk beperkt blijven.

Ten tweede betreft een wijziging het toevoegen van verplichte, maar in de aanvraag ontbrekende inhoud, die voorts als dusdanig het voorwerp, de aard en de omvang van het inhoudelijk aangevraagde niet wijzigt en ongeacht of dit in eerste administratieve aanleg, dan wel in administratief beroep gebeurt. Verplichte inhoud is deze die de Vlaamse Regering als dusdanig heeft aangemerkt (zie delegatie in nieuw artikel 19). Met andere woorden, alles wat door het aanvraagformulier, addenda en normenboeken gevraagd wordt, is verplicht. De bevoegde overheid kan ook andere gegevens opvragen, bv. extra foto's, studies,... maar deze zijn niet verplicht. Normaal gesproken zou het ontbreken hiervan aan het licht moeten zijn gekomen tijdens het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek, maar is dit om één of andere reden niet gebeurd. Het toevoegen van verplichte, maar in het aanvraagdossier ontbrekende inhoud, heeft impact op de inhoud van het aangevraagde project en zorgt dan ook voor een nieuwe projectinhoudversie. Thans wordt uitdrukkelijk bepaald dat deze ontbrekende gegevens ook tijdens de procedure kunnen worden toegevoegd, en dit zowel in eerste aanleg als in administratief beroep. Het gaat dan bv. om een

(project-MER-)screening, een boscompensatieformulier, verplichte inhoud ingevolge art. 7, §2 OVD, etc.

Een laatste toepassing betreft de toevoeging of verwijdering van inhoud die effectief een impact heeft op het voorwerp, de aard en draagwijdte van het inhoudelijk aangevraagde. Het meest gekende voorbeeld is de situatie waarin de aanvrager vaststelt dat er een negatief advies of een bezwaar is, en waarbij hij het voorwerp van de aanvraag wijzigt (bv. een vermindering van aantal dieren, een grotere afstand van de perceelsgrens),... om op die manier tegemoet te komen aan het advies/bezwaar. Ook het indienen van een vraag tot afwijking van de algemene en sectorale voorwaarden tijdens de vergunningsprocedure wordt eveneens beschouwd als een vraag om een wijzigingslus toe te passen (zie nieuw artikel 91/11). Ook het indienen van een gemotiveerde vraag tot vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft tijdens de procedure wordt beschouwd als een vraag tot toepassing van een wijzigingslus (zie nieuw artikel 91/13).

➤ *Beperkingen aan de toepassing van de wijzigingslus*

Anderzijds moet erover gewaakt worden dat de werking van de bevoegde overheid niet ontregeld wordt door een te grote toevloed van wijzigingen op gelijk welk moment. Daarom wordt voorzien dat wijzigingen omwille van procedurele redenen toch nog kunnen geweigerd worden.

In het licht van transparantie en werkbaarheid/dossieropvolging zullen wijzigingen van de aanvraag niet langer kunnen worden ingediend tijdens een lopend openbaar onderzoek en/of adviesronde. Dit zorgt ook voor duidelijkheid in kader van de advisering, het openbaar onderzoek en in functie van de uiteindelijke beoordeling. Het voorwerp van de aanvraag is op deze wijze duidelijk voor (mogelijke) bezwaarindieners en voor de bevoegde overheid.

Een wijzigingslus die zo ver gaat dat de bevoegde overheid voor de aanvraag hierdoor wijzigt, is niet mogelijk. Zo is het niet mogelijk om aan de aanvraag voor een IIOA van de tweede klasse (ingediend bij de gemeente) een rubriek van de eerste klasse toe te voegen. Ook is het niet mogelijk om een aanvraag op twee gemeenten (en hierdoor ingediend bij de deputatie) zo te wijzigen dat ze slechts op 1 gemeente komt te liggen als hierdoor het CBS zou bevoegd worden.

➤ *Gevolgen van een gewijzigde aanvraag*

In een aantal gevallen zal er over de gewijzigde aanvraag een openbaar onderzoek gehouden moeten worden.

Dit is het geval als:

- 1) over de oorspronkelijke of, in voorkomend geval, gewijzigde aanvraag een openbaar onderzoek georganiseerd werd en de wijzigingen niet louter tegemoet komen aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend.
Als voorbeeld kan hier aangehaald worden het wijzigen van de dakvorm van een aangevraagd gebouw zonder dat dit volgt uit een bezwaar of advies.
- 2) de wijzigingen kennelijk een negatief gevolg voor derden hebben.
Een typisch voorbeeld hier is het opschuiven van een gebouw van links naar rechts om aan een bezwaar van de linkerbuur tegemoet te komen. Maar dit kan ten nadele van de rechterbuur zijn, waardoor een tweede openbaar onderzoek nodig is.
- 3) wijzigingen het recht op inspraak kennelijk in het gedrang brengen.
Een voorbeeld hiervan is het wijzigen van de project-m.e.r.-screening of het toevoegen van een mobiliteitsstudie.

- 4) de passende beoordeling, het MER of het omgevingsveiligheidsrapport wordt gewijzigd.
- 5) De wijzigingen voegen voor het eerst een element uit artikel 28, §1 toe aan de aanvraag. Dit is dus ongeacht of de oorspronkelijke aanvraag reeds een element uit artikel 28, §1 bevatte en om die reden reeds aan een openbaar onderzoek werd onderworpen. Dit is ook ongeacht of de wijziging in eerste bestuurlijke aanleg dan wel in administratief beroep gebeurt.
- Een voorbeeld hiervan: voor gebouwen groter dan 2000 m³ is een openbaar onderzoek nodig. Stel dat de oorspronkelijke aanvraag een volume heeft van 1950 m³, en via een wijzigingslus in eerste aanleg wordt dit op 2100 m³ gebracht, dan is een openbaar onderzoek vereist.
- Nog een voorbeeld: voor aanvragen tot afwijking van BBT-gen of afstandsnormen is een openbaar onderzoek vereist (nieuw art. 28, §1, 6°). Als de oorspronkelijke aanvraag niet zo'n afwijking bevat, maar de gewijzigde aanvraag in beroep wel dan is alsnog een openbaar onderzoek vereist.
- Ten slotte: Indien in eerste aanleg georganiseerd een openbaar onderzoek wordt georganiseerd omdat de aanvraag de aanleg van een gemeenteweg voorziet, en vervolgens in beroep een vraag wordt gesteld tot vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft zal opnieuw een openbaar onderzoek moeten georganiseerd worden.

De situaties hierboven vermeld onder 2) en 3) overlappen heel wat. Het is moeilijk om hier algemene regels rond op te stellen. Een paar voorbeelden:

- Minder ontbossen dan eerst aangevraagd: geen OO. Meer ontbossen: nieuw OO.
- Minder hoog bouwen: in principe geen OO, tenzij dit een negatieve impact op geluidsbuftering zou kunnen hebben. Hoger bouwen: wel nieuw OO.
- Verder van perceelsgrens bouwen: geen OO. Dichter bij perceelsgrens bouwen: wel OO.
- Minder varkens houden dan eerst aangevraagd: geen OO, Meer varkens houden dan eerst aangevraagd: wel OO.
- Een stookinstallatie minder plaatsen dan eerst aangevraagd: geen OO.
- Verstrenging ten aanzien van een milieuvoorwaarde uit VLAREM of uit de vergunning niet, versoepeling ten aanzien van een milieuvoorwaarde uit VLAREM of uit de vergunning wel.

Zie in dit verband ook de bespreking van artikel 46 over het openbaar onderzoek in het algemeen (nieuw artikel 28).

Wordt er een openbaar onderzoek georganiseerd, dan worden de adviezen alsnog dan wel een tweede keer ingewonnen.

Als met toepassing van dit artikel een screening in de zin van artikel 4.3.6 DABM wordt toegevoegd of gewijzigd, is artikel 21, §2 van dit decreet van toepassing.

Artikel 51. Artikel 30 OVD – afstemming modernisering MER

Dit artikel herneemt de inhoud van artikel 50 van het voorontwerp, maar stemt de verwijzing naar het DABM af op de wijziging van het DABM bij decreet van ... mei 2024 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage. Zowel dit laatste decreet als onderhavig ontwerpdecreet treden elk pas in werking op nader te bepalen datum. Bijgevolg kan het zijn dat dit ontwerpdecreet na goedkeuring door het parlement in werking treedt voor of na de inwerkingtreding van het decreet betreffende de milieueffectrapportage. In het eerste geval moeten de artikels met verwijzing naar de huidige versie van het DABM in werking treden. In het tweede geval moeten de artikels met verwijzing naar het gewijzigde DABM in werking treden.

Artikel 52. Opschrift hoofdstuk 2, afdeling 2, onderafdeling 5

Het opschrift van de nieuwe onderafdeling 5 van afdeling 2 van hoofdstuk 2 met betrekking tot het onderzoek van en de beslissing over de aanvraag en over de bekendmaking van de beslissing wordt ingevoegd in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

Artikel 53. Art. 31 OVD

Voorliggend artikel herneemt ongewijzigd de verplichting, thans opgenomen in vigerend artikel 27/1 en 43/1.

Artikel 54. Hoofdstuk 2, afdeling 2, onderafdeling 2/1

De bestaande onderafdeling 2/1 van afdeling 2 van hoofdstuk 2, die bestaat uit artikel 31/1 opgeheven in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

Artikel 55. Opschrift hoofdstuk 2, afdeling 2, onderafdeling 3

Het opschrift van de bestaande onderafdeling 3 van afdeling 2 van hoofdstuk 2 wordt opgeheven in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

Artikel 56. Art. 32 OVD – Milieueffect- of omgevingveiligheidsrapport

Zoals vigerend artikel 28 regelt dit artikel de goedkeuringsprocedure voor het MER en het omgevingsveiligheidsrapport.

De verwijzing naar het DABM wordt aangepast in functie van het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage.

Artikel 57. Art. 32 OVD – afstemming modernisering MER

Dit artikel herneemt de inhoud van artikel 56 van het voorontwerp, maar stemt de verwijzing naar het DABM af op de wijziging van het DABM bij decreet van ... mei 2024 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage. Zowel dit laatste decreet als onderhavig ontwerpdecreet treden elk pas in werking op nader te bepalen datum. Bijgevolg kan het zijn dat dit ontwerpdecreet na goedkeuring door het parlement in werking treedt voor of na de inwerkingtreding van het decreet betreffende de milieueffectrapportage. In het eerste geval moeten de artikels met verwijzing naar de huidige versie van het DABM in werking treden. In het tweede geval moeten de artikels met verwijzing naar het gewijzigde DABM in werking treden.

Artikel 58. Art. 33 OVD – Verslag omgevingsambtenaar

Als het CBS de bevoegde overheid is, en er geen advies van de OVC vereist is, maakt de gemeentelijk omgevingsambtenaar een verslag op over de aanvraag. Het verslag wordt aan het dossier toegevoegd, en is dus ook openbaar.

Deze verplichting is overeenkomstige toepassing op de deputatie en de provinciale omgevingsambtenaar.

Aldus worden (vigerend) artikel 29 en 44 hernomen.

Artikel 59. Art. 34 OVD – Beslissing en termijn

Voorliggend artikel maakt duidelijk welke beslissingen de bevoegde overheid kan nemen en binnen welke termijn.

➤ Beslissingen

Anders dan in het vigerend decreet het geval is, verduidelijkt dit artikel uitdrukkelijk welke beslissingen de bevoegde overheid kan of moet nemen.

Ten eerste moet een aanvraag onontvankelijk en/of ongegrond verklaard worden indien daartoe reden is volgens de bevoegde overheid. Dit zal dus het geval zijn indien een aanvrager – ondanks meldingen hierover en kansen hiertoe naar aanleiding van het ontvankelijk- en volledighedsverzoek en/of adviezen en/of het openbaar onderzoek – geen gebruik gemaakt heeft om een gebrekkige aanvraag recht te trekken middels een wijzigingslus.

Het gegeven dat een aanvraag onontvankelijk- of onvolledig moet verklaard worden, ontnemt de bevoegde overheid niet het recht om in haar beslissing toch al uitspraak te doen over de vergunbaarheid van de aanvraag, zoals die op dat ogenblik (weliswaar onvolledig of onontvankelijk) voorligt. In de praktijk gebeurt het ook vandaag reeds dat bevoegde overheden in een beslissing in hoofdorde een aanvraag afwijzen op grond van de onontvankelijkheid of onvolledigheid ervan, maar in ondergeschikte toch ook uitspraak doen over de eventuele vergunbaarheid ervan. Dit kan beschouwd worden als een constructieve praktijk, op grond waarvan een aanvrager op voorhand al kan inschatten of het nuttig is om een aanvraag al dan niet opnieuw in te dienen. Bovendien komt deze mogelijkheid tegemoet aan de – in theorie alvast ongewenste – hypothese dat een aanvrager aan forumshopping zou doen. Zo zou die bv. in eerste aanleg bewust de onvolledigheid van zijn aanvraag in de hand kunnen werken om een verwachte negatieve beoordeling van de bevoegde overheid te vermijden, om vervolgens deze onvolledigheid pas in beroep via een wijzigingslus te remediëren in de hoop daar een gunstiger gestemde bevoegde overheid te ontmoeten. In dit geval is het immers niet omdat de bevoegde overheid de aanvraag onvolledig zou moeten verklaren, dat die helemaal geen uitspraak zou kunnen en mogen doen over de eventuele vergunbaarheid ervan op grond van de op dat ogenblik beschikbare stukken.

Indien een aanvraag ontvankelijk of volledig wordt verklaard, verleent of weigert de bevoegde overheid een vergunning al naar gelang een aanvraag volgens haar wel of niet vergunbaar is.

➤ Basistermijn

De basistermijn bedraagt 60 dagen. Hierin vindt in hoofdzaak het onderzoek van de aanvraag en het nemen van de beslissing plaats.

Deze termijn stemt overeen met de beslissingstermijn in de vereenvoudigde procedure. Sommige bijkomende modules zullen een verlenging van deze termijn met zich meebrengen.

➤ Termijnverlenging

Deze basistermijn wordt eenmalig verlengd met 60 dagen als over de oorspronkelijke aanvraag een *openbaar onderzoek* georganiseerd moet worden omdat deze zich in één of meerdere situaties zoals vermeld in nieuw artikel 28, §1 bevindt.

Tijdens de procedure kan de bevoegde overheid vaststellen dat er een onregelmatigheid is begaan die kan leiden tot een vernietiging van de beslissing. Om deze te herstellen, kan ze een *administratieve lus* toepassen. Hiervoor is telkens een termijnverlenging (60 dagen) voorzien. Het is mogelijk dat de bevoegde overheid meerdere onregelmatigheden wil herstellen, ze kan daarvoor de administratieve lus meermaals toepassen; dit zal dus telkens leiden tot één termijnverlenging.

Nog, wordt de beslissingstermijn verlengd met 60 dagen, telkens als een wijzigingslus wordt toegepast. Deze termijnverlenging geldt, ongeacht of de toepassing van de wijzigingslus aanleiding geeft tot de organisatie van een (eerste of nieuw) openbaar onderzoek (nl. in de gevallen geregeld in nieuw artikel 30) en (dus ook) ongeacht de omvang van de wijziging. Deze termijnverlenging moet de bevoegde overheid toelaten om wijzigingen die op (zeer) korte termijn voor het verstrijken van de (al dan niet reeds verlengde) beslissingstermijn worden ingediend mee te verwerken bij de beoordeling van het dossier, gelet op het schrappen van de mogelijkheid voor die overheid om wijzigingen nog goed- of af

te keuren om andere redenen dan deze die in nieuw artikel 30, derde lid worden vermeld. Het spreekt voor zich dat de termijnverlenging die met elke wijzigingslus gepaard gaat niet inhoudt dat de bevoegde overheid die verlengde termijn ook effectief helemaal moet benutten. Indien op kortere termijn een beslissing kan genomen worden, is dit uiteraard toegelaten. In dezelfde zin is de bevoegde overheid ook niet verplicht om het verstrijken van de (eventueel reeds verlengde beslissingstermijn) af te wachten, voor het hypothetische geval er alsnog/opnieuw een wijziging zou aangebracht worden. Indien de bevoegde overheid op grond van het voorliggende dossier (al dan niet na wijziging) een gemotiveerde beslissing kan nemen, en er geen indicaties zijn dat de aanvrager alsnog/opnieuw een wijziging zou indienen, kan/mag de bevoegde overheid ook effectief de voorgenomen beslissing nemen. Een wijziging die werd aangebracht nadat een beslissing werd genomen maar voordat deze werd betekend, is laattijdig.

Ten slotte wordt de beslissingstermijn eenmalig verlengd met 60 dagen als de aanvrager hierom verzoekt, voor het verstrijken van de beslissingstermijn.

Feitelijk zullen de situaties die aanleiding geven tot termijnverlenging vaak ook aanleiding geven tot de organisatie van een (nieuw) openbaar onderzoek. Zo bv. bij de wijziging van een aanvraag die niet louter tegemoet komt aan adviezen of bezwaren of bij de organisatie van een (nieuw) openbaar onderzoek via een administratieve lus. Merk echter op dat de organisatie van een openbaar onderzoek *op zichzelf* geen reden meer is om steeds de beslissingstermijn te verlengen. Eén wijziging die aanleiding geeft tot de organisatie van een openbaar onderzoek, geeft dus maar aanleiding tot één termijnverlenging omwille van die wijziging zelf en niet tot een dubbele verlenging omwille van de wijziging én omwille van het openbaar onderzoek.

Onder voorbehoud van de verduidelijking in de vorige alinea, kunnen de in dit artikel voorziene mogelijkheden tot termijnverlenging gecumuleerd worden. Bij een oorspronkelijke aanvraag die onder nieuw artikel 28, §1 valt en x-maal gewijzigd wordt, zal de beslissingstermijn dus bv. 1 + x-maal met zestig dagen verlengd worden.

Zoals al vermeld, zijn de volgens dit artikel verlengde termijnen uiterste termijnen. Niets staat er in de weg dat de bevoegde overheid eerder een beslissing neemt. Zij dient niet te wachten tot de laatste dag van de beslissingstermijn.

Artikel 60. Art. 35 OVD – Stilzwijgende weigering

Voorliggend artikel herneemt het principe dat als geen beslissing is genomen binnen de beslissingstermijn, de aanvraag geacht wordt te zijn geweigerd.

Artikel 61. Art. 36 OVD – Inhoud van de beslissing

De inhoud van een beslissing wordt in dit artikel bepaald.

Zo moeten vooreerst de lasten en voorwaarden vermeld worden die op het project van toepassing zijn. (*paragraaf 1*)

Daarnaast moet de vergunning ook de duur ervan vermelden, toch in geval van een vergunning voor bepaalde duur. (*paragraaf 2*)

In een aantal gevallen dient de beslissing ook de geactualiseerde vergunningssituatie op het vlak van de exploitatie van de ingedeelde inrichtingen of activiteiten weer te geven of een actualisatie van deze vergunningssituatie.

Dit betreft de vergunningssituatie voor de gehele exploitatie van een IIOA, maar louter op het vlak van milieu. Aldus moet de ruimtelijke vergunningssituatie niet geactualiseerd worden. (*paragraaf 3*) (vigerend art. 33 en 47)

Als een beslissing een geactualiseerde vergunningssituatie bevat, zal deze slechts gelden zodra gebruik wordt gemaakt van de gewijzigde vergunning. Men kan immers een wijziging van zijn vergunning bekomen, maar er voor kiezen om geen uitvoering te geven aan de bekomen wijziging.

Artikel 62. Opschrift hoofdstuk 2, afdeling 3, onderafdeling 1

Het opschrift van de bestaande afdeling 3 en onderafdeling 1 van hoofdstuk 2 wordt opgeheven in functie van de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

Artikel 63. Art. 37 OVD – Weigeringsgronden

Artikel 3 van het Omgevingsvergunningendecreet geeft aan dat voorliggend decreet geen afbreuk doet aan de inhoudelijke verplichtingen die zijn vastgesteld bij of krachtens:

- 1) titel IV van de VCRO;
- 2) titel V van het DABM;
- 3) het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid;
- 4) het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Dit houdt in dat ook de weigeringsgronden, die in die decreten opgenomen zijn, van toepassing blijven.

Daarnaast bevat het Decreet zelf ook een aantal weigeringsgronden.

Paragraaf 3 vloeit voort uit het Stikstofdecreet van 26 januari 2024.

Artikel 64. Art. 38 OVD – Uitvoering van de vergunning

Voorliggend artikel herneemt vigerend artikel 35 en 49, telkens het eerste lid, over wanneer men gebruik mag maken van een verleende vergunning.

Op vandaag mag de aanvrager slechts in 1 situatie onmiddellijk gebruik maken van de omgevingsvergunning, namelijk als de Vlaamse Regering of de gewestelijke omgevingsambtenaar de omgevingsvergunning verleend heeft. In dit geval is er geen administratief beroep mogelijk. Het vernietigingsberoep bij de RvVb werkt niet schorsend, behoudens een schorsingsarrest. Deze mogelijkheid wordt voortaan uitgebreid tot alle omgevingsvergunningen die een definitieve beslissing uitmaken, zoals vermeld in art. 2 OVD: een beslissing waartegen geen administratief beroep meer mogelijk is. Deze uitbreiding kadert in de mogelijkheid die in nieuw artikel 17 aan de Vlaamse Regering wordt geboden om een lijst van gemeentelijke projecten vast te stellen waarvoor geen administratieve beroepsmogelijkheid meer openstaat in geval van vergunning.

Wat betreft de andere situaties die vigerend artikel 35 of 49 vermeldt, dit betreft niet de uitvoerbaarheid van een vergunning, maar het verder zetten van de exploitatie (al dan niet gebaseerd op een initiële vergunning, waarvan de hernieuwing wordt gevraagd, of een omzetting van vergunning op proef naar permanente vergunning).

De regeling rond het verder mogen exploiteren is opgenomen in (nieuw) hoofdstuk 5, (nieuwe) afdeling 4.

Artikel 65. Art. 39 OVD – Delegatie

Voorliggend artikel bevat een delegatie aan de Vlaamse Regering de vergunningsprocedure nader uit te werken.

Artikel 66. Art. 40 OVD

Artikel 40 wordt omwille van wetgevingstechnische redenen opgeheven.

Artikel 67. Art. 41 OVD

Artikel 40 wordt omwille van wetgevingstechnische redenen opgeheven.

Artikel 68. Hoofdstuk 2, afdeling 3, onderafdelingen 2 tot en met 4 OVD

De bestaande onderafdelingen 2 tot en met 4 van de bij artikel 58 opgeheven afdeling 3 van hoofdstuk 2, bestaande uit de artikel 42 tot en met 51 worden omwille van wetgevingstechnische redenen opgeheven.

Artikel 69. Opschrift hoofdstuk 3, afdeling 1 OVD

Het opschrift van het bestaande hoofdstuk 3 en afdeling 1 daarvan worden vervangen door de nieuwe afdeling 3 en onderafdeling 1 van hoofdstuk 2 met het oog op de invoering van de modulaire vergunningsprocedure in administratief beroep.

Wat de bepalingen over het administratief beroep betreft, kan er in het algemeen op gewezen worden dat – waar mogelijk – verwezen wordt naar de bepalingen uit eerste bestuurlijke aanleg die van overeenkomstige toepassing zijn. Het spreekt voor zich dat wanneer in die artikels over eerste aanleg doorverwezen wordt naar andere artikels over eerste aanleg ook steeds moet gekeken worden naar de overeenkomstige bepalingen over het beroep. Wanneer nieuw artikel 34 bv. verwijst naar nieuw artikel 22, moet dit in beroep met toepassing van nieuw artikel 62 worden gelezen als een verwijzing naar nieuw artikel 57.

Artikel 70. Art. 52 OVD – Aanwijzing beroepsindieners

Voorliggend artikel bepaalt wie beroep kan instellen. Dit is een herneming van vigerend artikel 53.

Er wordt aan dit vigerend artikel één potentiële beroepsindieners toegevoegd. Vergunningsaanvragen waarbij een (archeologie)nota moet worden toegevoegd, kunnen worden goedgekeurd mits in de vergunning als voorwaarde is opgenomen dat de maatregelen uit de bekrachtigde (archeologie)nota moeten worden uitgevoerd. Wanneer een vergunningverlenende overheid dit nalaat, kan de leidend ambtenaar van het agentschap Onroerend Erfgoed hier tegen in beroep gaan.

Artikel 71. Art. 53 OVD - Beroepstermijn

Voorliggend artikel bepaalt de termijn waarbinnen een administratief beroep wordt ingesteld, met name 30 dagen.

De wijze van kennisgeving van de beslissing bepaalt het tijdstip waarop deze termijn ingaat:

- 1) Als er een verplichte betekening is (bv. aan aanvrager), op de dag na de datum van de betekening;
- 2) Als er geen betekening is, maar een verplichte aanplakking: op de dag na de eerste dag van de aanplakking
- 3) Als er geen verplichte betekening en geen aanplakking is: op de dag na de eerste dag van vermelding van de beslissing op het omgevingsloket.

Een administratief beroep dat wordt ingesteld nadat de beslissing is genomen, maar vooraleer de kennisgeving plaatsvindt, is tijdig ingesteld.

Artikel 72. Art. 54 OVD – Vorm van het beroep en kennisgeving

➤ Paragraaf 1

Voorliggend artikel vermeldt dat alleen het betrokken publiek dat daarvoor geen beroep doet op een ondersteuner per analoge beveiligde zending kan een beroep instellen. Andere beroepsindieners zullen dit per digitale beveiligde zending moeten doen.

➤ Paragraaf 2

Wat betreft de inhoud van het beroepschrift en de verplichte bewijsstukken wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering gegeven.

➤ Paragraaf 3

Deze paragraaf geeft aan dat als het betrokken publiek een analogo beroep instelt, de bevoegde overheid dit beroepschrift binnen vijf dagen dient te digitaliseren en op te laden via het Omgevingsloket.

Doordat op die manier alle beroepschriften digitaal zijn, kan het informeren van andere betrokkenen overgelaten worden aan het Omgevingsloket.

Aldus is niet langer vereist dat de beroepsindieners gelijktijdig een afschrift van het beroepschrift bezorgt aan een aantal personen; voortaan zal het Omgevingsloket hier voor instaan (zowel bij een digitaal beroep als bij een analogo beroep, na digitalisering ervan). Dit betreft:

- de aanvrager behalve als hij zelf het beroep instelt;

- de deputatie als die in eerste administratieve aanleg de beslissing heeft genomen;
- het CBS behalve als het CBS zelf het beroep instelt.
- in voorkomend geval, de vergunninghouder.

Door dit te laten doen door het Omgevingsloket, zullen zich niet langer problemen stellen rond het al dan niet gelijktijdig over maken van het beroepschrift.

Door de termijn voor digitalisering van analoge beroepen op vijf dagen te brengen kan de bestaande de wachttermijn van 35 dagen na welke uitvoering mag worden geven aan de verleende vergunning te kunnen behouden (nieuw artikel 38). Deze vijfdaagse termijn is relatief kort, maar is verantwoord door het feit dat de ook mogelijkheid om analoge beroepen in te dienen beperkt wordt. Bovendien is dit slechts een ordetermin. Het verstrijken van deze termijn leidt niet tot bevoegdheidsverlies in hoofde van de vergunningverlenende overheid. Wel zal dit ertoe leiden dat – bij gebrek aan digitale kennisgeving van het ingestelde beroep – uitvoering kan gegeven worden aan de verleende omgevingsvergunning zonder dat dit als een stedenbouwkundig misdrijf in de zin van artikel 6.2.1 VCRO kan worden gekwalificeerd.

Artikel 73. Art. 55 OVD – Schorsende werking

De schorsende werking van het administratief beroep, vandaag verwoord in artikel 55, eerste lid OVD, wordt behouden.

De situaties die vigerend artikel 55, tweede lid, vermeldt, betreffen echter niet de schorsing van een bestreden beslissing in beroep, maar het verder zetten van de exploitatie (al dan niet gebaseerd op een initiële vergunning, waarvan de hernieuwing wordt gevraagd, of een omzetting van vergunning op proef naar permanente vergunning). De regeling hierrond is opgenomen in hoofdstuk 6, (nieuwe) afdeling 8.

Artikel 74. Opschrift hoofdstuk 3, afdeling 2, onderafdeling 1 OVD

Het opschrift van het bestaande afdeling 2 en onderafdeling 1 van het bij artikel 65 opgeheven hoofdstuk 3 worden om wetgevingstechnische redenen opgeheven.

Artikel 75. Art. 56 OVD – Dossiertaks

Dit artikel betreft de betaling van de dossiertaks in administratief beroep.

➤ *Verschuldigd per aanvraag of beroepschrift*

Er wordt verduidelijkt dat de dossiertaks verschuldigd is per beroepschrift. De thans geldende tekst¹⁰⁰ zou kunnen worden geïnterpreteerd dat er een dossiertaks verschuldigd is per ondertekenaar. Dit wordt verhelderd gelet op de divergerende rechtspraak.

➤ *Uniforme taks*

Er wordt gekozen voor een uniforme dossiertaks van 100 euro in beroep op provinciaal en Vlaams niveau tenzij

- o Bij een beroep tegen een stilzwijgende beslissing;
- o Een toezichthouder beroep indient tegen een beslissing over een bijstelling;
- o De adviesinstanties of de leidend ambtenaar van het departement Omgeving; het Agentschap Innoveren en Ondernemen; het agentschap, bevoegd voor natuur en bos of het agentschap, bevoegd voor onroerend erfgoed, beroep indient.

Door de uitbreiding van de omgevingsvergunning met kleinhandelsactiviteiten en het wijzigen van de vegetatie, kunnen ook de leidend ambtenaren van het

¹⁰⁰ Art. 12, §1, eerste lid, OVD: "Elke natuurlijke persoon of rechtspersoon is een dossiertaks verschuldigd ..."

agentschap Natuur en Bos en het Agentschap Innoveren en Ondernemen beroep instellen. Aangezien deze ambtenaren het algemeen belang verdedigen, is het logisch dat ze ook vrijgesteld worden van het betalen van een dossiertaks bij het indienen van een beroep tegen een beslissing in eerste aanleg.

Dit artikel herneemt dus in essentie de bestaande uitzonderingen uit huidig art. 12. Wat betreft het niet verschuldigd zijn van een dossiertaks in geval van een administratief beroep tegen een stilzwijgende weigering wordt ingesteld, wordt het niet redelijk bevonden om de aanvrager nogmaals een dossiertaks te laten betalen als de bevoegde overheid in eerste aanleg nagelaten heeft een beslissing te nemen, terwijl ook daar een dossiertaks werd betaald. Ook indien de beroepsindiener niet de aanvrager is, is het niet verantwoord om een dossiertaks te laten betalen om beroep in te stellen tegen een beslissing waarvan de in eerste administratieve aanleg er om welke reden dan ook niet in geslaagd is om (tijdig) een uitdrukkelijke en dus gemotiveerde beslissing te nemen. Wat betreft het niet verschuldigd zijn van een dossiertaks indien beroep wordt ingesteld door een toezichthouder of overheidsinstanties wordt dit gezien in het kader van een vestzakbroekzakoperatie binnen Vlaamse entiteiten. Wat betreft beroepen is het zo dat het CBS hiervoor ook gebruik maakt van haar publieke middelen, terwijl zij opkomt voor het algemeen (gemeentelijk) belang. Ook in dat geval is het onredelijk om een dossiertaks te laten betalen.

➤ Rekening waarop de dossiertaks betaald wordt

De dossiertaks wordt gestort op de rekening van de provincie, als het een beroep bij de deputatie betreft, en op rekening van het Omgevingsfonds, als het een aanvraag of beroep bij de Vlaamse Regering betreft.

➤ Indexatie

De dossiertaksen worden tweejaarlijks automatisch geïndexeerd aan de hand van de index der consumptieprijsen.

Artikel 76. Opschrift hoofdstuk 2, afdeling 3, onderafdeling 2 OVD

Het opschrift van de nieuwe onderafdeling 2 van de nieuwe afdeling 3 van hoofdstuk 2 wordt ingevoegd met het oog op de invoering van de modulaire vergunningsprocedure in administratief beroep.

Onder deze onderafdeling wordt de concrete toepassing van de modules in de beroepsprocedure verduidelijkt. Waar mogelijk wordt beperkt tot een verwijzing naar de relevante bepalingen over de procedure in eerste administratieve aanleg die van overeenkomstige toepassing zijn op de procedure in beroep. Dit om nodeloze herhalingen te vermijden. Enkel in de mate dat er aan de toepassing van de modules in de beroepsprocedure bijzondere regels gelden, worden ze expliciet verwoord.

Artikel 77. Art. 57 OVD – Ontvankelijkheid- en volledigheidsonderzoek

Dit artikel betreft het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek in de procedure in beroep.

Zoals ook vandaag de dag het geval is, onderzoekt de bevoegde overheid of haar omgevingsambtenaar het beroep op zijn ontvankelijkheid en volledigheid.

Als de beroepsindiener uit eigen beweging stukken aan het dossier toevoegt of wijzigt voor het verstrijken van de beroepstermijn heeft het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek betrekking op het aldus aangevuld of gewijzigd beroepschrift.

Het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek gebeurt binnen 30 dagen vanaf de dag na de datum van de verzending van het beroepschrift of van de wijziging/aanvulling van het beroepschrift voor het verstrijken van de beroepstermijn.

De onontvankelijk- en/of onvolledigheid van het beroep leidt van rechtswege tot de stopzetting van de procedure. Dit blijft dus ongewijzigd ten opzichte van de vandaag bestaande procedure. Indien over de ontvankelijk- en volledigheid van het beroep pas een definitieve en bindende beslissing zou worden genomen door de bevoegde overheid op het einde van de beroepstermijn, zoals dit door dit voorstel voorzien wordt met betrekking tot de vergunningsaanvraag, zou dit er immers toe leiden dat een lid van het betrokken publiek dat mogelijks geen belang heeft bij het beroep en diens argumentatie toch heel de beroepsprocedure mee zou (moeten) betrokken worden. Dit is niet wenselijk.

Artikel 78. Art. 57/1 OVD

Het bestaande artikel 57/1 wordt opgeheven.

De Europese Dienstenrichtlijn en het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid bepalen (terecht) dat economische motieven geen criterium in de vergunningsbeoordeling mogen zijn.

Deze bepaling heeft enkel betrekking op de argumentatie ten gronde, die dus niet uitsluitend gebaseerd kan worden op economische argumenten. Wat de ontvankelijkheid van een bestuurlijk beroep betreft, moet een beroepsindiener zich nog steeds kunnen baseren op een commercieel nadeel. Dit past binnen de finaliteit van de betrokken regelgeving met betrekking tot het handelsvestigingsbeleid. Een andere zienswijze kan niet worden verzoend met het recht op toegang tot een rechter'.¹⁰¹

Artikel 79. Art. 58 OVD – Advisering

Dit artikel betreft de advisering in de procedure in beroep.

➤ Paragraaf 1

De nieuwe artikelen 24, 25 en het eerste lid van nieuw artikel 26 zijn van overeenkomstige toepassing. (paragraaf 1) Er kan dienaangaande verwezen worden naar de toelichting bij deze artikelen.

➤ Paragraaf 2

De huidige regeling – dat als geen tijdig advies wordt uitgebracht, het advies geacht wordt gunstig te zijn – wordt niet opportuun beschouwd (cfr. supra).

In plaats daarvan komt het principe dat als er geen tijdig advies is, het in eerste aanleg uitgebrachte advies geacht wordt behouden te blijven.

Werd er in eerste aanleg geen advies uitgebracht of heeft dit in eerste aanleg verleende advies geen betrekking op de aanvraag waarover in beroep advies werd gevraagd omdat die aanvraag intussen gewijzigd is en is er in beroep geen tijdig advies, kan aan de adviesvereiste worden voorbij gegaan.

➤ Paragraaf 3

Deze paragraaf herneemt het hoorrecht, zoals vervat in vigerend artikel 62.

Artikel 80. Opschrift onderafdeling 2 OVD

Het opschrift van de bestaande onderafdeling 2 wordt opgeheven om wetgevingstechnische redenen.

Artikel 81. Art. 59 OVD – Openbaar onderzoek

Dit artikel betreft het openbaar onderzoek in de procedure in beroep.

➤ Paragraaf 1

¹⁰¹ Zie ook RvS 18 mei 2020, nr. 247.564, noot P.J. VAN DE WEYER, F. SEBREGHTS, "Commerciële belangen in vergunningsprocedures? Aan het Grondwettelijk Hof om de knoop door te hakken", *STORM* 2020, nr. 4, p. 7; GwH 17 juni 2021, nr. 92/2021, J. BELEYN en M. DE RECHTER, "Vergunningen – Raad voor Vergunningsbetwistingen – Procedure – Belang – Algemeen", *TROS* 2022, nr. 105, 79-85

Paragrafen 2 tot en met 4 van nieuw artikel 28 zijn van overeenkomstige toepassing.

Paragraaf 1 van nieuw artikel 28 wordt niet uitdrukkelijk hernomen. In de daarin opgenomen gevallen werd immers in principe al een openbaar onderzoek georganiseerd. Indien dit ten onrechte niet het geval is, is paragraaf 4 van nieuw artikel 59 van toepassing.

Voor het overige kan verwezen worden naar de toelichting bij deze artikelen.

➤ Paragraaf 2

Voorliggende paragraaf maakt duidelijk dat een openbaar onderzoek voor de eerste maal georganiseerd kan worden tijdens het administratief beroep.

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom er voor het eerst een openbaar onderzoek georganiseerd zou moeten worden: naar aanleiding van de toepassing van een administratieve of wijzigingslus.

➤ Paragraaf 3

Hierbij wordt expliciet voorzien dat als er tijdens de beroepsprocedure stukken aan de aanvraag worden toegevoegd waarvan het ontbreken in eerste aanleg leidde of had moeten leiden tot de weigering van de vergunning, hierover in voorkomend geval een openbaar onderzoek wordt georganiseerd.

Een voorbeeld kan dit illustreren: stel dat in eerste aanleg een dossier ontvankelijk en volledig werd verklaard, waarna – na onderzoek – een gunstige beslissing volgde. In beroep wordt opgeworpen dat de aanvraag onvolledig verklaard had moeten worden, wegens het ontbreken van een screening. Voorliggende bepaling maakt het mogelijk dat deze screening nog aan de aanvraag wordt toegevoegd. Als het dossier in eerste aanleg onderworpen was aan een openbaar onderzoek, zal tijdens de beroepsprocedure opnieuw een openbaar onderzoek georganiseerd moeten worden, waarbij de toegevoegde screening ter inzage ligt.

➤ Paragraaf 4

Er wordt uitdrukkelijk voorzien dat als de aanvraag in eerste aanleg ten onrechte niet aan openbaar onderzoek werd onderworpen, dit openbaar onderzoek kan worden gehouden tijdens de beroepsprocedure.

Artikel 82. Art. 60 OVD – Administratieve en wijzigingslus

Dit artikel betreft de administratieve en wijzigingslus in de procedure in beroep.

De nieuwe artikelen 29 en 30 zijn van overeenkomstige toepassing. Er kan dienaangaande verwezen worden naar de toelichting bij deze artikelen.

Daarnaast wordt expliciet voorzien dat de bevoegde overheid in beroep niet alleen de administratieve lus kan toepassen om onregelmatigheden te herstellen die in tweede aanleg zijn begaan, maar ook de onregelmatigheden die in eerste aanleg werden begaan.

Stel dat in eerste aanleg een verplicht advies niet werd opgevraagd, en dat er tegen de beslissing in beroep gegaan wordt. In dat geval kan de bevoegde beroepsoverheid dit ontbrekend advies opvragen, zonder dat hierdoor het beroep toegekend (en het gevraagde afgewezen) zou moeten worden.

Ook de in het aanvraagdossier ontbrekende verplichte inhoud, zoals in voorkomend geval bv. een screening kunnen via een wijzigingslus in beroep worden toegevoegd. Indien aan de daartoe gestelde voorwaarden voldaan is, zal ingevolge deze wijzigingen uiteraard wel een openbaar onderzoek moeten georganiseerd worden.

Artikel 83. Art. 60 OVD – afstemming modernisering MER

Dit artikel herneemt de inhoud van artikel 82 van het voorontwerp, maar stemt de verwijzing naar het DABM af op de wijziging van het DABM bij decreet van ... mei 2024 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage. Zowel dit laatste decreet als onderhavig ontwerpdecreet

treden elk pas in werking op nader te bepalen datum. Bijgevolg kan het zijn dat dit ontwerpdecreet na goedkeuring door het parlement in werking treedt voor of na de inwerkingtreding van het decreet betreffende de milieueffectrapportage. In het eerste geval moeten de artikels met verwijzing naar de huidige versie van het DABM in werking treden. In het tweede geval moeten de artikels met verwijzing naar het gewijzigde DABM in werking treden.

Artikel 84. Art. 61 OVD – Onderzoek van de aanvraag

Dit artikel herneemt vigerend artikel 63.

Wel wordt ook gesproken over de omgevingsambtenaar, aangezien het mogelijk is dat deze de ontvankelijkheid en volledigheid van het aanvraagdossier beoordeeld of een aanvulling van een dossier vraagt. Bovendien kan de Vlaamse Regering de gewestelijke omgevingsambtenaar machtigen om uitspraak te doen over bepaalde beroepen op Vlaamse niveau.

Daarnaast wordt uitdrukkelijk bepaald dat de bevoegde overheid in beroep ook de ontvankelijkheid en volledigheid van het in eerste administratieve aanleg beoordeelde aanvraagdossier kan herbeoordelen en kan vragen om onvolledigheden te herstellen. Deze bepaling zet een onduidelijkheid daarover in de vigerende tekst van het decreet recht, naar aanleiding waarvan de Raad voor vergunningebetwistingen en de Raad van State van oordeel waren dat de bevoegde overheid in beroep niet, maar enkel de bevoegde overheid in eerste aanleg, bevoegd was om uitspraak te doen over de ontvankelijkheid en volledigheid van het aanvraagdossier.¹⁰²

Het tweede lid verwijst naar nieuw artikel 33, §1 en herneemt in die zin het vigerend artikel 63/1, met dien verstande dat gesteld wordt dat het verslag via het Omgevingsloket aan de deputatie bezorgd wordt.

Artikel 85. Art. 62 OVD – Beslissing over de aanvraag

Net als in eerste aanleg kan in beroep de administratieve of wijzigingslus een of meerdere keren worden toegepast. In deze gevallen zal de beslissingstermijn in beroep telkens verlengd worden met zestig dagen. Die termijnverlenging in beroep geldt ook eenmalig op verzoek van de aanvrager. Ten slotte geldt, specifiek voor de beslissingstermijn in beroep, dat deze eenmalig verlengd wordt als in eerste aanleg een of meerdere openbare onderzoeken werden georganiseerd. Ook deze termijnverlengingen zijn cumuleerbaar.

Bijvoorbeeld:

- Indien in eerste aanleg geen openbaar onderzoek georganiseerd werd en het dossier in beroep x-maal gewijzigd wordt, wordt de beslissingstermijn in beroep x-maal verlengd.
- Indien in eerste aanleg één of meerdere openbare onderzoeken werden georganiseerd, wordt de beslissingstermijn in beroep eenmalig verlengd.
- Indien in eerste aanleg één of meerdere openbare onderzoeken werden georganiseerd en het dossier in beroep x-maal gewijzigd wordt, wordt de beslissingstermijn in beroep 1 + x-maal verlengd.

De nieuwe artikelen 34, §2 36 en 37 zijn van overeenkomstige toepassing op de beslissing over de aanvraag in de procedure in beroep. Net als artikel 35 verduidelijkt dit artikel uitdrukkelijk welke beslissingen de bevoegde overheid over de aanvraag kan of moet nemen.. De beoordeling van de aanvraag betreft hier dan de aanvraag zoals die uiteindelijk aan de beoordeling van de bevoegde overheid voorlag, in voorkomend geval na doorgevoerde wijziging(en) die in voorkomend geval dienden ter regularisatie van eventuele onontvankelijk- of onvolledigheden van de in eerste aanleg beoordeelde aanvraag. Voor het overige kan verwezen worden naar de toelichting bij de nieuwe artikelen 34, 26 en 37.

¹⁰² RvS nr. 252.538, 23 december 2021.

Eveneens wordt behouden dat als er geen beslissing is genomen binnen de beslissingstermijn, het beroep of de beroepen geacht worden te zijn afgewezen. In dat geval wordt de bestreden beslissing als definitief aanzien. In dat geval wordt de motivering van de beslissing in eerste administratieve aanleg geacht te worden bevestigd.

Artikel 86. Art. 63 OVD – Bekendmaking van de beslissing

Nieuw artikel 39 is van overeenkomstige toepassing. Er kan dienaangaande verwezen worden naar de toelichting bij dit artikel.

Artikel 87. Art. 63/1 tot en met 65 OVD

Artikel 63/1 tot en met 65 van het oude hoofdstuk 3 worden omwille van wetgevingstechnische redenen opgeheven.

Artikel 88. Onderafdeling 3 OVD

Onderafdeling 3 van het oude hoofdstuk 3, bestaande uit artikel 66 en 67 wordt om wetgevingstechnische redenen opgeheven.

Artikel 89. Hoofdstuk 4 OVD

Hoofdstuk 4 van het Decreet, "Duur van de omgevingsvergunning", bestaat uit 2 afdelingen:

- Afdeling 1 Algemene bepalingen, en
- Afdeling 2 Bijzondere bepalingen voor omgevingsvergunningen van bepaalde duur

Dit hoofdstuk wordt voortaan hoofdstuk 3 en zal voortaan enkel de artikelen over de algemene bepalingen en over de omgevingsvergunning op proef bevatten. Het artikel over het hernieuwen van de omgevingsvergunning van bepaalde duur zal voortaan de modulaire procedure volgen en de bepalingen die specifiek op dit type van vergunning van toepassing zijn, worden opgenomen in nieuw hoofdstuk 5 "Specifieke regels voor bepaalde aanvragen".

Artikel 90. Hoofdstuk 4, afdeling 1, OVD

Gelet op de toelichting bij artikel 85 wordt het opschrift van afdeling 1 van het voormalig hoofdstuk 4 opgeheven.

Artikel 91. Art. 68 OVD – Vergunning van bepaalde duur

Het principe van een vergunning van onbepaalde duur is en blijft het uitgangspunt van de omgevingsvergunningsprocedure. Wanneer een vergunning voor bepaalde duur wordt verleend, zal dit dus uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd.

Hierbij wordt vastgehouden aan een decretaal bepaalde lijst waarin wordt bepaald voor welke aanvragen bij wijze van uitzondering een vergunning van bepaalde duur kan worden verleend.

Wel wordt het aangewezen geacht om de limitatieve lijst van gevallen waar een vergunning van bepaalde duur kan worden afgeleverd, beperkt aan te vullen.

Naast de huidige lijst, zal de bevoegde overheid voortaan een omgevingsvergunning voor een bepaalde duur kunnen afleveren voor

- stortplaatsen, voor ontginningen, voor afvalverbranding;
- het inrichten van terreinen in functie van tijdelijk en omkeerbaar ruimtegebruik
- publiciteitsinrichtingen. Het is aangewezen dat de impact hiervan regelmatig geëvalueerd kan worden. Bovendien is het zo dat zaakgebonden publiciteitsinrichtingen enkel aanwezig blijven zolang de zaak zelf bestaat.
- voor het lozen van afvalwater;

Afvalwater is het verontreinigde water waarvan men zich ontdoet, zich moet ontdoen of de intentie heeft zich van te ontdoen, met uitzondering van hemelwater dat niet in aanraking is geweest met verontreinigende stoffen (artikel 1.1.2. VLAREM II)

Het lozen hiervan is aan een aantal wettelijke verplichtingen onderworpen, gezien dit de kwaliteit van het oppervlaktewater aantast. Ook hier kan een tijdelijke vergunning aangewezen zijn.

- omlopen en banen voor motorvoertuigen;

De opgesomde aanvragen zijn verschillend te beschouwen van andere aanvragen door hun aard. Het gaat hier om handelingen of inrichtingen of activiteiten die per definitie een tijdelijk karakter hebben (stortplaatsen, ontginning, tijdelijk ruimtegebruik, zaakgebonden publiciteit) of technieken gebruiken of hinder veroorzaken waarvan de impact onvoldoende ingeschat kan worden (afvalverbranding, lozen afvalwater, publiciteit). Voor deze inrichtingen kan de bevoegde overheid dus overwegen dat een vergunning van tijdelijke duur beter geschikt is, omdat ze uit zichzelf tijdelijk van aard zijn, om hinderaspecten tot een voor mens en milieu aanvaardbaar niveau te beperken of om bepaalde effecten te voorkomen of in kaart te kunnen brengen. Niets belet immers dat een vergunninghouder, voor het verstrijken van de duur van de vergunning, een nieuwe vergunning aanvraagt voor dezelfde handelingen/exploitaties.

De definities en het toepassingsgebied van voormelde bijkomende gevallen moeten gelezen worden in het licht van de definities uit artikel 1.1.2 VLAREM II en de toepassingsgevallen uit de indelingslijst vervat in bijlage 1 bij VLAREM II.

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

Artikel 92. Hoofdstuk 4, afdeling 2 en onderafdeling 1, OVD

Gelet op de toelichting bij artikel 85 wordt het opschrift van afdeling 2 en onderafdeling 1 van het voormalig hoofdstuk 4 opgeheven.

Artikel 93. Art. 69 – Omgevingsvergunning op proef

De mogelijkheid om een omgevingsvergunning op proef wordt behouden maar blijft - net zoals dit op vandaag al het geval is - een uitzondering die uitdrukkelijk en op afdoende wijze moet gemotiveerd worden. De figuur van de proefvergunning wordt wel geoptimaliseerd in het decreet.

➤ Paragraaf 1

De termijn waarvoor een proefvergunning kan verleend worden, wordt behouden. De finaliteit van een vergunning op proef wordt verder verduidelijkt conform de rechtspraak daarover van de Raad van State.¹⁰³ Zo wordt uitdrukkelijk vermeld dat ze kan worden verleend om opgelegde vergunningsvoorwaarden te kunnen evalueren en eventueel bij te sturen en/of om na te gaan of de exploitatie na de proefperiode verder aanvaardbaar is voor de mens en het milieu. In de mate dat ze aan deze laatste doelstellingen voldoet, is het verlenen van een omgevingsvergunning op proef niet beperkt tot de exploitatie van nieuwe ingedeelde inrichtingen of activiteiten. Hierover bestond onduidelijkheid. Het is echter perfect mogelijk dat de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit reeds lang lopende is, zonder dat dit problemen veroorzaakt heeft of dat over deze exploitatie betwistingen bestonden. Indien voor deze reeds lang lopende exploitatie dan een wijzigende vergunning wordt aangevraagd, moet het mogelijk zijn om een proefvergunning op te leggen indien sinds de oorspronkelijke vergunning of naar aanleiding van die vergunningsaanvraag slechts voor het eerst elementen zijn opgedoken op grond waarvan het onduidelijk is of een verdere gewijzigde exploitatie nog aanvaardbaar is voor mens en milieu.

➤ Paragraaf 2

Buiten het feit dat ze voor een bepaalde duur is verleend, betreft een proefvergunning een "gewone" omgevingsvergunning, waartegen dus

¹⁰³ RvS nr. 137.643, 25 november 2004.

administratief beroep kan worden aangetekend in de mate dat ze door de bevoegde overheid in eerste aanleg genomen werd. De bepalingen over de modulaire vergunningsprocedure in beroep zijn van toepassing.

➤ Paragraaf 3

Het blijft de bevoegde overheid zelf die een initiatief moet nemen om, nadat een proefvergunning werd opgelegd, te beslissen over de verdere exploitatie na de proeftermijn. Dit initiatief moet genomen worden uiterlijk voor het verstrijken van de proefperiode. De termijn van vier maanden voor het verstrijken van de proefperiode die op vandaag wordt opgenomen in art. 95 van het Omgevingsvergunningsbesluit wordt geschrapt. Indien bv. slechts een proefperiode van vier maanden wordt opgelegd, zou dan immers na twee maanden al een initiatief moeten genomen worden om een beslissing te kunnen nemen over de verdere exploitatie. De proefperiode zal dan feitelijk slechts twee maanden duren, wat naar gelang het geval toch wel zeer kort en mogelijks onvoldoende is. Door de gewijzigde tekst zal de vergunningverlenende overheid zelf van geval tot geval kunnen beoordelen wanneer de proefperiode voldoende nuttig besteed is kunnen worden en wanneer het aangewezen is om een initiatief te nemen om een beslissing te kunnen nemen over de verdere exploitatie. De bestaande termijn van vier maanden is bovendien een termijn van orde. Dit geldt dus ook voor de nieuwe termijn, nl. het verstrijken van de proefperiode. Om misverstanden te vermijden wordt in het derde lid van paragraaf 3 wel verduidelijkt dat van de proefvergunning verder gebruik mag blijven gemaakt worden onder de voorwaarden van het nieuw artikel 91, §4, zolang de bevoegde overheid geen ambtshalve initiatief heeft genomen of beslissing over de verdere exploitatie heeft genomen. De voorwaarde uit nieuw artikel 91, §4 dat tijdig een aanvraag tot hernieuwing moet ingediend zijn, is uiteraard niet van overeenkomstige toepassing. Ook wordt verduidelijkt welke overheid bevoegd is om deze beslissing te nemen.

De overheid die in laatste administratieve aanleg de proefvergunning vooreerst zelf heeft verleend of de beslissing uit eerste aanleg niet ongewijzigd heeft bevestigd, is bevoegd voor het nemen van de beslissing bij het verstrijken van de proefvergunning.

Voorbeeld 1 : Het college van burgemeester en schepenen verleent een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting klasse 2 voor onbepaalde duur. Een lid van het betrokken publiek gaat hiertegen in beroep, bijvoorbeeld wegens onaanvaardbare geluidshinder voor de buurt. De deputatie acht het in graad van administratief beroep nodig om de vergunning voor een proefperiode van 2 jaar te verlenen om de hinder te kunnen evalueren. In dit geval is het de deputatie die zal beslissen over de verdere exploitatie voor het verstrijken van de proefperiode.

Voorbeeld 2 : De deputatie weigert een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een klasse 1-inrichting af te leveren. De exploitant stelt beroep in bij de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering beslist de omgevingsvergunning op proef te verlenen in graad van administratief beroep. In dit geval beslist de Vlaamse Regering over de verdere exploitatie.

Voorbeeld 3 : Het college van burgemeester en schepenen verleent een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting klasse 2 met een proefperiode van 6 maanden. De exploitant gaat in beroep tegen deze beperkte termijn. De deputatie verleent de omgevingsvergunning in graad van beroep voor een proeftermijn van 2 jaar. In dit geval is de deputatie bevoegd om een beslissing te nemen over de verdere exploitatie voor het verstrijken van de proeftermijn.

Voorbeeld 4 : De deputatie verleent een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting klasse 1 met een proefperiode van 2 jaar. Daarnaast

worden ook een aantal lozingsnormen opgelegd. De exploitant gaat tegen deze beslissing in beroep en de Vlaamse Regering wijzigt de door het college opgelegde lozingsnormen. In dit geval is de Vlaamse Regering bevoegd om een beslissing te nemen over de verdere exploitatie.

Ook indien een in eerste administratieve aanleg verleende omgevingsvergunning op proef in beroep integraal wordt bevestigd, wordt de overheid die in beroep de vergunning heeft bevestigd voortaan bevoegd om te beslissen over de verdere exploitatie. Dit is een gevolg van de devolutive werking van het beroep tegen de proefvergunning.

Wanneer de bevoegde overheid een initiatief neemt met betrekking tot de verdere exploitatie van de op proef vergunde inrichting, zal die de exploitant daarvan op de hoogte brengen op de het ogenblik en op de wijze bepaald in nieuw artikel 19. Deze toepassing van nieuw artikel 19 betreft louter een toepassing "naar analogie". De verwijzing naar nieuw artikel 19 betekent dus niet dat het initiatief van de bevoegde overheid automatisch terug een procedure in eerste aanleg doet starten. Zoals in de vorige alinea's vermeld, verloopt het door de overheid gestart initiatief in beroep, wanneer de beslissing over de verdere exploitatie volgt op een in beroep verleende of bevestigde proefvergunning. Omgekeerd, indien een vergunning op proef in eerste aanleg niet werd aangevochten en de beslissing tot verdere exploitatie ook genomen werd door de bevoegde overheid in eerste aanleg, staat tegen deze beslissing wel nog administratief beroep openstaat.

Voor het overige is op het initiatief en de beslissing over de verdere exploitatie de modulaire procedure van toepassing. Dit betekent ook dat de aanvraag die op proef verleend werd en over de verdere exploitatie waarvan een uitspraak moet gedaan worden door de exploitant nog kan gewijzigd/aangevuld worden via een wijzigingslus, bv. op grond van elementen die uit de proefperiode naar voor zijn gekomen. In dit geval kunnen het bv. ook stedenbouwkundige handelingen betreffen, vermits de te nemen beslissing niet langer een proefvergunning maar een daaropvolgende beslissing over de verdere exploitatie zal zijn.

Zolang geen definitieve beslissing genomen werd over de verdere exploitatie na proefvergunning, mag van de proefvergunning onder voorwaarden verder gebruik gemaakt worden. In dit verband wordt verwezen naar de toelichting bij het nieuw artikel 91 §4.

De regeling omtrent de proefvergunning zoals vervat in het Omgevingsvergunningsbesluit zal worden opgeheven.

Artikel 94. Art. 70 – Opheffing

Gelet op de toelichting bij artikel 85 wordt de bestaande onderafdeling 2, bestaande uit vigerend artikel 70 opgeheven.

Artikel 95. Hoofdstuk 5 OVD

Dit hoofdstuk wordt voortaan hoofdstuk 4 maar behoudt zijn opschrift.

Artikel 96. Art. 71 – Aanpassing interne verwijzing

De interne verwijzing naar de bepaling rond de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg wordt aangepast.

Artikel 97. Art. 73 – Aanpassing verwijzing

De verwijzing naar de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren wordt geactualiseerd en vervangen door een verwijzing naar het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018.

Artikel 98. Nieuw art. 73/3 – Voorwaarden

Er wordt verduidelijkt dat voorwaarden kunnen bestaan uit een verplichting om een studie uit te voeren of te voorzien in een monitoring.

De Europese mer-richtlijn voorziet immers in monitoring. Maar in het OVD was nog geen artikel aanwezig dat deze mogelijkheid tot verplichting uitdrukkelijk voorzag.

Artikel 99. Art. 79 – Kennisgeving overdracht

Als de omgevingsvergunning betrekking heeft op een vergunningsplichtige exploitatie van een IIOA moet vandaag de dag de overdracht vooraf worden gemeld. Dit wekt de indruk dat hiervoor de meldingsprocedure gevolgd moet worden, voorzien in hoofdstuk 10 van het Decreet.

De overheid heeft hier echter geen enkele marge, noch dient zij hier de geijkte elementen van een melding (meldingsplichtig of niet verboden bij of krachtens artikel 5.4.3, §3, DABM). Zij zal ook een overdracht niet kunnen verhinderen.

De 'melding' is in deze dan ook eerder een loutere kennisgeving aan de overheid, zodat deze op de hoogte is dat de exploitant wijzigt.

Deze intentie (loutere kennisgeving) wordt dan ook verduidelijkt in het Decreet.

Ook verduidelijkt wordt dat een gedeeltelijke overdracht van een vergunningsplichtige exploitatie van een IIOA niet mogelijk is. In dit geval zal de IIOA eerst gesplitst moeten worden, om vervolgens de gesplitste IIOA over te dragen (zie artikel 5.1.1, 12°, d) van het DABM).

Artikel 100. Hoofdstuk 5, afdeling 4 OVD

Hoofdstuk 5 van het Decreet, dat hoofdstuk 4 wordt, betreft de kenmerken van de omgevingsvergunning.

Afdeling 4 bevat de bepalingen rond regularisatievergunningen.

Regularisatievergunningen zullen de modulaire procedure volgen. Bepalingen die specifiek op dit type van vergunning van toepassing zijn, worden opgenomen in nieuw hoofdstuk 5 "Specifieke regels voor bepaalde aanvragen".

Vandaar dat afdeling 4, bestaande uit artikel 81, wordt opgeheven.

Artikel 101. Hoofdstuk 6 – Specifieke regels voor bepaalde aanvragen

Het opschrift van hoofdstuk 6 wordt aangepast, en zal voortaan de specifieke regels voor bepaalde aanvragen bevatten. De nummering van het hoofdstuk wordt ook aangepast.

Dit hoofdstuk bevat geen modules, andere dan die werden opgenomen in de bepalingen omtrent de modulaire vergunningsprocedure. De regels die in dit hoofdstuk aan bod komen betreffen immers geen louter procedurele of vormelijke vereisten in de strikte zin, waaraan een aanvraag zou moeten voldoen. De regels hebben integendeel betrekking op hoe de strikt procedurele en vormelijke modules uit de modulaire vergunningsprocedure moeten toegepast worden op specifieke inhoudelijke elementen die kunnen worden aangevraagd. Zo wordt bv. bepaald dat bepaalde aanvragen tijdens de vergunningsprocedure via een wijzigingslus kunnen worden ingediend.

Een voorbeeld: de aanleg van een gemeenteweg vormt op zichzelf geen aparte module. Het maakt mogelijks mee deel uit van het voorwerp van een aanvraag. Indien dit het geval is kan de aanleg van een gemeenteweg van bij aanvang in de aanvraag vervat zitten, of later via een wijzigingslus (= de module) aangebracht worden. Bij aanleg van een gemeenteweg zal steeds een openbaar onderzoek (=module) moeten toegepast worden.

Nog een voorbeeld: een omgevingsbesluit (zie ook verder) is een beslissing over een omgevingsvergunning in combinatie met een wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan . Een aanvraag tot omgevingsbesluit vormt geen op zichzelf staande module uit. De wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan maakt van bij aanvang mee deel uit van de aanvraag. Eventueel kan tijdens de procedure echter een wijziging aangebracht worden aan het ontwerp van RUP. Dit gebeurt dan via een wijzigingslus (= module). De procedure over een omgevingsbesluit (= inhoud) loopt dus via de vergunningsprocedure (= modules).

Waar wordt afgeweken van de voorschriften over de modules zoals vervat in nieuw hoofdstuk 2 wordt dit uitdrukkelijk vermeld.

Gelet op de veelvoud van specifieke regels over bepaalde aanvragen wordt de indeling van nieuw hoofdstuk 5 aangepast.

Hoofdstuk 5 zal voortaan bestaan uit volgende afdelingen:

- Afdeling 1. Het bijstellen van de omgevingsvergunning
- Afdeling 2. Regularisatievergunningen
- Afdeling 3. Aanvulling of wijziging van de indelingslijst
- Afdeling 4. Hernieuwen van de omgevingsvergunning van bepaalde duur en recht op verdere exploitatie
- Afdeling 5. Schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning voor
- Afdeling 6. De aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg
- Afdeling 7. Afwijking van de algemene en sectorale milieuvorwaarden
- Afdeling 8. Vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft
- Afdeling 9. Omgevingsbesluit
- Afdeling 10. Delegatie

Artikel 102. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 1 OVD

Gelet op de toelichting bij artikel 97 wordt het opschrift van afdeling 1 gewijzigd. Deze afdeling bevat voortaan alle bepalingen over alle vormen van bijstellingen aan een omgevingsvergunning.

Artikel 103. Art. 82 OVD – Bijstelling van in de omgevingsvergunning opgelegde voorwaarden

Artikel 82 wordt aangepast om rekening te houden met de wijzigingen die voorliggend decreet doorvoert aan het evaluatiesysteem.

Zo zal de verantwoordelijkheid voor het evalueren meer bij de exploitanten terecht komen. In het geval de Vlaamse Regering maatregelen bepaalt die niet worden omgezet door middel van algemene of sectorale milieuvorwaarden of andere sectorale regelgeving, kunnen deze maatregelen zo nodig in de bijzondere milieuvorwaarden van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA opgenomen.

Het Departement zal de betrokken vergunninghouders in kennis stellen van de te evalueren maatregelen. Deze vergunninghouders zullen eerst zelf moeten nagaan of hun vergunning voldoet aan de maatregelen, dan wel bijgesteld moet worden. Alle vergunninghouders dienen vervolgens een aanvraag tot evaluatie in bij de bevoegde overheid, samen met het evaluatieformulier.

Dit systeem houdt in dat de bevoegde dienst van de gemeente of de OVC's niet langer een evaluatie uitvoeren, en dus ook geen gemotiveerd verzoek tot bijstelling van de in de omgevingsvergunning opgenomen milieuvorwaarden meer kunnen indienen.

Vandaar dat de voorwaarden die in de omgevingsvergunning zijn opgelegd, gewijzigd of aangevuld kunnen worden hetzij ambtshalve door de in eerste administratieve aanleg bevoegde overheid, via een gemotiveerde aanvraag, hetzij op gemotiveerde aanvraag van:

- het betrokken publiek;
- de toezichthouder die met toepassing van titel XVI van het DABM is aangewezen om op de ingedeelde inrichting of activiteit toezicht uit te oefenen;
- de leidend ambtenaar van een adviesinstantie aangewezen bij of krachtens dit decreet.

Het is niet noodzakelijk om de leidend ambtenaar van de afdeling Milieu, bevoegd voor de omgevingsvergunning, afzonderlijk te vermelden. Het departement Omgeving zal aangewezen zijn als adviesinstantie.

Daarnaast worden geen afzonderlijke procedurebepalingen meer voorzien, maar zullen de bepalingen uit nieuw hoofdstuk 2 inzake de modulaire procedure in eerste aanleg en beroep gevolgd worden, met de mogelijkheden en termijnen die daar

zijn voorzien. Zo zal een bijstelling ook gevraagd of gewijzigd kunnen worden op grond van een wijzigingslus.

De huidige inhoud van artikel 82/1 wordt ook overgenomen in nieuw artikel 82.

Artikel 104. Art. 82/1 OVD – Bevoegdheid van de bevoegde overheid ten aanzien van bijstellingsverzoeken

Vermits het in artikel 82 voorheen gemaakte onderscheid tussen bijstelling van milieu- en stedenbouwkundige voorwaarden, wordt geschrapt, kan ook de oorspronkelijke inhoud van dit artikel geschrapt worden. In de plaats daarvan vermeldt dit artikel voortaan de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid ten aanzien van verzoeken tot bijstelling, zoals vermeld in nieuw artikel 82.

Het eerste lid verleent de bevoegdheid aan de overheid om – binnen de grenzen van het voorwerp van de aangevraagde bijstelling – andere of bijkomende voorwaarden op te leggen dan deze die expliciet vermeld worden in het verzoek tot bijstelling. Indien in een verzoek bv. verzocht wordt om voorwaarde X te wijzigen naar voorwaarde Y, mag de bevoegde overheid, na beoordeling van het verzoek via de modulaire procedure, ofwel effectief voorwaarde Y opleggen, ofwel voorwaarde Z, ofwel voorwaarden Y en Z.

Het tweede lid verleent dan weer de bevoegdheid aan de vergunningverlenende overheid om het voorwerp van het bijstellingsverzoek aan te vullen. Indien enkel om bijstelling van voorwaarde X wordt verzocht, kan de bevoegde overheid volgens de huidige regeling niet ook een bijstelling doorvoeren van voorwaarde Y (RvVb-A-2324-0115). Het zou echter bijdragen aan de flexibiliteit van de procedure indien deze mogelijkheid wel zou bestaan, uiteraard met respect voor de nodige waarborgen inzake inspraak van de betrokken actoren. Er wordt daarom voorzien dat het ambtshalve initiatief dat wordt ingediend naar aanleiding van een bijstellingsverzoek wordt behandeld conform de bepalingen over de wijzigingslus. Deze mogelijkheid voor de bevoegde overheid betreft enkel een aanvullingsmogelijkheid. De bevoegde overheid moet – naast de behandeling van haar eigen ambtshalve initiatief – dus ook nog steeds uitspraak doen over de oorspronkelijke gevraagde bijstelling.

Anders dan nieuw artikel 82 heeft dit nieuw artikel 82/1 betrekking op de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg én beroep. Samengevat:

- de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg kan:
 - o een ambtshalve initiatief tot bijstelling nemen;
 - o andere of bijkomende voorwaarden opleggen dan vermeld in, maar binnen het voorwerp van, een bijstellingsverzoek;
 - o het voorwerp van een verzoek tot bijstelling aanvullen;
- de bevoegde overheid in beroep:
 - o spreekt zich in beroep uit over ambtshalve initiatief of bijstellingsverzoek;
 - o kan andere of bijkomende voorwaarden opleggen dan vermeld in, maar binnen het voorwerp van, een initiatief of verzoek tot bijstelling;
 - o kan het voorwerp van dit initiatief of verzoek aanvullen.

Lid 3 en 4 van dit artikel volgen uit het Stikstofdecreet van 26 januari 2024.

Artikel 105. Nieuw hoofdstuk 5, afdeling 2 OVD

Gelet op de toelichting bij artikel 94 wordt het opschrift van deze afdeling opgeheven.

Artikel 106. Art. 83 OVD – Bijstelling van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning wat betreft de exploitatie van een IIOA

Voorliggend artikel herneemt de huidige bepalingen inzake de bijstelling van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning wat betreft de exploitatie van een IIOA, met dien verstande dat verduidelijkt wordt dat de bevoegde overheid

tijdig de datum bekend maakt waarop de geldigheidsperiode van twintig jaar verstrijkt.

Op die manier heeft het betrokken publiek kennis van de periode waarin zij een bijstelling van het voorwerp of de duur kan vragen.

Andere wijzigingen betreffen het aanpassen van de gehanteerde terminologie aan de modulaire vergunningsprocedure.

De toevoeging van paragraaf 3 volgt uit het Stikstofdecreet van 26 januari 2024.

Artikel 107. Nieuw hoofdstuk 5, afdeling 3 OVD

Gelet op de toelichting bij artikel 97 wordt het opschrift van deze afdeling opgeheven.

Artikel 108. Art. 85 OVD – Bijstelling van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden

Het bijstellen van de omgevingsvergunning, op initiatief van het CBS, van het niet-vervallen gedeelte van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden, zal verlopen volgens de bepalingen van de modulaire procedure.

De verwijzing naar de bepalingen van de gewone vergunningsprocedure moet dan ook opgeheven worden.

Artikel 109. Art. 86 OVD – Bijstelling van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden

Ook het bijstellen van een niet-vervallen omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden op verzoek van een kavel-eigenaar zal voortaan verlopen volgens de bepalingen van de modulaire procedure.

Ook hier dient de verwijzing naar de bepalingen van de gewone vergunningsprocedure te worden opgeheven.

Dit noodzaakt tevens een aanpassing van een interne verwijzing.

Artikel 110. Art. 86/1 – Bijstelling van de nog niet volledig uitgevoerde omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen

Vandaag de dag is het in principe niet mogelijk om een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen bij te stellen, vooraleer men gestart is met de werken, zonder het risico te lopen dat de initiële vergunning terug volledig in vraag gesteld wordt.

Momenteel kan men louter de voorwaarden die in de vergunning opgelegd zijn, bijstellen dan wel een regularisatievergunning aanvragen éénmaal de vergunningsplichtige handelingen aangevat of uitgevoerd zijn. Eerder (beperkt) ingrijpen op een afgeleverde vergunning voor stedenbouwkundige handelingen is niet mogelijk.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft men op 14 mei 2009 uitdrukkelijk de mogelijkheid van een wijzigingsvergunning ingeschreven¹⁰⁴:

"Afdeling V. Wijziging van de stedenbouwkundige vergunning.

Art. 102/1. §1. De houder van een stedenbouwkundige vergunning kan de wijziging van die vergunning aanvragen onder de volgende voorwaarden:

1° de gevraagde wijzigingen mogen geen betrekking hebben op reeds verwezenlijkte werken;

2° de wijziging mag enkel betrekking hebben op de rechten die voortvloeien uit de vergunning en die nog niet werden uitgevoerd;

3° alle administratieve beroepen die tegen deze wijziging door dit Wetboek zijn ingesteld, zijn uitgeput of de termijnen om deze in te stellen zijn verstreken.

¹⁰⁴ Ordonnantie van 14 mei 2009 tot wijziging van de ordonnantie van 13 mei 2004 houdende ratificatie van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, B.S. 27 mei 2009

§ 2. De bepalingen van hoofdstuk I en III van deze titel zijn van toepassing op de aanvraag tot wijziging van de stedenbouwkundige vergunning.

§ 3. Wanneer de overheid de wijziging van een vergunning toestaat, mag zij geen afbreuk doen aan de elementen van de stedenbouwkundige vergunning die ingevolge de aanvraag niet gewijzigd worden.

§ 4. De indiening van een aanvraag tot wijziging houdt op generlei wijze in dat afgezien wordt van het genot van de stedenbouwkundige vergunning waarvan de wijziging wordt gevraagd.

De wijziging van de stedenbouwkundige vergunning heeft geen enkele invloed op de vervaltermijn van de stedenbouwkundige vergunning waarvan de wijziging wordt gevraagd.

§ 5. De Regering bepaalt de verplichte samenstelling van het dossier tot wijziging van de stedenbouwkundige vergunning."

Het voorstel is op die tekst geïnspireerd.

Wel wordt in huidig voorstel gesproken over 'bijstelling' daar dit de gehanteerde terminologie binnen het Decreet is.

➤ *Paragraaf 1: voorwaarden waaronder een bijstelling mogelijk is*

1° Op gemotiveerd verzoek van de vergunninghouder

Daar de initiële vergunning rechten verleent aan de vergunninghouder, is het aan deze om aan te geven welke aanpassingen hij graag zou willen aan de initiële vergunning.

2° in geval van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen

Voorliggende mogelijkheid is alleen van toepassing wat betreft een vergunning voor stedenbouwkundige handelingen.

Bij vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen kunnen bijgevolg volgende procedures geïnitieerd worden:

- de aanvraag van een vergunning
 - de aanvraag van een regularisatievergunning
 - de vraag om de in de vergunning opgenomen voorwaarden bij te stellen
- Hieraan wordt nu de mogelijkheid om de nog niet volledig uitgevoerde omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen bij te stellen toegevoegd.

Indien men wijzigingen wil aanbrengen in een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, kan dit door:

- een aanvraag voor de exploitatie van een IIOA
- een aanvraag voor de verandering van een IIOA, met inbegrip van de splitsing van een IIOA,
- het bijstellen van voorwerp of duur van de omgevingsvergunning wat betreft de exploitatie van een IIOA
- het bijstelling van de in de vergunning opgenomen voorwaarden, met inbegrip van de milieuvoorwaarden

3° tegen de oorspronkelijke omgevingsvergunning kan geen georganiseerd administratief beroep meer worden ingesteld

Een bijstelling mag enkel betrekking hebben op een vergunning waartegen geen administratief beroep meer mogelijk is. Het is immers niet aangewezen om een bijstelling van een vergunning aan te vragen, waarvan de precieze inhoud of zelfs de verlening nog niet definitief vaststaat.

4° de gevraagde bijstelling heeft alleen betrekking op een omgevingsvergunning of een deel ervan dat nog niet werd uitgevoerd

Een aanvraag tot bijstelling mag enkel betrekking hebben op een vergunning die reeds werd afgeleverd maar nog niet of niet helemaal werd uitgevoerd.

Werden de werken reeds uitgevoerd, moet de vergunninghouder een nieuwe vergunning aanvragen tot ver- of herbouw (een regularisatievergunning).

5° de bijstelling mag alleen betrekking hebben op de rechten die voortvloeien uit de vergunning en die nog niet werden uitgevoerd

Overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State is er geen beperking op de bijstellingen die de aanvrager wil aanbrengen aan de vergunning waarvan hij houder is. Maar wanneer de bijstelling te ingrijpend is, loopt de aanvrager het risico dat de overheid, wanneer ze wordt geconfronteerd met zo'n aanvraag, deze moet weigeren krachtens haar beperkte beoordelingsmacht en het feit dat ze zich niet kan uitspreken over de elementen die niet beoogd worden door de aanvraag tot bijstelling.

➤ Paragraaf 2: Bevoegde overheid en te volgen procedure

Hoewel deze bijstelling betrekking zou kunnen hebben op een kleiner aspect van de omgevingsvergunning, wordt de bevoegde overheid bepaald op basis van de oorspronkelijke vergunning. Deze overheid is immers het best vertrouwd met de verschillende aspecten van de vergunning, ook deze die niet voorliggen voor bijstelling.

Ten slotte mag men niet uit het oog verliezen dat de procedure voor de aanvraag tot bijstelling in elk geval de modulaire vergunningsprocedure is en dus dezelfde is als die voor de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen.

Hierbij wordt voor de procedurele en inhoudelijke behandeling van de aanvraag de toestand als zou de oorspronkelijke vergunning zijn uitgevoerd, als uitgangspunt genomen. Dit wil zeggen dat men zich moet baseren op de situatie dat de vergunde handelingen zijn uitgevoerd.

Dit geldt zowel voor het bepalen of een openbaar onderzoek nodig is als voor het beoordelen van de aangevraagde bijstelling.

Een *voorbeeld* kan dit verduidelijken.

Men heeft een definitieve vergunning verkregen voor de bouw van 40 appartementen. Tijdens uitvoering van deze vergunning wil men de gelijkvloerse verdieping niet langer als woonfunctie, maar wil men er winkelruimte of kantoren van maken.

Is deze wijziging conform de stedenbouwkundige voorschriften (zowel qua functiewijziging als fysieke ingrepen), zou de aanvraag in voorkomend geval zonder openbaar onderzoek kunnen verlopen.

Bij het beoordelen van verkeersimpact van dergelijke aangevraagde bijstelling dient men te kijken naar de effecten van woning naar winkel/kantoor. Men mag hier niet uitgaan van 'nul-impact' naar winkel/kantoor.

Een *bijkomend voorbeeld*.

Een oorspronkelijke vergunning is verleend voor het bouwen van een villa in een verkaveling. Deze vergunning is verleend overeenkomstig de vereenvoudigde procedure resp. zonder dat hierover een openbaar onderzoek werd georganiseerd, aangezien de aanvraag conform is met de voorschriften. Tijdens de bouw wil men de kroonlijsthoogte wijzigen, afwijkend van de verkavelingsvoorschriften. Deze aanvraag tot bijstelling zal normalerwijze onderworpen worden aan een openbaar onderzoek, omdat artikel 4.4.1 VCRO (een afwijkingsbepaling) moet worden toegepast.

Dit impliceert ook dat de beroepsmogelijkheden die in de modulaire procedure voorzien zijn, hier van toepassing zijn. Tegen een bijstelling van een vergunning, waarover het CBS zich heeft uitgesproken, staat dan ook administratief beroep open bij de deputatie.

Uit het voorgaande vloeit voort dat het voor de rechtszekerheid van de burgers, maar ook van het bestuur, de voorkeur verdient dat een nieuwe aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning wordt ingediend wanneer de bijstelling van die aard zijn dat het gewijzigde project fundamenteel verschilt van het oorspronkelijke project.

➤ Paragraaf 3: initiële vergunning niet in gedrang

Zoals aangegeven is het niet de bedoeling van dit type procedure dat de initiële vergunning terug volledig in vraag gesteld zou kunnen worden. Dit uitgangspunt wordt decretaal verankerd in paragraaf 3.

Deze paragraaf duidt ook de samenloop met andere vergunningsplichten.

Zelfs al zou het oorspronkelijk vergunde project elementen bevat die onderworpen zijn aan meerdere vergunningsplichten, dan nog heeft de bijstelling enkel betrekking op de stedenbouwkundige handelingen.

Het is dus niet mogelijk om een omgevingsvergunning voor de bouw en exploitatie van een openbaar zwembad bij te stellen voor wat betreft de waterzuiveringsinstallatie en de voorgevel nog voor er een aanvang is genomen van de werken. De vergunning bijstellen wat betreft de voorgevel kan wel volgens voorliggende procedure. De vervaltermijn van de bijgestelde vergunning wordt hierbij gekoppeld aan de vervaltermijn van de initiële vergunning.

Wordt de exploitatie bijgesteld, kent die bijstelling zijn eigen vervaltermijn.

➤ Paragraaf 4: Geen vermoede afstand en geen invloed op de vervaltermijn van de oorspronkelijke vergunning

In dezelfde gedachtegang als deze dat de bijstelling alleen maar betrekking mag hebben op de rechten voortvloeiend uit de vergunning die nog niet werden uitgevoerd, heeft de toekenning van de wijzigende vergunning geen enkele invloed op de vervaltermijn van de oorspronkelijke vergunning.

In geval van ingrijpende wijzigingen voor de aanvrager brengt dit het niet te verwaarlozen risico met zich mee dat alle rechten van zijn oorspronkelijke vergunning zouden vervallen.

Daarnaast wordt ook geëxpliciteerd dat de aanvraag tot bijstelling niet tot gevolg heeft dat er afstand gedaan wordt van de oorspronkelijke omgevingsvergunning.

Artikel 111. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 2 – Regularisatievergunningen

Zoals aangegeven, zal hoofdstuk 6 – dat hoofdstuk 5 wordt – de specifieke regels voor bepaalde aanvragen bevatten.

Afdeling 4, dat thans de procedure voor het bijstellen van de omgevingsvergunning (bijstelling voorwaarden en bijstelling voorwerp en duur) in eerste administratieve aanleg bevat, wordt hernummerd en zal de specifieke regels inzake regularisatievergunningen bevatten. De bestaande onderafdeling 1 van deze hernummerde afdeling wordt opgeheven.

Artikel 112. Art. 87 OVD – Regularisatievergunningen

Voorliggend artikel herneemt de regeling, opgenomen in vigerend artikel 81.

Artikel 113. Art. 88 OVD

De bestaande onderafdeling 2, bestaande uit artikel 88, wordt omwille van wetgevingstechnische redenen opgeheven.

Artikel 114. Art. 89 OVD

De bestaande onderafdeling 3, bestaande uit artikel 89, wordt omwille van wetgevingstechnische redenen opgeheven.

Artikel 115. Nieuw Hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 3 – Aanvulling of wijziging van de indelingslijst

Afdeling 5, die thans de procedure voor het bijstellen van de omgevingsvergunning (bijstelling voorwaarden en bijstelling voorwerp en duur) in laatste administratieve aanleg bevat, wordt hernoemd en onder artikel 90 OVD zal de specifieke regels bevatten ingeval van aanvulling of wijziging van de indelingslijst.

Het kan voorvallen dat de indelingslijst, aangevuld of gewijzigd wordt, waardoor een IIOA die niet-vergunningsplichtig was, vergunningsplichtig wordt.

Wordt geen regeling voorzien, geldt dat de exploitant bij verdere exploitatie een inbreuk begaat op de vergunningsplicht.

Voorliggend artikel regelt dan ook dat de exploitant een welbepaalde termijn, nl. 6 maanden, krijgt om het bestaan van de exploitatie mee te delen aan de bevoegde overheid.

Als een MER of een omgevingsveiligheidsrapport moet worden opgesteld of een passende beoordeling moet worden uitgevoerd, wordt deze termijn verlengd tot 1 jaar.

Bij tijdige indiening van de vergunningsaanvraag, mag de exploitatie onder voorwaarden worden voortgezet tot een definitieve beslissing is genomen over de aanvraag. In dit verband wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 112.

Artikel 116. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 4 – Hernieuwen van de omgevingsvergunning van bepaalde duur en recht op verdere exploitatie

Afdeling 6, dat hernoemd wordt, bevat thans een delegatie aan de Vlaamse Regering om nadere regels rond de bijstellingsprocedures te bepalen.

Echter, er zijn een aantal andere type aanvragen die specifieke regels kennen. De specifieke bepalingen rond de vergunning op proef zullen voortaan opgenomen worden in deze afdeling.

Vandaar dat de delegatie opgenomen wordt in de laatste afdeling van (nieuw) hoofdstuk 5.

Artikel 91 OVD bevat voortaan de regeling van de situatie waarin de exploitant een hernieuwing kan vragen van een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA die voor bepaalde duur is verleend.

Het principe dat de hernieuwing in principe ten vroegste 24 maanden voor de einddatum van de vergunning gevraagd kan worden, blijft behouden. Hetzelfde geldt voor de 2 uitzonderingen die hierop voorzien zijn.

Bij stedenbouwkundige handelingen werd er in het verleden nooit gewerkt met het verder kunnen uitvoeren van de vergunning. Indien deze dreigde te verstrijken, werd een nieuwe vergunning aangevraagd (met toepassing van de op dat ogenblik geldende regels).

Bij integratie in de omgevingsvergunning werd hier afstemming voorzien, die in de praktijk niet vandoen was. Vandaar dat de voorgestelde regeling zich beperkt tot het verder kunnen exploiteren van ingedeelde inrichtingen en activiteiten.

Daarnaast wordt in dit artikel ook het recht op verdere exploitatie geregeld. (*paragraaf 4*)

Bij het decreet van 8 december 2017 (Codextrein) werd in de definities van het Omgevingsvergunningsdecreet een regeling ingeschreven om exploitanten van

bestaande exploitaties toe te laten verder te exploiteren na het einde vergunningstermijn in geval van een beroep bij de RvVb tegen de beslissing tot hernieuwing van hun vergunning dan wel tot omzetting van de vergunning naar een vergunning van onbepaalde duur.

Het Grondwettelijk Hof vernietigde de voormelde regeling¹⁰⁵ doch uitsluitend voor de gevallen waarin de RvVb hetzij de administratie niet beveelt een nieuwe beslissing te nemen met toepassing van artikel 37, §1, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, hetzij met toepassing van artikel 37, §2, van voormeld decreet, haar beslissing in de plaats stelt van de nieuw te nemen beslissing.

De regeling van het recht op verdere exploitatie wordt aan het voormeld arrest van het Grondwettelijk Hof aangepast.

Bovendien wordt ervoor gekozen om dit recht niet langer in de definitie van een definitieve beslissing op te nemen maar wel in de bepalingen die de hernieuwing van een vergunning regelen.

Artikel 117. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 5 – Schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning

Er wordt niet langer een afzonderlijke (en onduidelijke) procedure voorzien voor de schorsing of opheffing van een vergunning, maar zal dit het resultaat zijn van het doorlopen van de modulaire procedure.

Met het oog daarop worden de bepalingen daarover gebundeld onder een nieuwe afdeling 5.

Artikel 118. Art. 91/1 OVD – Schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit

Voor wat betreft de schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning voor wat betreft de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, voortaan vervat in nieuw artikel 91/1, zal dit enige verduidelijkingen alsook wijzigingen met zich mee brengen.

➤ Paragraaf 1

De 'initiatiefnemer' blijft de bevoegde overheid in eerste aanleg, alleen wordt nu verduidelijkt dat deze ook kan optreden op gemotiveerde vraag van de toezichthouder. Aldus krijgt de afdeling Handhaving van het departement Omgeving een grotere rol in de procedure.

Daarnaast blijft de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om op te treden als de bevoegde overheid niet of onvolkomen optreedt, behouden (vigerend art. 94)

➤ Paragraaf 2

Deze paragraaf herneemt de bestaande mogelijkheid om -onder voorwaarden- de omgevingsvergunning voor de stedenbouwkundige handeling die onlosmakelijk verbonden is met de exploitatie geheel of gedeeltelijk te schorsen of op te heffen (vigerend art. 95)

➤ Paragraaf 3

Deze paragraaf herneemt:

- De regeling dat alleen de vergunninghouder of exploitant tegen een beslissing inzake schorsing of opheffing in beroep kan gaan (vigerend art. 93, eerste lid)
- De regeling dat het beroep geacht wordt te zijn ingewilligd en de bestreden beslissing vervalt als geen beslissing is genomen binnen de beslissingstermijn. Immers, daar het de vergunninghouder of exploitant is die in beroep kan gaan, zal de bestreden beslissing steeds neerkomen op een schorsing/opheffing,

¹⁰⁵ Grondwettelijk Hof van nr. 145/2019 van 17 oktober 2019.

waartegen de vergunninghouder of exploitant optreedt. Het gaat niet op de schorsing of opheffing als sanctie te verbinden aan het niet of laattijdig optreden van de overheid (vigerend art. 93, vierde lid)

- de toepassing van titel XVI van het DABM bij schorsing of opheffing (vigerend art. 96).

➤ Bepalingen opgevangen door integratie in de modulaire procedure

Doordat procedure voor schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA volgens de modulaire procedure verloopt, speelt nieuw artikel 57 ook in dit geval, meer bepaald dat het administratief beroep de uitvoering van de bestreden beslissing schorst. Het is dus niet langer nodig dit uitdrukkelijk te stellen (vigerend art. 93, tweede lid)

➤ Wijzigingen door integratie in de modulaire procedure

Daarnaast zullen ook de termijnen van de modulaire procedure spelen (niet langer de 120 dagen) en zal het kunnen voorvallen dat dergelijke procedure vergezeld gaat van een openbaar onderzoek.

Ook zal het beroep tegen een beslissing rond de schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning voor wat betreft de exploitatie van een IIOA niet langer automatisch bij de Vlaamse Regering terecht komen, maar bij de overheid die conform de bevoegdheidsregeling inzake vergunningen bevoegd is. Gaat het over een beslissing genomen door het CBS, zal de beroepsprocedure zich afspelen op provinciaal niveau.

Artikel 119. Art. 91/2 OVD - Schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden

Wat de opheffing van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden betreft, voortaan vervat in nieuw artikel 91/2, wordt nu reeds verwezen naar de gevallen en de voorwaarden en procedurele bepalingen die gelden voor de bijstelling van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden (vigerend artikel 84 en 85). Dit betreft de bijstelling ingevolge de definitieve vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan dan wel op initiatief van het CBS, na doorlopen van de gewone vergunningsprocedure resp. de bepalingen die gelden voor de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden. Voorliggend nieuw artikel 91/2 herneemt de regeling, opgenomen in vigerend artikel 97.

Artikel 120. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 6 OVD - De aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg.

Deze nieuwe afdeling bundelt en herschikt alle bepalingen die van toepassing zijn wanneer een aanvraag gepaard gaat met de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg. Voorheen stonden deze bepalingen verspreid doorheen het decreet, in het bijzonder doorheen de bepalingen over de procedure in eerste aanleg dan wel in beroep. Dit kon tot verwarring leiden. Bovendien wordt met de huidige aanpassing van het decreet gekozen om een strikte scheiding te maken tussen de bepalingen over de vergunningsprocedure enerzijds en de specifieke bepalingen omtrent bepaalde aanvragen anderzijds. Zoals onder artikel 97 al toegelicht, betreffen de eerste categorie bepalingen van strikt procedurele of vormelijke aard. De tweede categorie betreffen bepalingen over inhoudelijke elementen. De eerste categorie bepalingen is – al naar gelang het geval – van toepassing op de tweede categorie. Een aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg kan mee het voorwerp van een aanvraag uitmaken (= inhoud), zodat de bepalingen daaromtrent worden afgezonderd van de bepalingen over de procedure (= modules).

Artikel 121. Art. 91/3 OVD – Vereiste gemeenteraadsbeslissing

Vigerend artikel 31 van het Omgevingsvergunningsdecreet is vervangen door het vrij recente decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen.

Dit decreet bepaalt dat niemand een gemeenteweg kan aanleggen, wijzigen, verplaatsen of opheffen zonder voorafgaande goedkeuring van de gemeenteraad. Dit principe wordt hernomen.

Daaraan gekoppeld wordt de overeenstemmende weigeringsgrond behouden.

In dit artikel wordt ook verduidelijkt dat de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg tijdens een lopende vergunningsprocedure kan worden toegevoegd aan de aanvraag, via de module van het wijzigingsverzoek.

Artikel 122. Art. 91/4 OVD - Gemeenteraadsbeslissing

Het Omgevingsvergunningsdecreet geeft aan dat het CBS is dat de gemeenteraad samenroept om over dit punt te beslissen.

Is het CBS niet de bevoegde overheid, maar wel de deputatie of de Vlaamse Regering (bij delegatie, de minister, bevoegd voor Omgeving), zou het deze bevoegde overheid zijn die het college verzoekt om samenroeping van de gemeenteraad.

Voorliggend artikel herneemt deze in 2019 ingevoerde regeling.

Ook hier is het nuttig deze taak tot het verzoeken tot samenroepen van de gemeenteraad niet enkel te leggen bij de bevoegde overheid, maar ook bij de omgevingsambtenaar. Dat laat een vlottere voorbereiding van dossiers toe.

Artikel 123. Art. 91/5 OVD – Beroep tegen gemeenteraadsbeslissing

Een belangrijke aanvulling door het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen was de invoering van een annulatieberoep bij de Vlaamse Regering tegen de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van gemeentewegen in het kader van een administratief beroep over de vergunningsbeslissing.

Deze regeling, opgenomen in vigerend artikel 31/1 van het Decreet, wordt integraal hernomen. Wel wordt – naast de bestaande verplichting aan de beroepsindieners tot kennisgeving van het beroep aan de bevoegde beroepsinstantie – eenzelfde kennisgevingsplicht voor het college van burgemeester en schepenen ingevoerd. Indien de beroepsindieners zijn – op straffe van onontvankelijkheid voorgeschreven – kennisgevingsplicht niet naleeft, kan de beroepsinstantie immers niet nagaan of die ontvankelijkheidsvoorwaarde werd nageleefd. Dit is wel het geval indien de beroepsinstantie daarnaast ook nog eens in kennis wordt gesteld door het college van burgemeester en schepenen.

Daarnaast wordt een paragraaf 6 toegevoegd.

In een arrest van 24 november 2022 van de RvVb¹⁰⁶ worden een aantal prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof gesteld m.b.t. artikel 66, §6, tweede lid, OVD, zoals gewijzigd door artikel 76 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen.

De discussie vloeit voort uit de onduidelijkheid in het OVD in geval de Vlaamse Regering een beroep inwilligt dat werd ingesteld tegen de beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen. Kan/moet de gemeenteraad na dergelijke vernietiging door de Vlaamse Regering een herstelbeslissing nemen over de zaak van wegen, of moet de bevoegde overheid in beroep de vergunning weigeren in toepassing van artikel 66, §6 OVD?

¹⁰⁶ RvVb 24 november 2022, nr. RvVb-A-2223-027.

De tekst van het OVD, zoals gewijzigd bij het decreet gemeentewegen, is op dit punt inderdaad niet duidelijk. Er bestaat meer bepaald een discrepantie tussen de tekst van artikel 66, §6, tweede lid OVD, die stelt dat de omgevingsvergunning "wordt" geweigerd in graad van beroep "als de Vlaamse Regering de beslissing heeft vernietigd met toepassing van artikel 31/1", en de parlementaire voorbereiding bij dit artikel die stelt dat de gemeenteraad in dat geval "een nieuw besluit [kan] nemen alvorens de beroepsinstantie binnen de omgevingsvergunningsprocedure beslist":

"Punt 2° expliciteert dat de beslissingstermijn in graad van beroep van rechtswege opgeschort is zolang de Vlaamse Regering geen beslissing heeft genomen over het annulatieverzoek tegen de gemeenteraadsbeslissing betreffende de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg. Bij annulatie door de Vlaamse Regering kan de gemeenteraad een nieuw besluit nemen alvorens de beroepsinstantie binnen de omgevingsvergunningsprocedure beslist. Daarbij moet dan rekening worden gehouden met de dragende motieven van de regeringsbeslissing."

Het OVD wordt aangepast om aan te sluiten bij de initiële bedoeling van de decreetgever, nl. dat de gemeenteraad een nieuw besluit moet nemen waarmee de overheid in beroep rekening moet houden. Inmiddels heeft het Grondwettelijk Hof in een arrest nr. 9/2024 van 18 januari 2024 het grondwettelijk karakter van deze interpretatie bevestigd.

Artikel 124. Art. 91/6 OVD – Beslissingstermijn vergunningsprocedure eerste aanleg in geval van gemeenteraadsbeslissing

Dit artikel bepaalt dat de beslissingstermijn, vermeld in de bepalingen omtrent de modulaire vergunningsprocedure, verlengd wordt indien de aanvraag een beslissing over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg vereist.

Artikel 125. Art. 91/7 OVD – Impact beroep gemeenteraadsbeslissing op vergunningsbeslissing

Dit artikel bepaalt, aanvullend op de bepalingen omtrent de modulaire vergunningsprocedure, dat een beroepschrift tegen een omgevingsvergunning met aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg een afschrift moet bevatten van het beroepschrift tegen de tegen de beslissing van de gemeenteraad over deze aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing.

Daarnaast bepaalt het dat de beslissingstermijn in de modulaire procedure in beroep in dit geval van rechtswege wordt opgeschort. In de bestaande regeling geldt deze opschorting zolang de Vlaamse Regering geen beslissing heeft genomen over het administratieve beroep tegen de beslissing van de gemeenteraad. Huidig artikel 31/1 Omgevingsvergunningsdecreet schrijft voor dat de Vlaamse Regering de bevoegde overheid onmiddellijk op de hoogte brengt van haar beroepsbeslissing. Wanneer dit laatste in de praktijk niet gebeurt, begint de termijn voor de bevoegde overheid om zich uit te spreken over de vergunningsaanvraag dus opnieuw te lopen zonder dat deze hiervan op de hoogte kan zijn. Daarom geldt de opschorting voortaan tot aan de kennisgeving van de beroepsbeslissing van en door de Vlaamse Regering aan de bevoegde overheid.

Artikel 126. Art. 91/8 OVD – Gemeenteraadsbeslissing in vergunningsprocedure in administratief beroep

Voorliggend artikel herneemt vigerend artikel 65.

Artikel 127. Art. 91/9 OVD – Beslissingstermijn vergunningsprocedure in beroep in geval van gemeenteraadsbeslissing

Dit artikel voorziet ook voor de bevoegde overheid in beroep in een verlenging van de beslissingstermijn.

Artikel 128. Art. 91/10 – Laattijdige gemeenteraadsbeslissing

Dit artikel herneemt vigerend artikel 66 §7.

Artikel 129. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 7 OVD – Afwijking van de algemene en sectorale milieuvorwaarden

Deze nieuwe afdeling bevat de bepalingen die betrekking hebben op vragen tot afwijking van de algemene en sectorale voorwaarden.

Artikel 130. Art. 91/11 OVD – Aanvraag tot afwijking

Momenteel voorziet VLAREM in twee procedures om een afwijking van de algemene en sectorale milieuvorwaarden te bekomen. Voor bepaalde milieuvorwaarden is dit een afwijkingsaanvraag die voorafgaand aan de vergunningsprocedure ingediend moet worden bij de minister. Pas wanneer er een toelating tot afwijking is, kan de bevoegde overheid de vergunning verlenen.

Voorliggend artikel integreert de ministeriële afwijkingsmogelijkheid maximaal in de vergunningsprocedure.

Het artikel verduidelijkt dat een (gemotiveerde) vraag aan de Vlaamse Regering tot afwijking van de algemene en sectorale voorwaarden van bij aanvang in een aanvraag kan worden voorzien. Uit de samenlezing van nieuw artikel 28 en 30 volgt dat deze ook kan worden ingediend tijdens de vergunningsprocedure volgens de module van de wijzigingslus.

Het is de Vlaamse Regering die in dat geval bevoegd is om uitspraak te doen over de vraag tot afwijking.

De Vlaamse Regering krijgt delegatie om de gevallen te bepalen waarin de gewestelijke omgevingsambtenaar bevoegd is om zich uit te spreken over de vraag tot afwijking.

Opdat dergelijke vraag tot afwijking de vergunningsprocedure niet meer dan nodig mag vertragen, zal de Vlaamse Regering een termijn bepalen waarbinnen de uitspraak over de vraag tot afwijking. Is er geen uitspraak binnen deze termijn, dan wordt de vraag geacht te zijn afgewezen. Naar analogie met aanvragen die o.m. de aanleg van een gemeenteweg omvatten, wordt de termijn voor de bevoegde overheid om over de aanvraag zelf te beslissen wel verlengd met 60 dagen. Deze verlenging komt dus bovenop de verlenging omwille van de vereiste organisatie van een openbaar onderzoek.

De mogelijkheid om een gemotiveerde vraag tot afwijking in te dienen bij een aanvraag of tijdens een lopende vergunningsprocedure schrapt of wijzigt de bestaande procedures, voorzien in titels II en III van het VLAREM, niet. Een aanvrager kan er dus nog steeds voor kiezen om de in deze titels vermelde procedures te volgen, vooraleer een vergunningsaanvraag in te dienen. Indien een aanvrager er echter voor kiest om een vraag tot afwijking in te dienen bij een aanvraag of tijdens een vergunningsprocedure geldt de modulaire procedure, in afwijking van titels II en III van het VLAREM. Ten aanzien van de beslissing van de Vlaamse Regering blijven de inhoudelijke beoordelingselementen vermeld in titels II en III wel van toepassing. De mogelijkheid vermeld in artikel 91/11 betreft dus in essentie een mogelijkheid tot procedurele versoepeling.

Indien de Vlaamse Regering geen of een negatieve beslissing neemt, weigert de bevoegde overheid dat deel van de aanvraag.

Artikel 131. Art. 91/12 OVD – Aanvraag tot afwijking in beroep

Artikel 91/11 wordt van overeenkomstige toepassing verklaard tijdens de beroepsprocedure.

Wel wordt verduidelijkt dat *in voorkomend geval*, de gemotiveerde vraag tot afwijking van de algemene en sectorale voorwaarden opnieuw aan de Vlaamse

Regering respectievelijk de gewestelijke omgevingsambtenaar kan worden voorgelegd. Dit kan het geval zijn in geval er in administratief beroep argumenten worden opgeworpen die betrekking hebben op het toestaan of weigeren van deze afwijking.

Het opnieuw voorleggen van de gemotiveerde vraag aan de Vlaamse Regering respectievelijk de gewestelijke omgevingsambtenaar is zeker niet verplicht bij elk administratief beroep dat wordt ingesteld tegen een beslissing die een uitspraak over de afwijking omvat.

Artikel 132. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 8 OVD – Vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft

Dit artikel voegt een nieuwe afdeling in die de artikelen 91/13 en 91/14 bevat.

Artikel 133. Art. 91/13 OVD – Verzoek tot vaststelling

Dit artikel is gelijkaardig aan het artikel inzake de vraag tot afwijking van de algemene en sectorale voorwaarden.

Ook hier volgt uit de samenlezing van nieuw artikel 28 en 30 dat deze ook kan worden ingediend tijdens de vergunningsprocedure volgens de module van de wijzigingslus.

De bevoegdheid om uitspraak te doen over de vraag tot vaststelling blijft zoals in het huidige systeem bij de overheid die bevoegd is om te beslissen over de eigenlijke aanvraag. De Vlaamse regering kan (delen van) de bevoegdheid wel delegeren naar de omgevingsambtenaar van die overheid.

Ook zal er tijdig een uitspraak moeten zijn, zo niet wordt de vraag geacht te zijn afgewezen.

De mogelijkheid om een gemotiveerd verzoek tot vaststelling in te dienen bij een aanvraag of tijdens een lopende vergunningsprocedure schrapt of wijzigt de bestaande procedure, voorzien in artikel 3, §3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000, niet. Een aanvrager kan er dus nog steeds voor kiezen om de in dit Besluit vermelde procedure te volgen, vooraleer een vergunningsaanvraag in te dienen. Indien een aanvrager er echter voor kiest om een verzoek tot vaststelling in te dienen bij een aanvraag of tijdens een vergunningsprocedure geldt de in dit artikel 91/13 opgenomen procedure, in afwijking van artikel 3, §3 van het Besluit van 5 mei 2000. Ten aanzien van de beslissing van de Vlaamse Regering blijven de inhoudelijke beoordelingselementen vermeld in artikel 3, §3 van het Besluit van 5 mei 2000 wel van toepassing. De mogelijkheid vermeld in artikel 91/13 betreft dus in essentie een mogelijkheid tot procedurele versoepeling.

Artikel 134. Art. 91/14 OVD – Verzoek tot vaststelling in beroep

Artikel 91/13 wordt van overeenkomstige toepassing verklaard in administratief beroep.

Ook hier wordt verduidelijkt dat *in voorkomend geval*, de gemotiveerde vraag tot vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft, opnieuw aan de Vlaamse Regering respectievelijk de gewestelijke omgevingsambtenaar kan worden voorgelegd. Dit kan het geval zijn in geval er in administratief beroep argumenten worden opgeworpen die betrekking hebben op het toestaan of weigeren van deze afwijking, of als er in beroep wijzigingen aan de aanvraag worden ingediend die, mocht er aan het verzoek verder gevolg worden gegeven, een nieuwe uitspraak over ruimtelijk beperkte impact zich opdringt.

Het opnieuw voorleggen van de gemotiveerde vraag aan de Vlaamse Regering respectievelijk de gewestelijke omgevingsambtenaar is zeker niet verplicht bij elk administratief beroep dat wordt ingesteld tegen een beslissing die een uitspraak over de afwijking omvat.

Artikel 135. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 9 OVD – Omgevingsbesluit

Dit artikel voegt een nieuwe afdeling in die alle procedure bepalingen bevat met betrekking tot het omgevingsbesluit.

Artikel 136. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 9, nieuwe onderafdeling 1 OVD

Dit artikel voegt een nieuwe afdeling in die alle procedure bepalingen bevat met betrekking tot de indiening van een aanvraag tot omgevingsbesluit.

Artikel 137. Art. 91/15 OVD – Indiening van een aanvraag

De eerste paragraaf behoeft geen nadere toelichting.

De tweede paragraaf van het artikel legt de bevoegde vergunningverlenende overheid en de bevoegde plannende overheid vast in het geval van een omgevingsbesluit. Er wordt hierbij gesteund op de bestaande regelgeving rond de omgevingsvergunning. De bevoegdheid van de plannende overheid volgt de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid. De Vlaamse Regering is bevoegd voor het vaststellen van het omgevingsbesluit als de beoogde ruimtelijke ontwikkeling ten minste één project betreft waarvoor de Vlaamse Regering bij of krachtens het OVD bevoegd is. In dat geval is de Vlaamse Regering ook de plannende overheid. De deputatie is de bevoegde vergunningverlenende overheid als de beoogde ruimtelijke ontwikkeling ten minste één project betreft waarvoor de deputatie bij of krachtens het OVD bevoegd is. In dat geval is de provincieraad de bevoegde plannende overheid. Het college van burgemeester en schepenen is de bevoegde vergunningverlenende overheid in alle andere gevallen. Als het college van burgemeester en schepenen de bevoegde vergunningverlenende overheid is, is de bevoegde plannende overheid de gemeenteraad. Deze bevoegdheidsregeling vormt een *lex specialis* ten opzichte van de bevoegdheidsregels die volgens de VCRO normaal gelden bij ruimtelijke uitvoeringsplanning.

De derde paragraaf omvat een afwijking op de in de tweede paragraaf opgenomen bevoegdheidsregels en geldt in het geval van een omgevingsbesluit voor een ruimtelijk impulsproject. Als een aanvraag tot omgevingsbesluit wordt ingediend voor een ruimtelijk impulsproject, als vermeld in artikel 7.4.4/2 van de VCRO, is het college van burgemeester en schepenen altijd de bevoegde vergunningverlenende overheid en is de gemeenteraad altijd de plannende overheid. Op basis van de derde paragraaf van het artikel is het gemeentelijk bestuursniveau dus altijd het bevoegde bestuursniveau voor het behandelen van een aanvraag tot omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten.

De reden hiervoor is omdat bij een omgevingsbesluit voor een ruimtelijk impulsproject het gemeentelijk bestuursniveau het meest aangewezen bestuursniveau is om de aanvraag tot een omgevingsbesluit voor een ruimtelijk impulsproject te beoordelen. De wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan bestaat steeds uit een bestemming naar woongebied zoals bedoeld in de standaardtypebepalingen 1 en 2 voor de bestemming '1.1. woongebied' van de bijlage van het Typevoorschriftenbesluit. Wonen is een taakstelling voor de gemeentelijke overheid. Daarnaast zal het projectgebied waarop het ruimtelijk uitvoeringsplan betrekking zal hebben, steeds beperkt zijn in omvang en een sterke lokale verankering kennen. Ten slotte zal de aanvraag voor een omgevingsbesluit voor een ruimtelijk impulsproject vaak een beslissing over de zaak der wegen vereisen, wat maakt dat het dossier hoe dan ook langs de gemeenteraad moet passeren.

Er is geen mogelijkheid voor impulsprojecten die zich uitstrekken op twee gemeenten of provincies. Dit zou betekenen dat de aanvraag bij de deputatie, respectievelijk de Vlaamse regering moet worden ingediend, waarmee de voordelen van de eenvoud van de procedure op gemeentelijk niveau verdwijnen. Die beperking is geen schending van het gelijkheidsbeginsel, nu een omgevingsbesluit voor impulsprojecten een mogelijkheid is en geen recht. In de praktijk zijn er weinig situaties denkbaar waarbij een ruimtelijk impulsproject zich zou kunnen uitstrekken over het grondgebied van meerdere gemeenten gelet op de toepassingscriteria uit artikel 7.4.4/2 VCRO, die onder meer vereisen dat een ruimtelijk impulsproject moet gelegen zijn binnen een stads- of dorpskern. Weinig of geen dorps- of stadskernen strekken zich uit over een gemeentegrens.

De bevoegdheidsregeling bij een omgevingsbesluit vormt een *lex specialis* ten opzichte van de bevoegdheidsregels die volgens de VCRO normaal van toepassing zijn bij ruimtelijke uitvoeringsplannen (zie MvT, pg. 152).

Het nieuw ontworpen artikel 91/15 dient te worden samengelezen met het nieuw ontworpen artikel 7.4.4/2 van de VCRO (ingevoegd door artikel 183 van het voorstel van decreet) dat de algemene regels bevat die van toepassing zijn op alle toepassingsgevallen van het omgevingsbesluit.

Het vierde lid in het nieuw ontworpen artikel 7.4.4/2 van de VCRO regelt de hiërarchie tussen de ruimtelijke uitvoeringsplannen die deel uitmaken van een omgevingsbesluit en de bestaande plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen en luidt:

"De voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan vervangen, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de voorschriften van het bestaande plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, ook als dat laatste is opgemaakt door een hogere overheid".

De bevoegdheidsregels in het nieuw ontworpen artikel 91/15 impliceren dus inderdaad dat een gemeenteraad via een omgevingsbesluit een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kan vervangen voor het grondgebied waarop de contour van het omgevingsbesluit betrekking heeft.

Volgens de algemene regeling uit de artikels 2.2.5, artikel 2.2.12, §1, derde lid, en artikel 2.2.18, §1, derde lid van de VCRO kunnen hogere plannen afwijken van lagere plannen maar niet omgekeerd, tenzij daarvoor toestemming wordt verleend door de hogere plannende overheid. In dat geval vervangen de voorschriften van het lagere RUP, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de voorschriften van het hogere RUP, tenzij het lagere RUP uitdrukkelijk anders bepaalt. Die instemming gebeurt in het kader van een bevoegdheidsdelegatie, wat betekent dat de bedoelde instemming door de hogere overheid schriftelijk moet worden gegeven, uiterlijk op of naar aanleiding van de plenaire vergadering over het ontworpen RUP.

Voor ruimtelijke uitvoeringsplannen die deel uitmaken van een omgevingsbesluit wordt van het bovenvermelde principe afgeweken in die zin dat geen instemming van de hogere overheid vereist is om met een omgevingsbesluit van een lagere overheid een hoger ruimtelijk uitvoeringsplan te vervangen.

De specifieke bevoegdheidsregeling voor een ruimtelijk uitvoeringsplan die gepaard gaat met een omgevingsbesluit is verantwoord door het project-gedreven en realisatiegericht karakter van het omgevingsbesluit, waarbij het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit beperkt wordt tot drie types van projecten waarvan het maatschappelijk belang hoog wordt ingeschat.

De objectieve criteria die vervat liggen in het nieuw ontworpen artikel 7.4.4/3 (ruimtelijke impulsprojecten), artikel 7.4.4/4 (werken van algemeen belang) en artikel 7.4.4/5 (bedrijvigheid) van de VCRO garanderen dat het steeds gaat om specifieke (project-gedreven) gevallen waarbij de maatschappelijke relevantie van het project en de inhoud van het RUP primeren. Het bevoegdheidsniveau van het bestaande RUP dat het beoogde project in de weg staat is geen relevant criterium in de afweging van het maatschappelijk belang en de ruimtelijke inpasbaarheid van het beoogde project. Het is in het licht van de doelstellingen van de regeling niet relevant of het vigerende RUP van eenzelfde of een lager bevoegdheidsniveau is dan het bestuursniveau die beslist over het resp. omgevingsbesluit. Relevant is of de aanvraag voldoet aan de maatschappelijke en ruimtelijke toepassingsvoorwaarden voor een omgevingsbesluit.

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

Artikel 138. Art. 91/16 OVD – Wijzigingslus

Dit artikel maakt het mogelijk dat er in eerste administratieve aanleg ook wijzigingen op verzoek van de aanvrager kunnen worden aangebracht aan het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan onder dezelfde voorwaarden als er een wijziging kan worden aangebracht aan een omgevingsvergunningsaanvraag onder de gelding van het Omgevingsvergunningsdecreet.

Artikel 139. Art. 91/17 OVD – Verplichte inhoud aanvraag

Dit artikel bepaalt de (bijkomende) inhoud van een aanvraag tot een omgevingsbesluit.

Voor het vergunningenluik dient de aanvraag de verplichte inhoud van het aanvraagdossier te bevatten zoals deze wordt vereist overeenkomstig de algemene regels inzake de modulaire vergunningsprocedure.

Bijkomend moet het aanvraagdossier bij een omgevingsbesluit een ontwerp ruimtelijk uitvoeringsplan bevatten met een beperkte planinhoud (zie hoger).

Aan de hand van de vereiste motivatienota, als vermeld in 2° van het betrokken artikel, moet steeds worden aangetoond dat er voldaan wordt aan de criteria uit resp. artikel 7.4.4/2, artikel 7.4.4/3 of artikel 7.4.4/4 van de VCRO.

Daarnaast moet het aanvraagdossier een milieueffectenrapportage in de zin van artikel 4.4.1, 10° van het (gewijzigde) DABM bevatten dat omschreven wordt als het uitvoeren van een milieubeoordeling of het nagaan aan de hand van een screening of een milieubeoordeling is vereist.

Artikel 140. Art. 91/17 OVD – afstemming modernisering MER

Dit artikel herneemt de inhoud van artikel 139 van het voorontwerp, maar stemt de verwijzing naar het DABM af op de wijziging van het DABM bij decreet van ... mei 2024 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de

milieueffectrapportage. Zowel dit laatste decreet als onderhavig ontwerpdecreet treden elk pas in werking op nader te bepalen datum. Bijgevolg kan het zijn dat dit ontwerpdecreet na goedkeuring door het parlement in werking treedt voor of na de inwerkingtreding van het decreet betreffende de milieueffectrapportage. In het eerste geval moeten de artikels met verwijzing naar de huidige versie van het DABM in werking treden. In het tweede geval moeten de artikels met verwijzing naar het gewijzigde DABM in werking treden.

Artikel 141. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 9, nieuwe onderafdeling 2 OVD

Dit artikel voegt een nieuwe afdeling in die alle procedure bepalingen bevat met betrekking tot de ontvankelijkheid en volledigheid van een aanvraag tot omgevingsbesluit.

Artikel 142. Art. 91/18 OVD – Ontvankelijk- en volledigheidsonderzoek

Dit artikel voorziet in het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van een aanvraag tot omgevingsbesluit.

Een omgevingsbesluit is zowel aan de regelgeving inzake plan-MER als project-MER onderworpen.

Bij het merendeel van de projecten die via het instrument van het omgevingsbesluit vergund kunnen worden, zal het daarbij gepaard gaande RUP op planniveau het gebruik bepalen van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhouden in de zin van artikel 4.2.3 van het (oude) DABM. Dit maakt dat er bij een omgevingsbesluit meestal gebruik zal kunnen worden gemaakt van een plan-m.e.r.-screening en dat er slechts uitzonderlijk sprake zal zijn van een plan-MER-plicht (voornamelijk als er sprake is van significante negatieve effecten).

Als er toch een plan-MER vereist is, zal het plan-MER (ten minste) de gegevens moeten bevatten die vermeldt staan in het artikel 4.4.4, §1*bis* van het huidige DABM.

Zo goed als altijd zal op projectniveau ook een effectenbeoordeling vereist zijn, hetzij in de vorm van een screening, hetzij in de vorm van een MER.

In het geval van een project-m.e.r.-screening moet er een toets worden uitgevoerd aan criteria van bijlage II van het DABM en daaruit moet opgemaakt kunnen worden of het project geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en een project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bijbrengen.

Als er een project-MER vereist is, bepaalt artikel 4.3.1, tweede en derde lid van het huidige DABM dat in het project-MER de directe en indirecte aanzienlijke effecten van een project geval per geval op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld worden m.b.t. de impact op 1) de bevolking en de menselijke gezondheid, 2) de biodiversiteit, 3) het land, de bodem, het water, de lucht en het klimaat, 4) de materiële goederen, het culturele erfgoed en het landschap en 5) de samenhang tussen deze disciplines. Dit zijn *grosso modo* dezelfde elementen die het voorwerp uitmaken van een plan-MER.

Het spreekt voor zich dat de effectenbeoordeling op plan- en op projectniveau gelijk zullen zijn, nu het plan in eerste instantie enkel een kader biedt voor de ermee samenhangende vergunningsaanvraag. De vergunningverlenende overheid kan niets anders vergunnen dan wat bij de aanvraag voor het omgevingsbesluit werd ingediend, met inbegrip van de aanpassingen van de aanvraag die mogelijk zijn volgens procedureregels uit het Omgevingsvergunningsdecreet. Als een volwaardig MER moet worden opgemaakt voor het plan zal dat zijn omdat er significante effecten te verwachten zijn. In dat geval zal dat evident ook gelden

voor het project, want de effecten op planniveau vloeien voort uit wat men al weet vanuit het project. In dit geval zal het MER zowel de effecten moeten onderzoeken die vereist zijn op projectniveau als op planniveau.

Als een project- en een plan-MER moet worden opgemaakt zal de MER alle vereiste criteria moeten onderzoeken. Uiteraard zal de uitkomst voor beide gelijk zijn, nu op planniveau in eerste instantie enkel de effecten van het project moeten worden onderzocht, nu enkel die effecten in dit stadium relevant zijn.

Bij toekomstige wijzigingen aan het plan of aan het vergunde project bij een omgevingsbesluit gelden de opnieuw de 'reguliere' regels. Toekomstige wijzigingen van het project zullen onder de rubriek 'wijzigingen' vallen van bijlage I, II of III van het project-mer-besluit. Toekomstige RUP-wijzigingen zullen ofwel een screening moeten ondergaan (klein gebied op lokaal niveau of kleine wijziging), of een volwaardig plan-MER.

Artikel 143. Art. 91/19 OVD

Als de aanvraag tot omgevingsbesluit ontvankelijk en volledig wordt verklaard, wordt er door de bevoegde vergunningverlenende overheid of de omgevingsambtenaar onmiddellijk overgegaan tot de in het artikel omschreven procedurestappen. Gelet op de ruime bekendmakingsformaliteiten van het openbaar onderzoek dienen ook reeds bepaalde voorbereidingen getroffen te worden, zoals bijvoorbeeld met het oog op de bekendmaking van het openbaar onderzoek in het Belgisch Staatsblad. Het openbaar onderzoek kan pas georganiseerd worden eens alle vereiste documenten aan het openbaar onderzoek kunnen onderworpen worden.

De kennisgeving van het tijdstip van het geplande openbaar onderzoek aan de plannende overheid en, in voorkomend geval, aan de betrokken adviescommissie voor ruimtelijke ordening moet reeds gebeuren zodat de nodige organisatorische voorbereidingen kunnen getroffen worden. Deze organisatorische voorbereidingen moet het mogelijk maken dat deze instanties tijdig kunnen samenkomen – na de afloop van het openbaar onderzoek – om te adviseren of te beslissen over de vaststelling van het RUP.

Artikel 144. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 9, nieuwe onderafdeling 3 OVD

Dit artikel voegt een nieuwe afdeling in die alle procedure bepalingen bevat met betrekking tot de advisering en het openbaar onderzoek over een aanvraag tot omgevingsbesluit.

Artikel 145. Art. 91/20 OVD - Advisering

De in het artikel geregelde advisering in de eerste vier paragrafen steunt op de regeling over de advisering over het ontwerp van RUP zoals het momenteel geregeld is in de VCRO. Meer in het bijzonder gaat het om artikel 2.2.10, §3 VCRO in het geval van een gewestelijk RUP, artikel 2.2.15, §3 VCRO in het geval van een provinciaal RUP en artikel 2.2.21, §3 VCRO in het geval van een gemeentelijk RUP.

Er wordt dus slechts een beperkt aantal adviezen voorzien voor het RUP omdat het zwaartepunt bij een omgevingsbesluit gelegen is op het concrete project.

Het advies van de gemeentelijke of provinciale commissie voor ruimtelijke ordening wordt overeenkomstig paragraaf 5, eerste lid als enige advies niet binnen een vervaltermijn van 30 dagen verwacht die ingaat op de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag. Dit komt omdat de betrokken adviescommissie pas advies dient uit te brengen na het afsluiten van het openbaar onderzoek zodat zij met alle standpunten, bezwaren en opmerkingen rekening kunnen houden, alsook met alle overige verleende adviezen.

Als overeenkomstig de bepalingen van het Omgevingsvergunningsdecreet een omgevingsvergunningscommissie bevoegd is voor de behandeling en advisering van de vergunningsaanvraag, dan neemt deze omgevingsvergunningscommissie de taken over van de bevoegde vergunningverlenende overheid of de omgevingsambtenaar. Dit volgt uit de zesde paragraaf van het artikel.

De formulering in paragraaf 5 dat er aan een adviesvereiste kan worden voorbijgegaan als er geen tijdig advies wordt verleend, is vooreerst in overeenstemming met de (nieuwe) formulering van artikel 43 - het ontworpen artikel 26, tweede lid van het voorstel van decreet - in het kader van de (modulaire) omgevingsvergunningsprocedure dat eveneens voorziet dat er aan de adviesvereiste mag worden voorbijgegaan als er geen tijdig advies wordt aangeleverd. Op die manier wordt er - in het kader van de modulaire vergunningsprocedure - vermeden dat er wordt uitgegaan van het systeem dat een stilzwijgend advies geacht wordt gunstig te zijn.

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

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

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

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

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

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

In vergelijking met de gewone procedure voor een ruimtelijke uitvoeringsplan, betekent dit dat aan het advies van het Departement Omgeving kan worden

voorbijgegaan als het Departement Omgeving niet binnen de 30 dagen een advies uitbrengt. Aan het recht van het Departement Omgeving om een advies uit te brengen wordt geen afbreuk gedaan. Bovendien kan de bevoegde overheid voor het RUP bij een omgevingsbesluit ook nog steeds rekening houden met een laattijdig advies.

Artikel 2.2.15, §4, derde lid van de VCRO bepaalt dat als er geen advies is verleend binnen een termijn van 60 dagen er aan de adviesvereiste voor de opgesomde overheden¹⁰⁷ mag worden voorbijgegaan.

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

In het geval van de opmaak van een gemeentelijk of provinciaal RUP is er dus enkel een 'absolute' adviesvereiste voor het Departement Omgeving. Bij het omgevingsbesluit wordt er niet langer voorzien in deze 'absolute' adviesvereiste voor het Departement Omgeving.

Artikel 146. Art. 91/21 OVD – Openbaar onderzoek

Het openbaar onderzoek over een omgevingsbesluit heeft tot gevolg dat de volledige invulling van een bepaald projectgebied in haar geheel gepresenteerd wordt, wat voor meer transparantie zorgt. Er is geen onduidelijkheid meer door eerst een bestemmingswijziging van het gebied door te voeren zonder dat er reeds zicht is op het concrete project. De beoordeling van een omgevingsbesluit leidt tot een concretere inspraakmogelijkheid, dan bij de inspraak op abstracte stedenbouwkundige voorschriften van een ontwerp van RUP.

Aangezien dit een grote sterkte is van het omgevingsbesluit voorziet het artikel in een versterking van de procedurele waarborg van het openbaar onderzoek.

Er geldt een ruime bekendmakingsplicht – naast de gangbare regels overeenkomstig het Omgevingsvergunningsdecreet – over het openbaar onderzoek. Ook de regels van de bekendmaking van het openbaar onderzoek volgens de regels van het geïntegreerde planningsproces zijn van toepassing. Door de ruime bekendmakingsplicht wordt het publiek op een afdoende wijze op de hoogte gebracht. Daarnaast zorgt de regeling uit het betrokken artikel ervoor dat alle eerder verstrekte adviezen ter inzage zullen liggen tijdens het openbaar onderzoek, met uitzondering van, in voorkomend geval, het advies van de commissie.

Het laatste lid van het artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 147. Art. 91/22 OVD – Commissies voor ruimtelijke ordening

Het hier toegelichte artikel bevat de regeling van de advisering door de bevoegde gemeentelijke of provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (GECORO of PROCORO). Bij gebrek aan commissie voor ruimtelijke ordening op het gewestelijk bestuursniveau is de regeling uit het artikel enkel van toepassing wanneer de bevoegde plannende overheid de gemeenteraad of de provincieraad is.

De adviserende taak van de adviescommissies wordt decretaal beperkt tot de voorziene wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Op die manier wordt vermeden dat het advies van de adviescommissies

¹⁰⁷ Zijnde de gemeenteraad en de deputatie van respectievelijk de gemeenten en de provincies waarvan het grondgebied door het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan of effectbeoordelingsrapporten geheel of gedeeltelijk wordt bestreken of die grenzen aan gemeenten waarvan het grondgebied door het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of gedeeltelijk wordt bestreken.

inhoudelijk te veel overlapt met de adviezen die worden ingewonnen in het kader van de omgevingsvergunning. Dit geldt des te meer als er een omgevingsvergunningscommissie bevoegd is voor het behandelen van de vergunningsaanvraag. Op deze manier wordt de taak van de adviescommissie voor de ruimtelijke ordening beperkt tot het planologische luik van een omgevingsbesluit en wordt de taak van de omgevingsambtenaar of de omgevingsvergunningscommissie beperkt tot het vergunningenluik. Elk van deze organen zal moeten instaan voor de bezwarenbehandeling met betrekking tot respectievelijk het planologische luik en het vergunningenluik.

Die logica is gelijklopend met de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad en de vergunningverlenende overheid voor een vergunningsaanvraag die in de aanleg van een nieuwe gemeenteweg of de wijziging van een gemeenteweg voorziet.

In vergelijking met de reguliere RUP-procedure wordt de termijn om advies uit te brengen van 90 dagen herleid naar 45 dagen. De reden hiervoor is omdat het gaat om een wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan van rechtswege waarvan de toepassingsvoorwaarden decretaal zijn omschreven, met een RUP dat in principe beperkt zal zijn tot een voorgeschreven bestemmingsvoorschrift en hooguit enkele specifieke inrichtingsvoorschriften die volgen uit de effectenbeoordeling.

Conform het huidig artikel 2.2.10, §6 van de VCRO wordt in het geval van een gewestelijk RUP, als er een advies van de Raad van State nodig is, de termijn geschorst gedurende de volledige duur van de behandeling van de adviesvraag door de afdeling Wetgeving van de Raad van State overeenkomstig het laatste lid van de derde paragraaf van dit artikel. De besluiten houdende de definitieve vaststelling van de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voor een deel of delen van het grondgebied van het gewest dienen, krachtens art. 3, §1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, buiten het met bijzondere redenen omklede geval van dringende noodzakelijkheid, in beginsel aan het met redenen omkleed advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State te worden onderworpen.

Als het omgevingsbesluit aanleiding geeft tot de definitieve vaststelling van een gewestelijk RUP valt – in vergelijking met de gangbare regels – het verplicht in te winnen advies weg over het gewestelijke RUP vanwege de SARO. Het wegvallen van deze adviesvereiste valt te verantwoorden omdat het in essentie bij een omgevingsbesluit gaat over een omgevingsvergunning en omdat de inhoud en het planningsgebied van het RUP van rechtswege vastliggen.

Zie met betrekking tot dit ontworpen artikel en de verhouding ervan met het ontworpen artikel 91/20, §5 het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State met de weergave van de hierover door de afdeling wetgeving gestelde vraag en de beantwoording daarvan.

Artikel 148. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 9, nieuwe onderafdeling 4 OVD

Dit artikel voegt een nieuwe afdeling in die alle procedure bepalingen bevat met betrekking tot het onderzoek van en de beslissing over een aanvraag tot omgevingsbesluit en over de bekendmaking van die beslissing.

Artikel 149. Art. 91/23 OVD – Onderzoek van en beslissing over de aanvraag

Na het openbaar onderzoek en, in voorkomend geval, na ontvangst van het advies van de gemeentelijke of provinciale commissie voor ruimtelijke ordening, stelt de plannende overheid het ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig vast. Er geldt geen specifieke vaststellingstermijn. Dit artikel verduidelijkt immers ook dat zonder

vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan het omgevingsbesluit wordt geweigerd. De vaststelling moet bijgevolg gebeuren binnen de daartoe voorziene beslissingstermijn over het omgevingsbesluit waarmee de omgevingsvergunning verleend wordt. Specifiek voor het omgevingsbesluit betreft de beslissingstermijn 180 dagen vanaf de in nieuw artikel 34 §1 vermelde dag.

Als er een beslissing over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg is vereist, dient hieraan bijzondere aandacht geschonken te worden. In het geval de plannende overheid niet de gemeenteraad is, moet een beslissing over de zaak der wegen steeds voorafgaand worden genomen door de bevoegde gemeenteraad. Indien de gemeenteraad de bevoegde plannende overheid is, dient er in dezelfde gemeenteraadszitting beslist te worden over zowel de zaak der wegen, als over de vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

Tegen de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg is geen georganiseerd administratief beroep mogelijk bij de Vlaamse regering in het kader van een omgevingsbesluit.

Dit verschil met de gewone vergunningsprocedure berust op een objectief criterium en is redelijk verantwoord. Bovendien moet in dit verband benadrukt worden dat het aan de decreetgever toekomt om te oordelen of een georganiseerd administratief beroep moet worden georganiseerd en om eventueel daarvan de modaliteiten vast te leggen (GwH 18 januari 2024, nr. 9/2024, B.8).

In het kader van een omgevingsbesluit wordt er door de decreetgever voor geopteerd om geen administratieve beroepsmogelijkheid te voorzien tegen de beslissing van de gemeenteraad over de zaak der wegen. In de meeste gevallen zal een gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen bij een omgevingsbesluit zich vooral voordoen bij aanvragen voor ruimtelijke impulsprojecten. Dergelijke aanvragen behoren uitsluitend tot de gemeentelijke bevoegdheid, wat betekent dat de gemeenteraad ook bevoegd is voor het vaststellen van het RUP. Bij aanvragen voor omgevingsbesluiten voor bedrijvigheid of voor werken van algemeen belang zal een gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen doorgaans minder voorkomen. Als het toch voorkomt, valt te verwachten dat dit doorgaans voor gemeentelijke werken van algemeen belang zal zijn. In dat geval is ook de gemeenteraad bevoegd voor de vaststelling van het RUP. Er kan verwacht worden dat een gemeenteraad die de zaak van de wegen weigert, niet bereid zal zijn het RUP vast te stellen. Nu er geen administratief beroep bestaat tegen een weigering tot goedkeuring van het RUP heeft een beroep tegen een weigering van de zaak van de wegen in dergelijke gevallen geen zin. Het voorzien van een administratief beroep tegen de zaak van de wegen voor de beperkte gevallen waarbij de provincie of de Vlaamse regering de bevoegde plannende overheid is, is niet opportuun. Dit zou dan een onderscheid creëren met de procedures voor omgevingsbesluiten waarvoor de gemeente de bevoegde overheid is, en dit zou de procedure al te complex maken.

Daarbij komt dat de bevoegdheid van de Vlaamse regering in het kader van een georganiseerd beroep tegen een gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen beperkt is tot een vernietigingsbevoegdheid en het niet gaat om een hervormingsbevoegdheid. De rechtsbescherming is voldoende gewaarborgd via de jurisdictionele beroepsmogelijkheid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen de eindbeslissing.

Evenmin is er sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel omdat derden niet langer een positieve gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen kunnen aanvechten via de administratieve beroepsmogelijkheid bij de Vlaamse Regering.

Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende

omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn, indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen (GwH 7 oktober 2021, nr. 130/2021, B.14.3.)

De rechtsbescherming voor derden is op dit punt voldoende gewaarborgd via de jurisdictionele beroepsmogelijkheid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen de eindbeslissing. Een verzoekende partij die middelen aanvoert die zij in de administratieve beroepsprocedure niet zou kunnen hebben doen gelden (wegens het gebrek aan administratieve beroepsmogelijkheid tegen de gemeenteraadsbeslissing over de zaak der wegen), kan deze middelen wel op een ontvankelijke wijze aanvoeren via de jurisdictionele beroepsmogelijkheid tegen de eindbeslissing bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (vgl. RvS 24 januari 2019, nr. 243.487; GwH 7 oktober 2021, nr. 130/2021, B.15.4.)

Artikel 150. Art. 91/24 OVD – Bekendmaking van de beslissing

Eens met het omgevingsbesluit een omgevingsvergunning wordt verleend, verloopt de bekendmaking daarvan overeenkomstig de modulaire procedure

Artikel 151. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe onderafdeling 5 – Procedure in administratief beroep

De procedure inzake het administratief beroep tegen de met het omgevingsbesluit verleende omgevingsvergunning wordt geregeld onder een nieuwe onderafdeling 5.

Artikel 152. Art. 91/25 OVD

Dit artikel wordt ingevoegd naar aanleiding van de adviezen en de hoorzitting in het Vlaams Parlement. Het bevestigt dat wel degelijk een administratieve beroepsmogelijkheid voorzien wordt tegen de met het omgevingsbesluit verleende omgevingsvergunning. Tegen de wijziging van het vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan staat geen administratief beroep open. Voor het overige zijn de bepalingen over de modulaire vergunningsprocedure in beroep van overeenkomstige toepassing.

Artikel 153. Art. 91/26 OVD

Indien de procedure in beroep leidt tot de weigering van de aanvraag, vervalt het eerder vastgestelde ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan van rechtswege. Hetzelfde geldt in voorkomend geval voor de beslissing van de gemeenteraad over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg.

Artikel 154. Nieuw Hoofdstuk 5, nieuwe onderafdeling 6 – definitieve vaststelling RUP

De procedure inzake definitieve goedkeuring van het RUP wordt geregeld onder een nieuwe onderafdeling 6.

Artikel 155. Art. 91/27 OVD – definitieve goedkeuring RUP

Pas nadat de met het omgevingsbesluit verleende omgevingsvergunning tijdig en correct werd uitgevoerd, kan de aanvrager een verzoek aan de plannendeoverheid richten om het tot dan voorlopig vastgesteld RUP definitief vast te stellen.

Een met een omgevingsbesluit verleende vergunning vervalt overeenkomstig de bestaande regels in het Omgevingsvergunningsdecreet voor het verval van een omgevingsvergunning (zie hoofdstuk 8 van het OVD). In dat geval vervalt ook het voorlopig vastgesteld RUP.

Het zal in sommige gevallen bijgevolg aangewezen zijn om bij de aanvraag tot omgevingsbesluit een fasering van de vergunning te voorzien en aan te vragen. Op die manier wordt vermeden dat de vergunning en planwijziging ongewenst te vroeg zouden komen te vervallen.

De planwijziging geldt slechts als autonome vergunningsgrondslag vanaf de definitieve vaststelling van het RUP. Voordien kan enkel een vergunning verleend worden voor de in de omgevingsbesluitprocedure lopende aanvraag, de wijziging of de regularisatie ervan.

Na definitieve goedkeuring wordt het RUP overeenkomstig de reguliere RUP-procedure bekend gemaakt.

Artikel 156. Nieuw hoofdstuk 5, nieuwe afdeling 10 – Delegatie

De delegatie om nadere regels te bepalen voor de specifieke procedures wordt in de laatste (nieuwe) afdeling van nieuw hoofdstuk 5 opgenomen.

Artikel 157. Art. 91/28 OVD

Er kan verwezen worden naar de commentaar bij artikel 147.

Artikel 158. Opheffing hoofdstuk 7 – Schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning

Zoals hoger aangegeven, wordt niet langer een afzonderlijke (en onduidelijke) procedure voorzien voor de schorsing of opheffing van een vergunning, maar zal dit het resultaat zijn van het doorlopen van de modulaire procedure.

Dit geldt zowel voor wat betreft de schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning voor wat betreft de exploitatie van een IIOA als voor de opheffing van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden.

Door het inschuiven in de modulaire procedure, en het voorzien van specifieke regels voor dit type aanvraag, dient hoofdstuk 7 – dat bestaat uit artikel 92 tot en met 98 – opgeheven te worden.

Artikel 159. Nieuw hoofdstuk 6 OVD

Het opschrift van het bestaande hoofdstuk 8 wordt gewijzigd in functie van de henummering.

Artikel 160. Nieuw hoofdstuk 6, afdeling 3 OVD – Afstand van de omgevingsvergunning

Afdeling 3 regelt vandaag de dag de afstand van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden.

Echter, de vergunninghouder kan ook afstand doen van andere vergunningen dan deze voor het verkavelen van gronden.

Deze afdeling 3 zal voortaan de regels rond afstand van de omgevingsvergunning als dusdanig omvatten.

Artikel 161. Art. 104 OVD – Afstand van de omgevingsvergunning

De bestaande regels rond afstand van een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden blijven behouden.

De afstand van andere vergunningen (deze voor stedenbouwkundige handelingen, voor de exploitatie van een IIOA,...) wordt uitdrukkelijk voorzien, tenzij er al een aanvang werd genomen met de verwezenlijking van deze omgevingsvergunning.

De verzaking moet niet alleen aan de bevoegde overheid worden meegedeeld, maar ook aan het CBS. Het is voor de lokale overheid immers van belang de actuele situatie te kennen rond vergunningen die op hun grondgebied worden verwezenlijkt (of niet verwezenlijkt).

De Vlaamse Regering krijgt vervolgens delegatie om nadere regels te bepalen rond de mededeling, en de actualisatie van de vergunningssituatie van de exploitatie van de IIOA.

Artikel 162. Nieuw art. 104/1 OVD – Stopzetting van de exploitatie

Als een exploitant zijn exploitatie geheel of gedeeltelijk stopzet, dient hij dit mee te delen aan het CBS en de bevoegde overheid. Zo blijven deze op de hoogte van de omvang van de effectieve exploitatie.

In tegenstelling tot bij afstand, is hier de exploitatie reeds gestart.

De Vlaamse Regering krijgt ook hier delegatie om nadere regels te bepalen rond de mededeling, en de actualisatie van de vergunningssituatie van de exploitatie van de IIOA.

Artikel 163. Nieuw hoofdstuk 7 OVD

Het opschrift van het bestaande hoofdstuk 9 wordt gewijzigd in functie van de henummering.

Artikel 164. Art. 105 OVD – Jurisdictioneel beroep bij de RvVb

Artikel 2 definieert een aanvraag als aanvraag, het verzoek of het ambtshalve initiatief waarmee een of een combinatie van de procedures, vermeld in nieuw artikel 15 wordt opgestart.

Deze procedures betreffen:

- een aanvraag van een omgevingsvergunning,
- een aanvraag tot bijstelling van de voorwaarden, opgelegd in de omgevingsvergunning,
- een aanvraag tot bijstelling van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA,
- een aanvraag tot bijstelling of tot opheffing van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden,
- een aanvraag tot bijstelling van de nog niet volledig uitgevoerde omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen,
- een aanvraag tot gedeeltelijke of gehele schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA,
- een aanvraag tot afwijking van de milieuvoorwaarden,
- een aanvraag tot vaststelling dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft,
- een aanvraag tot evaluatie en eventuele bijstelling van de milieuvoorwaarden,
- een aanvraag tot opheffing van een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden.

Daar waar het huidige artikel een onderscheid maakt tussen de beslissingen betreffende een omgevingsvergunningsaanvraag in laatste administratieve aanleg (1°), deze over een verzoek of initiatief tot het opleggen, wijzigen of aanvullen van de voorwaarden in laatste administratieve aanleg (2°), en deze over een aanvraag tot afwijking van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden (3°), is dit niet langer nodig.

Daarnaast worden een aantal interne verwijzingen aangepast.

Artikel 165. Nieuw hoofdstuk 8 OVD

Het opschrift van het bestaande hoofdstuk 10 wordt gewijzigd in functie van de henummering.

Artikel 166. Art. 107 OVD – Meldingen

Voorliggend artikel voert een wijziging door aan de bevoegdheidsregeling inzake meldingen.

Als het project of het project na verandering gelegen is op het grondgebied van twee of meer gemeenten, zal voortaan de deputatie bevoegd zijn voor de aktename van de melding; ligt het project of het project na verandering op het grondgebied van twee of meer provincies, is de Vlaamse Regering bevoegd.

Met andere woorden, de regeling rond melding van projecten op het grondgebied van twee of meer gemeenten wordt gelijk getrokken met deze van aanvragen van projecten op het grondgebied van twee of meer gemeenten.

Artikel 167. Art. 109 OVD – Meldingsprocedure

Daar de kaart van digitalisering volop wordt getrokken, dient een melding voortaan verplicht per digitale beveiligde zending wordt ingediend, met andere woorden, via het Omgevingsloket of een andere door de Vlaamse Regering toegelaten betekeniswijze waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld.

Artikel 168. Art. 110 OVD – Meldingsprocedure

Artikel 110 Decreet bevat de regeling waarbij de exploitant wiens een ingedeelde inrichting of activiteit meldingsplichtig is geworden door aanvulling of wijziging van de indelingslijst, het bestaan van de exploitatie moet meedelen.

De mogelijkheid tot voortzetting van de exploitatie wordt nu expliciet beperkt in tijd, meer bepaald tot er akte is genomen van de melding. Let wel, de bepalingen rond de meldingsprocedure blijven hier gelden. (onderzoek naar meldingsplicht & verboden...) Het is dus ook mogelijk dat een overheid geen akte neemt.

Artikel 169. Art. 111 – beslissingstermijn melding

Met (een amendement bij) het Decreet van 26 april 2019 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw werd de meldingsregeling zo aangepast dat voor de beslissingstermijn een onderscheid gemaakt werd tussen stedenbouwkundige en milieumeldingen. De VVSG wijst er in haar advies bij dit decreet op dat de (kortste) beslissingstermijn van 20 dagen voor milieumeldingen te kort is en dat het onderscheid tussen termijnen tot verwarring leidt. Deze opmerking kan worden aangenomen. In de vergunningsprocedure werden de bestaande verschillen tussen beslissingstermijnen (gewone en vereenvoudigde procedure, omgevingsvergunningcommissie of niet, eerste en tweede aanleg) opgeheven. Het ligt in het verlengde hiervan om verschillen in beslissingstermijn bij meldingen ook op te heffen.

Artikel 170. Nieuw art. 113/1 OVD – overdracht meldingsplichtige exploitatie en afstand van de meldingsakte

Voorliggend artikel komt tegemoet aan een aantal lacunes die werden vastgesteld bij meldingsplichtige handelingen of meldingsplichtige exploitaties van een IIOA.

Zo wordt vooreerst geregeld dat de overdracht van een meldingsplichtige exploitatie van een IIOA ter kennis moet worden gebracht van de overheid die bevoegd is voor het project dat overgedragen wordt.

Een gedeeltelijke overdracht van een meldingsplichtige exploitatie van een IIOA is niet mogelijk. In dat geval zal eerst de IIOA gesplitst moeten worden¹⁰⁸, en vervolgens kan een overdracht volgen. De aanvraag voor en beoordeling over de splitsing zal gebeuren conform de modulaire vergunningsprocedure.

Ook wordt bepaald dat de houder van de meldingsakte of exploitant afstand kan doen van de meldingsakte tenzij al een aanvang werd genomen met de verwezenlijking ervan. Deze mogelijkheid geldt voor alle houders van een meldingsakte, dus ook in het kader van meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen.

Tot slot kan de exploitant, eenmaal hij begonnen is met de exploitatie, deze geheel of gedeeltelijk stopzetten.

Net zoals bij de afstand van de omgevingsvergunning of de overdracht of stopzetting van de vergunningsplichtige exploitatie van een IIOA, krijgt ook hier de Vlaamse Regering delegatie om de kennisgevingen nader te regelen.

Artikel 171. Nieuw hoofdstuk 9 OVD

Het opschrift van het bestaande hoofdstuk 11 wordt gewijzigd in functie van de henummering.

Artikel 172. Nieuw Hoofdstuk 10 OVD

Het opschrift van het bestaande hoofdstuk 12 wordt gewijzigd in functie van de henummering.

Artikel 173. Art. 390 OVD – Integratie omzettingsprocedure in hernieuwingsprocedure

Artikel 390 van het Omgevingsvergunningsdecreet bevat een procedure voor de omzetting van de milieuvergunning van bepaalde naar onbepaalde duur.

Een succesvolle omzettingsprocedure betekent minder administratieve last voor exploitanten omdat de gegevens die ze moeten verstrekken bij de mededeling van de vraag tot omzetting naar een vergunning van onbepaalde duur beperkter zijn dan bij een reguliere vergunningsaanvraag. In de praktijk werd echter vastgesteld dat de omzettingsprocedure niet frequent wordt toegepast. Waar ze toegepast wordt, leidt ze niet altijd tot een aktename. In dat geval moet er alsnog een hernieuwingsaanvraag opgestart worden en verdwijnt het voormeld voordeel voor de exploitant. Bevoegde overheden vonden de procedure te omslachtig en niet gebruiksvriendelijk. Ook in de online enquête werd het element 'de omzettingsprocedure' door overheden negatief beoordeeld.

Vandaar wordt voorgesteld om de omzettingsprocedure niet langer te voorzien als afzonderlijke procedure maar te integreren in de hernieuwingsprocedure.

Het recht op verdere exploitatie bij hernieuwing (en dus ook in kader van omzetting) wordt verduidelijkt in (nieuw) hoofdstuk 5, (nieuwe) afdeling 4.

Artikel 174. Art. 395 OVD – Evaluatie omgevingsbesluit

Dit artikel bevat nu het principe dat het Omgevingsvergunningsdecreet drie jaar na inwerkingtreding zal geëvalueerd worden en wordt zodanig gewijzigd dat de bepalingen omtrent het omgevingsbesluit twee jaar na inwerkingtreding zullen geëvalueerd worden.

¹⁰⁸ Wat verstaan wordt onder 'splitsen' wordt vermeld in artikel 5.1.1, 12°, d) van het DABM.

Hoofdstuk 3. Wijziging van het Bosdecreet van 13 juni 1990

Artikel 175. Actualisatie verwijzing

Een verwijzing in het Bosdecreet naar de bepalingen rond advisering in het Omgevingsvergunningsdecreet wordt geactualiseerd.

Hoofdstuk 4.

ijzigingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

W

Artikel 176. Actualisatie verwijzing

Artikel 177. Actualisatie verwijzing

De verwijzingen in het DABM naar welbepaalde artikelen in het Omgevingsvergunningsdecreet worden geactualiseerd naar de artikelnummers zoals gewijzigd door voorliggend decreet.

Artikel 178. Art. 5.4.6/1 DABM – omzetting maatregelen uit BBT's

Voorliggend artikel voorziet dat maatregelen voor de exploitatie van IIOA uit nieuwe of bijgewerkte Vlaamse BBT-studies of Europese BBT-conclusies, uit Europese richtlijnen of uit plannen en programma's, goedgekeurd door de Vlaamse Regering, waar mogelijk en bij voorrang omgezet worden door middel van algemene of sectorale milieuvorwaarden of andere sectorale regelgeving.

Indien dit niet mogelijk zou zijn, worden deze maatregelen zo nodig in de bijzondere milieuvorwaarden van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een IIOA opgenomen.

Artikel 179. Vervanging art. 5.4.11 DABM – algemene en gerichte evaluaties

Titel V, hoofdstuk 4, afdeling 5 van het DABM, bevat de bepalingen rond de algemene en gerichte evaluaties.

Artikel 5.4.11 betreft het meerjarenprogramma, dat werd ingevoerd om de evaluaties transparant en efficiënt te laten verlopen. Dit artikel werd in het eerste voorontwerp opgeheven, maar wordt op advies van de MINA-raad toch behouden, zowel voor algemene als voor gerichte evaluaties.

Artikel 180. Vervanging artikel 5.4.12 – evaluaties volgens modulaire procedure

Voorgesteld wordt om niet langer twee procedures te doorlopen (eerst een evaluatieprocedure, gevolgd door een bijstellingsprocedure) maar slechts één procedure.

Zo wordt voorzien dat als de Vlaamse Regering maatregelen bepaalt die niet worden omgezet door middel van algemene of sectorale milieuvorwaarden of andere sectorale regelgeving, de betrokken vergunninghouders in kennis worden gesteld van de te evalueren maatregelen. De vergunninghouders zullen eerst zelf nagaan of hun vergunning voldoet aan de maatregelen, dan wel of een bijstelling zich opdringt. De vergunninghouders dienen hiertoe een aanvraag tot evaluatie in bij de bevoegde overheid, samen met het ter beschikking gestelde evaluatieformulier.

De aanvraag tot evaluatie, al dan niet met inbegrip van de aanvraag tot bijstelling, wordt vervolgens behandeld via de modulaire procedure.

Als de vergunninghouders in kennis worden gesteld van de te evalueren maatregelen, moeten ze aan de hand van een evaluatieformulier nagaan in welke mate hun vergunning voldoet aan de te evalueren maatregelen.

Vervolgens zullen ze een aanvraag tot evaluatie moeten indienen bij de bevoegde overheid. Komen ze op basis van het evaluatieformulier tot de conclusie dat een bijstelling zich opdringt, dienen zij de aanvraag tot bijstelling samen met de aanvraag tot evaluatie in.

Deze aanvraag wordt ingediend en behandeld overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 2 van het Omgevingsvergunningsdecreet.

De bevoegde overheid doet een uitspraak over de door de vergunninghouder uitgevoerde evaluatie en kan vervolgens de milieuvorwaarden al dan niet bijstellen. Daarbij kan de bevoegde overheid de door de vergunninghouder – als gevolg van de evaluatie – voorgestelde milieuvorwaarden opleggen, dan wel andere (al dan niet bijkomende) voorwaarden opleggen.

Voor de concrete uitwerking van de wijze van inkennisstelling en de inhoud van het evaluatieformulier wordt voorzien in een delegatie aan de Vlaamse Regering.

Artikel 181. Opheffing overige artikels titel V, hoofdstuk 4, afdeling 5 DABM

Afdeling 5 van Titel V¹⁰⁹, Hoofdstuk 4¹¹⁰, handelt over de evaluaties.

Zoals aangegeven wordt voorgesteld om de evaluatieprocedure en vervolgens de bijstellingsprocedure te integreren, zodat slechts 1 procedure doorlopen moet worden.

De aanvraag tot evaluatie, al dan niet met inbegrip van de aanvraag tot bijstelling, wordt vervolgens behandeld via de modulaire procedure.

Deze integratie wordt voorzien in artikel 5.4.12 DABM, dat in een nieuwe lezing hernomen wordt.

Bijgevolg dient artikel 5.4.13 en 5.4.14 opgeheven te worden.

Artikel 182. Art. 8.1.2 DABM – technische rechtzetting

De foutieve verwijzing in artikel in kwestie naar het VLAREM wordt rechtgezet.

Artikel 183. Actualisatie verwijzing

Een verwijzing in het DABM naar een artikel in het Omgevingsvergunningsdecreet wordt geactualiseerd naar het artikelnummer zoals gewijzigd door voorliggend decreet.

Hoofdstuk 5.

ijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009

W

Artikel 184. Actualisatie verwijzing

Een verwijzing in het Energiedecreet naar de definitie van beveiligde zending in het Omgevingsvergunningsdecreet wordt geactualiseerd.

Hoofdstuk 6.

ijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009

W

Artikel 185. Opheffing planologisch attest

Dit artikel houdt de opheffing in van de bepalingen omtrent het planologisch attest. Zoals onder de algemene toelichting al vermeld, staat deze opheffing in functie van de evaluatie van de bepalingen omtrent het omgevingsbesluit. De inwerkingtreding van dit artikel zal dus ook in functie hiervan bepaald worden.

¹⁰⁹ "Exploitatie van inrichtingen en activiteiten en erkende personen"

¹¹⁰ "Milieuvorwaarden en evaluaties"

Artikel 186. Art. 4.2.17 VCRO – bouwrijp maken van de verkaveling

Artikel 4.2.17 VCRO bepaalt welke stedenbouwkundige handelingen en vegetatiewijzigingen kunnen worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden.

Deze zijn beperkt tot de handelingen of wijzigingen die de verkaveling bouwrijp maken. Hierbij kan gedacht worden aan de aanleg van wegen of reliëfwijzigingen. Indien deze stedenbouwkundige handelingen aangevraagd worden in het kader van een aanvraag voor omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden, moet hiervoor geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen worden aangevraagd.

Echter, het bouwrijp maken van een verkaveling kan echter ook gepaard gaan met een vergunningsplichtige of meldingsplichtige IIOA.

Zo kan de aanleg van nieuwe verkeerswegen of de reliëfwijziging gepaard gaan met rubriek 60 van de indelingslijst (Geheel of gedeeltelijk opvullen van groeven, graverijen, uitgravingen en andere putten, met inbegrip van waterplassen en vijvers)

Daar de stedenbouwkundige handelingen die kaderen in het bouwrijp maken van de verkaveling samen met de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden aangevraagd kunnen worden, wordt het ook mogelijk gemaakt dat de onlosmakelijk verbonden vergunningsplichtige exploitatie ook mee aangevraagd kan worden.

Deze mogelijkheid geldt voor alle handelingen die zijn opgenomen in de vergunning, dus niet alleen het verkavelen op zich, maar ook de stedenbouwkundige handelingen en het wijzigen van de vegetatie die zijn opgenomen in de vergunning én die de verkaveling bouwrijp maken (cumulatief). Niet elke stedenbouwkundige handeling, vegetatiewijziging of exploitatie kan aldus gecombineerd worden met een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden.

Artikel 187. Art. 4.3.1 VCRO – beperkte planaanpassingen

Artikel 4.3.1 VCRO bevat de mogelijkheid voor de overheid om voorwaarden op te leggen, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen.

Dit artikel verwijst naar vigerend artikel 30 van het Decreet wat betreft een aanpassing van de plannen.

De rechtspraak leest de verwijzing naar vigerend artikel 30 van het Decreet als zou een wijziging van het aangevraagde slechts mogelijk zijn op verzoek van de aanvrager, terwijl deze verwijzing bedoeld was als afbakening van het begrip 'beperkte' aanpassingen. Aanpassingen zijn immers niet langer beperkt als hierover een openbaar onderzoek georganiseerd zou moeten worden.

Gezien het nooit de bedoeling was om de overheid de mogelijkheid te ontnemen om uit eigen beweging beperkte planaanpassingen op te leggen (via voorwaarden), wordt de verwijzing naar vigerend artikel 30 van het Decreet opgeheven.

Artikel 188. Actualisatie verwijzing

Een verwijzing in de VCRO naar de bevoegde overheid in het Omgevingsvergunningsdecreet wordt geactualiseerd.

Artikel 189. Art. 7.4.4/2 VCRO – Algemene bepaling omgevingsbesluit

In afdeling 2 van hoofdstuk IV van Titel VII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening, het laatst gewijzigd bij 26 mei 2023, wordt een artikel 7.4.4/2 ingevoegd.

Het artikel 7.4.4/2 van de VCRO bevat de algemene regels die van toepassing zijn op alle toepassingen van het omgevingsbesluit.

Het tweede lid bevat een algemene definitie van een omgevingsbesluit.

Het derde lid behoeft weinig nadere toelichting behoudens dat het bedoelde register uit punt 9° van artikel 2.2.5, §1 van de VCRO het register is van de percelen waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd die aanleiding kan geven tot een planschadevergoeding als vermeld in artikel 2.6.1 van de VCRO, een planbatenheffing als vermeld in artikel 2.6.4 van de VCRO. Dit strekt ertoe om de regeling van plan en planbaten van overeenkomstige toepassing te maken op bestemmingswijzigingen die worden doorgevoerd als gevolg van een omgevingsbesluit.

Daarnaast bepaalt de laatste zin van het derde lid dat het RUP bij een omgevingsbesluit desgevallend de bijstelling of opheffing van een niet-ervallen omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden kan bevatten, mits dit ook op het grafisch plan wordt weergegeven. Via de omgevingsbesluitprocedure kan dus een (al dan niet gedeeltelijke) bijstelling of opheffing van verkavelingsvoorschriften worden bekomen. Hiervoor steunt het omgevingsbesluit op de bestaande regeling voor de bijstelling en/of opheffing van de omgevingsvergunning voor de verkaveling van de gronden in de artikelen 84 tot en met 86 en nieuw artikel 91/19 van het Omgevingsvergunningsdecreet. Dit impliceert dat aan dezelfde voorwaarden voldaan moet zijn. Een omgevingsbesluit kan een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden geheel of gedeeltelijk bijstellen of opheffen in de gevallen en onder dezelfde voorwaarden en procedurele bepalingen, vermeld in artikel 84 en 85. De voorwaarde dat de bijstelling of opheffing uitdrukkelijk aangegeven moet worden bij de definitieve vaststelling van het RUP op het grafisch plan, betekent dat de bijstelling niet 'impliciet' wordt verondersteld, maar uitdrukkelijk moet aangegeven worden op het grafisch plan. Dat de bestaande regelgeving uit het OVD van toepassing is, betekent bijvoorbeeld dat de eigenaars van de meerderheid van de in de verkaveling begrepen kavels bezwaar kunnen indienen tegen de bijstelling of opheffing. In dat geval kan de vergunningverlenende overheid de bijstelling of opheffing weigeren voor zover hun bezwaren gegrond zijn op basis van "ruimtelijke motieven" (zie artikel 86, §2 OVD). De vergunningverlenende overheid kan ook weigeren als er geen bezwaren zijn indien ze bijvoorbeeld van oordeel is dat de bijstelling of opheffing niet overeenkomt met bijvoorbeeld de goede ruimtelijke ordening. Aangezien de regeling steunt op de bestaande regeling kan verwezen worden naar de bestaande rechtspraak en rechtsleer.

Het vierde lid regelt de hiërarchie tussen de ruimtelijke uitvoeringsplannen die deel uitmaken van een omgevingsbesluit en de bestaande plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen. Volgens de algemene regeling uit de artikelen 2.2.5, 2.2.12 en 2.2.18 VCRO kunnen hogere plannen afwijken van lagere plannen maar niet omgekeerd, tenzij daarvoor toestemming wordt verleend door de hogere plannende overheid. Voor ruimtelijke uitvoeringsplannen die deel uitmaken van een omgevingsbesluit wordt van dit principe afgeweken in die zin dat de voorschriften van die ruimtelijke uitvoeringsplannen de voorschriften van de bestaande plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplan steeds vervangen, ook indien het gaat om een afwijking van een bestaand plan van een hogere overheid en zonder dat hiervoor toestemming van die overheid vereist is. Deze regeling met betrekking tot omgevingsbesluiten vormt dus een *lex specialis* ten aanzien van de *lex generalis* uit voormelde artikelen van de VCRO en kan worden verantwoord vanuit het project-gedreven karakter van het instrument van het omgevingsbesluit. In dit verband wordt verwezen naar de algemene toelichting onder randnummers 40 en 41.

Artikel 190. Art. 7.4.4/3 VCRO – Omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten

In afdeling 2 van hoofdstuk IV van Titel VII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening, het laatst gewijzigd bij 26 mei 2023, wordt een artikel 7.4.4/2 ingevoegd.

Dit artikel betreft de materiële omschrijving van het toepassingsgebied voor ruimtelijke impulsprojecten.

In het eerste lid van de eerste paragraaf wordt het toepassingsgebied voor het omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten op een duidelijke wijze afgebakend.

Het moet gaan om ruimtelijke impulsprojecten zoals bedoeld in artikel 1.4.4/1 van de VCRO die gelegen zijn binnen het ruimtebeslag in een stedelijk gebied of dorpskern met een voldoende aanwezigheid van basisvoorzieningen. De aanvraag moet daarnaast gericht zijn op de realisatie van ruimtelijk rendement in de zin van de strategische visie van het BRV.

Ruimtelijke impulsprojecten zijn ruimtelijke projecten die passen binnen de doelstellingen, vermeld in artikel 1.1.4, en die het ruimtelijk rendement op een kwalitatieve manier verhogen zodat het maatschappelijk gebruik toeneemt, zoals door een efficiënter of hernieuwd ruimtegebruik van reeds ingenomen ruimte of doordat het project daar impact op heeft. Zij hebben expliciet aandacht voor functieverweving, hergebruik of tijdelijk ruimtegebruik. Ze geven een impuls aan nieuwe ruimtelijke realisaties in een projectgebied met een ruimtelijke kwaliteitsgarantie die ook een verbetering van landschappelijke kwaliteit inhoudt.

Het gaat om projecten die de ruimtelijke kwaliteit van een gebied op een duurzame manier verhogen en die een hoge mate van realisatiegerichtheid kennen. De projecten omvatten de concrete uitvoering van ruimtelijke ingrepen in het bestaande ruimtebeslag zodat het maatschappelijk gebruik van het ruimtebeslag verhoogt.

Het begrip '**ruimtebeslag**' slaat op de percelen die geheel of gedeeltelijk worden ingenomen door gebouwen, tuinen, bedrijventerreinen, wegen en andere infrastructuur. Het zijn veelal verharde oppervlakten doch soms zitten er ook onverharde oppervlakten bij. Zo vormen bijvoorbeeld tuinen ruimtebeslag maar zijn deze grotendeels onverhard. Het gaat volgens het BRV over ruimte, ingenomen door onze nederzettingen, dus door huisvesting, industriële en commerciële doeleinden, transportinfrastructuur, recreatieve doeleinden, serres etc. Parken en tuinen maken hier ook deel van uit.¹¹¹ Het ruimtebeslag is een feitenkwestie en moet geval per geval worden bekeken binnen de concrete ruimtelijke samenhangend geheel waarvan de betrokken gronden deel uitmaken.

Een **kern** is een stadswijk of dorp waaraan bewoners een identiteit kunnen ontlenen. Het is een ruimtelijk samenhangend geheel van woongelegenheden, werkplekken en basisvoorzieningen rond een centrum. Gronden gelegen binnen een juridische afbakening van een stedelijk gebied of binnen een beleidsmatige afbakening, bijvoorbeeld op grond van een ruimtelijk beleidsplan, worden geacht deel uit te maken van een stedelijk gebied of een dorpskern. Dit betekent niet automatisch dat de grond in aanmerking komt voor een omgevingsbesluit. De ligging binnen het stedelijke gebied of de dorpskern moet worden getoetst aan de andere toepassingscriteria van artikel 7.4.4/2 VCRO. Op goed gelegen plaatsen in steden en goed uitgeruste dorpskernen is de verhoging van ruimtelijk rendement

¹¹¹ Strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Brussel, Departement Omgeving, 2018, 115.

als doelstelling evident. In lint- of verspreide bebouwing of in niet goed uitgeruste gehuchten moet de verhoging van ruimtelijk rendement worden vermeden.

Basisvoorzieningen zijn voorzieningen die nodig zijn om het dagelijkse leven te organiseren en deel te nemen in de maatschappij. Voorbeelden zijn: een kleuter- en basisschool, kinderopvang, huisarts, apotheek, voedingswinkel en (publieke) ontmoetingsruimten binnen en buiten.¹¹²

Ruimtelijk rendement in de zin van de strategische visie van het BRV komt neer op de mate waarin een oppervlakte ruimtebeslag gebruikt wordt voor maatschappelijke doeleinden. Ruimtelijk rendement ontstaat volgens het BRV wanneer meer activiteiten op eenzelfde oppervlakte georganiseerd worden zonder afbreuk te doen aan de leefkwaliteit.¹¹³

Ruimtelijk rendement heeft volgens de strategische visie van het BRV meerdere componenten (verdichten, verweven, hergebruik en tijdelijk gebruik en groen-blauwe dooradering) en is enkel aangewezen op de juiste locaties met een goede knooppuntwaarde en hoog voorzieningenniveau.

Het is niet zo dat elk omgevingsbesluit alle vijf de componenten van ruimtelijk rendement moet omvatten. Gronden gelegen naast of vlakbij een grote publieke groenvoorziening hoeven niet per se op eigen terrein een nieuwe publieke groenzone aanleggen. Gronden in de nabijheid van alle voorzieningen moeten niet per se verweving nastreven, maar kunnen zich beperken tot bijvoorbeeld een zuiver woonproject. Dit woonproject betekent op zijn beurt een versterking van de voorzieningen.

Het tweede lid van de eerste paragraaf definieert vervolgens 'een omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten' als een beslissing over een omgevingsvergunning op grond van een aanvraag tot wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan van het projectgebied via een ruimtelijk uitvoeringsplan naar woongebied, zoals bedoeld in **de standaardtypebepalingen 1 en 2 voor de bestemming '1.1 woongebied'** van de bijlage bij het Typevoorschriftenbesluit. Het tweede lid omvat aldus de omschrijving van de wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan van het projectgebied.

Blijkens het typevoorschrift "1.1. woongebied" van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 zijn de woongebieden multifunctionele zones, waar volgens het verwevingsmodel naast het wonen in de strikte zin ook "verwante" activiteiten en voorzieningen thuishoren, zoals handel (alle vormen), horeca, bedrijven, kantoren en diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene ruimten en verharde ruimten, socioculturele voorzieningen en recreatieve voorzieningen. Het idee van verweving staat centraal, wat een belangrijk kenmerk is van ruimtelijk rendement, en het is de bedoeling dat deze gebieden (naast wonen) onderdak bieden aan tal van andere vormen van gebruik die in functie staan van het wonen. De verenigbaarheid met de omgeving moet hierbij telkens worden nagegaan en ook belangrijke parameters zoals de aanwezige functies, het aantal bewoners, bezoekers of gebruikers, de mobiliteit, de aanpalende bestemmingszones en de woondichtheid moeten in acht worden genomen.

Het laatste lid van de eerste paragraaf verduidelijkt de relatie van een omgevingsbesluit met het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan. De bepaling laat toe

¹¹² *Strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Brussel, Departement Omgeving, 2018, 112.

¹¹³ *Strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Brussel, Departement Omgeving, 2018, 115.

dat er via een omgevingsbesluit afgeweken kan worden van een beleidskader, maar vereist wel dat dit uitdrukkelijk gemotiveerd wordt. De motivering kan bestaan uit de motieven die zijn voorzien in artikel 2.1.2, § 3 VCRO, maar de motieven kunnen ook louter ruimtelijk van aard zijn. De ervaring met de structuurplannen heeft geleerd dat die vaak heel gedetailleerd waren. De eerste (ontwerpen) van ruimtelijke beleidsplannen wekken de indruk vaak niet veel te verschillen van de structuurplannen, en bevatten vaak heel rigide 'regels' en/of leggen cijfermatige behoeftenstudies op, enz. Hoe gedetailleerder en hoe cijfermatiger een plan, hoe groter de kans dat het plan snel voorbijgestreefd is. Er moet worden vermeden dat het omgevingsbesluit een oplossing biedt voor voorbijgestreefde bestemmingsplannen, maar dat een beleidsplan door zijn te grote detaillering op termijn een blokkerende factor wordt voor onvoorziene opportuniteiten op het terrein. Een afwijking van het beleidskader mag evenwel nooit een hypotheek leggen op het nastreven van de strategische visie van het niveau in kwestie.

Een afwijking van een beleidskader via een omgevingsbesluit moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd. De eis van deze motivering is mee ingegeven door de inhoud van respectievelijk de strategische visie en de beleidskaders. De strategische visie bevat een toekomstbeeld en een aantal robuuste beleidskeuzes. In de beleidskaders wordt een aanpak neergelegd om die visie na te streven. Wil men via een omgevingsbesluit een andere weg volgen dan deze uiteengezet in een beleidskader, dan kan dat zolang men zich maar inschrijft in de strategische visie en de robuuste keuzes daarin niet in vraag worden gesteld.¹¹⁴ Deze motiveringseis is een bevestiging van het principe van artikel 2.1.2, §2 VCRO, dat bepaalt dat een beleidskader zich schikt naar de strategische visie van het niveau in kwestie.¹¹⁵

De tweede paragraaf schrijft voor welke inhoud een aanvraag tot omgevingsbesluit minimaal moet omvatten. De bepaling voorziet in een opsomming van de elementen die gemotiveerd moeten worden in het aanvraagdossier bij een aanvraag tot omgevingsbesluit.

Eenzijds moet er aangetoond worden dat het beoogde project verhinderd wordt door de bestaande stedenbouwkundige voorschriften van het betrokken plan en dat deze stedenbouwkundige voorschriften een ruimtelijk impulsproject met maatschappelijke meerwaarde in de weg staan.

Anderzijds moet er aangetoond worden hoe de aanvraag bijdraagt aan een kwalitatieve verhoging van het ruimtelijk rendement binnen het bestaand ruimtebeslag.

Om aan te tonen hoe de aanvraag het ruimtelijk rendement op een kwalitatieve manier verhoogt, omvat de bepaling een niet-limitatieve lijst met aandachtspunten die minstens in de motivering moeten betrokken worden. Een motivering hoeft niet per se uitvoerig te zijn, maar wel steeds voldoende concreet. De eerste zes elementen waar de aanvrager aandacht moet aan besteden bij zijn motivering of de aanvraag het ruimtelijk rendement op een kwalitatieve manier verhoogt, zijn gebaseerd op de typevoorschriften voor de standaardtypebepalingen voor woongebied. De overige toetsingscriteria hebben vooral te maken met ruimtelijk rendement en met het begrip 'ruimtelijk impulsproject'.

Artikel 191. Art. 7.4.4/4 VCRO – Omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang

Het artikel 7.4.4/4 van de VCRO bevat de materiële omschrijving van het toepassingsgebied voor werken van algemeen belang die in aanmerking komen voor de omgevingsbesluitprocedure.

¹¹⁴ Mvt. Parl. St. VI. Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, 61.

¹¹⁵ P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 154.

In de **eerste paragraaf** van het artikel bepaalt het eerste lid dat voor werken van algemeen belang het vergunningverlenend bestuursorgaan een omgevingsbesluit kan verlenen. Werken van algemeen belang zijn de door de Vlaamse Regering aangewezen handelingen die betrekking hebben op openbare infrastructuren of openbare wegen, nutsvoorzieningen, infrastructuur op het grondgebied van meerdere gemeenten of infrastructuur ten behoeve of ten bate van de uitoefening van een openbare dienst.

In het tweede lid van de eerste paragraaf wordt omschreven dat een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang een beslissing is over een omgevingsvergunning op grond van een aanvraag tot wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan van het projectgebied via een ruimtelijk uitvoeringsplan naar een of meerdere van de standaard- of gebiedsspecifieke typebepalingen van de volgende gebiedscategorieën van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

- de gebiedsaanduiding 'Bos';
- de gebiedsaanduiding 'Reservaat en natuur';
- de gebiedsaanduiding 'Overig Groen';
- de gebiedsaanduiding 'Lijninfrastructuur';
- de gebiedsaanduiding 'Gemeenschaps- en nutsvoorzieningen';
- de gebiedsaanduiding 'Ontginning en waterwinning'.

Het is niet de bedoeling om in het RUP gedetailleerde voorschriften te voorzien. Het RUP moet daarentegen zo eenvoudig mogelijk gehouden worden. Omwille van deze reden dient het RUP het gebied bij een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang te bestemmen naar een van de voorziene standaard- of gebiedsspecifieke typebepalingen van de opgegeven gebiedscategorieën van de bijlage bij het Typevoorschriftenbesluit.

Gemeenschaps- en nutsvoorzieningen zijn in hoofdzaak bestemd voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen of infrastructuur van openbaar nut voor de zuivering van afvalwater. De rechtspraak wijst uit dat de begrippen "gemeenschapsvoorzieningen" en "openbare nutsvoorziening" in hun spraakgebruikelijke betekenis begrepen moeten worden als voorzieningen die gericht zijn op de bevordering van het algemeen belang en die ten dienste van de gemeenschap worden gesteld of die specifieke gemeenschaps- of openbare nutsfunctie vervullen.¹¹⁶ Dit valt ruim op te vatten zodat het generieke typevoorschrift "Gemeenschaps- en nutsvoorzieningen" in principe alle werken van algemeen belang toelaat en het RUP bij een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang vaak zal kunnen volstaan met een herbestemming naar een gebied voor "gemeenschaps- en nutsvoorzieningen". In een bestemmingsgebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen zijn alle handelingen toegelaten die rechtstreeks ten dienste staat van de gemeenschap en het algemeen belang bevorderen. Welke handelingen exact zijn toegelaten, hoeft niet nader omschreven te worden aangezien de inrichting van het projectgebied zal worden vastgesteld met de omgevingsvergunning. De inrichting van het terrein wordt vastgelegd met de omgevingsvergunning en de toekomstige wijzigingen zijn slechts mogelijk na een nieuwe beoordeling van de bevoegde overheid over een nieuwe vergunningsaanvraag met effectenbeoordeling.

Het derde lid van de eerste paragraaf verduidelijkt de relatie van een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang met het toepasselijke ruimtelijk beleidsplan. De bepaling laat toe dat er via een omgevingsbesluit

¹¹⁶ RvVb 30 maart 2023, nr. RvVb-A-2223-0710.

afgeweken kan worden van een beleidskader, maar vereist wel dat dit uitdrukkelijk gemotiveerd wordt. De motivering kan bestaan uit de motieven die zijn voorzien in artikel 2.1.2, § 3 VCRO, maar de motieven kunnen ook louter ruimtelijk van aard zijn. Er moet worden vermeden dat het omgevingsbesluit een oplossing biedt voor voorbijgestreefde bestemmingsplannen, maar dat een beleidsplan door zijn te grote detaillering op termijn een blokkerende factor wordt voor onvoorziene opportuniteiten op het terrein. Een afwijking van een beleidskader via een omgevingsbesluit moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

In **tweede paragraaf** wordt het toepassingsgebied en de toepassingscriteria voor het omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang verder afgebakend. Ook wordt er bepaald welke inhoud een aanvraag tot omgevingsbesluit minimaal moet bevatten. Er moet aangetoond worden dat de aanvraag inpasbaar is in de stedenbouwkundige voorschriften van het ontwerp RUP en dat de aanvraag inpasbaar is in de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO.

Het doelstellingenartikel van de VCRO speelt dus onverkort. Een omgevingsbesluit voor werken van algemeen belang moet steeds gericht zijn op duurzame ruimtelijke ontwikkeling, gebaseerd zijn op gedegen ruimtelijke afweging, rekening houden met ruimtelijke draagkracht en streven naar ruimtelijke kwaliteit.

Als voorbeelden van werken van algemeen belang die met een omgevingsbesluit vergund kunnen worden kan gedacht worden aan waterspaarbekken, wachtkommen en waterzuiveringsinstallaties. Ook openbare instellingen voor medische verzorging, gevangenissen, detentiehuisen, gerechtelijke instellingen en culturele centra kunnen werken van algemeen belang zijn. Voor de werken van algemeen belang zal in veel gevallen een gedegen locatiealternatievenonderzoek vereist in het kader van de (plan-)effectenbeoordeling.

Logischerwijs kan de omgevingsbesluitprocedure voor werken van algemeen belang pas plaatsvinden indien de werken onverenigbaar zijn met de toepasselijke stedenbouwkundige en verkavelingsvoorschriften.

Artikel 192. Art. 7.4.4/5 VCRO – Omgevingsbesluit voor bedrijvigheid

Het artikel 7.4.4/5 van de VCRO bevat de materiële omschrijving van het toepassingsgebied voor bedrijvigheid die in aanmerking komt voor de omgevingsbesluitprocedure en het eerste lid van het artikel verduidelijkt dat een omgevingsbesluit kan verleend worden voor een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf. Dit betekent dat het moet gaan om het behoud van een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf op de plaats waar het gevestigd is, of de ruimtelijke ontwikkeling ervan. Dit criterium stemt overeen met de regeling voor een planologisch attest.

In het tweede lid de **eerste paragraaf** van het artikel wordt omschreven dat een omgevingsbesluit voor bedrijvigheid een beslissing is over een omgevingsvergunning op grond van een aanvraag tot wijziging van een vigerend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan van het projectgebied via een ruimtelijk uitvoeringsplan naar een bestemming in de categorie van de gebiedsaanduiding 'bedrijvigheid'. Het lid verduidelijkt verder dat het RUP gebruik kan maken van een of meerdere van de standaard- of gebiedsspecifieke typebepalingen van de categorie van gebiedsaanduiding "bedrijvigheid", al dan niet in combinatie met eigen voorschriften. De categorie "bedrijvigheid" houdt in dat de zone in hoofdzaak bestemd is voor economische activiteiten die behoren tot de functiecategorie industrie, bedrijvigheid en kantoorfunctie, de functiecategorie dienstverlening en vrije beroepen en/of de functiecategorie kleinhandel. Voor zover de typebepalingen van de categorie van gebiedsaanduiding "bedrijvigheid" niet geschikt zijn voor het beoogde project, voorziet het RUP een grafisch plan in een parse kleur met het bestemmingsvoorschrift "bedrijvigheid".

Opnieuw is het dus niet de bedoeling om in het RUP gedetailleerde voorschriften te voorzien, maar wel om het RUP eenvoudig te houden. Desgevallend kan er volstaan worden met een grafisch plan met de klassieke paarse kleur voor "bedrijvigheid" en de bestemming "bedrijvigheid".

Belangrijk is dat er voor lokale bedrijven sowieso geen gebruik zal kunnen gemaakt worden van de typevoorschriften uit het Typevoorschriftenbesluit aangezien deze voorschriften voor regionale bedrijven zijn bedoeld. Voor lokale bedrijven kan een RUP zich desgevallend beperken tot een paarse kleur met bestemming "bedrijvigheid". De inrichting van het projectgebied wordt uiteindelijk vastgelegd aan de hand van de omgevingsvergunning en toekomstige wijzigingen zijn slechts mogelijk na een nieuwe beoordeling van de bevoegde overheid over een nieuwe omgevingsvergunningsaanvraag van de bevoegde vergunningverlenende overheid, met bijhorende effectenbeoordeling.

Het vijfde lid van de eerste paragraaf verduidelijkt de relatie van een omgevingsbesluit voor bedrijvigheid met het toepasselijke ruimtelijk beleidsplan (zie hoger).

Artikel 193. Actualisatie verwijzing

Artikel 194. Actualisatie verwijzing

De verwijzingen in de VCRO naar welbepaalde artikelen in het Omgevingsvergunningsdecreet worden geactualiseerd naar de artikelnummers zoals gewijzigd door voorliggend decreet.

Hoofdstuk 7.

ijzigingen van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013

W

Artikel 195. Actualisatie verwijzing

Artikel 196. Actualisatie verwijzing

Artikel 197. Actualisatie verwijzing

Artikel 198. Actualisatie verwijzing

De verwijzingen in het Onroerenderfgoeddecreet naar welbepaalde artikelen in het Omgevingsvergunningsdecreet worden geactualiseerd naar de artikelnummers zoals gewijzigd door voorliggend decreet.

Hoofdstuk 8.

**ijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende
complexe projecten**

W

Artikel 199. Actualisatie verwijzing

De verwijzingen in het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten naar welbepaalde artikelen in het Omgevingsvergunningsdecreet worden geactualiseerd naar de artikelnummers zoals gewijzigd door voorliggend decreet.

Hoofdstuk 9. Stikstofdecreet

Artikel 200. Actualisatie verwijzing**Artikel 201. Actualisatie verwijzing****Artikel 202. Actualisatie verwijzing****Artikel 203. Actualisatie verwijzing****Artikel 204. Actualisatie verwijzing****Artikel 205. Actualisatie verwijzing**

De verwijzingen in het Stikstofdecreet naar welbepaalde artikelen in het Omgevingsvergunningsdecreet worden geactualiseerd naar de artikelnummers zoals gewijzigd door voorliggend decreet.

Artikel 203 voegt nog een inhoudelijke aanpassing van het Stikstofdecreet door. Beweiden is een ammoniakemissiereducerende maatregel die als milieuvoorwaarde in de omgevingsvergunning kan worden opgenomen om aan de PAS-referentie 2030 te voldoen. De voorwaarden waaraan beweiden moet voldoen bij het gebruik als ammoniakemissiereducerende maatregel zijn bepaald in de bijlage bij het decreet van 19 april 2024 over ammoniakemissiereducerende maatregelen. Door deze wijziging van het decreet over de programmatische aanpak stikstof wordt bepaald dat rundveehouderijen die hun PAS-referentie 2030 willen realiseren door beweiden de meldingsprocedure op overeenkomstige wijze kunnen toepassen. Als ook een wijziging van de vergunningstermijn nodig is, moet de gewone procedure gevolgd worden. Tevens wordt bepaald dat de Vlaamse Regering zal bepalen voor welke andere technieken en maatregelen die opgenomen zijn in de bijlage van bij het decreet van 19 april 2024 over ammoniakemissiereducerende maatregelen een meldingsprocedure volstaat om ze in een bestaande omgevingsvergunning op te nemen. Onder meer het niet stedenbouwkundig vergunningsplichtig zijn en het gegeven dat de erkende techniek geen verdere inhoudelijke afweging vereist in het kader van een ander omgevingsaspect, zijn mogelijke elementen waarmee de Vlaamse Regering rekening kan houden bij het bepalen van voormelde bijkomende technieken of maatregelen. Voorbeelden van technieken die hier mogelijk voor in aanmerking komen zijn het reinigen van de loopvloer met mestschuif en mestrobot en drijvende ballen in het mestoppervlak.

Hoofdstuk 10. Slotbepalingen**Artikel 206. Overgangsbepalingen**

Deze overgangsbepaling verduidelijkt dat vergunningsaanvragen die zijn ingediend of initiatieven die zijn opgestart voor de datum van inwerkingtreding van dit decreet, worden behandeld overeenkomstig de regelgeving van toepassing op het tijdstip waarop de vergunningsaanvraag werd ingediend of het initiatief werd opgestart.

Hetzelfde principe geldt voor meldingen die zijn verricht voor de datum van inwerkingtreding van dit decreet.

Uitzondering hierop zijn de bepalingen die in het Omgevingsvergunningsdecreet werden ingevoegd met het Stikstofdecreet van 26 januari 2024. Deze bepalingen worden met dit voorstel van decreet overgenomen, maar geherformuleerd/herschikt in functie van de invoering van de modulaire procedure.

Artikel 207. Inwerkingtreding

Voorliggend artikel geeft delegatie aan de Vlaamse Regering om de datum van inwerkingtreding te regelen van elk artikel van voorliggend decreet.

De inwerkingtreding dient immers afgestemd te worden met de aanpassingen aan het uitvoeringsbesluit en de werking van het Omgevingsloket.

Enkel de inhoudelijke wijziging van het Stikstofdecreet, vervat in artikel 203, 1^e lid, 1^o en 3^o van het ontwerpdecreet treden in werking op de dag die volgt op de bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR