

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning
Definitieve goedkeuring

Samenvatting

De vergunningverlenende overheid voor aanvragen van omgevingsvergunningen wordt in grote mate geregeld via het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 en de bijlagen tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten. Via voorliggend wijzigingsbesluit worden - zoals aangegeven in de Conceptnota Omgevingsvergunning (VR 2022 1102 MED.0045/1TER) - enkele aanpassingen doorgevoerd in de bevoegdheidsverdeling zodat projecten aan het juiste bevoegdheidsniveau toegewezen worden. Er worden ook enkele technische aanpassingen aangebracht in de tekst.

Het ontwerpbesluit werd in beperkte aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State van 27 mei 2024.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld: Omgeving en Natuur (beleidsdomein Omgeving)

ISE thema-overschrijdend instrumentarium omgeving

- Strategische doelstelling 1. Naar een samenhangend omgevingsinstrumentarium
- Operationele doelstelling 5. De omgevingsvergunning vereenvoudigen

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het taalkundig en wetgevingstechnisch advies nr. 2024/41 van 15 februari 2024.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 26 februari 2024 verkregen.

Het begrotingsakkoord werd verkregen op 25 maart 2024.

Het besluit werd principieel goedgekeurd op 26 april 2024 (VR 2024 2604 DOC.0571).

De Raad van State heeft advies nr. 76.310/16 uitgebracht op 27 mei 2024.
Dit advies wordt besproken onder punt 4.

2. INHOUD

Zoals aangegeven in de Conceptnota Omgevingsvergunning van februari 2022 (VR 2022 1102 MED.0045/1TER), worden er op *basis van praktijkervaringen bijsturingen in de bevoegdheidsverdeling doorgevoerd zodat projecten aan het juiste bevoegdheidsniveau toegewezen worden.*

Vooreerst is het de bedoeling dat Vlaanderen die dossiers behandelt die voor Vlaanderen van strategisch belang zijn.

Vandaag de dag wordt ook vastgesteld dat dossiers naar een hoger bevoegdheidsniveau verschuiven, doordat bepaalde elementen aan de vergunningsaanvraag toegevoegd worden die op de provinciale of Vlaamse lijst voorkomen. Het is echter niet verantwoord dat een project voor een gebouw als bevoegde overheid de deputatie krijgt toegewezen, enkel omdat er een particulier brugje (of een overwelling) over een waterloop van derde categorie wordt voorzien, waarlangs het gebouw bereikt wordt. Het zwaartepunt van de aanvraag ligt immers bij het gebouw.

1. WIJZIGINGEN VAN DE VLAAMSE LIJST

1.1. Nieuw punt 2°/1: busbanen binnen een hoogwaardig bovenlokaal openbaar vervoersnet niet gelegen in of langs een bestaande weg.

Busbanen die deel uitmaken van een weg (als aparte strook, net als een fietsstrook, een groenstrook of een voetpad) volgen vandaag al de bevoegdheidsverdeling die geldt voor de weg:

- Langs gemeentewegen: gemeentelijke bevoegdheid
- Langs gewestwegen: gewestelijke bevoegdheid.

Dit blijft ongewijzigd.

Voor busbanen die geen wegen volgen is niets geregeld, waardoor deze door de gemeente behandeld worden (tenzij ze gemeentegrenzen overschrijden, en bijgevolg de deputatie of de Vlaamse Regering de bevoegde overheid is). Nochtans zijn de niet aan wegen gekoppelde busbanen vaak juist strategisch belangrijk. Te denken valt aan de Ringbusbaan rond Brussel of de Spartacus-busbaan.

Voortaan zal de bevoegdheid om over busbanen te beslissen bij de Vlaamse Regering (i.c. de minister of de gewestelijke omgevingsambtenaar) liggen, als volgende voorwaarden voldaan zijn:

- 1) De busbanen zijn niet gelegen in of langs een bestaande weg.
Zoals hoger aangegeven volgen busbanen die deel uitmaken van een weg (als aparte strook, net als een fietsstrook, een groenstrook of een voetpad), en binnen de rooilijn van de weg vallen, in principe de bevoegdheidsverdeling die geldt voor de weg.
- 2) de busbanen functioneren binnen een hoogwaardig bovenlokaal openbaar vervoersnet
Hoogwaardig openbaar vervoer verwijst naar een systeem dat efficiënt, betrouwbaar, comfortabel en toegankelijk is.
Bij betrouwbaar en efficiënt is te denken aan een vrije bedding, doorstroming (lichtenregeling), hoge gemiddelde snelheid, niet te veel stops zoals bv een trambus (of nieuwe bus).
Bij toegankelijk valt te denken aan vrijliggende verhoogde perrons van waar men makkelijk kan instappen (ook bv met rolstoel, ...)

1.2. Wijziging punt 6°: zeehavengebieden

Huidige tekst

6° aanvragen met betrekking tot de natte infrastructuur met openbaar karakter binnen de grenzen van de zeehavens van Oostende, Zeebrugge, Gent en Antwerpen, zoals afgebakend in een ruimtelijk uitvoeringsplan;

Dit betreft een technische aanpassing.

Zeehavengebieden kunnen niet alleen afgebakend worden door opmaak van een (gewestelijk) ruimtelijk uitvoeringsplan, maar kunnen ook afgebakend worden op grond van artikel 3 van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens.

Op basis van dit laatste decreet stelde de Vlaamse Regering op 3 juli 2020 de afbakening van het havengebied in het Linkerscheldeoevergebied vast.

Daar het niet de zeehavens, maar de zeehavengebieden zijn die vastgesteld worden, wordt dit ook terminologisch aangepast.

1.3. Wijziging punt 7°: zeewering

Huidige tekst:

"7° aanvragen die betrekking hebben op de maatregelen voor de versterking van de zeewering zoals opgenomen in het Masterplan Kustveiligheid;"

Dit betreft een technische aanpassing.

De huidige formulering zou kunnen geïnterpreteerd worden dat enkel projecten, limitatief opgenomen in het Masterplan Kunstveiligheid (zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 10 juni 2011, op Vlaams niveau beoordeeld worden.

Het is aangewezen om de verwijzing naar het Masterplan te schrappen, zodat ook over andere, recenter ontworpen projecten, die de zeewering versterken, door Vlaanderen wordt beslist. Dit is nodig omdat deze werken van algemeen belang uiterst belangrijk zijn voor de bescherming van de kust en het hinterland.

1.4. Wijziging punt 9°: splijtstoffen

Huidige tekst

9° aanvragen met betrekking tot kerncentrales en installaties voor de berging en verwerking van splijtstoffen;

Dit betreft een technische aanpassing.

De term "(berging en verwerking van) splijtstoffen" is geen juiste omschrijving.

Er wordt daarom voorgesteld om in dit punt te spreken over de "berging van verbruikte splijtstof of radioactief afval of verwerking van splijtstoffen".

1.5. Wijziging punt 20°: golfterreinen

Huidige tekst:

"20° aanvragen met betrekking tot golfterreinen van 18 holes of meer;"

- *Inperking tot de aanleg of oppervlakte-uitbreiding van golfterreinen van 18 holes of meer*

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

Ook de vergunbaarheid van een herinrichting wordt niet langer op Vlaams niveau beoordeeld.

Daarnaast wordt ook gewezen op hoofdstuk 8 van het Vrijstellingenbesluit, dat een aantal wijzigingen van al ingerichte terreinen vrijstelt van een omgevingsvergunning.

- *Oefenholes worden niet meegerekend*

Vaak worden bij golfterreinen ook "oefenholes" aangelegd. Deze zijn korter dan op een normale golfbaan en kunnen – door een professional - in 3 slagen gespeeld worden. Men heeft er normalerwijze geen golfvaardigheidsbewijs of handicap (spelniveau) voor nodig.

1.6. Opheffing van punt 21°: telecommunicatie

Huidige tekst:

"21° aanvragen met betrekking tot infrastructuur met openbaar karakter voor al dan niet draadloze communicatienetwerken voor radiocommunicatie, telefoonverkeer, televisie, internet of andere, die als een bovenlokaal netwerk functioneren;"

Een GSM-installatie is een kleine constructie vergeleken met de andere constructies die op de Vlaamse lijst zijn opgenomen. Het lijkt niet echt verantwoord om de vergunningverlening op Vlaams niveau te behouden. Anderzijds is het wel zo dat deze installaties als een schakel in een netwerk functioneren en dat elke schakel daarin belangrijk is om een maximale dekking van het grondgebied te verzekeren. Het is daarom ook niet aangewezen om de vergunningverlening op gemeentelijk niveau te leggen. De provincie is bij uitstek aangewezen om deze dossiers te behandelen: overkoepelend genoeg om de belangen van het netwerk en de dekking in ogenschouw te nemen, en toch geen Vlaams niveau. Dit punt wordt daarom verschoven naar de provinciale lijst (zie 2.4).

2. WIJZIGINGEN VAN DE PROVINCIALE LIJST

2.1. Opheffing punt 1°: fietspaden binnen een bovenlokaal fietsnetwerk

Huidige tekst:

"1° aanvragen met betrekking tot fietspaden die functioneren binnen een bovenlokaal fietsnetwerk, voor zover ze niet gelegen zijn langs een weg of waterweg;"

Deze bepaling zorgt in de praktijk voor discussies omdat fietspaden vaak deels gelegen zijn langs een weg en deels niet. Dergelijke discussies worden best vermeden door de bepaling uit de provinciale lijst te schrappen. Dit heeft grosso modo volgende gevolgen:

- Als het een fietspad betreft langs een gewestweg, blijft Vlaanderen bevoegd (punt 1° Vlaamse lijst).
- Als het een aanvraag voor een fietspad betreft gelegen op twee gemeenten, blijft de deputatie bevoegd (art. 15, §5, Omgevingsvergunningendecreet).
- In andere gevallen wordt de gemeente de bevoegde vergunningverlenende overheid.

Hierdoor zal er minder discussie zijn over wie de bevoegde overheid is.

2.2. Wijziging punt 2°: natte en droge infrastructuur met openbaar karakter

Aangezien waterlopen van de derde categorie van gemeentelijk niveau zijn, worden aanvragen die hierop betrekking hebben, niet langer aan de deputatie toegewezen. Zo komt een verkaveling of gebouwencomplex met een toegang via een overwelling van een waterloop derde categorie, weer bij de gemeente terecht.

2.3. Wijziging punt 3°: recreatieve terreinen en golfterreinen

Voor de voorgestelde wijziging geldt dezelfde redenering als bij punt 20° van de Vlaamse lijst.

2.4. Vervanging punt 4°: niet langer aanvragen met betrekking tot ontginningsgebieden, wel telecommunicatie

Huidige tekst:

"4° aanvragen met betrekking tot ontginningsgebieden;"

Ontginningsgebieden zijn via de indelingslijst reeds ingedeeld, en kan dus zonder impact opgeheven worden. De als klasse 1 ingedeelde aanvragen zullen vervolgens nog steeds behandeld worden door de deputatie.

Daarnaast worden in dit punt 4° de telecommunicatie-constructies opgenomen. Zie hiervoor de verantwoording onder punt 21° uit de Vlaamse lijst.

3. GEEN ACHTERUITGANG VAN HET MILIEU

Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting met betrekking tot het recht op de bescherming van het leefmilieu. Deze *standstill*-verplichting kan niet zo worden begrepen dat ze de bevoegde overheid zou verbieden wijzigingen aan te brengen in het vergunningenstelsel inzake stedenbouw en milieu. Zij verbiedt enkel maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij ontzegt de bevoegde overheid niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meeste adequate wijze kan worden gewaarborgd¹.

Tot een schending van het *standstill*-beginsel kan maar besloten worden indien aan de volgende voorwaarden is voldaan. Het moet vooreerst gaan om een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau van het leefmilieu. Wanneer het beschermingsniveau verhoogt, niet daalt of niet aanzienlijk daalt, wordt het *standstill*-beginsel niet geschonden. Opdat er van een schending van het *standstill*-beginsel sprake zou kunnen zijn, moet de toestand die ontstaat ten gevolge van een bestreden beslissing, een verslechtering inhouden ten opzichte van de voordien bestaande toestand.²

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

De vergunningverlenende overheid is en blijft bij de beoordeling van vergunningsaanvragen gebonden door dezelfde inhoudelijke beoordelingscriteria (stedenbouwkundige voorschriften en hun afwijkingsmogelijkheden, vlarem-normen, sectorale wetgeving, luchtvaartvoldienbaarheden, m.e.r.-regelgeving, ...) als voorheen het geval was. Dossiers worden inhoudelijk aldus op eenzelfde manier beoordeeld, waardoor er geen sprake kan zijn van enige achteruitgang van het beschermingsniveau, laat staan van een 'aanzienlijke' achteruitgang van dit beschermingsniveau. Artikel 23 van de Grondwet wordt door de wijzigingen niet geschonden. Bovendien zijn de wijzigingen ingegeven vanuit redenen van algemeen belang, met name een duidelijke en logische bevoegdheidsverdeling.

Het Grondwettelijk Hof heeft zich in het verleden reeds uitgesproken over verschillen in behandeling die voortvloeien uit het naast elkaar bestaan van een reguliere en een bijzondere vergunningsprocedure onder gelding van de VCRO, en zag toen in het ontbreken van een administratieve beroepsmogelijkheid in het kader van de bijzondere vergunningsprocedure geen graten. Er werd door het Hof op gewezen dat de 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, zowel in de reguliere (met administratief beroep) als in de bijzondere vergunningsprocedure (zonder administratief beroep) in beginsel verwezenlijkt wordt door de organisatie van een openbaar onderzoek.³

Ook de Raad van State stelde reeds dat de mogelijkheid tot inspraak bij de vergunningsprocedures een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Deze inspraak wordt in beginsel verwezenlijkt door de organisatie van een openbaar onderzoek. De voorgestelde wijziging in bevoegdheidsverdeling brengen geen wijzigingen aan wat betreft de

¹ GwH nr. 125/2016, 6 oktober 2016, overweging B.17.1.

² RvS 20 maart 2014, nr. 226.823, vzw Verlenging Nooit.

³ GwH nr. 73/2017, 15 juni 2017.

verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren, en vervolgens in de beslissing rekening te houden met de inspraakreacties, en vermindert minstens op dit punt dus geenszins het door de wetgeving geboden beschermingsniveau.

Uit de rechtspraak blijkt dat het door art. 23, derde lid, 4^o van de Grondwet beschermde recht op de bescherming van een gezond leefmilieu gelezen wordt in samenhang met de normen van internationaal en Europees recht, waaronder het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.⁴ Het Verdrag van Aarhus voorziet niet in de verplichting voor de lidstaten om te voorzien in een administratieve beroepstrap, voorafgaand aan de mogelijkheid om de herziening van een vergunning te vragen bij een rechterlijke instantie. Ook naar intern recht heeft dergelijke verplichting nooit bestaan.

Bovendien is nog steeds een beroepsmogelijkheid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zodat de leden van het betrokken publiek de mogelijkheid hebben om deze beslissing aan een wettigheidscontrole door de administratieve rechter te onderwerpen. Aan de rechterlijke toetsing wordt op geen enkele manier afbreuk gedaan, integendeel wordt de drempel in bepaalde gevallen zelfs verlaagd, doordat de leden van het betrokken publiek niet verplicht zijn om eerst een administratieve beroepstrap te doorlopen vooraleer zij de zaak aan de rechter kunnen voorleggen. De toegang tot de rechter, die gegarandeerd wordt door het verdrag van Aarhus, is dan ook ten volle gerespecteerd.

Indien er al sprake zou zijn van een achteruitgang van het beschermingsniveau is deze alleszins niet 'aanzienlijk'. De mogelijkheid tot inspraak bij de vergunningsprocedures blijft gewaarborgd door de organisatie van een openbaar onderzoek en het recht om te worden gehoord. Aan deze mogelijkheden tot inspraak brengt de voorgestelde regeling geen wijzigingen aan. Ook de inhoudelijke beoordelingscriteria blijven, zoals reeds uiteengezet, ongewijzigd. Dossiers worden inhoudelijk aldus op eenzelfde manier beoordeeld, waardoor er geen sprake kan zijn van een 'aanzienlijke' achteruitgang van het beschermingsniveau.

De Raad van State vraagt in haar advies om specifiek toe te lichten of er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang ten opzichte van de bestaande wetgeving, voor wat betreft de wijzigingen met betrekking tot aanvragen voor busbanen die geen wegen volgen.

De vraag stelt zich of dit een achteruitgang van het leefmilieu met zich mee kan brengen. Hiervoor wordt in eerste instantie verwezen naar de hierboven vermelde argumentatie. Het is evenmin zo dat een hogere overheid per se een grotere deskundigheid zou hebben dan een lagere overheid. Bovendien geldt hier ook dat om het even welke vergunningverlenende overheid gebonden blijft door dezelfde inhoudelijke beoordelingscriteria. Het feit dat tegen een beslissing van de deputatie een administratief beroep bij de Vlaamse Regering open staat, terwijl door de opname van busbanen op de Vlaamse lijst, dezelfde Vlaamse Regering onmiddellijk bevoegd wordt, kan in alle redelijkheid niet leiden tot slechtere besluitvorming af een 'aanzienlijke' achteruitgang van het leefmilieu.

Het ontwerp is ook geen kader voor de vergunningverlening, zodat een plan-m.e.r.-screening niet vereist is.

4. INWERKINGTREDING

Het besluit treedt in werking op een vaste datum en niet 10 dagen na publicatie in het Staatsblad. Het omgevingsloket dient immers aangepast te worden aan deze nieuwe bevoegdheidsverdeling.

⁴ Zie bv. GwH nr. 62/2016, 28 april 2016. Zie ook J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, Deel I*, Brugge, die Keure, 2019, 465.

Omdat de aanvrager de bevoegde overheid moet kennen op het moment van het indienen van de aanvraag, wordt uitdrukkelijk bepaald dat het wijzigingsbesluit slechts van toepassing is op dossiers die ingediend worden vanaf de datum van inwerkingtreding. Dossiers die tevoren ingediend werden bij een bepaalde overheid, worden door die overheid verder afgehandeld. Zo moeten geen lopende procedures worden stopgezet of worden doorverwezen naar een andere bevoegde overheid.

Ook voor lopende processen inzake complexe projecten wordt een overgangsregeling ingeschreven.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

Er is geen andere weerslag dan de weerslag, weergegeven in de nota aan de Vlaamse Regering bij het op 26 april 2024 goedgekeurd ontwerp van besluit (VR 2024 2604 DOC.0571).

4. RAAD VAN STATE

Op 27 mei 2024 bracht de Raad van State advies 76.310/16 uit.

[4] De Raad van State vraagt om toe te lichten of er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang ten opzichte van de bestaande wetgeving, voor wat betreft de wijzigingen met betrekking tot aanvragen voor busbanen die geen wegen volgen, en desgevallend een redelijke verantwoording te bieden.

➤ Hiervoor wordt verwezen naar punt 3 (Geen achteruitgang van het milieu) van deze nota .

[5.1] en [5.2] De Raad van State merkt op dat de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot aanvragen voor gebouwen of gebouwencomplexen met een totale nuttige vloeroppervlakte van minstens 50.000 m² (artikel 1, 5° van het ontwerpbesluit) ertoe leiden dat niet alle, maar nog steeds sommige uitbreidingen van voormelde gebouwen of gebouwencomplexen door de Vlaamse Regering zullen worden behandeld, terwijl andere uitbreidingen niet (meer) indien zij de drempel van 5.000 m² uitbreiding niet overschrijden. De Raad van State suggereert een heroverweging of aanpassing van de wijziging, om ervoor te zorgen dat de beoogde doelstelling het best gerealiseerd kan worden.

[6] De Raad van State maakt *mutatis mutandis* dezelfde opmerking met betrekking tot de voorgestelde wijziging in artikel 2, 6° van het ontwerpbesluit.

➤ In antwoord op deze bemerkingen werd de initieel vooropgestelde wijziging in de Vlaamse lijst én de provinciale lijst geschrapt uit het ontwerpbesluit, gezien de onduidelijkheid over het voorstel.

[7] De Raad van State wijst op een mogelijke tegenstrijdigheid in de tekst met betrekking tot de overgangsregeling voor aanvragen ingediend vóór 1 oktober 2024, gezien de vermelding van een (andere) datum (met name 1 juli 2024) in de tekst.

➤ In antwoord op deze opmerking werden de bepalingen van inwerkingtreding en overgangsregeling aangepast naar 14 oktober 2024. Op die manier wordt maximaal rekening gehouden met de nieuwe versie van het digitale omgevingsloket, dat gelanceerd wordt op 14 oktober 2024.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning;
- 2° de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, te gelasten het voormelde besluit van de Vlaamse Regering te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

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

Zuhal DEMIR