

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 april 2000 tot bepaling van de categorieën van bedrijven waarvoor en de gebieden waarbinnen artikel 5.6.7, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening niet kan worden toegepast, wat betreft de verduidelijking van de uitsluiting van afwijkingen voor zonevreemde onderdelen waarvoor een milieueffectrapport of omgevingsveiligheidsrapport vereist is, en de uitzondering voor handelingen van algemeen belang
 - Principiële goedkeuring

Samenvatting

Artikel 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) bepaalt dat een omgevingsvergunningsaanvraag voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit of voor kleinhandelsactiviteiten gunstig geadviseerd en vergund kan worden, in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan.

De Vlaamse Regering kan de categorieën van bedrijven bepalen die door hun aard en omvang van artikel 5.6.7, eerste lid, VCRO zijn uitgesloten. Ze kan de gebieden aanwijzen waarin de mogelijkheid tot gunstige advisering niet kan worden toegepast.

De uitsluitingen van deze afwijkingsmogelijkheid, geregeld in het besluit van 28 april 2000, worden aangepast om de initiële bedoeling te verduidelijken, alsook om handelingen van algemeen belang de nodige ontwikkelingskansen te bieden.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld: Omgeving en Natuur (beleidsdomein Omgeving)

Inhoudelijk structurelement: Omgevingsbeleid ruimte en milieu

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het legistiek en wetgevingsadvies nr. 2025-240 van 16 oktober 2025.

Het advies van de Inspectie van Financiën, gegeven op 20 oktober 2025, wordt besproken in punt 3A.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Artikel 5.6.7 VCRO bepaalt dat een omgevingsvergunningsaanvraag voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit of voor kleinhandelsactiviteiten gunstig geadviseerd en vergund kan worden, in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan.

Zo bepaalt artikel 5.6.7., §1, VCRO:

“Een omgevingsvergunningsaanvraag voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit of voor kleinhandelsactiviteiten kan gunstig geadviseerd worden en vergund worden, in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, voor zover voldaan is aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

1° de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad, hetgeen in het bijzonder betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de vastgestelde verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort;

2° de inrichting of activiteit is stedenbouwkundig vergunbaar in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift of, als het gaat om een bestaande inrichting of activiteit, is hoofdzakelijk vergund.

Als de goede ruimtelijke ordening geschaad wordt, kan rekening worden gehouden met de termijn die nodig is om de inrichting of activiteit te herlokaliseren. Die termijn is ten hoogste gelijk aan zeven jaar.

De Vlaamse Regering kan de categorieën van bedrijven bepalen die door hun aard en omvang van het eerste lid zijn uitgesloten. Ze kan de gebieden aanwijzen waarin het eerste lid niet kan worden toegepast.

Deze regeling staat de voorzetting toe van de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten die zonevreed (geworden) zijn. Zo wordt ook de exploitatie mogelijk van stedenbouwkundige handelingen (al dan niet vergunbaar via de toepassing van een afwijkingsbepaling). Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een op te richten kleinschalig waterzuiveringsstation in agrarisch gebied. Dit kan stedenbouwkundig vergund worden via de afwijkingsbepalingen voor handelingen van algemeen belang, maar behoeft ook een afwijking voor de vergunning van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit.

De Vlaamse Regering kan de categorieën van bedrijven bepalen die door hun aard en omvang van artikel 5.6.7, eerste lid, VCRO zijn uitgesloten. Ze kan de gebieden aanwijzen waarin de mogelijkheid van gunstige advisering niet kan worden toegepast.

In artikel 1 van het besluit van 28 april 2000 heeft de Vlaamse Regering een aantal gebieden aangewezen, waar - bij een hernieuwing van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit - de afwijkingen van de stedenbouwkundige voorschriften, vermeld in artikel 5.6.7, § 1, eerste lid, VCRO, niet kunnen worden toegestaan.

Daarnaast sluit artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 april 2000 waarvan sprake, zoals het nu bestaat, afwijkingen uit voor activiteiten en inrichtingen waarvoor een milieueffectrapport (MER) of een veiligheidsrapport vereist is.

Dit doelt enkel op de zonevreemde inrichtingen en activiteiten of onderdelen daarvan, waarvoor een afwijking nodig is.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

➤ Wijziging aan artikel 2 BVR van 28 april 2000

De Raad voor Vergunningsbetwistingen¹ heeft onlangs geoordeeld dat een afwijking uitgesloten is wanneer zonevreemde (onderdelen van) inrichtingen of activiteiten zelf geen milieueffectrapport behoeven, maar zij deel uitmaken van zone-eigen (onderdelen van) inrichtingen of activiteiten waarvoor dat wel het geval is. Volgens de RvVb volgt uit de huidige bewoording van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 april 2000 dat bij de toepassing van artikel 5.6.7 VCRO de zone-eigen onderdelen van de aanvraag mee meegerekend moeten worden.

Deze uitspraak leidt ertoe dat zonevreemde inrichtingen of activiteiten die op zich in aanmerking zouden komen voor afwijking daarvan uitgesloten zijn omdat zij deel uitmaken van een ruimere aanvraag waarvoor een milieueffectrapport nodig is.

Dit strookt niet met de oorspronkelijke bedoeling om alleen de zonevreemde activiteiten of inrichtingen waarvoor een milieueffectrapport moet opgemaakt worden uit te sluiten, en heeft ook tot gevolg dat de regels inzake zonevreemdheid worden toegepast op zone-eigen inrichtingen of activiteiten waarvoor een milieueffectrapport vereist is.

De bedoeling was immers nooit om de toepassing van artikel 5.6.7 VCRO te laten afhangen van de MER-plicht van de volledige aanvraag, maar wel om enkel te kijken naar de MER-plicht van die onderdelen die zonevreemd zijn en die het voorwerp vormen van de vergunningsaanvraag in concreto.

Deze opvatting brengt bovendien het voortbestaan in het gedrang van inplantingen die slechts deels zonevreemd zijn. Waar de zonevreemde inrichting of activiteit (of onderdelen daarvan) niet maar wel de gehele aanvraag voor een vestiging aan milieueffect- of omgevingsveiligheidsrapport onderworpen is, kan de uitbater geen nieuwe rechtsgeldige vergunning meer bekomen voor de bestaande inplanting.

Om aan te sluiten bij de oorspronkelijke bedoeling van voormeld artikel 2 wordt thans een tekstaanpassing voorgesteld om duidelijk te maken dat het niet de bedoeling is om de toepassing van artikel 5.6.7 VCRO te laten afhangen van de MER-plicht van de volledige inrichting, maar wel om enkel te kijken naar de MER-plicht van die onderdelen die zonevreemd zijn en die het voorwerp vormen van de concrete vergunningsaanvraag.

➤ Toevoeging van artikel 2/1 BVR van 28 april 2000

Artikel 1 bepaalt dat de afwijkingsmogelijkheid, die artikel 5.6.7 VCRO voorziet, niet geldt bij een aanvraag voor (de hernieuwing van) de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit als die inrichting of activiteit geheel of gedeeltelijk ligt of zal liggen in welbepaalde gebieden.

Artikel 2 sluit een hernieuwingsaanvraag uit als de vergunning betrekking heeft op inrichtingen of activiteiten waarvoor, voor die inrichtingen of activiteiten die een afwijking vergen, een milieueffectrapport of een omgevingsveiligheidsrapport vereist is.

¹ Arrest nr. RvVb-A-2324-0649 van 18 april 2024.

Bepaalde exploitaties kunnen dus niet (her)vergund worden op milieuvlak. Dit geldt ook als deze exploitaties ten dienste staan van het algemeen belang. Dit levert in de praktijk soms problemen op en staat de vergunning voor handelingen van algemeen belang in de weg. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een waterproductiecentrum dat zone-eigen gelegen is in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, maar waarvan een aantal grondwaterwinningen gelegen zijn in natuurgebied. Op stedenbouwkundig vlak kunnen deze grondwaterwinningen wel vergund worden op basis van artikel 4.4.7, §2 VCRO als handeling van algemeen belang met ruimtelijk beperkte impact. Voor wat betreft de vergunningsplicht voor het aspect exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit kan beroep worden gedaan op artikel 5.6.7 VCRO, ware het niet dat artikel 1 van het BVR van 28 april 2000 dit thans verhindert door de uitsluiting van natuurgebieden. Een ander voorbeeld zijn wegenwerken waaraan soms MER-plichtige bemalingen zijn gekoppeld. Ook kan gedacht worden aan een sluisbedieningsgebouw dat al honderd jaar gelegen is naast het kanaal, maar op het gewestplan in het natuurgebied naast het kanaal is gesitueerd.

Voorgesteld wordt om het uitvoeringsbesluit van 28 april 2000 aan te passen zodat dit besluit niet van toepassing is op handelingen van algemeen belang.

Op die manier kan een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit vergund worden als de aanvraag betrekking heeft op stedenbouwkundige handelingen, die aangewezen zijn als handeling van algemeen belang.

C. STANDSTILL-VERPLICHTING

De zogenaamde standstill-verplichting houdt in dat de bevoegde wetgever het bestaande beschermingsniveau niet aanzienlijk mag verminderen zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan. Het Grondwettelijk Hof² verwoordt die standstill-verplichting doorgaans als volgt:

“Artikel 23 van de Grondwet impliceert een standstill-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.”

Volgens het Grondwettelijk Hof is een vermindering van het geboden beschermingsniveau (zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan) dus niet toegestaan in zoverre er sprake is van een aanzienlijke vermindering.

De voormelde standstill-verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze de bevoegde overheid zou verbieden wijzigingen aan te brengen in het vergunningstelsel inzake stedenbouw en milieu. Zij verbiedt enkel maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording wordt geboden. De verplichting ontzegt de overheid niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.³

Toegepast op voorliggend ontwerpbesluit moet in verband met de wijziging aan artikel 2 worden benadrukt dat het slechts gaat om een beperkte tekstaanpassing om aan te sluiten bij de oorspronkelijke bedoeling van dit artikel 2. De bepalingen van dit besluit zijn bovendien enkel van toepassing in het geval een hernieuwingsaanvraag wordt ingediend. Artikel 4.3.2. van het Decreet houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid (DABM) (toekomstig artikel 4.3.3, §2) stelt duidelijk dat er bij een loutere hernieuwing van een project geen MER-plicht geldt omdat in dergelijke gevallen de exploitatie gewoon wordt verder gezet (zonder bijkomende effecten) en een MER dus geen meerwaarde biedt. Dit betreft enkel zonevreemde inrichtingen of activiteiten, of onderdelen daarvan, die op zich niet MER-plichtig zijn en dus geen aanzienlijke milieueffecten kunnen meebrengen (zie

² Zie GwH 21 september 2023, nr. 127/2023; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023.

³ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016.

ook artikel 4.1.4 DABM, toekomstig artikel 4.2.1). Het principe blijft wel overeind dat artikel 5.6.7 VCRO niet kan worden toegepast indien de zonevrije onderdelen van de geplande inrichting MER-plichtig zouden zijn. Van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau is dus geenszins sprake.

De toepassing van het nieuw voorgestelde artikel 2/1 is dan weer beperkt tot handelingen van algemeen belang waarvoor op stedenbouwkundig vlak veelal enkel een afwijkingsmogelijkheid bestaat voor handelingen van algemeen belang 'met ruimtelijk beperkte impact'. Indien er al sprake zou zijn van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau, bestaan hiervoor redenen van algemeen belang (cfr. het voormelde voorbeeld van de grondwaterwinningen en wegenwerken).

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Artikel 2 sluit een hernieuwingsaanvraag uit van de afwijkingsmogelijkheid, die artikel 5.6.7 VCRO voorziet, als de vergunning betrekking heeft op inrichtingen of activiteiten waarvoor, voor die inrichtingen of activiteiten die een afwijking vergen, een milieueffectrapport of een omgevingsveiligheidsrapport vereist is.

Voorliggend ontwerpbesluit verduidelijkt enerzijds dat hierbij enkele gekeken moet worden naar de MER-plicht van die onderdelen die zonevrij zijn en die het voorwerp vormen van de vergunningsaanvraag in concreto, niet naar de ingedeelde inrichting of activiteit in zijn totaliteit. Anderzijds wordt opgenomen dat men bij handelingen van algemeen belang een beroep kan doen op afwijkingsmogelijkheid, voorzien in artikel 5.6.7 VCRO. Dit betreft m.a.w. toepassing van een afwijkingsmogelijkheid in het kader van vergunningsprocedures.

Dit heeft geen impact op het aantal aanvragen dat zal worden ingediend of behandeld.

Het ontwerpbesluit heeft geen financiële weerslag voor de Vlaamse Overheid.

De Inspectie van Financiën heeft gunstig advies gegeven op 20 oktober 2025.

Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, is niet vereist.

Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling in de Vlaamse administratie, is bijgevolg niet vereist.

B. ESR-TOETS

Er is geen relatie met of invloed op de toepassing van het Europese stelsel van nationale en regionale rekeningen.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

De ingreep heeft geen effect op het aantal vergunningsaanvragen noch op de benodigde tijd of personeelsinzet voor de beoordeling van die aanvragen.

Het voorstel heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse Overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

De ingreep heeft geen effect op het aantal vergunningsaanvragen noch op de benodigde tijd of personeelsinzet voor de beoordeling van die aanvragen.
Het voorstel heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4 VERDER TRAJECT

Voorliggend voorontwerp van besluit is niet strategisch van aard zodat geen advies van SARO nodig is.

Voorliggend voorontwerp van besluit wordt na principiële goedkeuring voor advies voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving. Dit advies wordt gevraagd met toepassing van een termijn van 30 dagen.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te geven aan bovengenoemd voorontwerp van besluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 april 2000 tot bepaling van de categorieën van bedrijven waarvoor en de gebieden waarbinnen artikel 5.6.7, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening niet kan worden toegepast, wat betreft de verduidelijking van de uitsluiting van afwijkingen voor zonevreemde onderdelen waarvoor een milieueffectrapport of omgevingsveiligheidsrapport vereist is, en de uitzondering voor handelingen van algemeen belang;
- 2° de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving, te gelasten over voornoemd voorontwerp van besluit het advies in te winnen van de Raad van State, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS

Bijlagen:

- Het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 april 2000 tot bepaling van de categorieën van bedrijven waarvoor en de gebieden waarbinnen artikel 5.6.7, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening niet kan worden toegepast, wat betreft de verduidelijking van de uitsluiting van afwijkingen voor zonevreemde onderdelen waarvoor een milieueffectrapport of omgevingsveiligheidsrapport vereist is, en de uitzondering voor handelingen van algemeen belang;
- het advies van de Inspectie van Financiën d.d. 20 oktober 2025.

