VR 2025 2410 MED.0416/2

EINDRAPPORT

Samen in actie voor rechtszekerheid en robuustheid

Eindrapport
Gemengde Commissie Vergunningen

30 september 2025

colofon

Eindrapport van de gemengde commissie omgevingsvergunningen aan de Vlaamse Regering - 30 september 2025

Voorzitter van de commissie
- *Mark Andries, administrateur-generaal Vlaio*

Leden van de commissie
- *Michiel Boodts*
- *Xavier Buijs*
- *Pieter-Jan Defoort*
- *Tom De Waele*
- *Isabel Franck*
- *Yves Loix*
- *Christophe Pelgrims*
- *Pieter Sannen*
- *Liesbeth Todts*
- *Filip Van Acker*
- *Gert Van de Genachte*
- *Annick Van Hulle*
- *Jürgen Vanpraet*
- *Gregory Verhelst*

Secretaris van de commissie
- *Michel Roosemont, Departement Omgeving*

Grafische vormgeving eindrapport
- *Common Ground*
-

Beelden
- *Shutterstock*
- *VLAIO*
- *Departement Omgeving*

inhoud

ter inleiding **7**

Meer rechtszekerheid in de fase die voorafgaat aan de vergunningsaanvraag **15**

Advies 1: Zet meer in op vooroverleg, en probeer daarin samen tot een goed begrip te komen van de wederzijdse verwachtingen 16

Advies 2: Stel omgevingsmanagers aan in het vergunningsproces 17

Advies 3: Informeer de initiatiefnemers en hun raadgevers beter, met oog op kwalitatieve en volledige dossiers 18

Advies 4: Herstel het stedenbouwkundig attest in ere. 19

Advies 5: Maak komaf met "soft law" die van toepassing is op omgevingsvergunningen 20

Advies 6: Herzie de "normenboeken" 21

Meer rechtszekerheid bij de behandeling van de vergunningsaanvraag **23**

Advies 7: Voer de modulaire omgevingsvergunning, na aanpassing ervan, zo snel mogelijk in 24

Advies 8: Geef, bij conflict en onenigheid, kansen aan bemiddeling in de loop van de vergunningsprocedure 26

Advies 9: Stimuleer een oplossingsgerichte procedure door de mogelijkheid van een 'pauzeknop' op verzoek van de aanvrager 27

Advies 10: Hervorm de adviesverlening over vergunningsaanvragen 28

Advies 11: Schrap de bijzondere motiveringsplicht over hoe rekening werd gehouden met het verslag van de provinciale Omgevingsambtenaar 33

Advies 12: Voorkom dat de "zaak der wegen" vergunningsdossiers bemoeilijkt 34

Advies 13: Voorzie in een integrale maatschappelijke afweging bij beslissingen over omgevingsvergunningen 37

Advies 14: Beperk de beroepen die Vlaamse overheidsdiensten instellen tegen vergunningsbeslissingen 39

Advies 15: Schaf de administratieve beroepsmogelijkheid af voor occasionele vergunningsplichtige activiteiten 40

Advies 16: Beperk het aantal openbare onderzoeken tot één (voor dossiers waartegen geen beroep wordt aangetekend) of twee, waarbij dat tweede en laatste onderzoek betrekking heeft op de ontwerp-beslissing in beroep 42

Advies 17: Geef bijzondere bewijswaarde aan wetenschappelijke studies uitgevoerd door erkende deskundigen 46

Advies 18: Voorzie voldoende personeelscapaciteit bij de vergunningverlenende en adviserende overheden 48

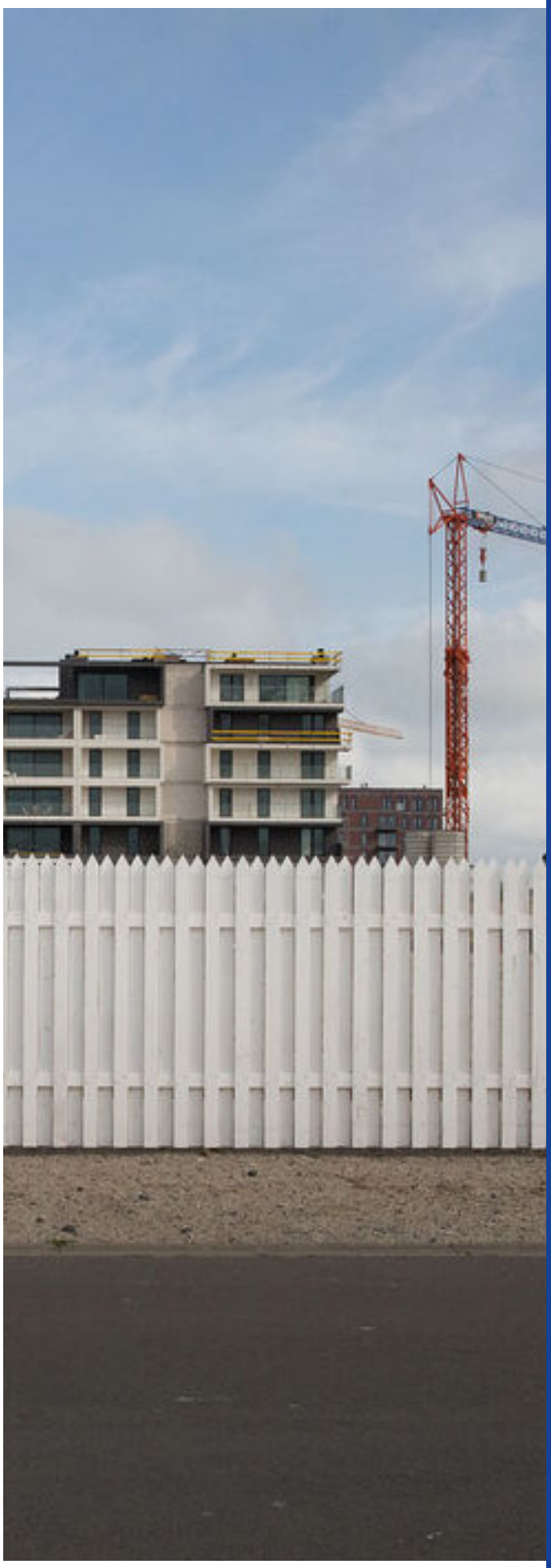
Advies 19: Herzie de omschrijving van de criteria om een vergunningsaanvraag te toetsen aan de "goede ruimtelijke ordening" 50

Rechtspraak over omgevingsvergunningen die zorgt voor oplossingen **53**
Advies 20: Voer een verstandig geoptimaliseerde regel "geen bezwaar, geen beroep" in 55
Advies 21: Zorg voor een snellere rechtspraak over vergunningsbetwistingen, maar zonder voorkeursbehandelingen voor bepaalde dossiers 58
Advies 22: Zorg voor een onmiddellijke kennisgeving van beroepen aan de vergunninghouder 59
Advies 23: Voeg geen technische of wetenschappelijke ondersteuning toe aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen 60
Advies 24: Onderwerp de toegang tot de beroepsprocedures (opnieuw) aan redelijke beperkingen 61
Advies 25: Laat indieners aantonen welk belang ze hebben bij de middelen die ze aanvoeren voor de rechtbank, en laat de rechtbank alleen dié middelen behandelen waarvoor dat gebeurd is 66
Advies 26: Bied de mogelijkheid om een vergunning in te trekken in de loop van de procedure met het oog op het nemen van een verbeterde vergunning zonder dat dit ipso facto een erkenning van een onwettigheid is 67
Advies 27: Maak duidelijk dat waar het bestuur beslissingsruimte heeft om een vergunning al dan niet te verlenen, de rechter het gebruik van die ruimte alleen terughoudend kan toetsen 68
Advies 28: Maak een oplossingsgerichte rechtspraak mogelijk en pas die mogelijkheden vervolgens toe 70
Advies 29: Verruim de mogelijkheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen om over te gaan tot bemiddeling 73

De Grondwet en rechtszekere omgevingsvergunningen **75**
Advies 30: Herzie artikel 159 van de Grondwet 76
Advies 31: Los conflicten op tussen het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel 78
Advies 32: Herzie artikel 23 van de Grondwet 79

Goede regelgeving leidt tot rechtszekere en robuuste vergunningen **81**
Advies 33: Kies voor de gulden middenweg tussen doelregelgeving en normregelgeving 82
Advies 34: Vervang de uitzonderingslijsten door de algemene regel dat een minstens evenwaardig alternatief voor de norm kan voorgesteld worden door de aanvrager van de vergunning 84
Advies 35: Maak werk van de uitvoering van de beleidsaanbevelingen in het rapport "Herdenken van het instrument van verkavelingsvergunningen in het omgevingsbeleid" 85
Advies 36: Heroverweeg regelmatig de lijst van vrijgestelde handelingen, en breid die uit waar de vergunningsplicht geen meerwaarde heeft 87
Advies 37: Voer zo snel mogelijk de nieuwe regeling in verband met vrijstellingen en meldingen in 88
Advies 38: Hervorm de ruimtelijke beleidsplanning en zorg voor ruimtelijke uitvoeringsplannen die de toets van de tijd doorstaan 89
Advies 39: Versoepel de mogelijkheden om af te wijken van verouderde BPA's (en RUP's) 91
Advies 40: Schrijf het principe van de bestemmingsneutraliteit in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening 93
Advies 41: Overweeg de mogelijkheid tot toepassing van het principe "Agents of change" 94
Advies 42: Vermijd (problemen met) dubbele vergunningsverplichtingen 96
Advies 43: Pas de hemelwaterverordening aan 98
Advies 44: Hervorm de VEN-toets en de soortentoets 99
Advies 45: Zorg voor een werkbare aanpak voor het vergunnen van werfgebonden activiteiten 102

Vragen aan de commissie over parlementaire initiatieven **105**
Conceptnota voor nieuwe regelgeving over de interpretatie van artikel 69 en 387 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning (over het toepassingsgebied van de proefvergunning) 106
Voorstel van decreet tot invoering van een stedenbouwkundige meldingsplicht in verkavelingen 107



© VLAIO

ter inleiding

Wij, de leden van de Gemengde Commissie Vergunningen, kregen eind 2024 van de Vlaamse Regering de opdracht om een advies op te stellen met het oog op meer rechtszekere en robuuste omgevingsvergunningen in Vlaanderen.

In overeenstemming met het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029 vroeg de Vlaamse Regering ons om de aanzet te geven voor een actieprogramma, met volgende focus:

- snellere rechtspraak voor belangrijke maatschappelijke en strategische projecten;
- technische expertise ter ondersteuning van de rechtbank en benadrukken van de bijzondere bewijswaarde van wetenschappelijk onderzoek;
- meer constructieve en zinvolle, oplossingsgerichte inspraak;
- aanvechtbaarheid van de inhoud van een gunstig geadviseerde passende beoordeling en het milieueffectenrapport;
- het definiëren van marginaal toetsingsrecht en onderzoeken hoe de rechter in zijn uitspraken het algemeen maatschappelijk belang meer kan laten doorwegen;
- het nagaan van mogelijkheden tot het invoeren van het concept 'integrale maatschappelijke benadering'.

Tegelijk nodigde de Vlaamse Regering ons uit om concrete maatregelen voor te stellen met betrekking tot de kwaliteit van het vergunningsproces en de vergunningsprocedure.

Dit rapport is het resultaat van onze werkzaamheden.

Het kwam tot stand door grondige debatten die we als commissieleden met elkaar voerden, elk vanuit onze eigen expertise en ervaringen, maar steeds zonder andere belangen voor ogen te houden dan de nood aan een meer rechtszeker en goed functionerend stelsel van omgevingsvergunningen in Vlaanderen.

We konden daarbij rekenen op de ondersteuning en de expertise van het Departement Omgeving. We maakten ook ruimschoots gebruik van de inbreng die ons werd aangeleverd door tal van organisaties en personen die vanuit hun eigen rol en positie hun inzichten over dit onderwerp aanreikten, onder meer in de Klankbordgroep die tegelijk met onze commissie door de Vlaamse Regering werd samengesteld. De voorstellen die we in dit rapport doen, zijn evenwel uitsluitend die van ons als leden van de commissie, en hebben we in alle vrijheid en onafhankelijkheid geformuleerd.

Wellicht ten overvloede willen we, vooraleer op onze concrete voorstellen in te gaan, het belang van omgevingsvergunningen, en van de rechtszekerheid en de robuustheid ervan, nog eens benadrukken.

Omgevingsvergunningen vormen, samen met de inhoudelijke regels inzake ruimtelijke ordening en leefmilieu, én in samenhang met de ruimtelijke planning die de bestemming en inrichting van de verschillende delen van ons grondgebied bepaalt, de hoekstenen van het beleid waarmee de overheid de kwaliteit van onze leefomgeving waarborgt en stimuleert.

Het doel van een omgevingsvergunning gaat verder dan het louter controleren van bouw- of milieuactiviteiten: ze biedt een juridisch en beleidsmatig kader waarin individuele belangen en maatschappelijke noden zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen:

- Ze zijn noodzakelijk om aan de individuele initiatiefnemers van bouwprojecten en uitbaters van inrichtingen houvast te geven, en hen tegelijk de nodige spelregels op te leggen, die ook gehandhaafd kunnen worden.
- Ze bieden ook zekerheid voor iedereen die zakelijke of gebruiksrechten ten aanzien van een onroerend goed verwerft.
- Ze zijn een waarborg voor iedereen die in de omgeving van een bouwproject of inrichting woont, of er zakelijke rechten of activiteiten heeft, dat ze voorafgaand aan het toewijzen van vergunde mogelijkheden en verplichtingen aan een initiatiefnemer gehoord worden, en dat er zo veel als mogelijk en nodig met hun rechten en belangen rekening wordt gehouden.
- Ze zorgen ervoor dat projecten bijdragen aan een veilige, gezonde en duurzame omgeving, met respect voor zowel de leefbaarheid van huidige bewoners als de toekomst van komende generaties.

Vergunningen zorgen op die manier voor het evenwicht en de rust, die nodig zijn voor het samenleven en voor het samen bestaan van activiteiten in het dichtbebouwde Vlaanderen.

Het concept van een vergunning houdt in:

- dat ze moet worden aangevraagd,
- dat ze na een beoordeling kan gegeven worden of geweigerd worden,
- dat aan de toekenning ervan voorwaarden of lasten kunnen gekoppeld worden,
- en dat de beslissingen hierover door de bevoegde overheid worden genomen nadat er een wettelijk bepaalde procedure is gevolgd.

In overeenstemming met internationale rechtsregels waartoe ons land zich verbonden heeft, wordt aan het publiek de kans gegeven om eventuele opmerkingen, suggesties en bezwaren kenbaar te maken – met andere woorden: er moet mogelijkheid tot inspraak zijn.

Ten slotte is het in een rechtsstaat vanzelfsprekend dat de beslissing over het al dan niet verlenen van de vergunning door de belanghebbenden aangevochten kan worden voor de rechtbank, die de overheid kan terugfluiten als die tegen het recht in zou gehandeld hebben.

Bij dit alles is er grote nood aan rechtszekerheid en robuustheid.

Rechtszekerheid is een beginsel van behoorlijk bestuur met Grondwettelijke waarde. Het houdt in dat de burgers in staat zijn om de regels die op hen van toepassing zijn, te kennen. De burgers moeten de rechtsgevolgen van hun handelingen en hun gedrag op voorhand kunnen inschatten. Zij moeten kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid van de regelgeving en van de administratieve praktijken.

Belangrijke aspecten van rechtszekerheid zijn:

- Kenbaarheid: Burgers moeten de geldende rechtsregels kunnen vinden en begrijpen.
- Voorspelbaarheid: De gevolgen van hun handelingen moeten voor burgers te overzien zijn, en in de beslissingen van de overheid moet een duidelijke lijn te vinden zijn.
- Stabiliteit: Veranderingen in de wetgeving mogen niet te frequent en onvoorspelbaar zijn.
- Duidelijkheid: Decreten en besluiten moeten helder en ondubbelzinnig geformuleerd zijn.

Rechts(on)zekerheid wordt niet enkel gecreëerd door (on)duidelijke regelgeving, maar evengoed door de interpretaties die de rechtspraak geeft aan de regelgeving. De interpretaties van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de Raad van State over de regelgeving werken in de praktijk door tot op het niveau van de vergunningverlenende overheden. Bovendien is deze rechtspraak ook van toepassing voor ‘het verleden’ en dus voor alle hangende dossiers. Immers wordt aan de rechtsregel de interpretatie gegeven die deze volgens de rechter altijd moest gekregen hebben. Die precedentwerking maakt dat rechtspraak in de praktijk vaak een pseudo-regelgevend karakter verkrijgt (‘legisprudentie’).

Robuustheid betekent dat de beslissingen die de overheid neemt, normaal gezien ook standhouden. Uiteraard houdt het recht om een overheidsbeslissing aan te vechten voor de rechtbank, de mogelijkheid in dat een overheidsbeslissing na verloop van tijd ongedaan wordt gemaakt. Als dat echter frequent gebeurt, duidt dit op een probleem met het functioneren van het systeem, en vormt dit een oorzaak van rechtsonzekerheid, met name voor wie aan die vernietigde, geschorste of buiten toepassing verklaarde overheidsbeslissing rechten ontleende.

Is er in Vlaanderen een groot probleem met de rechtszekerheid en de robuustheid van de omgevingsvergunningen?

Een eerste analyse van de door het digitale Omgevingsloket gegenereerde data zou kunnen doen geloven dat dit niet het geval is. Immers, van alle omgevingsvergunningen die worden aangevraagd (op jaarbasis gemiddeld ongeveer 90.000) worden er slechts 6% door de vergunningverlener (meestal het lokaal bestuur) geweigerd. Tegen de beslissingen van de vergunningverlener wordt in de meeste gevallen ook niet in beroep gegaan: ongeveer vijf procent van de beslissingen mondt uit in een administratieve beroepsprocedure bij een andere overheid (het provinciebestuur of de Vlaamse Regering), en slechts een half procent in een juridisch beroep voor de rechtbank (de Raad voor Vergunningsbetwistingen). Nog kleiner is het aantal vergunningsdossiers dat door een cassatieberoep bij de Raad van State belandt.

Echter, nadere analyse van deze data maakt duidelijk dat rechtszekerheid en de robuustheid van de vergunningverlening in Vlaanderen wel degelijk problematisch is.

- Zo wordt ongeveer één op vijf van de vergunningsaanvragen die ingediend worden, in de loop van het vergunningsproces weer ingetrokken. Daar kunnen uiteraard meerdere redenen voor zijn (bijvoorbeeld economische, die er de initiatiefnemer toe brengen om af te zien van een eerder gepland project), maar het zou kunnen wijzen op onzekerheid bij de indieners over (de interpretatie van) de regels die van toepassing zijn en/of over de goede afloop van het vergunningstraject.
- Ook opvallend is dat in ongeveer één op drie gevallen waarin er administratief beroep wordt ingediend, de overheid die het beroep behandelt tot een tegengestelde beslissing komt dan de beslissing die eerder genomen werd. Met andere woorden: een eerder verleende vergunning wordt een weigering, of na een eerdere weigering wordt er alsnog een vergunning verleend.
- Van de dossiers waarover bij Raad voor Vergunningsbetwistingen de vernietiging wordt gevraagd van de beslissing (vergunning of weigering) die de bevoegde overheid nam na een administratief beroep en waarover de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitspraak ten gronde doet, is het aantal uitspraken waarmee de beslissing vernietigd wordt ongeveer dubbel zo hoog als het aantal waarmee het beroep verworpen wordt. De vernietigingsgraad van het aantal toegekende vergunningen (zonder de weigeringsbeslissingen en de beroepen die zonder voorwerp verklaard worden omdat de vergunningsbeslissing al vernietigd is in een ander beroep) ligt bovendien hoger dan 60%.

Dit alles komt de geloofwaardigheid van de vergunningverlening uiteraard niet ten goede. Verder blijkt uit het in 2024 gepubliceerde onderzoek van de KU Leuven (Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, Onderzoekseenheid Economie) naar de economische impact van het vergunningenbeleid dat sommige types van dossiers bijzonder moeizaam vergund geraken:

- Met name bij de woningbouwprojecten met meer dan twintig wooneenheden loopt het aandeel dossiers die door ofwel een onvolledigheidsverklaring, ofwel een onontvankelijk-verklaring, ofwel een intrekking, ofwel een weigering de eindstreep van de vergunning in eerste aanleg niet halen, op tot bijna de helft.
- Wordt er voor dergelijke projecten wél een vergunning verleend, dan is er een aanzienlijke kans (ongeveer één op vijf) dat daar administratief beroep wordt tegen ingesteld, waarna één op vier van die vergunningen alsnog geweigerd wordt.
- Omgekeerd wordt ook tegen de helft van de weigeringsbeslissingen in eerste aanleg beroep aangetekend, met als resultaat dat één op drie daarvan alsnog vergund wordt, en de helft daarvan vervolgens juridisch wordt aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.
- Een grote meerderheid van de aangevochten positieve vergunningsbeslissingen wordt door de Raad voor Vergunningsbetwistingen vernietigd.

Gevolg van dit alles zijn lange doorlooptijden en hoge vergunningsrisico's, die zwaar wegen op de financiële levensvatbaarheid van dergelijke woonprojecten.

Ook andere projecttypes, zoals in de energievoorziening en de aanleg van verkeersinfrastructuur, belanden vaak in een sukkelstraatje.

Dat veel partijen in Vlaanderen van oordeel zijn dat projecten moeilijk vergund geraken en dat vergunningen te onzeker zijn, is overduidelijk. We citeren graag uit een aantal van de nota's die werden aangeleverd door leden van de Klankbordgroep:

- *"De vergunningenknoop is de laatste jaren versterkt".*
- *"De 'time to permit' wordt door ondernemers als te lang ervaren. Uit gesprekken met KMO-bedrijfsleiders blijkt dat vooral de fase voorafgaand aan de 'volledig- en ontvankelijkheidsverklaring' van een omgevingsvergunning een obstakel is".*
- *"Er is een gebrek aan uniformiteit tussen de verschillende vergunningverleners".*
- *"Het vergunningenbeleid in Vlaanderen ondervindt aanzienlijke knelpunten die een negatieve impact hebben op het ondernemerschap van private grondeigenaars".*
- *"Er is tekort aan middelen en personeel om vergunningen en procedures adequaat op te volgen. Ook op gerechtelijk vlak blijven procedures te lang aanslepen. Vergunningen die afgeleverd worden blijken vaak onderhevig aan beroepsprocedures".*
- *"De probleemstelling omvat de twee keerzijden van dezelfde medaille: dat ondernemers en investeerders niet kunnen vertrouwen op de afgeleverde vergunning omdat er een hoge vernietigingsgraad is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, én dat heel wat vergunningen worden afgeleverd die niet voldoen aan de geldende regelgeving".*
- *"Het bestaan van een veelvoud aan soft law creëert een onzekere positie voor de vergunningsaanvragers en een tegenstrijdige adviesverlening; alsook is de rechtsbescherming tegen deze soft law moeilijk".*
- *"Dagelijks ervaren onze leden de uitdagingen bij het aanvragen, verwerven en behouden van omgevingsvergunningen. Steeds meer initiatiefnemers in de* publieke- en private sector twijfelen om een vergunningstraject op te starten".

Een verzuchting die dan weer bij lokale besturen is te horen, is dat ze te vaak geconfronteerd worden met onvolledige aanvragen waarvan de kwaliteit te laag is en die zonder vooroverleg worden ingediend.
Uit bovenstaande uitspraken zou men kunnen afleiden dat het hele vergunningsgebeuren in Vlaanderen een puinhoop is, en dat alle inspanningen die vorige Vlaamse Regeringen hebben gedaan om daarin verandering te brengen, tot niets hebben geleid. Dat is niet geval.

We willen benadrukken dat eerdere initiatieven zeker positieve effecten hebben gehad:

- De invoering van de omgevingsvergunning in 2017, waarmee de voordien apart bestaande stedenbouwkundige vergunning, de milieuvergunning, de verkavelingsvergunning en de natuurvergunning werden geïntegreerd, is een belangrijke vereenvoudiging en verbetering. Hetzelfde geldt voor de omvorming van de vroegere sociaal-economische vergunning voor handelsactiviteiten tot de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten in 2018.

- De invoering van het principe dat de omgevingsvergunning voor ingedeelde inrichtingen in beginsel en onder bepaalde voorwaarden van onbepaalde duur is, maakt dat er geen periodieke hervergunning nodig is, zoals het geval was bij de milieuvergunning.

- Het Omgevingsloket heeft ervoor gezorgd dat omgevingsvergunningsaanvragen bijna volledig digitaal worden ingediend, behandeld en opgevolgd. Dat is in veel andere Europese landen (nog) niet het geval.

- De invoering van decretale vervaltermijnen voor het nemen van vergunningsbeslissingen is een goede zaak geweest. Deze maximale termijnen worden dankzij de inspanningen van de vergunningverlenende overheden in de meeste gevallen ook gerespecteerd.

- De oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, en de verschillende aanpassingen van haar procedures en werking die sindsdien werden doorgevoerd, hebben de voorbije jaren geleid tot een aanzienlijke verkorting van de doorlooptijden van de juridische beroepen.

- Het in 2024 gestemde decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning, zal na aanpassing en inwerkingtreding ervan de vergunningsprocedure modulair maken, wat kan leiden tot een meer oplossingsgerichte vergunningverlening.

Al deze aanpassingen zijn noodzakelijk geweest, en mogen in geen geval worden teruggeschroefd. Ze zouden van het Vlaamse vergunningenbeleid een echte troef kunnen maken die het investeringsklimaat en de omgevingskwaliteit ondersteunen, áls ze gepaard zouden gaan met maatregelen die de rechtszekerheid en de robuustheid van de vergunningverlening in aanzienlijke mate verhogen.

In die zin pleiten wij niet voor een "tabula rasa" in het Vlaamse vergunningenbeleid, maar voor het behoud van de positieve elementen die tijdens de voorbije jaren zijn ingevoerd, in combinatie met een gerichte en kordate aanpak van de mankementen die onmiskenbaar zijn.

Daarbij willen we duidelijk stellen dat het verbeteren van de rechtszekerheid en de robuustheid van de omgevingsvergunningen maatregelen en veranderingen vergen:

- van Vlaanderen én van de lokale besturen;
- van regelgevers én van zij die de regels in de praktijk moeten toepassen;
- van instanties die beslissen én van instanties die advies verlenen;
- van vergunningverleners én van rechters die over vergunningsbeslissingen oordelen;
- van de vergunningsaanvragers die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de ingediende aanvraag;
- van het betrokken publiek en belangengroepen die hierin ook verantwoordelijkheid dragen.

De rechtszekerheid en robuustheid moeten ook verhoogd worden in alle fasen van de vergunningverlening: voorafgaand aan de formele vergunningsaanvraag, tijdens de behandeling ervan, én nadat de vergunning verleend is.

Niet te vergeten is een rechtszeker en robuust vergunningenstelsel alleen mogelijk als de regels die bepalen waaraan een initiatief of project moet voldoen om vergund te kunnen worden, duidelijk en werkbaar zijn. Regels die vaag of voor te veel interpretatie vatbaar zijn, leiden bijna gegarandeerd tot misverstanden en onbedoelde effecten, en tot onzekere uitkomsten doorheen het proces van de vergunningverlening. Hetzelfde geldt voor regels die in de concrete praktijk moeilijk toepasbaar zijn of die in tegenstrijd zijn met andere regels die van toepassing zijn op hetzelfde initiatief.

Hoe meer detaillering en voorwaarden de regelgeving vooropstelt, hoe groter de kans op interpretatieproblemen en tegenstrijdigheden. Heldere regelgeving die zich tot de essentie beperkt, leidt tot meer rechtszekerheid. De basisregels moeten duidelijk zijn en niet vatbaar voor meerdere interpretaties. Dit neemt niet weg dat regelgeving tegelijk ook beleidsvrijheid kan laten om de overheid toe te laten om een dossiermatige beleidsafweging te maken.

"Soft law" in de vorm van richtlijnen, nuttige wenken, goede praktijken, gedragscodes, standaarden, 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' e.d. kunnen nuttig zijn en houvast bieden, maar mogen niet gehanteerd worden als bindende normen.

© Departement Omgeving

Meer rechtszekerheid in de fase die voorafgaat aan de vergunningsaanvraag

Aan het aanvragen van een vergunning gaat vaak heel wat voorbereidend werk vooraf:

- De initiatiefnemer moet uiteraard vormgeven aan zijn eigen ideeën over het project waarvoor een vergunning zal gevraagd worden.
- Er moet getekend en gerekend worden, om de technische en financiële haalbaarheid van wat men voor ogen heeft na te gaan.
- De inbreng van verschillende adviseurs die de initiatiefnemer elk vanuit hun expertise bijstaan, moet ingewonnen en bijeengebracht worden.
- Er moet overlegd worden met soms talrijke betrokken partijen die belangen hebben bij of verwachtingen hebben tegenover het project.
- Allerlei ideeën moeten gewikt en gewogen, en vervolgens hetzij nader uitgewerkt, hetzij ter zijde geschoven worden.
- Ten slotte moet de vergunningsaanvraag van het project dat de aanvrager wil realiseren voorbereid worden, samen met alle nodige bijhorende plannen en documenten.

Het is van groot belang dat reeds in deze fase de rechtszekerheid zo groot mogelijk is, zodat de aanvrager van de omgevingsvergunning zijn kansen op een succesvol traject goed kan inschatten, en in de loop van dat traject voor zo weinig mogelijk verrassingen komt te staan.

Uit de praktijk en uit de inbreng van de leden van de Klankbordgroep blijkt dit nu juist een probleem te zijn: er heerst veel onzekerheid bij de aanvragers en bij hun adviseurs over wat nodig is om een aanvraag volledig en ontvankelijk verklaard te krijgen, en over de kansen om de vergunning al dan niet te bekomen.

Advies 1: Zet meer in op vooroverleg, en probeer daarin samen tot een goed begrip te komen van de wederzijdse verwachtingen

We zijn ervan overtuigd dat een goed georganiseerd vooroverleg tussen de aanvrager van de vergunning en de vergunningverlenende overheid, en zo mogelijk de belangrijkste adviesverlenende overheden, sterk bijdraagt tot de rechtszekerheid, tot een vlottere vergunningsprocedure, tot meer draagvlak én tot kwaliteitsvollere projecten. Misverstanden, zowel over het project zelf als over de verwachtingen die leven bij de overheid (zowel inhoudelijk als wat betreft de dossiersamenstelling), kunnen zo in een vroeg stadium vermeden worden.

Vandaag weten bepaalde partijen soms gemakkelijker dan andere de weg naar allerhande informeel en formeel vooroverleg te vinden. Deze ongelijke toegang is niet wenselijk, want het creëert de perceptie van favoritisme en geeft aanleiding tot frustraties. Er zou hier een gelijke toegang moeten bestaan.

We pleiten ervoor dat als de initiatiefnemer een vooroverleg vraagt, dit nooit kan worden geweigerd en dit steeds binnen een redelijke termijn en rekening houdend met de aard van de aanvraag moet georganiseerd worden.

Capaciteitsproblemen of tijdsgebrek kunnen dus niet ingeroepen worden om vooroverleg dat gevraagd wordt te weigeren. Het organiseren van dergelijk overleg moet beschouwd worden als een kerntaak van elke overheid (lokaal bestuur, provincie, Vlaams Gewest) die bevoegd is om vergunningsaanvragen te behandelen.

Met andere woorden: we pleiten ervoor om van vooroverleg een recht te maken van de initiatiefnemer.

We pleiten ervoor om elke initiatiefnemer die dit wenst de mogelijkheid te bieden om vooroverleg te hebben, mét de verschillende betrokken diensten van de overheid die de vergunning verleent én met de betrokken adviesinstanties, hetzij samen, hetzij apart.

Voor het overige zijn we er geen voorstander van om het vooroverleg aan nadere vormschriften te onderwerpen dan wat vandaag al het geval is, want vooroverleg vergt maatwerk.

Wel bevelen we aan om de "handreiking vooroverleg" die ontwikkeld werd door het Departement Omgeving en het Agentschap Binnenlands Bestuur, samen met vertegenwoordigers van onder meer de lokale besturen en de bouwsector, ruimer ingang te doen vinden bij vergunningsaanvragers en -verleners.

Voor meer complexe projecten kan deze handreiking de basis vormen voor een concreet afsprakenkader dat in goed overleg tussen aanvrager, adviesverlener en vergunningverlener wordt vastgelegd, en waarin bijvoorbeeld bepaald wordt wie instaat voor de verslaggeving van de vergaderingen, hoe er tussentijds met elkaar gecommuniceerd wordt, en welke overheidsdiensten bij het vooroverleg betrokken worden.

Verder pleiten we ervoor dat het, in functie van het vooroverleg, technisch mogelijk wordt gemaakt om het ontwerpdossier in het Omgevingsloket al te delen met de vergunningverlenende overheid vooraleer de vergunningsaanvraag formeel wordt ingediend.

Advies 2: Stel omgevingsmanagers aan in het vergunningsproces

In Nederland is de rol van de omgevingsmanager goed ingeburgerd als schakel tussen projectontwikkelaars en stakeholders, zoals vergunningverlenende overheden, omwonenden en belangengroepen. De omgevingsmanager in Nederland zorgt voor een integrale verbinding tussen de technische inhoud van het project en de omgeving, en is verantwoordelijk voor communicatie, stakeholdermanagement en het minimaliseren van omgevingshinder.
Momenteel wordt deze functie in Vlaanderen deels ingevuld door de Cel Vlaamse en strategische Investeringsprojecten (VIP) van het departement Omgeving en ad-hoc door intendanten of bemiddelaars bij strategische projecten. Dit moet structureler worden aangepakt.

We stellen daarom voor dat, als uitkomst van het vooroverleg tussen de aanvrager van een omgevingsvergunning en de vergunningverlenende overheid, door beiden samen een omgevingsmanager kan worden aangesteld.

De omgevingsmanager fungeert als vast aanspreekpunt bij vergunningsaanvragen voor grotere, maatschappelijk relevante projecten en bevordert constructief overleg tussen initiatiefnemers, ambtenaren en politieke verantwoordelijken. Zowel ambtenaren als erkende private experten kunnen optreden als omgevingsmanager. De omgevingsmanager kan, naargelang de afspraak, deze rol vervullen tijdens de hele procedure voor het bekomen van een omgevingsvergunning, maar eventueel ook in de bouwfase en in de eerste maanden nadat het project werd opgeleverd.

Advies 3: Informeer de initiatiefnemers en hun raadgevers beter, met oog op kwalitatieve en volledige dossiers

Van aanvragers van omgevingsvergunningen en van de architecten en studiebureaus die hen ondersteunen, mag verwacht worden dat ze, vooraleer ze hun aanvraag indienen, het nodige huiswerk maken met het oog op een kwalitatief en volledig dossier. Doen ze dan niet, dan is uiteraard de kans groot dat hun aanvraag onontvankelijk/onvolledig wordt bevonden of wordt afgekeurd, of dat een toch verleende vergunning kwetsbaar wordt voor mogelijke beroepen.

Daar staat tegenover dat de overheden de plicht hebben om kandidaat-aanvragers van omgevingsvergunningen alle nodige informatie ter beschikking te stellen die hen toelaat om een dossier samen te stellen dat aan de verwachtingen van de overheid voldoet.

- **We stellen als algemeen principe voor dat regels, zowel inhoudelijke als vormvoorschriften, die bij de behandeling van de vergunningsaanvraag als toetsingscriterium gehanteerd worden, eenvoudiger vindbaar moeten zijn op de websites van de betrokken overheden. Om dit te realiseren is het aangewezen dat het DSI-platform (het uitwisselplatform voor digitale stedenbouwkundige informatie) verder wordt versterkt.**
- **Ook zogenaamde "soft law" in de vorm van richtlijnen, nuttige wenken, goede praktijken, gedragscodes, standaarden, 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' en dergelijke meer, moeten publiek toegankelijk zijn.** (Maar zie ook ons Advies 5: Maak komaf met "soft law" die van toepassing is op omgevingsvergunningen).
- **Vergunningverleners en adviesverleners moeten regelmatig publiek toegankelijke informatiesessies organiseren waarop ze toelichten wat zij van een vergunningaanvraag verwachten en hoe ze te werk gaan bij de behandeling ervan.**
- **Elke vergunningverlener moet ook een (digitaal) toegankelijke helpdesk/infoloket aanbieden waar kandidaat aanvragers informatieve vragen kunnen stellen, en de vragen die ze via die weg krijgen binnen een redelijke termijn beantwoorden. Daarbij dient er gestreefd te worden naar consistentie in de antwoorden van de verschillende vergunningverlenende overheden.**
- **Verder adviseren we dat de Vlaamse overheid investeert in een Omgevingsloket 2.0, dat "slimmer" en meer gebruiksvriendelijk is, onder meer door de uitbreiding van een digitale assistent die gebruikers pro-actief helpt en belet dat vermijdbare fouten en vergetelheden begaan worden.** Essentieel is ook dat het e-loket zo wordt ingericht dat het "only once" principe (de overheid vraagt de burger nooit om informatie aan te leveren die de overheid al heeft) wordt nageleefd, en dat informatie en documenten die reeds voor andere aanvragen werden ingegeven op eenvoudige wijze kunnen gedupliceerd worden. Op die manier wordt tijdrovend en zinloos overtypen en opnieuw opladen van documenten overbodig, en wordt het maken van onbedoelde fouten met vertragingen tot gevolg vermeden. De verschillende addenda bij de aanvraag van een omgevingsvergunning moeten ook zoveel als mogelijk in de aanvraag-module geïntegreerd worden. Omgekeerd dient een overdreven verplicht in te vullen modulering van het loket vermeden te worden. Indien bijvoorbeeld een samenhangende integrale MER-screeningsnota voor het initiatief voorhanden is, lijkt het zinloos deze nogmaals in te geven onder tal van verschillende milieudisiciplines. Ook dit past in een 'only once' aanpak.

Advies 4: Herstel het stedenbouwkundig attest in ere

Artikel 5.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt het volgende:
"Het stedenbouwkundig attest geeft op basis van een plan aan of een overwogen project voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden in redelijkheid de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening zal kunnen doorstaan. Het wordt afgeleverd door de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.
Het stedenbouwkundig attest kan niet leiden tot de vrijstelling van een vergunningsaanvraag.
De bevindingen van het stedenbouwkundig attest kunnen bij het beslissende onderzoek over een aanvraag van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden niet worden gewijzigd of tegengesproken, als:
1° in de periode waarin het stedenbouwkundig attest geldt, geen sprake is van substantiële wijzigingen van het betrokken terrein of wijzigingen van de stedenbouwkundige voorschriften of de eventuele verkavelingsvoorschriften;
2° de verplicht in te winnen adviezen of de tijdens het eventuele openbaar onderzoek ingediende standpunten, opmerkingen en bezwaren geen feiten of overwegingen aan het licht brengen waarmee bij de opmaak van het stedenbouwkundig attest geen rekening is gehouden;
3° het stedenbouwkundig attest niet is aangetast door manifeste materiële fouten.
Het stedenbouwkundig attest blijft geldig gedurende twee jaar vanaf het ogenblik van de uitreiking ervan."

We zijn van mening dat dit instrument, hoewel het uiteraard geen absolute zekerheid kan bieden over het al dan niet kunnen bekomen en behouden van een omgevingsvergunning, een belangrijke bijdrage kan leveren tot de rechtszekerheid voor initiatiefnemers en voor kandidaat-kopers van een onroerend goed, en tot de voorspelbaarheid van de houding die de overheid in de toekomst zal aannemen. Het lijkt echter wat in de vergetelheid geraakt te zijn, zodat het aangewezen is om werk te maken van een grotere bekendheid ervan.

Het feit dat dit nog een van de weinige procedures is in Vlaanderen die volledig op papier wordt afgehandeld, helpt uiteraard ook niet. **Er moet dringend werk gemaakt worden van een digitalisering van deze procedure door een toevoeging van een module in het omgevingsloket.**

We adviseren om een (orde)termijn van 60 dagen te voorzien waarbinnen een beslissing moet worden genomen over de aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundig attest.

We bepleiten ook dat de geldigheidstermijn van het attest wordt opgetrokken van twee tot drie jaar.

Advies 5: Maak komaf met “soft law“ die van toepassing is op omgevingsvergunningen

Onvermijdelijk moeten aanvragers van omgevingsvergunningen rekening houden met een groot aantal regels, zowel inhoudelijke als vormvoorschriften. Echter, aanvragers van vergunningen krijgen ook vaak te maken met “soft law”, in de vorm van richtlijnen, nuttige wenken, goede praktijken, gedragscodes, standaarden, ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’. Eigen aan “soft law” is dat het niet om formele rechtsregels gaat, en dat het “goede gedrag” dat men ermee wil aanmoedigen dus ook niet juridisch kan afgedwongen worden. In de praktijk stellen we echter vast dat dergelijke richtlijnen wel degelijk door adviesverleners en vergunningverleners gehanteerd worden om vergunningsaanvragen onbehandeld te laten of te weigeren.

Vandaag bepaalt artikel 18 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning dat het de Vlaamse Regering is die de inhoud van de vergunningsaanvraag bepaalt, wat ze gedaan heeft middels artikel 15 van het uitvoeringsbesluit van 27 november 2015.

We stellen voor om in artikel 19 van dit decreet toe te voegen dat de bevoegde overheid bij het onderzoek van de vergunningsaanvraag op haar ontvankelijkheid en volledigheid, enkel de door Vlaamse Regering bepaalde elementen als toetssteen hanteert, en dat er dus geen andere elementen aan kunnen worden toegevoegd.

Verder stellen we voor om in het decreet in te schrijven dat het niet voldoen van een aanvraag aan een bepaling die niet bindend opgenomen is in een Europese verordening, een wet, een decreet, een Koninklijk Besluit, een besluit van de Vlaamse Regering, een ministerieel besluit, of een provinciale of gemeentelijke RUP of verordening, als zodanig geen weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning kan zijn.

Tegelijk erkennen we dat het voor bepaalde projecten nuttig kan zijn om op voorhand richtsnoeren en inplantingsregels uit te vaardigen, zoals bijvoorbeeld gebeurd is bij de opeenvolgende omzendbrieven in verband met windturbines. Voor specifieke sectoren kunnen die inplantingsregels precies bijdragen aan de rechtszekerheid, op voorwaarde dat ze in het vergunningenbeleid consequent toegepast worden.

Advies 6: Herzie de "normenboeken"

Bij het Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet betreffende de omgevingsvergunning is een formulier toegevoegd dat door de aanvrager van een omgevingsvergunning gebruikt moet worden. In dat formulier wordt herhaaldelijk verwezen naar het *"normenboek"* (bijvoorbeeld: *"Maak het dossier op volgens het van toepassing zijnde normenboek, dat de Vlaamse administratie ter beschikking stelt."*; *"Maak het situeringsplan op in DXF-formaat volgens het normenboek.*)" Daarmee heeft de Vlaamse overheid zelf eigen "soft law" in het leven geroepen, die geen politieke validatie kent.

Aan deze normenboeken wordt door de rechtspraak soms een ongewild grote juridische waarde gehecht. Zo besliste de Raad voor Vergunningsbetwistingen recent nog dat het niet naleven van wat in die normenboeken staat effectief kan leiden tot het onontvankelijk of onvolledig verklaren van een aanvraag.

In een andere zaak (over een aanvraag waarbij het normenboek een afzonderlijk plan 'nieuwe toestand' vereist, maar dit ontbrak) oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen dan weer **dat het ontbreken van bepaalde stukken in het aanvraagdossier slechts tot een onwettigheid van de omgevingsvergunning kan leiden als blijkt dat de overheid de aanvraag hierdoor niet met kennis van zaken kon beoordelen of misleid werd. We pleiten ervoor om dit laatste principe in het Omgevingsvergunningendecreet te verankeren.**

We adviseren verder om de verschillende bestaande normenboeken (voor aanvragen met en zonder architect, voor aanvragen op papier, voor infrastructuur, voor verkavelingen), grondig te herzien.

- **Om te beginnen krijgen ze best een andere naam: het moet duidelijk zijn dat het handleidingen zijn die bedoeld zijn om de aanvragers te helpen, en geen "wetboeken" die bovenop het decreet en het uitvoeringsbesluit nog eens bijkomende regels opleggen.**

- **Ze moeten ook veel minder complex en meer begrijpelijk leesbaar worden gemaakt.**

- **Het moet alleszins duidelijk zijn welke standaarden (bijvoorbeeld wat betreft de toegelaten en niet-toegelaten ICT-formaten waarin plannen en tekeningen kunnen worden aangeleverd) bindend opgelegd worden, en welke niet.**

- **Daarbij pleiten we alleszins voor een regelluwe aanpak: alleen wat de overheid nodig heeft om een vergunningaanvraag te kunnen behandelen, wordt verplicht. De aanvrager moet meer de keuze krijgen om de informatie vormvrij aan te leveren in plaats van verplicht macro's, keuzevragen of standaarddocumenten in te vullen.**

- **Ook moet het de aanvrager toegelaten worden om bijkomende documenten en informatie met de vergunningverlener te delen en aan het dossier toe te voegen.**

Meer rechtszekerheid bij de behandeling van de vergunningsaanvraag

Op een dag is het grote moment aangebroken: de initiatiefnemer die een vergunning wil bekomen voor een project of activiteit, drukt in het Omgevingsloket op de verzendknop. Op dat moment vertrouwt de aanvrager zijn project toe aan de overheid, met haar verschillende instanties die er een rol in hebben, voor de behandeling en de uiteindelijke beslissing ervan.

Voor de aanvrager, die tot dan toe zelf de touwtjes in handen kon houden, breekt een tijd van wachten aan: hij moet afwachten

- of het dossier ontvankelijk en volledig verklaard zal worden;
- of er gevraagd zal worden om nog ontbrekende gegevens of documenten aan de aanvraag toe te voegen en binnen welke termijn dit moet gebeuren;
- of er over het project alsnog een milieueffectrapport of passende beoordeling moet worden opgesteld;
- wat het openbaar onderzoek en eventuele informatievergaderingen opleveren;
- wat de adviezen van de verschillende adviesinstanties zullen zijn;
- wat de bevoegde overheid zal beslissen;
- of er beroepen tegen die beslissing worden aangetekend en wat daarvan dan weer de uitkomst zal zijn.

Het is vanzelfsprekend onmogelijk om al die onzekerheden helemaal weg te nemen.

We denken evenwel dat er mogelijkheden zijn om het hele proces dat gepaard gaat met de vergunningverlening meer transparant en meer voorspelbaar te maken, in het belang van alle betrokken partijen.

Behalve een aantal aanpassingen van de geldende regels vergt dit dat er een cultuur groeit van openheid en vertrouwen, waarin transparantie wordt beloond en waarin eerst gezocht wordt naar oplossingen vooraleer er ingezet wordt op tegenstelling en conflict.

Om een cultuuromslag te stimuleren is het aangewezen om deze principes decretaal te verankeren, zodat ze ook juridisch doorwerken als interpretatieregel voor de toepassing van de regelgeving. Artikel 3 van het Decreet betreffende de Omgevingsvergunning voorziet nu al dat de vergunningenprocedure “een efficiënte, doelgerichte en geïntegreerde vergunningverlening beoogt die bijdraagt tot de doelstellingen”. Dit artikel kent tot nu toe weinig doorwerking in de rechtspraak. Het is aangewezen om het artikel verder aan te scherpen en beter kenbaar te maken aan de vergunningverlenende overheden.

Advies 7: Voer de modulaire omgevingsvergunning, na aanpassing ervan, zo snel mogelijk in

We stellen vast dat het op ambtelijk niveau uitgevoerde onderzoek naar de "volledigheid en de ontvankelijkheid" reeds een onoverkomelijke hindernis vormt voor heel wat vergunningaanvragen. Dat zal uiteraard soms gelegen zijn aan de gebrekkige kwaliteit van de ingediende aanvraag, maar te vaak ook aan het oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid en 'macht' die omgevingsambtenaren hebben om aanvragen in deze fase tegen te houden, en dus niet of met uitstel te moeten behandelen. Daardoor slaagt de aanvrager er vaak niet (of met veel vertraging) in om een 'volledig en ontvankelijk' aanvraagdossier in het reguliere vergunningentraject te krijgen.

Bijkomend probleem is dat tegen een verklaring van onontvankelijkheid en/of onvolledigheid geen administratieve beroepsmogelijkheid bestaat, en enkel de mogelijkheid rest van een rechtstreeks beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het Decreet van 17 mei 2024 over de modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit maakt daarmee komaf. Door dit decreet 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 kan gekoppeld worden, met voortijdige stopzetting van de procedure tot gevolg.

Indien een onontvankelijkheid of onvolledigheid wordt vastgesteld, moet deze voortaan verplicht aan de aanvrager gemeld worden. Daardoor 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 bemoeilijkt worden. Dit is dan het risico dat de aanvrager loopt door geen gebruik te maken van de wijzigingsmogelijkheid. Als bijvoorbeeld adviesverlenende instanties wijzen op de onontvankelijkheid of onvolledigheid van de aanvraag om aan te geven dat zij geen of onvolledig advies kunnen geven of zelfs een negatief advies zullen moeten geven, zal dit opnieuw een signaalfunctie zijn naar de aanvrager toe om de aanvraag eventueel alsnog aan te vullen via een wijzigingslus. Het is uiteindelijk de bevoegde overheid die na het volledig onderzoek van de – al dan niet aangevulde of gewijzigde – aanvraag tezelfdertijd een beslissing neemt over de ontvankelijkheid, volledigheid en gegrondheid van de aanvraag. Tegen deze integrale beslissing staat dan administratief beroep open, dus ook tegen de eventuele beslissing over de ontvankelijkheid of de onvolledigheid.

Dit decreet, dat zorgt voor deze belangrijke aanpassing, en dat een belangrijke bijdrage levert tot een vlottere en meer rechtszekere omgevingsvergunningen-procedure, is echter meer dan een jaar nadat het door het Parlement werd goedgekeurd, nog niet in werking getreden. Dit komt enerzijds doordat er procedures aanhangig zijn gemaakt bij het Grondwettelijk Hof tegen de bepalingen over de nieuwe figuur van het "omgevingsbesluit", en anderzijds doordat er inmiddels onvolkomenheden in dit decreet aan het licht gekomen zijn die door een nieuwe decreetsaanpassing zouden moeten gerepareerd worden. Immers, in zijn huidige vorm zou dit decreet ertoe leiden dat ook dossiers die overduidelijk onvolledig zijn, toch meteen in procedure moeten worden gebracht en de behandelingstermijn ervan begin te lopen, wat de rechtszekerheid en de robuustheid niet ten goede komt.

Om hieraan tegemoet te komen is het aangewezen om de regels rond ontvankelijkheid en volledigheid in het decreet van 17 mei 2024 nog vóór het in werking treden ervan aan te passen. **We stellen voor om te bepalen dat de (door de overheid) tijdig meegedeelde vraag tot vervollediging van de aanvraag de opschorting van de procedure tot gevolg heeft, tenzij:**

- **de aanvrager de aanvraag intrekt;**
- **de aanvrager de aanvraag vervolledigt;**
- **de aanvrager laat weten dat hij een intrekking of vervollediging niet nodig acht.**

Op die manier is het aan de aanvrager om te reageren op een vraag tot vervollediging, houdt de aanvrager de touwtjes in eigen handen en vangt de procedure maar aan als het dossier volledig is of volledig wordt geacht. Deze aanpassing wordt best gekoppeld aan ons voorstel om in het decreet betreffende de omgevingsvergunning in te schrijven dat bij het onderzoek van de ontvankelijkheid en de volledigheid enkel de door de Vlaamse Regering bepaalde elementen worden getoetst (zie ons advies 5: Maak komaf met "soft law" die van toepassing is op omgevingsvergunningen).

We bepleiten dat alvast de bepalingen die betrekking hebben op het modulair maken van de omgevingsvergunningsprocedure, na de hierboven voorgestelde aanpassing ervan wat betreft het onderzoek naar de volledigheid en de ontvankelijkheid van de aanvraag, zo spoedig mogelijk in uitvoering gebracht worden.

Advies 8: Geef, bij conflict en onenigheid, kansen aan bemiddeling in de loop van de vergunningsprocedure

Als in de loop van het vergunningsproces blijkt dat er over het aangevraagde project grote meningsverschillen bestaan tussen de initiatiefnemer en één of meer stakeholders en adviesverleners, of tussen verschillende stakeholders onderling, kan bemiddeling door een neutrale persoon of instantie een goed alternatief zijn voor het indienen van beroepen en het voeren van juridische procedures tegen elkaar.

We bepleiten dat de vergunningenprocedure ruimte laat om dergelijke bemiddeling tijd en kansen te geven, onder meer door met instemming van de vergunningsaanvrager een in tijd beperkte "pauze" in de procedure mogelijk te maken. (Zie ook ons Advies 9: Stimuleer een oplossingsgerichte procedure door de mogelijkheid van een 'pauzeknop' op verzoek van de aanvrager).

Advies 9: Stimuleer een oplossingsgerichte procedure door de mogelijkheid van een 'pauzeknop' op verzoek van de aanvrager

Met het decreet van 17 mei 2024 over de modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit wordt de vergunningsprocedure modulair, wat betekent dat afhankelijk van de inhoud en de aard van de aanvraag, de benodigde modules worden ingezet in een vergunningsprocedure. Dit komt het oplossingsgericht vergunnen ten goede.

Bijkomend stellen we voor om, met instemming van de vergunningsaanvrager, een in tijd beperkte pauze in de procedure mogelijk te maken. Tijdens die pauze worden de in het Decreet betreffende de omgevingsvergunning bepaalde termijnen gestuit, en kan de aanvrager oplossingen zoeken voor problemen die zouden opduiken tijdens de behandeling van de vergunningsaanvraag. Deze 'pauzeknop' kan bijvoorbeeld nuttig worden aangewend om bemiddeling toe te laten (zie ons advies 8: Geef, bij conflict en onenigheid, kansen aan bemiddeling in de loop van de procedure) of om de aanvraag te wijzigen om tegemoet te komen aan negatieve advies of bezwaren. Deze 'pauzeknop' laat de aanvrager toe om tijdens de procedure nog wijzigingen aan te brengen aan zijn aanvraag en zo oplossingen die (al dan niet na bemiddeling) gevonden zijn voor opgedoken problemen, zelf door te voeren. Om de inspraakmogelijkheden en de werking van de bevoegde overheid niet te verstoren kan dergelijke pauzeknop niet worden aangewend tijdens het openbaar onderzoek of dicht bij het einde van de beslissingstermijn.

Advies 10: Hervorm de adviesverlening over vergunningsaanvragen

Over heel wat vergunningsaanvragen moet het advies ingewonnen worden bij tal van overheidsinstanties, waaronder departementen en agentschappen die tot de Vlaamse overheid behoren. Dat deze adviesverlening vandaag niet optimaal verloopt, is duidelijk:

- Sommige (Vlaamse) overheidsdiensten beschouwen het verlenen van deze adviezen niet als een kerntaak, maar als een administratieve verplichting waaraan ze liefst zo weinig mogelijk schaarse tijd en capaciteit besteden.

- Vergunningverlenende overheden beschouwen de adviezen, hoewel ze meestal niet bindend zijn, vaak als specialistenadviezen vanuit een bepaalde sectormaterie, zodat ze zich als niet-specialist in die materie zeer terughoudend opstellen om ter zake zelf afwegingen te maken. Aan heel wat adviezen wordt door de adviesverleners ook zelf een bindend karakter toegewezen, met toepassing van artikel 4.3.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening met betrekking tot de "direct werkende normen", terwijl dit niet steeds het geval is. Wanneer adviezen klakkeloos worden overgenomen bij de beslissing, kan de perceptie ontstaan dat de adviesverlener bepalend is en niet de vergunningverlener.

- Als adviezen niet gevolgd worden, is het vaak een uitdaging voor de vergunningverlener om dat behoorlijk te motiveren, met alle gevolgen van dien voor de robuustheid van de vergunning.

- Ook laattijdige, ontbrekende, tegenstrijdige, vage en onuitvoerbare adviezen zijn een bron van ergernis en rechtsonzekerheid, alsook standaardadviezen die niet ingaan op het individuele dossier.

- Aanvragers van vergunningen zien in de adviezen vaak te weinig suggesties om hun project beter te maken, en te vaak als een bijkomende bron van "soft law", die ze nadien zien terugkomen in voorwaarden die worden gehecht aan de vergunning en in beroepen die tegen vergunningsbeslissingen worden ingesteld.

We verwijzen in dit verband naar de "Evaluatie van de adviesverlening in kader van omgevingsvergunningen" die in 2024 werd gemaakt door het Departement Omgeving, en die tot volgende conclusies kwam:

- *"Kwalitatief adviseren is een kerntaak, en realiseert een geïntegreerde doorwerking van het sectoraal beleid. Globaal worden de juiste instanties om advies gevraagd, maar een update is wel nodig en overlap wordt beter vermeden. Wanneer het advies gemotiveerd, op maat en tijdig is, draagt het bij aan een weloverwogen beslissing over de aanvraag. "*

- *"Oplossingsgericht adviseren draagt bij aan beslissingen die realisatiegericht zijn. Een belangrijk aspect bij het inbrengen van specialistische kennis is dus niet alleen het verkrijgen van die kennis, maar het samenbrengen ervan en in overleg met de andere adviesinstanties en de aanvrager. Het samenbrengen van die kennis is belangrijk om voor een project tot een geïntegreerd advies te kunnen komen. Regelmatig overleg over de invulling van de adviesrol met de verschillende adviesverlenende instanties is nodig om de adviesverleningspraktijk af te stemmen (en te streven naar complementair adviseren)."*

- *"Efficiënt adviseren door slim te screenen en gericht te adviseren. Adviesverlening is een kerntaak, en vraag dan ook een engagement. Dat engagement betekent dat de nodige capaciteit beschikbaar is om die kerntaak op te nemen. Momenteel wordt ook nog generieke kennis via de individuele adviesvragen meegegeven (via standaardparagrafen). Het zou de adviesverlening ten goede komen om mensen en middelen in te zetten op aanvragen die maatwerk vereisen en elementen waar geen verdere beoordeling nodig is via generieke kennisdeling aan te pakken."*

We kunnen deze conclusies onderschrijven, alsook volgende handvaten voor het uitbrengen van een "goed advies":

"Een goed advies *is grondig en gemotiveerd, op maat van het project:*

- *De conclusie moet duidelijk voorvloeien uit de gemotiveerde beoordeling.*
- *Voorwaarden en eventuele weigeringsgronden moeten vergezeld gaan van de nodige motivering. Ook in geval van een volledig gunstig advies (zonder voorwaarden) kan het noodzakelijk zijn om een motivering op te nemen.*
- *Voorwaarden moeten goed gecoördineerd zijn (zowel stedenbouwkundig als milieuluik) en handhaafbaar.*
- *Voor complexere dossiers, of dossiers met wezenlijke impact op sectoraal beleid is maatwerk en nog meer motivering essentieel."*

We adviseren dat de leidend ambtenaren van de betrokken adviserende overheidsdiensten, samen met het Departement Omgeving, zo snel mogelijk samen aan de slag gaan om deze aanbevelingen in praktijk te brengen, en om zo de kwaliteit en de oplossingsgerichtheid van de adviesverlening over omgevingsvergunningen aanzienlijk te verbeteren.

Deze oefening moet de gelegenheid zijn om meteen ook de lijst van verplicht te raadplegen adviesinstanties te herzien. Het evaluatierapport bevat daarvoor reeds een aanzet, met bijhorende voorstellen voor aanpassing van de regelgeving, en kan dus een startpunt zijn voor het overleg en de besluitvorming hierover.

Aanvullend bij wat in de evaluatie wordt voorgesteld, doen we wat de adviesverlening betreft ook nog volgende voorstellen:

- **We vinden het belangrijk dat adviesinstanties steeds ingaan op vragen van vergunningverlenende overheden en van aanvragers om overleg te kunnen hebben. Eventuele capaciteitstekorten die dergelijk overleg in de weg kunnen staan, moeten in kaart gebracht en verholpen worden.**

- **Dit geldt in het bijzonder voor het overleg dat plaats vindt in de Gewestelijke en Provinciale Omgevingsvergunningscommissies,** waarin alle instanties die bevoegd zijn om advies te geven vertegenwoordigd zijn, en dat het forum bij uitstek is om mogelijke tegenstrijdigheden in de adviezen te bespreken en er oplossingen voor aan te reiken aan de bevoegde overheid. Afwezigheid van een instantie die advies heeft gegeven op de vergadering van de betrokken Omgevingsvergunningencommissie, zou geen optie mogen zijn. **We stellen voor dat in artikel 53 van het Omgevingsvergunningendecreet wordt bepaald dat de leidend ambtenaar van een adviesinstantie enkel beroep kan aantekenen tegen een vergunningsbeslissing, als een vertegenwoordiger van die adviesinstantie ook aanwezig was in de vergadering van de Omgevingsvergunningencommissie waar het dossier besproken werd.**

- **We adviseren om de rol van de GOVC en POVC op te waarderen.** Deze omgevingsvergunningscommissies worden momenteel pas laat in het proces betrokken, waardoor het niet altijd mogelijk is om binnen deze overlegorganen oplossingsgericht en constructief werk te leveren. Ze hebben vaak overladen agenda's, waardoor er te weinig tijd is voor de behandeling van een dossier. We adviseren om meer tijd en middelen te geven aan de GOVC en POVC voor een meer oplossingsgerichte bespreking.

- **We adviseren om de verplichting in te voeren om beroepers, aanvragers en lokale besturen samen te horen op hoorzittingen van de GOVC, van de POVC en van de deputaties.** Op die manier kunnen de betrokken partijen met elkaar in dialoog gaan en oplossingsgericht tewerk gaan.

- **We adviseren om de adviezen over omgevingsvergunningen ondubbelzinnig een niet-bindend karakter te geven.** Eigen aan adviezen is dat ze niet bindend zijn voor de degene die ze ontvangt, met name de overheid die bevoegd is om de vergunning te verlenen. Vandaag is dat, op uitzonderingen na, ook het geval, maar er wordt hierover heel wat verwarring gecreëerd door artikel 4.3.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat luidt al volgt:
  "Indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.
  Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder « direct werkende normen » verstaan : supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is".

  We raden aan om dit artikel te schrappen uit het decreet. Uiteraard moeten aanvragen die tegen wetgeving ingaan, geweigerd worden (dit kan wellicht nog wat duidelijker dan nu het geval is bepaald worden in artikel 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening). En uiteraard moeten adviesinstanties die vaststellen dat een vergunningsaanvraag de regels waarvoor ze verantwoordelijkheid zijn of waarover ze expertise hebben niet respecteert, dat duidelijk en goed gemotiveerd vermelden in hun advies. De formulering van het bedoelde artikel ("Indien uit de verplicht in te winnen

adviezen blijkt ....") creëert echter de perceptie dat wat de adviesinstanties hierover opnemen in hun advies onweerlegbaar juist zou zijn, en dus steeds door de vergunningverlener moet worden gevolgd. Dat kan uiteraard niet de bedoeling zijn. De direct werkende norm (regel of verbod opgenomen in een wet, decreet of besluit) is bindend, maar het advies daarover is dat niet. Het is aan de vergunningverlener om de aanvraag te beoordelen op haar wettelijkheid en wenselijkheid, hierbij gebruik te maken van alle beschikbare informatie waaronder de adviezen, en te motiveren waarom adviezen al dan niet gevolgd werden. Dat laatste hoeft uiteraard niet te gebeuren als de adviezen laattijdig werden uitgebracht of (bijvoorbeeld na overleg met andere adviesinstanties in de Provinciale of Gewestelijke Omgevingsvergunningscommissie) ingetrokken werd. Dit wordt best ook duidelijk in het Decreet betreffende de omgevingsvergunning met zo veel woorden gesteld.

Het niet-bindend karakter van adviezen doet uiteraard geen afbreuk aan wettelijke bepalingen die uitdrukkelijk een afwijking, machtiging of toelating voorschrijven van een bepaalde adviesinstantie. Dit is bijvoorbeeld het geval in artikel 4.3.8 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarin wordt bepaald dat bepaalde werken slechts kunnen vergund worden "na een gunstig advies van de wegbeheerder". In dergelijke gevallen is het echter aan te bevelen, om alle begripsverwarring te vermijden, om in het decreet de term "advies" te vervangen door bijvoorbeeld "afwijking", "toelating", "machtiging" of "akkoord".

- **Ook stellen we de schrapping voor van artikel 4.3.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat luidt als volgt**:
  "Een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening. Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder « doelstellingen of zorgplichten » verstaan : internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd."
  Immers, het is niet aan de adviesverlenende instantie om te bepalen of het aangevraagde onwenselijk is, wel om daarover advies te geven aan de vergunningverlener, die daar vervolgens rekening mee houdt in zijn afweging. Het artikel geeft bovendien aan "soft law" (doelstellingen en zorgplichten die op zichzelf beschouwd onvoldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd) een status die deze niet behoort te krijgen, namelijk een grond om een aangevraagde omgevingsvergunning te weigeren (zie ook ons Advies 5: Maak komaf met "soft law" die van toepassing is op omgevingsvergunningen).

In dezelfde redenering is ook de schrapping aangewezen van bepalingen in sectorale regelgeving die aan overheden die beslissingen nemen over omgevingsvergunningen voorschrijven hoe ze met bepaalde adviezen moeten omgaan. Dit geldt met name voor het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, dat in artikel 6.4.4, §3, vierde lid, rechtgevolgen verbindt aan de adviezen van het Agentschap Onroerend Erfgoed over handelingen aan of in beschermde goederen waarvoor een omgevingsvergunning vereist is.

- **We vinden het belangrijk dat een negatief advies van een adviesinstantie voldoende gemotiveerd is en aangeeft wat er schort aan de voorliggende aanvraag. Het moet voor de aanvrager duidelijk zijn op welke manier hij de aanvraag kan aanvullen of aanpassen om aan het negatief advies tegemoet te komen.**

- **We pleiten ervoor dat in elk advies van een adviesinstantie een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen oordelen die gemaakt worden op basis van normen die opgenomen zijn in decreten, besluiten en verordeningen enerzijds, en oordelen op basis van doelstellingen, beleidsinzichten, zorgplichten en "soft law" anderzijds.** Vandaag is dat vaak niet het geval, wat bij de vergunningverlenende overheden leidt tot verwarring over de marges waarover ze beschikken om de adviezen al dan niet te volgen. Bovendien moeten adviezen beperkt blijven tot de kern van de bevoegdheden van de betrokken adviesinstantie.

- **Ten slotte stellen we voor om af te stappen van de tweedeling in "gunstige" en "ongunstige" adviezen, die geen recht doet aan alle nuances en oplossingsgerichte voorstellen die in een advies kunnen vervat zitten.** Dit vergt een aanpassing aan het Omgevingsloket, dat de adviesinstanties vandaag verplicht om tussen deze twee opties een keuze te maken, en eveneens een cultuuromslag.

Advies 11: Schrap de bijzondere motiveringsplicht over hoe rekening werd gehouden met het verslag van de provinciale Omgevingsambtenaar

Artikel 63/1 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning bepaalt het volgende:
"Als de deputatie de bevoegde overheid is en er geen advies van een omgevingsvergunningscommissie vereist is, maakt de provinciale omgevingsambtenaar voor elke beslissing over een beroep een verslag op, dat deel uitmaakt van het vergunningendossier. Het verslag toetst de aanvraag, in voorkomend geval, aan de beoordelingsgronden, bepaald 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.
Het verslag omvat, in voorkomend geval, een voorstel van antwoord op de standpunten, opmerkingen en bezwaren die zijn ingediend tijdens het eventuele openbaar onderzoek.
De provinciale omgevingsambtenaar stelt dit verslag ter beschikking van de deputatie uiterlijk tien dagen voor het verstrijken van de vastgestelde of in voorkomend geval verlengde beslissingstermijn.
De deputatie geeft in haar motivering van de beslissing aan op welke wijze rekening wordt gehouden met het verslag. *Als geen verslag wordt uitgebracht binnen de vastgestelde of in voorkomend geval verlengde termijn, kan de deputatie aan de vereiste van een verslag voorbijgaan."*

We stellen voor om de bepaling over de bijzondere motiveringsplicht, die overigens niet van toepassing is in de gevallen waarin de Vlaamse Regering de vergunningverlenende overheid is of beslist over het beroep, te schrappen uit dit artikel.

Uiteraard zal een deputatie die een beslissing moeten nemen over een vergunningsaanvraag of over een beroep tegen een vergunningsbeslissing, deze beslissing ambtelijk laten voorbereiden, zodat er met kennis van zaken een beslissing kan worden genomen over het dossier.
Echter, aan die ambtelijke voorbereiding een verstrengde motiveringsplicht koppelen is onnodig en schadelijk voor de robuustheid van de vergunningverlening. Het moet volstaan dat de deputatie haar eigen beslissing motiveert en aantoont hoe is omgegaan met opmerkingen die geformeerd werden in het kader van het openbaar onderzoek of door adviesinstanties, eventueel met inbegrip van de Omgevingsvergunningscommissie.

Dat die bijzondere motiveringsplicht geldt inzake aspecten van legaliteit is nog begrijpelijk, maar dat is minder het geval wanneer het gaat om aspecten die te maken hebben met de opportuniteit van het al dan niet vergunnen van het aangevraagde project. Het is perfect mogelijk en verdedigbaar dat de politiek verantwoordelijke overheid op het vlak van de opportuniteit een andere mening kan hebben over de invulling van het criterium van de goede ruimtelijke ordening dan de omgevingsambtenaar. Het moet daarbij volstaan dat de vergunningsbeslissing op zichzelf afdoende is gemotiveerd tegen de achtergrond van de aandachtspunten inzake de goede ruimtelijke ordening in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zonder dat het nodig is om het andersluidend verslag van de omgevingsambtenaar punt voor punt te weerleggen.

Advies 12: Voorkom dat de "zaak der wegen" vergunningsdossiers bemoeilijkt

Het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen (hierna: Gemeentewegendecreet) voorziet in artikel 12, §2 in de mogelijkheid om de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg op te nemen in een omgevingsvergunning, waarbij de gemeenteraad dan uitspraak doet op grond van artikel 31 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning.

Artikel 12, §2, van het Gemeentewegendecreet bepaalt vandaag het volgende:
"§ 2. In afwijking van artikel 11 kan de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg met overeenkomstige toepassing van artikel 31 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning opgenomen worden in een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden, voor zover die wijziging past in het kader van de realisatie van de bestemming van de gronden. Die mogelijkheid geldt voor zover het aanvraagdossier een ontwerp van rooilijnplan bevat dat voldoet aan de bij en krachtens dit decreet gestelde eisen op het vlak van de vorm en inhoud van gemeentelijke rooilijnplannen of voor zover het een grafisch plan met aanduiding van de op te heffen rooilijn bevat.

Als de beoogde wijziging, verplaatsing of opheffing betrekking heeft op een gemeentelijk rooilijnplan dat niet in een ruimtelijk uitvoeringsplan is opgenomen, neemt de gemeenteraad eerst een beslissing over het al dan niet wijzigen of opheffen van het gemeentelijk rooilijnplan, alvorens te beslissen over de goedkeuring, vermeld in artikel 31 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

De mogelijkheid, vermeld in het eerste lid, geldt niet als de beoogde wijziging, verplaatsing of opheffing betrekking heeft op een gemeenteweg die in een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan bestemd is, of op een gemeentelijk rooilijnplan dat in een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan is opgenomen. In dat geval gelden de procedureregels voor het opstellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan."

Artikel 31 § 1 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning bepaalt vandaag het volgende:
"Als de aanvraag de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg omvat, roept het college van burgemeester en schepenen, in voorkomend geval op verzoek van de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, de gemeenteraad samen om te beslissen over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg.
De gemeenteraad spreekt zich uit over de ligging, de breedte en de uitrusting van de gemeenteweg, en over de eventuele opname in het openbaar domein. Hierbij wordt rekening gehouden met de doelstellingen en principes, vermeld in artikel 3 en 4 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen, en in voorkomend geval met het gemeentelijk beleidskader en afwegingskader, vermeld in artikel 6 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen.
De gemeenteraad kan daarbij voorwaarden opleggen en lasten verbinden, die de bevoegde overheid in de eventuele vergunning opneemt."

Uit de praktijk blijkt dat er nood is aan evaluatie en aanpassing van deze geïntegreerde procedure.

- In de eerste plaats blijkt dat het administratief beroep tegen de gemeenteraadsbeslissing in de geïntegreerde procedure leidt tot een administratief kluwen en tot gevolg heeft dat vergunningsprocedures nog langer duren. Tegen het besluit van de gemeenteraad kan beroep worden aangetekend bij de Vlaamse Regering, maar een vernietiging van het besluit kan alleen gebeuren wegens strijdigheid met het Gemeentewegendecreet, wegens strijdigheid met het gemeentelijk beleidskader en afwegingskader inzake gemeentewegen, en wegens de niet-naleving van een substantiële vormvereiste. Een dergelijke vernietiging lost de patstelling waarin een vergunningsdossier terecht kan komen als de gemeenteraad de zaak der wegen niet wenst aan te nemen, bovendien niet op.

  We stellen voor om het georganiseerd administratief beroep tegen een beslissing over de "zaak der wegen" te vervangen door de mogelijkheid van een verplichte heroverweging van deze beslissing.

  Beroepen met argumenten tegen een negatieve gemeenteraadsbeslissing kunnen dan ingediend worden bij de overheid (de deputatie of de Vlaamse regering) die bevoegd is om beroepen inzake de vergunning zelf te behandelen. Als het beroep tegen de vergunningsbeslissing terechte argumenten bevat tegen de gemeenteraadsbeslissing, vraagt de overheid die het beroep behandelt, de gemeenteraad om haar eerdere beslissing te heroverwegen, en dus een nieuwe beslissing te nemen die rekening houdt met de ingeroepen argumenten. Deze vraag tot heroverweging kan uitgewerkt worden als een module in de beroepsprocedure (met vaste termijn).

- De rechtsbescherming ten aanzien van de beslissing omtrent de zaak der wegen is momenteel uiterst complex. De Raad van State is bevoegd voor de beslissing omtrent de zaak der wegen, terwijl de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd is voor de vernietigingsberoepen tegen de omgevingsvergunning. De beslissing omtrent de zaak der wegen hangt evenwel nauw samen met de beslissing omtrent de omgevingsvergunning.

  In het onteigeningscontentieux is het zo dat het vernietigingsberoep dat ingesteld werd tegen de beslissing tot onteigening zonder voorwerp wordt voor de bestuursrechter (vroeger Raad van State, thans de Raad voor Vergunningsbetwistingen) op het ogenblik dat de gerechtelijke procedure om over te gaan tot onteigening opgestart wordt voor de gewone rechtbanken. **Enigszins naar analogie met dit systeem stellen we voor dat tegen de beslissing over de zaak van de wegen beroep kan ingesteld worden bij de Raad van State, en dat dit beroep zonder voorwerp wordt wanneer er een vernietigingsberoep ingesteld wordt bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen de omgevingsvergunning waarvan de beslissing inzake de wegen deel uitmaakt.** Net omwille van die nauwe band wordt voorgesteld om de rechtsbescherming tegen een beslissing over een gemeenteweg in het kader van een vergunningsaanvraag te beschouwen als onderdeel van een complexe rechtshandeling waarvoor de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd is om dit te beslechten samen met de omgevingsvergunning.
  In dat verband moet wel melding worden gemaakt van potentiële grondwettigheidsbezwaren. De beslissing

van de gemeenteraad over de zaak der wegen wordt door de rechtspraak namelijk gekwalificeerd als een administratieve rechtshandeling met een reglementair karakter. In het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 22/2025 van 13 februari 2025 werd de overdracht van rechtsmacht van de Raad van State naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen, de stedenbouwkundige verordeningen en de (voorkeurs- en project)besluiten inzake complexe projecten, ongrondwettig bevonden, omwille van "de principiële centralisatie bij de Raad van State van de bevoegdheid voor jurisdictionele beroepen tot nietigverklaring van verordenende administratieve rechtshandelingen". De impact van deze rechtspraak op een mogelijke bevoegdheidsoverdracht naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen van het contentieux inzake de beslissingen van de gemeenteraad over de zaak der wegen moet dan ook in rekening worden gebracht.

- **Daarnaast pleiten we ervoor om deze geïntegreerde procedure ook op andere vlakken te vereenvoudigen en te verduidelijken.**
  Wanneer een omgevingsvergunning de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg omvat, dan verplicht het Gemeentewegendecreet dat bij de omgevingsvergunningsaanvraag een rooilijnplan wordt gevoegd. Over dat rooilijnplan en de procedure tot opmaak ervan ontstaan in de praktijk tal van discussies, die vaak ook leiden tot procedures en vernietigingen, terwijl het rooilijnplan bij een vergunning geen toegevoegde waarde heeft omdat de ligging van de gemeenteweg blijkt uit de plannen van de omgevingsvergunning.

  Ook wordt in het Gemeentewegendecreet de mogelijkheid om gebruik te maken van de geïntegreerde procedure uitgesloten wanneer het gaat om een weg die eerder bestemmingsmatig werd vastgelegd in een BPA of een RUP (artikel 12, §2, derde lid van het Gemeentewegendecreet). Deze beperking is niet wenselijk in de praktijk. **We stellen voor om de mogelijkheid tot beslissing over de "zaak der wegen" in het kader van een vergunningsaanvraag ook mogelijk te maken als de rooilijn eerder werd vastgelegd in een BPA of RUP.** Op deze manier wordt voorkomen dat eerst een tijdrovende procedure dient gevolgd te worden voor het herzien van een planningsinstrument vooraleer een vergunning kan worden verleend.

- **Tot slot bepleiten we dat verduidelijkt wordt wat in de geïntegreerde procedure de bevoegdheid van de gemeenteraad enerzijds, en de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid (in eerste aanleg en beroep) anderzijds is, en dat daarbij elke overlap vermeden wordt.**
  Immers, een degelijke overlap geeft aanleiding tot grote rechtsonzekerheid.

Advies 13: Voorzie in een integrale maatschappelijke afweging bij beslissingen over omgevingsvergunningen

Bij beslissingen over omgevingsvergunningen moet de vergunningverlener enerzijds nagaan of het project of de activiteit waarvoor een vergunning wordt gevraagd aan de geldende wetgeving en voorschriften beantwoordt, en anderzijds een afweging maken of de baten die het project oplevert voor de aanvrager en voor de maatschappij wel opwegen tegen de eventuele nadelen en de hinder die het project of de activiteit met zich mee zal brengen.

Hoe waardevoller een project is voor de maatschappij, hoe meer er voorbij kan worden gegaan aan een zekere hinder of maatschappelijke kost die er onvermijdelijk mee gepaard gaat. En hoe groter die maatschappelijke kost, hoe groter de kans dat er toch geen vergunning wordt verleend, ook als er zekere baten zijn. Het komt er op aan dat de vergunningverlener deze afweging zorgvuldig maakt, en na het nemen van een beslissing goed uitlegt hoe hij daartoe gekomen is.

Dat bij de afweging die voorafgaat aan de vergunningsbeslissing alle maatschappelijke (dus: ruimtelijke, ecologische, economische, sociale, culturele, ...) voor- en nadelen van een project in overweging genomen worden, en dat het dus gaat om een integrale maatschappelijke afweging, blijkt reeds uit artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening:
"De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit."

Dit wordt nog eens bevestigd in artikel 3 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning, dat uitdrukkelijk stelt dat de vergunningverlening onder meer tot deze doelstelling moet bijdragen.

Wij zijn van mening dat het met oog op een rechtszeker vergunningenstelsel aangewezen is om de integrale maatschappelijke afweging die bij het nemen van beslissingen over omgevingsvergunningen moet gebeuren, uitdrukkelijk in dit decreet op te nemen, en suggereren dan ook om volgende bepaling toe te voegen:
"Bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning, kan de vergunningverlenende overheid, voor zover ze over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt, in haar beslissing rekening houden met de maatschappelijke, economische of sociale meerwaarde van het aangevraagde."

Deze nieuwe bepaling moet dan samen gelezen worden, en vormt een evenwicht met enerzijds artikel 5.3.1 van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en anderzijds artikel 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, die bepalen dat de omgevingsvergunning door de vergunningverlenende overheid geweigerd wordt onder meer wanneer de activiteit onaanvaardbare risico's inhoudt voor mens en milieu, of als het aangevraagde in strijd is met de goede ruimtelijke ordening.

Deze nieuw in te voeren bepaling maakt het juridisch mogelijk dat bij de beoordeling van het criterium niet alleen rekening gehouden wordt met de hinder voor de omwonenden en met de (on-) wenselijkheid van een vergunning in het licht van mogelijke hinder en maatschappelijke kosten, maar ook met de maatschappelijke, economische of sociale meerwaarde van de aanvraag. De aanvaardbaarheid van de hinder kan dus anders beoordeeld worden naargelang het project meer of minder maatschappelijke of sociaaleconomische meerwaarde heeft.

Advies 14: Beperk de beroepen die Vlaamse overheidsdiensten instellen tegen vergunningsbeslissingen

Beslissingen over omgevingsvergunningen worden genomen door overheidsinstanties: colleges van burgemeester en schepenen, deputaties, de Vlaamse Regering, de minister van Omgeving, de gewestelijke Omgevingsambtenaar. Vervolgens kunnen andere overheidsinstanties, tegen die beslissing beroep aantekenen, hetzij administratief, hetzij bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

We stellen voor dat de leidende ambtenaren van departementen en agentschappen die tot de Vlaamse overheid behoren nog slechts in een beperkt aantal situaties beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen kunnen aantekenen tegen een vergunningsbeslissing, namelijk:

- wanneer dit departement of agentschap van mening is dat er sprake is van bevoegdheidsoverschrijding.
- wanneer dit departement of agentschap ten onrechte niet om advies werd gevraagd.
- wanneer dit departement of agentschap aanvoert dat de vergunningsbeslissing manifest in strijd is met direct werkende normen die het vanuit zijn opdracht moet bewaken.

Elk ander jurisdictioneel beroep, dat erop neerkomt dat de betrokken Vlaamse overheidsdienst als het in de plaats was van de vergunningverlener een andere beslissing zou genomen hebben (bijvoorbeeld wat betreft de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening), of dat de vergunning niet in overeenstemming is met “soft law” die binnen het departement of agentschap als toetsingscriterium gehanteerd wordt, zal dus niet langer mogelijk zijn.

Voormelde beperkingen gelden niet voor wat betreft administratieve beroepen. Op die manier behouden overheden die als adviesinstantie werden geraadpleegd, de mogelijkheid om ook aspecten met betrekking tot zorgplichten en doelstellingen voor te leggen aan de vergunningverlenende overheid in graad van administratief beroep.

Verder stellen we voor, zoals al gesteld in ons advies 10 (Hervorm de adviesverlening over vergunningsaanvragen), dat de leidend ambtenaar van een adviesinstantie enkel beroep kan aantekenen tegen een vergunningsbeslissing, als een vertegenwoordiger van die adviesinstantie ook aanwezig was in de vergadering van de Omgevingsvergunningencommissie waar het dossier besproken werd, voor zover het gaat om een instantie die lid was van de vergadering en opgeroepen werd om de vergadering bij te wonen.

Advies 15: Schaf de administratieve beroepsmogelijkheid af voor occasionele vergunningsplichtige activiteiten

Grootschalige sportevenementen, motorcrosswedstrijden, grootschalige culturele activiteiten, muziekfestivals en andere occasionele activiteiten vereisen, minstens voor hun ingedeelde inrichtingen (opgesteld vermogen, opslag brandstoffen, stalling voertuigen, ...) een omgevingsvergunning. Soms is dat ook het geval voor de tijdelijke stedenbouwkundige handelingen (indien niet vrijgesteld).

Deze activiteiten kunnen zone-eigen doorgaan, maar de wetgever heeft in artikel 4.4.4, §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening ook een afwijkingsmogelijkheid gecreëerd, waarbij het voor een vergunningverlenende overheid mogelijk is om een vergunning af te geven voor een activiteit die niet in de juiste zone doorgaat, als zekere voorwaarden vervuld zijn :
"In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.
Voor niet van vergunningsplicht vrijgestelde handelingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, kan slechts een tijdelijke omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen worden afgeleverd, of een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen onder de voorwaarde dat de betrokken handelingen slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn. Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten waarvan de inrichtingen een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit vereisen, kunnen slechts op occasionele basis worden toegestaan."

De hierboven genoemde occasionele activiteiten maken frequent gebruik van deze afwijkingsmogelijkheid.

De aanvragen voor dergelijke occasionele activiteiten doorlopen vandaag, zowel in eerste aanleg als in beroep, een vergunningentraject dat volledig vergelijkbaar is met permanente activiteiten, wat op zich reeds als onredelijk tijdrovend overkomt in relatie tot de tijdelijkheid van de activiteit die doorgaans slechts enkele dagen tot weken duurt. Bijkomend stelt zich het probleem dat deze tijdelijke evenementen zelden meer dan 6 à 9 maanden van tevoren worden gepland en kunnen worden aangevraagd. Dit terwijl de omgevingsvergunningsprocedure, indien de gewone procedure moet worden gevolgd, 130 à 150 dagen duurt. Bij een gebeurlijk administratief beroep loopt deze termijn op tot 330 dagen.

Aangezien op een dergelijk administratief beroep nooit tijdig kan worden geanticipeerd (vergunningsaanvragen voor tijdelijke activiteiten zouden al ruim een jaar op voorhand moeten worden aangevraagd om in deze tijdsmarge te voorzien) én aangezien een administratief beroep na een verleende vergunning een schorsende werking heeft, wordt de rechtszekerheid voor dergelijke éénmalige events ernstig aangetast door een (schorsend) administratief beroep tegen een verleende vergunning. Het administratief beroep zal immers zelden tot nooit tijdig behandeld kunnen worden. Een eenvoudig administratief beroep betekent alsdan een onherroepelijke streep door een gepland en en vergund event.

We stellen dan ook voor om de administratieve beroepstrap tegen eenmalige activiteiten en handelingen die vergund worden via de gewone procedure af te schaffen. Aangezien er in de gewone procedure inspraakmogelijkheden zijn, worden die door de afschaffing van de administratieve beroepstrap niet ontnomen. De toegang tot de bestuursrechter om de verleende beslissing aan te vechten (al dan niet een met een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid) blijft vanzelfsprekend ook behouden.

Advies 16: Beperk het aantal openbare onderzoeken tot één (voor dossiers waartegen geen beroep wordt aangetekend) of twee, waarbij dat tweede en laatste onderzoek betrekking heeft op de ontwerp-beslissing in beroep

Over aanvragen voor een omgevingsvergunning moet vaak een openbaar onderzoek georganiseerd worden. Tijdens dit openbaar onderzoek kan iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon zijn standpunten, opmerkingen en bezwaren over de ingediende vergunningsaanvraag indienen.

Het huidige artikel 30 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning bepaalt:
"Na het openbaar onderzoek, vermeld in artikel 23, kan de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, op verzoek van de vergunningsaanvrager, toestaan dat er wijzigingen aan de vergunningsaanvraag worden aangebracht.
Het verzoek van de vergunningsaanvrager stelt de bevoegde overheid in staat om te oordelen of de wijzigingen geen afbreuk doen aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening.
Als de bevoegde overheid toestaat dat er wijzigingen aan de vergunningsaanvraag worden aangebracht, dan wordt een openbaar onderzoek over de gewijzigde vergunningsaanvraag georganiseerd als voldaan is aan een van volgende voorwaarden:
1° de wijzigingen komen niet tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend;
2° de wijzigingen brengen kennelijk een schending van de rechten van derden met zich mee.
Als een openbaar onderzoek wordt georganiseerd over de gewijzigde vergunningsaanvraag, wint de bevoegde overheid, in voorkomend geval, het advies van de bevoegde omgevingsvergunningscommissie, vermeld in artikel 16, § 1, of de adviezen, vermeld in artikel 24, alsnog, dan wel een tweede keer in."

Het nog niet in werking getreden decreet over de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit wijzigt dit artikel 30 als volgt:
"Een aanvrager kan een aanvraag een of meer keren wijzigen via een wijzigingslus. (...)
Over de gewijzigde aanvraag wordt telkens een openbaar onderzoek georganiseerd als voldaan is aan een van de volgende voorwaarden:
1° over de oorspronkelijke of, in voorkomend geval, gewijzigde aanvraag werd een openbaar onderzoek georganiseerd en de wijzigingen komen niet louter tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend;
2° de wijzigingen hebben kennelijk een negatief gevolg voor derden;
3° de wijzigingen brengen het recht op inspraak kennelijk in het gedrang;
4° de passende beoordeling, het MER of het omgevingsveiligheidsrapport wordt toegevoegd of gewijzigd;
5° de wijzigingen voegen voor het eerst een element uit artikel 28, §1, toe.
Als een openbaar onderzoek wordt georganiseerd over de gewijzigde aanvraag, wint de bevoegde overheid of haar omgevingsambtenaar, in voorkomend geval, het advies van de bevoegde omgevingsvergunningscommissie in, of wint de bevoegde overheid of haar omgevingsambtenaar de adviezen, aangewezen bij en krachtens dit decreet, alsnog of een tweede keer in. Als met toepassing van dit artikel een screening in de zin van artikel 4.3.3, §2, van het DABM wordt toegevoegd of gewijzigd, is artikel 21, §2, van dit decreet van toepassing.".

Ook tijdens de procedure in beroep kunnen er door de aanvrager van de omgevingsvergunning wijzigingen worden doorgevoerd, die aanleiding kunnen geven tot het organiseren van één of meerdere nieuwe openbare onderzoeken.

Dit alles kan leiden tot een proliferatie aan openbare onderzoeken over hetzelfde project, en na de invoering van de modulaire omgevingsvergunning zal dit nog meer het geval zijn. We zijn van mening dat deze overbevraging van het publiek niet alleen leidt tot een overdreven administratieve overlast en een te vermijden verlenging van de doorlooptijden, maar ook tot eindeloze discussies over de vraag of een bepaalde wijziging al dan niet aanleiding moet of had moeten zijn voor een nieuwe openbaar onderzoek, met alle negatieve gevolgen van dien voor de rechtszekerheid.

Bovendien is het met de huidige regeling niet uitgesloten dat bij een eventueel juridisch beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen nog nieuwe bezwaren als middel worden opgeworpen, die door de indieners ervan nooit werden aangebracht tijdens de openbare onderzoeken. Wie een initiatief niet genegen is, heeft er zelfs belang bij om nog juridische argumenten achter de hand te houden, zodat ze via een wijziging van de aanvraag of bij het nemen van de beslissing over de vergunning niet geremedieerd worden en daardoor volop kunnen uitgespeeld worden voor de rechtbank. We zijn van mening dat met deze praktijk best komaf wordt gemaakt, door een andere organisatie van het openbaar onderzoek dan we vandaag kennen.

We stellen dan ook voor om over de aanvraag zelf nog één openbaar onderzoek te organiseren, namelijk bij aanvang van de procedure in eerste aanleg. Wijzigingen kunnen daarna nog aangebracht worden. De vergunningverlener in eerste aanleg neemt uiteindelijk een beslissing over de finale vergunningsaanvraag.

Dat er over de wijzigingen die aan de aanvraag worden aangebracht geen bijkomende openbare onderzoeken meer georganiseerd worden, leidt niet tot een beperking van de mogelijkheid van belanghebbenden om bezwaar te maken tegen die wijzigingen, omdat ze tegen de vergunning over die gewijzigde aanvraag nog administratief beroep kunnen aantekenen. Het zal dan de overheid zijn die bevoegd is om dit beroep te behandelen, om de bezwaren die daarbij worden geuit te beoordelen.

Een tweede openbaar onderzoek wordt dan desgevallend georganiseerd in het kader van de administratieve beroepsprocedure, maar dan niet over de ingediende aanvraag of het ingediende beroep, wel over de ontwerp-beslissing die de overheid die over het beroep zal beslissen heeft voorbereid. Het publiek kan dan kennis nemen van en reageren op eventuele wijzigingen die tijdens de behandeling van het beroep nog zijn aanbracht aan de aanvraag, en meteen ook kennis nemen van en reageren op de ontwerp-beslissing en de motivering ervan. Hetzelfde geldt voor de aanvrager van de vergunning, voor de verschillende adviesinstanties en voor het betrokken gemeentebestuur: ook zij kunnen in dit onderzoek reageren op de ontwerp-beslissing. De overheid die het beroep behandelt kan dan met de opmerkingen en bezwaren die in deze fase nog werden aangebracht rekening houden, en zal uiteraard moeten motiveren hoe er mee werd omgegaan. **We stellen dan ook voor om in de beroepsfase een eventueel openbaar onderzoek niet over de aanvraag en het beroep te laten gaan, maar wel over een ontwerpbeslissing.**

Ook voor "Vlaamse projecten" (de door de Vlaamse Regering limitatief aangewezen projecten waarvoor de Vlaamse Regering bevoegd is om in eerste administratieve aanleg een beslissing te nemen), waarvoor er geen mogelijkheid tot administratief beroep bestaat, worden twee openbare onderzoeken georganiseerd. Het eerste openbaar onderzoek vindt plaats bij aanvang van de procedure op basis van de aanvraag. Het tweede openbaar onderzoek wordt georganiseerd op het einde van de procedure op basis van de ontwerpbeslissing.

Dit voorstel heeft, behalve het vermijden van een opeenstapeling van openbare onderzoeken, en de garantie dat het publiek zijn mening kan geven met kennis van alle elementen in het dossier, ook het voordeel dat decretaal voorzien kan worden dat bij beroepen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitsluitend nog middelen kunnen worden aangebracht die ook reeds bij het openbaar onderzoek over de ontwerp-beslissing werden kenbaar gemaakt, en daarnaast middelen die betrekking hebben op nieuwe elementen die het resultaat zijn van het openbaar onderzoek (bijv. gewijzigde plannen, nieuwe vergunningsvoorwaarden, ...). Dat laatste geldt ook voor mensen die geen administratief beroep hebben ingesteld: zij kunnen een bezwaar indienen tegen wijzigingen die voor hen nadelig zijn, maar ze kunnen enkel een beroep instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en middelen ontwikkelen tegen wijzigingen waarbij zij een voldoende persoonlijk belang kunnen aantonen.

Elke betrokken partij legt in deze fase al zijn kaarten op tafel: de aanvrager, de overheid die beslist over het beroep én iedereen die zich mogelijk geschaad voelt in zijn belangen. Wie iets achter houdt, verspeelt zijn kansen om hiermee nog op de proppen te komen bij een eventuele juridische betwisting. We gaan hier verder op in, in ons Advies 20 (Voer een verstandig geoptimaliseerde regel "geen bezwaar, geen beroep" in).

Wat het openbaar onderzoek betreft, stellen we verder voor:

- **dat de inhoud van de bezwaren voor de aanvrager zichtbaar is in het loket, zodat deze niet langer moeten worden opgevraagd in het kader van openbaarheid van bestuur.**

- **om in het Omgevingsloket niet langer de eenvoudige mogelijkheid te bieden om bezwaren in te dienen zonder dat de persoonsgegevens van de bezwaarindiener mogen bekend gemaakt worden aan de indiener van de vergunningsaanvraag – dit met oog op de oplossingsgerichte dialoog tussen beiden die bij "anoniem indienen" onmogelijk kan plaats vinden. Een uitzondering hierop kan worden gemaakt als de bezwaarindiener gemotiveerd aannemelijk maakt dat het bekend worden van zijn identiteit bij de vergunningsaanvrager of bij derden zijn belangen ernstig kan schaden.**

- **om de standpunten, opmerkingen en bezwaren in het openbaar onderzoek niet langer allemaal onder de negatieve benaming "bezwaarschrift" te laten indienen, aangezien ze uiteraard ook constructieve voorstellen kunnen inhouden en zelfs een positieve beoordeling van het beoogde project kunnen inhouden. Een betere en neutrale benaming kan bijvoorbeeld "inspraakreactie" zijn.**

Advies 17: Geef bijzondere bewijswaarde aan wetenschappelijke studies uitgevoerd door erkende deskundigen

Bij bepaalde vergunningsaanvragen wordt opgelegd dat wetenschappelijke studies worden uitgevoerd, zoals milieueffectrapporten, passende beoordelingen, hydrologische studies, MOBERs … Deze studies worden opgesteld door erkende deskundigen, waarbij de voorwaarden (opleiding, ervaring, naleving codes van goede praktijk) om erkend te worden en te blijven bepaald zijn in het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu (VLAREL). Dit besluit bepaalt ook dat de erkenning door de overheid geschorst of opgeheven kan worden, onder meer wanneer wordt vastgesteld dat de voorwaarden om erkend te zijn geschonden worden, of wanneer foutieve resultaten worden vastgesteld bij de monsternemingen, metingen, beproevingen of analyses.

Specifiek wat de MER-deskundigen en MER-coördinatoren betreft, wordt hun onafhankelijkheid ten opzichte van de initiatiefnemer en van het onderzochte project gewaarborgd: *"De erkende MER-coördinator en de deskundigen mogen geen persoonlijk belang hebben bij de realisatie van het voorgenomen plan, programma, project of de alternatieven ervoor. Ze voeren hun opdracht volledig onafhankelijk uit."* (artikel 4.5.1. §1 van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, vanaf 1/12/2025 artikel 4.5.1, §2 DABM).

Datzelfde decreet (artikel 4.3.8 §2 DABM, vanaf 1/12/2025 artikel 4.4.7 DABM) bepaalt ook nog dat het milieueffectenrapport inhoudelijk onderzocht wordt, en vervolgens al dan niet goedgekeurd, door de Vlaamse diensten die bevoegd zijn voor het leefmilieu.

Wat betreft de passende beoordeling, die conform artikel 36 § 3 van het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu moet opgemaakt worden, geldt dan weer dat deze, als geen milieueffectenrapport moet opgemaakt worden, voor advies moet voorgelegd worden aan de administratie die bevoegd is voor natuurbehoud.

We zijn van mening dat deze door erkende deskundigen uitgevoerde en geattesteerde wetenschappelijke studies, die in het geval van de milieueffectrapporteringen en de passende beoordeling ook nog eens onderzocht worden door de bevoegde Vlaamse administratie, meer juridische waarde moeten krijgen dan nu het geval is. Dit geldt voor alle wetenschappelijke studies, rapporten en toetsen (waaronder ook de VEN-toets en de natuurtoets) die worden opgesteld door een erkende deskundige.

Vandaag worden ze al te vaak, door deelnemers aan openbaar onderzoek over vergunningsdossiers en door indieners van beroepen tegen vergunningsbeslissingen, in twijfel getrokken zonder wetenschappelijk onderbouwde tegenbewijzen, wat leidt tot vertragingen en rechtsonzekerheid.

Daarom stellen we voor dat dergelijk studiewerk enkel nog betwist kan worden op basis van objectieve en concrete bewijzen die het vermoeden van deugdelijkheid ervan weerleggen. Wie een studie wil aanvechten, moet dit dus grondig onderbouwen met feiten.

We adviseren dan ook om volgend artikel op te nemen in het Decreet betreffende de omgevingsvergunning:

"Bijzondere bewijswaarde van wetenschappelijke rapporten
§1. Een door een erkende deskundige, zoals bedoeld in het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu, opgestelde en ondertekende studie heeft bijzondere bewijswaarde in het vergunningsproces, voor zover dit onderzoek betrekking heeft op het domein van de categorie waarvoor deze deskundige erkend is.
§2. Een door een erkende MER-deskundige, zoals bedoeld in het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu, milieueffectenrapport dat werd goedgekeurd door de bevoegde overheid in overeenstemming met Titel IV van het Decreet algemene bepalingen milieubeleid, heeft bijzondere bewijswaarde in het vergunningsproces.
§ 3. Een door een erkende deskundige in de discipline biodiversiteit, zoals bedoeld in het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu, opgestelde passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 36 ter van het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, heeft bijzondere bewijswaarde in het vergunningsproces.
§4. Op diegene die de inhoud, conclusies of deugdelijke motivering betwist van een rapport zoals bedoeld in §1, §2 of § 3 van dit artikel, rust de bewijslast om, aan de hand van objectieve, controleerbare en onderbouwde gegevens, aan te tonen dat:
1° het rapport manifeste fouten bevat, of
2° de daarin vervatte beoordeling onvoldoende is om de mogelijke significante effecten op het milieu te kunnen uitsluiten."

We voegen hier nog aan toe dat, gezien onze voorstellen met betrekking tot het openbaar onderzoek over de ontwerp-beslissing in administratief beroep (zie ons Advies 17), en over de invoering van de regel "geen bezwaar, geen beroep" (zie ons Advies 20) eventuele opmerkingen of bezwaren over de kwaliteit van de wetenschappelijke rapporten, gemaakt zullen moeten worden uiterlijk in het kader van de administratieve beroepsprocedure. Het zal dan niet meer mogelijk zijn om pas tijdens een eventuele juridische beroepsprocedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen de waarde van deze rapporten nog te betwisten. Wel zullen uiteraard belanghebbenden aan de Raad kunnen vragen om te beoordelen of de overheid die over de vergunning in beroep heeft beslist, de geformuleerde opmerkingen en bezwaren in voldoende mate onderzocht heeft.

Advies 18: Voorzie voldoende personeelscapaciteit bij de vergunningverlenende en adviserende overheden

Het behandelen van de tienduizenden vergunningsaanvragen die in Vlaanderen jaarlijks worden ingediend, is mensenwerk. Als er hiervoor onvoldoende personeelsleden worden ingezet, of als de beschikbare personeelsleden ondoelmatig ingezet worden, dreigt dit leiden tot te lange doorlooptijden, tot gebrek aan tijd om het nodige overleg te voeren en om oplossingsgericht te werk te gaan, tot onzorgvuldigheden en fouten in de loop van de vergunningsprocedure, tot inhoudelijke slordigheden en tot te zwak gemotiveerde beslissingen.

Dit probleem doet zich vandaag voor op de verschillende overheidsniveaus die bevoegd zijn om te beslissingen over de vergunningen, maar ook bij verschillende adviesinstanties.

Al te vaak is het gevolg hiervan dat er beroepen worden ingediend en dat procedures opnieuw moeten doorlopen worden, waardoor het capaciteitsprobleem zichzelf versterkt.
Dit is een vicieuze cirkel die doorbroken moet worden.

Het is de overheid die de vergunningsplicht oplegt aan burgers, bedrijven en organisaties, dus is het ook de overheid die zich zó moet organiseren dat ze vergunningsaanvragen tijdig en correct kan afhandelen, en daarbij klantgericht en oplossingsgericht te werk gaan.

Het is uiteraard aan de beleidsverantwoordelijken en het management van de betrokken overheidsdiensten om hiertoe de nodige budgettaire en organisatorische keuzes te maken, maar we willen alvast deze suggesties meegeven:

- **Heroverweeg regelmatig de lijst van vrijgestelde handelingen, en breid die uit waar de vergunningsplicht geen meerwaarde heeft.** We verwijzen in dit verband naar ons Advies 36: Heroverweeg regelmatig de lijst van vrijgestelde handelingen, en breid die uit waar de vergunningsplicht geen meerwaarde heeft.

- **Investeer in permanente vorming van en goede informatiedeling met omgevingsambtenaren, zodat maximaal vermeden wordt dat fouten die leiden tot vernietigingen van vergunningsbeslissingen, later nogmaals gemaakt worden.**

- **Verhoog de bedragen van de dossiertaksen (momenteel 500 euro voor het indienen van een vergunningsaanvraag in eerste aanleg bij de Vlaamse Regering of de gewestelijke omgevingsambtenaar, en 100 euro voor het indienen van andere vergunningsaanvragen en voor het indienen van administratieve beroepen) tot de bedragen die ze zouden zijn als ze sinds de invoering ervan geïndexeerd zouden zijn, en indexeer ze verder in de toekomst** (dit vergt een aanpassing van artikel 12 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning).

- **Investeer de opbrengst van deze taksen integraal in de capaciteit en de goede werking van de overheidsdiensten die de vergunningsaanvragen behandelen.**

- **Investeer in de nodige ICT-middelen (hardware en software, met inbegrip van artificiële intelligentie), die aan de overheidsdiensten die met de behandeling van vergunningsdossiers belast zijn, toelaten om sneller, efficiënter te werken, fouten te vermijden en procedures vlotter te doen verlopen.**

- **Laat toe dat gemeentebesturen die tijdelijk (door afwezigheid of openstaande vacature) niet over een omgevingsambtenaar beschikken, beroep kunnen doen op de omgevingsambtenaar van een ander gemeentebestuur, zonder dat ze daarvoor een intergemeentelijk samenwerkingsverband moeten opzetten.** Dit vergt een aanpassing van artikel 9 § 1 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning, dat nu bepaalt: *"Iedere gemeente wijst bij gemeenteraadsbeslissing minimaal één gemeentelijke omgevingsambtenaar aan. De gemeente kan daarvoor een beroep doen op eigen personeel of op personeel van een intergemeentelijk samenwerkingsverband."* Op die manier kan vermeden worden dat de algemeen directeur of een ander personeelslid van de gemeente er de functie van omgevingsambtenaar moet bij nemen.

- **Laat dat toe dat de bevoegdheid om over de verschillende procedurestappen van de behandeling van een vergunningaanvraag (ontvankelijk- en volledigheidsverklaring, advisering, administratieve lus, ...) te beslissen, gedelegeerd kan worden aan andere personeelsleden dan de omgevingsambtenaar.**

- **Investeer in audits die uitgevoerd worden bij de overheidsdiensten die vergunningsdossiers behandelen, detecteer en objectiveer op die manier mogelijke capaciteits- en kwaliteitsproblemen, en geef de nodige opvolging aan de aanbevelingen die uit deze audits voortvloeien.**

Advies 19: Herzie de omschrijving van de criteria om een vergunningsaanvraag te toetsen aan de "goede ruimtelijke ordening"

Artikel 4.3.1 §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening luidt vandaag als volgt:
"De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen :
1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;
2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:
a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in punt 1° ;
b) de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement voor zover:
1) de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving;
2) de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is;
3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven. Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan gemotiveerd beslissen dat bepaalde voorschriften van verkavelingen ouder dan vijftien jaar, zoals bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, 1°, c), of voorschriften van bijzondere plannen van aanleg ouder dan vijftien jaar, waarvan op grond van artikel 4.4.9/1 op rechtsgeldige wijze kan worden afgeweken, nog steeds de criteria van goede ruimtelijke ordening weergeven.
De Vlaamse Regering kan, thematisch of gebiedsspecifiek, integrale ruimtelijke voorwaarden bepalen, ter beoordeling van de inpassing van welbepaalde handelingstypes, of van handelingen in specifieke gebieden, in een goede ruimtelijke ordening, onverminderd strengere planologische voorschriften of verkavelingsvoorschriften."

In de loop van de voorbije jaren zijn aan dit artikel, gelet op veranderende inzichten in het omgevingsbeleid (bouwshift, streven naar vrijwaring van de open ruimte, verdichting en ruimtelijk rendement) verschillende wijzingen aangebracht. Het resultaat hiervan is een typisch voorbeeld van aanbouwregelgeving, waarbij opeenvolgende decreetswijzigingen eerst de "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen" toevoegden als deel van de goede ruimtelijke ordening, en vervolgens de "verhoging van het ruimtelijk rendement". Beide waren nuttige toevoegingen, maar de manier waarop ze in een bestaand artikel bijgeplaatst werden, leidt tot een zeer complexe regel, die bovendien verschillend wordt toegepast in de praktijk van de vergunningverlening.

Het verwijt dat overheden bij het verlenen van omgevingsvergunningen de criteria van de "goede ruimtelijke ordening" niet deugdelijk zouden toegepast hebben komt ook vaak voor in juridische beroepen en in de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Er heerst hierover grote onzekerheid.

We stellen dan ook voor om dit artikel in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening te herschrijven, en meer leesbaar en eenvoudiger te maken. We doen volgende suggestie:

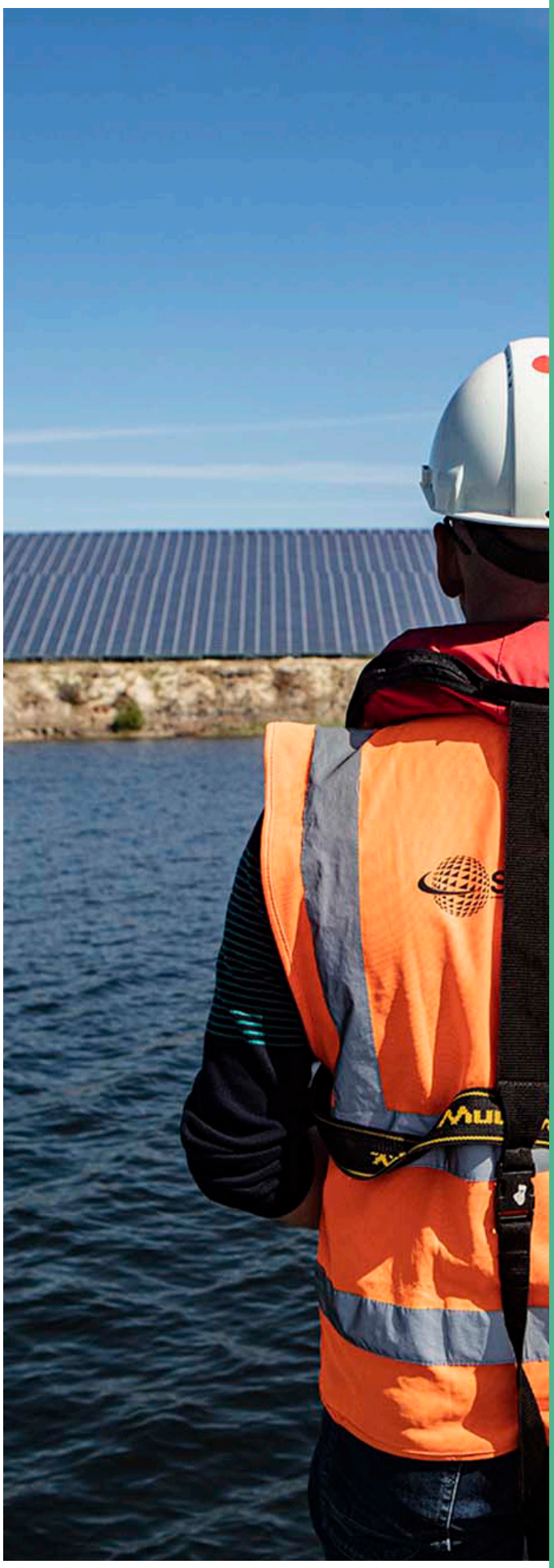
"Bij het beoordelen van de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening, kan het bestuur de kwaliteiten van het aangevraagde toetsen aan de volgende criteria, voor zover relevant in het licht van het voorwerp van de aanvraag, en weegt het de resultaten van die toetsingen indien nodig tegen elkaar af rekening houdend met de doelstellingen van artikel 1.1.4 en de integrale maatschappelijke afweging bedoeld in artikel X van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning [= het artikel inzake de integrale maatschappelijke afweging dat ingevoegd wordt op grond van advies 13]:

- *de functionele inpasbaarheid*
- *de vlotte en veilige mobiliteit*
- *het zuinige ruimtegebruik en het ruimtelijk rendement*
- *de bijdrage aan de vrijwaring van de open ruimte en aan het kernversterkend beleid*
- *de ruimtelijk-visuele inpasbaarheid*
- *de cultuurhistorische inpasbaarheid*
- *de inpasbaarheid in de natuurlijke omgeving*
- *het vermijden van hinder en vermindering van gebruiksgemak voor omwonenden*
- *de impact op de volksgezondheid*
- *de impact op de veiligheid.*

Indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in het vorige lid, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven. Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan gemotiveerd beslissen dat bepaalde voorschriften van verkavelingen ouder dan vijftien jaar, zoals bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, 1°, c), of voorschriften van bijzondere plannen van aanleg ouder dan vijftien jaar, waarvan op grond van artikel 4.4.9/1 op rechtsgeldige wijze kan worden afgeweken, nog steeds de criteria van goede ruimtelijke ordening weergeven.

De Vlaamse Regering kan, thematisch of gebiedsspecifiek, integrale ruimtelijke voorwaarden bepalen, ter beoordeling van de inpassing van welbepaalde handelingstypes, of van handelingen in specifieke gebieden, in een goede ruimtelijke ordening, onverminderd strengere planologische voorschriften of verkavelingsvoorschriften."

Door het schrappen van de bepaling dat de vergunningverlenende overheid rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand, is het niet langer nodig om te verduidelijken dat ook rekening kan worden gehouden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en de bijdrage aan de verhoging van het ruimtelijk rendement. Deze beleidsmatig gewenste ontwikkelingen leiden in de praktijk vaak tot betwistingen. Bij juridische beroepen tegen vergunningsbeslissingen wordt soms opgeworpen dat er geen rekening werd gehouden met dergelijke teksten die de beleidsmatig gewenste ontwikkeling min of meer omschrijven, maar waarvan het nooit de bedoeling van het bestuur is geweest om ze bij het beoordelen van vergunningsaanvragen te hanteren. Langs de andere kant worden beleidsmatig gewenste ontwikkelingen soms ingezet als quasi verordenende documenten die vervolgens door de rechter worden vernietigd of onwettig verklaard. Concrete normatieve regels horen namelijk niet thuis in een beleidsplan, maar enkel in een stedenbouwkundige verordening of in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit alles leidt tot rechtsonzekerheid, die kan weggenomen worden door de verwijzing naar 'de in de omgeving bestaande toestand' en naar 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' te schrappen uit artikel 4.3.1, §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.



© Departement Omgeving

Rechtspraak over omgevingsvergunningen die zorgt voor oplossingen

In een rechtsstaat kunnen burgers zich met juridische middelen verweren tegen overheidsbeslissingen waardoor ze zich benadeeld voelen. Dat geldt ook voor de beslissingen die genomen worden over omgevingsvergunningen: zowel wie vindt dat de vergunning die hij heeft aangevraagd onterecht geweigerd werd, als wie vindt dat zijn belangen geschaad worden door het toekennen van een omgevingsvergunning aan iemand anders, heeft het recht om de zaak voor te leggen aan de rechtbank.

In Vlaanderen is dit rechtscollege sinds 2009 de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Deze Raad doet als administratief rechtscollege, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van:

- vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afgeven of weigeren van een vergunning;
- registratiebeslissingen, zijnde bestuurlijke beslissingen waarbij een constructie als “vergund geacht” wordt opgenomen in het vergunningenregister of waarbij een dergelijke opname geweigerd wordt;
- aktenames van meldingen.

We stellen vast dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen sinds zijn oprichting en ondanks een beperkt budget een bijzondere vooruitgang heeft geboekt, zowel wat betreft de kwaliteit van de rechtspraak in een complexe en voortdurend veranderende rechtstak als het omgevingsrecht, als wat betreft de snelheid waarmee over zaken die aan de Raad worden voorgelegd uitspraak wordt gedaan.

Ook wat betreft de digitalisering van de procedure voor de Raad werden al belangrijke stappen vooruit gezet.

Toch zorgen heel wat procedures die voor de Raad worden gevoerd, en de uitkomsten ervan, voor frustraties bij zowel betrokken partijen als de publieke opinie:

- Projecten waarvoor een groot maatschappelijk draagvlak bestaat en/of die essentieel zijn voor de noodzakelijke transformaties in onze economie en omgeving (energietransitie, klimaat, blue deal, ...) stuiten regelmatig op de vernietiging van hun vergunning, om redenen die niet altijd goed begrepen worden of die als formalistisch worden ervaren.

- De vraag wordt vaak gesteld of er, in het zoeken naar een evenwicht tussen een vlotte vergunningsprocedure en de rechtsbescherming van de verschillende belanghebbenden, geen andere oplossing kan gevonden worden dan het volledig vernietigen van de vergunning en dus het (ministens geheel of gedeeltelijk) hernemen van de administratieve procedure.

- Arresten van de Raad zijn ook vaak geen finale oplossing voor het geschil, maar een tussenstap in een vergunningsprocedure die vaak al lang duurt en na het arrest nog veel langer dreigt te duren.

- Ten slotte hebben een aantal mediareportages waarin bericht wordt over juridische procedures die aangespannen worden (of waarmee gedreigd wordt) met oog op geldgewin door het sluiten van een dading, de reputatie van de "vergunningsbetwistingen" geen goed gedaan.

De voorstellen die we hieronder doen, hebben tot doel om aan deze problemen te verhelpen, en om van de rechtsbescherming een sterk punt te maken in het Vlaamse vergunningenstelsel.

Advies 20: Voer een verstandig geoptimaliseerde regel "geen bezwaar, geen beroep" in

Met het Decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, van 8 december 2017, werd in Vlaanderen de regel "geen bezwaar, geen beroep", ook bekend als de attentieplicht, ingevoerd. Het kwam er op neer dat iemand maar administratief beroep kan instellen, als hij tijdens het openbaar onderzoek een standpunt, opmerking of bezwaar heeft ingediend – enkele uitzonderingen te na gelaten.

In de toelichting bij het ontwerp van decreet, werd de invoering van deze regel als volgt verantwoord:
"Met de voorwaarde dat een standpunt, opmerking of bezwaar moet zijn ingediend alvorens men administratief beroep kan aantekenen, worden volgende doelstellingen of principes nagestreefd:
1. een doelmatige besluitvorming: in dit kader is het van belang dat gegevens, argumenten en bewijs in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure naar voren worden gebracht;
2. de beginselen van behoorlijk burgerschap: deze houden onder meer in dat wie nalaat zijn rechten (tijdig) te doen gelden, bezwaarlijk later met goed gevolg een schending van die rechten kan aanklagen;
3. een snellere rechtszekerheid: het aantal administratieve beroepen – en bijgevolg ook het aantal beroepen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen - zal dalen. De vergunninghouder bekomt bij gebrek aan bezwaren bijgevolg sneller rechtszekerheid.
4. een uniformisering met de procedurele trechter die is voorzien t.a.v. de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Immers, om een ontvankelijke beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen in te stellen, is momenteel vereist dat de verzoeker het administratief beroep heeft uitgeput. Ook ten aanzien van de toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt dus voorzien in een procedurele trechter. Wie geen administratief beroep heeft ingesteld, kan geen beroep voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen inleiden. De vereiste dat bezwaar moet zijn ingediend om administratief beroep aan te tekenen, sluit hierbij aan, in een vroegere fase van de vergunningsprocedure.
Het beschermingsniveau wordt hiermee niet aanzienlijk verminderd. Het staat iedereen nog steeds vrij om administratief beroep aan te tekenen (en naderhand beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen). Alleen zal hij/zij daartoe ook een standpunt, opmerking of bezwaar hebben moeten ingediend. Deze mogelijkheid wordt op afdoende wijze bekend gemaakt/aangeplakt, en staat open voor iedereen. Bovendien worden een aantal uitzonderingsgevallen voorzien waarop de burger die geen bezwaar heeft ingediend zich kan beroepen om alsnog administratief beroep aan te tekenen. Eenzelfde trechter is reeds langer voorzien t.a.v. het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen: een beroep is daar slechts ontvankelijk als voorafgaandelijk de mogelijkheid van administratief beroep werd uitgeput".

Echter, met arrest 46/2019 van 14 maart 2019 vernietigde het Grondwettelijk Hof de artikelen uit dit decreet waarmee de regel "geen bezwaar, geen beroep" werd ingevoerd. Het Hof hanteerde daarbij volgende overweging:
"De bestreden bepalingen voorzien weliswaar in uitzonderingen voor het geval dat het beroep is ingegeven door een wijziging aan de vergunningsaanvraag, aangebracht na het openbaar onderzoek, wegens een in de bestreden vergunning opgelegde bijzondere milieuvoorwaarde, in het geval van een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, of wegens een in de bestreden vergunning opgelegde voorwaarde, in het geval van een andere omgevingsvergunning, of indien kan worden aangetoond dat het betrokken publiek wegens specifieke omstandigheden in de onmogelijkheid was om een standpunt, opmerking of bezwaar in te dienen tijdens het openbaar onderzoek. Die uitzonderingen waarborgen echter niet dat de leden van het betrokken publiek, die pas in het

kader van de bekendmaking van de uitdrukkelijk gemotiveerde beslissing genomen in eerste of laatste administratieve aanleg gewezen worden op elementen van de aanvraag die voor hen nadelige gevolgen kunnen hebben, voldoende toegang hebben tot respectievelijk de administratieve beroepsprocedure en het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.
Bovendien waarborgen die uitzonderingen evenmin de toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen voor de leden van het betrokken publiek die pas in het kader van de bekendmaking van de vergunningsbeslissing kennis krijgen van de schending van rechtsregels of algemene rechtsbeginselen die voor hen nadelige gevolgen kan hebben, en die tot de vernietiging van de beslissing kan leiden."

Het gevolg van deze vernietiging is niet alleen dat personen die niet hebben deelgenomen aan het openbaar onderzoek nadien nog steeds administratief en vervolgens juridisch beroep kunnen instellen tegen een vergunningsbeslissing. Ze leidt er ook toe ook dat wie administratief beroep indiende later voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen nog andere middelen kan aanbrengen die noch in het openbaar onderzoek, noch in de administratieve beroepsprocedure naar voor gebracht werden. Dit laatste is problematisch, omdat dit beroep-indieners die louter uit zijn op de vernietiging van de vergunning en de annulering van het project waarvoor die vergunning werd aangevraagd, ertoe aanzet om hun sterkste juridische argumenten achter de hand te houden, en ze pas tijdens de juridische beroepsprocedure uit te spelen. Het leidt er ook toe dat problemen niet in een tijdig stadium, namelijk tijdens de administratieve beroepsprocedure, geremedieerd kunnen worden, hetzij door de aanvrager van de vergunning, hetzij door de overheid.

We stellen dan ook voor om de attentieplicht in een geoptimaliseerde versie opnieuw in te voeren, en wel op een manier die de toets van de Grondwet en de internationale verdragen die de toegang tot de rechter waarborgen, kan doorstaan. Dit voorstel moet worden samen gelezen met ons voorstel om in het kader van de administratieve beroepsprocedure een tweede openbaar onderzoek te organiseren over de ontwerp-beslissing (zie ons Advies 16: Beperk het aantal openbare onderzoeken tot één (voor dossiers waartegen geen beroep wordt aangetekend) of twee, waarbij dat tweede en laatste onderzoek betrekking heeft tot de ontwerp-beslissing in beroep).

Het voorstel dat we doen, is het volgende:

- Er worden geen beperkingen toegevoegd aan het instellen van een administratief beroep tegen vergunningsbeslissingen: ook wie in het openbaar onderzoek over de aanvraag geen bezwaren of opmerkingen heeft ingediend, kan een dergelijk beroep instellen.

- Zoals vandaag het geval is staat beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen alleen open voor wie tegen een voor hem nadelige beslissing eerst een administratief beroep heeft ingesteld bij de bevoegde overheid, voor zover het nalaten om administratief beroep aan te tekenen aan de betrokkene verwijtbaar is. Uitzondering op deze regel geldt uiteraard voor de vergunningsdossiers waarvoor de Vlaamse regering bevoegd is en waartegen geen administratief beroep mogelijk is.

- Beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen staat, bovendien, alleen open voor wie tijdens het openbaar onderzoek over de ontwerp-beslissing (in administratief beroep), bezwaren geformuleerd heeft tegen de ontwerp-beslissing.

- Tijdens een procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen kunnen alleen middelen worden aangevoerd die eerder als bezwaar werden geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek over de ontwerp-beslissing.

- Deze beperkingen, inzake beroepsindieners en beroepsargumenten, gelden niet als er argumenten te vinden zijn in de definitieve beslissing, die nog niet in de ontwerp-beslissing waren opgenomen, bijvoorbeeld voorwaarden die toegevoegd of geschrapt werden na het openbaar onderzoek over de ontwerp-beslissing. Ze gelden evenmin als een ontwerp-weigering resulteert in een vergunning of omgekeerd. Ze gelden vanzelfsprekend ook niet als over de aanvraag geen openbaar onderzoek werd gehouden.

We stellen verder voor om deze regels van toepassing te maken voor alle partijen: het betrokken publiek, de aanvrager van de vergunning, de gemeentelijke en provinciale overheden, de adviesinstanties en het Departement Omgeving.

Advies 21: Zorg voor een snellere rechtspraak over vergunningsbetwistingen, maar zonder voorkeursbehandelingen voor bepaalde dossiers

We staan achter het voornemen in het regeerakkoord om de gemiddelde doorlooptijd van een standaarddossier voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen verder in te korten van twaalf naar negen maanden. We bepleiten dat daartoe de nodige maatregelen worden genomen en dat indien nodig de personeelscapaciteit bij de Raad versterkt wordt.

Om de doorlooptijden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen in te korten, stellen we voor om het volume van de verzoekschriften en de andere schriftelijke nota's in te perken tot bijvoorbeeld maximaal dertig bladzijden. Soortgelijke beperkingen gelden vandaag reeds bij andere rechtscolleges, onder meer bij het Europees Hof van Justitie.

We zijn er geen voorstander van om bepaalde dossiers "van maatschappelijk belang" een voorrangsbehandeling te geven in de behandeling ervan door de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Ten eerste gaat dit onvermijdelijk gepaard met een langere wachttijd voor andere dossiers en voor de partijen die daar belang bij hebben, en die eerder dan de "voorgetrokken" dossiers in behandeling waren genomen.

Ten tweede lijkt het ons moeilijk doenbaar om tot criteria te komen die verantwoorden waarom een dossier al dan niet voorrang verdient te krijgen: gaat het om het statuut van de aanvrager (overheid, onderneming, vereniging of particulier), om de aard van het project (openbare werken, nutsvoorziening, industriële investering, woonvoorziening, ...) of om de impact ervan (op de tewerkstelling, op de mobiliteit, op de landsverdediging, op de energie- of voedselvoorziening, op Europa's autonomie voor kritieke grondstoffen ...)? De discussies hierover dreigen eindeloos te worden en naargelang de actualiteit dreigt de lijst van prioritaire projecten voortdurend te worden aangepast.

Als er al prioriteiten moeten bepaald worden bij de behandeling van de dossiers door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, lijkt het ons beter om deze aan de management-autonomie van de rechtbank over te laten dan hierover rechtsregels uit te vaardigen.

Advies 22: Zorg voor een onmiddellijke kennisgeving van beroepen aan de vergunninghouder

Artikel 58 van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges bepaalt:
"Gelijktijdig met de indiening van het verzoekschrift stuurt de verzoeker een afschrift van het verzoekschrift ter informatie aan de verweerder en in voorkomend geval aan de begunstigde van de bestreden beslissing."

Het naleven van deze verplichting is van groot belang voor de rechtszekerheid. Immers, als de vergunninghouder er niet van op de hoogte is dat de vergunning juridisch wordt aangevochten, zal hij nietsvermoedend met de uitvoering van de vergunde werken beginnen, met alle problemen en kosten van dien om ze nadien weer stil te leggen.

We stellen vast dat het regelmatig gebeurt dat deze verplichting door de indiener van het beroep niet wordt nageleefd, en dat de vergunninghouder pas geruime tijd later op de hoogte gebracht wordt van het vernietigingsberoep.

We stellen dan ook voor om van de vereiste tot gelijktijdige kennisgeving van het beroep aan de vergunninghouder een ontvankelijkheidsvereiste voor het beroep te maken. Het leveren van het bewijs van deze gelijktijdige kennisgeving is niet altijd mogelijk meteen bij de indiening van het beroep, zodat dit bewijs desgevallend ook later kan worden geleverd.

Bovendien vinden we het aangewezen om deze gelijktijdige betekening te laten verlopen via het Omgevingsloket.

Advies 23: Voeg geen technische of wetenschappelijke ondersteuning toe aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen

Artikel 16 van het Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges laat nu reeds toe dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen op eigen initiatief of op verzoek van een partij, deskundigen hoort. We stellen vast dat van deze mogelijkheid weinig gebruikt gemaakt wordt.

We zijn van mening dat het niet aangewezen is om bijkomende technische of wetenschappelijke expertise, bijvoorbeeld als "lekenrechters", toe te voegen aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het moet juist de bedoeling zijn om technische en wetenschappelijke discussies buiten de rechtszaal te houden, en volop aan bod te laten komen in de vergunningsprocedure zelf. Wie met wetenschappelijke argumenten de vergunningsbeslissing wil aanvechten, moet dat doen tijdens de administratieve beroepsprocedure, ten laatste tijdens het openbaar onderzoek over de ontwerp-beslissing die we voorstellen in ons Advies 16 (Beperk het aantal openbare onderzoeken tot één, voor dossiers waartegen geen beroep wordt aangetekend) of twee, waarbij dat tweede en laatste onderzoek betrekking heeft tot de ontwerp-beslissing in beroep).

Het komt de overheid die beslist (zowel in eerste aanleg als in beroep) toe om de technische en wetenschappelijke opmerkingen die geformuleerd worden, inhoudelijk te onderzoeken en te motiveren hoe er rekening mee werd gehouden bij het nemen van de beslissing. De rol van de rechter is niet om dit werk over te doen, maar om bij betwisting te oordelen of dit op een ernstige manier werd gedaan en gemotiveerd. We verwijzen hier ook naar ons Advies 17: Geef bijzondere bewijswaarde van wetenschappelijke studies uitgevoerd door erkende deskundigen en ons Advies 27: Maak duidelijk dat waar het bestuur beslissingsruimte heeft om een vergunning al dan niet te verlenen, de rechter het gebruik van die ruimte alleen terughoudend kan toetsen.

Advies 24: Onderwerp de toegang tot de beroepsprocedures (opnieuw) aan redelijke beperkingen

Het Decreet betreffende de omgevingsvergunning bepaalt dat wie behoort tot het "betrokken publiek" een administratief beroep, en vervolgens een juridisch beroep bij de bestuursrechter kan instellen tegen een beslissing over een omgevingsvergunning. Het decreet (artikel 2, 1°) definieert "betrokken publiek" als volgt: *"elke natuurlijke persoon of rechtspersoon alsook elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de afgifte of bijstelling van een omgevingsvergunning of van vergunningsvoorwaarden, waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten, geacht worden belanghebbende te zijn".*

Deze omschrijving van "het betrokken publiek" is gealigneerd op de terminologie die gebruikt wordt in het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, beter bekend als het Verdrag van Aarhus. Volgens artikel 2, 5° van het Verdrag van Aarhus wordt onder "het betrokken publiek" verstaan: *"het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn"*. In ons rechtsbestel hebben de bepalingen van dit verdrag voorrang op de regels van intern recht, en worden de door het Verdrag geboden garanties overigens op grond van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof verondersteld deel uit te maken van de door titel II van de Grondwet aan de Belgen gewaarborgde rechten. De bepalingen van het Verdrag van Aarhus werden ook geïncorporeerd in het EU-recht, aangezien de Europese Unie partij is bij het verdrag en dit heeft omgezet in specifieke richtlijnen en verordeningen, zoals de Aarhus-richtlijn (Richtlijn 2003/4/EG) en de Aarhus-verordening (Verordening (EU) 2021/1767).

De praktijk heeft geleerd dat de zeer ruime omschrijving van het belang uit het Verdrag van Aarhus heeft geleid tot uitwassen, waaraan de vergunningverlenende overheden en de rechtscolleges geen halt kunnen toeroepen.

Naar Belgisch recht werd steeds als principe gehanteerd dat burgers en verenigingen slechts in rechte kunnen treden om hun persoonlijk belang te behartigen. Niet toegelaten is de *"actio popularis"*, waarbij een individu of een vereniging optreedt in naam van de hele bevolking en zich daarbij beroept op het algemeen belang. In dat geval dreigen de beroepsprocedures immers overbelast te worden, stijgt het risico dat beroepsprocedures systematisch ingezet worden als drukkingsmiddel, of dat de rechtscolleges geïnstrumentaliseerd worden om het milieubeleid te sturen.

Het Verdrag van Aarhus heeft gaandeweg geleid tot de uitholling van dit principe:

- Zo brengt de wijze waarop het Grondwettelijk Hof (arrest nr. 92/2021 van 17 juni 2021) meent het grondrecht op toegang tot de rechter te moeten invullen, met zich mee dat ook louter commerciële nadelen een voldoende belang vormen. Om een belang aan te tonen wordt thans geen onderscheid gemaakt naargelang de aard van de vereiste hinder of nadelen. Nu zowel rechtstreekse als onrechtstreekse hinder of nadelen kunnen volstaan, gaat het Hof ervan uit dat ook commerciële nadelen kunnen volstaan. Deze rechtspraak creëert in de praktijk een vermoeden van een belang wanneer handelaars de vergunningen van hun concurrenten aanvechten, op voorwaarde dat ze een vestiging in de (ruime) omgeving hebben.

- In het algemeen wordt de belangvereiste van natuurlijke personen en rechtspersonen uitermate ruim geïnterpreteerd. Het volstaat op grond van de in de Vlaamse regelgeving geïncorporeerde verdragstekst dat de verzoeker op één of andere wijze aannemelijk maakt gevolgen te ondervinden of 'waarschijnlijk' te ondervinden. Telkens ontstaat dan een nauwelijks weerlegbaar vermoeden dat de betrokkene over een belang beschikt, waarbij dat belang in de praktijk inmiddels tot op zeer ruime afstanden quasi automatisch aanvaard wordt. In de zeldzame gevallen dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het alsnog aandurft om een beroep als onontvankelijk wegens gebrek aan belang te verwerpen, volgt niet zelden een cassatie van het arrest.

- Verder wordt de belangvereiste voor leefmilieuverenigingen zeer ruim geïnterpreteerd en komt ze de facto neer op de mogelijkheid tot het instellen van een actio popularis door deze verenigingen. De wijze waarop de belangvereiste in de rechtspraak wordt geïnterpreteerd brengt met zich mee dat een rechtspersoon (vzw) die op zeer algemene wijze en zonder geografische beperking de bevordering van het milieu, klimaat en/of natuur tot statutair doel heeft, reeds een voldoende belang heeft om een vernietigingsberoep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen in te stellen tegen een omgevingsvergunning, zonder dat aangetoond moet worden dat de rechtspersoon gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt, of zonder dat het territoriale werkingsgebied van de rechtspersoon beperkt moet zijn tot een welbepaald geografisch gebied (bijvoorbeeld een bepaald natuurgebied) ten aanzien waarvan de bestreden omgevingsvergunning gevolgen heeft. Om een beroep te kunnen instellen tegen eender welke omgevingsvergunning in Vlaanderen volstaat het in de feiten om met twee personen (of meer) een vzw op te richten wiens maatschappelijk doel bestaat in de bescherming van het leefmilieu en de natuur in Vlaanderen en een zekere duurzame en effectieve werking te hebben. Het is weliswaar zo dat de rechtspraak vereist dat het collectief belang onderscheiden moet zijn van het algemeen belang (om de actio popularis tegen te gaan), maar dit belet niet dat de actio popularis in de feiten toch toegelaten wordt. Het heeft bijvoorbeeld wel belet dat het belang ontzegd wordt aan een vereniging die tot statutair doel heeft om *"elke vorm van leven op de planeet te beschermen op elke locatie waar zich fauna, flora of menselijk leven bevindt"*,

maar los van dit uiterst extreme voorbeeld, bestaat er *de facto* geen belangvereiste voor verenigingen die actief zijn in Vlaanderen en omgevingsvergunningen willen bestrijden. Meer dan eens is het al voorgevallen dat een vzw specifiek wordt opgericht om een bepaald project te vertragen of tegen te houden.

Het voorgaande leidt tot rechtszaken die in feite toch neerkomen op de *"actio popularis"* die men wil vermijden.

Wij erkennen het belang van het recht op toegang tot de rechter, maar zijn van oordeel dat de wijze waarop partijen heden ten dage toegang hebben tot de rechter, te ruim is. De finaliteit van het recht op toegang tot de rechter moet er volgens ons op gericht zijn om de nefaste gevolgen van de bestreden omgevingsvergunning op het persoonlijke leefmilieu van de verzoekende partij te vermijden.

Wat verenigingen betreft, dient de vraag of hun persoonlijk leefmilieu aangetast wordt, beantwoord te worden in functie van een concreet materieel en territoriaal beperkt statutair omschreven doel (bijvoorbeeld de bescherming van de natuur in een bepaald geografisch omschreven natuurgebied). Bovendien moet redelijkerwijze gecontroleerd kunnen worden of het gaat om een vereniging die een bestaande en duurzame werking heeft, waarbij een belang wordt behartigd dat niet volledig samenvalt met het persoonlijk belang van de leden van de vereniging.

Wij wensen op die wijze ook een halt toe te roepen aan de bestaande praktijk van zogenaamde "strategische procedures" die er niet zozeer op gericht zijn het concreet en persoonlijk belang van de vereniging te vrijwaren, maar er wel op gericht zijn om via strategisch gekozen procedures het (politieke) beleid te sturen, minstens te beïnvloeden. Vaak beoogt men via dergelijke procedures tot een beleid te komen, waarvoor via de gebruikelijk democratische besluitvorming geen voldoende draagvlak is. Die techniek zet de representatieve democratie onaanvaardbaar onder druk, en dreigt het draagvlak voor de rechtstaat uit te hollen. Verandering van beleid moet bewerkstelligd worden via politieke weg, niet via juridische weg.

Wij menen dat de wijze waarop het recht tot toegang tot de rechter (zoals het onder meer vervat zit in artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, artikel 6 EVRM en artikel 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 Grondwet, zie advies 27) actueel in de rechtspraak van onder meer het Grondwettelijk Hof geïnterpreteerd en toegepast wordt, het onmogelijk maakt voor de decreetgever om aan dit recht nochtans noodzakelijke beperkingen op te leggen. Wij menen echter dat een debat, met zowel de rechtscolleges als andere landen, hierover gevoerd moet worden en achten het noodzakelijk dat de Vlaamse en Belgische overheid de nodige stappen zouden zetten op de desbetreffende internationale fora om tot een wijziging, minstens herinterpretatie van die bepalingen te komen.

Het zou de decreetgever met name mogelijk gemaakt moeten worden om decretaal:

- te expliciteren dat behoudens milieuverenigingen belanghebbenden enkel kunnen opkomen voor hun ***persoonlijk*** leefmilieu, te onderscheiden van het algemeen belang. Dat persoonlijk belang kan erin bestaan dat men in de relevante omgeving van het vergunde project woont of regelmatig verblijft, een eigendom heeft, of bv. een handelszaak uitbaat die hinder zou kunnen ondervinden (bijvoorbeeld verkeersoverlast).

- te verankeren dat dit belang concreet ***bewezen*** moet worden, waarbij het niet kan volstaan dat een nadeel louter 'waarschijnlijk' wordt gemaakt. Daarmee wordt immers de bewijslast *de facto* omgekeerd, terwijl het redelijkerwijze perfect mogelijk moet zijn voor een beroeper om zijn persoonlijk belang zelf concreet aan te tonen.

- te verankeren dat de belangen die aan de basis liggen van een vergunningsberoep, zuiver gesitueerd kunnen zijn in de bescherming van het (persoonlijk) ***leefmilieu*** (inbegrepen mobiliteit, erfgoed, klimaat, ...), maar met uitsluiting van louter commerciële belangen. Een vergunningsberoep mag niet misbruikt worden om een concurrerende onderneming tegen te houden. Evenzo zou het mogelijk moeten zijn om het beroep van een burger onontvankelijk te verklaren, wanneer aangetoond kan worden dat louter financiële motieven aan de basis van dit beroep liggen (bijvoorbeeld het eisen van een schadevergoeding die niet correspondeert met enige reële hinder die de betrokkene ondergaat).

- te bepalen dat ***leefmilieuverenigingen*** enkel nog een belang hebben indien de omgevingsvergunning rechtstreeks en concreet raakt aan een concreet materieel én territoriaal beperkt statutair omschreven doel (bijvoorbeeld de bescherming van de natuur in een bepaald geografisch omschreven natuurgebied), voor zover een reeds bestaande en duurzame werking aangetoond wordt en voor zover het belang van de vereniging niet volledig samenvalt met het persoonlijk belang van de leden.

Verder herinneren we eraan dat artikel 39/1 van het Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges bepaalt dat een Vlaams bestuursrechtscollege ambtshalve een geldboete kan opleggen wegens kennelijk onrechtmatig beroep. De Raad voor Vergunningsbetwistingen stelt zich hierin vooralsnog zeer terughoudend op. **We bepleiten evenwel dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen deze geldboete wanneer passend ook daadwerkelijk oplegt.**

Het opleggen van een geldboete zou ook aan de orde moeten kunnen zijn wanneer uit de omstandigheden van het dossier blijkt dat het beroep niet beantwoordt aan een legitiem belang, maar bijvoorbeeld kennelijk ingesteld wordt met het oogmerk om de vergunninghouder te schaden, of met het oog op louter financieel gewin dat vreemd is aan het concreet en persoonlijk belang van de beroepsindiener, of louter om een concurrent uit de markt te houden. We wijzen erop dat artikel 24 en artikel 31 van het Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, die betrekking hebben op de verkiezingsbetwistingen, voorzien dat een geldboete wordt opgelegd aan iedereen die een bezwaar heeft ingediend dat ongegrond blijkt en waarvan vaststaat dat het is ingediend met het oogmerk om te schaden. **We bepleiten dat een analoge bepaling wordt ingevoerd voor wat beroepen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft.**

Advies 25: Laat indieners aantonen welk belang ze hebben bij de middelen die ze aanvoeren voor de rechtbank, en laat de rechtbank alleen dié middelen behandelen waarvoor dat gebeurd is

Wie een juridisch beroep instelt tegen een omgevingsvergunning, moet niet enkel een belang bij de zaak aantonen, maar moet ook in zijn belangen geschaad worden door de onwettigheden waarmee naar zijn oordeel die beslissing aangetast is.

Dit wordt als volgt bepaald in artikel 35 van het Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges:
"Zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om de schending aan te voeren van regels die de openbare orde aanbelangen, kan de schending van een norm of algemeen rechtsbeginsel geen aanleiding geven tot een vernietiging als de partij die de schending aanvoert, niet wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid. De omstandigheid dat de aangevoerde schending een onwettigheid uitmaakt die mogelijk aanleiding kan geven tot vernietiging, maakt op zich niet dat de partij benadeeld wordt door de ingeroepen onwettigheid".

We stellen voor om deze bepaling in het decreet te verduidelijken, in die zin dat de bedoelde benadeling wel degelijk aantoonbaar, concreet en persoonlijk moet zijn. Het is aan de partij die een omgevingsvergunning betwist om aan te tonen dat zij door de aangevoerde onwettigheid (en dus niet alleen door het feit alleen dat de vergunning verleend werd) schade lijdt, en het is dus niet aan de overheid en de vergunninghouder om aan te tonen dat dit niét het geval is. Het is vervolgens aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen om na te gaan of deze argumentatie steek houdt of niet. Alleen de middelen waarvoor dat het geval is, worden verder behandeld in het arrest van de Raad.

Tegelijk stellen we voor dat artikel 89 van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges ("Het College kan ambtshalve middelen inroepen die niet in het verzoekschrift zijn opgenomen, of ambtshalve excepties opwerpen, voor zover deze de openbare orde betreffen. De kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid van de toetsing, door het bestuur, aan de goede ruimtelijke ordening wordt altijd geacht een middel van openbare orde uit te maken") geschrapt wordt.

Zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen om ambtshalve de schending aan te voeren van regels die de openbare orde aanbelangen, zal de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich enkel nog uitspreken over de middelen die door de verzoekende partijen zelf zijn opgeworpen, én waarbij zij een zelf aangetoond belang hebben.

Dit alles kan er voor zorgen dat een opeenstapeling van middelen die aangevoerd worden vermeden wordt, wat de doorlooptijd van de dossiers aanzienlijk kan verkorten.

Advies 26: Bied de mogelijkheid om een vergunning in te trekken in de loop van de procedure met het oog op het nemen van een verbeterde vergunning zonder dat dit ipso facto een erkenning van een onwettigheid is

Het bestuur kan in de loop van de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen een vergunningsbeslissing intrekken en vervolgens een nieuwe, verbeterde beslissing nemen, wat de rechtszekerheid en robuustheid ten goede komt.

De intrekking is volgens de klassieke intrekkingsleer evenwel enkel mogelijk wanneer het om een "onwettige" vergunning gaat. Door de intrekking erkent de overheid dus nog voordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitspraak heeft gedaan dat de vergunning onwettig is en anticipeert de overheid dus per definitie op de vernietiging. Net omdat de intrekking de erkenning van de onwettigheid inhoudt (en potentieel tot aansprakelijkheid aanleiding kan geven), zijn besturen vaak terughoudend om een vergunning in te trekken lopende de procedure en deze te vervangen door een verbeterde vergunning, zelfs wanneer het redelijkerwijze te verwachten valt dat de vergunning vernietigd zal worden.

Bovendien is het vaak moeilijk te voorspellen of een middel al dan niet gegrond bevonden zal worden, wat maakt dat besturen liever het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen afwachten, dan proactief de beslissing in te trekken (en dus de onwettigheid te erkennen en te herstellen). Dit leidt tot onnodig tijdverlies en rechtsonzekerheid voor de vergunninghouder. Vaak is de vergunninghouder er zelf voorstander van dat de overheid de vergunning intrekt en een verbeterde beslissing neemt. De vergunninghouder beschikt zelf evenwel niet over de mogelijkheid om de beslissing in te trekken of te laten intrekken door de overheid.

We stellen voor om decretaal de mogelijkheid te voorzien voor de overheid om een vergunning in te trekken in de loop van de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en een nieuwe verbeterde beslissing te nemen en dit ongeacht of de initiële vergunning wettig of onwettig is en dit zonder dat de intrekking ipso facto de erkenning van de onwettigheid van de initiële vergunning met zich meebrengt. Op die manier kan, wanneer bij de overheid en/of de vergunninghouder de vrees bestaat dat een vergunning onwettig verklaard zou kunnen worden, sneller tot een betere -en dus robuustere- vergunning gekomen worden.

Bijkomend stellen we voor om de vergunninghouder het initiatiefrecht toe te kennen om de overheid te verzoeken om de vergunning in te trekken en een verbeterde beslissing te nemen of, eventueel, de vergunninghouder de mogelijkheid te bieden om zelf de vergunning in te trekken, waarna de overheid een nieuwe, verbeterde, beslissing kan nemen.

Advies 27: Maak duidelijk dat waar het bestuur beslissingsruimte heeft om een vergunning al dan niet te verlenen, de rechter het gebruik van die ruimte alleen terughoudend kan toetsen

Vaak leeft het gevoel dat de rechter (te) ver gaat in de beoordeling van het opportuniteitsaspect van een vergunningsbeslissing. Dat is met name het geval voor dié aspecten van de vergunningverlening waarvoor de decreetgever de overheid die beslist over de vergunning, in eerste aanleg of in administratief beroep, bevoegdheid om te appreciëren heeft gegeven, bijvoorbeeld:

- *"De vergunningverlenende overheid weigert de omgevingsvergunning voor het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit, als de exploitatie onaanvaardbare risico's of hinder voor de mens en het milieu inhoudt die niet door algemene, sectorale of bijzondere milieuvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden herleid" (artikel 5.3.1 van het Decreet houdende algemene bepalingen van het milieubeleid")*

- *"Een vergunning wordt geweigerd als de aanvraag in strijd is met een goede ruimtelijke ordening". (artikel 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening)*

- *"Een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten kan worden geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid" en "De overheid die belast is met het afleveren van de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten houdt bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag rekening met de in de omgeving bestaande toestand en beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid" (artikel 13 van het Decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid)*

- *"Als uit het advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen het beleidsveld onroerend erfgoed kan de vergunning, toelating, machtiging, ontheffing of afwijking worden geweigerd." (artikel 6.4.4 van het Decreet betreffende het onroerend erfgoed)*

De essentie van de discretionaire bevoegdheid is dat er meerdere standpunten kunnen zijn. Vaak kan de overheid zowel een weigering als een positieve beslissing motiveren op een manier die standhoudt bij de rechter. Ook zijn diverse invullingen/vergunningen op één plek denkbaar. Het is dus niet zo dat, omdat andere (en misschien zelfs 'betere') oplossingen denkbaar zijn dan wat werd vergund, de verleende vergunning fout is of kennelijk onredelijk.

De terughoudende of marginale toetsingsbevoegdheid van de rechter situeert zich dus niet in de wettigheidstoets in de strikte zin (verenigbaarheid van vergunning of plan met decretale en reglementaire normen, toetsing aan stedenbouwkundige voorschriften), wél in de opportuniteitstoets die aan de vergunningverlener toekomt en die de rechter achterwege moet laten.

Om hierover duidelijkheid te creëren, stellen we voor om in het Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige bestuursrechtscolleges volgende nieuwe bepaling in te voeren:

"Terughoudende toetsing bij beleidsvrijheid

Indien aan de overheid die beslist over een omgevingsvergunning op grond van wet- of regelgeving beleidsvrijheid toekomt, beperkt de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich tot een terughoudende toetsing, behoudens wanneer uit een bepaling met directe werking van het recht van de Europese Unie of internationaal recht volgt dat een meer doorgedreven toets vereist is.

Terughoudende toetsing houdt in dat:
1° de rechter enkel nagaat of de overheid de bestreden beslissing heeft afgewogen aan de hand van werkelijk bestaande feiten en die van zulke aard zijn dat zij de genomen beslissing in rechte en in feite kunnen dragen;

2° de rechter enkel tot de onwettigverklaring van een beslissing kan overgaan indien hij vaststelt dat geen ander naar kennis en kunde redelijk bekwaam en naar feitelijk optreden redelijk handelend bestuur in dezelfde omstandigheden die beslissing zou nemen;

3° de rechter zich niet een eigen oordeel mag vormen over wat volgens zijn inschatting de redelijke beslissing is in een gegeven geval en de rechter de onwettigheid niet mag uitspreken omdat het bestuur niet diezelfde redelijkheid heeft ingezien en toegepast.

Indien uit een bepaling met directe werking van het recht van de Europese Unie of internationaal recht volgt dat een meer doorgedreven toetsing vereist is, beperkt de rechter zich tot de door die bepaling opgelegde toetsingsintensiteit."

De bedoeling van dit voorstel is om voor alles wat door het Vlaamse Gewest geregeld wordt de terughoudende toetsing op te leggen en de uitzondering enkel te voorzien als dit verplicht is vanuit EU/internationaal recht. Een voorbeeld waar het EU-recht een meer doorgedreven toetsing vereist (dus geen marginale) is de passende beoordeling in het (Nederlandse) stikstofarrest dat ook de basis vormde voor het stikstofarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Ook bij andere regels (vaak grondrechten) vereist de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens of Hof van Justitie soms een volle toetsing (minstens meer dan een marginale toetsing).

Advies 28: Maak een oplossingsgerichte rechtspraak mogelijk en pas die mogelijkheden vervolgens toe

Fouten en onvolkomenheden in vergunnings-aanvragen, vergunningsprocedures en vergunningsbeslissingen moeten uiteraard zo veel als mogelijk vermeden worden. Evenwel, niet elke fout of onvolkomenheid hoeft te leiden tot een vernietiging van de door de overheid genomen beslissingsvergunning. Integendeel, vernietiging zou de uitzondering moeten zijn, die alleen wordt toegepast als alle andere mogelijke oplossingen onmogelijk blijken. Andere oplossingstechnieken dan de vernietiging verdienen principieel de voorkeur, maar we stellen vast dat die vandaag nog weinig toepassing vinden.

We stellen voor om daar verandering in te brengen, en daarbij volgende zienswijze te hanteren.

Als een onwettigheid is vastgesteld is het aan te bevelen dat de bestuursrechter nagaat hoe het geschil finaal beslecht kan worden. Daarbij zouden bijvoorbeeld achtereenvolgens volgende vragen aan bod kunnen komen nadat een onwettigheid werd vastgesteld:

- Komen de elementen die het bestuur naar voor brengt in de loop van de procedure voor de bestuursrechter tegemoet aan de geschonden belangen? Dit kan bijvoorbeeld bestaan in aanvullende studies die in de loop van de procedure naar voor gebracht worden of in het opleggen van bijkomende bijzondere voorwaarden of het nemen van compenserende maatregelen die door het bestuur worden voorgesteld en geformuleerd en die door de Raad voor Vergunningsbetwistingen worden bekrachtigd.
- Kan de vernietiging beperkt worden tot een gedeeltelijke vernietiging waarbij de overige delen hun rechtskracht en uitvoerbaarheid behouden?
- Kan de bestuursrechter een uitspraak vellen die in de plaats komt van de vernietigde beslissing of het vernietigde deel ervan (substitutie – zelf in de zaak voorzien)?
- Zijn er redenen om de gevolgen van de vernietigde beslissing of het vernietigde deel ervan te handhaven?
- Kan er toepassing gemaakt worden van de bestuurlijke lus?
- Dient er een injunctie gegeven te worden aan het bestuur?
- Kan er ingezet worden op bemiddeling lopende de juridische procedure?

Op die manier kan probleemoplossend gezocht worden naar een finale geschillenbeslechting die een daadwerkelijke oplossing biedt voor het concreet vastgestelde wettigheidsprobleem en kan het aantal gevallen waarin een vernietiging uitgesproken wordt, beperkt worden tot de gevallen waarin dit daadwerkelijk nodig is.

In dit verband verwijzen we naar het baanbrekend studiewerk dat op dit gebied in 2019 reeds werd verricht, in opdracht van de Vlaamse en de federale overheid, door onze collega-commissielid Jürgen Vanpraet, en die leidde tot het rapport *"Snelle en evenwichtige bestuursrechtspraak. Grondige studie naar de juridische instrumenten om administratieve rechtsprocedures beter af te stemmen op de noden van een gunstig investeringsklimaat".*

Volgende aanbevelingen uit dit rapport zijn in de context van onze opdracht nog steeds relevant, en we adviseren om er uitvoering aan te geven:

- **Hou in de beleidsmatige beoordeling en evaluatie van het model van bestuursrechtspraak en in de managementtools van de korpsoversten rekening met de mate waarin geschillen finaal opgelost worden.**

- **Verruim het instrument van de handhaving van de gevolgen tot een instrument van finale geschillenbeslechting waarbij -naast het rechtszekerheidsbeginsel- ook rekening gehouden wordt met de dieperliggende materiële afweging die aan een besluit ten grondslag ligt zodat een onwettigheid niet steeds tot een vernietiging moet leiden.**

- **Voorzie dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen, op verzoek van een van de partijen, het bevoegde bestuur de mogelijkheid kan geven om een aanvullende beslissing te nemen en ga hierbij uit van volgende principes:**
  1) Wanneer de omgevingsvergunning onwettig is omdat onvoldoende rekening werd gehouden met bepaalde belangen, kan de bestuursrechter het bestuur de mogelijkheid geven om tegemoet te komen aan de geschonden belangen via een aanvullende beslissing. De aanvullende beslissing kan bijvoorbeeld bestaan in het opleggen van bijkomende bijzondere voorwaarden of het opleggen van compenserende maatregelen in het kader van instandhoudingsdoelstellingen van speciale beschermingszones;
  2) In afwachting van de aanvullende beslissing kan de initiële beslissing geen uitwerking krijgen zolang de aanvullende beslissing niet definitief geworden is;
  3) Komt het bestuur met de aanvullende beslissing afdoende tegemoet aan de geschonden belangen, dan krijgt het initiële besluit uitwerking. Indien het bestuur via de aanvullende beslissing niet, of niet afdoende, tegemoetkomt aan de vastgestelde tekortkoming binnen de door de bestuursrechter voorziene termijn, dan wordt de initiële beslissing alsnog vernietigd;
  4) Geef derden de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen de aanvullende beslissing wanneer zij hierdoor benadeeld zouden worden.

Daarnaast is het sterk aan te bevelen dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in geval van een vernietiging, alle middelen behandelt die kunnen leiden tot definitieve geschillenbeslechting en dus niet nadat één of meerdere middelen gegrond zijn bevonden de overige onbehandeld laat. Dit vermijdt namelijk zogenaamde carrouseldossiers, waarin op basis van de nog niet onderzochte middelen nieuwe procedures worden gevoerd tegen een nieuwe vergunningsbeslissing over hetzelfde dossier.

We bepleiten niet om een decretale verplichting op te leggen om alle middelen te behandelen, omdat een algemene verplichting in bepaalde gevallen voor een onnodige werklast bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou zorgen zonder meerwaarde. We wensen wel te benadrukken dat het behandelen van alle middelen die kunnen leiden tot definitieve geschillenbeslechting raadzaam is om te vermijden dat de herstelbeslissing na een eerste vernietiging opnieuw wordt aangevochten met de 'onbehandelde' middelen. Het behoort tot de opdracht van de rechter om te vermijden dat een zaak een tweede keer voor de Raad moet behandeld worden omdat niet alle middelen werden besproken in een eerste arrest.

We zijn er ons van bewust dat een aantal voorstellen inzake een meer oplossingsgerichte rechtspraak bijkomende druk dreigen te zetten op de werklast bij de Raad en op de doorlooptijden van de dossiers. We koppelen deze voorstellen evenwel aan:

- ons advies dat tijdens de juridische beroepsprocedure alleen middelen kunnen naar voor gebracht worden die tijdens het openbaar onderzoek over de ontwerp-beslissing reeds zijn opgeworpen (zie Advies 20: Voer een verstandig geoptimaliseerde regel "geen bezwaar, geen beroep" in).
- ons advies om in het decreet strikter voor te schrijven dat de partij die een middel naar voor brengt er ook zelf belang bij moet hebben (zie Advies 25: Laat indieners aantonen welk belang ze hebben bij de middelen die ze aanvoeren voor de rechtbank, en laat de rechtbank alleen dié middelen behandelen waarvoor dat gebeurd is).
- het voorstel om het volume van de verzoekschriften en de andere schriftelijke nota's in te perken tot bijvoorbeeld dertig bladzijden (zie Advies 21: Zorg voor een snellere rechtspraak over vergunningsbetwistingen, maar zonder voorkeursbehandelingen voor bepaalde dossiers).

Mutatis mutandis moeten de voorstellen om tot een zo oplossingsgericht mogelijke rechtspraak te komen niet enkel voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, maar ook voor de Raad van State gelden.

Advies 29: Verruim de mogelijkheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen om over te gaan tot bemiddeling

Het Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollege (artikel 48) voorziet de mogelijkheid dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen een bemiddelaar aanstelt. Tijdens de bemiddeling probeert de bemiddelaar een directe dialoog tot stand te brengen tussen de partijen en verleent hij ondersteuning voor een goed verloop van de dialoog. Als de bemiddeling tot een bemiddelingsakkoord leidt, kunnen de partijen of een van hen de Raad voor Vergunningsbetwistingen verzoeken dat akkoord te bekrachtigen.

Echter, artikel 42 van het decreet bepaalt dat alleen tot bemiddeling kan overgegaan worden met akkoord van alle partijen.

We stellen voor om deze voorwaarde te schrappen, wat betekent dat de aanstelling van een bemiddelaar mogelijk is zonder dat (alle) partijen daar voorafgaandelijk hun akkoord mee gegeven hebben.

Het is trouwens aangewezen om niet alleen de Raad voor Vergunningsbetwistingen maar ook de Raad van State ruimere mogelijkheden tot bemiddeling te geven.

Uiteraard is echte bemiddeling alleen mogelijk als de verschillende partijen er voor open staan en er daar hun medewerking aan verlenen. Dat kan niet bij voorbaat gewaarborgd worden, maar als de rechtbank een bemiddelaar aanstelt, kan wel van de partijen verwacht worden dat ze ten minste aan tafel verschijnen om deel te nemen aan de dialoog en te luisteren naar een mogelijk bemiddelingsvoorstel. Dit geldt bij uitstek voor de overheid die de aangevochten vergunningsbeslissing genomen heeft, en die eigenlijk altijd bereid zou moeten zijn om actief mee te werken aan de bemiddeling en te zoeken naar mogelijke oplossingen.

V.D.BROECK
HITACHI
VAN DEN BROECK
KOUMMATERIALEN

De Grondwet en rechtszekere omgevingsvergunningen

De Vlaamse regering heeft ons gevraagd om met ons advies een aanzet te geven tot een actieprogramma, dat moet leiden tot meer rechtszekere en robuuste vergunningen. Hiervoor hebben we een aantal beleidsmaatregelen en aanpassingen van Vlaamse decreten en besluiten voorgesteld waarvan we denken dat ze daartoe in belangrijke mate kunnen bijdragen.

Evenwel stellen we ook vast dat enkele bepalingen in de huidige Belgische grondwet, en de manier waarop die in procedures over omgevingsvergunningen geïnterpreteerd worden, de rechtsonzekerheid in de hand werken.

We suggereren dan ook dat de Vlaamse Regering op federaal niveau een wijziging van deze grondwetsartikels bepleit.

Aansluitend bij ons advies met betrekking tot artikel 159 van de Grondwet, kunnen ook enkele decretale aanpassingen in het Vlaamse omgevingsrecht bijdragen tot de rechtszekerheid.

Advies 30: Herzie artikel 159 van de Grondwet

Artikel 159 van de Grondwet luidt als volgt:
"De hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen."

Het gebeurt regelmatig dat tijdens juridische procedures tegen vergunningsbeslissingen en ook tegen vergunde constructies en uitbatingen voor de gewone rechtbanken, de "exceptie van onwettigheid" wordt ingeroepen. Dit betekent dat aangevoerd wordt dat een besluit of verordening (bijvoorbeeld een stedenbouwkundige verordening of een ruimtelijk uitvoeringsplan) waarop de vergunning gebaseerd is, onwettigheden bevat of op een onwettige manier tot stand zou gekomen zijn, waardoor ook de vergunning zelf door onwettigheid aangetast is en vernietigd moet worden.

Bijkomende vaststelling in dit verband is dat in de rechtspraak met dit grondwetsartikel verschillend wordt omgegaan.

Voor het Hof van Cassatie en de gewone hoven en rechtbanken kan de exceptie van onwettigheid in beginsel steeds, zonder beperking in de tijd, worden ingeroepen, en dit ongeacht of het om een reglementaire bestuurshandeling dan wel een individuele bestuurshandeling gaat.

Volgens de bestuursrechtscolleges (Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen) kan de exceptie van onwettigheid zonder beperking in de tijd worden ingeroepen tegen een reglementaire bestuursrechtshandeling, maar niet tegen een individuele bestuurshandeling. De onwettigheid van een individuele bestuurshandeling kan voor de bestuursrechtscolleges enkel worden aangevoerd bij een rechtstreeks vernietigingsberoep dat ingesteld wordt binnen de beroepstermijn.
De onwettigheid van een definitief geworden individuele bestuurshandeling kan dus niet meer ingeroepen worden bij het bestrijden van een latere rechtshandeling.

De Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen leggen dus meer de nadruk op de rechtszekerheid, terwijl het Hof van Cassatie meer de nadruk legt op de wettigheid van de beslissing en dit ten nadele van de rechtszekerheid. Deze tweespalt is storend en schadelijk, en zou naar onze opvatting moeten worden beslecht in het voordeel van de geldende bestuursrechtspraak. Legaliteit is vanzelfsprekend belangrijk, maar mag niet in die mate ten koste werken van rechtszekerheid.

We doen dan ook, met oog op meer rechtszekerheid inzake omgevingsvergunningen, onderstaande voorstellen:

Eerste voorstel:
In artikel 159 van de Grondwet inschrijven dat de onwettigheid van een individuele rechtsverlenende bestuursrechtshandeling (zoals bv. een omgevingsvergunning) enkel nog aangevoerd kan worden binnen de wettelijk/decretaal bepaalde beroepstermijn waarbinnen een vernietigingsberoep ingesteld kan worden voor het voor dat vernietigingsberoep bevoegde rechtscollege. De onwettigheid van een individuele rechtsverlenende bestuurshandeling kan daarna niet meer worden ingeroepen voor de hoven en rechtbanken.

Tweede voorstel:
In artikel 159 van de Grondwet inschrijven dat bij de beoordeling van de wettigheid van een reglementaire bestuurshandeling ook rekening gehouden moet worden met het rechtszekerheidsbeginsel als een volwaardig beginsel naast het wettigheidsbeginsel.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de wettigheidstoetsing geen absoluut en onbegrensd beginsel meer is en dat ook rekening gehouden moet worden met andere grondwettelijke beginselen zoals het rechtszekerheidsbeginsel.

Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof in het arrest 82/2012 van 9 februari 2012:
"Hoewel de incidentele rechterlijke wettigheidstoetsing van bestuurshandelingen, bepaald in artikel 159 van de Grondwet, oorspronkelijk als absoluut kon worden opgevat, kunnen thans, om de draagwijdte ervan te bepalen, andere grondwetsbepalingen en bepalingen van internationale verdragen niet buiten beschouwing worden gelaten.
Artikel 160 van de Grondwet verankert het bestaan van de Raad van State. Op grond van dat artikel kan de wetgever diens bevoegdheden en werking bepalen. In zoverre de Grondwetgever de objectieve wettigheidstoetsing van de administratieve handelingen aldus beoogde te verankeren, dient de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde rechterlijke wettigheidstoetsing redelijkerwijze rekening te houden met de nuttige werking van de vernietigingsarresten van de Raad van State en van de modaliteiten waarmee die gepaard kunnen gaan.
Bovendien moet de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde toetsing worden geïnterpreteerd in samenhang met het beginsel van de rechtszekerheid dat inherent is aan de interne rechtsorde, alsook aan de rechtsorde van de Europese Unie en aan het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (zie arrest nr. 125/2011, B.5.4). Het Hof houdt immers rekening met dat beginsel wanneer het zijn toetsing uitoefent op basis van de grondwetsbepalingen ten aanzien waarvan het zijn rechtstreekse toetsing uitoefent."

Het voorstel is dan ook om in navolging van deze rechtspraak naast het wettigheidsbeginsel ook het rechtszekerheidsbeginsel te verankeren in artikel 159 van de Grondwet.

Derde voorstel:
In artikel 159 van de Grondwet een machtiging aan de wet- en decreetgever inschrijven om ten aanzien van een specifieke categorie van bestuurshandelingen met een reglementair karakter (bijvoorbeeld een ruimtelijk uitvoeringsplan of een verkavelingsvergunning) te bepalen dat de onwettigheid enkel nog aangevoerd kan worden binnen een decretaal bepaalde beroepstermijn waarbinnen een vernietigingsberoep ingesteld kan worden voor het voor dat vernietigingsberoep bevoegde rechtscollege. De onwettigheid van deze bestuurshandeling kan niet meer worden ingeroepen voor de hoven en rechtbanken.

Advies 31: Los conflicten op tussen het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel

We stellen voor om een uitdrukkelijke rechtsbasis te voorzien voor het handhaven van de gevolgen bij de toepassing van de exceptie van onwettigheid van reglementaire bestuurshandelingen.

Dit voorstel strekt ertoe om de rechter expliciet de mogelijkheid te bieden om de gevolgen te handhaven van een besluit dat de bestuursrechter toetst via de exceptie van onwettigheid. Dit is met name het geval wanneer aangevoerd wordt dat een hoger liggende norm waarop een bestreden beslissing gebaseerd is onwettig is.

Artikel 14 ter van de Wetten op de Raad van State en artikel 36 van het Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges voorzien thans enkel dat de handhaving van de gevolgen mogelijk is voor de vernietigde beslissing. Het voorstel is om de mogelijkheid tot het handhaven van de gevolgen ook te voorzien in geval van de toepassing van de exceptie van onwettigheid die bijvoorbeeld opgeworpen is ten aanzien van bestemmingsplannen en sectorale milieuvoorwaarden.

Verder rijst er een conflict tussen het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als een rechter via een toepassing van artikel 159 van de Grondwet de onwettigheid van een reglementair besluit heeft vastgesteld. In dat geval staat de onwettigheid vast (een schending van het legaliteitsbeginsel), maar komt ook het rechtszekerheidsbeginsel in het gedrang. Enerzijds blijft de regel bestaan, maar anderzijds staat vast dat bij een toepassing van de regel bij een vergunningsaanvraag, de beslissing bij de bestuursrechter kan worden aangevochten op basis van de toepassing van de onwettige rechtsgrond.

We adviseren daarom om decretaal te verankeren dat de vergunningverlenende overheid de verplichting heeft om af te zien van de toepassing van een reglementaire bepaling, op basis van een door de bestuursrechter of door het Hof van Cassatie vastgestelde onwettigheid waarvan ze op de hoogte is. Dit is geen toepassing van de theorie van de 'onbestaande rechtshandeling', maar een toepassing van de theorie van de 'acte éclairé'. Er is sprake van een 'acte éclairé' als een bestuursrechter of het Hof van Cassatie een onwettigheid heeft vastgesteld, op basis waarvan de vergunningverlenende overheid de wettigheidsvraag als uitgeklaard kan beschouwen. Aanvullend zou kunnen worden voorzien in een heropening van de beroepstermijn voor een annulatieprocedure bij de Raad van State nadat de bestuursrechter met toepassing van artikel 159 van de Grondwet een onwettigheid heeft vastgesteld en/of een verplichting van de overheid om de onwettige handeling op te heffen.

Advies 32: Herzie artikel 23 van de Grondwet

Artikel 23 van de Grondwet luidt als volgt:
"Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.
Die rechten omvatten inzonderheid:
1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;
2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;
3° het recht op een behoorlijke huisvesting;
4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;
5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;
6° het recht op gezinsbijslagen".

Dit grondwetsartikel, dat als zodanig uiteraard alleen maar lovenswaardig kan genoemd worden, leidt in de praktijk tot rechtsonzekerheid in verband met omgevingsregels en omgevingsvergunningen. Ze wordt immers in de rechtspraak toegepast als een "stand still"-beginsel, dat erop neer komt dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving niet in aanzienlijke mate mag verminderen.

Verschillende regelgevende teksten die relevant zijn voor de vergunningverlening zijn de afgelopen jaren onwettig bevonden wegens een schending van het standstill-beginsel, bijvoorbeeld:

- de wijziging afstandsregels in Vlarem II voor pluimveestallen: deze werden via de exceptie van onwettigheid meer dan 10 jaar na de aanname ervan onwettig verklaard wegens een schending van het standstill-beginsel.
- de afschaffing van de verplichting om over een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden te beschikken voor de opsplitsing van een perceel in één bebouwde en één onbebouwde kavel.

Het is belangrijk dat rekening wordt gehouden met de vrijheid van de wet- of decreetgever om nieuwe wetgeving tot stand te brengen en het beleid aan te passen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang. Er anders over oordelen, zou er immers op neerkomen dat elke beleidswijziging onmogelijk zou worden. Het is immers een fundamenteel democratisch beginsel dat wie nu een meerderheid vormt, het morgen niet noodzakelijk meer is, en wie nu een minderheid is, de mogelijkheid heeft om morgen een meerderheid te zijn. Wie vandaag beslist, is niet diegene die morgen beslist, en omgekeerd. Dat betekent ook dat elke beslissing van wie nu de beslissingsmacht heeft in de toekomst moet kunnen worden veranderd door wie op dat ogenblik de macht kan uitoefenen. De mogelijkheid om wetgeving te kunnen wijzigen, is met andere woorden een democratische noodzaak.

We suggereren om de juridische draagwijdte van artikel 23 van de Grondwet te verduidelijken. Ons voorstel komt er op neer aan te geven dat het volledig aan de wet- en decreetgever wordt overgelaten om de in het artikel vermelde grondrechten te realiseren en te concretiseren, zonder dat dit neerkomt op een "stand still".

© VLAIO

Goede regelgeving leidt tot rechtszekere en robuuste vergunningen

Tot hier toe deden we, met oog op meer rechtszekerheid in de vergunningverlening, een aantal voorstellen die ingrijpen op het tot stand komen van omgevingsvergunningen en op de beslechting van geschillen over de vergunningsbeslissingen. Evenwel stellen we vast dat niet alleen de procedures en hoe ze worden toegepast, maar ook de inhoudelijke rechtsregels die bij de vergunningverlening van toepassing zijn, een bron vormen van rechtsonzekerheid.

Het aantal wetten, decreten, uitvoeringsbesluiten, plannen en verordeningen die op een vergunningsaanvraag van toepassing kunnen zijn, is groot. Deze rechtsregels zijn afkomstig van internationale verdragen, van de Europese Unie (richtlijnen en verordeningen), van het federale, Vlaamse, provinciale en lokale niveau. Ze hebben betrekking op het eigenlijke omgevingsrecht, maar ook op tal van sectorale wetgeving.

Het was niet onze opdracht, en is niet onze ambitie, om dit omvangrijke arsenaal aan regels helemaal door te lichten op hun bijdrage aan de rechtszekere vergunningverlening.

Wel willen we hieronder een aantal voorstellen doen om bij het uitvaardigen van regels beter rekening te houden met de toepasbaarheid ervan in de vergunningspraktijk. Bovendien doen we enkele suggesties voor decreet- en besluitaanpassingen die voor de rechtszekerheid en de robuustheid van omgevingsvergunningen een stap vooruit kunnen betekenen.

Advies 33: Kies voor de gulden middenweg tussen doelregelgeving en normregelgeving

Doelregelgeving is regelgeving die de realisatie van een maatschappelijk doel oplegt zonder de wijze waarop of het middel waarmee het doel moet of kan behaald worden exact vast te leggen.

Normregelgeving legt concreet vast wat er wordt opgelegd of wat verboden is.

In hun doorgedreven vorm kunnen beide vormen van regelgeving nefast zijn voor een rechtszekere vergunningverlening.

Bepaalt de regel uitsluitend algemene en vage doelstellingen, dan leidt dit tot al te veel onzekerheid en tot eindeloze discussies of in een concreet geval het nodige gedaan of nagelaten werd om het gestelde doel te behalen. Het zet de deur ook open voor het invoeren van pseudo-regelgeving en “soft law” zonder de nodige democratische legitimiteit.

Omgekeerd zorgen al te gedetailleerde en rigide normen alleen schijnbaar voor juridisch houvast, omdat ze geen rekening houden met het maatwerk dat vaak nodig is in de praktijk en met de ontwikkelingen op onder meer technologisch vlak die zich voortdurend voordoen. Dergelijke detailregelgeving kan voor een project waarvoor een vergunning aangevraagd wordt bovendien een onredelijke hakbijl zijn. Hoe meer detaillering en voorwaarden de regelgeving bevat, hoe meer gevaar er ook is voor interpretatieproblemen.

We pleiten er dan ook voor om, zowel bij het ontwerpen van nieuwe regels als bij het herzien van bestaande regels die relevant zijn voor het verlenen van omgevingsvergunningen, steeds te kiezen voor de gulden middenweg: voldoende concreet, maar niet gedetailleerd.

Als algemene vuistregel geldt dat doelregelgeving meer gepast is als de regelgeving een (dynamische) ontwikkeling van een ruimte beoogt. Normregelgeving daarentegen kan nuttig zijn als de doestelling van de regelgeving vooral gericht is op het behoud van bestaande elementen in de omgeving.

Verder houdt goede regelgeving met oog op vergunningverlening in dat:

- **het doel van de regels duidelijk wordt gemaakt, zodat aanvragers van vergunningen en overheden die vergunningsbeslissingen moeten nemen niet geconfronteerd worden met regels waarvan ze het nut niet kennen en inzien.**

- **de regels, alvorens ze ingevoerd worden, getoetst worden op hun haalbaarheid in de praktijk van de vergunningverlening.**

- **nieuwe regels en Best Beschikbare Technieken (BBT) niet moeten toegepast worden in vergunningsprocedures die al lopen.** Concreet kan dit bijvoorbeeld inhouden dat bepalingen van een nieuwe/wijzigende stedenbouwkundige verordening, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald en gemotiveerd, niet van toepassing mogen worden op de reeds lopende aanvragen. Dit is een omkering van de huidige regeling. Ook voor andere planningsinstrumenten lijkt dit aangewezen in het kader van rechtszekerheid.

- **regels zó geschreven zijn dat er bij toepassing ervan rekening kan gehouden worden met nieuwe ontwikkelingen, zoals innovaties op technologisch vlak.** We verwijzen hier ook naar ons Advies 34: Vervang de uitzonderingslijsten door de algemene regel dat een minstens evenwaardig alternatief voor de norm kan voorgesteld worden door de aanvrager van de vergunning.

Advies 34: Vervang de uitzonderingslijsten door de algemene regel dat een minstens evenwaardig alternatief voor de norm kan voorgesteld worden door de aanvrager van de vergunning

Het omgevingsrecht kent een wirwar van uitzonderingslijsten op regels die gelden voor stedenbouwkundige handelingen. In de praktijk is daardoor een weinig transparant kluwen ontstaan, dat bovendien niet in staat is om in te spelen op verandering en dat innovatie in de weg staat.

Het principe van een evenwaardig alternatief dat kan worden voorgesteld door de aanvrager van de vergunning ("the right to challenge"), geeft meer flexibiliteit naar specifieke gevallen en innovaties, omdat de aanvrager de mogelijkheid krijgt aan te tonen dat de aanvraag in lijn is met de geldende vereisten en doelstellingen op vlak van onder meer milieu en veiligheid.

We bepleiten dan ook om in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en in het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en hun uitvoeringsbesluiten, alsook in de sectorale regelgeving waarmee rekening gehouden moet worden bij beslissingen over omgevingsvergunningen, nog zo weinig mogelijk uitzonderings- en afwijkingsregels te voorzien, en maximaal "the right to challenge" als algemene regel in te voeren.

Inspiratie hiervoor kan de Bouwcode van de Stad Antwerpen bieden, die het volgende bepaalt:
"De vergunningverlenende overheid kan afwijkingen toestaan op de voorschriften van deze verordening. De afwijking kan worden toegestaan omwille van o.a. de grote omvang van het project, zijn erfgoedwaarde, de voorgestelde innovatieve en verbeterende oplossing, conflicterende en onoplosbare voorwaarden vanuit andere of sectorale regelgeving. De afwijking kan pas toegestaan worden indien de vergunningverlenende overheid oordeelt dat door de afwijking voorgestelde werken minstens gelijkwaardig zijn. De gelijkwaardigheid moet beschouwd worden over het geheel van de voorschriften en dus bijeengenomen minstens dezelfde mate van veiligheid, leefbaarheid, beeldkwaliteit en duurzaamheid garanderen en dit zowel voor onroerende goederen en voorwerpen op het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, als voor de ruimere omgeving. (...)
De afwijking moet tevens in overeenstemming zijn met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening en, indien van toepassing, de historische waarde van het gebouw.
De motivering moet duidelijkheid geven over de gewenste afwijking(en) van het project ten opzichte van de verordening. Ze beschrijft de te verwachten impact van deze afwijkingen op de kwaliteiten die door de verordening worden beoogd voor het project en de omgeving."

Overigens bepleiten we om niet de term "afwijking" of "uitzondering" te gebruiken, waaraan negatieve connotaties zoals ontwijking van regels en willekeur kunnen gebonden zijn, waardoor sommige besturen ze principieel niet willen toestaan. Beter is het om te spreken van een "evenwaardig alternatief", waarmee niet wordt afgeweken van het doel dat met de regel wordt beoogd, maar dat ervoor zorgt dat het doel op een andere evenwaardige manier bereikt wordt.

Advies 35: Maak werk van de uitvoering van de beleidsaanbevelingen in het rapport "Herdenken van het instrument van verkavelingsvergunningen in het omgevingsbeleid"

In opdracht van het Departement Omgeving is onderzoek uitgevoerd gevoerd naar het herdenken van het instrument "verkavelingsvergunning" in het omgevingsbeleid. Dit onderzoek is erop gericht om vanuit de doelstellingen van de verkavelingsvergunning en de knelpunten en moeilijkheden die vastgesteld worden met de toepassing van het instrument, te zoeken naar mogelijke oplossingen.

Het eindrapport met de bevindingen van dit onderzoek werd gepubliceerd in juli 2025. We kunnen ons vinden in de beleidsaanbevelingen, die luiden als volgt:

- *"Er is geen overtuigende reden of noodzaak, noch draagvlak, om de verkavelingsvergunning als instrument zonder meer te behouden (in zijn huidige vorm), af te schaffen of te vervangen door een nieuw instrument. De doelstellingen van het instrument blijven pertinent, met dien verstande dat de geboden bescherming te ruim is en in sommige situaties ongewenste effecten teweegbrengt. Een bijsturing van het instrument manifesteert zich als het meest aangewezen alternatief.*

- *Het is aangewezen om het toepassingsgebied van de verkavelingsvergunningsplicht in te perken. Concreet worden de volgende maatregelen, of een combinatie van sommige van deze maatregelen, voorgesteld: het afschaffen van de verplichting om een verkavelingsvergunning te verkrijgen (i) bij de verkoop van woningen op plan, (ii) bij éénlotsverkavelingen (op voorwaarde dat er minstens op het ogenblik van de overdracht een stedenbouwkundige vergunning voor de beoogde woning voorligt) en (iii) bij verkavelingen binnen de perimeter van een gemeentelijk RUP dat voor gebieden met een woonbestemming de verkavelingsvergunningsplicht heeft afgeschaft (op voorwaarde dat de over te dragen kavels gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg en, eventueel, dat de beoogde woningbouw bijdraagt tot een verhoging van het ruimtelijk rendement). Er wordt voorgesteld om deze maatregelen, of eventueel een combinatie van sommige van deze maatregelen, uitdrukkelijk uit te sluiten van de verkavelingsvergunningsplicht.*

- *Het is aangewezen om voor die gevallen die uitgezonderd worden van de verkavelingsvergunningsplicht, de mogelijkheid te behouden verkavelingsvergunning te bekomen (verkavelingsvergunningsrecht).*

- *Het is aangewezen om het verordenend karakter van verkavelingsvoorschriften tijdelijk te maken. Er wordt voorgesteld om decretaal te bepalen dat de verordenende verkavelingsvoorschriften van rechtswege hun verordenend karakter verliezen, bv. na verloop van vijftien jaar vanaf de afgifte van de oorspronkelijke verkavelingsvergunning. Voor de bestaande verkavelingsvoorschriften wordt voorgesteld om een overgangsregeling in te voeren.*

- *Het is aangewezen om de begripsomschrijving van verkavelen en van de verkavelingsvergunningsplicht beter af te lijnen. Er wordt voorgesteld om het voorwerp van de verkavelingsvergunningsplicht af te bakenen tot de handeling van de overdracht, niet van de feitelijke verdeling. Er wordt verder voorgesteld om de begripsomschrijving van verkavelen te beperken tot de overdracht van onbebouwde kavels als op zichzelf staande, bouwrijpe kavels voor zelfstandige woningbouw. Een kavel wordt daarbij ook als onbebouwd beschouwd, als er louter constructies op voorkomen die in de bestaande toestand (zonder verbouwing/ herbouw) niet bedoeld noch fysiek geschikt zijn voor bewoning).*

- *De voorgestelde decretale ingrepen zullen op afdoende en concrete wijze onderbouwd moeten worden in het licht van de grondwettelijke randvoorwaarden (beginselen van gelijkheid en non-discriminatie en standstill). De motieven geformuleerd in de parlementaire voorbereiding zijn essentieel. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de doelstellingen die met iedere ingreep worden nagestreefd. Het verdient aanbeveling om, naast evidente legitieme doelstellingen van administratieve vereenvoudiging en het vermijden van nodeloze en onevenredige administratieve lasten, de weerhouden maatregelen op voldoende concrete en onderbouwde wijze in te bedden in de nagestreefde, ruimtelijke beleidsdoelstellingen (BRV) die ook als redenen van algemeen belang kunnen gelden. Verder dient de impact van iedere maatregel op individuele eigenaars/ kopers, omwonenden en gemeenten in kaart gebracht te worden, met de nodige aandacht voor de procedurele waarborgen voor eigenaars/ kopers en omwonenden (bezwaar- en beroepsmogelijkheden) en waarborgen voor gemeenten met het oog op een goede ordening van het gemeentelijk grondgebied. We hebben dit telkens meer concreet overlopen bij de verschillende, kansrijke scenario's."*

We stellen dan ook voor dat werk wordt gemaakt van de uitvoering van deze aanbevelingen.

Daarnaast stellen we ook voor om de mogelijkheid te creëren om de afgeslankte verkavelingsvergunning te integreren in een ruimere omgevingsvergunningsaanvraag die tegelijk de opdeling in kavels en de bebouwing van die kavels omvat. In dit verband verwijzen we naar ons Advies 42: Vermijd (problemen met) dubbele vergunningsverplichtingen.

Advies 36: Heroverweeg regelmatig de lijst van vrijgestelde handelingen, en breid die uit waar de vergunningsplicht geen meerwaarde heeft

Begin juli 2025 besliste de Vlaamse Regering principieel om de bestaande lijst van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning hoeft te worden aangevraagd, uit te breiden met onder meer verbouwingen aan gevels zonder uitbreiding, binnenverbouwingen die geen invloed hebben op de stabiliteit en kleine waterzuiveringsinstallaties.

We bepleiten dat het herzien van deze lijst periodiek plaats vindt, en dat op basis van data-analyse over types van vergunningsaanvragen die bijna steeds tot een vergunning leiden, eventueel bijkomende vrijstellingen worden ingevoerd. Zo komt tijd en capaciteit vrij bij de vergunning- en adviesverlenende instanties voor vergunningsaanvragen waarvan de behandeling meer toegevoegde waarde heeft.

We stellen voor dat Vlaanderen in dat verband de evaluatie en de beslissing met betrekking tot de continuering van het interessante experiment "Architect aan zet – sneller bouwen, betere kwaliteit" dat loopt in Rotterdam sterk opvolgt. In het kader van dit project is het mogelijk gemaakt om vergunningsvrij woningen te bouwen en te verbouwen. Bouwinitiatieven met weinig bouwtechnische en ruimtelijke risico's kunnen zo sneller gerealiseerd worden, omdat de verantwoordelijkheid voor die projecten bij gekwalificeerde architecten ligt. De eerste woningen die in het kader van dit project gebouwd werden zijn inmiddels voltooid, en een tussentijdse evaluatie gaf alvast dit positief beeld:

- Projecten kunnen snel van start gaan, wat voor opdrachtgevers in de huidige
- marktomstandigheden gunstige effecten heeft op de bouwkosten (grondstoffen, materialen en rente).
- Door de regierol en verantwoordelijkheid van de architect voor de volledige opdracht zijn opdrachtgevers tevreden over het proces en is er zekerheid over dat wordt gebouwd wat is ontworpen.
- Omwonenden worden actief betrokken bij het te ontwikkelen bouwplan en stellen dat op prijs.
- Bouwtechnische en ruimtelijke risico's worden tijdens het project gemanaged en vastgelegd in het bouwdossier.
- Voor de gemeente volstaat de check op het bouwdossier en een 'reality-check' op de bouwplaats.
- De kwaliteit van de projecten wordt als goed beoordeeld.

De opzet van dergelijke proefprojecten in Vlaanderen, om er lering uit te trekken met oog op eventueel verregaande vrijstellingen in de toekomst rond zone-eigen particuliere woningbouw, maar ook de verschillende risico's die "bouwen zonder vergunning" goed in kaart te krijgen, kan overwogen worden. De Vlaamse Regering kan daarbij gebruik maken van de bepalingen over "Experimentregelgeving en regelluwe zones" in het Bestuursdecreet (Titel III, Hoofdstuk 4).

Advies 37: Voer zo snel mogelijk de nieuwe regeling in verband met vrijstellingen en meldingen in

Op 9 mei 2024 keurde het Vlaams Parlement het Decreet houdende diverse bepalingen over omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening goed. Dit decreet bevat een aantal bepalingen (artikels 71, 72 en 79) die een nieuwe, vereenvoudigde regeling tot stand brengen met betrekking tot vrijstellingen van omgevingsvergunningen en meldingen.

De indieners van het voorstel van decreet lichtten dit als volgt toe:
"Sinds de introductie van de melding voor stedenbouwkundige handelingen is de regelgeving meermaals gewijzigd. Zoals blijkt uit de evaluatie van het Omgevings-vergunningendecreet leidt dit tot enkele problemen, waarbij meer dan 50% van de meldingen voor stedenbouwkundige handelingen onontvankelijk zijn of geweigerd worden gezien zij niet meldingsplichtig maar vergunningsplichtig zijn ingevolge de bepalingen van het besluit of strijdigheid met gemeentelijke verordeningen, specifieke stedenbouwkundige voorschriften (waar niet kan van afgeweken worden) e.d. Bovendien wordt in de praktijk een meldingsplichtige stedenbouwkundige handeling vaak gecombineerd met vergunningsplichtige handelingen, zodat toch een omgevingsvergunningsaanvraag moet ingediend worden.
Hierdoor lijkt de melding als eenvoudig instrument thans zijn meerwaarde grotendeels verloren te hebben. Bovendien vereist een melding nog steeds de opmaak van een plan – al dan niet met architect – en de samenstelling van een dossier.
Daarom wordt het instrument van de melding voor stedenbouwkundige handelingen geheroriënteerd naar tijdelijke handelingen waarvoor een melding aangewezen is.
Deze aanpassing moet samen gelezen worden met de wijziging aan artikel 4.2.3 VCRO (wijzigingsartikel 72) in verband met de vrijgestelde stedenbouwkundige handelingen. De wijzigingen gaan uit van volgende principes:

- *occasionele handelingen of gebruik (eenmalig, korte duurtijd): vrijstelling*
- *vergunningsplichtige handelingen of functiewijzigingen met een tijdelijk karakter (langere duurtijd): meldingsplicht*
- *permanente handelingen of functiewijzigingen: vergunningsplicht.*

Op die manier krijgt tijdelijk en omkeerbaar ruimtegebruik meer kansen. Dit sluit bovendien aan bij de reeds ingevoerde mogelijkheid voor zorgwonen in bestaande gebouwen of tijdelijke units met een tijdelijk karakter, die ook via melding mogelijk is. Daarvoor een vergunningsplicht invoeren is een zware procedure voor iets wat slechts tijdelijk is. Een vrijstelling daarentegen is ook niet gewenst, in dat geval kan de overheid geen voorwaarden of bepaalde kwaliteitseisen aan het initiatief verbinden. De meldingsmogelijkheid lijkt dan het meest aangewezen. Dit biedt ook duidelijkheid over de begindatum van de handelingen.
Zeer frequent voorkomende stedenbouwkundige handelingen en handelingen met een beperkte impact kunnen – net als nu – vrijgesteld blijven. Handelingen met een grote omvang/impact blijven vergunningsplichtig."

We beschouwen deze aanpassing als een belangrijke vereenvoudiging en een verbetering vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Echter, de bedoelde bepalingen zijn nog niet in werking getreden, aangezien het de Vlaamse Regering is die de datum van inwerkingtreding bepaalt. We vragen dan ook om deze regeling zo snel mogelijk in werking te laten treden. De principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering, op 5 juli 2025, van het Besluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen, is daartoe een goede eerste stap.

Advies 38: Hervorm de ruimtelijke beleidsplanning en zorg voor ruimtelijke uitvoeringsplannen die de toets van de tijd doorstaan

We stellen vast dat een belangrijke oorzaak van problemen met de rechtszekerheid en de robuustheid van omgevingsvergunningen, het achterhaalde planningsinstrumentarium is dat in grote delen van Vlaanderen van toepassing is, en dit in combinatie met de omslachtige procedure en de lange doorlooptijden die nodig zijn om nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen in te voeren en bestaande te wijzigen.

Gevolg hiervan is dat er steeds meer nood is om bij concrete vergunningsdossiers van de geldende plannen af te wijken, wat dan weer nieuwe discussies en rechtsonzekerheid veroorzaakt, onder meer over de criteria die worden toegepast bij het al dan niet toestaan van een gevraagde afwijking, en de motivering daarvan.

Met name zorgt het in artikel 2.2.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vastgelegde planproces met vijf opeenvolgende fasen (met een startnota, een scopingnota, een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan, het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan, het definitieve ruimtelijk uitvoeringsplan) voor een complex en langdurig proces (gemiddeld vier jaar), dat zelf bloot staat aan tal van juridische risico's.

Een extra complicatie daarbij is dat nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen de bestaande ruimtelijke beleidsplannen moeten respecteren, die ook alleen met een omslachtige en lang aanslepende procedure kunnen gewijzigd worden. Mede daardoor stijgt natuurlijk de vraag naar afwijkingsregelgeving op vergunningenniveau.

Deze problemen, in combinatie met de beperkte capaciteit bij de verschillende besturen om nieuwe plannen te maken en de nodige procedures hiervoor te voeren, zorgen ervoor dat er vrij weinig planningsinitiatieven genomen worden, en dat zowel initiatiefnemers als vergunningverleners met verouderde en moeilijk werkbare plannen geconfronteerd blijven.

We pleiten dan ook voor een volledige herziening van de procedures voor de opmaak van nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals die zijn opgenomen in Titel II, Hoofdstuk II van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en in het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen.

Ook het zogenaamde "typevoorschriftenbesluit" (Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen) kan in eenzelfde beweging best grondig geactualiseerd en vereenvoudigd worden.

Tegelijk stellen we voor om de procedure voor het vaststellen van ruimtelijke beleidsplannen en beleidskaders, zoals die is vastgelegd in titel II, hoofdstuk 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en in het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van nadere regels voor de opmaak, de vaststelling en de herziening van ruimtelijke beleidsplannen en tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering in het kader van de regeling van de ruimtelijke beleidsplanning, korter en minder omslachtig te maken.

Dit moet leiden tot het tot stand komen van veel meer nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen, ter vervanging van bestaande plannen die verouderd zijn.

Die nieuwe plannen moeten dan wel zó opgesteld zijn dat ze geruime tijd de tand des tijds kunnen weerstaan. Belangrijk is dat ze minder gedetailleerd zijn dan veel bestaande plannen, en dat indien er toch gedetailleerde voorschriften in worden opgenomen, deze een tijdelijk karakter hebben.

We pleiten er voor om bestemmingsvoorschriften en andere voorschriften in ruimtelijke uitvoeringsplannen zeker niet te gedetailleerd vast te leggen. Al te specifieke planvoorschriften kunnen immers snel achterhaald zijn door economische en maatschappelijke ontwikkelingen, terwijl het wijzigen van een ruimtelijk uitvoeringsplan een langdurig en complex proces vergt. Voorschriften moeten dynamischer zijn, waar mogelijk tijdsdimensie bevatten, niet limitatief oplijsten wat allemaal kan maar eerder wat niet kan, randvoorwaarden stellen vanuit leefomgeving en ruimte in plaats van determinerend één functie of één invulling vast te leggen, meer gebaseerd zijn op milieuzonering, ...

Het is eerder aangewezen om, afhankelijk van de plandoelstelling, in ruimtelijke uitvoeringsplannen te bepalen welke functies en activiteiten niet aanvaardbaar en dus niet vergunbaar zijn in het plangebied, dan om exhaustief op te sommen welke functies en activiteiten er wel mogelijk zijn.

Advies 39: Versoepel de mogelijkheden om af te wijken van verouderde BPA's (en RUP's)

Artikel 4.4.9/1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt het volgende:

"'Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften van een bijzonder plan van aanleg, voor zover dit plan ouder is dan vijftien jaar op het ogenblik van de indiening van de aanvraag.

Afwijkingen kunnen niet toegestaan worden voor wat betreft wegenis, openbaar groen en erfgoedwaarden.

De afwijkingsmogelijkheid, vermeld in het eerste lid, kan slechts worden toegepast voor stedenbouwkundige voorschriften van bijzondere plannen van aanleg die een aanvulling vormen op:

1° de volgende gebiedsaanduidingen, vermeld in het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen:

a) woongebieden, met uitzondering van woonparken;
b) industriegebieden in de ruime zin;
c) dienstverleningsgebieden;
d) gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen;

2° de volgende aanvullende voorschriften van het gewestplan:

a) gebieden voor service-residentie;
b) kantoor- en dienstenzones;
c) gebieden voor handelsbeursactiviteiten en grootschalige activiteiten;
d) lokale en regionale bedrijventerreinen;
e) luchthavengebonden bedrijventerreinen;
f) gebieden voor luchthavengerelateerde kantoren en diensten;
g) businessparken;
h) teleport;
i) gebieden voor hoofdkwartierfunctie;
j) gebieden hoofdzakelijk bestemd voor de vestiging van grootwinkelbedrijven;
k) zones voor kleinhandel en kleine en middelgrote ondernemingen;
l) kleinhandelszones;
m) zones van handelsvestigingen;
n) gebieden voor zeehaven- en watergebonden bedrijven;
o) zeehavengebieden;
p) gebieden voor watergebonden bedrijven;
q) transportzones;
r) regionale gemengde zones voor diensten en handel;
s) research-, universiteits- en wetenschapsparken;
t) bedrijfsgebied met stedelijk karakter;
u) gemengde woon- en industriegebieden;
v) gemengde gemeenschapsvoorzienings- en dienstverleningsgebied;
w) stedelijke ontwikkelingsgebieden;
x) gebieden voor duurzame stedelijke ontwikkeling;
y) gebieden voor kernontwikkeling.

De afwijkingsmogelijkheid, vermeld in het eerste lid, kan niet worden toegepast voor bijzondere plannen van aanleg die voorzien in stedenbouwkundige voorschriften voor agrarisch gebied, ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied in afwijking van het gewestplan of voor gebieden die in uitvoering van artikel 5.6.8 van deze codex aangeduid zijn als watergevoelig openruimtegebied.

Elke aanvraag tot afwijking overeenkomstig het eerste lid, wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek.

De gemeenteraad kan gemotiveerd beslissen dat voor een bijzonder plan van aanleg, de afwijkingsmogelijkheid, vermeld in het eerste lid, niet kan worden toegepast. Deze gemeenteraadsbeslissing wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ze treedt in werking veertien dagen na de bekendmaking ervan en is van toepassing op vergunningsaanvragen die worden ingediend vanaf de inwerkingtreding ervan."

Deze bepaling is belangrijk voor de vergunningverlening, aangezien heel wat bijzondere plannen van aanleg voorschriften bevatten die niet in overeenstemming zijn met de huidige inzichten, zoals de bouwshift.

Echter, de bepaling bevat vandaag een aantal problematische voorwaarden die de toepassing ervan bemoeilijken, zoals de voorwaarde dat niet kan afgeweken worden van voorschriften in het BPA inzake wegenis en openbaar groen, de voorwaarde dat afwijking alleen kan als het BPA een aanvulling vormt op het gewestplan, en de jurisprudentiële voorwaarde dat een afwijking van het BPA niet mag leiden tot een afwijking van het onderliggende gewestplan. Afwijkingen inzake wegenis en openbaar groen moeten mogelijk zijn als wordt voorzien in een gelijkwaardig alternatief. De voorwaarde dat een BPA minstens 15 jaar oud moet zijn, mag ook worden geschrapt, nu alle BPA's intussen minstens 15 jaar oud zijn.

We stellen dan ook voor om deze regeling te versoepelen door de genoemde voorwaarden te schrappen.

Verder stellen we voor dat een gelijkaardige regeling wordt uitgewerkt voor verouderde ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Daarnaast stellen we vast dat hetzelfde euvel geldt voor de vereenvoudigde wijzigingsprocedure voor BPA's en gemeentelijke RUP's zoals voorzien in artikel 7.4.4/1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Ook deze regeling bevat te veel voorwaarden (vaak dezelfde als in artikel 4.4.9/1 van de Codex), en wordt best op een gelijkaardige manier ontvet. De overdaad aan toepassingsvoorwaarden holt de regeling uit, en leidt ertoe dat de regeling vaak niet kan worden gebruikt om herzieningen mogelijk te maken met het oog op functieverweving, wat nochtans één van de pijlers is van de bouwshift.

Advies 40: Schrijf het principe van de bestemmingsneutraliteit in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

In 2018 stemde de toenmalige Vlaamse Regering tot tweemaal toe principieel in met het voorontwerp van decreet over de bestemmingsneutraliteit voor de winning van hernieuwbare energie. Bedoeling was om bijkomend in mogelijkheden te voorzien voor zowel productie-installaties voor hernieuwbare energie als voor installaties voor opslag en distributie die lokale productie met zich meebrengt. Bestemmingsneutraliteit betekent dan dat de ruimtelijke bestemming van een gebied op zich geen weigeringsgrond vormt voor de inplanting van dergelijke installaties.

Echter, dit voorontwerp raakte nadien niet definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering, en werd dus ook niet ingediend bij het Vlaams Parlement.

Aangezien een decretale basis voor het principe van bestemmingsneutraliteit een belangrijke stap vooruit kan zijn bij het rechtszeker en robuust vergunnen van hernieuwbare energieprojecten, pleiten we ervoor om dit voorontwerp opnieuw van onder het stof te halen en de bestaande clicheringsregel (cfr artikel 4.4.9 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) te verruimen.

Verder zijn we van mening dat dit principe ook van toepassing zou moeten zijn voor werken van algemeen belang zoals infrastructuur-, water- en natuurbeheerswerken en voor noodzakelijke aanhorigheden bij vergunde en vergunbare constructies. Voor projecten gelegen binnen ruimtelijk kwetsbaar gebied zal dit principe uiteraard met de nodige zorgvuldigheid moeten worden toegepast.

Advies 41: Overweeg de mogelijkheid tot toepassing van het principe "Agents of change"

Zowel in de opdracht die de Vlaamse Regering meegaf aan onze commissie als in het Vlaams Regeerakkoord (*"Door de introductie van het principe van agents of change stellen we paal en perk aan de lawine van bezwaarmogelijkheden tegen bestaande activiteiten")* wordt verwezen naar het principe "Agents of change".

Het principe komt neer op het feit dat de partij (Agent) die verandering (Change) aanbrengt, de kosten van de effecten van die verandering moet dragen. De bestaande vergunde toestand is dus het uitgangspunt voor nieuwe ontwikkelingen. Partijen die nieuwe ontwikkelingen wensen en initiëren, worden verondersteld om op de hoogte te zijn van, en rekening te houden met de bestaande vergunde toestand en met beslist beleid. Zij dienen zelf flankerend te investeren en te communiceren om hun ontwikkeling leefbaar te maken en de combinatie met de huidige toestand te garanderen, ook indien de vergunning van de bestaande initiatieven in de toekomst dient te worden verlengd.

Stel dat men bijvoorbeeld woningen wenst te realiseren in een gebied waar een bruisend nachtleven aanwezig is, dan moeten toekomstige bewoners en investeerders voldoende worden geïnformeerd over die bestaande, vergunde toestand, om klachten en juridische procedures te vermijden. De ontwikkelaars van de naburige nieuwe woonontwikkelingen zullen het risico op geluidsproblemen in kaart moeten brengen en vervolgens maatregelen moeten nemen om deze te beperken, bijvoorbeeld door de nieuwe woningen geluiddicht te maken en extra te investeren in isolatie. Het principe bepaalt dus dat de verantwoordelijkheid, de last, de kostprijs en de investeringen voor de veranderingen die worden ontwikkeld gedragen worden door de ontwikkelaars zelf. Het moet er ook voor zorgen dat de hervergunning van de bestaande bedrijven en infrastructuur in de toekomst niet in het gedrang gebracht wordt door ontwikkelingen die nadien zijn gekomen.

We vinden dit principe, bijvoorbeeld, als volgt terug in de Bouwcode van de Stad Antwerpen: *"Actoren die nieuwe ontwikkelingen wensen, moeten ook rekening houden met de bestaande toestand. Ze moeten zelf investeren en communiceren om hun ontwikkeling leefbaar te maken en de combinatie met de bestaande toestand te garanderen.*
Als men bijvoorbeeld woningen wil bouwen in een gebied met nachtelijke uitbating, dan moeten de toekomstige bewoners en investeerders voldoende geïnformeerd worden over die bestaande, toestand om klachten te vermijden en is men verantwoordelijk om maatregelen te nemen om de leefbaarheid in combinatie met de nachtelijke uitbating te garanderen."

We zijn van mening dat de toepassing van dit principe, en de opname ervan in ruimtelijke beleidsplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen, in bepaalde gebieden wenselijk kan zijn, met name wanneer de beleidsvisie is dat het behoud van bestaande bedrijvigheid of infrastructuur in dat gebied gewenst is, ook nadat een verweving met nieuwe functies zoals wonen gerealiseerd is.

Een veralgemeende invoering van het principe is dan weer niet wenselijk, omdat het door de bestaande (nu vergunde) toestand als uitgangspunt te nemen, wenselijke transformaties van bepaalde wijken en gebieden kan belemmeren.

Bij het al dan niet toepassen van dit principe is het dus nodig dat de overheid goed overweegt of het behoud van de bestaande functies in de toekomst al dan niet wenselijk is, en zich daar duidelijk over uitspreekt. Dat laatste is, daar waar er gekozen wordt voor verweving van functies (bijvoorbeeld wonen in combinatie met bedrijvigheid of handel), hoe dan ook wenselijk, met oog op de rechtszekerheid van zowel de bestaande als de nieuwe gebruikers van de ruimte.

Advies 42: Vermijd (problemen met) dubbele vergunningsverplichtingen

Artikel 7 § 2 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning bepaalt het volgende:
"Als het project elementen bevat die onderworpen zijn aan meerdere vergunnings- of meldingsplichten, bij of krachtens de decreten, vermeld in artikel 5, en die aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, omvat de vergunningsaanvraag de betrokken aspecten op straffe van onontvankelijkheid als minstens één element van de aanvraag vergunningsplichtig is."

Deze, op zichzelf logische, bepaling leidt in de praktijk regelmatig tot problemen. Ze verwijst naar de verschillende decreten die voor bepaalde activiteiten het aanvragen en bekomen van een omgevingsvergunning opleggen, namelijk de Vlaamse Codex Ruimtelijk Ordening, het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, en het Decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid. We stellen echter vast dat de vergunningsverplichtingen die in deze decreten zijn opgenomen, niet goed zijn afgestemd op elkaar, wat tot problemen leidt als er voor één initiatief met één aanvraag meerdere omgevingsvergunningen moeten aangevraagd worden.

Deze vaststelling werd ook reeds gedaan in de op 11 februari 2022 door de Vlaamse Regering goedgekeurde nota "'Bijsturing van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning':
"Het Decreet heeft geleid tot een geïntegreerde procedure voor projecten die onderworpen zijn aan de vergunnings- of meldingsplicht voor stedenbouwkundige handelingen, het verkavelen van gronden, de exploitatie van een IIOA, kleinhandelsactiviteiten en het wijzigen van de vegetatie. Die procedurele integratie heeft aan het licht gebracht dat er bepaalde "overlap" bestaat tussen deze vergunningsplichten. Er wordt onderzocht op welke manier deze overlap kan vermeden worden. Dit kan leiden tot een wijziging en/of verschuiving van de vergunningsplichten tussen de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet integraal handelsvestigingsbeleid, bosdecreet en/of natuurdecreet".

Deze wijziging of verschuiving is er tot nu toe nog niet gekomen. **We bepleiten dan ook om hier werk van te maken.**

In de praktijk gebeurt het soms dat bij het onderzoek naar de volledigheid en ontvankelijkheid van het aanvraagdossier onvoldoende aandacht wordt besteed aan de onlosmakelijke verbondenheid van bepaalde vergunningsplichten, waardoor een dossier behept kan zijn met een inhoudelijke onregelmatigheid. In het kader van een openbaar onderzoek en/of administratieve beroepsprocedure, dan wel juridisch beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, kan er daarover dan een kritiek ontwikkeld worden die de betrokken vergunning kan doen sneuvelen.

Enkele voorbeelden kunnen dit duidelijk maken:

- Het dempen van een gracht is vergunningsplichtig als "aanmerkelijk wijzigen van het bodemreliëf" (artikel 4.2.1, 4° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening), én vergunningsplichtig als "wijzigen van de vegetatie of het geheel of gedeeltelijk wijzigen van kleine landschapselementen of de vegetatie ervan" (artikel 13, §4 van het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu).
- Het kappen van bomen binnen bepaalde bestemmingsgebieden is vergunningsplichtig als "het geheel of gedeeltelijk wijzigen van kleine landschapselementen of de vegetatie ervan" (artikels 2, 6° en 13 § 5 van het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu), én vergunningsplichtig

als “het vellen van bomen met een hoogte van 1 meter boven het maaiveld en met een stamomtrek van 1 meter” (artikel 4.2.1, 3° Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

- De verbouwing van een bestand gebouw tot een winkel is vergunningsplichtig als stedenbouwkundige handeling, én vergunningsplichtig als functiewijziging naar detailhandel (artikel 1 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen), én vergunningsplichtig voor het uitvoeren van kleinhandelsactiviteiten of een handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400m² (artikel 11 van het Decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid).
- Om, in toepassing van artikel 26bis van het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, om dwingende redenen redenen van groot openbaar belang, een omgevingsvergunning te kunnen bekomen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken, dient een afwijking bekomen te worden bij het Agentschap Natuur en Bos die los staat van de omgevingsvergunningsprocedure (zie ook ons Advies 44: Hervorm de VEN-toets en de soortentoets)

We stellen voor dat, als deze onderscheiden vergunningsplichten vanuit verschillende decreten al behouden zouden worden:

- **de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een project die verschillende ‘vergunningsplichten’ automatisch omvat.** Dat zal in de praktijk mogelijk moeten worden gemaakt door een aanpassing van het omgevingsloket, die de aanvrager toelaat een keuze te maken voor een bepaalde categorie van ‘omgevingsproject’, waardoor de andere nodige vergunningsplichtige handelingen of activiteiten automatisch mee worden aangevraagd. Op die manier wordt vermeden dat een aanvraag in een latere fase als onvolledig en/of onontvankelijk beschouwd zou kunnen worden doordat de aanvrager bij gebrek aan kennis of pure vergetelheid een bepaalde vergunningsplichtige handeling/ activiteit niet heeft aangekruist.

- **de afzonderlijke vergunningsplichten inhoudelijk beter op elkaar afgestemd worden.**

We verwijzen in dit verband ook naar ons advies 35 en meer bepaald de suggestie om de mogelijkheid te creëren om de verkavelingsvergunning te integreren in een ruimere omgevingsvergunningsaanvraag die tegelijk de opdeling in kavels en de bebouwing van die kavels omvat.

Advies 43: Pas de hemelwaterverordening aan

Regels met betrekking tot de opvang van regenwater die bij het bouwen van nieuwe constructies moeten toegepast worden en die moeten getoetst worden bij het behandelen van vergunningsaanvragen, zijn een voorbeeld van normregelgeving waarop “the right to challenge” van toepassing zou moeten zijn.

De huidige Gewestelijke Stedenbouwkundige Hemelwaterverordening, ingevoerd bij Besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2023, wordt ervaren als te strikt en weinig flexibel, met grote gevolgen voor vergunningstrajecten. De toepassing ervan in de praktijk leidt tot grote frustratie bij vergunningsaanvragers en beperkt het efficiënt gebruik van ruimte.

Knelpunten zijn:

- beperkte ontwerpvrijheid: de verordening biedt nauwelijks ruimte voor maatwerk of locatie-specifieke oplossingen. Initiatiefnemers worden vaak verplicht om wadi’s aan te leggen, zelfs waar dit technisch of ruimtelijk niet aangewezen is.
- strenge uitzonderingsregels: de uitzonderingsmogelijkheden zijn zeer beperkt en worden bovendien zelden toegepast door lokale overheden.
- technische complexiteit: het achtergronddocument is moeilijk leesbaar en weinig toegankelijk.
- verzwarende watertoetskaarten: deze kaarten zijn gebaseerd op theoretische modellen en houden onvoldoende rekening met de feitelijke situatie. Dit leidt tot overdreven risico-inschattingen (bijvoorbeeld kustregio’s volledig als overstromingsgevoelig), lock-ins van zogenaamde ‘restpercelen’ die door de omgeving geblokkeerd zijn, beperking van ontwikkelingsmogelijkheden ondanks de planologische bestemming.

We stellen dan ook voor om:

- **in een aangepaste verordening maatwerk via alternatieve infiltratie- en bufferoplossingen (ook ondergronds), mits onderbouwd met een hydrologisch verslag, uitdrukkelijk toe te laten als alternatief.**
- **het technisch achtergronddocument te herschrijven, om de leesbaarheid en de toepasbaarheid ervan te verbeteren.**
- **de watertoetskaarten te actualiseren en te verfijnen, met periodieke herziening en meer rekening houdend met reeds gerealiseerde ingrepen.**

Advies 44: Hervorm de VEN-toets en de soortentoets

Artikel 26bis van het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu bepaalt dat:

- de overheid geen toestemming of vergunning mag verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) kan veroorzaken.
- de Vlaamse regering kan bepalen hoe moet aangetoond worden dat een activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.
- de vergunningverlenende overheid aan de Vlaamse dienst bevoegd voor het natuurbehoud advies vraagt over de vraag of de betrokken activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken, en de Vlaamse regering de nadere regels kan vastleggen met betrekking tot de procedure die moet nageleefd worden voor het vragen van het advies.

Vaste rechtspraak gaat ervan uit dat deze bepaling geen enkele schadedrempel impliceert, wat betekent dat elke vorm van schade aan de natuur, hoe beperkt die ook is, een grond is om een omgevingsvergunning in VEN-gebied te weigeren. Dit leidt in de praktijk tot heel wat discussies en problemen.

Er was tot voor kort ook geen toetsingskader om te beoordelen hoe de aanvrager kan aantonen dat zijn activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken. Met de bedoeling om hierover meer rechtszekerheid en duidelijkheid tot stand te brengen heeft de Vlaamse Regering recent (januari 2024) het Besluit over de beoordeling van schade aan de natuur in het Vlaams Ecologisch Netwerk uitgevaardigd. Dit besluit geeft enerzijds aan hoe de aanvrager kan aantonen dat de activiteit geen schade zal veroorzaken aan de natuur in het VEN, waarbij schade begrepen wordt als schade aan de actueel aanwezige natuur in het VEN. Anderzijds geeft het besluit aan hoe de aanvrager bij onvermijdbare schade kan aantonen dat de schade herstelbaar is. Momenteel is er tegen dit besluit een procedure tot nietigverklaring hangende bij de Raad van State.

Naast de VEN-toets is er de soorten-toets, in uitvoering van het Besluit van de Vlaamse Regering met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer. Het betreft een toetsing van een initiatief aan de verschillende verboden ten opzichte van de meer dan honderd beschermde dier- en plantensoorten vermeld in dit besluit. Dit besluit voorziet ook in een procedure om eventueel een afwijking van die verbodsbepalingen te krijgen, met name door een beslissing van het Agentschap Natuur en Bos.

De invoering van de Europese Natuurherstelwet, die ambitieuze doelstellingen oplegt waardoor een herziening van het Vlaamse natuur- en soortbeschermingsrecht noodzakelijk zal zijn, kan een gelegenheid zijn om de bestaande toetsingsinstrumenten zoals de VEN-toets, de passende beoordeling en de soortentoets, eenvoudiger, evenwichtiger en meer rechtszeker te maken. **We adviseren de Vlaamse regering om van die kans gebruik te maken, en de problemen die zich in de praktijk voordoen met beide toetsen op te lossen.**

Specifiek wat de VEN-toets betreft adviseren we bovendien:

- **te voorzien dat enkel een "betekenisvolle" aantasting van de actuele aanwezige natuurwaarden in het VEN geviseerd wordt door de VEN-toets.** In de mate voorgehouden zou worden dat dit neerkomt op een versoepeling in strijd met het standstill-beginsel (art. 23 van de Grondwet), kan erop gewezen worden dat de nieuwe regeling alleszins beantwoordt aan een behoefte van algemeen belang, namelijk vermijden dat de vergunningverlening in de nabijheid van de VEN-gebieden volledig verzandt.

- **een uitzondering op de VEN-toets te voorzien voor activiteiten die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een VEN-gebied.** Dat zou al voor bepaalde projecten van algemeen belang die mede vanuit een natuurdoelstelling zijn geconcipieerd een oplossing kunnen bieden. Dit veronderstelt een aanpassing van artikel 26bis §2 van het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

- **de afwijkingsprocedure aan te passen.** Nu moet er bij een negatieve VEN-toets eerst een weigering van vergunning komen; pas dan kan de afwijkingsprocedure toegepast worden. Bovendien is die afwijkingsprocedure bijzonder complex en in het geheel niet afgestemd op de omgevingsvergunningsprocedure. Daarom moet, zoals bij een negatieve passende beoordeling, ook bij een negatieve VEN-toets meteen de afwijkingsprocedure kunnen toegepast worden, zonder eerst een weigering van vergunning. Dit veronderstelt een wijziging van artikel 26bis §3 van het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Tevens is een wijziging nodig van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid.

Specifiek wat de Soortentoets betreft, moet er een oplossing gevonden worden voor het probleem dat is opgeworpen (met de vernietiging van de betwiste omgevingsvergunning tot gevolg) in het Arrest RvVb-A-2324-0435 van 24 februari 2024 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, met verwijzing naar het arrest van 24 februari 2022 (Namur-Est) van het Hof van Justitie.
De Raad voor Vergunningsbetwistingen overweegt in dit arrest:
"Artikel 23 van het Soortenbesluit laat toe dat de beslissing tot het verlenen van een afwijking in de beslissing tot afgifte van een omgevingsvergunning geïntegreerd wordt. De bevoegde overheid kan in haar besluit over de vergunningsaanvraag afwijkingen toestaan onder de in artikel 23, eerste lid van het Soortenbesluit gestelde voorwaarden, onder meer dat het in artikel 20 bepaalde beoordelingskader gerespecteerd wordt en dat de vergunningsbeslissing de in artikel 22, §3 bepaalde inhoudelijke onderdelen bevat. Genoemd artikel 23 houdt geen verplichting in om de afwijkingen die voor de aangevraagde werken nodig zijn in de vergunningsaanvraag op te nemen. De toepassing van het 'integratiespoor' is facultatief zodat een aanvrager ervoor kan opteren om afzonderlijk de in artikel 22 van het Soortenbesluit geregelde aanvraagprocedure te doorlopen om de nodige afwijkingen te verkrijgen.

In de situatie dat het integratiespoor niet gevolgd wordt, stelt geen bepaling van het Soortenbesluit een dwingende volgorde in waarin, aan de ene kant, de beslissing over de vergunningsaanvraag en, aan de andere kant, de beslissing over de te verkrijgen afwijkingen genomen moeten worden. De voor de vergunningsaanvraag noodzakelijke afwijkingen kunnen volgens de in artikel 22 van het Soortenbesluit ingerichte aanvraagprocedure worden toegestaan nadat de bevoegde overheid tot de afgifte van de omgevingsvergunning beslist heeft. Ook het verslag aan de Vlaamse regering geeft geen blijk van de bedoeling om een verplichte chronologie van beslissingen op te leggen. Het verslag licht toe dat de toepassing van het integratiespoor met zich brengt dat "er geen afzonderlijke specifieke afwijking meer verleend moet worden volgens de procedure van artikel 22 van dit besluit".
(...)
Deze procedurele regeling in het Soortenbesluit die het verlenen van afwijkingen van de verbodsbepalingen mogelijk maakt, doorstaat de toets niet aan de vereiste in artikel 2, lid 1 van de Project-MER-richtlijn van een volledige en tijdige milieueffectbeoordeling. De regeling leent zich daarbij niet tot een richtlijnconforme interpretatie. Het probleem is niet dat artikel 22 van het Soortenbesluit een aparte aanvraagprocedure inricht, evenmin dat daarin de beslissingsbevoegdheid aan een andere dan de vergunningverlenende overheid toegewezen wordt. De gebrekkige omzetting is daarin gelegen dat de regeling toelaat om de voor het MER-plichtig project vereiste afwijkingen van de verbodsbepalingen voor beschermde soorten te verlenen nadat de vergunning voor het project afgegeven is en dat aldus een gedeelte van de milieueffectbeoordeling, met name de effecten van de afwijking op de beschermde soorten, en van een beslissing daarover naar een tijdstip na de afgifte van de vergunning verdaagd wordt."

We adviseren dat, om te vermijden dat het volgen van een procedure die expliciet in de regelgeving voorzien is nogmaals leidt tot de vernietiging van omgevingsvergunningen, het artikel 23 van het Besluit van Vlaamse Regering met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer wordt aangepast.
Deze aanpassing moet duidelijk maken dat eventuele afwijkingen van de in dit besluit opgenomen verbodsbepalingen, niet kunnen, maar moeten opgenomen worden in de vergunningsbeslissing. Dit impliceert ook dat de soortentoets zelf gebeurd is vooraleer het milieueffectenrapport is opgeleverd, en er deel van uitmaakt. Een uitzondering op deze regel zou de situatie moeten zijn waarin op het moment van de beslissing over de vergunning de aanwezigheid van een soort niet bekend was en kon zijn bij de aanvrager, de MER-deskundige en de vergunningverlenende overheid. In dat geval moet het, indien nodig, toch mogelijk zijn om hiervoor een afzonderlijke afwijking aan te vragen bij het Agentschap.

Meer algemeen adviseren we om alle mogelijke "toetsen", waaronder de VEN-toets en de soortentoets, maximaal in de milieueffectrapportering te integreren. Dit heeft het bijkomende voordeel dat aan door experten uitgevoerde toetsen de bijzondere bewijswaarde kan gegeven worden die we voorstellen in ons Advies 17 (Geef bijzondere bewijswaarde van wetenschappelijke studies uitgevoerd door erkende deskundigen).

Advies 45: Zorg voor een werkbare aanpak voor het vergunnen van werfgebonden activiteiten

De uitvoering van bouwprojecten gaat gepaard met werfgebonden activiteiten die tijdelijk hinder veroorzaken en een tijdelijke impact hebben op mens en milieu. De regelgeving voor deze tijdelijke werfgebonden activiteiten wordt steeds strenger en is volgens de initiatiefnemers en bouwaannemers vaak niet afgestemd op de realiteit van de werf. Gevolg is dat de vergunningverlening of meldingsplicht voor deze activiteiten steeds moeilijker wordt, dat er steeds meer bijzondere voorwaarden opgelegd worden en dat er ook steeds meer beroepsprocedures opgestart worden. Daardoor gebeurt het regelmatig dat een bouwproject dat als zodanig werd vergund, soms toch zware risico's en vertragingen kent omwille van de problemen met de vergunningen voor de werfgebonden activiteiten.

We bepleiten daarom dat er werk gemaakt wordt van een aantal maatregelen die de vergunningverlening voor de werfgebonden activiteiten vlotter doen verlopen en meer werkbaar maken, zoals:

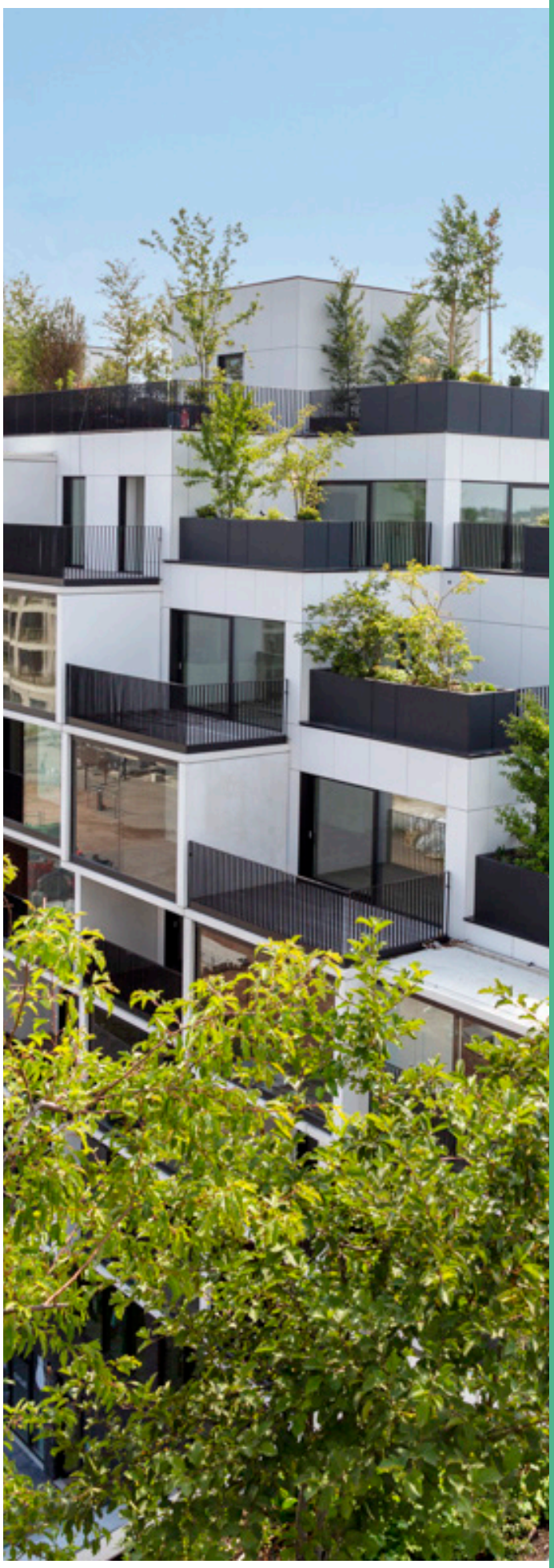
- **het voorzien van een afzonderlijke Vlarem-rubriek voor de meeste werfgebonden activiteiten** (klasse 3), zoals dat vandaag al het geval is in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, [IC, ID,] II en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen.)

- **de beperking van dossiersamenstelling voor een tijdelijke werfgebonden stedenbouwkundige handeling tot het essentiële.**

- **de invoering van de regel dat als er vrijstelling geldt voor een stedenbouwkundige handeling, die altijd ook geldt voor de tijdelijke werfgebonden stedenbouwkundige handelingen die nodig zijn om ze uit te voeren.**

- **Een vrijstelling van de goedkeuring door de gemeenteraad voor de zaak der wegen voor een tijdelijke aanleg of tijdelijke verlegging van een gemeenteweg in de werffase.**

- **het ontwikkelen van een korte en werkbare procedure, voor het bijstellen van een omgevingsvergunning voor bemalingen, die toegepast kan worden wanneer bijvoorbeeld een overschrijding van de opgepompte debieten of een overschrijding van de bemalingsduur dreigt, en voor het vergunnen van sommige andere tijdelijke werfgebonden activiteiten of handelingen (bijvoorbeeld voor het plaatsen van een werfkeet of voor parkeerplaatsen die verschuiven langsheen de werf van een infrastructuurproject).**



© Departement Omgeving

Vragen aan de commissie over parlementaire initiatieven

De voorzitter van onze commissie ontving twee brieven van de voorzitter van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur en Ruimtelijke Ordening van het Vlaams Parlement, met de vraag om aandacht te besteden aan twee initiatieven die in het Parlement werden ingediend. Hieronder zetten we onze zienswijze op deze initiatieven en de voorstellen die er in vervat zitten uiteen.

Conceptnota voor nieuwe regelgeving over de interpretatie van artikel 69 en 387 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning (over het toepassingsgebied van de proefvergunning)

De indieners van deze op 12 februari 2025 ingediende conceptnota zijn van mening dat met het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen nr. A-2324-1038 van 29 augustus 2024, het toepassingsgebied van de proefvergunning wordt uitgehold, tegen de bedoeling van de decreetgever in.

Met dat arrest vernietigde de Raad een beslissing waarmee aan de aanvrager een omgevingsvergunning wordt verleend voor het verder exploiteren na verandering en uitbreiding van een afvalverwerkingsinstallatie en de uitbouw van een warmtenet. Voor de aanleg van het warmtenet werd een vergunning voor onbepaalde duur verleend, en voor het overige een vergunning voor een proeftermijn van twee jaar. Daarbij werd als bijzondere milieuvoorwaarde opgelegd dat een rapport moet worden opgemaakt over de aanpassingen aan de installatie om tot een optimale stikstofreductie te komen, waarbij de te onderzoeken maatregelen ook rekening houden met het wegwerken van de (aanzienlijke) negatieve impact op de luchtkwaliteit en de gezondheid.

De Raad overwoog in het bedoelde arrest:
"Opnieuw moet dus worden vastgesteld dat de proefvergunning niet wordt gebruikt om te onderzoeken welke hinder de exploitatie veroorzaakt en wat de weerslag hiervan is op mens en milieu, noch dat deze wordt aangewend om de effectiviteit van bepaalde exploitatievoorwaarden op het terrein uit te testen. De proefvergunning wordt daarentegen gebruikt om verder studiewerk te verrichten en een keuze te maken op welke wijze de hinder, die al is bestudeerd, kan worden gereduceerd."

De indieners van deze conceptnota stellen voor dat wordt vastgelegd dat artikel 69 en 387 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning zo gelezen moeten worden dat een omgevingsvergunning op proef kan worden verleend:

1° ook als er tijdens de proefperiode al dan niet al onderzochte hinder kan bestaan of ontstaan met een al dan niet aanvaardbaar karakter voor de mens en het milieu;
2° ook om onder een bijzondere milieuvoorwaarde verder studiewerk te laten verrichten op basis waarvan maatregelen worden opgelegd of wordt bijgestuurd om die hinder te reduceren.

We zijn van mening dat er vandaag inderdaad onduidelijkheid, en dus rechtsonzekerheid bestaat over het mogelijke toepassingsgebied voor proefvergunningen. Eerder dan te werken met een interpretatief decreet bij het bestaande artikel 69 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning, suggereren we echter om dit artikel aan te passen, uitgaande van de volgende principes:

- Een omgevingsvergunning op proef kan worden verleend:
  - om verder studiewerk te laten verrichten
  - om hinder te laten onderzoeken
  - om na te gaan of bijzondere milieuvoorwaarden kunnen worden nageleefd, op basis waarvan de overheid bij de beslissing over verdere exploitatie na proef eventuele extra maatregelen kan opleggen of bijsturen om die hinder te reduceren.
- Als zou blijken uit de proefperiode dat de hinder toch niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt, moet de definitieve vergunning na de proef worden geweigerd.
- Er moet duidelijkheid komen over wie de bevoegde overheid is voor de vergunning na proef, al dan niet verleend in eerste of tweede aanleg.

Voorstel van decreet tot invoering van een stedenbouwkundige meldingsplicht in verkavelingen

Dit voorstel van decreet, dat ingediend werd op 23 september 2024, luidt als volgt:
"Aan artikel 4.2.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, ingevoegd bij het decreet van 1 september 2009, wordt een paragraaf 4 toegevoegd, die luidt als volgt:
"§4. Een verkavelingsvergunning die in eerste of tweede administratieve aanleg wordt afgegeven vanaf 1 januari 2025, kan uitdrukkelijk aangeven dat de stedenbouwkundige vergunningsplicht voor het bouwen, verbouwen, herbouwen of uitbreiden van een woning binnen de verkaveling omgezet wordt in een meldingsplicht als vermeld in paragraaf 1. De omzetting in een meldingsplicht geldt uitsluitend op voorwaarde dat de verkaveling niet vervallen is en er niet van de verkavelingsvoorschriften afgeweken wordt.
Van de mogelijkheid, vermeld in het eerste lid, kan alleen gebruikgemaakt worden bij verkavelingen die uitdrukkelijke voorschriften bevatten over de inplanting, de minimale en maximale bouwhoogte en bouwdiepte, de architecturale uitgangspunten, de woningtypologie en de materiaalkeuzen.
Bij een woning die op grond van een meldingsplicht als vermeld in het eerste lid gebouwd, herbouwd of uitgebreid wordt, wordt de afpaling uitgevoerd door de ambtenaar die het college van burgemeester en schepenen heeft aangewezen.".

Hiermee wordt beoogd dat dat in de vergunning van nieuwe verkavelingen uitdrukkelijk kan worden bepaald dat de vergunningsplicht binnen de verkaveling vervangen wordt door een meldingsplicht. Daarbij gelden de volgende voorwaarden:

- Het moet gaan om nieuwe verkavelingen (vergund vanaf 1 januari 2024) die uitdrukkelijk aandacht besteden aan aspecten met betrekking tot inplanting, minimale en maximale bouwhoogte en bouwdiepte, architecturale uitgangspunten, woningtypologie en materiaalkeuzen.
- De meldingsplicht geldt niet als er afgeweken wordt van de verkavelingsvoorschriften of als de verkavelingsvergunning intussen vervallen is.

De indieners van het voorstel stellen:
"De invoering van de meldingsplicht in verkavelingen zal aanzienlijke voordelen met zich meebrengen voor zowel de burgers als de overheid. Jaarlijks worden er duizenden kavels (6387 kavels in 2016, 7963 kavels in 2015 en 9365 kavels in 2014 volgens het Ruimterapport 2018) goedgekeurd in nieuwe vergunde verkavelingen in Vlaanderen, wat betekent dat een aanzienlijke groep burgers direct geholpen zal worden door deze wijziging. Door de vermindering van administratieve lasten en het versnellen van vergunningsprocedures kunnen toekomstige eigenaren sneller en eenvoudiger hun woning realiseren. Tegelijkertijd blijft de kwaliteit van de ruimtelijke ordening gewaarborgd, nu de principes van kwaliteitsvol ruimtegebruik al ingebed zijn in de verkavelingsvergunning. Daardoor is een extra beoordeling op het vlak van de individuele woningen niet dringend noodzakelijk.
Maar ook voor de overheid spreken de voordelen voor zich: de vandaag overbelaste gemeentelijke stedenbouwkundige diensten worden ontlast van de beoordeling van een deel van de omgevingsvergunningsaanvragen en kunnen zich beperken tot een marginale toets van de conformiteit van de melding met de voorschriften van de verkavelingsvergunningen."

We zijn er niet van overtuigd dat dit voorstel de rechtszekerheid voor de bouwheer zullen verhogen en de beoogde administratieve vereenvoudiging zal realiseren.

Het voorstel staat, om te beginnen, op gespannen voet met wat er over de meldingsplicht is bepaald in het Decreet houdende diverse bepalingen over omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening, dat op 9 mei 2024 door het Vlaams Parlement is aangenomen. Dit decreet beoogt de lijst van stedenbouwkundige handelingen die meldingsplichtig of vrijgesteld zijn maximaal uniform te maken voor heel Vlaanderen, wat niet langer het geval zou zijn als lokale besturen in de vergunning van verkavelingen kunnen opnemen dat de vergunningsplicht vervangen wordt door een meldingsplicht. Verder wordt met dit verzameldecreet artikel 4.2.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening gewijzigd, waardoor meldingen geheroriënteerd worden naar handelingen die een tijdelijk karakter hebben, wat niet het geval is voor het bouwen van woningen binnen een verkaveling (zie ons Advies 37: Voer zo snel mogelijk de nieuwe regeling in verband met vrijstellingen en meldingen in).

Bovendien leidt het invoeren van een meldingsplicht niet noodzakelijk tot een vereenvoudiging en een verhoging van de rechtszekerheid, noch voor aanvragers, noch voor de gemeenten als vergunningverleners.

Wat de aanvragers betreft:

- Bij de meldingsplicht voor de oprichting van bijgebouwen blijkt uit contacten met lokale besturen dat ze hiervoor het vaakst tot een weigering van aktename moeten beslissen. Burgers zouden onwetend talrijke overtredingen begaan, die vaak ook niet regulariseerbaar blijken te zijn, wegens strijdigheid met lokale voorschriften. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en moeilijkheden bij een latere verkoop van de woning. Dit zal bij het bouwen van een volledige woning des te meer gelden.
- Een aanvraag voor stedenbouwkundige handelingen binnen een verkavelingsvergunning zal quasi steeds verlopen zonder openbaar onderzoek.
  De beoogde versnelling door de meldingsprocedure in te voeren is dan ook eerder beperkt. Ook voor de melding moet trouwens een zeer uitgebreid dossier met plannen/stukken ingediend worden.

Wat de gemeenten betreft:

- Het beoordelen van een vergunningsaanvraag voor een nieuwe woning is veel meer dan alleen goede ruimtelijke ordening, maar heeft ook betrekking op bijvoorbeeld veiligheid en stabiliteit; deze elementen zullen niet noodzakelijk al vervat zitten in een verkavelingsvergunning zelf.
- Het voorstel leidt tot een zware toename van de meldingen die binnen een heel korte termijn bekeken moeten worden door de gemeente.

Het voorstel leidt in feite, binnen de betrokken verkavelingen, tot mogelijkheid om zonder omgevingsvergunning woningen te bouwen. Als dit de bedoeling is, kan er beter een vrijstelling van vergunning ingevoerd worden dan een meldingsplicht. Dit is uiteraard een verregaande stap waaraan heel wat risico's verbonden zijn, voor de omgeving maar ook voor de betrokken eigenaars. Zoals voorgesteld in ons Advies 36 (Heroverweeg regelmatig de lijst van vrijgestelde handelingen, en breid die uit waar de vergunningsplicht geen meerwaarde heeft) verdient het eerder aanbeveling om hierbij met goed uitgewerkte en goed opgevolgde proefprojecten te werken, die kunnen opgezet worden met gebruik van de bepalingen over experimentregelgeving en regelluwe zones in het Bestuursdecreet, dan meteen een algemene regel in te voeren zoals wordt voorgesteld.

Verder verwijzen we naar ons Advies 35 (Maak werk van de uitvoering van de beleidsaanbevelingen in het rapport "Herdenken van het instrument van verkavelingsvergunningen in het omgevingsbeleid), waarin we voorstellen om de verkavelingsvergunningsplicht in te perken.

De leden van de Gemengde Commissie Vergunningen

- *Mark Andries (Voorzitter)*
- *Michiel Boodts*
- *Xavier Buijs*
- *Pieter-Jan Defoort*
- *Tom De Waele*
- *Isabel Franck*
- *Yves Loix*
- *Christophe Pelgrims*
- *Michel Roosemont (Secretaris)*
- *Pieter Sannen*
- *Liesbeth Todts*
- *Filip Van Acker*
- *Gert Van de Genachte*
- *Annick Van Hulle*
- *Jürgen Vanpraet*
- *Gregory Verhelst*

30 september 2025