

Rolnummers 6187, 6190 en 6191
Arrest nr. 125/2016 van 6 oktober 2016

## A R R E S T

---

*In zake* : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, ingesteld door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen » en anderen, door de vzw « Natuurpunt, Vereniging voor natuur en landschap in Vlaanderen » en anderen en door A.M. en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 20, 22 en 21 april 2015 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 21 en 23 april 2015, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 oktober 2014), respectievelijk door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », de vzw « Ademloos », de vzw « Straatego », A.M., J.S., G. V.L., D.Q., A.C., D. V.W., H.B., L.M., M.A., D.M., J.C. en D.D., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen, door de vzw « Natuurpunt, Vereniging voor natuur en landschap in Vlaanderen », de vzw « Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen », de vzw « Straatego » en de vzw « Ademloos », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Vandromme, advocaat bij de balie te Kortrijk, en door A.M., J.S., G. V.L., D.Q., A.C., D. V.W., H.B., L.M., M.A., D.M., J.C. en D.D., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6187, 6190 en 6191 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 11 mei 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 1 juni 2016 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de Vlaamse Regering om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 2 juni 2016 de dag van de terechtzitting bepaald op 29 juni 2016.

Op de openbare terechtzitting van 29 juni 2016 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Vande Castele, voor de verzoekende partijen in de zaken nrs. 6187 en 6191;
- . Mr. B. Vandromme, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 6190;
- . Mr. K. Caluwaert, tevens *loco* Mr. B. Martel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Zaak nr. 6187*

A.1. Drie onderscheiden vzw's en de 12 particuliere verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 27, 62, 88, eerste lid, 90, § 2, 92, 336 en 386 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: Omgevingsvergunningsdecreet). Ter staving van de ontvankelijkheid van het door hen ingediende verzoekschrift verwijzen de verzoekende partijen naar (1) de rechtspraak van het Hof inzake de procesvertegenwoordiging van de rechtspersonen (arrest nr. 120/2014), (2) de rechtspraak van het Hof inzake de ontvankelijkheidsvereisten van een collectief verzoekschrift (arrest nr. 162/2014), (3) de door het bestreden decreet ingevoerde beperkingen van het hoorrecht, (4) de vaststelling dat, door het bestreden artikel 92 van het Omgevingsvergunningsdecreet, het hoorrecht wordt beperkt tot het recht te vragen om gehoord te worden, (5) de verduidelijking dat het betrokken publiek, waarvan sprake is in artikel 2, 1°, van het Omgevingsvergunningsdecreet, ook verzoekers en/of aanvragers kunnen zijn, (6) het belang van het betrokken publiek in geval van een weigeringsbeslissing van de lokale overheid, (7) de diverse citaten van de statuten van de niet-gouvernementele organisaties die zich voor de milieubescherming inzetten, (8) alsook de overeenkomstig het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: Verdrag van Aarhus) bestaande verplichting voor individuen en niet-gouvernementele organisaties om op te treden inzake milieubescherming.

A.2. Het enige middel in de zaak nr. 6187 vloeit voort uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus, inzonderheid de artikelen 2, 3, 6 en 9 ervan, het hoorrecht, de hoorplicht, het recht op behoorlijke inspraak, het recht van verdediging alsook het recht op tegenspraak, het beginsel *audi alteram partem* en de algemene beginselen van zorgvuldigheid en voorzorg, alsmede artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

Volgens de verzoekende partijen bevatten de bestreden artikelen onverantwoorde beperkingen van het hoorrecht, omdat het decreet geen hoorrecht instelt, maar enkel een recht te vragen gehoord te worden, het decreet niet bepaalt, noch waarborgt dat als de aanvrager vraagt om gehoord te worden, men ook de inbreng van derden zal moeten vragen en het decreet niet bepaalt, noch waarborgt dat wanneer een partij gehoord wordt, de andere partijen ook gehoord moeten worden. Er is derhalve sprake van een afbouw van de bestaande waarborgen, aangezien de thans expliciet opgeheven bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: Milieuvergunningsdecreet) wel ruimere waarborgen instelden, inzonderheid een hoorrecht en de waarborg dat als de ene partij gehoord werd ook alle andere partijen moeten en zouden worden gehoord. De adviezen van de strategische adviesraden, te weten de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening, en de Milieu- en Natuurraad Vlaanderen, formuleren, volgens de verzoekende partijen, dezelfde bedenkingen.

A.3.1. Als eerste onderdeel van het enige middel, voeren de verzoekende partijen aan dat het hoorrecht een grondrecht is dat strekt tot een zorgvuldige en contradictoire voorbereiding van de beslissing, zowel in eerste aanleg als in tweede administratieve aanleg. Het Verdrag van Aarhus waarborgt een recht op behoorlijke inspraak dat heel ruim moet worden opgevat (arrest RvSt, 7 oktober 2014, nr. 228.692).

A.3.2. In het tweede onderdeel van het enige middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen het recht op de bescherming van de gezondheid en het milieu schenden, aangezien het de wetgever zelf is die de essentiële elementen van een regeling dient te bepalen. Bovendien houdt artikel 23 van de Grondwet tevens een *standstill*-verplichting in zodat de wetgever de bestaande waarborgen en rechtsbescherming niet mag afbouwen, of minstens slechts mag afbouwen indien hij dienaangaande een dwingende en ernstige verantwoording, ontleend aan het algemeen belang, geeft.

A.3.3. Daarnaast verplicht, volgens de verzoekende partijen, artikel 3 van het Verdrag van Aarhus elke partij om een duidelijke, transparante en samenhangende regelgeving aan te nemen, waarbij de overheid niet discretionair kan beslissen welk gevolg dient gegeven te worden aan de vraag om gehoord te worden. Bovendien houdt artikel 3 van het Verdrag van Aarhus tevens een *standstill*-verplichting in, waardoor het niet is toegestaan om bestaande wetgeving die duidelijk, transparant en samenhangend is te vervangen door nieuwe wetgeving die de bestaande waarborgen inzake inspraak afbouwt en daarnaast onduidelijk is en waarbij aan de Regering en de rechter een te ruime beoordelingsbevoegdheid wordt gegeven.

De verzoekende partijen leiden uit artikel 9, lid 2, derde alinea, en lid 4, van het Verdrag van Aarhus tevens af dat als de wetgever een bestuurlijk beroep instelt, het hoorrecht dat van toepassing is in de rechterlijke procedure, ook moet gelden in het kader van het administratief beroep. Het opheffen van een reeds bestaand bestuurlijk hoorrecht komt neer op een schending van het voormelde artikel 9.

A.3.4. De opheffing van artikel 4.7.23 van de VCRO en van het Milieuvergunningsdecreet door de bestreden artikelen 336 en 386 van het Omgevingsvergunningdecreet en de artikelen 27 en 62 van het Omgevingsvergunningdecreet, schenden, volgens de verzoekende partijen in de zaak nr. 6187, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Immers, de nieuwe regeling bevat inhoudelijk niet dezelfde waarborgen als de opgeheven wetgeving waardoor het gelijkheidsbeginsel *junctis* het hoorrecht, het recht van inspraak en het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden. Het recht te vragen om gehoord te worden, is beperkter dan het recht gehoord te worden; bovendien is het nieuwe beperkte recht uitsluitend voorbehouden aan de « vergunningsaanvrager » en aan de « beroepsindieners ».

Bovendien schenden de bestreden artikelen tevens artikel 23 van de Grondwet omdat, in tegenstelling tot artikel 4.7.23 van de VCRO, het Omgevingsvergunningdecreet een onduidelijke regel instelt. Niet alleen bouwt de wetgever de bestaande waarborgen af zonder een overtuigende, dwingende en bijzonder ernstige verantwoording die uitsluitend ontleend is aan het algemeen belang, maar bovendien wordt daardoor de verdragsrechtelijke verplichting tot het in stand houden van een duidelijk, transparant en samenhangend kader voor het uitvoeren van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus geschonden. Er is, volgens de verzoekende partijen, geen dwingende verantwoording, ontleend aan het algemeen belang, omdat door de betwiste opheffing de decreetgever eveneens het procedureel recht van de overheidsinstellingen, namelijk hun hoorrecht, ernstig inperkt. Immers, het algemeen belang kan er niet mee gediend zijn het recht om gehoord te worden af te schaffen voor de leidend ambtenaar en voor het college van burgemeester en schepenen. De indringende gevolgen van die opheffing worden niet opgevangen door de nieuwe bepalingen van het Omgevingsvergunningdecreet.

De betwiste opheffing van artikel 4.7.23 van de VCRO schendt eveneens het Verdrag van Aarhus, omdat daardoor aan de eis om doeltreffende middelen te behouden, niet wordt voldaan (artikel 9 van het Verdrag van Aarhus).

A.3.5. Aangaande het bestreden artikel 62 van het Omgevingsvergunningdecreet merken de verzoekende partijen op dat het bestreden artikel geen hoorrecht invoert, maar enkel een recht om te vragen gehoord te worden. Derhalve dient te worden aangenomen dat het bestreden artikel het hoorrecht schendt, de hoorplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel alsook het gelijkheidsbeginsel *junctis* het hoorrecht, de hoorplicht en de zorgvuldigheid en het voorzorgsbeginsel.

Overeenkomstig de artikelen 24, 25, 26, 53 en 61 van het Omgevingsvergunningdecreet dienen adviesinstanties in verschillende fasen van de vergunningsaanvraag geïntegreerde adviezen te verlenen. Daardoor is de uitsluiting van het « betrokken publiek » in de hoorprocedure onverantwoord wanneer de adviesinstanties, al dan niet bewust, nalaten tijdig advies te verlenen, waardoor hun advies wordt geacht tijdig te zijn. De vaste rechtspraak van het Hof en het Hof van Justitie bevestigt dat het stelsel van de stilzwijgende vergunningen niet verenigbaar is met de vereisten van de toepasselijke wetgeving, omdat ze voorafgaande vergunningen vereist en voorziet in beoordelingsprocedures voor de vergunningverlening; de nationale autoriteiten zijn dus steeds gehouden de ingediende vergunningsaanvragen geval per geval zorgvuldig te onderzoeken. Voormelde rechtspraak dient, volgens de verzoekende partijen, te worden getransponeerd naar het stelsel van de stilzwijgend gunstig geachte adviezen.

Zelfs indien artikel 61 van het Omgevingsvergunningdecreet grondwetsconform zou zijn, dan nog menen de verzoekende partijen dat het systeem van stilzwijgend gunstige adviezen niet kan worden aanvaard. Wanneer de adviesinstanties geen (tijdig) advies hebben verleend, en dat advies geacht wordt gunstig te zijn, dan kunnen die instanties daaropvolgend geen partij meer zijn in de beroepsprocedure, omdat zij geen advies hebben

verleend. In dat geval berust de toekomst van de mens en het milieu dus enkel nog op de tussenkomst van het « betrokken publiek », zoals het Verdrag van Aarhus waarborgt en zelfs hiertoe verplicht. Evenwel waarborgt het bestreden artikel 62 geen tussenkomst in de hoorprocedure.

Het bestreden artikel 62 van het Omgevingsvergunningsdecreet schendt tevens artikel 23 van de Grondwet en het Verdrag van Aarhus, vanwege het gebrek aan een duidelijke regel, vastgesteld door de decreetgever zelf.

Bovendien sluit artikel 62 van het Omgevingsvergunningsdecreet de tussenkomst uit van een milieuorganisatie wanneer de aanvraag van een omgevingsvergunning werd geweigerd in eerste aanleg. In dat geval ondersteunt het betrokken publiek, te weten de milieuorganisatie, de weigeringsbeslissing van de lokale overheid. Echter, wanneer naderhand de deputatie, doorgaans tegen het advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar in, toch een vergunning afgeeft, dan kan het betrokken publiek niet tussenkomen, aangezien het hoorrecht wordt beperkt tot de vergunningsaanvrager en de beroepsindiener, hetgeen *in casu* niet het betrokken publiek zal zijn. Het bestreden decreet waarborgt dus niet dat wanneer een partij gehoord wordt, de andere betrokken partij ook gehoord moet worden, hetgeen evenwel door het gelijkheidsbeginsel wordt vereist. Het onderdeel betreft dus niet de vraag of een hoorprocedure plaatsvindt, maar wel wie eraan deelneemt. Het is discriminerend de andere betrokken partijen uit te sluiten van deelname aan die procedure. De opmerking dat de commissies iedere instantie wier inbreng ze wensen te kennen, kunnen uitnodigen is niet relevant, aangezien de belanghebbenden geen instantie zijn, maar enkel betrokken partij. Bovendien staat het niet aan de commissies te bepalen wie ze nog willen horen.

Het is tevens strijdig met het gelijkheidsbeginsel om personen die mogen tussenkomen in de rechterlijke procedure, uit te sluiten van het recht om als tussenkomende partij deel te nemen aan de hoorprocedure. De hoorprocedure is voor het betrokken publiek het enige moment waarop het zijn recht op inspraak kan uitoefenen. Bovendien moet, indien de decreetgever een bestuurlijk beroep instelt, het hoorrecht dat van toepassing is in de rechterlijke procedure, ook gelden in het administratief beroep.

Het bestreden artikel 62 van het Omgevingsvergunningsdecreet behoudt het recht om in tweede administratieve aanleg te worden gehoord, voor aan de vergunningsaanvrager alsook aan elke beroepsindiener. Ingevolge die beperking wordt de derde-belanghebbende die geen beroepsindiener is, uitgesloten, hetgeen strijdig is met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en het recht op behoorlijke inspraak (RvSt, 7 oktober 2014, nr. 228.692). Bovendien wordt die derde-belanghebbende uitgesloten wanneer hij in de reguliere procedure in eerste aanleg een bezwaarschrift heeft ingediend.

A.3.6. Aangaande het bestreden artikel 90, § 2, van het Omgevingsvergunningsdecreet voeren de verzoekende partijen aan dat de exploitant in geval van een afgewezen verzoek tot bijstelling geen recht van verdediging heeft. Immers, het betrokken publiek kan niet alleen tussenkomen in de nieuwe omgevingsvergunningsprocedure, doch ook aanvrager zijn, namelijk ingevolge het indienen van een verzoek tot bijstelling van de omgevingsvergunning. Na het instellen van een getrapte bestuurlijke procedure voorziet het bestreden decreet in een rechterlijke procedure waarbij het betrokken publiek niet enkel beroep kan instellen, doch ook zelf kan tussenkomen. De artikelen 82 en 83 van het Omgevingsvergunningsdecreet bevestigen dat het betrokken publiek niet enkel kan tussenkomen in de bestuurlijke vergunningsprocedure, doch ook zelf bij de bevoegde overheid kan verzoeken om een nieuwe vergunning en dus ook aanvrager kan zijn. Inzake het beroep tegen de beslissing over een dergelijk verzoek tot bijstelling van de omgevingsvergunning bepaalt het bestreden artikel 90, § 2, dat de bepalingen van hoofdstuk 3 van overeenkomstige toepassing zijn op het instellen van, behandelen van en beslissen over het beroep. Dit betekent dat in geval van een weigering in eerste aanleg van het verzoek tot bijstelling, de exploitant in het bestuurlijk beroep geen recht op tegenspraak heeft en dus niet kan vragen gehoord te worden, omdat hij noch vergunningsaanvrager, noch beroepsindiener is.

A.3.7. Aangaande het bestreden artikel 27 van het Omgevingsvergunningsdecreet menen de verzoekende partijen dat het gelijkheidsbeginsel *junctis* het hoorrecht, de hoorplicht, de zorgvuldigheids- en voorzorgsbeginselen, het recht op tegenspraak en het Verdrag van Aarhus wordt geschonden, omdat het horen van één of meer partijen gebeurt door een omgevingscommissie die ook een geïntegreerd advies moet geven en derhalve bijzonder zorgvuldig moet handelen. Alle partijen moeten hun standpunt over alle adviezen kunnen laten horen. Doch, artikel 27 waarborgt niet dat wanneer een partij gehoord wordt, de andere betrokken partijen ook moeten worden gehoord.

De vaststelling dat, om gehoord te worden, de niet-gehoorde partijen beroep moeten indienen en als beroepsindieners kunnen vragen om gehoord te worden, is niet relevant. De vaststelling dat er in graad van beroep een hoorrecht zou bestaan kan het ontbreken van het hoorrecht in de eerste administratieve aanleg niet verantwoorden. Bovendien is er geen hoorrecht in de tweede administratieve aanleg. En in geval van de « projecten » bedoeld in artikel 15, eerste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet wordt de vergunning afgegeven door de Regering of door de gewestelijke omgevingsambtenaar in eerste en laatste aanleg en is er zelfs geen sprake van een bestuurlijk beroep.

In het milieu- en stedenbouwwrecht is het van essentieel belang, zowel voor de aanvrager van de vergunning als voor de betrokken derden, dat hun niet de dienst wordt ontzegd die een gespecialiseerde overheid kan bieden door het verwachte advies te geven of een expliciete beslissing te nemen (arrest nr. 78/2001). Derhalve kan het stelsel van de stilzwijgende vergunningen en de stilzwijgend gunstige adviezen niet worden aanvaard, temeer daar door een stilzwijgend advies het betrokken publiek wordt uitgesloten uit de hoorprocedure.

#### *Zaak nr. 6190*

A.4. De vier verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 66, § 3, 68, 82, 83, 90, § 2, 105, § 1, 155, 203, 204, 205, 206, 226 en 390 van het Omgevingsvergunningsdecreet. Dienaangaande tonen zij aan dat zij beschikken over het vereiste belang, aangezien zij duurzame en procesbekwame milieuverenigingen zijn die een actueel maatschappelijk doel nastreven waarbij de duurzame instandhouding en ontwikkeling van het natuurlijk leefmilieu centraal staan.

A.5.1. Als eerste middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en diverse Europese richtlijnen, omdat de bestreden artikelen 66, § 3, 90, § 2, 105, § 1, en 390, § 5, van het Omgevingsvergunningsdecreet tot gevolg hebben dat er een vervaltermijn wordt gehanteerd bij het beoordelen van het administratief beroep tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning of bij de procedure tot het bijstellen van een omgevingsvergunning, terwijl een stilzwijgend afwijzen van een administratief beroep niet te verantwoorden is.

Immers, gelet op het devolutieve karakter van het administratief beroep, komt de stilzwijgende beslissing over het ingestelde beroep in de plaats van de eerdere beslissing in eerste aanleg; het betreft een volwaardige beslissing die de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen niet doet herleven. Bij die stilzwijgende beslissing kan aldus ook een vergunning worden verleend, als de beslissing in eerste aanleg eveneens tot vergunnen besloot en navolgend niet binnen de toepasselijke vervaltermijn wordt beslist. Het betreft, volgens de verzoekende partijen, aldus geen sanctie van een stilzwijgende weigering van de vergunning, maar wel van het verwerpen van het ingestelde beroep. De stilzwijgende beslissing is aldus de titel tot het vergunnen van de voorliggende vraag.

De motieven die de decreetgever aanhaalt om het systeem van stilzwijgende weigering te verantwoorden hebben betrekking op de rechtszekerheid; de decreetgever meent bovendien dat in de praktijk bij de bestaande ruimtelijk vergunningsverlening het aantal stilzwijgende weigeringen zeer beperkt zou zijn en dat een rapporteringsverplichting rond de termijn wordt opgenomen. Evenwel kunnen die motieven de verzoekende partijen niet overtuigen.

Allereerst menen zij dat met het gekozen systeem van stilzwijgende weigering in geen geval rechtszekerheid wordt geboden, maar wel rechtsonzekerheid. Een dergelijke stilzwijgende weigering is per definitie onwettig door het ontbreken van enige formele en materiële motivering; de kennelijke onzorgvuldigheid en het gebrek aan motieven werden reeds bevestigd door zowel de Raad van State (arrest nr. 129.417) als de Raad voor Vergunningsbetwistingen (arrest nr. A/2012/0052).

Vervolgens dienen de aanvrager en het betrokken publiek te beschikken over een expliciete en gemotiveerde beslissing. Het Omgevingsvergunningsdecreet is van toepassing op het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen, het verkavelen van gronden en de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten van de eerste of tweede klasse, zodat een expliciete beoordeling inzake de stedenbouwkundige handelingen noodzakelijk is (zie arrest nr. A/2012/0052 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, alsook het arrest nr. 78/2001 van het Hof). Ook een expliciete beoordeling van de aan de omgevingsvergunning onderworpen exploitaties is eveneens van fundamenteel belang. Immers, ingedeelde exploitaties van de eerste en tweede klasse zijn inherent activiteiten die milieuschade of hinder kunnen veroorzaken. De opmerking dat in de

praktijk een stilzwijgende weigering weinig zou voorkomen, is zuiver hypothetisch en wordt niet gestaafd met cijfermateriaal; bovendien slaat zij enkel op het stedenbouwkundig contentieux.

Aangaande de opgeworpen schending van artikel 23 van de Grondwet menen de verzoekende partijen dat de *standstill*-verplichting eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Aangaande de opgeworpen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet merken de verzoekende partijen op dat er een ongelijkheid van behandeling bestaat tussen, enerzijds, het betrokken publiek en de aanvrager die een expliciete beslissing ontvangen heeft over het ingestelde beroep en, anderzijds, het betrokken publiek en de aanvrager voor wie een stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep als beslissing geldt. De rechtsbescherming van beide categorieën is manifest verschillend en aldus noch redelijk, noch objectief te verantwoorden.

Aangaande de opgeworpen schending van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus voeren de verzoekende partijen aan dat doordat de vergunningverlenende overheid over de mogelijkheid beschikt om zich niet uit te spreken over het ingesteld administratief beroep, de decreetgever de garanties miskent die artikel 9 verplichtend stelt.

Aangaande de opgeworpen schending van de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, de richtlijn 2006/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2001 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten en de richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, tonen de verzoekende partijen aan dat die richtlijnen alle een voorafgaande vergunning vereisen, een beoordeling voorafgaand aan de vergunningverlening, minimale specificaties en normen in de vergunning en een onderzoek, geval per geval, van de ingediende aanvragen. De bestreden artikelen van het Omgevingsvergunningsdecreet zijn niet in overeenstemming met de uitvoering van de bovenvermelde richtlijnen, waardoor wordt voorgesteld een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

Bovendien gaat de decreetgever ook in tegen artikel 13, lid 4, van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna : Dienstenrichtlijn). Het voorwerp van een omgevingsvergunning heeft duidelijk betrekking op dwingende redenen van algemeen belang en het kan moeilijk worden betwist dat een en ander ook een negatieve impact kan hebben op een rechtmatig belang van een derde partij. De verzoekende partijen menen opnieuw dat het opportuun zou zijn een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

A.5.2.1. Als tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet en van artikel 7*bis* van de Grondwet, de schending van het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten en de schending van artikel 4, onder c), van de richtlijn 2006/11/EG en artikel 23, lid 2, van de richtlijn 2008/98/EG, omdat de bestreden artikelen 68, 82, 83, 203, 204, 205 en 206 van het Omgevingsvergunningsdecreet een principiële permanent karakter van de omgevingsvergunning invoeren. Evenwel lijkt de decreetgever ook zelf te beseffen dat de omvorming van de milieuvergunning van bepaalde duur naar onbepaalde duur een aantasting van het bestaande beschermingsniveau kan behelzen, waardoor hij voorziet in flankerende maatregelen van evaluatie en bijstelling. De verzoekende partijen menen dat de onbepaalde duur van de omgevingsvergunning niet aanvaardbaar is en dat de flankerende maatregelen, die de waarborgen inzake leefmilieu zouden moeten verzekeren, ook betwistbaar zijn.

A.5.2.2. Allereerst valt, volgens de verzoekende partijen, op dat de onbepaalde duur in strijd is met de diverse Europese richtlijnen inzake milieuaangelegenheden. Door de diverse Europese richtlijnen wordt een verplichting ingevoerd om dergelijke exploitaties slechts tijdelijk te vergunnen (artikel 4 van de richtlijn 2006/11/EG; artikel 23, lid 2, van de richtlijn 2008/98/EG). Bovendien worden de exploitaties niet weergegeven in de limitatieve gronden volgens welke een vergunning voor bepaalde duur kan worden verantwoord (artikel 68, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet). De verzoekende partijen vragen het Hof een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie. Meer nog, de uitzonderingsgronden van artikel 68, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet bieden ook geen mogelijkheid aan de vergunningverlenende overheid om een tijdelijke vergunning te verlenen op grond van milieukwaliteitsnormen, milieu- of natuurbelangen, aangezien die niet als uitzonderingsgrond zijn opgenomen. De uitzonderingsgronden zijn te

beperkt om een aantasting van het bestaande beschermingsniveau inzake mens en leefmilieu te voorkomen. Bovendien wordt door het limitatieve karakter van de lijst de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid eveneens te veel beperkt; een motivering van een bepaalde duur zou mogelijk moeten zijn, mede ter bescherming van het leefmilieu en de mens als die bescherming zich *in concreto* opdringt.

Vervolgens menen de verzoekende partijen dat de flankerende maatregelen niet voldoende zijn om de onbepaalde vergunningsduur van exploitaties waarin artikel 5 van het Omgevingsvergunningsdecreet voorziet te verantwoorden. Bovendien zijn beide flankerende maatregelen voor kritiek vatbaar. Immers, wat de evaluaties van de exploitaties betreft, gaat het slechts om een mogelijkheid tot evaluatie. Er bestaat geen concrete decretale verplichting tot evaluatie bij de noodzaak tot het bijstellen van milieuvorwaarden als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken of plannen en programma's die ter bescherming van de mens en het milieu werden goedgekeurd; het is een loutere mogelijkheid en er wordt tevens geen kwantitatief vereiste geformuleerd.

De wijze waarop moet worden geëvalueerd, wordt decretaal niet geregeld of georganiseerd en inhoudelijk tasten de bevoegde diensten of commissies decretaal in het duister. Ook de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft dienaangaande een opmerking geformuleerd in haar advies. Bovendien dienen de evaluaties te worden uitgevoerd door de « bevoegde dienst van de gemeente » en de « provinciale en de gewestelijke omgevingsvergunningcommissie », die daarbij aan de exploitant informatie kunnen vragen. Daardoor komt de bewijs- en werklast inzake het naleven van de milieuvorwaarden door de exploitant volledig bij de overheid zelf te liggen. Het valt, volgens de verzoekende partijen, nauwelijks te onderschatten welke de impact is van de evaluaties op de daarvoor aangeduide diensten en commissies. Het systeem van evaluaties is onduidelijk en onzeker en bovendien erg afhankelijk van verschillende factoren, waardoor het geen enkele zekerheid biedt voor het behoud van het bestaande beschermingsniveau door de voorheen bestaande bepaalde duur voor exploitaties.

Wat de procedure tot het bijstellen van de omgevingsvergunning betreft (artikel 82 tot 91 van het Omgevingsvergunningsdecreet), merken de verzoekende partijen op dat de regeling, ter vervanging van de hernieuwingsaanvraag, niet voorziet in eenzelfde beschermingsniveau. Voorheen diende bij een vergunning met een bepaalde duur de aanvrager bij de vergunningverlenende overheid een nieuwe vergunning te verkrijgen. De overheid werd « automatisch », minstens op uitdrukkelijk verzoek van de exploitant zelf, verzocht opnieuw te beslissen. In de bestreden regeling blijkt dat het bijstellen enkel plaatsvindt op ambtshalve « gemotiveerd initiatief » of op « gemotiveerd verzoek » van bijvoorbeeld de exploitant zelf of het betrokken publiek (artikelen 82 en 83 van het Omgevingsvergunningsdecreet). De verplichte actie van de exploitant is weg en zijn verantwoordelijkheid wordt verschoven naar de vergunningverlenende overheid, andere instanties of het betrokken publiek. Bovendien is de discretionaire ruimte voor de bevoegde overheid om al dan niet tot vergunnen te besluiten, bijna volledig verdwenen. Artikel 83, § 2, van het Omgevingsvergunningsdecreet stelt immers dat het voorwerp van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit slechts kan worden beperkt « voor zover de risico's en de hinder niet via milieuvorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden herleid » en dat de « duur van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit » maar kan worden beperkt « voor zover deze niet verder verenigbaar is met de ruimtelijke bestemming ».

De verzoekende partijen wijzen erop dat zij ook een procedureel aspect van de bijstellingsprocedure betwisten. Overeenkomstig artikel 90, § 2, van het Omgevingsvergunningsdecreet zijn de bepalingen van hoofdstuk 3 van toepassing op het instellen van, behandelen van en beslissen over het beroep, waardoor opnieuw gebruik wordt gemaakt van stilzwijgende weigering. Daardoor is het niet eens zeker dat de vergunningverlenende overheid zich zal uitspreken over het verzoek tot bijstelling van de milieuvorwaarden.

A.5.2.3. De verzoekende partijen besluiten dan ook tot een schending van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, in voorkomend geval in samenhang gelezen met artikel 7*bis* van de Grondwet, dat het beginsel van duurzame ontwikkeling bevat. Bij een systeem van vergunningen van onbepaalde duur wordt door de decreetgever te weinig rekening gehouden met de duurzame ontwikkeling met betrekking tot de milieugebonden aspecten, nu duurzame ontwikkeling erin bestaat ook rekening te houden met toekomstige generaties, wat een veranderingsproces vergt.

A.5.3.1. Als derde middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet en artikel 6 van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna : Habitatrichtlijn) alsook van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus door de artikelen 155, 226 en 390 van het Omgevingsvergunningsdecreet omdat, behoudens de uitzondering voor activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu tot gevolg hebben, bij een loutere



hernieuwing van een omgevingsvergunning of de omzetting ervan geen verplichting geldt tot het uitvoeren van een project-MER en ook geen passende beoordeling moet worden uitgevoerd.

Immers, de historiek van de door het Omgevingsvergunningsdecreet gewijzigde bepalingen toont aan dat die onderzoeken voorheen wel steeds noodzakelijk waren bij een hernieuwing van de vergunning. De decreetgever poogt uitgebreid aan te tonen dat met de afschaffing onder bepaalde voorwaarden van een milieueffectenrapport en een passende beoordeling bij hervergunning en omzetting van de milieuvergunning van bepaalde duur naar de omgevingsvergunning van onbepaalde duur, er geen aanzienlijke achteruitgang zou zijn van het bestaande beschermingsniveau, hetgeen door de verzoekende partijen wordt betwist.

A.5.3.2. Allereerst valt, volgens de verzoekende partijen, op dat de decreetgever duidelijk erkent dat er sprake is van een *standstill*-verplichting, maar meent dat van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermde niveau geen sprake is; die vaststelling is evenwel de taak van het Hof en niet van de decreetgever. Bovendien formuleert de decreetgever geen redenen van algemeen belang om die achteruitgang te verantwoorden.

A.5.3.3. Vervolgens tonen de verzoekende partijen aan dat ook de afdeling wetgeving van de Raad van State dienaangaande kritiek formuleerde.

A.5.3.4. Ten derde verschuilt de decreetgever zich, volgens de verzoekende partijen, te gemakkelijk achter een beweerde loutere conformiteit met de Europese regelgeving. Evenwel, een eventuele conformiteit met de Europese regelgeving sluit een vaststelling van een schending van artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet door het Hof niet uit. Daarnaast strekt de conformiteit van de bestreden bepalingen van het Omgevingsvergunningsdecreet met de Europese regelgeving mogelijkwerwijs minder ver dan de decreetgever doet uitschijnen. Immers, de verplichtingen, vervat in artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn, spelen ook voor exploitaties die niet worden gekwalificeerd als « project » in de zin van artikel 6, lid 3. De Habitatrichtlijn verleent niet voor altijd een recht aan een initiatiefnemer om een bepaalde activiteit uit te oefenen.

A.5.3.5. Ten vierde wordt de meerwaarde van een passende beoordeling dan wel een milieueffectenrapport door de decreetgever te gemakkelijk genuanceerd, door te stellen dat door de noodzaak van een alternatievenafweging dergelijke onderzoeken slechts een beperkte toegevoegde waarde zouden vormen bij de loutere hervergunning of omzetting van de bestaande milieuvergunning. Volgens de verzoekende partijen is een passende beoordeling veel meer dan het motiveren van « de keuze voor een voorgenomen actie, bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven ». Het betreft geen loutere alternatievenafweging (RvSt, 11 maart 2009, nr. 191.265, en omzendbrief LNE 2015/1). Ook het milieueffectenrapport is meer dan een alternatievenonderzoek.

A.5.3.6. Ten vijfde zijn de flankerende maatregelen niet van die aard dat zij het gemis aan een passende beoordeling, dan wel een milieueffectenrapport, kunnen opvangen. De beweerde mogelijkheid om steeds een gewijzigd beleid te voeren is, volgens de verzoekende partijen, een hypothese en biedt geen enkele rechtszekerheid inzake de bescherming van het leefmilieu.

A.5.3.7. Ten zesde hebben de verzoekende partijen ook kritiek op de afwijkingsbepaling in artikel 226 van het Omgevingsvergunningsdecreet. Het valt op dat het aan de administratie, bevoegd voor het natuurbehoud, zal zijn om, ambtshalve of op gemotiveerd verzoek van het betrokken publiek, aan te tonen dat een project een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken. Derhalve wordt opnieuw de bewijslast en verplichting verplaatst van de exploitant, initiatiefnemer, naar de administratie of zelfs het betrokken publiek, hetgeen strijdig is met artikel 36<sup>ter</sup>, § 3, derde lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna : Natuurbehouddecreet) (RvSt, 23 december 2010, nr. 210.070). Bovendien, indien de administratie zou besluiten tot de noodzaak van een passende beoordeling bij de omzetting, dan lijkt een en ander buiten een eventueel openbaar onderzoek te vallen en aldus niet beschikbaar voor het betrokken publiek. Die informatie is nochtans doorslaggevend vanuit het oogpunt van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, dat minimale vereisten stelt aan de aan het betrokken publiek ter inzage liggende informatie.

Meer nog, er moet tevens geen passende beoordeling worden uitgevoerd indien het een omzetting betreft en er bij de milieuvergunning ofwel een passende beoordeling werd uitgevoerd ofwel een advies werd verleend waaruit blijkt dat die passende beoordeling niet noodzakelijk zou zijn. Het gebrek aan noodzaak kan zelfs impliciet blijken uit het ontbreken van advies van de administratie. Dit is, volgens de verzoekende partijen, onaanvaardbaar, omdat het expliciet gedogen van een inrichting en haar vergunning door middel van een

bestuursbeslissing zonder enige discretionaire bevoegdheid ter zake, louter vanwege het eventuele stilzitten van een administratie in het verleden of een adviesverlening die niet actueel en adequaat is gebeurd, op gespannen voet staat met de resultaatsverbintenis die dat bestuur dient op te nemen. Enkel indien er een actuele en adequate passende beoordeling werd uitgevoerd, kan de overheid de zekerheid hebben verkregen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren met een significant effect optreden voor de soorten waarvan de zones zijn aangewezen.

Tevens kunnen de verzoekende partijen zich niet verzoenen met de door de decreetgever aangewende scharnierdatum van 10 september 2002, zoals vervat in artikel 390 van het Omgevingsvergunningsdecreet. De decreetgever hanteert enkele foute uitgangspunten, te weten de vaststelling dat de passende beoordeling consequent, accuraat en wettig werd uitgevoerd sinds de inwerkingtreding ervan op 10 september 2002 (zie bijvoorbeeld de arresten van de Raad van State nrs. 178.067, 211.533 en 218.727) en de vaststelling dat de passende beoordelingen sinds 10 september 2002 voldoende actueel zouden zijn. Bovendien creëert de toegepaste scharnierdatum een verschil in behandeling tussen exploitanten wier milieuvergunning werd verleend voorafgaand aan de scharnierdatum en exploitanten wier milieuvergunning is verleend vanaf de scharnierdatum. Het toepassen van die scharnierdatum leidt ertoe dat de decreetgever een beoordeling *in concreto* onmogelijk maakt, welke nochtans op basis van actuele regelgeving en het specifieke voorliggende dossier, alsmede de specifieke kenmerken en verleende adviezen ervan, geen overbodige luxe betreft.

#### *Zaak nr. 6191*

A.6. De twaalf verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 26, 43, 61 en 336 van het Omgevingsvergunningsdecreet omdat voormelde bestreden artikelen de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 2, 3, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus, de beginselen van zorgvuldigheid en voorzorg, de formele en materiële motiveringsplicht, de beginselen van behoorlijk bestuur en artikel 191 van het VWEU schenden, aangezien het niet verantwoord is dat « als geen advies wordt uitgebracht binnen de vastgestelde termijn, [...] het advies geacht [wordt] gunstig te zijn ». Evenmin kan het, volgens de verzoekende partijen, worden aanvaard dat de Vlaamse Regering zelf de adviestermijnen bepaalt.

Het enige middel is opgesplitst in verschillende onderdelen.

A.7.1. Het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 6191 heeft betrekking op de schending van artikel 23 van de Grondwet en artikel 191 van het VWEU, die de bescherming van mens en milieu waarborgen. In milieu- en stedenbouwzaken is het van essentieel belang, zowel voor de aanvrager van de vergunning als voor de betrokken derden, dat hun niet de dienst wordt ontzegd die een gespecialiseerde overheid kan bieden door het verwachte advies te geven of een expliciete beslissing te nemen (arrest nr. 78/2001). De vaste rechtspraak van het Hof en het Hof van Justitie bevestigt dat het stelsel van de stilzwijgende vergunningen niet verenigbaar is met de vereisten van de toepasselijke wetgeving. De nationale autoriteiten zijn dus steeds gehouden de ingediende vergunningsaanvragen geval per geval zorgvuldig te onderzoeken. Voormelde vaststelling geldt ook voor de figuur van de stilzwijgend gunstig geachte adviezen. De adviesinstellingen moeten hun adviesopdracht op een degelijk onderbouwde wijze uitoefenen en aan hun adviezen het grootst mogelijke maatschappelijke draagvlak geven. Hiertoe moeten zij ook beschikken over het ruimst mogelijke informatierecht en de noodzakelijke werkingsmiddelen. Elk advies moet ook voldoen aan de voorwaarden van de motiveringsvereiste die volgt uit de materiële en formele motiveringsplicht, hetgeen te dezen met de stilzwijgend gunstig geachte adviezen niet het geval is.

Volgens de verzoekende partijen kan niet worden aanvaard dat, wegens de dwingende bescherming van mens en milieu, wordt aangenomen met een juridische fictie dat de te onderzoeken elementen geen problemen opleveren en zelfs een gunstig advies krijgen. Niet of niet behoorlijk gemotiveerde adviezen kunnen niet worden betrokken in het beslissingsproces over een vergunningsaanvraag. Een advies dat tijdig is uitgebracht, doch onwettig is, leidt tot de onwettigheid van de vergunning. Maar de decreetgever meent wel te kunnen stellen dat een advies dat niet tijdig is uitgebracht, geacht wordt gunstig te zijn.

Bovendien heeft de decreetgever in andere bepalingen van het Omgevingsvergunningsdecreet gekozen voor de figuur van de stilzwijgende weigering. Volgens de verzoekende partijen kan de decreetgever, zodra hij heeft gekozen voor de rechtsfiguur van de stilzwijgende weigering, niet in andere bepalingen opteren voor de figuur van het stilzwijgend gunstig verleende advies.

A.7.2. Het tweede onderdeel van het enige middel bestaat in de vaststelling dat het later opheffen van een reeds bestaande bestuurlijke waarborg inzake de zorgvuldige besluitvorming, volgens de verzoekende partijen, neerkomt op een schending van de artikelen 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus. Ook het instellen van een nieuwe regel die de bescherming van mens en milieu niet dient, komt neer op een schending van de voormelde artikelen van het Verdrag.

De figuur van het stilzwijgend gunstig geachte advies is niet billijk en schendt de eis om doeltreffende middelen te behouden. De bescherming van mens en milieu is niet gediend met de vaststelling dat indien de adviesinstantie geen advies heeft uitgebracht, er bij wijze van fictie wordt bepaald dat er toch een advies werd verleend en dat dit advies geacht wordt gunstig te zijn. Dit kan niet doeltreffend zijn omdat er geen concreet en zorgvuldig onderzoek is gebeurd over de elementen die zelfs het instellen van een adviesinstantie hebben verantwoord.

A.7.3. Het derde onderdeel van het enige middel van de verzoekende partijen heeft betrekking op de vaststelling dat het vastleggen van de adviestermin een essentieel gegeven is dat door de decreetgever zelf dient te gebeuren. Voorheen was de adviestermin wel door de decreetgever vastgelegd (artikel 4.7.16 van de VCRO); bovendien is een delegatie aan de Regering niet verantwoord gelet op het feit dat de Regering zelf betrokken partij is, hetzij dat zij een vergunning aanvraagt, hetzij dat zij zelf een vergunning kan afleveren.

### *Memorie van de Vlaamse Regering*

#### *Ontvankelijkheid*

A.8.1. Allereerst situeert de Vlaamse Regering de onderscheiden bestreden bepalingen in de verzoekschriften nrs. 6187, 6190 en 6191, met vermelding van hun *ratio legis*, waarbij tevens wordt opgemerkt dat de decreetgever heeft getracht, door middel van de integratie van de milieu- en stedenbouwkundige vergunningen in de omgevingsvergunning, te komen tot snelle, eenvoudige en rechtszekere vergunningsprocedures die een noodzaak zijn voor ondernemingen die in Vlaanderen willen investeren. Het bestreden decreet wil tevens de mogelijkheid bieden om het bestaande amalgaam aan vergunningsprocedures eenvoudiger en transparanter te maken, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek. De krachtlijnen van het Omgevingsvergunningsdecreet zijn het realiseren van tijdswinst, een integrale beoordeling van zowel de milieutechnische als de stedenbouwkundige aspecten, de vermindering van de administratieve lasten, het voorkomen van tegenstrijdige beslissingen en het vermijden van juridische problemen ingevolge de koppeling van milieu- en stedenbouwkundige vergunning.

A.8.2.1. Vervolgens voert de Vlaamse Regering aan dat de ingediende beroepen minstens gedeeltelijk onontvankelijk zijn wegens de onbevoegdheid van het Hof, wegens een gebrek aan uiteenzetting van het middelen en wegens een gebrek aan grieven.

A.8.2.2. Wat betreft de onbevoegdheid van het Hof, merkt de Vlaamse Regering op dat in de zaak nr. 6190 uitsluitend de schending wordt aangevoerd van een aantal internationaal- en Europeesrechtelijke rechtsnormen. Aangezien het Hof niet de bevoegdheid heeft om wetskrachtige bepalingen rechtstreeks te toetsen aan verdragsbepalingen, zijn de middelen in de zaak nr. 6190, in zoverre zij zijn afgeleid uit de vermeende schending van internationaal- en Europeesrechtelijke normen, onontvankelijk. Daarnaast is het Hof niet bevoegd om de verenigbaarheid na te gaan van een wetskrachtige norm met de formele motiveringsplicht aangezien de formele motiveringsplicht voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en het Hof niet bevoegd is om een wetskrachtige norm te toetsen aan een andere wet. Bovendien strekt de werkingssfeer van de wet van 29 juli 1991 zich niet uit tot wetgevende handelingen.

A.8.2.3. Wat betreft een gebrek aan een uiteenzetting van middelen, merkt de Vlaamse Regering op dat in de zaken nrs. 6187 en 6191 de verzoekende partijen een enig middel aanvoeren waarin de schending wordt aangevoerd van de artikelen 10, 11 en 23, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met diverse internationaal- en Europeesrechtelijke bepalingen, alsook met een aantal algemene rechtsbeginselen. De Vlaamse Regering meent dat het niet altijd duidelijk is in welk opzicht elk van de door de verzoekende partijen bestreden bepalingen de door hen aangevoerde referentienormen zouden schenden. Zo wordt geenszins uiteengezet waarom de artikelen 2 en 6 van het Verdrag van Aarhus, het voorzorgsbeginsel en artikel 191 van het VWEU zouden zijn geschonden. In de zaak nr. 6190 laten de verzoekende partijen in hun tweede middel na duidelijk te maken waarom de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden zijn geschonden.

A.8.2.4. Voor wat een gebrek aan grieven betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat een beroep tot vernietiging maar ontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op bepalingen waartegen daadwerkelijk grieven worden aangevoerd (arresten nrs. 63/2003, 133/2006, 90/2006). In de zaak nr. 6187 zou uit de formulering van het enige middel kunnen worden afgeleid dat de vernietiging wordt gevorderd van de artikelen 27, 62, 88, eerste lid, 90, § 2, 336 en 386 van het Omgevingsvergunningsdecreet, maar de Vlaamse Regering meent dat het ingediende beroep een beperktere draagwijdte heeft omdat de verzoekende partijen zich enkel gegriefd voelen door de bepalingen van het bestreden decreet die betrekking hebben op het hoorrecht in het kader van het onderzoek van de aanvraag van de omgevingsvergunning in eerste en tweede administratieve aanleg. Eenzelfde opmerking kan, volgens de Vlaamse Regering, worden gemaakt ten aanzien van het eerste middel in de zaak nr. 6190, aangezien de verzoekende partij zich enkel gegriefd voelt door het principe van de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep tegen een vergunnings-, bijstellings- of omzettingsbeslissing. Ook het derde middel in de zaak nr. 6190 dient te worden beperkt tot paragraaf 1 van artikel 390 van het Omgevingsvergunningsdecreet. Wat het enige middel in de zaak nr. 6191 betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat enkel wordt gereageerd tegen de opheffing van artikel 4.7.16 van de VCRO aangezien de verzoekende partijen zich enkel gegriefd voelen door de delegatie aan de Vlaamse Regering om de adviestermijnen in het kader van de omgevingsvergunning vast te stellen, dan wel de omstandigheid dat een overschrijding van de adviestermijn ertoe leidt dat het advies wordt geacht gunstig te zijn.

#### *Zaak nr. 6187*

A.9.1. Aangaande het enige middel in de zaak nr. 6187 merkt de Vlaamse Regering allereerst op dat de opsomming van de talloze kritieken tegen de bestreden regeling niet steeds even samenhangend is. Het toelaten van een dermate onduidelijk verzoekschrift leidt ertoe dat het contradictoire karakter van de rechtspleging in het gedrang wordt gebracht, nu de partij die opkomt voor de verdediging van de bestreden wetsbepalingen niet in de gelegenheid is om een dienstig verweer te voeren (arrest nr. 60/2002).

A.9.2. Voor zover het Hof toch van oordeel zou zijn dat het verzoekschrift in de zaak nr. 6187 ontvankelijk is, voert de Vlaamse Regering aan dat de grieven van de verzoekende partijen in wezen gericht zijn tegen drie onderscheiden onderdelen van het Omgevingsvergunningsdecreet, zijnde (1) de opheffing van artikel 4.7.23 van de VCRO en artikel 13 van het Milieuvergunningsdecreet, ingevolge de inwerkingtreding van de artikelen 336 en 386 van het Omgevingsvergunningsdecreet, (2) artikel 27 van het bestreden decreet, dat voorziet in een hoorrecht voor de vergunningsaanvrager in de gewone vergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg, en artikel 88, eerste lid, van het bestreden decreet, in zoverre daardoor artikel 27 van het bestreden decreet van toepassing is op het onderzoek en het initiatief tot ambtshalve bijstelling van de omgevingsvergunning en (3) artikel 62 van het bestreden decreet, dat voorziet in een hoorrecht voor de vergunningsaanvrager en de beroepsindiener in de tweede administratieve aanleg, en artikel 90, § 2, eerste lid, van het bestreden decreet, in zoverre daarbij artikel 62 van het bestreden decreet van toepassing wordt gemaakt op het administratief beroep tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing over een verzoek tot bijstelling van de omgevingsvergunning.

A.9.3.1. Aangaande de opheffing van artikel 4.7.23 van de VCRO en artikel 13 van het Milieuvergunningsdecreet voert de Vlaamse Regering aan dat er geen schending is van het gelijkheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel, de *standstill*-verplichting en het Verdrag van Aarhus.

Wat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat de verzoekende partijen pogen de situatie van dezelfde categorie van personen onder de gelding van twee opeenvolgende wetgevingen te vergelijken. Het Hof heeft evenwel reeds geoordeeld dat de vergelijking van eenzelfde categorie van personen onder de gelding van de vroegere en de nieuwe wetgeving niet volstaat om een toets aan het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel mogelijk te maken (arresten nrs. 5/2004, 123/2006, 157/2007 en 46/2008), waardoor het eerste middelonderdeel als onontvankelijk dient te worden afgewezen.

Wat de vermeende schending van het legaliteitsbeginsel betreft omdat het Omgevingsvergunningsdecreet een onduidelijke regeling zou instellen, voert de Vlaamse Regering aan dat uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet geenszins mag en kan worden afgeleid dat de Grondwetgever een versterkt legaliteitsbeginsel wenste in te voeren. Derhalve verzet artikel 23 van de Grondwet zich er niet tegen dat de decreetgever de Vlaamse Regering machtigt om een welbepaalde aangelegenheid te regelen waarvan de decreetgever het onderwerp heeft aangegeven, te dezen om de nadere regels te bepalen inzake de organisatie van en de vertegenwoordiging op de hoorzitting. Bovendien begrijpt de Vlaamse Regering niet hoe op basis van de loutere opheffing van artikel 4.7.23 van de VCRO en artikel 13 van het Milieuvergunningsdecreet zou kunnen

worden besloten dat artikel 23 van de Grondwet geschonden zou kunnen zijn, temeer daar de opheffing gepaard is gegaan met een nieuw regelend optreden van de decreetgever, waaraan ook de Vlaamse Regering zich moet houden bij de uitvoering ervan.

Wat de vermeende schending van de *standstill*-verplichting betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat niet elke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau volstaat om te besluiten tot de schending van de *standstill*-verplichting. Bovendien moet het geheel van de beschermingsmaatregelen die met het bestreden decreet worden uitgevaardigd, in aanmerking worden genomen om na te gaan of er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau. Dienaangaande is de Vlaamse Regering van oordeel dat uit de invoering van de nieuwe regeling, gelijktijdig met de opheffing van de bepalingen van de VCRO en het Milieuvergunningsdecreet, blijkt dat er geen sprake is van een achteruitgang in het beschermingsniveau.

Wat de vermeende schending van artikel 3, lid 1, van het Verdrag van Aarhus betreft, herinnert de Vlaamse Regering eraan dat voormeld artikel geen duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting bevat voor de verdragspartijen zodat uit de verdragsbepaling geen *standstill*-verplichting kan worden afgeleid. Aangaande de vermeende schending van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, merkt de Vlaamse Regering allereerst op dat het middelonderdeel onontvankelijk is in zoverre de schending van artikel 9, leden 2 en 4, van het Verdrag wordt aangevoerd, nu het Hof niet bevoegd is om de bestreden bepalingen rechtstreeks aan die verdragsbepalingen te toetsen. Indien het middelonderdeel zo dient te worden begrepen dat aan een welbepaalde categorie van personen ten onrechte een grondrecht zou worden ontzegd, voert de Vlaamse Regering aan dat de verzoekende partijen niet uiteenzetten hoe de bestreden bepalingen afbreuk zouden kunnen doen aan de vermelde verdragsartikelen. In uiterst ondergeschikte orde moet, volgens de Vlaamse Regering, worden vastgesteld dat het middelonderdeel grondslag mist, omdat de opheffing van artikel 4.7.23 van de VCRO en artikel 13 van het Milieuvergunningsdecreet er geenszins toe leidt dat de waarborgen van de voormelde verdragsartikelen op het stuk van de toegang tot een jurisdictionele herzieningsprocedure en de mogelijkheid tot rechtsherstel voor een rechterlijke instantie in het gedrang zouden kunnen komen. Dat geldt des te meer omdat de opgeheven artikelen geen betrekking hadden op de jurisdictionele procedure maar enkel op de administratieve beroepsprocedure.

A.9.3.2. Aangaande de onmogelijkheid om in het kader van een vergunningsaanvraag of het verzoek tot bijstelling in eerste administratieve aanleg alle partijen hoorrecht te verlenen over alle adviezen, voert de Vlaamse Regering aan dat er geen schending is van het gelijkheidsbeginsel, gelet op de draagwijdte van het hoorrecht bij de vergunningsaanvraag in eerste administratieve aanleg, geen schending van artikel 23 van de Grondwet, geen schending van het gelijkheidsbeginsel in het licht van het recht tot tussenkomst voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen noch in het licht van het hoorrecht bij het verzoek tot bijstelling van de omgevingsvergunning en geen schending van de *standstill*-verplichting en het legaliteitsbeginsel.

Wat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel betreft, rekening houdend met de draagwijdte van het hoorrecht bij de vergunningsaanvraag in eerste administratieve aanleg, merkt de Vlaamse Regering op dat het middelonderdeel zo dient te worden begrepen dat aan een welbepaalde categorie van personen ten onrechte een grondrecht, namelijk het hoorrecht, zou worden ontzegd. Evenwel heeft het bestreden artikel 27 enkel betrekking op de mogelijkheid om gehoord te worden in eerste administratieve aanleg. Dat de regeling inzake het hoorrecht in eerste administratieve aanleg enkel betrekking heeft op de vergunningsaanvrager is logisch, gelet op de precieze draagwijdte van de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur en de omstandigheid dat derden-belanghebbenden in eerste administratieve aanleg ook over welbepaalde inspraakmogelijkheden beschikken, met name in het kader van het openbaar onderzoek over de vergunningsaanvraag. Immers, de hoorplicht richt zich enkel tot diegene op wie de maatregel rechtstreeks betrekking heeft, zodat in het kader van de vergunningsaanvraag de hoorplicht enkel betrekking kan hebben op de vergunningsaanvrager. Een individuele hoorplicht dient, volgens de Vlaamse Regering, duidelijk te worden onderscheiden van het collectieve recht op inspraak. Naarmate de kring van belanghebbenden bij een bepaald besluit ruimer wordt, verliest het standpunt van de individuele burger aan belang en moet het collectieve belang van de bij de beslissing betrokken burgers worden verdedigd. In het bestreden Omgevingsvergunningsdecreet worden de rechten van het betrokken publiek op bijzondere wijze geregeld (artikel 23, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet), waardoor hun rechten zijn gevrijwaard aangezien zij hun bezwaren zowel naar aanleiding van het openbaar onderzoek tijdens de procedure in eerste administratieve aanleg als in hun beroepschrift tegen de in eerste administratieve aanleg genomen beslissing naar voren kunnen brengen. Bovendien is het recht om gehoord te worden een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat zich opdringt, zelfs bij afwezigheid van een specifieke norm ter zake (arrest nr. 40/99).

Wat de vermeende schending van artikel 23 van de Grondwet betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat dit middelonderdeel geen andere draagwijdte heeft dan het voorgaande middelonderdeel. Bovendien begrijpt de Vlaamse Regering niet waarom de toepassing van artikel 27 van het Omgevingsvergunningsdecreet *juncto* (het niet-besteden) artikel 26 van voormeld decreet ertoe zou kunnen leiden dat de bescherming van mens en milieu hoofdzakelijk nog enkel door de tussenkomst van het betrokken publiek zou geschieden. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen opwerpen, is de mogelijkheid tot tussenkomst van het betrokken publiek in eerste administratieve aanleg wel gegarandeerd en kan het betrokken publiek zich zelfs *proprio motu* en zonder dat dit kan worden verhinderd, laten horen, in die zin dat het betrokken publiek naar aanleiding van het openbaar onderzoek tijdens de procedure in eerste administratieve aanleg ongehinderd zijn opmerkingen en bezwaren naar voren kan brengen.

Wat betreft de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel, in het licht van het recht tot tussenkomst voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, merkt de Vlaamse Regering op dat de verzoekende partijen eenzelfde categorie van personen onder de gelding van twee wezenlijk verschillende regelingen tracht te vergelijken, namelijk de regeling van het hoorrecht in het kader van de administratieve procedure en de regeling van het hoorrecht betreffende de mogelijkheid tot tussenkomst in het kader van een jurisdictioneel beroep voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen; de voormelde vergelijking is evenwel niet pertinent. Immers, de Vlaamse Regering ziet niet in waarom de vaststelling dat het betrokken publiek over de mogelijkheid beschikt om tussen te komen in het kader van het jurisdictioneel beroep voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen *ipso facto* het bewijs zou opleveren van een onverantwoord verschil in behandeling van belanghebbenden bij de behandeling van een vergunningsaanvraag in eerste administratieve aanleg.

Wat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel in het licht van het hoorrecht bij het verzoek tot bijstelling van de omgevingsvergunning betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat de grief van de verzoekende partijen, als zou de exploitant van de vergunningsplichtige inrichting geen vergunningsaanvrager zijn, feitelijke en juridische grondslag mist. De parlementaire voorbereiding bij de artikelen 87 en 88 van het Omgevingsvergunningsdecreet maakt duidelijk dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat de exploitant van een vergunningsplichtige inrichting, die wordt geconfronteerd met een verzoek tot bijstelling van de omgevingsvergunning in eerste administratieve aanleg, ingediend door het betrokken publiek of door een bevoegde instantie, niet langer als de vergunningsaanvrager zou worden beschouwd in de zin van artikel 27 van het Omgevingsvergunningsdecreet en of dat hij niet meer zou beschikken over een recht of de mogelijkheid om te worden gehoord. Integendeel, uit de omstandigheid dat de exploitant in het kader van het onderzoek van het verzoek of ambtshalve initiatief tot bijstelling van de omgevingsvergunning verplicht in kennis moet worden gesteld van dat verzoek of ambtshalve initiatief zodra het ontvankelijk, volledig en in voorkomend geval niet kennelijk ongegrond is bevonden, en meer bepaald om in een vroeg stadium van de procedure zijn verweer op te bouwen, blijkt dat het de bedoeling is dat de exploitant, als oorspronkelijke vergunningsaanvrager, in het kader van het onderzoek ten gronde wordt gehoord door de omgevingsvergunningscommissie, indien hij hierom zou verzoeken.

Wat de vermeende schending van de *standstill*-verplichting en het legaliteitsbeginsel betreft, meent de Vlaamse Regering dat niet kan worden aangenomen dat de vergunningsaanvrager enkel het recht zou hebben om te vragen gehoord te worden. Het is immers niet omdat thans is bepaald dat de vergunningsaanvrager kan vragen dat hij wordt gehoord, dat dit zou inhouden dat de omgevingsvergunningscommissie zou kunnen besluiten om geen gevolg te geven aan die vraag, laat staan op arbitraire wijze. Overeenkomstig de *ratio legis* van artikel 27 van het Omgevingsvergunningsdecreet moet de aanvrager van een omgevingsvergunning worden gehoord door de omgevingsvergunningscommissie, indien hij een verzoek in die zin richt tot de commissie. Er kan, volgens de Vlaamse Regering, geen sprake zijn van enige achteruitgang van het beschermingsniveau, aangezien de vergunningsaanvrager nog steeds beschikt over een recht om gehoord te worden. Bovendien is het recht om gehoord te worden een beginsel van behoorlijk bestuur dat zich opdringt aan het bestuur, zelfs bij afwezigheid van een specifieke norm ter zake. De vermeende aantasting van het legaliteitsbeginsel mist, volgens de Vlaamse Regering, eveneens grondslag. Los van de omstandigheid dat artikel 23 van de Grondwet zich er niet tegen verzet dat de decreetgever de Vlaamse Regering zou machtigen om een welbepaalde aangelegenheid te regelen waarvan de decreetgever duidelijk het voorwerp heeft bepaald, moet worden vastgesteld dat die vraag *in casu* niet aan de orde is, nu het bestreden artikel 27 niet voorziet in een decretale machtiging aan de Vlaamse Regering.

A.9.3.3. Aangaande de mogelijkheid om in het kader van het onderzoek over de vergunningsaanvraag in tweede administratieve aanleg te worden gehoord, meent de Vlaamse Regering dat er geen schending is van het gelijkheidsbeginsel in het licht van de draagwijdte van het hoorrecht in tweede administratieve aanleg, in het licht van het recht tot tussenkomst voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in het licht van het arrest nr. 228.692 van de Raad van State en in het licht van het hoorrecht bij het administratief beroep tegen de

beslissing over een verzoek tot bijstelling, dat er geen schending is van artikel 23 van de Grondwet, geen schending van de *standstill*-verplichting en het legaliteitsbeginsel, geen schending van het gelijkheidsbeginsel door de afwezigheid van een wederkerige hoorplicht en geen schending van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus.

Wat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel in het licht van de draagwijdte van het hoorrecht in tweede administratieve aanleg betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat het middelonderdeel grondslag mist. Immers, zoals reeds is opgemerkt, kan niet worden aanvaard dat het recht te vragen gehoord te worden, dient te worden begrepen als zou de omgevingsvergunningscommissie of de bevoegde overheid discretionair kunnen beslissen om geen gevolg te geven aan de vraag. Overeenkomstig de *ratio legis* van artikel 62 van het Omgevingsvergunningsdecreet moeten de vergunningsaanvrager van een omgevingsvergunning of de beroepsindienaar in principe steeds worden gehoord, indien zij een verzoek richten tot de commissie.

Wat de vermeende schending van de *standstill*-verplichting en het legaliteitsbeginsel betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat het middelonderdeel grondslag mist. Immers, het uitgangspunt van de verzoekende partijen, als zou het recht te vragen gehoord te worden een afbouw betekenen van de rechtsbescherming, kan niet worden gevolgd. Aangaande de mogelijke schending van het legaliteitsbeginsel kan bovendien worden verwezen naar hetgeen is vermeld met betrekking tot de vijfde grief van het tweede middelonderdeel.

Wat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel in het licht van de draagwijdte van het hoorrecht in tweede administratieve aanleg betreft, voert de Vlaamse Regering allereerst aan dat dit middelonderdeel onontvankelijk is, bij gebrek aan een duidelijke uiteenzetting, aangezien de te vergelijken categorieën van personen, zijnde de vergunningsaanvrager *versus* alle andere betrokken partijen, niet voldoende geïdentificeerd zijn. Indien het middelonderdeel toch als ontvankelijk dient te worden begrepen, merkt de Vlaamse Regering op dat er van een schending van het hoorrecht, gelet op artikel 62 van het Omgevingsvergunningsdecreet en de parlementaire voorbereiding ervan, geen sprake kan zijn. De regeling van het hoorrecht in de tweede administratieve aanleg heeft enkel betrekking op de vergunningsaanvrager en de beroepsindienaar en dat is redelijk verantwoord, gelet op de precieze draagwijdte van de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur en de omstandigheid dat niets belet dat de leden van het betrokken publiek in tweede administratieve aanleg een beroep zouden instellen tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissingen van de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg. Het is niet onredelijk dat wie geen beroep instelt, niet wordt gehoord. Dit geldt *a fortiori* in het licht van de juridictionele beroepsmogelijkheden die kunnen worden aangewend door diegenen die het met de beslissing op administratief beroep oneens zouden zijn, onafhankelijk van de vraag of zij bij de behandeling van het administratief beroep werden of konden worden gehoord.

Wat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel door de afwezigheid van een wederkerige hoorplicht betreft, wenst de Vlaamse Regering allereerst te benadrukken dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen laten uitschijnen, artikel 4.7.23 van de VCRO niet waarborgt dat wanneer een partij wordt gehoord, de andere betrokken partijen ook gehoord worden. Vervolgens wordt door de Vlaamse Regering opgeworpen dat het middelonderdeel onontvankelijk is, bij gebrek aan duidelijke uiteenzetting, omdat de verzoekende partijen niet uiteenzetten welke categorieën van personen het voorwerp uitmaken van een verschil in behandeling. Indien naar het oordeel van het Hof, het middelonderdeel wel ontvankelijk is, merkt de Vlaamse Regering op dat er van een schending van het hoorrecht, gelet op het bovenvermelde, geen sprake is.

Wat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel in het licht van het recht tot tussenkomst voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat die grief in essentie geen andere draagwijdte heeft dan de analoge derde grief van het tweede middelonderdeel. Bovendien is in de tweede administratieve aanleg wel voorzien in een tussenkomst voor het betrokken publiek, in die zin dat niets belet dat het betrokken publiek een administratief beroep instelt tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissingen van de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg.

Wat de vermeende schending van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat het Hof niet bevoegd is om de bestreden bepalingen rechtstreeks te toetsen aan artikel 9 van het Verdrag van Aarhus. Ondergeschied moet worden vastgesteld dat de verzoekende partijen niet uiteenzetten hoe de bestreden artikelen artikel 9 van het Verdrag van Aarhus zouden kunnen schenden. De loutere vaststelling dat artikel 62 van het Omgevingsvergunningsdecreet niet billijk zou zijn en de eis om doeltreffende middelen te behouden, voldoen niet aan de vereisten van een correcte uiteenzetting van een middel in de zin van artikel 6 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof.

Wat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel in het licht van het arrest nr. 228.692 van de Raad van State betreft, meent de Vlaamse Regering dat het middelonderdeel onontvankelijk is omdat de verzoekende partijen pogen de situatie van dezelfde categorie van personen onder de gelding van twee opeenvolgende wetgevende normen te vergelijken. Voor zover het Hof zou oordelen dat het middelonderdeel toch ontvankelijk is, voert de Vlaamse Regering aan dat de analogie met het arrest nr. 228.692 niet kan worden gemaakt. In tegenstelling tot artikel 4.7.23, § 1, van de VCRO kan over de precieze draagwijdte van artikel 62 van het Omgevingsvergunningsdecreet geen twijfel bestaan. Niet alleen zijn de bewoordingen van het bestreden artikel 62 duidelijk, zij verschillen ook van de bewoordingen van artikel 4.7.23, § 1, van de VCRO, waar de decreetgever enkel had bepaald dat de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling worden gehoord, zonder evenwel te bepalen wat hieronder diende te worden verstaan. Derhalve kan uit het arrest nr. 228.692 niet worden afgeleid dat het uitsluiten van het betrokken publiek van het hoorrecht in tweede administratieve aanleg *ipso facto* een schending zou uitmaken van artikel 23 van de Grondwet en artikel 9 van het Verdrag van Aarhus. Uit de vaststelling dat de Raad van State van oordeel was dat het begrip « betrokken partijen » in de zin van artikel 4.7.23, § 1, van de VCRO ruim moet worden geïnterpreteerd, kan niet worden afgeleid dat de decreetgever in het kader van zijn wetgevend optreden geen beperkingen zou mogen instellen op het hoorrecht in milieuaangelegenheden. Het komt immers bij uitstek aan de decreetgever toe, die daarbij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, om de nadere procedureregels vast te stellen voor de beroepen die betrekking hebben op de bescherming van een gezond leefmilieu. Bovendien blijft de rechtstoegang verzekerd, aangezien het betrokken publiek op grond van het Omgevingsvergunningsdecreet in de mogelijkheid wordt gesteld om een administratief beroep in te stellen tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissingen van de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg.

#### Zaak nr. 6190

A.10.1. Aangaande het eerste middel in de zaak nr. 6190, voert de Vlaamse Regering aan dat er geen schending is van de *standstill*-verplichting, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, van de richtlijnen 2008/98/EG, 2006/11/EG, 2011/92/EU en 2008/1/EG en van artikel 13, lid 4, van de richtlijn 2006/123/EG.

A.10.2. Wat de vermeende schending van de *standstill*-verplichting betreft, kan er, volgens de Vlaamse Regering, slechts sprake zijn van een schending van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet wanneer vaststaat dat (1) de genomen maatregel een draagwijdte heeft die binnen de werkingssfeer van artikel 23 van de Grondwet valt, (2) het door de toepasselijke wetgeving geboden beschermingsniveau vermindert, (3) vervolgens in aanzienlijke mate vermindert en (4) daarvoor geen redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. In dit verband moet tevens rekening worden gehouden met de ruime beoordelingsvrijheid waarover de decreetgever beschikt om, naast de andere legitieme beleidsdoelstellingen die hij vermag na te streven, het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen (arresten nrs. 145/2006, 121/2008, 108/2013).

In verhouding tot de VCRO voert de Vlaamse Regering aan dat de *ratio legis* van de bestreden regeling (artikel 66, § 3, tweede lid, artikel 90, § 2, de woorden « of stilzwijgende » in artikel 105, § 1, en artikel 390, § 5, vierde lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet), volledig in de lijn ligt van wat door de decreetgever werd overwogen bij de totstandkoming van artikel 4.7.23, § 2, tweede lid, van de VCRO. Derhalve kan er geen sprake zijn van enige achteruitgang van het beschermingsniveau omdat de decreetgever de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep in het kader van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag reeds eerder had ingevoerd. Minstens moet worden besloten dat, mede gelet op de doelstelling van de decreetgever en de invoering van de regeling van artikel 4.7.23 van de VCRO, de met de bestreden bepalingen ingevoerde regeling op het vlak van de omgevingsvergunning, in geen geval als een aanzienlijke achteruitgang kan worden gekwalificeerd.

In verhouding tot het Milieuvergunningsdecreet, meent de Vlaamse Regering dat, rekening houdend met het arrest van het Hof van Justitie (C-230/00 van 14 juni 2001), er geen sprake kan zijn van een achteruitgang op het vlak van de bescherming van het leefmilieu aangezien de decreetgever enkel heeft besloten aan het stilzitten van een administratieve overheid, oordelend in beroep, een bepaald rechtsgevolg te verbinden, dat hij overigens als een sanctie heeft opgevat, en wel in die zin dat als geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde of in voorkomend geval verlengde termijn, het beroep wordt geacht te zijn afgewezen en de bestreden beslissing als definitief wordt aangezien. Het principe van de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep mag ook niet los worden gezien van de keuze van de decreetgever om thans, behoudens in een aantal limitatief opgesomde gevallen, een schorsende werking toe te kennen aan het administratief beroep, zelfs als dat beroep werd ingediend door een derde-belanghebbende. De Vlaamse Regering wenst tevens te wijzen op een aantal verkeerde assumpties over de draagwijdte van de stilzwijgende weigering van het administratief beroep.



Allereerst kan niet worden aanvaard dat er een analogie is met de zogenaamde stilzwijgende milieuvergunning; op basis van de thans bestreden regeling is het niet mogelijk dat een vergunning wordt verleend zonder dat de mogelijke milieueffecten door de vergunningverlenende overheid werden beoordeeld. Daarnaast kan tevens geen analogie worden gemaakt met de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep in het kader van artikel 4.7.23, § 2, van de VCRO; hoewel de bestreden regeling gelijkenissen vertoont met artikel 4.7.23, § 2, van de VCRO wordt thans het beroep niet alleen geacht te zijn afgewezen, maar wordt de op administratief beroep bestreden beslissing uitdrukkelijk als definitief beschouwd, zodat de stilzwijgende beslissing niet langer in de plaats van het besluit komt dat werd genomen in eerste administratieve aanleg. Als laatste element stelt de Vlaamse Regering vast dat er geen sprake kan zijn van een aanzienlijke achteruitgang op het vlak van de bescherming van het leefmilieu, omdat de bestreden regeling enkel van toepassing is op die gevallen waarin over een administratief beroep geen uitspraak wordt gedaan binnen de gestelde vervaltermijn, zodat de werkingssfeer ervan relatief beperkt is. Daarbij komt nog dat de decreetgever ook heeft voorzien in een rapporteringsverplichting, onder meer voor de naleving van de termijnen, zodat eventuele problemen kunnen worden gedetecteerd. En zelfs indien het Hof van oordeel zou zijn dat er sprake zou zijn van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau, merkt de Vlaamse Regering op dat voor die achteruitgang redenen voorhanden zijn die verband houden met het algemeen belang, te weten de rechtszekerheid.

A.10.3. Wat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel betreft, meent de Vlaamse Regering dat het middelonderdeel grondslag mist; de verzoekende partijen in de zaak nr. 6190 gaan er verkeerdelijk van uit dat de stilzwijgende beslissing in het kader van het administratief beroep, als gevolg van de devolutieve werking van het administratief beroep, volledig in de plaats zou komen van de beslissing die werd genomen in eerste administratieve aanleg. Evenwel kan, gelet op hetgeen in A.10.2 is gesteld, die stelling niet worden gevolgd. Voor het overige ziet de Vlaamse Regering niet in waarom de rechtsbescherming manifest verschillend zou zijn. Overeenkomstig artikel 105 van het Omgevingsvergunningsdecreet kan zowel tegen een uitdrukkelijke als een stilzwijgende beslissing betreffende een omgevingsvergunning, genomen in laatste administratieve aanleg, beroep aangetekend worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

In ondergeschikte orde meent de Vlaamse Regering dat het verschil in behandeling in elk geval redelijk verantwoord is. De bestreden regeling inzake de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep streeft een legitieme doelstelling na en het principe is pertinent en redelijk verantwoord in het licht van die doelstelling.

A.10.4. Wat de vermeende schending van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus betreft, voert de Vlaamse Regering allereerst aan dat het middelonderdeel onontvankelijk is, aangezien het Hof niet bevoegd is om bestreden decreetsbepalingen rechtstreeks te toetsen aan artikel 9 van het Verdrag van Aarhus.

Ondergeschikt moet, volgens de Vlaamse Regering, worden vastgesteld dat het middelonderdeel grondslag mist, omdat de garanties waarvan de verzoekende partijen naar eigen zeggen verstoken zouden blijven, geenszins in het gedrang komen door de bestreden bepalingen. De bestreden bepalingen sluiten geenszins het recht op toegang tot de rechter uit. Voor zover de regeling inzake de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep al onder de « bestuursrechtelijke procedures » in de zin van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus zou kunnen vallen, kan niet worden ingezien hoe de toegang tot het administratief beroep zou worden beperkt. De bestreden bepalingen preciseren enkel dat het beroep wordt geacht te zijn afgewezen als geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde of, in voorkomend geval, verlengde termijn, waardoor die bestreden bepalingen geen enkele invloed hebben op de mogelijkheid om een administratief beroep in te stellen. Bovendien kan elke uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing steeds worden bestreden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (artikel 105, § 1, van het Omgevingsvergunningsdecreet).

De Vlaamse Regering is van oordeel dat het niet nodig is het Hof van Justitie prejudicieel te ondervragen omdat de juiste toepassing van het Unierecht dermate evident is dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan (arresten nrs. 151/2003, 96/2006, 121/2008).

A.10.5. Wat de vermeende schending van de richtlijnen 2008/98/EG, 2006/11/EG, 2011/92/EU en 2008/1/EG betreft, merkt de Vlaamse Regering allereerst op dat het Hof niet bevoegd is om de bestreden bepalingen rechtstreeks te toetsen aan het secundaire Unierecht. Vervolgens herhaalt de Vlaamse Regering dat de bestreden stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep en de stilzwijgende vergunning van het Milieuvergunningsdecreet niet kunnen worden vergeleken. Het is immers niet mogelijk dat een vergunning wordt verleend zonder dat de mogelijke milieueffecten door de vergunningverlenende overheid werden beoordeeld. Bovendien is de richtlijn 2006/11/EG reeds ingetrokken, zodat men zich in geen geval op de vermeende schending ervan kan beroepen.

A.10.6. Wat de vermeende schending van artikel 13 van de richtlijn 2006/123/EG betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat het Hof niet bevoegd is om de bestreden bepalingen rechtstreeks te toetsen aan het secundaire Unierecht. Daarnaast meent de Vlaamse Regering dat het middelonderdeel elke grondslag mist, nu de omgevingsvergunning niet valt onder de werkingsfeer van de richtlijn 2006/123/EG; daarvoor wordt verwezen naar overweging 9 van de desbetreffende richtlijn.

In uiterst ondergeschikte orde is de Vlaamse Regering van oordeel dat het middelonderdeel feitelijke en juridische grondslag mist. Er kan slechts worden vastgesteld dat de decreetgever er wel degelijk voor gekozen heeft in een andere regeling te voorzien in de zin van artikel 13, lid 4, van de richtlijn 2006/123/EG, aangezien de decreetgever uitdrukkelijk heeft laten verstaan geen gebruik te willen maken van een stilzwijgende vergunning, net omdat een dergelijk systeem strijdig zou zijn met de aangehaalde richtlijnen.

Opnieuw is de Vlaamse Regering van oordeel dat het niet nodig is het Hof van Justitie prejudicieel te ondervragen omdat de juiste toepassing van het Unierecht dermate evident is dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan (arresten nrs. 151/2003, 96/2006, 121/2008).

A.11.1. Het tweede middel in de zaak nr. 6190 is, volgens de Vlaamse Regering, niet gegrond; er is *in casu* geen schending van de richtlijnen 2006/11/EG en 2008/98/EG, noch van de *standstill*-verplichting en van het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten.

De Vlaamse Regering merkt op dat het tweede middel neerkomt op een opportuïteitskritiek van de door de decreetgever gemaakte beleidskeuze. De verzoekende partijen trekken immers de noodzaak en de doeltreffendheid van het permanente karakter van de omgevingsvergunning en de daarmee gepaard gaande flankerende maatregelen in twijfel. Het is echter niet aan de verzoekende partijen, maar aan de ter zake bevoegde decreetgever om het beleid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu gestalte te geven en daartoe de geëigende middelen te kiezen. Overigens oefent het Hof enkel een rechtmatigheidscontrole uit, waarbij het niet in de plaats kan treden van de bevoegde regelgever om het meest geschikte beleid te bepalen (arresten nrs. 62/2000, 10/2001, 117/98 en 11/94).

A.11.2. Wat de vermeende schending van de richtlijnen 2006/11/EG en 2008/98/EG betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat het middelonderdeel onontvankelijk is omdat het Hof niet bevoegd is om de bestreden bepalingen rechtstreeks te toetsen aan het secundaire Unierecht.

Daarnaast dient te worden vastgesteld dat de richtlijn 2006/11/EG reeds werd ingetrokken.

Aangaande de schending van de richtlijn 2008/98/EG merkt de Vlaamse Regering op dat uit artikel 23, lid 2, niet kan worden afgeleid dat er een verplichting van een tijdelijke vergunning bestaat, aangezien voormeld artikel niets meer bepaalt dan dat vergunningen kunnen worden verleend voor een gespecificeerde periode en eventueel hernieuwbaar kunnen zijn. Uit artikel 23, lid 2, kan hoogstens de mogelijkheid voor de lidstaten om een vergunningstelsel van tijdelijke duur in te voeren, worden afgeleid.

De Vlaamse Regering is tevens van oordeel dat het niet nodig is het Hof van Justitie prejudicieel te ondervragen omdat de juiste toepassing van het Unierecht dermate evident is dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan (arresten nrs. 151/2003, 96/2006, 121/2008).

A.11.3.1. Wat de vermeende schending van de *standstill*-verplichting betreft, merkt de Vlaamse Regering allereerst op dat de verzoekende partijen zich niet kunnen beroepen op een mogelijke schending van artikel 7*bis* van de Grondwet omdat daaruit geen subjectieve rechten voortvloeien; het betreft een loutere intentieverklaring.

A.11.3.2. Aangaande de mogelijke schending van artikel 23 van de Grondwet dient, volgens de Vlaamse Regering, te worden vastgesteld dat in het kader van het ruimtelijke ordeningsrecht, het principe van de onbeperkte geldingsduur van een stedenbouwkundige vergunning reeds geruime tijd geldt, waardoor er dus geen sprake kan zijn van een achteruitgang van het beschermingsniveau. Ook kan de decreetgever oordelen dat de omgevingsvergunning van bepaalde duur de uitzondering op de regel is en dat slechts in een limitatief aantal gevallen de omgevingsvergunning in de tijd kan worden beperkt.

Aangaande de beoordeling van de mogelijke schending van de *standstill*-verplichting in vergelijking met het Milieuvergunningsdecreet voert de Vlaamse Regering aan dat het principe van de onbepaalde duur van de omgevingsvergunning één van de fundamentele krachtlijnen is van het nieuwe Omgevingsvergunningdecreet. De omstandigheid dat de omgevingsvergunning in beginsel voor onbepaalde duur wordt toegekend, is dan ook een essentiële voorwaarde voor het realiseren van de doelstellingen die door de decreetgever worden vooropgesteld, in het bijzonder het bewerkstelligen van een volledig geïntegreerde vergunningsprocedure waarin gelijktijdig zowel de stedenbouwkundige als de milieuaspecten van een voorgenomen project zullen worden beoordeeld. Het permanente karakter van de vergunning is het logische gevolg van de keuze van de decreetgever om meer rechtszekerheid te bieden. De achterliggende idee is immers dat de exploitant van een vergunningsplichtige inrichting zelf pas het initiatief moet nemen om een nieuwe vergunning te verkrijgen als hij veranderingen wil of moet doorvoeren aan zijn vergunningsplichtige inrichting. De Vlaamse Regering ontkent niet dat het principe van de onbepaalde geldingsduur van de omgevingsvergunning als een achteruitgang van het toepasselijke beschermingsniveau zou kunnen worden beschouwd, maar wijst erop dat het automatische beoordelingsmoment, om de twintig jaar, in het kader van de hernieuwing van de milieuvergunning moet worden gerelativeerd in het licht van een aantal feitelijke vaststellingen (conceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende de invoering van een permanente milieu-/omgevingsvergunning, pp. 1-2). Doordat het merendeel van de vergunningsplichtige inrichtingen reeds meermaals vóór het verstrijken van de exploitatietermijn van twintig jaar zal worden geconfronteerd met een nieuw onderzoek over de exploitatie, hetzij als gevolg van een wijziging van de inrichting, hetzij als gevolg van een wijziging van de toepasselijke milieuvoorwaarden, moet de relevantie van de beoordeling in het kader van de hernieuwing van de milieuvergunning worden genuanceerd. De mogelijke achteruitgang in het beschermingsniveau zal slechts betrekking kunnen hebben op die inrichtingen die, over een exploitatietermijn van twintig jaar, geen enkele wijziging ondergaan of uitbreiding meer doen om de initieel vergunde inrichting te moderniseren of in overeenstemming te brengen met de van toepassing zijnde wettelijke en reglementaire voorschriften. De decreetgever heeft rekening gehouden met die specifieke situatie door te voorzien in een aantal flankerende maatregelen die moeten waarborgen dat de inspraakmogelijkheden van derden-belanghebbenden en het bestaande beschermingsniveau inzake leefmilieu worden gevrijwaard.

Ten eerste voorziet het Omgevingsvergunningdecreet in twee vormen van evaluaties door de bevoegde overheid die kunnen leiden tot de wijziging van de opgelegde milieuvoorwaarden, te weten de specifieke evaluatie en de integrale periodieke evaluatie. Indien uit de evaluatie blijkt dat er nood is aan bijstelling van de milieuvoorwaarden, kan de dienst die belast is met de coördinatie en uitvoering van de evaluatie, een verzoek tot bijstelling van de milieuvoorwaarden indienen bij de bevoegde overheid; dat verzoek heeft tot gevolg dat een procedure voor het bijstellen van de omgevingsvergunning wordt opgestart. Met het oog op de transparante en efficiënte uitvoering van de evaluaties heeft de decreetgever tevens voorzien in de opmaak van een voortschrijdend meerjarenprogramma dat wordt vastgelegd voor vijf kalenderjaren.

Ten tweede wordt voorzien in de mogelijkheid tot bijstelling van het voorwerp en de duur van de omgevingsvergunning op het einde van elke geldigheidsperiode van twintig jaar van een omgevingsvergunning van onbepaalde duur; er wordt aan het betrokken publiek, de leidend ambtenaar van de adviesinstanties en de bevoegde vergunningverlenende overheid de kans gegeven hun gemotiveerde opmerkingen te formuleren over de verdere exploitatie van de inrichting of activiteit. Die opmerkingen hebben tot gevolg dat er een procedure voor de vergunningverlenende overheid wordt opgestart over het bijstellen van de omgevingsvergunning, zelfs al is een evaluatie niet aan de orde.

Tot slot doet het principe van de onbepaalde geldingsduur van de omgevingsvergunning op geen enkele wijze afbreuk aan de bestaande handhavinginstrumenten waarin is voorzien in de relevante wetgeving inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening. Tegen een inrichting die niet aan de opgelegde milieuvoorwaarden voldoet, kan nog steeds worden opgetreden.

A.11.3.3. Er kan, volgens de Vlaamse Regering, ook niet staande worden gehouden dat het vastgestelde systeem van de periodieke evaluaties in het bestreden Omgevingsvergunningdecreet te vaag zou zijn. Artikel 23 van de Grondwet verzet er zich niet tegen dat de decreetgever de Vlaamse Regering zou machtigen om een welbepaalde aangelegenheid te regelen. Ook kan de kritiek van de te vage regeling niet worden gevolgd, nu er nog geen regeringsbesluit is genomen. En over de eventueel te nemen toekomstige uitvoeringsbesluiten kan het Hof geen uitspraak doen daar het daarvoor niet bevoegd is.

A.11.3.4. De Vlaamse Regering betwist niet dat het systeem van de periodieke evaluaties tot gevolg heeft dat de bevoegde overheid in voorkomend geval zelf de relevante informatie zal moeten vergaren, maar de decreetgever heeft hiermee rekening gehouden en dienaangaande een aantal bijkomende waarborgen in het Omgevingsvergunningdecreet ingeschreven (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, pp. 119-122).

Bovendien mag niet worden vergeten dat de bevoegde vergunningverlenende overheden in ieder geval over een veelheid aan informatiebronnen beschikken die betrekking hebben op de exploitatie van de vergunningsplichtige inrichting. Met toepassing van de wettelijke bepalingen inzake de openbaarheid van bestuur is de milieu-informatie die de overheid in haar bezit heeft eveneens beschikbaar voor het betrokken publiek.

A.11.3.5. Indien, volgens de Vlaamse Regering, door het Hof zou worden aangenomen dat de bestreden bepalingen een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen ten aanzien van het niveau van bescherming van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, dan moet worden aangenomen dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, te weten de rechtszekerheid, enerzijds, voor de exploitant die niet langer systematisch rekening moet houden met de eindigheid van zijn vergunning en, anderzijds, voor de burger nu aan het verstrijken van de termijn een duidelijke sanctie is verbonden.

A.11.4. Wat de vermeende schending van het beginsel van de scheiding der machten betreft, meent de Vlaamse Regering allereerst dat het middelonderdeel onontvankelijk is, bij gebrek aan bevoegdheid van het Hof. De Vlaamse Regering stelt vast dat de verzoekende partijen in essentie de in de bestreden bepalingen vervatte machtigingen aan de Vlaamse Regering bekritisieren omdat ze te ruim zouden zijn; evenwel is het Hof onbevoegd om daarover uitspraak te doen, omdat het Hof zich niet bevoegd acht om de naleving van de taakverdeling tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht te beoordelen (arresten nrs. 151/2003, 114/2007 en 107/2013).

Indien het Hof voormeld middelonderdeel toch onvankelijk zou verklaren, dan voert de Vlaamse Regering aan dat het middel ongegrond is. Immers, een ruime bevoegdheidsdelegatie impliceert niet een vermindering van het beschermingsniveau inzake leefmilieu. De door de verzoekende partijen opgeworpen beweerde gevolgen zijn niet toe te schrijven aan de bestreden bepalingen als dusdanig, maar zouden in voorkomend geval het gevolg kunnen zijn van de manier waarop de bestreden bepalingen zullen worden uitgevoerd, en dan nog enkel indien die uitvoering zou verlopen volgens de veronderstellingen van de verzoekende partijen.

A.12.1. Wat het derde middel in de zaak nr. 6190 betreft, meent de Vlaamse Regering dat er geen schending is van de *standstill*-verplichting, noch van het gelijkheidsbeginsel en van artikel 6 van de richtlijn 92/43/EEG en artikel 6 van het Verdrag van Aarhus.

A.12.2.1. Wat de vermeende schending van de *standstill*-verplichting betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat de afwezigheid, althans onder bepaalde voorwaarden, van de verplichting om een milieueffectenrapport en een passende beoordeling te maken bij de loutere hernieuwing van de vergunning of de omzetting van de milieuvergunning van bepaalde duur naar de omgevingsvergunning van onbepaalde duur, geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau meebrengt. Allereerst is er de conformiteit van de bestreden regeling met het Europees recht. Daarnaast voorziet het bestreden Omgevingsvergunningsdecreet in een aantal flankerende maatregelen en in een aantal bijkomende maatregelen die de informatieverstrekking aan en de mogelijkheid tot inspraak van het publiek waarborgen. Bovendien dient te worden vastgesteld dat een milieu- en natuureffectenbeoordeling bij de aan de orde zijnde loutere hervergunning of omzetting van een bestaande milieuvergunning slechts een beperkte toegevoegde waarde heeft. Immers, bij een hervergunning is er weinig ruimte voor een uitgebreide alternatievenafweging; bijgevolg lijkt het meer zinvol om enkel dan in een alternatievenafweging te voorzien wanneer er effectief sprake is van een wijziging en/of verandering van een bestaande installatie, die evenzeer fysieke ingrepen in het natuurlijke milieu veronderstellen.

De opmerking van de verzoekende partijen als zou de decreetgever de meerwaarde van een milieu- en natuureffectenbeoordeling minimaliseren, kan, volgens de Vlaamse Regering, niet worden gevolgd. De verzoekende partijen laten immers na aan te tonen wat precies de meerwaarde zou zijn van een milieu- en natuureffectenbeoordeling in het kader van een loutere hervergunning van een bestaande installatie of omzetting van een milieuvergunning, en hoe het wegvallen van die beoordeling een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau van het leefmilieu zou inhouden.

A.12.2.2. Het middelonderdeel van de verzoekende partijen aangaande artikel 36ter, § 3, derde lid, van het Natuurbehouddecreet, zoals ingevoegd bij artikel 226 van het Omgevingsvergunningsdecreet, mist feitelijke en juridische grondslag. Het is niet omdat de administratie een beoordeling zal moeten maken of het betrokken project een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, dat hieruit zou moeten worden afgeleid dat de bewijslast volledig zou worden verschoven naar de betrokken administratie. Het opstellen van de passende beoordeling is zaak van de vergunningsaanvrager en het bestreden decreet brengt hierin, volgens de Vlaamse Regering, geen verandering. Zodra de administratie van

oordeel is dat geen passende beoordeling werd uitgevoerd en het betrokken project een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, komt het immers aan de vergunninghouder of exploitant toe om de passende beoordeling op te stellen. De Vlaamse Regering ziet niet in hoe de passende beoordeling buiten een openbaar onderzoek zou vallen.

De Vlaamse Regering stelt vast dat de grief van de verzoekende partijen niet is gericht tegen artikel 226, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet, maar tegen een passus uit de parlementaire voorbereiding, hetgeen evenwel niet kan leiden tot een vernietiging van het bestreden artikel.

A.12.2.3. Het verzet van de verzoekende partijen tegen de scharnierdatum van 10 september 2002, die wordt voorgeschreven in artikel 390, § 1, van het Omgevingsvergunningsdecreet, is niet gegrond. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de decreetgever er redelijkerwijze van uit mocht gaan dat de werkingssfeer van de omzettingregeling kon worden bepaald aan de hand van de datum waarop de regeling inzake de passende beoordeling *ex* artikel 36ter van het Natuurbehouddecreet in werking is getreden. Op die datum werd de figuur van de passende beoordeling immers toepasselijk op alle vergunningen die uitgereikt werden met betrekking tot activiteiten of inrichtingen die een significante negatieve invloed kunnen hebben op speciale beschermingszones. En, in de veronderstelling dat nog geen passende beoordeling werd uitgevoerd, is artikel 36ter, § 3, derde lid, van het Natuurbehouddecreet van toepassing waardoor het mogelijk is om bestaande schadelijke installaties waarvoor eerder, zij het ten onrechte, geen passende beoordeling werd uitgevoerd, alsnog te beoordelen bij de omzetting van de betrokken vergunning.

A.12.2.4. Indien, volgens de Vlaamse Regering, door het Hof zou worden aangenomen dat de bestreden bepalingen een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen ten aanzien van het niveau van bescherming van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, dan nog moet worden aangenomen dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, te weten de rechtszekerheid.

A.12.3. Wat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat het verschil in behandeling redelijk te verantwoorden is. De verantwoording van de invoeging van de scharnierdatum, te weten 10 september 2002, is de inwerkingtreding van de figuur van de passende beoordeling. Dat door middel van het gebruik van een scharnierdatum periodes worden afgebakend die in het rechtsverkeer aan een andere regeling worden onderworpen, heeft niet tot gevolg dat het gelijkheidsbeginsel zou worden geschonden. Integendeel, een dergelijke vaststelling is inherent verbonden aan het invoeren van een overgangsregeling. De decreetgever kon er bovendien redelijkerwijs van uitgaan dat in het kader van de overgangsregeling een onderscheid kon worden gemaakt tussen, enerzijds, de exploitanten die een milieuvergunning hebben aangevraagd en verkregen vanaf 10 september 2002 en, anderzijds, exploitanten die een milieuvergunning hebben verkregen vóór 10 september 2002. Beide categorieën van personen werden immers in het verleden ook aan een verschillende regeling onderworpen, precies gelet op de voormelde datum, zodat niets er zich tegen verzet dat zij thans nog steeds verschillend worden behandeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en rekening houdend met de betrokken datum.

Bovendien staat, volgens de Vlaamse Regering, het gebruik van een scharnierdatum niet een beoordeling *in concreto* van de vergunningsaanvraag in de weg; de administratie kan, ambtshalve of op gemotiveerd verzoek van het betrokken publiek, oordelen dat toch een passende beoordeling moet worden uitgevoerd als er in het kader van de aanvraag van de milieuvergunning geen passende beoordeling werd uitgevoerd en het betrokken project een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken.

A.12.4. Wat de vermeende schending van artikel 6 van de richtlijn 92/43/EEG en van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus betreft, voert de Vlaamse Regering allereerst aan dat het middelonderdeel onontvankelijk is omdat het Hof niet bevoegd is om de bestreden bepalingen rechtstreeks te toetsen aan verdragsbepalingen of aan het secundaire Unierecht.

Ook ten gronde kan het middelonderdeel niet worden gevolgd, gelet op hetgeen reeds eerder is vermeld aangaande de *standstill*-verplichting en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Zaak nr. 6191

A.13.1. Het enige middel in de zaak nr. 6191 kan, volgens de Vlaamse Regering, worden opgesplitst in vier onderdelen, te weten de schending van de artikelen 2, 3, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus, de schending van het zorgvuldigheids- en voorzorgsbeginsel, de schending van artikel 191 van het VWEU en de schending van de formele en materiële motiveringsplicht en de beginselen van behoorlijk bestuur. De verzoekende partijen blijken zich gegriefd te voelen door, enerzijds, het door de decreetgever in het Omgevingsvergunningsdecreet vooropgestelde principe dat, als er geen advies wordt uitgebracht binnen de vastgestelde termijn, het advies wordt geacht gunstig te zijn en, anderzijds, de omstandigheid dat de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de adviestermijn vast te stellen.

Allereerst merkt de Vlaamse Regering op dat in zoverre de verzoekende partijen zich beroepen op een schending van de artikelen 2, 3, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus, het zorgvuldigheids- en voorzorgsbeginsel, artikel 191 van het VWEU en de formele en materiële motiveringsplicht en de beginselen van behoorlijk bestuur, het middel onontvankelijk is, bij gebrek aan een duidelijke uiteenzetting.

A.13.2. Met enige goede wil begrijpt de Vlaamse Regering de kritiek van de verzoekende partijen zo dat er een schending is van het gelijkheidsbeginsel, al dan niet in samenhang met artikel 23 van de Grondwet, doordat de decreetgever een ongeoorloofde doelstelling nastreeft, minstens dat de bestreden maatregelen onevenredig zijn met de nagestreefde doelstellingen. Evenwel valt niet af te leiden in welk opzicht welbepaalde vergelijkbare categorieën van personen het voorwerp zouden uitmaken van een verschil in behandeling op grond van de bestreden decretale voorschriften, zodat het eerste middelonderdeel onontvankelijk is.

Indien het Hof het eerste middelonderdeel als ontvankelijk zou beschouwen, meent de Vlaamse Regering dat het niet gegrond is. Het doel van de adviesverlening bij omgevingsvergunningen is de vergunningverlenende overheid een stedenbouwkundige en milieutechnische onderbouwing te geven voor haar beslissingen met betrekking tot de concrete vergunningsaanvragen. De uitgebrachte adviezen zijn evenwel niet bindend voor de bevoegde overheid, zijn slechts een voorbereidend onderdeel van de algehele besluitvorming en hebben geen rechtsgevolgen voor de vergunningsaanvrager. Ze beïnvloeden slechts de situatie van de vergunningverlenende overheid, die een beslissing zal moeten nemen en motiveren, rekening houdend met de uitgebrachte adviezen en opmerkingen.

De « sanctie » waarin de decreetgever heeft voorzien, is geenszins onevenredig, nu een stilzwijgend positief geacht advies de vergunningverlenende overheid geenszins ontslaat van haar taak om na te gaan of de vergunningsaanvraag in overeenstemming is met de vigerende decretale en reglementaire voorwaarden (zie ook arrest nr. 120/2010). De Vlaamse Regering erkent dat aan de figuur van het stilzwijgend advies ook nadelen verbonden zijn, maar die vaststelling kan niet *ipso facto* leiden tot de ongrondwettigheid van een regeling. Bovendien is de techniek van het stilzwijgend positief advies niet nieuw (zie artikelen 12, § 1, en 45bis, § 5, tweede lid, van het Milieuvergunningsdecreet, alsook VLAREM I).

De Vlaamse Regering voert tevens nog aan dat de techniek van het stilzwijgend gunstig advies er niet aan in de weg staat dat een laattijdig advies nog in acht zou worden genomen door de vergunningverlenende overheid. Dit hangt samen met het niet-bindende karakter van het advies en met het feit dat de vergunningverlenende overheid steeds in alle vrijheid over de vergunningsaanvraag kan oordelen.

A.13.3. Wat de vermeende schending van de motiveringsplicht betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat het middelonderdeel grondslag mist, nu het op een verkeerde feitelijke en juridische veronderstelling berust. Immers, wanneer een advies stilzwijgend wordt uitgebracht, kan het niet uitdrukkelijk worden gemotiveerd; anders oordelen zou betekenen dat de rechtsfiguur van het stilzwijgend advies niet langer zou kunnen worden gehanteerd. Evenwel verhindert de omstandigheid dat het gunstige fictieve advies niet is gemotiveerd op zich niet dat de vergunningsbeslissing afdoende gemotiveerd is of kan worden. Daarvoor zal de vergunningverlenende overheid zich in voorkomend geval op andere elementen van het dossier moeten baseren. Of een vergunning wettig is, met inbegrip van de afdoende motivering, moet *in concreto* worden beoordeeld door de bevoegde administratieve of juridictionele beroepsorganen en -instanties.

A.13.4. Aangaande het derde middelonderdeel merkt de Vlaamse Regering op dat het onontvankelijk is omdat de situaties die worden voorgelegd aan het Hof, te weten de bevoegde overheid die geen tijdige beslissing neemt waardoor de omgevingsvergunning wordt geacht geweigerd te zijn, en de adviesverlenende overheid die niet tijdig een advies verleent waardoor het advies wordt geacht gunstig te zijn, niet pertinent met elkaar kunnen worden vergeleken in het licht van de bestreden regeling. De verzoekende partijen vergelijken de situatie van eenzelfde categorie van personen onder de gelding van twee onderscheiden regelingen.

A.13.5.1. Wat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel, in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus, betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat de verzoekende partijen niet uiteenzetten hoe de bestreden bepalingen afbreuk zouden kunnen doen aan het Verdrag van Aarhus. De loutere vaststelling dat de opheffing van artikel 4.7.16 van de VCRO niet billijk zou zijn en dat daardoor de eis om doeltreffende middelen te behouden, zou worden geschonden, volstaat niet opdat kan worden aanvaard dat aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof zou zijn voldaan.

A.13.5.2. Ten gronde merkt de Vlaamse Regering op dat de adviesverlenende instanties per definitie niet bevoegd zijn om de uiteindelijke vergunningsbeslissing te nemen en dat hun adviezen niet bindend zijn. Derhalve kan niet worden ingezien hoe de regeling van de gevolgen die verbonden worden aan het stilzitten van de adviesinstanties, zou kunnen worden beschouwd als een maatregel die het bestaande beschermingsniveau inzake het gezonde leefmilieu zou verminderen.

Indien er toch een aanzienlijke achteruitgang zou zijn, herhaalt de Vlaamse Regering dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

*Memorie van antwoord van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 6187 en 6191*

#### *Ontvankelijkheid*

A.14. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6187 en 6191 zijn van oordeel dat de door de Vlaamse Regering opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid die verband houden met de onbevoegdheid van het Hof, het gebrek aan middelen en het gebrek aan grieven, dienen te worden verworpen.

Voor wat de mogelijke onbevoegdheid van het Hof betreft, merken de verzoekende partijen op dat, gelet op het arrest nr. 103/2015, het Hof de mogelijkheid heeft om de middelen in aanmerking te nemen, in zoverre een schending wordt aangevoerd van de bevoegdheidverdelende regels, titel II en de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met verdragsbepalingen, andere grondwetsartikelen en algemene beginselen. Bovendien geldt, inzake het aanvoeren van de waarborg van grondrechten en algemene rechtsbeginselen, dat wanneer een verdragsbepaling die België bindt, een draagwijdte heeft die analoog is aan die van de aangevoerde grondwetsbepaling, de waarborgen vervat in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel vormen met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepaling zijn opgenomen (arrest nr. 80/2014, B.46.1). Daarnaast voeren de verzoekende partijen ook aan dat de schending van bepalingen en beginselen van het EU-recht, waartoe ook het Verdrag van Aarhus behoort, een ambtshalve op te werpen discriminatie uitmaakt (arrest nr. 97/2011), aangezien die bepalingen de openbare orde raken.

Voor wat het mogelijke gebrek aan uiteenzetting van middelen betreft, voeren de verzoekende partijen aan dat de Vlaamse Regering, gelet op de door haar ingediende memorie begrepen heeft waarover het gaat. Tevens wordt opgemerkt dat een mogelijke schending van het zorgvuldigheidsbeginsel kan worden aangevoerd, nu dat beginsel zowel decretaal als verdragsrechtelijk is gewaarborgd; de hoorplicht wordt immers verbonden aan het zorgvuldigheidsbeginsel (arrest nr. A/2015/0302 van 19 mei 2015 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen). Niettegenstaande de verzoekende partijen in hun verzoekschrift in de zaak nr. 6191 soms enkel expliciet de schending van de artikelen 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus opwerpen, dient het Verdrag van Aarhus in zijn geheel te worden beschouwd, omdat het bestreden decreet ook afbreuk doet aan de waarborgen van het « betrokken publiek » (artikel 2 van het Verdrag van Aarhus).

Voor wat het mogelijke gebrek aan grieven betreft, merken de verzoekende partijen op dat zij de vernietiging van artikel 366 van het Omgevingsvergunningsdecreet beogen en derhalve dus de vernietiging van de opheffing van de artikelen 4.7.16 en 4.7.26 van de VCRO en niet enkel van de opheffing van artikel 4.7.16 van de VCRO.

*Ten gronde*

*Zaak nr. 6187*

A.15.1. Over de opheffing van artikel 4.7.23 van de VCRO en artikel 13 van het Milieuvergunningsdecreet en de schending van het gelijkheidsbeginsel menen de verzoekende partijen dat zij, zowel in het kader van de *standstill*-verplichting als bij toepassing van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en de daarbij horende verplichting om te voorzien in « passende en doeltreffende middelen », wel een vergelijking mogen maken tussen de « oude » en de « nieuwe » wetgeving om zo de achteruitgang in de milieubescherming te benadrukken.

A.15.2. Aangaande de repliek van de Vlaamse Regering betreffende de mogelijke schending van het wettigheidsbeginsel werpen de verzoekende partijen op dat in de « oude » wetgeving de wetgever zelf meer regels en waarborgen had ingebouwd dan thans in de « nieuwe » wetgeving. De vergelijking tussen de « oude » en de « nieuwe » wetgeving illustreert, volgens de verzoekende partijen, perfect de gegevens die de vorige wetgever als essentieel beschouwde en zelf regelde of waarborgde en die de « nieuwe » wetgever *in casu* dus niet vaststelt. Het ontbreken in het bestreden Omgevingsvergunningdecreet van de waarborgen die wel voorkwamen in de opgeheven wetgeving bevestigt het ontbreken van essentiële bepalingen en waarborgen.

De vaststelling dat de nieuwe procedure thans wordt geregeld in het bestreden Omgevingsvergunningdecreet, betekent echter niet dat die nieuwe procedure beantwoordt aan artikel 23 van de Grondwet. Ook het feit dat de decreetgever het « recht om gehoord te worden » heeft opgeheven en heeft vervangen door een « recht te vragen om gehoord te worden » dat is voorbehouden aan de « aanvrager », met hierbij een ruime bevoegdheid voor de Vlaamse Regering, het bestuur en de rechter, onderbouwt, volgens de verzoekende partijen, de schending van het wettigheidsbeginsel.

A.15.3. De verzoekende partijen zijn tevens van oordeel dat het antwoord van de Vlaamse Regering aangaande de vermeende schending van de *standstill*-verplichting niet kan worden gevolgd. Het kan worden aanvaard dat niet elke achteruitgang ongrondwettig is, maar *in casu* heeft de decreetgever het bestaande « recht om gehoord te worden » opgeheven en vervangen door een « recht te vragen om gehoord te worden ». Er is dus sprake van een beduidende achteruitgang in de milieubescherming. Bovendien kan, overeenkomstig het Verdrag van Aarhus, de nationale rechter beoordelen of de « nieuwe » wetgeving, inclusief de opheffingsbepalingen, voldoet aan het cumulatieve verdragsrechtelijke voorschrift (artikelen 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus).

A.15.4. Over de bespreking aangaande de vermeende schending van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, merken de verzoekende partijen op dat het betoog van de Vlaamse Regering in rechte en in feite faalt. Vermits artikel 9 van het Verdrag zelf voorziet in een herzieningsprocedure voor de bestuursrechtelijke instantie en een eis tot het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang toelaat, is artikel 9 van toepassing op het administratief beroep. De verzoekende partijen hebben terecht kunnen opwerpen dat de personen die mogen tussenkomen in de rechterlijke procedure, evenzeer moeten kunnen tussenkomen in de daaraan voorafgaande herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie. Even ongegrond is, volgens de verzoekende partijen, het betoog van de Vlaamse Regering dat de betwiste opheffingsbepalingen de waarborgen van artikel 9, leden 2 en 4, van het Verdrag van Aarhus niet in het gedrang brengen en vooral omdat de opgeheven bepalingen geen betrekking zouden hebben op de jurisdictionele procedure voor de gewone of administratieve rechtscolleges. Dat betoog is niet relevant aangezien artikel 9 van het Verdrag van Aarhus ook van toepassing is op « de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedure », met inbegrip dus van de « herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie ».

A.16.1. Over de mogelijkheid om te worden gehoord in de procedure van eerste administratieve aanleg en de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel, merken de verzoekende partijen op dat kan worden aanvaard dat, krachtens artikel 23, tweede lid, van het Omgevingsvergunningdecreet, het « betrokken publiek » zijn standpunten, opmerkingen en bezwaren over de vergunningaanvraag kan indienen in het kader van het openbaar onderzoek. De vaststelling is evenwel dat de aanvrager die zijn omgevingsvergunningaanvraag heeft ingevuld zoals hij het zelf wenst, daarna de commissie of de overheid kan vragen om gehoord te worden. Bovendien veronderstelt de hoorzitting wel het specifieke geval waarin de « bevoegde overheid » het advies van de provinciale of gewestelijke omgevingsvergunningcommissie moet inwinnen (artikel 25 van het Omgevingsvergunningdecreet). De hoorzitting is dus enkel aan de orde wanneer artikel 25 van het Omgevingsvergunningdecreet van toepassing is, terwijl slechts de meest ruim opgevatte hoorzitting het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel van behoorlijk bestuur waarborgt. Het gelijkheidsbeginsel *junctis* het zorgvuldigheidsbeginsel en het recht op de bescherming van de gezondheid en van een gezond leefmilieu verplichten dus om reeds in eerste aanleg de eventuele hoorzitting ook toegankelijk te maken voor het « betrokken publiek ».



Even onjuist is, volgens de verzoekende partijen, de stelling van de Vlaamse Regering dat derden, na het openbaar onderzoek, toch een administratief beroep kunnen indienen en dat derden hoe dan ook nog beschikken over een beroepsmogelijkheid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Immers, de bevoegdheden van de Raad voor Vergunningsbetwistingen zijn beperkt, aangezien het bestuur in beginsel een discretionaire bevoegdheid heeft en « een kennelijk onredelijke beslissing [...] slechts [zal] voorliggen wanneer de Raad vaststelt dat de beslissing van dit bestuursorgaan dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur in dezelfde omstandigheden tot hetzelfde besluit zou zijn gekomen » (arrest nr. A/2015/0447 van 28 juli 2015, Raad voor Vergunningsbetwistingen).

Bovendien spreekt de Vlaamse Regering zichzelf tegen; zij betoogt immers dat een individuele hoorplicht moet worden onderscheiden van het collectieve recht op inspraak. Hoe kunnen de derden dus terugvallen op een beginsel van behoorlijk bestuur wanneer de Vlaamse Regering zelf betoogt dat dit beginsel onbestaande is, wat betreft andere personen dan de « aanvrager » ?

A.16.2. Aangaande het antwoord van de Vlaamse Regering over de vermeende schending van artikel 23 van de Grondwet, voeren de verzoekende partijen aan dat de opgevraagde adviezen per hypothese niet werden gegeven, maar dat die wel werden geacht gunstig te zijn. Zulke gunstige adviezen zijn juridische ficties die onzorgvuldig tot stand zijn gekomen. Om dat fundamentele probleem op te vangen, is een hoorzitting dus noodzakelijk om de « bevoegde overheid » of de « omgevingsvergunningscommissie » te laten voorlichten door het « betrokken publiek »; het is het « betrokken publiek » dat alle nuttige elementen kan aanbrengen die niet opduiken in stilzwijgende adviezen.

A.16.3. Voor wat de ongelijkheid wegens tussenkomst bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, merken de verzoekende partijen op dat inzake tussenkomst er geen dermate verschil is tussen administratieve en rechterlijke procedures zodat personen die mogen tussenkomen in rechterlijke procedure ook moeten kunnen tussenkomen in de herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie.

A.16.4. Voor wat de ongelijkheid in het kader van de bijstelling betreft, menen de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling de lezing van de Vlaamse Regering niet bevestigt. De exploitant is niet de aanvrager van het verzoek tot bijstelling van de omgevingsvergunning, waardoor hij dus niet beschikt over een recht te vragen gehoord te worden. Die interpretatie *contra legem* van de Vlaamse Regering wordt weerlegd door artikel 92 van het decreet van 25 april 2014 en door de « oude » wetgeving.

A.16.5. Aangaande de schending van het *standstill*- en wettigheidsbeginsel herhalen de verzoekende partijen dat de bestreden bepalingen enkel « een recht te vragen om gehoord te worden » instellen en geen « recht om gehoord te worden ». Ook kan niet worden aanvaard dat de betrokkenen zich nog zouden kunnen beroepen op het hoorrecht als beginsel van behoorlijk bestuur, aangezien het individuele hoorrecht dient te worden onderscheiden van het collectieve recht op inspraak en aangezien het beginsel van behoorlijk bestuur minder waarborgen biedt dan een decretaal hoorrecht.

Ook menen de verzoekende partijen dat de grief gericht is op het feit dat de betwiste decretale bepaling onvoldoende zelf de essentiële elementen van de regeling vastlegt, zodat het niet van belang is te weten of de Vlaamse Regering te dezen over een bijzondere of een algemene uitvoeringsbevoegdheid beschikt om een aanvullende regeling te treffen.

A.17.1. Aangaande de door de verzoekende partijen opgeworpen schending van artikel 23 van de Grondwet, menen zij dat de gunstig geachte adviezen, adviezen zijn die per hypothese niet worden verleend, zodat zij juridische ficties zijn die onzorgvuldig tot stand gekomen zijn. Derhalve is een hoorzitting noodzakelijk om de « bevoegde overheid » of de « omgevingsvergunningscommissie » te laten voorlichten door het « betrokken publiek ».

A.17.2. Aangaande de « uitsluiting van het betrokken publiek na een weigeringsbeslissing », merken de verzoekende partijen op dat het antwoord van de Vlaamse Regering grondslag mist en het Hof misleidt. Immers, aan de orde is het geval van een weigeringsbeslissing in eerste aanleg, waar het « betrokken publiek » mee instemt, omdat de aanvraag strijdig was met onder meer het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en dus terecht geweigerd moest worden. Het « betrokken publiek » heeft dus geen belang om op te komen tegen die beslissing, maar wanneer het « betrokken publiek » daarna wenst tussen te komen omdat iemand die

weigeringsbeslissing betwist in graad van administratief beroep, dan kan het dat niet (artikel 62 van het Omgevingsvergunningendeceet). Bovendien meent de Vlaamse Regering dat de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur enkel geldt voor de vergunningsaanvrager en de beroepsindienaar, waardoor het des te meer noodzakelijk is te waarborgen dat het betrokken publiek kan vragen te worden gehoord en ook het recht heeft om gehoord te worden.

A.17.3. Wat betreft de afwezigheid van een « wederkerige hoorplicht », antwoorden de verzoekende partijen dat het betoog van de Vlaamse Regering grondslag mist. Rekening houdend met de rechtspraak inzake de « wederkerige hoorplicht » (RvSt, 7 oktober 2014, nr. 228.692; Raad voor Vergunningsbetwistingen, 28 april 2015, nr. A/2015/0263, en 24 februari 2015, nr. A/2015/0080), dient te worden aangenomen dat het ontkennen van de wederkerige hoorplicht niet wettig is.

A.17.4. Wat de mogelijke schending van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus betreft, benadrukken de verzoekende partijen dat het betoog van de Vlaamse Regering in rechte en in feite faalt. Immers, artikel 9 van het Verdrag van Aarhus is van toepassing op de procedure in tweede administratieve aanleg, waardoor de decreetgever dient over te gaan tot het instellen van « passende en doeltreffende middelen », met daarbij de plicht tot « samenhangende wetgeving » (artikel 3).

#### *Zaak nr. 6191*

A.18.1. Aangaande het eerste middelonderdeel herhalen de verzoekende partijen dat het zorgvuldigheidsbeginsel betekent dat de overheden, elk wat haar aanbelangt, zich zorgvuldig moeten kwijten van hun taak. Een stilzwijgende vergunning alsook een stilzwijgend advies is *in se* strijdig met het zorgvuldigheidsbeginsel. Zowel de Grondwet, het Verdrag van Aarhus als het EU-recht verzetten zich tegen een bepaling die bij wijze van loutere fictie bepaalt dat er *de iure* wel een advies bestaat, hetgeen immers suggereert dat *de facto* zou zijn voldaan aan de adviesplicht.

Daarnaast herhalen de verzoekende partijen dat zij de beweerde meerwaarde van de fictie van een gunstig advies niet inzien. Er wordt daardoor geen legitieme doelstelling nagestreefd en bovendien moet de vergunningverlenende overheid het werk van de stilzwijgende adviesverlenende instantie overdoen. De vergunningverlenende overheid ontsnapt niet aan haar verplichting om het domein te onderzoeken waarvoor de stilzwijgende adviesinstantie als deskundige precies werd ingesteld en ze ontsnapt hoe dan ook niet aan haar plicht om de beslissing in dat domein formeel te motiveren.

A.18.2. Voor wat het tweede middelonderdeel betreft, herhalen de verzoekende partijen dat een onbestaand advies niet wordt gemotiveerd, noch materieel, noch formeel. Maar het wezen van elk advies is dat het materieel en formeel gemotiveerd is, gelet op hetgeen is bepaald in artikel 23 van de Grondwet, het Verdrag van Aarhus en het zorgvuldigheidsbeginsel. In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering opmerkt, mist het middelonderdeel geen grondslag, want het stelt enkel vast dat het ontbreken van een motivering ontoelaatbaar is aangezien ingevolge de eerste fictie er een advies is, en ingevolge de tweede fictie dat advies wordt geacht gunstig te zijn. Bovendien is er sprake van een adviesverplichting, waarbij de decreetgever heeft geoordeeld dat een deskundige en gespecialiseerde instantie zich moet buigen over bepaalde onderwerpen.

A.18.3. Voor wat het derde middelonderdeel betreft, menen de verzoekende partijen dat het zorgvuldigheidsbeginsel voor adviserende instanties en vergunningverlenende instanties geen verschillende draagwijdte heeft. Dat grondbeginsel heeft in ieder geval geen dermate verschillende draagwijdte dat hun respectieve regelingen niet onderling zouden mogen vergeleken worden.

A.18.4. Voor wat het vijfde middelonderdeel betreft, menen de verzoekende partijen dat de tijd die besteed moest worden door een deskundige adviesinstantie aan een zorgvuldig opgemaakt advies, per hypothese reeds onbenut is, ingevolge het stilzwijgen van die instantie. Bijgevolg moet de vergunningverlenende overheid, die niet gespecialiseerd is en net daarom een deskundige moet raadplegen, op een drafje zich wijden aan het onderzoek van de elementen in het vakgebied van de adviserende instantie.

*Memorie van antwoord van de verzoekende partijen in de zaak nr. 6190*

A.19. Aangaande de door de Vlaamse Regering opgeworpen exceptie betreffende de onbevoegdheid van het Hof, benadrukken de verzoekende partijen dat zij in hun verzoekschrift aan het Hof vragen de bestreden bepalingen onrechtstreeks te toetsen aan het internationaal en Europees recht, met name telkens in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet.

Derhalve dient de algemene exceptie betreffende de onbevoegdheid van het Hof te worden verworpen.

A.20.1. Het eerste middel met betrekking tot de stilzwijgende weigering van het administratief beroep is, volgens de verzoekende partijen, gegrond. Allereerst menen de verzoekende partijen dat het eerste middel niet enkel betrekking heeft op het principe van de stilzwijgende afwijzing, maar op de totaliteit van de gewenste sanctie van de decreetgever zoals vervat in de bestreden bepalingen (artikelen 66, § 3, 90, § 2, 105, § 1, en 390, § 5).

A.20.2. Vervolgens voeren de verzoekende partijen aan dat de Vlaamse Regering het devolutieve karakter van het administratief beroep lijkt te miskennen. Nochtans wordt in het devolutieve karakter van het administratief beroep expliciet voorzien in artikel 63 van het bestreden Omgevingsvergunningsdecreet. Het devolutieve karakter van het administratief beroep noopt ertoe dat de beslissing in administratief beroep, al dan niet stilzwijgend, in de plaats komt van de eerdere beslissing in eerste aanleg. Dienaangaande kan nog worden verwezen naar artikel 105 van het Omgevingsvergunningsdecreet dat uitdrukkelijk stelt dat het de « stilzwijgende beslissing » is, « genomen in laatste administratieve aanleg », die bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen moet worden aangevochten. Dit betreft dus niet de beslissing in eerste aanleg.

A.20.3. De verzoekende partijen merken op dat het eerdere bestaan van een stilzwijgende weigeringsbeslissing in administratief beroep bij een stedenbouwkundige vergunning geen afbreuk doet aan de vaststelling dat dit binnen de regeling van de omgevingsvergunning tot een ernstige aantasting leidt van het bestaande beschermingsniveau van het leefmilieu. Het valt, volgens de verzoekende partijen, op dat de Vlaamse Regering de schending van de *standstill*-verplichting steeds opsplijt met betrekking tot de VCRO, enerzijds, en het milieuvergunningstelsel, anderzijds. Het is de verzoekende partijen niet duidelijk waarom, zeker nu de Vlaamse Regering samen met de decreetgever een integratie beoogt van beide stelsels.

A.20.4. De verzoekende partijen herhalen dat het systeem van de vervaltermijnen helemaal geen rechtszekerheid biedt en dat bij systemen van ordeterminen geen vergunningsbeslissingen kunnen worden genomen zonder beoordeling van het ingestelde beroep. De vermeende rechtszekerheid kan niet rechtsgeldig worden aangewend als legitieme doelstelling. De schorsende werking van het administratief beroep doet geen afbreuk aan het mogelijke gebrek aan een effectieve beoordeling van het beroepsdossier. Ook de beroepsmogelijkheid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen lost het gebrek niet op.

A.20.5. De Vlaamse Regering lijkt te zijn vergeten dat artikel 9 van het Verdrag van Aarhus tevens vereist dat de rechtsmiddelen die ter beschikking staan van elke betrokkene ook voldoende doeltreffend moeten zijn. Bij stilzwijgende behandeling van een devolutieve administratieve procedure is dat, volgens de verzoekende partijen, niet het geval; een loutere toegang kan niet volstaan.

De verzoekende partijen menen dat alle aangehaalde richtlijnen een voorafgaande vergunning vereisen, namelijk een beoordeling voorafgaand aan de vergunningverlening, minimale specificaties en normen in de vergunning en een onderzoek, geval per geval, van de ingediende aanvragen. De richtlijn 76/464/EEG is herhaaldelijk en ingrijpend gewijzigd waardoor de duidelijkheid en een rationele beoordeling van de tekst noopten tot een codificatie van die richtlijn. De richtlijn 2006/11/EG is inderdaad een codificerende richtlijn, maar niettemin een volledig afzonderlijk in werking getreden richtlijn die op haar beurt reeds de richtlijn 76/464/EEG en al haar wijzigingen heeft ingetrokken en volledig vervangt. Zij is derhalve nog steeds in werking.

De verzoekende partijen zijn, in tegenstelling tot de Vlaamse Regering, van oordeel dat de richtlijn 2006/123/EG (Dienstenrichtlijn) wel van toepassing is op het milieuvergunningstelsel. Uit de ruime definitie van het begrip « vergunningsstelsel » en het niet expliciet uitsluiten van het voorwerp kan bezwaarlijk worden gesteld dat de milieuvergunning niet zou vallen onder de definitie. Meer zelfs, in het bijbehorende handboek ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/guides/handbook\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_nl.pdf)) wordt toegelicht dat voor aspecten van vergunningsstelsels die niet in andere wetgeving van de Europese Gemeenschap worden geregeld, de relevante bepalingen uit de Dienstenrichtlijn gelden.

In laatste instantie blijven de verzoekende partijen van mening dat de door hen opgeworpen te stellen prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie, inhoudelijk relevant kunnen zijn bij de beoordeling van het voorliggende middel.

A.21.1. Het tweede middel van de verzoekende partijen in de zaak nr. 6190 heeft betrekking op de onbepaalde duur van de omgevingsvergunning en de flankerende maatregelen en is, volgens hen, gegrond. Allereerst menen de verzoekende partijen dat de exceptie van de Vlaamse Regering dient te worden verworpen, aangezien uit het verzoekschrift wel af te leiden is in welk opzicht een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet werd aangevoerd. Het verschil in behandeling vloeit immers voort uit de vaagheid van de regels inzake evaluaties en de wijziging inzake de bewijslast naar de bevoegde overheden toe.

A.21.2. Vervolgens benadrukken de verzoekende partijen dat de richtlijn 2008/98/EG voorziet in een verplicht vergunningensysteem waarbij die vergunningen ook voor een « gespecificeerde periode » kunnen worden verleend.

A.21.3. Volgens de verzoekende partijen is er een achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau inzake mens en milieu, waarbij dient te worden vastgesteld dat de flankerende maatregelen niet van die aard zijn dat zij de aanzienlijke achteruitgang kunnen voorkomen. Dat de limitatieve uitzonderingsgronden, volgens de Vlaamse Regering, noodzakelijk zouden zijn om het principe van de permanente duur te kunnen vrijwaren, kan, volgens de verzoekende partijen, niet worden gevolgd. Immers, een beslissing van de vergunningverlenende overheid is aan de formele motiveringsplicht onderworpen. Bovendien komt het het Hof enkel toe de regeling in artikel 68 van het Omgevingsvergunningsdecreet te beoordelen, waarbij dient te worden vastgesteld dat er te weinig mogelijkheden bestaan om een vergunning van bepaalde duur te verlenen, waar redenen van milieu of natuur dit vereisen.

Ook het relativeren van de procedure tot hernieuwing raakt, volgens de verzoekende partijen, kant noch wal. Niet alleen wordt cijfermateriaal aangewend zonder dat een databank voor milieuvergunningen beschikbaar is, maar bovendien worden hierdoor de motieven van de decreetgever bij het invoeren van de milieuvergunning miskend, aangezien toen doelbewust werd gekozen voor een beperkte geldingsduur ervan.

Wat de evaluaties betreft, merken de verzoekende partijen op dat het systeem, in het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie, wordt aangepast en vervangen. Het Hof kan met de eventuele wijzigingen geen rekening houden, maar dit bevestigt wel dat er iets schort aan de regeling van de evaluaties. Bovendien menen de verzoekende partijen dat de delegatie aan de Vlaamse Regering te ruim is, daar de essentiële elementen die door de decreetgever zelf dienen te worden geregeld, ontbreken in het bestreden decreet. Dit zorgt ervoor dat het onzeker is of die evaluaties kunnen volstaan om de onbeperkte geldingsduur van de omgevingsvergunning en dus het voorkomen van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het leefmilieu te verantwoorden. Ook de verschuiving van de bewijslast bij het systeem van de evaluaties wordt niet opgevangen door de bijkomende maatregelen. Uit de verhoging van de werklast, met een beperkte mogelijkheid tot het uitvoeren van een aantal evaluaties per jaar, blijkt, volgens de verzoekende partijen, ook dat dit systeem geen volwaardige vervanging biedt van de huidige regelgeving.

A.21.4. In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering beweert, kan het Hof rekening houden met de algemene beginselen bij de beoordeling van de vraag naar de bestaanbaarheid van de bestreden rechtsregels met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (arrest nr. 99/2011). Daarnaast menen de verzoekende partijen dat het Hof ook artikel 7bis van de Grondwet bij zijn toetsing mag betrekken (arrest nr. 75/2011).

A.22.1. Het derde middel, dat betrekking heeft op de verminderde verplichtingen bij de hernieuwing van de omgevingsvergunning of omzetting, is, volgens de verzoekende partijen, gegrond. Allereerst voeren de verzoekende partijen aan dat zij de artikelen 155, 226 en 390 van het Omgevingsvergunningsdecreet bestrijden en dat niet kan worden aanvaard dat, op vraag van de Vlaamse Regering, het derde middel wordt beperkt. Artikel 390, § 1, van het Omgevingsvergunningsdecreet kan onmogelijk los worden gezien van de overige paragrafen in dat artikel en door de interne samenhang zal het Hof in voorkomend geval moeten overgaan tot de vernietiging van de volledige bepaling.

A.22.2. Samen met de Vlaamse Regering wordt, door de verzoekende partijen, vastgesteld dat een eventuele conformiteit met de toepasselijke Europese regelgeving niet belet dat er sprake kan zijn van een schending van artikel 23 van de Grondwet.

A.22.3. In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering beweert, dient te worden vastgesteld dat, volgens de verzoekende partijen, een milieueffectenrapport of een passende beoordeling veel meer inhoudt dan een « loutere alternatievenafweging »; de meerwaarde van die onderzoeken kan niet worden ontkend. Ook de inzet mag niet worden ontkend. Immers, de exploitanten verkrijgen een altijdurende vergunning, dit is een permanent deel van de milieugebruiksruimte; een volledige afdoende en actuele toets van die aanvraag is onmogelijk een overbodige luxe.

A.22.4. Volgens de verzoekende partijen staat het vast dat bij het openbaar onderzoek, dat dient te worden gevoerd tijdens de omzettingsprocedure, geen passende beoordeling deel uitmaakt van de aanvraag indien de exploitatie valt onder de voorwaarden van artikel 390 van het bestreden decreet. Het komt aldus toe aan ofwel het publiek, ofwel de administratie, om de noodzaak ervan aan te tonen.

A.22.5. De verzoekende partijen merken op dat de beweerde relativiteit van de omzettingsprocedure misplaatst en niet te veralgemenen is. Diverse regelgeving is heel recent en lang na de gekozen scharnierdatum goedgekeurd, zodat dit alleen al ervoor zorgt dat de argumenten tot het staven van de keuze van de scharnierdatum op losse schroeven staan.

A.22.6. Het valt de verzoekende partijen op dat de Vlaamse Regering slechts zeer beperkt ingaat op de argumenten van de verzoekende partijen wat de samenhang betreft van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet met artikel 6 van de Habitatrichtlijn alsook artikel 6 van het Verdrag van Aarhus. Wat artikel 6 van de Habitatrichtlijn betreft, merken de verzoekende partijen op dat de administratie niet kan worden gelijkgesteld met de « bevoegde nationale instanties »; daarvoor wordt te veel beslissingsbevoegdheid verleend aan de administratie. Wat artikel 6 van het Verdrag van Aarhus betreft, beklemtonen de verzoekende partijen dat de passende beoordeling niet door de exploitant bij de aanvang van de omzettingsprocedure wordt opgesteld en aldus geen deel zal uitmaken van de voor het publiek beschikbare documenten tijdens de procedure tot omzetting zoals daarin is voorzien in artikel 390 van het bestreden Omgevingsvergunningsdecreet en het daarbij horende openbare onderzoek.

#### *Memorie van wederantwoord van de Vlaamse Regering*

A.23.1. Met betrekking tot de exceptie van onontvankelijkheid bij gebrek aan uiteenzetting van de middelen, wijst de Vlaamse Regering erop dat de verzoekende partijen in de zaken nrs. 6187 en 6191 niet kunnen volstaan met te melden dat het Verdrag van Aarhus in zijn geheel moet worden beschouwd. De Vlaamse Regering meent dat zij in die omstandigheden geen dienstig verweer kan ontwikkelen, aangezien in dergelijke middelen niet voldoende precies wordt uiteengezet in welk opzicht een bestreden bepaling met een referentienorm strijdig zou zijn. Bovendien wordt het argument dat het Verdrag van Aarhus in zijn geheel moet worden beschouwd pas opgeworpen in de memorie van antwoord, waardoor zij trachten een nieuw middel te ontwikkelen dat evenwel niet toelaatbaar is, door nu ook aan te voeren dat de verenigbaarheid van de bestreden bepalingen ook zou moeten worden beoordeeld in het licht van het Verdrag van Aarhus in zijn geheel genomen (arrest nrs. 25/2005 en 144/2008).

A.23.2. Met betrekking tot de exceptie van onontvankelijkheid bij gebrek aan grieven, stelt de Vlaamse Regering vast dat de verzoekende partijen in de zaak nr. 6187 zich bij de Vlaamse Regering hebben aangesloten, zodat de exceptie moet worden ingewilligd.

A.23.3. Met betrekking tot de exceptie van onontvankelijkheid vanwege de onbevoegdheid van het Hof, herhaalt de Vlaamse Regering dat uit het beroep in de zaak nr. 6190 niet blijkt dat de verzoekende partijen een onrechtstreekse toetsing voor ogen hadden; integendeel, zij suggereren een rechtstreekse toetsing aan het Verdrag van Aarhus en aan diverse Europese richtlijnen.

A.24.1. Over het enige middel in de zaak nr. 6187 is de Vlaamse Regering van oordeel dat het standpunt van de verzoekende partijen niet kan worden gevolgd. Welke de « essentiële elementen » van een regeling zijn, hangt immers af van de inhoud van de betrokken regeling en het is evident dat een nieuwe regeling verschilt van een vorige regeling. Wat « essentieel » was in de vorige regeling, is volkomen irrelevant voor de kwalificatie van de « essentiële elementen » in de nieuwe regeling. Bovendien sluit niets uit dat de decreetgever meer dan de essentiële elementen van de desbetreffende regeling heeft bepaald. Uit het enkele feit dat de decreetgever een welbepaald aspect van de voorheen geldende voorschriften heeft geregeld, kan dan ook niet worden afgeleid dat het het « essentieel element » van die regeling zou zijn.

A.24.2. Wat de vermeende schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, betreft, wijst de Vlaamse Regering erop dat uit haar memorie niet kan worden afgeleid dat zij zou hebben gesteld dat artikel 9 van het Verdrag van Aarhus niet van toepassing zou zijn op bestuurlijke procedures, of dat zij het belang daarvan zou minimaliseren. De Vlaamse Regering heeft in haar memorie enkel opgemerkt dat, gelet op de inhoud en de draagwijdte van de bestreden bepalingen van het Omgevingsvergunningsdecreet, niet kan worden besloten dat de garanties waarin is voorzien in het Verdrag van Aarhus in het gedrang zouden zijn gebracht. De Vlaamse Regering meent ook dat bij de beoordeling of de bestreden bepalingen in overeenstemming zijn met de voorschriften van het Verdrag van Aarhus rekening moet worden gehouden met de rechtsbescherming die wordt geboden door zowel de bestuurlijke procedure als de juridictionele procedure.

A.24.3. Wat de vermeende schending van het hoorrecht betreft, kan niet worden aangenomen dat de Vlaamse Regering in haar memorie tegenstrijdige standpunten inneemt. Het standpunt van de individuele burger verliest aan belang naarmate de kring van belanghebbenden bij een bepaald besluit ruimer wordt en het collectieve belang van de bij de beslissing betrokken burgers moet worden verdedigd. Bovendien regelt het Omgevingsvergunningsdecreet op bijzonder wijze de rechten van het betrokken publiek.

A.24.4. Wat de vermeende discriminatie in het kader van de bijstelling van de omgevingsvergunning betreft, mist, volgens de Vlaamse Regering, het standpunt van de verzoekende partijen grondslag. De verzoekende partijen gaan eraan voorbij dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat de exploitant van een vergunningsplichtige inrichting, die wordt geconfronteerd met een verzoek tot bijstelling, niet als de vergunningsaanvrager zou moeten worden beschouwd in de zin van artikel 27 van het Omgevingsvergunningsdecreet.

A.24.5. Wat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel in het licht van de draagwijdte van het hoorrecht in de tweede administratieve aanleg betreft, kan, volgens de Vlaamse Regering, niet worden aanvaard dat haar standpunt zou misleiden. De verzoekende partijen willen het recht op inspraak bij de vergunningsprocedure in wezen gelijkstellen met het recht om in elke fase van de procedure te worden gehoord. Een dergelijk recht bestaat evenwel niet en vloeit ook niet voort uit de bepalingen waarvan in dat middel de schending wordt aangevoerd.

A.24.6. Wat de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel door de afwezigheid van de « wederkerige hoorplicht » betreft, meent de Vlaamse Regering dat de verwijzing naar de rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet relevant is. Er moet worden vastgesteld dat de decreetgever het hoorrecht in tweede administratieve aanleg uitdrukkelijk heeft beperkt tot de vergunningsaanvrager en de beroepsindieners, waardoor van een ongelijke behandeling geen sprake kan zijn. De bestreden regeling onderscheidt zich duidelijk van de regeling in artikel 4.7.23, § 1, van de VCRO, waar de decreetgever enkel had bepaald dat de « betrokken partijen » op hun verzoek schriftelijk of mondeling worden gehoord, zonder evenwel te bepalen wat hieronder precies moest worden verstaan.

A.25.1. Wat het eerste middel in de zaak nr. 6190 betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat de passages uit de parlementaire voorbereiding van het Omgevingsvergunningsdecreet, waarop de verzoekende partijen zich beroepen, uitsluitend betrekking hebben op de situatie waarin effectief een beslissing in het kader van het administratief beroep werd genomen. De leer van de devolutive werking van het administratief beroep vindt in dat geval zeker toepassing : de uitdrukkelijke beslissing op administratief beroep komt dan in de plaats van de vergunningsbeslissing in eerste aanleg.

Het is daarentegen evenzeer vanzelfsprekend, anders dan wat de verzoekende partijen beweren, dat wanneer er geen nieuwe beslissing in hoger beroep werd genomen, er geen sprake kan zijn van een devolutive werking; er is immers geen nieuwe beslissing waaraan die werking kan worden verbonden. Zoals de decreetgever zelf oordeelde, heeft, als in tweede administratieve aanleg geen beslissing is genomen, dat tot gevolg dat het beroep is afgewezen en dat de beslissing uit eerste administratieve aanleg herleeft. Ook artikel 105 van het bestreden Omgevingsvergunningsdecreet is daarmee in overeenstemming.

A.25.2. De Vlaamse Regering benadrukt dat het logisch is dat zij, als repliek op een vermeende schending van de *standstill*-verplichting, het bestaan van een aanzienlijke achteruitgang ten opzichte van de voorheen bestaande regeling, beoordeelt in het licht van de situatie zoals die effectief voorheen bestond. Het is bekend dat er voorheen van een integratie van beide vergunningen geen sprake was, zodat het evident is dat de Vlaamse Regering de huidige situatie vergelijkt met nu eens de stedenbouwkundige vergunning en dan weer de milieuvergunning.

A.25.3. De stelling van de verzoekende partijen in de zaak nr. 6190 als zou het instellen van vervaltermijnen niet kunnen worden beschouwd als een pertinente maatregel in het licht van het nastreven van meer rechtszekerheid, kan, volgens de Vlaamse Regering, niet worden gevolgd. De verzoekende partijen verwarren hun kritiek op het instellen van een vervaltermijn, als middel om rechtszekerheid te creëren en om de overheid aan te zetten tot voldoende diligentie, met een kritiek op de kenmerken van de sanctie die aan het overschrijden van de vervaltermijn wordt verbonden. Het is niet omdat er problemen zouden zijn op het vlak van de formele motivering van een stilzwijgende administratieve rechtshandeling, dat het instellen van de vervaltermijn en het mechanisme van de stilzwijgende beslissing op zich niet zouden kunnen bijdragen tot het creëren van meer rechtszekerheid : zowel de vergunningsaanvrager als het betrokken publiek verkrijgen immers zekerheid over het ogenblik waarop over het administratief beroep werd beslist.

A.25.4. De Vlaamse Regering blijft bij haar standpunt dat de richtlijn 2006/11/EG niet meer in werking is en verwijst daarvoor naar rechtsleer.

A.25.5. De Vlaamse Regering verwijst naar hetzelfde handboek bij de Dienstenrichtlijn om te bevestigen dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op milieuvergunningstelsels en dus ook niet op de omgevingsvergunning. Die stelsels zijn immers overduidelijk veel meer dan een « specifieke benaming » die aan voorschriften gegeven wordt om ze aldus kunstmatig aan de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn te onttrekken. Dat standpunt wordt eveneens bevestigd door de minister van Leefmilieu (antwoord van de minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur op vraag nr. 39 van 22 september 2009 betreffende Vlarem – Europese Dienstenrichtlijn).

A.26.1. Het tweede middel in de zaak nr. 6190 is volgens de Vlaamse Regering ongegrond. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, kan, volgens de Vlaamse Regering, uit artikel 23, lid 2, van de richtlijn 2008/98/EG niet worden afgeleid dat een vergunning van bepaalde duur moet zijn. Voormeld artikel verzet zich niet tegen vergunningen die voor onbepaalde duur worden verleend, zodat het Omgevingsvergunningsdecreet niet kan worden geacht in strijd te zijn met de richtlijn 2008/98/EG.

A.26.2. De Vlaamse Regering bevestigt dat op de decreetgever geen formele motiveringsplicht rust in het kader van de totstandkoming van decreetgeving. De loutere omstandigheid dat een motief niet tot uitdrukking werd gebracht tijdens de parlementaire voorbereiding, impliceert geenszins dat het naderhand niet meer voor het Grondwettelijk Hof zou mogen worden aangewend (arresten nrs. 118/2012, 72/2012, 81/2011).

A.26.3. Uit het enkele feit dat de decreetgever ervoor heeft gekozen wijzigingen aan te brengen in een bestaande decretale regeling, kan, volgens de Vlaamse Regering, niet worden afgeleid dat de voordien bestaande regeling ongrondwettig zou zijn geweest. Er anders over oordelen zou elke decreetswijziging meteen onmogelijk maken. Hetzelfde geldt uiteraard ook voor het geval waarin de gewijzigde regeling nog niet in werking is getreden : de wijziging van die regeling impliceert geenszins dat de gewijzigde regeling discriminerend zou zijn geweest.

De Vlaamse Regering voert aan dat het Omgevingsvergunningsdecreet voorziet in twee vormen van evaluaties (specifieke en integrale periodieke evaluatie) door de bevoegde overheid, die kunnen leiden tot een wijziging van de opgelegde milieuvoorwaarden; ook de gevolgen ervan worden in het decreet zelf geregeld. Derhalve meent de Vlaamse Regering dat de decreetgever zelf alle « essentiële elementen » heeft vastgelegd om de uitvoerende macht te kunnen machtigen de nadere regels voor de uitvoering van de evaluaties vast te stellen.

A.27.1. Aangaande het derde middel in de zaak nr. 6190 meent de Vlaamse Regering dat zij de milieueffectenrapportage en de passende beoordeling niet heeft gekwalificeerd als een « loutere alternatievenafweging ».

A.27.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het later en louter tot stand komen van andere regelgeving, na de scharnierdatum, op zich niet tot gevolg kan hebben dat aan het geboden beschermingsniveau afbreuk wordt gedaan.

A.28. Wat het *addendum* betreft in de zaak nr. 6191, merkt de Vlaamse Regering op dat niet kan worden ingezien waarom een fictief gunstig advies een onredelijke maatregel zou zijn. Het kan worden verwacht dat de adviesinstanties van de mogelijkheid tot het verlenen van een stilzwijgend gunstig advies met de vereiste voorzichtigheid gebruik zullen maken, *a fortiori* in die gevallen waarin de decreetgever heeft voorgeschreven dat er niet alleen een voorafgaand advies moet worden ingewonnen, maar dat ook een gunstig advies is vereist opdat de vergunning kan worden verleend.

- B -

*Ten aanzien van de bestreden bepalingen*

B.1.1. De beroepen tot vernietiging beogen verschillende bepalingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna : Omgevingsvergunningsdecreet).

Uit de memorie van toelichting van het bestreden decreet blijkt dat het dient te worden gezien in een ruimer kader van voorstellen voor de versnelling van investeringsprojecten (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 8).

«Het [...] beoogt in wezen een *procedureel* kaderdecreet te scheppen voor een geïntegreerde vergunningsprocedure waarin zowel de stedenbouwkundige als de milieuaspecten van een voorgenomen project beoordeeld worden volgens een geïntegreerde vergunningsprocedure.

De doelstelling [...] bestaat erin om een geïntegreerde vergunning tot stand te brengen, genaamd de ‘omgevingsvergunning’ waarin in deze fase zowel de milieuvergunning (of melding) als de stedenbouwkundige vergunning (of melding) als de verkavelingsvergunning geïntegreerd worden.

Het is de bedoeling dat bij het uitwerken van deze procedure [...] ingezet wordt op een zo eenvoudig en transparant mogelijk verloop van de procedure met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek.

Het doel is te komen tot een vergunningsprocedure waarbij de initiatiefnemer van een project zijn aanvraag zal kunnen indienen bij één instantie, waarna één openbaar onderzoek en één adviesronde worden georganiseerd, met als sluitstuk in sommige gevallen het advies van een adviescommissie die gespiegeld wordt aan de provinciale respectievelijk de gewestelijke milieuvergunningscommissie.

Deze geïntegreerde vergunningsprocedure laat toe te komen tot een efficiëntere vergunningverlening met een maximale synergie van de te doorlopen stappen. Het eindresultaat van de geïntegreerde vergunningsprocedure moet voor alle betrokkenen een eindresultaat met zich meebrengen dat gebruiksvriendelijker, beter en sneller is dan de huidige kanalen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 11).

B.1.2. Het Omgevingsvergunningsdecreet is een kaderdecreet, dat beoogt een kader te scheppen voor een vergunningsprocedure waarin zowel de stedenbouwkundige als de milieuaspecten van een voorgenomen project beoordeeld zullen worden volgens een geïntegreerde vergunningsprocedure (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1,



p. 11). De inhoudelijke beoordeling van de vergunningsaanvragen zelf wordt niet in het proceduredecreet geregeld, maar in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) en het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : DABM).

B.1.3. Het Hof onderzoekt de middelen in de onderstaande volgorde :

Ten aanzien van de ontvankelijkheid (*B.2-B.7*) :

- Wat de bevoegdheid van het Hof betreft (*B.3-B.5*);
- Wat de uiteenzetting van de middelen en de grieven betreft (*B.6-B.7*);

Ten gronde (*B.8-B.63*) :

- Wat het hoorrecht betreft (zaak nr. 6187) (*B.8-B.24*) :

1. Het hoorrecht in eerste en laatste administratieve aanleg (*B.11-B.19*);

a) De artikelen 10 en 11 van de Grondwet (*B.13-B.14*);

b) Artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus (*B.15-B.19*);

2. De opheffing van hoofdstuk VII (artikelen 4.7.1 tot 4.7.26/1) van de VCRO (artikel 336 van het Omgevingsvergunningsdecreet) en van het Milieuvergunningdecreet (artikel 386 van het Omgevingsvergunningsdecreet) (*B.20-B.24*);

- Wat betreft de vervaltermijn in het kader van de tweede administratieve aanleg (*B.25-B.39*) :

1. De in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting (*B.27-B.28*);

2. Het gelijkheidsbeginsel (*B.29-B.30*);

3. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus (*B.31-B.33*);
4. De Europese milieuriichtlijnen (*B.34-B.35*);
5. De richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna : Dienstenrichtlijn) (*B.36-B.37*);
6. Prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie (*B.38-B.39*);
  - Wat betreft het permanente karakter van de omgevingsvergunning (*B.40-B.50*) :
    1. De richtlijn 2006/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd en de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (*B.43-B.45*);
    2. De *standstill*-verplichting (*B.46-B.47*);
    3. Het beginsel van de scheiding der machten (*B.48-B.50*);
  - Wat betreft de verplichting tot het uitvoeren van een project-MER en van een passende beoordeling (*B.51-B.54*) :
  - Wat betreft het stilzwijgend positief advies en de delegatie aan de Vlaamse Regering voor het vaststellen van de adviestermijnen (*B.55-B.63*) :
    1. De artikelen 2, 3, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus, de beginselen van zorgvuldigheid en voorzorg en artikel 191 van het VWEU (*B.57-B.59*);
    2. De motiveringsplicht (*B.60-B.61*);

3. De *standstill*-verplichting en het wettigheidsbeginsel van artikel 23 van de Grondwet (B.62-B.63).

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.2. De Vlaamse Regering voert aan dat de ingediende beroepen minstens deels onontvankelijk zijn wegens de onbevoegdheid van het Hof of wegens een gebrek aan uiteenzetting van de middelen of de grieven.

*Wat de bevoegdheid van het Hof betreft*

B.3. De Vlaamse Regering voert aan dat in het verzoekschrift in de zaak nr. 6190 uitsluitend de schending zou worden aangevoerd van een aantal internationaal- en Europeesrechtelijke normen en algemene rechtsbeginselen. Aangezien het Hof niet de bevoegdheid heeft om wetskrachtige bepalingen rechtstreeks te toetsen aan internationaal- en Europeesrechtelijke normen, zouden de middelen, in zoverre zij steunen op die vermeende schending, onontvankelijk zijn.

B.4. Daarnaast voert de Vlaamse Regering aan dat het Hof niet bevoegd zou zijn om de verenigbaarheid na te gaan van een wetskrachtige norm met de formele motiveringsplicht (verzoekschrift in de zaak nr. 6191), aangezien het Hof niet zou kunnen toetsen aan een andere wet en omdat de werkingssfeer van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen zich niet zou uitstrekken tot de wetgevende handelingen.

B.5.1. Hoewel het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks te toetsen aan Europese richtlijnen, het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : Verdrag van Aarhus) en algemene rechtsbeginselen, is het wel bevoegd om de bestreden artikelen te toetsen aan de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de voormelde Europeesrechtelijke en internationale bepalingen en algemene rechtsbeginselen.

B.5.2. Wat betreft de aangevoerde schending van de formele motiveringsplicht, zoals die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, is het Hof niet bevoegd om een bestreden decreetsbepaling te toetsen aan die formele motiveringsplicht.

Evenwel kan het middel ook zo worden begrepen dat de schending wordt aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de formele motiveringsplicht, omdat door het invoeren van een stilzwijgend gunstig advies of een stilzwijgende afwijzende beslissing, aan een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen het grondrecht zou worden ontnomen op de bescherming van een gezond leefmilieu, alsook het recht zou worden ontnomen op de kennisname van een uitdrukkelijke en afdoende motivering die aan een andere categorie van rechtsonderhorigen wel is toegekend. In die mate is het middel ontvankelijk en dient de exceptie van onbevoegdheid te worden verworpen.

*Wat de uiteenzetting van de middelen en de grieven betreft*

B.6. De Vlaamse Regering voert aan dat de verzoekende partijen in de verzoekschriften in de zaken nrs. 6187 en 6191 diverse middelen aanvoeren, waarbij het niet altijd duidelijk is in welk opzicht elk van de bestreden bepalingen de door hen aangevoerde referentienormen zou schenden. Bovendien zouden sommige middelen of onderdelen daarvan gedeeltelijk niet ontvankelijk zijn bij gebrek aan uiteenzetting van de grieven.

B.7. Krachtens artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dient een verzoekschrift een uiteenzetting van de feiten en de middelen te bevatten.

Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden. Die vereisten zijn ingegeven, enerzijds, door de noodzaak voor het Hof vanaf het indienen van het verzoekschrift in staat te zijn de juiste draagwijdte van het beroep tot vernietiging te bepalen, en, anderzijds, door de zorg om aan de andere partijen in het geding de mogelijkheid

te bieden op de argumenten van de verzoekende partijen te antwoorden, waartoe een duidelijke en ondubbelzinnige uiteenzetting van de middelen onontbeerlijk is.

Die bepaling vereist derhalve dat de verzoekende partijen aangeven welke de artikelen zijn die volgens hen een schending uitmaken van de in de middelen uiteengezette normen waarvan het Hof de naleving verzekert.

Het Hof dient de omvang van de beroepen tot vernietiging te bepalen aan de hand van de inhoud van onderscheiden verzoekschriften, inzonderheid op basis van de uiteenzetting van de middelen. Het beperkt zijn onderzoek tot die bepalingen waarvan wordt uiteengezet in welk opzicht zij de in de middelen aangevoerde bepalingen zouden schenden.

#### *Ten gronde*

#### *Wat het hoorrecht betreft*

B.8. In de zaak nr. 6187 wordt als enig middel de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet aangevoerd, al dan niet in samenhang gelezen met diverse internationaal- en Europeesrechtelijke bepalingen en algemene rechtsbeginselen, door de bestreden artikelen 27, 62, 88, eerste lid, 90, § 2, 336 en 386 van het Omgevingsvergunningsdecreet, omdat er een onverantwoorde beperking van het hoorrecht zou zijn. Het beroep tot vernietiging, in zoverre daardoor het naleven van het hoorrecht in het geding zou worden gebracht, is gericht (1) tegen artikel 27 van het Omgevingsvergunningsdecreet, dat voorziet in een hoorrecht voor de vergunningsaanvrager in de gewone vergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg, en artikel 88, eerste lid, van het bestreden decreet, in zoverre daardoor artikel 27 van het bestreden decreet van toepassing is op het onderzoek en het initiatief tot ambtshalve bijstelling van de omgevingsvergunning, alsook tegen artikel 62 van het bestreden decreet, dat voorziet in een hoorrecht voor de vergunningsaanvrager en de beroepsindiener in tweede administratieve aanleg, en artikel 90, § 2, eerste lid, van het bestreden decreet, in zoverre daarbij artikel 62 van het bestreden decreet van toepassing is verklaard op het administratief beroep tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing over een verzoek tot bijstelling van de omgevingsvergunning, en (2) tegen de artikelen 336 en 386 van het

Omgevingsvergunningsdecreet omdat daardoor hoofdstuk VII van de VCRO en het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : Milieuvergunningsdecreet) worden opgeheven.

#### B.9. De bestreden artikelen bepalen :

« Art. 27. De vergunningsaanvrager kan vragen om door de provinciale of de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie gehoord te worden ».

« Art. 62. De vergunningsaanvrager alsook elke beroepsindiener kan in tweede administratieve aanleg vragen om gehoord te worden door :

1° de provinciale of de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie, als een advies van een omgevingsvergunningscommissie vereist is;

2° de bevoegde overheid, de door haar gemachtigde ambtenaar of de gewestelijke omgevingsambtenaar, als een advies van een omgevingsvergunningscommissie niet vereist is.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen inzake de organisatie van en de vertegenwoordiging op de hoorzitting ».

« Art. 88. Het onderzoek van het verzoek en het initiatief tot ambtshalve bijstelling van de omgevingsvergunning gebeurt overeenkomstig de bepalingen van artikel 23 tot en met 27 en 29.

[...] ».

« Art. 90. [...]

§ 2. De bepalingen van hoofdstuk 3 zijn van overeenkomstige toepassing op het instellen van, behandelen van en beslissen over het beroep.

Als geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde of in voorkomend geval verlengde termijn als vermeld in artikel 66, wordt het beroep geacht te zijn afgewezen en wordt de bestreden beslissing als definitief aanzien ».

« Art. 336. In titel IV van [de VCRO], het laatst gewijzigd bij het decreet van 12 juli 2013, wordt hoofdstuk VII, dat bestaat uit artikel 4.7.1 tot en met 4.7.26/1, opgeheven ».

« Art. 386. Het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, het laatst gewijzigd bij het decreet van 21 december 2012, wordt opgeheven ».

B.10. De decreetgever heeft, in het bestreden artikel 27, bepaald dat in de gewone vergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg alleen de vergunningsaanvrager kan vragen om gehoord te worden door de provinciale of de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie. « Er is dus geen hoorrecht voor bezwaarindieners. De commissies kunnen uiteraard iedere instantie wiens inbreng zij wensen te kennen, uitnodigen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 39).

Bij het bestreden artikel 62 heeft de decreetgever bepaald dat, in laatste administratieve aanleg, niet alleen de vergunningsaanvrager, maar ook de beroepsindiener kan vragen om gehoord te worden door de provinciale omgevingsvergunningscommissie of de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie, in het kader van een beroep dat betrekking heeft op de gewone vergunningsprocedure, en door de bevoegde overheid in het kader van een beroep dat betrekking heeft op de vereenvoudigde vergunningsprocedure.

« Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de vragen, geformuleerd in de adviezen van de strategische adviesraden.

Wel is het zo dat de Vlaamse Regering nadere regels kan bepalen inzake de organisatie van en de vertegenwoordiging op de hoorzitting. Dit zal vanuit een praktisch oogpunt bekeken moeten worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 48).

De opheffing van hoofdstuk VII van titel IV van de VCRO is het logische gevolg van de integratie van de vergunningsprocedure in het Omgevingsvergunningsdecreet (zie toelichting bij artikel 336 van het ontwerp van decreet) (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 133).

Ook het Milieuvergunningsdecreet wordt opgeheven. « De inhoud van het decreet is immers ofwel in dit decreet betreffende de omgevingsvergunning, ofwel in titel V van het DABM terecht gekomen » (zie toelichting bij artikel 386 van het ontwerp van decreet) (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 138).

#### *1. Het hoorrecht in eerste en laatste administratieve aanleg*

B.11. Overeenkomstig de artikelen 27 (eerste administratieve aanleg voor de gewone vergunningsprocedure), 62 (tweede administratieve aanleg), 88, eerste lid, (eerste

administratieve aanleg voor de procedure tot bijstelling) en 90, § 2, (administratief beroep in de procedure tot bijstelling) van het Omgevingsvergunningsdecreet, kunnen de vergunningsaanvrager, en in voorkomend geval de beroepsindiener, een verzoek richten aan, naar gelang van het geval, de provinciale of gewestelijke omgevingsvergunningscommissie of de bevoegde overheid, om te worden gehoord.

B.12. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6187 zijn van mening dat de voormelde artikelen strijdig zouden zijn met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 2, 3, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus, het hoorrecht, de hoorplicht, het recht op behoorlijke inspraak, het recht van verdediging en het recht op tegenspraak, het beginsel *audi alteram partem*, de beginselen van zorgvuldigheid en voorzorg, en artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : VWEU).

*a) De artikelen 10 en 11 van de Grondwet*

B.13. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6187 zijn van oordeel dat de bestreden artikelen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden schenden, omdat er te dezen sprake zou zijn van een onverantwoorde beperking van het hoorrecht.

B.14.1. Hoewel, zoals de verzoekende partijen aanvoeren, zou kunnen worden beweerd dat het recht te vragen om gehoord te worden, een beperktere draagwijdte heeft dan het recht om gehoord te worden, blijkt noch uit de bepalingen van het bestreden decreet, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan, dat zulks de bedoeling zou zijn van de decreetgever.

Overeenkomstig de *ratio legis* van artikel 27 van het bestreden decreet, dient te worden aangenomen dat de aanvrager van een omgevingsvergunning zal worden gehoord door de omgevingsvergunningscommissie, indien hij daartoe een verzoek richt tot de commissie, waarbij aan de commissie geen beoordelingsbevoegdheid wordt toegekend. Overeenkomstig de *ratio legis* van artikel 62 van het Omgevingsvergunningsdecreet dient eveneens te worden aangenomen dat de aanvrager en de beroepsindiener zullen worden gehoord door de omgevingsvergunningscommissie of door de bevoegde overheid, indien zij daartoe een verzoek indienen.



Artikel 44 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna : « Omgevingsvergunningsbesluit ») bevestigt voormeld standpunt. Het verduidelijkt dat indien de beroepsindiener daartoe een verzoek richt tot de commissie, ook de vergunningsaanvrager wordt uitgenodigd, ook als die niet uitdrukkelijk gevraagd heeft te worden gehoord.

B.14.2. In eerste administratieve aanleg moet het advies van de bevoegde omgevingsvergunningscommissie worden gevraagd wanneer de gewone vergunningsprocedure wordt gevolgd. De gewone vergunningsprocedure houdt *ipso facto* een openbaar onderzoek in (artikel 23 van het bestreden Omgevingsvergunningsdecreet), waardoor het recht wordt verleend aan iedere natuurlijke of rechtspersoon, gedurende dat openbaar onderzoek zijn standpunten, opmerkingen en bezwaren in te dienen. Blijkens artikel 46, 2°, van het Omgevingsvergunningsbesluit dient het advies van de bevoegde omgevingsvergunningscommissie een gemotiveerde beoordeling van eventuele standpunten, opmerkingen en bezwaren die zijn ingediend tijdens het openbaar onderzoek, te omvatten. Derhalve bestaat er voor derden in de gewone vergunningsprocedure een collectief recht van inspraak.

Het is bijgevolg niet onredelijk het hoorrecht in eerste administratieve aanleg enkel toe te kennen aan de vergunningsaanvrager, teneinde hem in staat te stellen te repliceren op de standpunten, opmerkingen en bezwaren van de andere partijen of derden.

Het is eveneens redelijk verantwoord dat het hoorrecht in laatste administratieve aanleg wordt beperkt tot de partijen - de vergunningsaanvrager en de beroepsindiener zelf - die hetzij persoonlijk zijn betrokken bij de te nemen beslissing, hetzij hun belang hebben aangetoond door het instellen van een beroep. Bovendien heeft het betrokken publiek de mogelijkheid om een beroep in te stellen in laatste administratieve aanleg (artikel 53, 2°, van het Omgevingsvergunningsdecreet), waarbij onder « betrokken publiek » wordt verstaan « elke natuurlijke 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 » (artikel 2, 1°, van het Omgevingsvergunningsdecreet). Als leden van het betrokken publiek beroep instellen tegen de in eerste administratieve aanleg genomen beslissing, zijn die personen de beroepsindiener, waardoor aan hen en aan de vergunningsaanvrager een hoorrecht wordt toegekend (artikel 62, eerste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet; artikel 44, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsbesluit).

*b) Artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus*

B.15.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden artikelen eveneens artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus, zouden schenden, omdat (1) de decreetgever zelf de essentiële elementen van de regeling zou moeten bepalen en dit niet zou mogen delegeren aan de Vlaamse Regering en (2) de decreetgever de bestaande waarborgen en rechtsbescherming niet zou mogen afbouwen, of minstens slechts mag afbouwen indien hij daarvoor een dwingende en ernstige verantwoording geeft.

B.15.2. Artikel 3, leden 1 en 9, van het Verdrag van Aarhus bepaalt :

« 1. Elke Partij neemt de noodzakelijke wet- en regelgevende en andere maatregelen, met inbegrip van maatregelen om verenigbaarheid te bewerkstelligen tussen de bepalingen ter uitvoering van de bepalingen in dit Verdrag betreffende informatie, inspraak en toegang tot de rechter, alsmede passende handhavingsmaatregelen, voor het instellen en in standhouden van een duidelijk, transparant en samenhangend kader voor het uitvoeren van de bepalingen van dit Verdrag.

[...]

9. Binnen het toepassingsgebied van de relevante bepalingen van dit Verdrag heeft het publiek toegang tot informatie, heeft het de mogelijkheid van inspraak in besluitvorming en heeft het toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden zonder discriminatie op grond van staatsburgerschap, nationaliteit of woonplaats en, in het geval van een rechtspersoon, zonder discriminatie op grond van de plaats van de statutaire zetel of een feitelijk middelpunt van de activiteiten ».

Artikel 9, leden 2 en 4, van hetzelfde Verdrag bepaalt :

« 2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

*a)* die een voldoende belang hebben

dan wel

*b)* stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt,

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel *a)*. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel *b)*.

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

[...]

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk ».

B.16.1. Nog afgezien van de omstandigheid dat, anders dan hetgeen de verzoekende partijen beweren, het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet er zich niet tegen verzet dat de decreetgever bevoegdheden delegeert aan de uitvoerende macht waarvan hij het onderwerp zelf heeft aangegeven, dient te worden vastgesteld dat noch artikel 27, noch de artikelen 88, eerste lid, 90, § 2, 336 en 386 van het Omgevingsvergunningsdecreet een

specifieke machtiging aan de Vlaamse Regering inhouden, zodat die grief onontvankelijk is, wat die bepalingen betreft.

Het Hof beperkt zijn onderzoek van die grief tot het bestreden artikel 62 van het Omgevingsvergunningsdecreet.

B.16.2. Overeenkomstig artikel 62 van het bestreden decreet wordt de Vlaamse Regering belast met het nader regelen van « de organisatie van en de vertegenwoordiging op de hoorzitting » van de personen die kunnen worden gehoord krachtens de decretale bepalingen. Bijgevolg is voldaan aan het vereiste dat de machtiging betrekking heeft op het aannemen van maatregelen waarvan het onderwerp door de decreetgever is aangegeven.

Bovendien blijkt uit het bij het Omgevingsvergunningsbesluit gevoegde verslag aan de leden van de Vlaamse Regering dat een bijkomende regeling van het hoorrecht door de Vlaamse Regering noodzakelijk werd geacht, omdat men wou vermijden dat de uitoefening van dat recht in tweede administratieve aanleg een performante werking van de omgevingsvergunningscommissies zou verhinderen.

Uit de overigens niet gestaafde bewering van de verzoekende partijen in de zaak nr. 6187 dat de decreetgever in de voorheen bestaande regeling van de VCRO en het Milieuvergunningsdecreet meer elementen zelf zou hebben vastgesteld inzake het hoorrecht, kan niet worden afgeleid dat niet zou zijn voldaan aan het eerder vermelde wettigheidsbeginsel.

B.17.1. Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu dat wordt gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet impliceert een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Die verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze de decreetgever zouden verbieden wijzigingen aan te brengen in het vergunningenstelsel inzake stedenbouw en milieu. Zij verbiedt maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder

dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij ontzegt de decreetgever niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meeste adequate wijze kan worden gewaarborgd.

B.17.2. Zoals reeds is vermeld in B.14.1, worden de aanvrager van een omgevingsvergunning of de beroepsindiener gehoord door de omgevingsvergunningscommissie of door de bevoegde overheid indien zij daartoe een verzoek indienen. De vergunningsaanvrager en de beroepsindiener beschikken, net als onder de voorgaande regelgeving, over een recht om gehoord te worden, zodat er ten aanzien van hen geen sprake kan zijn van een achteruitgang in het beschermingsniveau.

B.17.3. Voor wat de participatierechten van derden betreft, is het noodzakelijk het Omgevingsvergunningsdecreet in zijn geheel bij het grondwettigheidsonderzoek te betrekken.

Een openbaar onderzoek, waarbij het betrokken publiek de kans heeft zijn standpunten, opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken, is steeds vereist in het kader van de gewone vergunningsprocedure (artikel 23 van het Omgevingsvergunningsdecreet), ongeacht of het een aanvraag voor een nieuw project betreft, dan wel een verandering van een vergund project, waarbij het niet gaat om een beperkte verandering of om een project dat onderworpen is aan de vereenvoudigde vergunningsprocedure. De vereenvoudigde vergunningsprocedure, zonder openbaar onderzoek, is luidens artikel 17, § 2, van het Omgevingsvergunningsdecreet van toepassing voor : (1) een beperkte verandering van een vergund project; (2) een project dat uitsluitend tijdelijke inrichtingen of activiteiten omvat als vermeld in artikel 5.1.1, 11°, van het DABM; (3) de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit die vergunningsplichtig is geworden door aanvulling of wijziging van de indelingslijst, tenzij de wijziging of aanvulling van de indelingslijst tot gevolg heeft dat een milieueffectrapport of een omgevingsveiligheidsrapport moet worden opgesteld of een passende beoordeling moet worden uitgevoerd; (4) de types van projecten die door de Vlaamse Regering worden aangewezen. De Vlaamse Regering bepaalt de criteria waaronder de vergunningverlenende overheid vaststelt dat een verandering van een vergund project beperkt is. De vereenvoudigde vergunningsprocedure is hoe dan ook niet van toepassing voor projecten waarvoor de vergunningsaanvraag minstens een van de volgende bijlagen moet omvatten : (1) een milieueffectrapport; (2) een veiligheidsrapport; (3) een passende beoordeling als vermeld in

artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Zoals is vermeld in B.14.2, kunnen de leden van het betrokken publiek administratief beroep instellen en hebben zij als beroepsindieners het recht om gehoord te worden.

Daarnaast voorziet artikel 82 van het Omgevingsvergunningsdecreet in een initiatiefrecht voor het betrokken publiek om een procedure tot wijziging of aanvulling van de milieuvorwaarden op te starten tijdens de exploitatie. Indien die procedure wordt opgestart, verloopt die, behalve voor een project dat uitsluitend een tijdelijke inrichting omvat, volgens de gewone vergunningsprocedure en is derhalve een openbaar onderzoek noodzakelijk (artikelen 23 en 88 van het Omgevingsvergunningsdecreet).

Hoewel de hervergunningsprocedure waarin is voorzien in het Milieuvergunningsdecreet wegvalt in het kader van het Omgevingsvergunningsdecreet, voorziet artikel 83 in de mogelijkheid voor het betrokken publiek om na een twintigjarige exploitatieperiode bijstelling te vragen van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit.

B.18. Rekening houdend met de inspraak- en beroepsmogelijkheden van het betrokken publiek blijkt niet dat het recht op participatie van derden zou zijn aangetast, op een wijze die afbreuk zou doen aan de *standstill*-verplichting, zoals die voortvloeit uit artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet.

B.19. De toetsing aan de in B.15.2 vermelde bepalingen van het Verdrag van Aarhus leidt niet tot een andere conclusie.

2. De opheffing van hoofdstuk VII (artikelen 4.7.1 tot 4.7.26/1) van de VCRO (artikel 336 van het Omgevingsvergunningsdecreet) en van het Milieuvergunningsdecreet (artikel 386 van het Omgevingsvergunningsdecreet)

B.20. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6187 zijn van mening dat de opheffing van artikel 4.7.23 van de VCRO en van artikel 13 van het Milieuvergunningsdecreet strijdig is met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, het hoorrecht, het recht van inspraak en het zorgvuldigheidsbeginsel.

B.21.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6187 zijn van oordeel dat de betwiste opheffingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden omdat, volgens hen, de nieuwe regeling inhoudelijk niet dezelfde waarborgen bevat als de opgeheven wetgeving, waardoor het gelijkheidsbeginsel *junctis* het hoorrecht, het recht van inspraak en het zorgvuldigheidsbeginsel, zou zijn geschonden.

B.21.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verzet er zich niet tegen dat de decreetgever afziet van zijn oorspronkelijke doelstellingen om er andere na te streven. In het algemeen trouwens, moet de overheid haar beleid kunnen aanpassen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang. Het komt de decreetgever toe te oordelen of een beleidswijziging inzake het vergunningstelsel in de ruimtelijke ordening en stedenbouw noodzakelijk is.

Het staat niet aan het Hof te oordelen of de keuze van de decreetgever opportuun of wenselijk is.

B.22. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet nopen in beginsel tot een vergelijking van de situatie van twee verschillende categorieën van personen en niet van de situatie van eenzelfde categorie van personen onder de gelding van een vroegere en een nieuwe wetgeving, zo niet zou elke wijziging van wetgeving onmogelijk worden.

Het voorgaande geldt niet wanneer een schending van de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet inzake bescherming van een gezond leefmilieu wordt aangevoerd. De *standstill*-verplichting verbiedt immers, wat het recht op de bescherming van een gezond

leefmilieu betreft, dat het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate wordt verminderd, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.23. Zoals reeds is vermeld in B.18 is er te dezen geen sprake van een aanzienlijke achteruitgang in het beschermingsniveau.

B.24. Het enige middel in de zaak nr. 6187 is niet gegrond.

*Wat betreft de vervaltermijn in het kader van de tweede administratieve aanleg*

B.25. In de zaak nr. 6190 wordt de vernietiging gevraagd van de artikelen 66, § 3, 90, § 2, 105, § 1, en 390, § 5, van het Omgevingsvergunningsdecreet, omdat de bestreden artikelen strijdig zouden zijn met de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, alsook met diverse Europese richtlijnen; ingevolge de bestreden artikelen wordt een vervaltermijn gehanteerd bij het beoordelen van het administratief beroep tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning of bij de procedure tot het bijstellen van een omgevingsvergunning, terwijl een stilzwijgend afwijzen van een administratief beroep niet te verantwoorden zou zijn. Dienaangaande wordt door de verzoekende partijen de schending aangevoerd van de *standstill*-verplichting, van het gelijkheidsbeginsel, van het Verdrag van Aarhus, van de richtlijnen 2008/98/EG, 2006/11/EG, 2011/92/EU en 2008/1/EG en van artikel 13 van de richtlijn 2006/123/EG.

B.26.1. De bestreden artikelen, gewijzigd bij het decreet van 18 december 2015, bepalen :

« Art. 66. § 1. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 52, neemt een definitieve beslissing over de vergunningsaanvraag binnen een termijn van :

1° honderdtwintig dagen als de aanvraag in eerste administratieve aanleg overeenkomstig de gewone vergunningsprocedure behandeld werd;

2° zestig dagen als de aanvraag in eerste administratieve aanleg overeenkomstig de vereenvoudigde vergunningsprocedure behandeld werd.



§ 2. Met behoud van de toepassing van paragraaf 2/1 wordt de beslissingstermijn van rechtswege eenmalig met zestig dagen verlengd in de volgende gevallen :

1° als met toepassing van artikel 64, derde lid, een openbaar onderzoek georganiseerd wordt;

2° als toepassing wordt gemaakt van de administratieve lus, vermeld in artikel 13;

3° als de vergunningsaanvraag wegenwerken omvat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft en de gemeenteraad in de loop van de beroepsprocedure samengeroepen wordt met toepassing van artikel 65.

De mededeling van de termijnverlenging wordt aan de aanvrager en de beroepsindiener verzonden vóór de einddatum van de beslissingstermijn.

§ 2/1. Met behoud van de toepassing van paragraaf 2 wordt de beslissingstermijn op gemotiveerd verzoek van de vergunningsaanvrager eenmalig met zestig dagen verlengd.

De mededeling van de termijnverlenging wordt aan de aanvrager en de beroepsindiener verzonden vóór de einddatum van de beslissingstermijn.

§ 3. De termijnen, vermeld in paragraaf 1, gaan altijd in op de dag na de datum dat het laatste beroep ontvankelijk en volledig wordt verklaard of, bij ontstentenis van een beslissing daarover, de dertigste dag na de datum waarop het laatste beroep is ingediend.

Als geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde of in voorkomend geval verlengde termijn, wordt het beroep of worden de beroepen geacht te zijn afgewezen en wordt de bestreden beslissing als definitief aanzien.

§ 4. Artikel 33 en 34 zijn van overeenkomstige toepassing op de beslissing ».

« Art. 90. § 1. Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing over een verzoek of ambtshalve initiatief tot bijstelling van de omgevingsvergunning kan beroep worden ingesteld bij :

1° de deputatie als het college van burgemeester en schepenen in eerste administratieve aanleg de bevoegde overheid was;

2° de Vlaamse Regering als de deputatie in eerste administratieve aanleg de bevoegde overheid was.

Het beroep schorst de beslissing.

§ 2. De bepalingen van hoofdstuk 3 zijn van overeenkomstige toepassing op het instellen van, behandelen van en beslissen over het beroep.

Als geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde of in voorkomend geval verlengde termijn als vermeld in artikel 66, § 2, 2°, wordt het beroep geacht te zijn afgewezen en wordt de bestreden beslissing als definitief aanzien.

Artikel 64 en artikel 66, § 2/1, zijn niet van overeenkomstige toepassing ».

« Art. 105. § 1. De uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing betreffende een omgevingsvergunning, genomen in laatste administratieve aanleg, of de aktename van een melding, vermeld in artikel 111, kan bestreden worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vermeld in titel IV, hoofdstuk VIII, van de VCRO ».

« Art. 390. § 1. De milieuvergunning die vanaf 10 september 2002 is aangevraagd en verleend voor een termijn van twintig jaar, wordt geacht voor onbepaalde duur verleend te zijn als aan de volgende voorwaarden cumulatief is voldaan :

1° tussen de achtenveertig en zesendertig maanden voor het verstrijken van de vergunningstermijn van de milieuvergunning deelt de vergunninghouder of exploitant bij middel van een meldingsformulier waarvan de inhoud door de Vlaamse Regering wordt bepaald aan de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, per beveiligde zending mee dat hij van de regeling, vermeld in deze paragraaf, toepassing wil maken;

2° noch het betrokken publiek noch de leidend ambtenaar van een adviesinstantie, aangewezen krachtens artikel 24 of artikel 42, dient een bezwaar in tijdens het openbaar onderzoek respectievelijk tijdens een termijn van dertig dagen die volgt op de eerste dag na de datum waarop de mededeling, vermeld in punt 1°, door de bevoegde overheid naar de adviesinstantie is gestuurd;

3° de stedenbouwkundige handelingen die noodzakelijk zijn voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit zijn op het tijdstip van de mededeling, vermeld in punt 1°, hoofdzakelijk vergund;

4° de vraag tot omzetting vereist geen milieueffectrapport of passende beoordeling.

De gemeente of de gemeentelijke omgevingsambtenaar staat in voor de organisatie van het openbaar onderzoek, vermeld in het eerste lid, 2°.

Als met toepassing van het eerste lid de milieuvergunning geacht wordt voor onbepaalde duur verleend te zijn, wordt de milieuvergunning voor de verandering van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit ook voor onbepaalde duur geacht verleend te zijn, behalve als in het vergunningsbesluit van die milieuvergunning in een kortere vergunningstermijn is voorzien dan die welke op dat ogenblik gold voor de inrichting waarvoor de verandering toegelaten is.

§ 1/1. Als met toepassing van artikel 4.3.3, § 2, van het DABM bij het meldingsformulier een project-m.e.r.-screeningsnota is gevoegd, onderzoekt de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, de door haar gemachtigde ambtenaar of in voorkomend geval de gemeentelijke omgevingsambtenaar die nota en beslist of er over het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

Het resultaat van het onderzoek, vermeld in het eerste lid, wordt bij beveiligde zending aan de aanvrager meegedeeld binnen een termijn van negentig dagen vanaf de dag na de datum waarop het meldingsformulier is ingediend hetzij na de ontvangst van de ontbrekende gegevens of documenten.

De beslissing dat er voor het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld, heeft van rechtswege de stopzetting van de omzettingsprocedure tot gevolg.

Als de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, de door haar gemachtigde ambtenaar of in voorkomend geval de gemeentelijke omgevingsambtenaar, beslist dat er een milieueffectrapport over het project moet worden opgesteld, kan de aanvrager een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de rapportageverplichting indienen bij de afdeling, bevoegd voor milieueffectrapportage overeenkomstig de procedure, vermeld in artikel 4.3.3, § 3 tot en met § 9, van het DABM. De beslissing van de afdeling, bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in artikel 4.3.3, § 6, van hetzelfde decreet, is bindend voor de bevoegde overheid, vermeld in het eerste lid.

§ 2. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, neemt akte van de mededeling, vermeld in paragraaf 1, punt 1°. De akte geeft de geactualiseerde vergunningssituatie op het vlak van de exploitatie van de ingedeelde inrichtingen of activiteiten weer. De bijzondere milieuvorwaarden die als gevolg van hun tijdelijke karakter, van een veranderde exploitatie of van enige wettelijke of reglementaire bepaling geen uitwerking meer hebben, worden in de geactualiseerde vergunningssituatie niet vermeld.

De akte geldt als bewijs dat de milieuvergunning voortaan van onbepaalde duur is. Tegen die akte kan geen administratief beroep worden ingediend.

§ 3. Als de mededeling niet binnen de termijn, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 1°, is gedaan of als niet aan de voorwaarde, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 3°, is voldaan, wordt de vergunninghouder of exploitant daarvan door de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, op de hoogte gebracht. In dat geval vervalt de milieuvergunning de dag na het verstrijken van de vergunningstermijn.

§ 4. Als door het betrokken publiek of een adviesinstantie een bezwaar als vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 2°, wordt ingediend of in het geval er een milieueffectrapport of passende beoordeling vereist is, wordt de vraag tot omzetting van de milieuvergunning van bepaalde duur in een vergunning van onbepaalde duur behandeld overeenkomstig de gewone vergunningsprocedure.

De Vlaamse Regering regelt de samenstelling van het dossier betreffende een vraag tot omzetting dat aan de gewone vergunningsprocedure wordt onderworpen.

De termijnen, vermeld in artikel 32, gaan in op de dag na de datum dat de vergunninghouder of de exploitant per beveiligde zending op de hoogte wordt gebracht van het opstarten van de gewone vergunningsprocedure voor de omzetting van de milieuvergunning van bepaalde duur in een vergunning van onbepaalde duur.

Als geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde of, in voorkomend geval, verlengde termijn als vermeld in artikel 32, wordt de omzetting van de milieuvergunning van bepaalde duur in een vergunning van onbepaalde duur geacht te zijn geweigerd.

§ 5. Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing, vermeld in paragraaf 4, van het college van burgemeester en schepenen of van de deputatie kan beroep worden ingesteld bij de deputatie respectievelijk de Vlaamse Regering.

Het beroep schorst de beslissing.

De bepalingen van hoofdstuk 3 zijn van overeenkomstige toepassing op het instellen, behandelen en beslissen over het beroep.

Als geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde of, in voorkomend geval, verlengde termijn als vermeld in artikel 66, wordt het beroep geacht te zijn afgewezen en wordt de bestreden beslissing als definitief aangezien.

De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast voor de toepassing van de bepalingen van dit artikel ».

B.26.2. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de in artikel 66 vermelde termijn « een duidelijke beslissingstermijn [is], die een vervaltermijn is » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 49). De voormelde vervaltermijn is niet alleen van toepassing in de vergunningsprocedure in laatste administratieve aanleg, maar ook in de procedure voor het bijstellen van de omgevingsvergunning in laatste administratieve aanleg.

« Als geen beslissing is genomen, binnen de vastgestelde of, in voorkomend geval, verlengde termijn, wordt het beroep geacht te zijn afgewezen en wordt de bestreden beslissing (de beslissing die in eerste aanleg genomen werd) als definitief aanzien » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 49).

Wat artikel 105 betreft, geeft de memorie van toelichting aan dat de procedure die van toepassing zal zijn op beroepen tegen beslissingen betreffende de omgevingsvergunning genomen in laatste administratieve aanleg of tegen de aktenaam van een melding « zal geregeld worden in het decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollèges » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 79).

« In afwachting van dit decreet wordt voorzien dat de procedure die momenteel in de VRCO [lees : VCRO] is opgenomen voor wat betreft beroepen bij de RvVb van overeenkomstige toepassing is bij de behandeling van beroepen tegen beslissingen betreffende een omgevingsvergunning, genomen in laatste administratieve aanleg, of de aktenaam » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 79).

Voor wat het bestreden artikel 390, § 5, betreft, bevestigt de memorie van toelichting dat het administratief beroep tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen of van de deputatie, een devolutief karakter heeft, waardoor « de vraag tot omzetting van de exploitant in haar totaliteit opnieuw [moet] worden onderzocht » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 140).

B.26.3. In navolging van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State (advies 53.889/AV/1 van 17 oktober 2013), oordeelde de decreetgever dat er, wat betreft de termijnen voor de toekenning van vergunningen, slechts drie systemen denkbaar zijn, te weten (1) de stilzwijgende vergunning, (2) de termijnen van orde en (3) de stilzwijgende weigering.

« Elk systeem heeft zijn voor- en nadelen :

1) het systeem van stilzwijgende vergunning is strijdig met Europees recht

Het Milieuvergunningsdecreet en VLAREM bevatten oorspronkelijk een regeling waarbij het stilzitten van de overheid bevoegd om in tweede aanleg uitspraak te doen over een vergunningsaanvraag in een aantal welomschreven gevallen werd gesanctioneerd met een vergunning. Deze bepalingen werden bij decreet van 6 februari 2004 opgeheven als gevolg van een veroordeling door het Europees Hof van Justitie op 14 juni 2001. Het Europees Hof achtte de Vlaamse regeling van de stilzwijgende vergunning strijdig met een aantal Europese richtlijnen.

Door een stilzwijgende vergunning kan het zijn dat een vergunning wordt verleend zonder dat de mogelijke effecten zijn beoordeeld.

2) het systeem van termijnen van orde : rechtszekerheid – vertrouwensbeginsel

Uit de praktijk blijkt dat een dergelijk systeem heel vaak leidt tot uitstel van beslissing. Zowel voor een aanvrager als voor andere betrokken actoren is het zeer onduidelijk wanneer iets al dan niet vergund wordt. Dit is strijdig met het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben.

3) het systeem van stilzwijgende weigering : rechtszekerheid

Dit systeem heeft als voordeel dat er [geen] projecten worden toegestaan zonder dat deze beoordeeld zijn naar effecten toe. Helaas houdt dit systeem het nadelige gevolg voor aanvrager in dat hij geen vergunning krijgt, zonder dat hiervoor een motivering wordt gegeven. Echter, uit de praktijk blijkt dat het aantal stilzwijgende weigeringen bij de bestaande ruimtelijke vergunningsverlening zeer beperkt is. Bovendien voorziet het decreet een rapporteringsplicht rond termijnen, zodat mogelijke problemen gedetecteerd zullen worden.

Het laatste systeem, de stilzwijgende weigering, is bijgevolg het minst slechte van de 3 systemen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 223).

*1. De in artikel 23 van de Grondwet vervatte standstill-verplichting*

B.27. Rekening houdend met het devolutieve karakter van het administratief beroep kan, volgens de verzoekende partijen, de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep niet worden verantwoord. Immers, de stilzwijgende weigering zou geen rechtszekerheid bieden, aangezien een stilzwijgende weigering per definitie onwettig is door het ontbreken van enige formele en materiële motivering. Bovendien zouden de vergunningsaanvrager en het betrokken publiek moeten kunnen beschikken over een expliciete en gemotiveerde beslissing, aangezien de krachtens de omgevingsvergunning ingedeelde exploitaties van de eerste en tweede klasse activiteiten omvatten die milieuschade of hinder veroorzaken. Een stilzwijgende weigering zou een vermindering van het beschermingsniveau inhouden, zonder dat daarvoor redenen zouden zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.28.1. Bij het bepalen van zijn beleid op het vlak van de bescherming van het leefmilieu, beschikt de decreetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid.

B.28.2. De decreetgever heeft de figuur van de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep in het kader van een stedenbouwkundige aanvraag ingevoerd in artikel 4.7.23, § 2, tweede lid, van de VCRO en voordien in artikel 133/52 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals ingevoegd bij artikel 36 van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid.

De stilzwijgende afwijzing van beroepen tegen een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen van gronden vermindert bijgevolg niet het beschermingsniveau in vergelijking met de voorgaande regelgeving.

B.28.3.1. Artikel 25 van het Milieuvergunningsdecreet is ten gevolge van het arrest van het Hof van Justitie van 14 juni 2001 (zaak C-230/00, *Commissie t. België*) opgeheven bij artikel 6 van het decreet van 6 februari 2004 tot wijziging van de regelgeving betreffende het meedelen van milieu-informatie en tot opheffing van het systeem van de stilzwijgende

vergunning, waardoor er voor het administratief beroep in het kader van een milieuvergunning nog enkel ordeterminen golden.

B.28.3.2. De decreetgever heeft besloten om aan het stilzitten van een administratieve overheid, oordelend in beroep tegen een beslissing inzake de omgevingsvergunning, een welbepaald gevolg te verbinden; indien geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde of verlengde termijn, wordt het beroep geacht te zijn afgewezen en wordt de bestreden beslissing als definitief aangezien. Dit geldt zowel in het geval dat in eerste administratieve aanleg een uitdrukkelijke beslissing is genomen, als in het geval dat het een stilzwijgende weigeringsbeslissing betreft als bedoeld in artikel 32, § 4, eerste lid, of artikel 46, § 2, van het Omgevingsvergunningsdecreet. Dat principe van de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep kan niet los worden gezien van de keuze van de decreetgever om een principiële schorsende werking toe te kennen aan het administratief beroep, zelfs indien dat beroep werd ingediend door leden van het betrokken publiek (artikel 55 van het Omgevingsvergunningsdecreet), waardoor het noodzakelijk is om binnen een redelijke vervaltermijn een definitieve beslissing te bewerkstelligen over het ingestelde administratief beroep.

Een belangrijke krachtlijn van het Omgevingsvergunningsdecreet bestaat erin dat de beslissingen over de vergunningsaanvragen moeten worden genomen binnen strikte termijnen. Daarom voorziet de decreetgever in een rapporteringsverplichting voor de vergunningverlenende overheden over de naleving van de beslissingstermijnen voor vergunningsaanvragen, zowel in eerste als in laatste administratieve aanleg (artikel 14 van het Omgevingsvergunningsdecreet), zodat eventuele problemen snel zullen worden gelokaliseerd.

« Om de naleving van de beslissingstermijnen voor vergunningsaanvragen te bewaken worden de vergunningverlenende overheden verplicht om jaarlijks hierover verslag uit te brengen aan het Vlaams Parlement.

Het verslag zal betrekking hebben op zowel de in eerste als laatste administratieve aanleg genomen beslissingstermijnen voor vergunningsaanvragen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 30).

B.28.3.3. Zelfs indien kan worden aangenomen dat het invoeren van een stilzwijgende weigering in het kader van het administratief beroep tegen een omgevingsvergunning in vergelijking tot de regeling van de milieuvergunning een aanzienlijke vermindering van het

beschermingsniveau zou behelzen, inzonderheid voor wat door leden van het betrokken publiek ingestelde beroepen tegen beslissingen tot toekenning van de omgevingsvergunning in eerste administratieve aanleg betreft, kan zulks worden verantwoord door redenen die verband houden met het algemeen belang. De strikte vervaltermijnen dienen de in het milieu- en stedenbouwrecht door de decreetgever noodzakelijk geachte rechtszekerheid en de ten gevolge daarvan definitief geworden, in eerste administratieve aanleg genomen beslissing kan alsnog bestreden worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

## 2. *Het gelijkheidsbeginsel*

B.29. De verzoekende partijen voeren aan dat, gelet op het devolutieve karakter van het administratief beroep, een stilzwijgende beslissing die in tweede aanleg wordt genomen in de plaats komt van de eerdere beslissing in eerste aanleg. Daaruit volgt dat ingevolge die stilzwijgende beslissing een vergunning zou kunnen worden verleend.

Daardoor zou er een ongelijkheid van behandeling kunnen bestaan tussen, enerzijds, het betrokken publiek en de aanvrager die een expliciete beslissing heeft ontvangen en, anderzijds, het betrokken publiek en de aanvrager voor wie de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep als beslissing geldt.

B.30.1. Inzake omgevingsrecht is het doorgaans van essentieel belang, zowel voor de aanvrager van de omgevingsvergunning als voor het betrokken publiek, dat hun niet de dienst zou worden ontzegd die een gespecialiseerde overheid kan bieden door hun situatie *in concreto* te beoordelen en dat door de rechter kan worden onderzocht of de administratie geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door van mening te zijn dat de vergunningsaanvraag al dan niet in overeenstemming is met de doelstellingen van de VCRO en het DABM.

B.30.2. Er kan niet worden aangenomen dat in het kader van het administratief beroep, als gevolg van de devolutieve werking ervan, de stilzwijgende beslissing tot verwerping van het beroep volledig in de plaats zou komen van de beslissing die werd genomen in eerste administratieve aanleg. Het decreet bepaalt immers uitdrukkelijk dat « als geen beslissing is genomen binnen de [...] termijn, [...] het beroep [wordt] geacht te zijn afgewezen en [...] de



bestreden beslissing als definitief [wordt] aanzien » (artikel 66, § 3, laatste lid). Het is derhalve de in eerste administratieve aanleg genomen beslissing, die kan worden bestreden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het niet bestreden artikel 46, § 2, van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt ook dat, als geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde termijn in eerste administratieve aanleg, de omgevingsvergunning wordt geacht te zijn geweigerd. In dat geval is het derhalve mogelijk dat de bestreden beslissing in laatste administratieve aanleg een stilzwijgende administratieve rechtshandeling is wanneer de beslissingstermijn in beroep niet wordt nageleefd, en die tot gevolg heeft dat de stilzwijgende weigeringsbeslissing in eerste administratieve aanleg definitief wordt.

B.30.3. Het Hof van Justitie oordeelde bij zijn voormelde arrest van 14 juni 2001 :

« 14. Er zij aan herinnerd, dat het Hof heeft geoordeeld dat richtlijn 80/68 ‘ bepaalt dat op basis van de resultaten van het onderzoek steeds een uitdrukkelijke administratieve handeling - een verbod of een vergunning - moet worden vastgesteld ’ (arrest van 28 februari 1991, *Commissie/Duitsland*, C-131/88, *Jurispr.* blz. I-825, punt 38).

15. Verder is, zoals in punt 52 van het arrest van 19 september 2000, *Linster* (C-287/98, *Jurispr.* blz. I-6917) is overwogen, de belangrijkste doelstelling van richtlijn 85/337 ‘ dat de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, vóór de vergunningverlening worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten ’.

16. Blijkens deze rechtspraak is een stilzwijgende vergunning niet verenigbaar met de vereisten van de in het onderhavige beroep bedoelde richtlijnen, omdat de richtlijnen 75/442, 76/464, 80/68 en 84/360 voorafgaande vergunningen eisen en richtlijn 85/337 voorziet in beoordelingsprocedures vóór de vergunningverlening. De nationale autoriteiten zijn dus volgens elk van deze richtlijnen gehouden de ingediende vergunningaanvragen geval per geval te onderzoeken ».

Uit voormelde rechtspraak volgt dat de figuur van de stilzwijgende vergunning niet bestaanbaar is met het recht van de Europese Unie. Het Hof van Justitie heeft zich echter niet uitgesproken over de figuur van de stilzwijgende weigering. De in het middel aangevoerde richtlijnen verzetten zich niet tegen een dergelijke rechtsfiguur.

### 3. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus

B.31. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden artikelen van het Omgevingsvergunningsdecreet artikel 9 van het Verdrag van Aarhus zouden schenden, doordat de vergunningverlenende overheid over de mogelijkheid zou beschikken om zich niet uit te spreken over het ingestelde administratief beroep, waardoor de decreetgever de waarborgen zou miskennen die het voormelde artikel 9 verplichtend stelt.

B.32.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat dit onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 6190 onontvankelijk zou zijn omdat het Hof niet bevoegd is om decreetsbepalingen rechtstreeks te toetsen aan artikel 9 van het Verdrag van Aarhus.

B.32.2. Voormeld onderdeel van het eerste middel dient evenwel in die zin te worden begrepen dat aan een categorie van personen een recht wordt ontnomen dat een andere categorie van personen wel heeft. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus moet dus in samenhang worden gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.33.1. Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus bepaalt :

« Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu ».

B.33.2. Het blijkt niet op welke manier de bestreden artikelen de toegang tot het administratief beroep zouden beperken. De bestreden artikelen preciseren enkel dat het beroep wordt geacht te zijn afgewezen indien geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde vervaltermijn, waardoor die bepalingen geen enkele invloed hebben op de mogelijkheid om administratief beroep in te stellen.

#### *4. De Europese milieurichtlijnen*

B.34. Aangaande de aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, met de richtlijn 2006/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, met de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2001 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten en met de richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, menen de verzoekende partijen dat die richtlijnen alle een voorafgaande vergunning vereisen, een beoordeling voorafgaand aan de vergunningverlening, minimale specificaties en normen in de vergunning en een onderzoek, geval per geval, van de ingediende aanvragen. De bestreden artikelen van het Omgevingsvergunningsdecreet zouden derhalve niet bestaanbaar zijn met de bovenvermelde richtlijnen, waardoor wordt voorgesteld een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

B.35.1. De richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging is, met ingang van 7 januari 2014, opgeheven bij artikel 81, lid 1, van de richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking), zodat daarop geen beroep meer kan worden gedaan.

B.35.2. Zoals is vermeld in B.30.3, volgt uit het arrest van het Hof van Justitie van 14 juni 2001 (C-230/00) dat het stelsel van de stilzwijgende vergunning niet bestaanbaar is met diverse Europese richtlijnen.

Evenwel, de bestreden artikelen van het Omgevingsvergunningsdecreet kunnen, zoals is vermeld in B.30.2, enkel tot een stilzwijgende weigering van een vergunning leiden en geenszins tot een stilzwijgende vergunning.

5. *De richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna : Dienstenrichtlijn)*

B.36. Volgens de verzoekende partijen gaat de decreetgever in tegen artikel 13, lid 4, van de Dienstenrichtlijn, aangezien het voorwerp van een omgevingsvergunning betrekking zou kunnen hebben op de dwingende redenen van algemeen belang, en het moeilijk zou kunnen worden betwist dat een en ander een negatieve impact kan hebben op een rechtmatig belang van een derde partij. De verzoekende partijen menen dat het opportuun zou zijn daaromtrent een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

B.37.1. De Dienstenrichtlijn bevat algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten (artikel 1, lid 1).

Wat de vergunningsprocedures en meer bepaald de in acht te nemen termijnen betreft, bepaalt artikel 13, lid 4, van de Dienstenrichtlijn :

« Bij het uitblijven van een antwoord binnen de overeenkomstig lid 3 vastgestelde of verlengde termijn wordt de vergunning geacht te zijn verleend. Andere regelingen kunnen niettemin worden vastgesteld, wanneer dat gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang, met inbegrip van een rechtmatig belang van een derde partij ».

B.37.2. Overeenkomstig artikel 4, punt 6, van de Dienstenrichtlijn dient onder het begrip « vergunningenstelsel » te worden begrepen : « elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit ». Overweging 39 van de Dienstenrichtlijn stelt dat het begrip « vergunningenstelsel » onder meer dient te duiden op de administratieve procedures voor de verlening van vergunningen.

B.37.3. Zonder dat het noodzakelijk is te oordelen of de omgevingsvergunning onder het toepassingsgebied van de Dienstenrichtlijn valt, volstaat het op te merken dat overeenkomstig artikel 13, lid 4, van de Dienstenrichtlijn, andere regels dan een stilzwijgende toekenning zijn toegestaan « wanneer dat gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang,

met inbegrip van een rechtmatig belang van een derde partij ». Blijkens overweging 40 en de definities vervat in artikel 4, punt 8, van de Dienstenrichtlijn omvat het begrip « dwingende redenen van algemeen belang » de « openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid », de « handhaving van de maatschappelijke orde » en de « bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening ».

Zoals is vermeld in B.30, volgt uit meerdere Europese milieurichtlijnen dat een stelsel van stilzwijgende omgevingsvergunning niet toelaatbaar is, zodat hoe dan ook is voldaan aan de uitzondering vermeld in artikel 13, lid 4, *in fine*, van de Dienstenrichtlijn.

#### 6. *Prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie*

B.38. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6190 menen dat het, voor het grondwettigheidsonderzoek van de artikelen 66, § 3, 90, § 2, 105, § 1, en 390, § 5, van het Omgevingsvergunningsdecreet, noodzakelijk is diverse prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

B.39.1. Artikel 267 van het VWEU verleent het Hof van Justitie de bevoegdheid om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van de handelingen van de instellingen van de Unie. Volgens de derde alinea ervan is een nationale rechterlijke instantie ertoe gehouden zich tot het Hof van Justitie te wenden, indien haar beslissingen - zoals die van het Grondwettelijk Hof - volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep.

Wanneer er twijfel is over de interpretatie van een bepaling van het Unierecht die van belang is voor de oplossing van een voor dat rechtscollege hangend geschil, dient dat laatste, zelfs ambtshalve, aan het Hof van Justitie een prejudiciële vraag te stellen. Die verwijzing is evenwel niet nodig wanneer die rechterlijke instantie heeft vastgesteld dat de opgeworpen vraag niet relevant is of dat de betrokken bepaling reeds door het Hof van Justitie is uitgelegd of dat de juiste toepassing van het recht van de Europese Unie zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan (HvJ, 6 oktober 1982, C-283/81, *CILFIT*, punt 21).

B.39.2. Nu de door de verzoekende partijen aangevoerde bepalingen van het recht van de Europese Unie redelijkerwijs geen ruimte voor twijfel laten, behoeven de door hen gesuggereerde prejudiciële vragen niet te worden gesteld.

B.39.3. Het eerste middel in de zaak nr. 6190 is niet gegrond.

*Wat het permanente karakter van de omgevingsvergunning betreft*

B.40. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6190 voeren in het tweede middel een schending aan van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet, van artikel 7bis van de Grondwet, van het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten en van artikel 4, onder c), van de richtlijn 2006/11/EG en van artikel 23, lid 2, van de richtlijn 2008/98/EG, omdat de bestreden artikelen 68, 82, 83, 203, 204, 205 en 206 van het Omgevingsvergunningsdecreet een principieel permanent karakter van de omgevingsvergunning invoeren. De omvorming van een door het decreet van 28 juni 1985 bedoelde milieuvergunning van bepaalde duur naar een milieuvergunning van onbepaalde duur zou een aantasting van het bestaande beschermingsniveau inhouden. De verzoekende partijen voeren aan dat de onbepaalde duur van de omgevingsvergunning niet aanvaardbaar zou zijn en dat de door de decreetgever ingevoerde flankerende maatregelen van evaluatie en bijstelling, die de waarborgen inzake leefmilieu zouden moeten vertegenwoordigen, ook betwistbaar zijn.

B.41.1. De bestreden artikelen 68, 82, 83, 203, 204, 205 en 206 van het Omgevingsvergunningsdecreet, zoals gewijzigd bij het decreet van 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie, bepalen :

« Art. 68. De omgevingsvergunning geldt voor onbepaalde duur.

In afwijking van het eerste lid kan de bevoegde overheid een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk voor een bepaalde duur verlenen in de volgende gevallen :

1<sup>o</sup> op verzoek van de vergunningsaanvrager;

2<sup>o</sup> voor projecten die uitsluitend tijdelijke inrichtingen of activiteiten omvatten, vermeld in artikel 5.2.1, § 2, tweede lid, van het DABM;

3° als de exploitatie betrekking heeft op een grondwaterwinning of een ontginning;

4° als een omgevingsvergunning op proef noodzakelijk is;

5° met het oog op de herlokalisatie van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit die niet verenigbaar is met de ruimtelijke bestemming;

6° als met toepassing van artikel 4.4.4 of 4.4.23 van de VCRO een omgevingsvergunning voor bepaalde duur mogelijk wordt geacht voor een project dat in strijd is met een stedenbouwkundig voorschrift;

7° om rekening te kunnen houden met :

a) de localiseerbare gebiedsspecifieke ontwikkelingsperspectieven opgenomen in een voorafgaand aan de indiening van de aanvraag om omgevingsvergunning definitief vastgesteld ruimtelijk structuurplan;

b) de stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan;

8° voor constructies die door de aard ervan een tijdelijk karakter hebben;

9° voor veranderingen van de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit waarvoor de initiële omgevingsvergunning voor bepaalde duur is verleend.

De vergunning voor bepaalde duur die verleend wordt op basis van het tweede lid, 7°, a), wordt geacht voor onbepaalde duur te zijn verleend als bij het verstrijken van de duur van de vergunning de gebiedsspecifieke ontwikkelingsperspectieven niet zijn verankerd in een definitief vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan.

De Vlaamse Regering kan voor de toepassing van het tweede lid de minimale en maximale geldigheidsduur van de omgevingsvergunning vaststellen ».

« Art. 82. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, kan de milieuvoorwaarden die in de omgevingsvergunning zijn opgelegd, wijzigen of aanvullen :

1° ambtshalve via een gemotiveerd initiatief;

2° op gemotiveerd verzoek van :

a) de bevoegde dienst van de gemeente, de provinciale omgevingsvergunningscommissie of de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie als gevolg van een evaluatie die zij hebben uitgevoerd als vermeld in artikel 5.4.11 van het DABM;

b) de vergunninghouder of de exploitant;

c) het betrokken publiek;

d) de toezichthouder die met toepassing van titel XVI van het DABM is aangewezen om op de ingedeelde inrichting of activiteit toezicht uit te oefenen;

e) de leidend ambtenaar van een adviesinstantie die met toepassing van de bepalingen, vermeld in artikel 24, eerste lid, is aangewezen om voor de ingedeelde inrichting of activiteit advies uit te brengen;

f) de leidend ambtenaar van de afdeling Milieu, bevoegd voor de omgevingsvergunning.

Het verzoek, vermeld in punt 2°, e), wordt ingediend bij de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, binnen een termijn van dertig dagen voorafgaand aan de maand waarin de evaluatie, vermeld in artikel 5.4.11 van het DABM, zou plaatsvinden.

Het bijstellen van de omgevingsvergunning, vermeld in dit artikel, verloopt overeenkomstig de bepalingen van afdeling 4 en 5 ».

« Art. 83. § 1. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, kan het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit beperken :

1° ambtshalve via een gemotiveerd initiatief;

2° op gemotiveerd verzoek van :

a) het betrokken publiek;

b) de leidend ambtenaar van een adviesinstantie die met toepassing van de bepalingen, vermeld in artikel 24, eerste lid, is aangewezen om voor de ingedeelde inrichting of activiteit advies uit te brengen.

Het verzoek of het initiatief tot ambtshalve bijstelling, vermeld in het eerste lid, wordt op straffe van onontvankelijkheid ingediend respectievelijk genomen binnen een termijn van dertig dagen te rekenen vanaf de dag na de eerste dag van de bekendmaking van het verstrijken van elke geldigheidsperiode van twintig jaar van een omgevingsvergunning van onbepaalde duur.

De bekendmaking, vermeld in het tweede lid, gebeurt op initiatief van de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, binnen een termijn van zes maanden voor het verstrijken van elke geldigheidsperiode van twintig jaar van een omgevingsvergunning van onbepaalde duur. De geldigheidsperiode van twintig jaar vangt een eerste keer aan op de dag na de datum waarop de lopende initiële omgevingsvergunning is verleend of in het geval van omzetting van een milieuvergunning naar een vergunning van onbepaalde duur op de dag van de aktenaam, vermeld in artikel 390, § 2, en vervolgens telkens op de eerste dag die volgt op de einddatum van een nieuwe twintigjarige geldigheidsperiode van een omgevingsvergunning van onbepaalde duur.

De Vlaamse Regering kan het indienen van een verzoek als vermeld in het eerste lid aan bijkomende ontvankelijkheidsvoorwaarden onderwerpen.



§ 2. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, kan in haar beslissing over het verzoek of het initiatief tot ambtshalve bijstelling als vermeld in paragraaf 1 :

1° de milieuvorwaarden wijzigen of aanvullen;

2° het voorwerp van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit beperken voor zover de risico's en de hinder niet via milieuvorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden herleid;

3° de duur van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit beperken voor zover deze niet verder verenigbaar is met de ruimtelijke bestemming. In dat geval zal de resterende duur van de omgevingsvergunning niet minder dan zeven jaar bedragen.

§ 3. Het bijstellen van de omgevingsvergunning, vermeld in dit artikel, verloopt overeenkomstig de bepalingen van afdeling 4 en 5 ».

Artikel 203, vóór de opheffing ervan bij artikel 149 van het decreet van 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie, bepaalde :

« Art. 203. In [het DABM], het laatst gewijzigd bij het decreet van 8 februari 2013, wordt in titel V, hoofdstuk 4, afdeling 5, ingevoegd bij artikel 202, een artikel 5.4.11 ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. 5.4.11. § 1. De exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit kan worden onderworpen aan een specifieke evaluatie wat betreft de noodzaak tot het bijstellen van de milieuvorwaarden als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken en de bekendmaking van nieuwe of bijgewerkte BBT-conclusies of van programma's en plannen die de Vlaamse Regering ter bescherming van de mens en het milieu heeft goedgekeurd.

De exploitatie van GPBV-installaties kan bijkomend worden onderworpen aan een periodieke integrale evaluatie, voor wat betreft de noodzaak tot het bijstellen van de milieuvorwaarden.

§ 2. Met het oog op de uitvoering van de in paragraaf 1 bedoelde evaluaties van inrichtingen en activiteiten die behoren tot projecten waarvoor de deputatie of het Vlaamse Gewest bevoegd zijn om in eerste administratieve aanleg over de vergunningsaanvraag een beslissing te nemen, stelt de afdeling binnen het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie die bevoegd is voor omgevingsvergunningen een voortschrijdend meerjarenprogramma vast voor de vijf volgende kalenderjaren. Het voortschrijdend meerjarenprogramma wordt jaarlijks geactualiseerd en afgestemd op de programmatorische aanpak van de milieuhandhaving.

Voor het vaststellen van het voortschrijdend meerjarenprogramma zal de voormelde afdeling gegevens opvragen bij de vergunningverlenende overheden en de adviesinstanties, vermeld in artikel 24, eerste lid, en artikel 42, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

Het voortschrijdend meerjarenprogramma, de uitvoeringsgraad ervan en de conclusies van de uitgevoerde evaluaties worden jaarlijks openbaar gemaakt op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt.

Het voortschrijdend meerjarenprogramma en de uitvoeringsgraad ervan worden jaarlijks meegedeeld aan de Vlaamse Regering.

§ 3. Met het oog op de uitvoering van de specifieke evaluaties van inrichtingen en activiteiten, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, die behoren tot projecten waarvoor het college van burgemeester en schepenen bevoegd is om in eerste administratieve aanleg over de vergunningsaanvraag een beslissing te nemen, stelt het college van burgemeester en schepenen voor zijn ambtsgebied een voortschrijdend meerjarenprogramma vast voor de vijf volgende kalenderjaren. Het voortschrijdend meerjarenprogramma wordt jaarlijks geactualiseerd en afgestemd op de programmatorische aanpak van de milieuhandhaving.

Het voortschrijdend meerjarenprogramma, de uitvoeringsgraad ervan en de conclusies van de uitgevoerde evaluaties worden jaarlijks openbaar gemaakt op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt. ' ».

« Art. 204. In [het DABM], het laatst gewijzigd bij het decreet van 8 februari 2013, wordt in dezelfde afdeling 5 van titel V, hoofdstuk 4, een artikel 5.4.12 ingevoegd, dat luidt als volgt :

' Art. 5.4.12. § 1. De bevoegde dienst van de gemeente wordt belast met de coördinatie en de uitvoering van de evaluaties van ingedeelde inrichtingen en activiteiten die behoren tot projecten waarvan het college van burgemeester en schepenen bevoegd is om in eerste administratieve aanleg over de vergunningsaanvraag een beslissing te nemen.

De Vlaamse Regering bepaalt de gevallen waarin de provinciale omgevingsvergunningscommissie, vermeld in artikel 16, § 1, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, voor het uitvoeren van evaluaties een advies verleent aan het college van burgemeester en schepenen.

§ 2. De provinciale en de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie, vermeld in artikel 16, § 1, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, worden belast met de coördinatie en de uitvoering van de evaluaties van ingedeelde inrichtingen of activiteiten die behoren tot projecten waarvoor respectievelijk de deputatie en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn om in eerste administratieve aanleg over de vergunningsaanvraag een beslissing te nemen.

De adviesinstanties die overeenkomstig artikel 24, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning zijn aangewezen om voor de ingedeelde inrichting of activiteit een advies te verlenen, verlenen advies in het kader van een evaluatie van de provinciale of de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie.

§ 3. De Vlaamse Regering stelt de termijnen vast waarbinnen de in paragraaf 1 en 2 vermelde adviezen moeten worden uitgebracht. Als geen advies wordt uitgebracht binnen de vastgestelde termijn wordt de adviesinstantie of de adviserende provinciale

omgevingsvergunningscommissie geacht van oordeel te zijn dat er geen bijstelling van de milieuvorwaarden moet plaatsvinden. ' ».

« Art. 205. In [het DABM], het laatst gewijzigd bij het decreet van 8 februari 2013, wordt in dezelfde afdeling 5 van titel V, hoofdstuk 4, een artikel 5.4.13 ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. 5.4.13. De bevoegde dienst van de gemeente, de provinciale en de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie kunnen voor de uitvoering van de evaluaties informatie vragen bij de exploitant of bij de bevoegde toezichthouder, vermeld in titel XVI. ’ ».

« Art. 206. In [het DABM], het laatst gewijzigd bij het decreet van 8 februari 2013, wordt dezelfde afdeling 5 van titel V, hoofdstuk 4, een artikel 4.5.14 ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. 5.4.14. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de uitvoering van de evaluaties. ’ ».

B.41.2. Het bestreden decreet bepaalt dat de omgevingsvergunning voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten in de regel voor onbepaalde duur geldig is. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan nog een omgevingsvergunning van bepaalde duur worden verleend. De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« De omgevingsvergunning voor onbepaalde duur levert een aantal voordelen op.

#### 3.2.1. Economisch voordeel

De kostprijs voor het opstellen en indienen van een vergunningsaanvraag voor de exploitatie van een modale ingedeelde inrichting bedraagt al gauw 4.000 euro. Bij een permanente vergunning komen deze kosten te vervallen.

#### 3.2.2. Grotere rechtszekerheid

De onzekerheid die de exploitant ervaart met een vergunning van bepaalde duur komt vooral tot uiting bij de verandering van een bedrijf. De bestaande regelgeving laat in principe niet toe om voor veranderingen aan een inrichting een vergunning te verlenen voor een langere termijn dan deze die samenvalt met de einddatum vermeld in de basisvergunning. Hierdoor hebben exploitanten geen zekerheid dat zij de voor de verandering gemaakte investeringskosten na het verstrijken van de termijn nog kunnen recupereren.

Bij een omgevingsvergunning voor onbepaalde duur moet de vergunninghouder of exploitant voor het uitvoeren van bedrijfsinvesteringen niet systematisch rekening houden met de eindigheid van zijn vergunning.

### 3.2.3. Waarborgen voor de bescherming van de mens en het leefmilieu

De introductie van de permanente omgevingsvergunning mag er niet toe leiden dat afbreuk wordt gedaan aan de bescherming van de mens en het leefmilieu. Verder moet de inspraak van de bevolking over de exploitatie gewaarborgd kunnen blijven. Om dit te garanderen is voorzien dat de invoering van de permanente vergunning gepaard zal gaan met een aantal flankerende maatregelen.

Ten eerste wordt de exploitatie aan evaluaties onderworpen, met name :

- de specifieke evaluatie, te organiseren naar aanleiding van nieuwe BBT's, BBT-conclusies en actie- en uitvoeringsplannen van de Vlaamse Regering voor wat betreft de noodzaak tot het bijstellen van de opgelegde milieuvorwaarden;

- de integrale periodieke evaluatie voorbehouden voor bedrijven met GPBV-installaties die onder de toepassing van de IED-richtlijn vallen, voor wat betreft de noodzaak tot het bijstellen van de milieuvorwaarden.

Ten tweede wordt op het einde van elke exploitatieperiode van 20 jaar het betrokken publiek, de leidend ambtenaar van de adviesinstanties en de bevoegde vergunningverlenende overheid de kans gegeven hun gemotiveerde opmerkingen te formuleren over de verdere exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit. Deze opmerkingen hebben tot gevolg dat er een procedure voor de vergunningverlenende overheid wordt opgestart over het bijstellen van de omgevingsvergunning. Deze procedure kan leiden tot een wijziging van de milieuvorwaarden, het beperken van het voorwerp of het beperken van de duur van de exploitatie. Het beperken van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning zal nochtans niet in alle omstandigheden kunnen gebeuren. Pas als blijkt dat het risico of de hinder niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt door het bijstellen van de milieuvorwaarden kan aan het voorwerp van de omgevingsvergunning worden geraakt. Zo ook zal de duur van de vergunning alleen kunnen worden beperkt als de exploitatie niet verder verenigbaar is met de ruimtelijke bestemming. In dat geval zal de resterende duur niet minder dan zeven jaar mogen zijn. Dit laat toe dat een inrichting [...] wordt geherlokaliseerd of een sanering wordt doorgevoerd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, pp. 14-15).

B.42.1. Met betrekking tot het bestreden artikel 68, vermeldt de memorie van toelichting :

« Om uitholling van de permanente vergunning, één van de basiskenmerken van de omgevingsvergunning, te voorkomen werd er voor geopteerd om de uitzonderingen in het decreet limitatief op te sommen. Hierdoor wordt tevens een divergerend vergunningenbeleid tussen de verschillende vergunningverlenende overheden inzake vergunningstermijnen vermeden. Een duidelijk decretaal veranderd systeem leidt tenslotte ook tot grotere rechtszekerheid en transparantie » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 50).

B.42.2. Het bestreden artikel 82 is geïnspireerd op artikel 21 van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 45 van VLAREMI I (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 54). In het voormelde artikel worden de personen en de instanties opgesomd die een initiatief kunnen nemen om de bijzondere milieuvorwaarden te wijzigen of aan te vullen. Die bijstelling van de milieuvorwaarden gebeurt, hetzij ambtshalve via een gemotiveerd initiatief van de vergunningverlenende overheid, hetzij op gemotiveerd verzoek van de vermelde personen en instanties. Om ontvankelijk te zijn, moet het verzoek, wanneer het uitgaat van de leidend ambtenaar van een adviesinstantie die is aangewezen om voor de ingedeelde inrichting of activiteit advies uit te brengen, worden ingediend in de periode van dertig dagen voorafgaand aan de maand waarin de specifieke of integrale evaluatie zou plaatsvinden.

B.42.3. Het bestreden artikel 83 handelt over het bijstellen van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning, ambtshalve, op gemotiveerd initiatief van de vergunningverlenende overheid, dan wel op gemotiveerd verzoek van het betrokken publiek of van de leidend ambtenaar van een adviesinstantie. Het verzoek of het initiatief tot bijstelling wordt op straffe van onontvankelijkheid ingediend, respectievelijk genomen, binnen een termijn van dertig dagen te rekenen vanaf de dag na de eerste dag van de bekendmaking van het verstrijken van elke geldigheidsperiode van twintig jaar van een omgevingsvergunning van onbepaalde duur. Die bekendmaking gebeurt op initiatief van de bevoegde overheid binnen een termijn van zes maanden vóór het verstrijken van elke geldigheidsperiode van twintig jaar van een omgevingsvergunning van onbepaalde duur. De geldigheidsperiode van twintig jaar vangt een eerste keer aan op de dag na de datum waarop de lopende initiële omgevingsvergunning is verleend en vervolgens telkens op de eerste dag die volgt op de einddatum van een nieuwe twintigjarige geldigheidsperiode van een omgevingsvergunning van onbepaalde duur. Artikel 83, § 2, vermeldt de voorwaarden waaraan op het tijdstip van de beslissing moet zijn voldaan om het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning te beperken. Het voorwerp van de omgevingsvergunning kan enkel worden beperkt als de hinder of het risico niet via milieuvorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kan worden teruggebracht.

« De regeling inzake het bijstellen van de omgevingsvergunning laat de toepassing van de administratieve sancties schorsen en opheffen van de omgevingsvergunning [...] onverkort bestaan » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 55).

B.42.4.1. Voor wat het bestreden artikel 203 betreft, is het de bedoeling van de decreetgever om ervoor te zorgen dat « bij een permanente vergunning de bescherming van de mens en het leefmilieu ook op termijn gegarandeerd blijft en dat het betrokken publiek geen inspraak over de exploitatie wordt ontnomen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 109). Op grond daarvan wordt door het decreet een aantal flankerende maatregelen ingevoerd in het DABM, met name :

« 1° specifieke en periodieke integrale evaluaties van inrichtingen of activiteiten, gekoppeld aan de mogelijkheid om de milieuvorwaarden bij te stellen;

2° inspraak van het betrokken publiek of van een adviesinstantie op het einde van elke exploitatietermijn van 20 jaar, gekoppeld aan de mogelijkheid om de duur of het voorwerp van de vergunning bij te stellen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 109).

B.42.4.2. Artikel 203 van het Omgevingsvergunningsdecreet, dat een nieuw artikel 5.4.11 in het DABM invoegde, is opgeheven bij artikel 149 van het decreet van 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie. Evenwel werd opnieuw een artikel 5.4.11 in het DABM ingevoegd bij artikel 29 van het decreet van 18 december 2015. Artikel 5.4.11 van het DABM bepaalt :

« § 1. De milieuvorwaarden van toepassing op een ingedeelde inrichting of activiteit worden onderworpen aan :

1° een algemene evaluatie in de gevallen en voor de aspecten die de Vlaamse Regering ter omzetting van Europese regelgeving bepaalt;

2° een gerichte evaluatie in de gevallen en voor de aspecten die de Vlaamse Regering ter omzetting van Europese regelgeving of in de richtlijnen, vermeld in artikel 5.4.6/1, derde lid, bepaalt.

Bij de uitvoering van een evaluatie, vermeld in het eerste lid, wordt nagegaan of de milieuvorwaarden moeten worden bijgesteld en hiertoe overeenkomstig artikel 82, 2°, a), van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning bij de bevoegde overheid een verzoek moet worden ingediend. De conclusie van een evaluatie doet geen afbreuk aan de toepassing van artikel 82, 1°, 2°, b) tot en met f), van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

§ 2. De uitvoering van de algemene evaluaties, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, van GPBV-installaties als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van beste beschikbare technieken of van de bekendmaking van nieuwe of bijgewerkte BBT-conclusies gebeurt op basis van een voortschrijdend meerjarenprogramma voor vijf opeenvolgende kalenderjaren dat door de afdeling Milieu, bevoegd voor de omgevingsvergunning, wordt vastgesteld. Het

voortschrijdend meerjarenprogramma wordt jaarlijks geactualiseerd en afgestemd op de programmatorische aanpak van de milieuhandhaving.

Het voortschrijdend meerjarenprogramma en de uitvoeringsgraad ervan worden jaarlijks openbaar gemaakt op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt ».

B.42.4.3. Het beroep tot vernietiging in de zaak nr. 6190, in zoverre het gericht is tegen artikel 203 van het Omgevingsvergunningsdecreet, is niet ontvankelijk, vermits die bepaling inmiddels is opgeheven.

B.42.5.1. Het bestreden artikel 204 van het Omgevingsvergunningsdecreet voert in het DABM een artikel 5.4.12 in. Ingevolge dat artikel wordt de bevoegde dienst van de gemeente belast met de coördinatie en de uitvoering van de evaluaties van inrichtingen en activiteiten die behoren tot projecten waarvoor het college van burgemeester en schepenen bevoegd is om in eerste administratieve aanleg over de vergunningsaanvraag een beslissing te nemen. Ter ondersteuning van de gemeenten wordt tevens erin voorzien dat de provinciale omgevingsvergunningscommissie advies zal verstrekken bij de evaluatie van bepaalde inrichtingen ingedeeld in de tweede klasse. Tevens is erin voorzien dat de gemeente zich voor het uitvoeren van de evaluaties kan laten bijstaan door een intergemeentelijke vereniging of intergemeentelijk samenwerkingsverband. De provinciale en de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie staan in voor de coördinatie en uitvoering van de evaluaties voor inrichtingen en activiteiten waarvoor respectievelijk de deputatie en de Vlaamse Regering bevoegd is om in eerste administratieve aanleg een beslissing te nemen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 111).

B.42.5.2. Artikel 204 is gewijzigd bij artikel 150 van het decreet van 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie. Ingevolge die decreetswijziging is de verwijzing in artikel 5.4.12, § 2, tweede lid, van het DABM naar artikel 42, eerste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet geschrapt en is een paragraaf 3 opgenomen waarin de sanctie vermeld wordt wanneer, in de procedure tot bijstelling van de omgevingsvergunning, de adviesinstanties of de adviserende provinciale omgevingsvergunningscommissie nalaten tijdig advies uit te brengen. De sanctie is dat de adviesinstantie « geacht [wordt] van oordeel te zijn dat er geen bijstelling van de milieuvorwaarden moet plaatsvinden ».

B.42.5.3. Die decreetswijziging heeft evenwel geen weerslag op het ingediende beroep.

B.42.6. Artikel 205 van het Omgevingsvergunningsdecreet voert in het DABM een nieuw artikel 5.4.13 in. De noodzaak daartoe werd als volgt verwoord :

« In tegenstelling tot wat het geval is bij een vergunningsaanvraag beschikken de instanties niet over een aanvraagdossier waarin recente informatie met betrekking tot de exploitatie is opgenomen. Opdat zij zich een adequaat beeld zouden kunnen vormen van de impact van de exploitatie worden zij gemachtigd om bij de exploitant of bij de bevoegde toezichthouder als bedoeld in titel XVI van het DABM ‘ bestaande ’ informatie in te winnen. Bij het uitvoeren van de evaluaties in inrichtingen waar een milieucoördinator is aangesteld wordt ook diens medewerking en inbreng verwacht » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 111).

B.42.7. Het bestreden artikel 206 van het Omgevingsvergunningsdecreet voert in het DABM een nieuw artikel 5.4.14 in. Voormeld artikel verleent aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid om voor het uitvoeren van de evaluaties nadere regels te bepalen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 111).

*1. De richtlijn 2006/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd en de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen*

B.43. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden artikelen strijdig zijn met artikel 4, onder c), van de richtlijn 2006/11/EG en met artikel 23, lid 2, van de richtlijn 2008/98/EG, aangezien de voormelde richtlijnen zouden vereisen dat een exploitatie die valt onder het toepassingsgebied van de voormelde richtlijnen slechts tijdelijk mag vergund worden en niet permanent. Bovendien worden die exploitaties niet vermeld in de limitatieve opsomming van artikel 68, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet, zodat de discretionaire beoordelingsvrijheid van de vergunningverlenende overheid te sterk zou worden beperkt.



B.44. De Vlaamse Regering merkt op dat de richtlijn 2006/11/EG zou zijn ingetrokken. Immers, voormelde richtlijn is een gecodificeerde versie van de richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd. Voormelde richtlijn 76/464/EEG werd evenwel met ingang van 22 december 2013 ingetrokken ingevolge artikel 22, lid 2, van de richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Blijkens overweging 52 van die richtlijn komt het bepaalde in die richtlijn in de plaats van het door de richtlijn 76/464/EEG van de Raad vastgestelde kader voor de terugdringing van de verontreiniging door bepaalde gevaarlijke stoffen. « Die richtlijn moet bijgevolg worden ingetrokken zodra de betreffende bepalingen van deze richtlijn volledig ten uitvoer zijn gelegd ». Zulks geldt eveneens voor de richtlijn 2006/11/EG, die een codificatie is van de richtlijn 76/464/EEG.

B.45.1. Artikel 23, lid 2, van de richtlijn 2008/98/EG bepaalt :

« Vergunningen kunnen worden verleend voor een gespecificeerde periode en kunnen eventueel hernieuwbaar zijn ».

B.45.2. Artikel 23, lid 2, van de richtlijn 2008/98/EG bepaalt niets meer dan dat de vergunningen voor inrichtingen en ondernemingen die voornemens zijn afval te verwerken, kunnen worden verleend voor een gespecificeerde periode en eventueel hernieuwbaar kunnen zijn. Uit de voormelde bepaling kan geenszins een verplichting worden afgeleid voor de lidstaten om een vergunningsstelsel van tijdelijke duur in te voeren; hoogstens kan er sprake zijn van een mogelijkheid om een tijdelijk vergunningsstelsel in te voeren.

Bovendien zijn er geen Europese milieurichtlijnen die aan de lidstaten de verplichting opleggen slechts vergunningen met een beperkte geldigheidstermijn te verlenen. Ook de richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) laat de lidstaten vrij in hun keuze. Een aantal richtlijnen voorziet wel in een periodieke evaluatie van de inrichtingen. Zo voorziet de richtlijn 2010/75/EU in een verplichting tot geregelde toetsing en bijstelling van de vergunningsvoorwaarden door de bevoegde autoriteit (artikel 21).

B.45.3. Artikel 68, tweede lid, 2°, van het Omgevingsvergunningsdecreet staat toe om een in de tijd beperkte vergunning te verlenen voor een tijdelijke inrichting of activiteit, zoals vermeld in artikel 5.2.1, § 2, tweede lid, van het DABM. Hetzelfde geldt als de exploitatie betrekking heeft op een grondwaterwinning of een ontginning of als een omgevingsvergunning op proef noodzakelijk is (artikel 68, tweede lid, 2° en 3°).

B.45.4. Aangaande de vraag van de verzoekende partijen om een prejudiciële vraag te stellen over de schending door artikel 68 van het Omgevingsvergunningsdecreet van de voormelde richtlijnbepalingen volstaat het op te merken dat het Hof van Justitie van de Europese Unie luidens artikel 267, eerste alinea, onder b), van het VWEU weliswaar bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen van de Europese Unie, doch niet over de geldigheid van het recht van een lidstaat of onderdeel daarvan. Op de suggestie van de verzoekende partijen kan derhalve niet worden ingegaan.

## *2. De standstill-verplichting*

B.46. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6190 voeren aan dat het bestreden artikel 68, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet aan de vergunningverlenende overheid niet de mogelijkheid biedt om de toekenning van een tijdelijke vergunning te motiveren op grond van milieukwaliteitsnormen en milieu- of natuurbescherming, aangezien die criteria niet als uitzonderingsgrond zijn opgenomen. Dit zou een te grote beperking van de discretionaire beslissingsmacht van de vergunningverlenende overheid inhouden. Ook zouden de flankerende maatregelen, te weten de evaluaties en de inspraakmogelijkheden, niet voldoende zijn om de onbepaalde vergunningsduur van de exploitaties te verantwoorden.

B.47.1. Het Hof heeft geen beoordelings- en beslissingsbevoegdheid die vergelijkbaar is met die van democratisch verkozen wetgevende vergaderingen. Het komt het Hof niet toe te oordelen of een bij het decreet ingevoerde maatregel opportuun of wenselijk is. Het komt de decreetgever toe de maatregelen te bepalen die moeten worden genomen om zijn beleid

inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu gestalte te geven en daartoe de geëigende middelen te kiezen.

B.47.2.1. Artikel *7bis* van de Grondwet bepaalt :

« Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties ».

Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 is het Hof bevoegd om, bij wijze van arrest, uitspraak te doen op beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, of van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten »), van de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet, en van artikel 143, § 1, van de Grondwet.

Artikel *7bis* van de Grondwet is bij de grondwetsherziening van 25 april 2007 ingevoegd in een nieuwe titel *Ibis* met als opschrift « Algemene beleidsdoelstellingen van het federale België, de gemeenschappen en de gewesten ». Het Hof is niet bevoegd om rechtstreeks uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van de bestreden bepalingen met die grondwetsbepaling.

B.47.2.2. Niets belet evenwel het Hof rekening te houden met andere grondwetsbepalingen dan die waaraan het Hof zijn toetsing uitoefent, krachtens de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Derhalve komt het aan het Hof toe om de bestreden artikelen van het Omgevingsvergunningsdecreet te toetsen aan artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, namelijk het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, dat de goede ruimtelijke ordening omvat, in samenhang gelezen met artikel *7bis* van de Grondwet, dat betrekking heeft op de duurzame ontwikkeling die de decreetgever dient na te streven.

B.47.3. Het bestreden Omgevingsvergunningsdecreet doet geen afbreuk aan de instrumenten inzake toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen waarin is voorzien in de

relevante regelgeving inzake milieu (titel XVI van het DABM) en stedenbouw (titel VI van de VCRO).

B.47.4. Wat betreft de aangevoerde schending van artikel 23 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel *7bis* van de Grondwet, in verhouding tot de voorheen bestaande stedenbouwkundige vergunning, volstaat het vast te stellen dat het principe van de onbeperkte geldingsduur van een stedenbouwkundige vergunning reeds gold. Dienvolgens kan er wat dat betreft geen sprake zijn van enige achteruitgang van het beschermingsniveau. Bovendien behoort het tot de beoordelingsbevoegdheid van de decreetgever te beslissen dat de omgevingsvergunning van bepaalde duur voor het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen de uitzondering op de regel is en dat slechts in een limitatief aantal gevallen de omgevingsvergunning in de tijd kan worden beperkt. De verzoekende partijen tonen niet aan in welk opzicht de beperking van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid, door decretaal te bepalen wanneer een omgevingsvergunning voor bepaalde duur kan worden verleend, een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau inzake leefmilieu zou kunnen meebrengen.

B.47.5.1. Aangaande de aangevoerde schending van artikel 23 van de Grondwet *juncto* artikel *7bis* van de Grondwet, in vergelijking met de voorheen bestaande milieuvergunning, dient allereerst te worden vastgesteld dat het principe van de onbepaalde duur van de omgevingsvergunning, zoals reeds is vermeld in B.41.2, één van de fundamentele krachtlijnen is van het bestreden decreet (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, pp. 14 e.v.).

De keuze om de omgevingsvergunning in de regel voor onbepaalde duur toe te kennen, is derhalve een essentiële voorwaarde voor het realiseren van de doelstellingen die door de decreetgever werden vooropgesteld, in het bijzonder het realiseren van een volledig geïntegreerde vergunningsprocedure waarin gelijktijdig zowel de stedenbouwkundige aspecten als de milieuaspecten van een voorgenomen project zullen worden beoordeeld.

Bovendien is het permanente karakter het logische gevolg van de keuze van de decreetgever om aan de vergunninghouder en de overheid meer rechtszekerheid te bieden.

B.47.5.2. Niettemin kan het principe van de onbepaalde geldingsduur van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit als een achteruitgang van het beschermingsniveau worden beschouwd, in vergelijking met de huidige regeling in het Milieuvergunningsdecreet.

B.47.5.3.1. De decreetgever heeft evenwel, naast handhavingsmaatregelen, in een aantal flankerende maatregelen voorzien, zoals de algemene en gerichte evaluatie van inrichtingen of activiteiten en inspraakmogelijkheden voor het betrokken publiek of voor een adviesinstantie op het einde van elke exploitatietermijn van 20 jaar. Om de evaluaties transparant en efficiënt te laten verlopen, voorziet de decreetgever in de opmaak van voortschrijdende meerjarenprogramma's inzake evaluatie.

B.47.5.3.2. De eerste flankerende maatregel is door de wijzigingsbepalingen van het Omgevingsvergunningdecreet ingevoegd in het DABM, en betreft een evaluatiesysteem, waardoor men in voorkomend geval kan komen tot een bijstelling van de in de omgevingsvergunning opgelegde milieuvorwaarden.

Het evaluatiesysteem, zoals vastgesteld in de artikelen 5.4.11 en volgende van het DABM, beoogt, waar nodig, de exploitatievoorwaarden van de ingedeelde inrichtingen bij te stellen om de in de meerjarenprogramma's door de Vlaamse Regering vooropgestelde milieudoelstellingen te behalen of om de exploitatie in overeenstemming te brengen met de beste beschikbare technieken (BBT).

Met de algemene en gerichte evaluatie wordt nagegaan of de milieuvorwaarden moeten worden bijgesteld om te voldoen aan Europese verplichtingen of om de hinder en de risico's tot een aanvaardbaar niveau te beperken (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2014-2015, nr. 459/1, p. 33). De uitvoering van de algemene evaluaties van GPBV-installaties (artikel 1, 16°, van VLAREM I) als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van de BBT of van de bekendmaking van een door de Europese Commissie aangenomen nieuwe of bijgewerkte BBT-conclusie, gebeurt op basis van een voortschrijdend meerjarenprogramma voor vijf opeenvolgende kalenderjaren dat door de afdeling Milieu, bevoegd voor de omgevingsvergunning, wordt vastgesteld. Het voortschrijdend meerjarenprogramma wordt jaarlijks geactualiseerd en afgestemd op de programmatorische aanpak van de milieuhandhaving (artikel 5.4.11, § 2, van het DABM, zoals ingevoegd bij artikel 29 van het

decreet van 18 december 2015). Het voortschrijdend meerjarenprogramma en de uitvoeringsgraad ervan worden overigens jaarlijks bekendgemaakt (artikel 1.4.3.2.1 en artikel 1.4.3.2.2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, ingevoegd bij artikel 173 van het Omgevingsvergunningsbesluit).

Indien uit de evaluatie blijkt dat er nood is aan bijstelling van de milieuvorwaarden, kan de dienst die belast is met de coördinatie en uitvoering van de evaluatie, een verzoek tot bijstelling van de milieuvorwaarden indienen bij de bevoegde overheid, zoals bepaald in artikel 15 (artikel 82, eerste lid, 2°, a), van het Omgevingsvergunningsdecreet). Ook het betrokken publiek, de toezichthouder, de leidend ambtenaar van een adviesinstantie en de vergunninghouder of exploitant beschikken over diezelfde mogelijkheid. De bevoegde vergunningverlenende overheid kan eveneens ambtshalve daartoe overgaan.

De procedure tot wijziging of aanvulling van de milieuvorwaarden verloopt volgens de gewone vergunningsprocedure, met inbegrip van een openbaar onderzoek (artikel 23 van het Omgevingsvergunningsdecreet).

Hoewel het systeem van de periodieke evaluaties tot gevolg zou kunnen hebben dat de bevoegde overheid in voorkomend geval zelf de relevante informatie zal moeten vergaren, heeft de decreetgever hiermee rekening gehouden en dienaangaande een aantal bijkomende waarborgen in het Omgevingsvergunningsdecreet ingeschreven (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, pp. 119-122). Bovendien beschikken de bevoegde vergunningverlenende overheden in ieder geval over een veelheid aan informatiebronnen die betrekking hebben op de exploitatie van de vergunningverlenende inrichting. Met toepassing van de wettelijke bepalingen inzake de openbaarheid van bestuur is die milieu-informatie die de overheid in haar bezit heeft eveneens beschikbaar voor het betrokken publiek.

B.47.5.3.3. De tweede flankerende maatregel betreft de mogelijkheid voor het betrokken publiek, de leidend ambtenaar van de adviesinstanties en de bevoegde vergunningverlenende overheid om op het einde van elke exploitatieperiode van twintig jaar hun gemotiveerde opmerkingen te formuleren over de verdere exploitatie van de ingedeelde inrichting of

activiteit (artikel 83 van het Omgevingsvergunningsdecreet), wat tot de bijstelling van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning voor die exploitatie kan leiden.

B.47.5.4. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat het principe van het permanente karakter van de omgevingsvergunning niet onvoorwaardelijk is. Door te voorzien in een periodiek evaluatiesysteem en de mogelijkheid om het voorwerp en de duur van de omgevingsvergunning op het einde van elke geldigheidsperiode van twintig jaar bij te stellen, heeft de decreetgever maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat er geen sprake kan zijn van een aanzienlijke achteruitgang in het beschermingsniveau van het leefmilieu.

### *3. Het beginsel van de scheiding der machten*

B.48. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6190 voeren aan dat het beginsel van de scheiding der machten is geschonden omdat de in de bestreden artikelen vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering te ruim zou zijn. Aldus voeren zij in werkelijkheid een schending aan van het in artikel 23 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel.

B.49.1. Allereerst dient te worden opgemerkt dat van de bestreden artikelen 68, 82, 83, 204, 205 en 206 van het Omgevingsvergunningsdecreet enkel de artikelen 68, 83, 204 en 206 een delegatie aan de Vlaamse Regering inhouden.

B.49.2. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die artikelen.

B.50.1. Hoewel artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet de bevoegde wetgevers opdraagt om het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen, verzet die bepaling er zich geenszins tegen dat de decreetgever de Vlaamse Regering zou machtigen om maatregelen aan te nemen waarvan de decreetgever zelf het onderwerp aangeeft.

B.50.2. Het bestreden artikel 68, vierde lid, machtigt de Vlaamse Regering om de minimale en maximale geldigheidsduur van de omgevingsvergunning vast te stellen wanneer die omgevingsvergunning voor een bepaalde duur moet worden verleend.

B.50.3. Het bestreden artikel 83 kent aan de Vlaamse Regering een machtiging toe die beperkt is tot de mogelijkheid om bijkomende ontvankelijkheidsvoorwaarden op te leggen aan een gemotiveerd verzoek van het betrokken publiek of de leidend ambtenaar tot bijstelling van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning.

B.50.4. Het bestreden artikel 204 voegt een artikel 5.4.12 in het DABM in, dat aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid geeft om te bepalen wanneer de provinciale omgevingsvergunningscommissie een advies dient te verlenen aan het college van burgemeester en schepenen, wanneer dat college een evaluatie uitvoert.

B.50.5. Het bestreden artikel 206 belast de Vlaamse Regering met het bepalen van de nadere regels voor de uitvoering van de evaluaties, bedoeld in de artikelen 5.4.11 tot 5.4.13 van het DABM.

B.50.6. In al die bepalingen is het onderwerp van de aan de Vlaamse Regering gegeven machtiging duidelijk aangegeven, zodat het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet in acht is genomen.

*Wat betreft de verplichting tot het uitvoeren van een project-MER en van een passende beoordeling*

B.51. Het derde middel in de zaak nr. 6190 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet en van artikel 6 van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna : Habitatrictlijn) alsook van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus door de artikelen 155, 226 en 390 van het Omgevingsvergunningsdecreet omdat, behoudens de uitzondering voor activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu tot gevolg hebben, bij een loutere hernieuwing van een omgevingsvergunning of omzetting van een milieuvergunning in een omgevingsvergunning geen verplichting zou gelden tot het uitvoeren van een project-MER en ook geen passende beoordeling zou moeten worden uitgevoerd, terwijl de historiek aantoont dat die onderzoeken voorheen wel steeds noodzakelijk waren bij de hernieuwing van een milieuvergunning.



B.52.1. De bestreden artikelen 155, 226 en 390 bepalen :

« Art. 155. In artikel 4.3.2., § 1, § 2, § 2bis, van [het DABM], ingevoegd bij het decreet van 23 maart 2012, wordt het tweede lid telkens vervangen door wat volgt :

‘ De verplichting tot het uitvoeren van een project-m.e.r. geldt niet voor de loutere hernieuwing van de omgevingsvergunning en de omzetting, vermeld in artikel 70 respectievelijk 390 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, tenzij de loutere hernieuwing van de vergunning of de omzetting betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu tot gevolg hebben. ’ ».

« Art. 226. In artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, ingevoegd bij het decreet van 19 juli 2002 en gewijzigd bij de decreten van 27 april 2007 en 8 mei 2009, wordt het tweede lid vervangen door wat volgt :

‘ Voor de loutere hernieuwing van de omgevingsvergunning of omzetting krachtens artikel 390 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning moet geen passende beoordeling uitgevoerd worden, tenzij deze louter hernieuwing van de vergunning of de omzetting betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu vereisen.

In afwijking van het tweede lid, moet wel een passende beoordeling uitgevoerd worden indien de administratie bevoegd voor natuurbehoud in het kader van een omzetting krachtens artikel 390 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, ambtshalve of op gemotiveerd verzoek van het betrokken publiek, oordeelt dat er geen passende beoordeling werd uitgevoerd en dat het betrokken project een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken. Indien in het kader van de milieuvergunning waarvan de omzetting krachtens artikel 390 van het voormeld decreet wordt gevraagd, een passende beoordeling werd uitgevoerd of een advies van de administratie bevoegd voor natuurbehoud is verleend waaruit blijkt dat het uitvoeren van een passende beoordeling niet vereist was, is voldaan aan de verplichtingen van artikel 36ter, § 3. ’ ».

Artikel 390 van het Omgevingsvergunningsdecreet, gewijzigd bij artikel 159 van het decreet van 18 december 2015, bepaalt :

« § 1. De milieuvergunning die vanaf 10 september 2002 is aangevraagd en verleend voor een termijn van twintig jaar, wordt geacht voor onbepaalde duur verleend te zijn als aan de volgende voorwaarden cumulatief is voldaan :

1° tussen de achtenveertig en zesendertig maanden voor het verstrijken van de vergunningstermijn van de milieuvergunning deelt de vergunninghouder of exploitant bij middel van een meldingsformulier waarvan de inhoud door de Vlaamse Regering wordt

bepaald aan de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, per beveiligde zending mee dat hij van de regeling, vermeld in deze paragraaf, toepassing wil maken;

2° noch het betrokken publiek noch de leidend ambtenaar van een adviesinstantie, aangewezen krachtens artikel 24 of artikel 42, dient een bezwaar in tijdens het openbaar onderzoek respectievelijk tijdens een termijn van dertig dagen die volgt op de eerste dag na de datum waarop de mededeling, vermeld in punt 1°, door de bevoegde overheid naar de adviesinstantie is gestuurd;

3° de stedenbouwkundige handelingen die noodzakelijk zijn voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit zijn op het tijdstip van de mededeling, vermeld in punt 1°, hoofdzakelijk vergund;

4° de vraag tot omzetting vereist geen milieueffectrapport of passende beoordeling.

De gemeente of de gemeentelijke omgevingsambtenaar staat in voor de organisatie van het openbaar onderzoek, vermeld in het eerste lid, 2°.

Als met toepassing van het eerste lid de milieuvergunning geacht wordt voor onbepaalde duur verleend te zijn, wordt de milieuvergunning voor de verandering van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit ook voor onbepaalde duur geacht verleend te zijn, behalve als in het vergunningsbesluit van die milieuvergunning in een kortere vergunningstermijn is voorzien dan die welke op dat ogenblik gold voor de inrichting waarvoor de verandering toegelaten is.

§ 1/1. Als met toepassing van artikel 4.3.3, § 2, van het DABM bij het meldingsformulier een project-m.e.r. screeningsnota is gevoegd, onderzoekt de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, de door haar gemachtigde ambtenaar of in voorkomend geval de gemeentelijke omgevingsambtenaar die nota en beslist of er over het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

Het resultaat van het onderzoek, vermeld in het eerste lid, wordt bij beveiligde zending aan de aanvrager meegedeeld binnen een termijn van negentig dagen vanaf de dag na de datum waarop het meldingsformulier is ingediend hetzij na de ontvangst van de ontbrekende gegevens of documenten.

De beslissing dat er voor het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld, heeft van rechtswege de stopzetting van de omzettingsprocedure tot gevolg.

Als de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, de door haar gemachtigde ambtenaar of in voorkomend geval de gemeentelijke omgevingsambtenaar, beslist dat er een milieueffectrapport over het project moet worden opgesteld, kan de aanvrager een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de rapportageverplichting indienen bij de afdeling, bevoegd voor milieueffectrapportage overeenkomstig de procedure, vermeld in artikel 4.3.3, § 3 tot en met § 9, van het DABM. De beslissing van de afdeling, bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in artikel 4.3.3, § 6, van hetzelfde decreet, is bindend voor de bevoegde overheid, vermeld in het eerste lid.

§ 2. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, neemt akte van de mededeling, vermeld in paragraaf 1, punt 1°. De akte geeft de geactualiseerde vergunningssituatie op het vlak van de exploitatie van de ingedeelde inrichtingen of activiteiten weer. De bijzondere milieuvorwaarden die als gevolg van hun tijdelijke karakter, van een veranderde exploitatie of van enige wettelijke of reglementaire bepaling geen uitwerking meer hebben, worden in de geactualiseerde vergunningssituatie niet vermeld.

De akte geldt als bewijs dat de milieuvergunning voortaan van onbepaalde duur is. Tegen die akte kan geen administratief beroep worden ingediend.

§ 3. Als de mededeling niet binnen de termijn, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 1°, is gedaan of als niet aan de voorwaarde, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 3°, is voldaan, wordt de vergunninghouder of exploitant daarvan door de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, op de hoogte gebracht. In dat geval vervalt de milieuvergunning de dag na het verstrijken van de vergunningstermijn.

§ 4. Als door het betrokken publiek of een adviesinstantie een bezwaar als vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 2°, wordt ingediend of in het geval er een milieueffectrapport of passende beoordeling vereist is, wordt de vraag tot omzetting van de milieuvergunning van bepaalde duur in een vergunning van onbepaalde duur behandeld overeenkomstig de gewone vergunningsprocedure.

De Vlaamse Regering regelt de samenstelling van het dossier betreffende een vraag tot omzetting dat aan de gewone vergunningsprocedure wordt onderworpen.

De termijnen, vermeld in artikel 32, gaan in op de dag na de datum dat de vergunninghouder of de exploitant per beveiligde zending op de hoogte wordt gebracht van het opstarten van de gewone vergunningsprocedure voor de omzetting van de milieuvergunning van bepaalde duur in een vergunning van onbepaalde duur.

Als geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde of, in voorkomend geval, verlengde termijn als vermeld in artikel 32, wordt de omzetting van de milieuvergunning van bepaalde duur in een vergunning van onbepaalde duur geacht te zijn geweigerd.

§ 5. Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing, vermeld in paragraaf 4, van het college van burgemeester en schepenen of van de deputatie kan beroep worden ingesteld bij de deputatie respectievelijk de Vlaamse Regering.

Het beroep schorst de beslissing.

De bepalingen van hoofdstuk 3 zijn van overeenkomstige toepassing op het instellen, behandelen en beslissen over het beroep.

Als geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde of, in voorkomend geval, verlengde termijn als vermeld in artikel 66, wordt het beroep geacht te zijn afgewezen en wordt de bestreden beslissing als definitief aangezien.

De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast voor de toepassing van de bepalingen van dit artikel ».

De wijzigingen in die bepaling aangebracht bij artikel 159 van het decreet van 18 december 2015 hebben geen weerslag op de ontvankelijkheid en de inhoud van het beroep in de zaak nr. 6190.

B.52.2.1. Wat het bestreden artikel 155 betreft, geeft de memorie van toelichting aan dat, « conform de Europese regelgeving en de rechtspraak van het Hof van Justitie », de opmaak van een project-MER-screeningsnota, een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de rapportageverplichting of een project-MER niet vereist is, « tenzij die betrekking heeft op fysieke ingrepen op het leefmilieu » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 84).

« Onder een fysieke ingreep op het leefmilieu wordt verstaan de realisatie van een project zoals onder meer de verdere uitvoering van ontginningswerken, reliëfwijzigingen, opvullen [van] putten en stortplaatsen, bronbemalingen, ontbossing, ed. » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 84).

B.52.2.2. Wat het bestreden artikel 226 betreft, is opgemerkt dat « artikel 36<sup>ter</sup> van het decreet van 19 juli 2002 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu dat de passende beoordeling instelt, [...] in werking [is] getreden op 10 september 2002. Vanaf deze datum moeten de aanvragen om een milieuvergunning, voor zover noodzakelijk, getoetst worden aan de regeling inzake de passende beoordeling » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 113). Die datum wordt ook als scharnierpunt gebruikt voor de omzetting van milieuvergunningen die verleend zijn voor een maximale termijn van 20 jaar naar een permanente omgevingsvergunning (artikel 390 van het Omgevingsvergunningsdecreet).

« Artikel [226] bepaalt dat voor de loutere hervergunning en omzetting [...] geen passende beoordeling moet uitgevoerd worden, tenzij deze loutere hervergunning of omzetting betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu vereisen. [...].

In afwijking kan voor de omzetting [...] de administratie bevoegd voor natuurbehoud ambtshalve of op gemotiveerd verzoek van het betrokken publiek oordelen dat toch een passende beoordeling moet worden uitgevoerd als er in het kader van de aanvraag van de milieuvergunning geen passende beoordeling werd uitgevoerd en het betrokken project een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken. [...]

Wanneer het verzoek uitgaat van het betrokken publiek moet dat voldoende gemotiveerd en concreet zijn. Met het woord ‘concreet’ wordt bedoeld dat algemene, ongefundeerde beweringen, gissingen *etc.* niet voldoende zijn om in het kader van de omzettingsprocedure alsnog de uitvoering van een passende beoordeling te vragen. Er moet op onderbouwde wijze aangetoond worden dat er mogelijks significante effecten te verwachten zijn en nader toegelicht worden op welke wijze de instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone hierdoor in het gedrang zouden kunnen komen.

Bij de omzetting als vermeld in artikel [390] is evenwel voldaan aan artikel 36*ter*, § 3 van het decreet van 19 juli 2002 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu indien door de exploitant wel een passende beoordeling werd uitgevoerd of een advies van de administratie bevoegd voor natuurbehoud is verleend waaruit blijkt dat het uitvoeren van een passende beoordeling niet vereist was. Dit laatste kan ook impliciet blijken uit het advies van deze administratie. Ook het niet verlenen van een advies betekent dat de administratie oordeelt dat het project geen betekenisvolle effecten kan hebben en er bijgevolg geen passende beoordeling moet uitgevoerd worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, pp. 113-115).

B.52.2.3. Het bestreden artikel 390 voert een overgangsregeling in waarbij milieuvergunningen die vanaf 10 september 2002 werden aangevraagd en verleend voor de maximumtermijn van 20 jaar, kunnen worden omgezet in een omgevingsvergunning van onbepaalde duur. Hiervoor moet cumulatief aan vier voorwaarden worden voldaan (artikel 390, § 1, 1<sup>o</sup> tot 4<sup>o</sup>, van het Omgevingsvergunningsdecreet).

« De datum van 10 september 2002 komt overeen met de datum waarop de passende beoordeling (artikel 36*ter* van het decreet van 19 juli 2002 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu) in werking is getreden. De termijn tussen de vier en de drie jaar waarin de vraag tot omzetting van de vergunningstermijn kan worden ingediend, situeert zich ruim voor de einddatum van de milieuvergunning, zodat bij een negatieve beslissing over de vraag de exploitant alsnog de mogelijkheid heeft om tijdig een nieuwe vergunningsaanvraag voor de (aangepaste) exploitatie in te dienen.

De aanvraag tot omzetting wordt onderworpen aan het openbaar onderzoek. Het betrokken publiek en de evaluerende instanties kunnen bezwaren indienen tegen de omzetting van de vergunning van bepaalde duur naar onbepaalde duur.

[...]

De vergunningverlenende overheid zal besluiten dat de omgevingsvergunning niet voor onbepaalde duur geldig kan zijn in zoverre de milieuhinder of de risico's niet tot aanvaardbare grenzen via milieuvoorwaarden kunnen worden beperkt of als de exploitatie onverenigbaar is met een stedenbouwkundig voorschrift of met de goede ruimtelijke ordening.

[...]

Administratief beroep tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen of van de deputatie (*ic* een permanente vergunning, een in de tijd beperkte vergunning of een weigering) is voorzien. Gelet op het devolutief karakter van het beroep zal de vraag tot omzetting van de exploitant in haar totaliteit opnieuw worden onderzocht.

In alle andere gevallen moet een nieuwe omgevingsvergunning voor onbepaalde duur worden aangevraagd volgens de klassieke spelregels » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, pp. 139-140).

B.53. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6190 zijn van oordeel dat de bestreden artikelen strijdig zijn met artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van de Habitatrictlijn, omdat de verplichtingen van de Habitatrictlijn ook zouden gelden voor exploitaties die niet kunnen worden gekwalificeerd als « project » in de zin van artikel 6, lid 3, van de Habitatrictlijn, zodat de Habitatrictlijn niet voor altijd aan een initiatiefnemer een recht verleent om een bepaalde activiteit uit te oefenen. Voorts wordt het wegvallen van de verplichting een project-MER uit te voeren bij hervergunning in geval van activiteiten zonder fysieke ingrepen in het leefmilieu bekritiseerd.

B.54.1. Artikel 6, lid 2, van de Habitatrictlijn bepaalt dat de lidstaten passende maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor die zones zijn aangewezen « voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben ».

Artikel 6, lid 3, van de Habitatrictlijn bepaalt onder meer dat elk project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied dat natuurlijke habitats en habitats van beschermde soorten huisvest, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor dat gebied, het voorwerp uitmaakt van een passende beoordeling van de gevolgen voor dat gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. De bevoegde nationale instanties geven slechts toestemming voor dat project nadat zij rekening hebben gehouden met de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het project het betrokken gebied niet zal aantasten.

B.54.2.1. Derhalve zou uit artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn kunnen worden afgeleid dat de beoordelingsplicht niet van toepassing is bij de hervergunning van bestaande exploitaties die niet te kwalificeren zijn als een fysieke ingreep op het leefmilieu, noch bij de omzetting van een milieuvergunning van bepaalde duur naar een omgevingsvergunning van onbepaalde duur aangezien die hervergunningen en omzettingen niet kunnen worden beschouwd als besluiten van de bevoegde instantie waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om een « project » in de zin van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn uit te voeren.

Het Hof van Justitie oordeelde evenwel bij zijn arrest van 14 januari 2016 (C-399/14, *Grüne Liga Sachsen e.a.*) :

« 37. [Artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn] legt een algemene beschermingsverplichting op die de vaststelling tot doel heeft van passende beschermingsmaatregelen waarmee verslechtingen en verstoringen kunnen worden voorkomen die gelet op de doelstellingen van deze richtlijn significante effecten zouden kunnen hebben. [...]

38. Wat projecten betreft die niet voldoen aan de vereisten van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, heeft het Hof reeds geoordeeld dat een verplichting van controle achteraf van de gevolgen van bestaande plannen of projecten voor het betrokken gebied kan worden gebaseerd op artikel 6, lid 2, van die richtlijn (zie in die zin arrest *Commissie/Verenigd Koninkrijk*, C-6/04, punten 57 en 58).

[...]

41. Evenwel zij in herinnering gebracht dat een activiteit slechts in overeenstemming is met artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn indien is gegarandeerd dat zij niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van deze richtlijn, met name de daarmee nagestreefde instandhoudingsdoelstellingen (arrest *Commissie/Spanje*, C-404/09, punt 126 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[...]

51. Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn bevat daarentegen geen enkel specifiek criterium voor de uitvoering van de op grond van die bepaling vast te stellen maatregelen.

52. Evenwel zij opgemerkt dat de bepalingen van artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn, gelet op de door deze richtlijn beoogde instandhoudingsdoelstellingen, als een coherent geheel moeten worden uitgelegd, en dat die bepalingen beogen natuurlijke habitats en habitats van soorten hetzelfde beschermingsniveau te garanderen (zie in die zin arresten *Sweetman e.a.*, C-258/11, punt 32, en *Briels e.a.*, C-521/12, punt 19).

53. Wanneer artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn een verplichting in het leven roept om de gevolgen voor het betrokken gebied van een plan of een project *ex post* te beoordelen, moet een dergelijke beoordeling de bevoegde autoriteit in staat stellen te waarborgen dat de uitvoering van dat plan of project niet zal resulteren in een verslechtering of in verstoringen die, gelet op de doelstellingen van die richtlijn, een significant effect kunnen hebben.

[...]

61. Hieruit volgt dat bij een ingevolge artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn noodzakelijk geworden procedure van beoordeling achteraf van een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied, rekening moet worden gehouden met alle elementen die bestaan ten tijde van de opnemings van dat gebied in de lijst van de GCB en met alle gevolgen voor dat gebied die zich na dat tijdstip hebben voorgedaan of kunnen voordoen als gevolg van de gedeeltelijke of volledige uitvoering van dat plan of project ».

B.54.2.2. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat de algemene beschermingsverplichting die vervat is in artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn ook geldt voor exploitaties die niet te kwalificeren zijn als een « project » in de zin van artikel 6, lid 3, van de voormelde richtlijn, en dat een recht om een bepaalde activiteit te mogen uitoefenen zonder beperking in de tijd en zonder dat bijkomende maatregelen ten aanzien van die exploitaties zouden kunnen worden genomen op gespannen voet kan staan met die bepaling, zelfs nadat toepassing is gemaakt van de procedure uit artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn.

B.54.3.1. Voor wat de hernieuwing van een omgevingsvergunning of van een gedeelte ervan, betreft, die voor een bepaalde duur is verleend, kan worden aangenomen dat de uitvoering van een passende beoordeling in voorkomend geval, namelijk wanneer het project in kwestie, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een speciale beschermingszone, nodig is teneinde aan de vergunningverlenende overheid de zekerheid te verschaffen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten, dan wel of voldaan zal kunnen worden aan de vereisten van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn.

Immers, de procedure voor het hernieuwen van een omgevingsvergunning voor bepaalde duur (artikel 70 van het Omgevingsvergunningsdecreet), betreft omgevingsvergunningen die, hoewel zij niet voorkomen in de in het Omgevingsvergunningsdecreet vervatte limitatieve



lijst, heel uitzonderlijk slechts voor een bepaalde duur kunnen worden verleend, om diverse redenen (artikel 68, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet).

Hoewel in het door het bestreden artikel 226 gewijzigde artikel 36*ter*, § 3, tweede lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu uitdrukkelijk wordt bepaald dat het uitvoeren van een passende beoordeling wel verplicht is indien de loutere hernieuwing van de vergunning of de omzetting van een milieuvergunning naar een omgevingsvergunning voor onbepaalde duur, betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu tot gevolg hebben, is die bepaling niet voldoende om tegemoet te komen aan de bovenvermelde eisen die door de rechtspraak van het Hof van Justitie zijn gesteld.

B.54.3.2. Nog specifiek voor wat de omzetting betreft, dient te worden opgemerkt dat de praktijk tot opmaak van de passende beoordelingen gaandeweg is gegroeid, waarbij zowel de kwantiteit als de kwaliteit doorheen de jaren zijn veranderd. Bovendien zijn de passende beoordelingen opgemaakt vanuit de optiek dat een milieuvergunning slechts twintig jaar geldig is en niet voor onbepaalde duur, zoals dat in de regel het geval zal zijn voor de omgevingsvergunning.

Bijgevolg is het niet redelijk verantwoord de scharnierdatum van 10 september 2002 in aanmerking te nemen als datum vanaf wanneer een milieuvergunning als bedoeld in artikel 390 van het Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 36*ter*, § 3, tweede lid, van het decreet van 21 oktober 1997, gewijzigd bij het bestreden decreet, wordt beschouwd als zijnde verleend voor onbepaalde duur, zonder op enige manier in een actualisatie te voorzien.

B.54.3.3. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie komt het aan de nationale rechter toe om, op basis van de gegevens waarover hij beschikt en die hij alleen kan beoordelen, na te gaan of een nieuwe beoordeling van een plan of een project dat gevolgen kan hebben voor een gebied van communautair belang de enige passende maatregel is in de zin van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn, ter voorkoming van de waarschijnlijkheid of het gevaar van een verslechtering van de kwaliteit van habitats of van verstoringen van soorten, die, gelet op de doelstellingen van die richtlijn, een significant effect kunnen hebben (HvJ, 14 januari 2016, C-399/14, *Grüne Liga Sachsen e.a.*, punt 45).

B.54.3.4. Aangezien een passende beoordeling overeenkomstig het Omgevingsvergunningsdecreet niet meer nodig is bij een loutere hernieuwing van de omgevingsvergunning of een omzetting krachtens artikel 390, die geen betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu vereisen, is artikel 36<sup>ter</sup>, § 3, tweede lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, zoals vervangen bij artikel 226 van het bestreden decreet, niet bestaanbaar met het recht van de Europese Unie.

B.54.4. Hetzelfde geldt niet voor artikel 4.3.2, §§ 1, 2 en 3, tweede lid, van het DABM, zoals vervangen bij artikel 155 van het bestreden decreet, nu uit de rechtspraak van het Hof van Justitie (HvJ, 28 februari 2008, C-2/07, *Abraham*, punt 23; HvJ, 17 maart 2011, C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, punt 20) kan worden afgeleid dat een loutere hernieuwing van een omgevingsvergunning of een omzetting krachtens artikel 390, die niet gepaard gaat met activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu vereisen, niet onder de verplichting tot uitvoering van een milieueffectbeoordeling valt. Voor zover de daaruit voortvloeiende vermindering van het beschermingsniveau als aanzienlijk zou worden beschouwd, wordt zulks verantwoord door de door de decreetgever in de parlementaire voorbereiding aangevoerde redenen van algemeen belang in zoverre zij betrekking hebben op de milieueffectbeoordeling (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, pp. 84 en 116-122) en is het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling tussen derden betrokken bij projecten die wel of niet aanleiding dienen te geven tot een dergelijke beoordeling, niet zonder redelijke verantwoording. Uit artikel 6 van het Verdrag van Aarhus vloeit evenmin voort dat zulk een beoordeling zou dienen plaats te vinden.

*Wat betreft het stilzwijgend positief advies en de delegatie aan de Vlaamse Regering voor het vaststellen van de adviestermijnen*

B.55. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6191 vorderen de vernietiging van de artikelen 26, 43, 61 en 336 van het Omgevingsvergunningsdecreet omdat die artikelen de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 2, 3, 6 en 9 het Verdrag van Aarhus, de beginselen van zorgvuldigheid en voorzorg, de formele en materiële motiveringsplicht, de beginselen van behoorlijk bestuur en artikel 191 van het VWEU zouden schenden, aangezien het niet verantwoord zou zijn dat « als geen advies wordt

uitgebracht binnen de vastgestelde termijn, [...] het advies [wordt] geacht gunstig te zijn ». Evenmin kan het, volgens de verzoekende partijen, worden aanvaard dat de Vlaamse Regering zelf de adviestermijnen bepaalt.

#### B.56.1. De bestreden artikelen bepalen :

« Art. 26. De Vlaamse Regering stelt de adviestermijnen vast en kan de elementen bepalen waarop de adviezen moeten ingaan.

Als geen advies wordt uitgebracht binnen de vastgestelde termijn, wordt het advies geacht gunstig te zijn ».

« Art. 43. De Vlaamse Regering stelt de adviestermijnen vast en kan de elementen bepalen waarop de adviezen moeten ingaan.

Als geen advies wordt uitgebracht binnen de vastgestelde termijn, wordt het advies geacht gunstig te zijn ».

« Art. 61. De Vlaamse Regering stelt de adviestermijnen vast en kan de elementen bepalen waarop de adviezen moeten ingaan.

Als geen advies wordt uitgebracht binnen de vastgestelde termijn, wordt het advies geacht gunstig te zijn ».

« Art. 336. In titel IV van [de VCRO], het laatst gewijzigd bij het decreet van 12 juli 2013, wordt hoofdstuk VII, dat bestaat uit artikel 4.7.1 tot en met 4.7.26/1, opgeheven ».

#### B.56.2. De decreetgever belast de Vlaamse Regering met het vaststellen van de adviestermijnen :

« Het omgevingsvergunningsdecreet bepaalt wel de gevolgen van het niet respecteren van de adviestermijn. Als geen advies wordt uitgebracht binnen de vastgestelde termijn, wordt het advies geacht gunstig te zijn. Volgens de regels van goed bestuur wordt de adviesinstantie geacht om tijdig advies uit te brengen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 39).

#### Met betrekking tot artikel 43, vermeldt de memorie van toelichting :

« Aangezien de beslissingstermijnen in de vereenvoudigde vergunningsprocedure ingrijpend korter zijn dan in de gewone vergunningsprocedure en het bovendien uit zijn aard om vrij eenvoudige aanvragen gaat, lijkt het hierbij aangewezen om de adviestermijn in deze procedure korter te houden dan de welbekende 30 dagen. Een adviestermijn van 15 of

20 dagen lijkt meer aangewezen om de bevoegde overheid toe te laten om weloverwogen en tijdige beslissingen te nemen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 44).

Voor wat artikel 61 betreft, werd geoordeeld dat de Vlaamse Regering kan opteren voor een differentiatie in adviestermijnen naar gelang van de kenmerken van het dossier. Er werd benadrukt dat met een laattijdig ongunstig advies toch rekening kan worden gehouden door de vergunningverlenende overheid in beroep (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 48).

Inzake artikel 336, werd opgemerkt dat de opheffing van de vergunningsprocedure in de VCRO het logische gevolg is van de integratie van de vergunningsprocedure in het Omgevingsvergunningsdecreet (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 133).

*1. De artikelen 2, 3, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus, de beginselen van zorgvuldigheid en voorzorg en artikel 191 van het VWEU*

B.57. Het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 6191 heeft betrekking op de mogelijke schending van het Verdrag van Aarhus; in het milieu- en stedenbouwrecht zou het van essentieel belang zijn, zowel voor de aanvrager van de vergunning als voor de betrokken derden, dat hun niet de dienst zou worden ontzegd die een gespecialiseerde overheid kan bieden door het verwachte advies te geven of een expliciete beslissing te nemen. De vaste rechtspraak van het Hof en die van het Hof van Justitie zouden bevestigen dat het stelsel van de stilzwijgende vergunningen niet verenigbaar zou zijn met de vereisten van de toepasselijke wetgeving. Voormelde vaststelling zou ook gelden voor de figuur van de stilzwijgend gunstig geachte adviezen. Immers, volgens de verzoekende partijen moeten de adviesinstellingen hun adviesopdracht op een degelijk onderbouwde wijze uitoefenen en aan hun adviezen het grootst mogelijke maatschappelijke draagvlak geven.

Bovendien heeft de decreetgever in andere bepalingen van het Omgevingsvergunningsdecreet gekozen voor de figuur van de stilzwijgende weigering, waardoor de decreetgever, zodra hij daarvoor heeft gekozen, niet in andere bepalingen zou kunnen opteren voor de figuur van het stilzwijgend gunstig verleende advies.

B.58.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het onderdeel van het middel onontvankelijk is, bij gebrek aan enige uiteenzetting. Immers, de verzoekende partijen zouden op geen enkele wijze aangeven op welke manier de verdrags- en Unierechtelijke bepalingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zouden zijn geschonden.

B.58.2. Aangezien de verzoekende partijen opwerpen dat de decreetgever een ongeoorloofde doelstelling nastreeft, omdat hij ervoor heeft gekozen « om zonder onderzoek, per hypothese toevertrouwd aan de deskundige adviesinstantie, te laten aannemen met een (juridische) fictie dat de te onderzoeken elementen geen probleem opleveren en zelfs een ‘gunstig advies’ krijgen », kan daaruit worden afgeleid dat de verzoekende partijen aanvoeren dat aan een welbepaalde categorie van personen ten onrechte en zonder redelijke verantwoording een grondrecht, te weten het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, zou worden ontzegd.

Ook de memorie van de Vlaamse Regering gaat in ondergeschikte orde uit van die interpretatie.

B.58.3. Nu de verzoekende partijen niet aangeven in welk opzicht de door hen vermelde bepalingen van het Verdrag van Aarhus en het VWEU, noch in welk opzicht de beginselen van zorgvuldigheid en voorzorg zouden zijn geschonden, is het onderdeel van het middel wat dat betreft niet ontvankelijk.

B.59.1. Het doel van de adviesverlening bij omgevingsvergunningsaanvragen is de vergunningverlenende overheid een stedenbouwkundige en milieutechnische onderbouwing te geven voor haar beslissingen met betrekking tot concrete vergunningsaanvragen. Evenwel zijn de uitgebrachte adviezen niet bindend voor de bevoegde overheid, waardoor zij slechts een voorbereidend onderdeel van de algehele besluitvorming zijn en op zich dus geen rechtsgevolgen hebben.

B.59.2. Het niet-tijdig verlenen van een advies ontslaat de vergunningverlenende overheid dus niet van haar verplichting om na te gaan of de vergunningsaanvraag in overeenstemming is met de decretale en reglementaire voorwaarden.

Immers, wanneer een beroep tot nietigverklaring gericht tegen een beslissing van de vergunningverlenende overheid waarbij een omgevingsvergunning wordt verleend, aanhangig wordt gemaakt bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, kan deze worden verzocht de wettigheid te onderzoeken van de voormelde beslissing van de vergunningverlenende overheid, in het bijzonder de verenigbaarheid ervan met titel IV van de VCRO en titel V van het DABM.

De omstandigheid dat het advies met toepassing van de bestreden bepalingen geacht wordt gunstig te zijn, ontslaat de vergunningverlenende overheid niet van de verplichting die vergunning uitdrukkelijk te motiveren met toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de relevante bepalingen van het Omgevingsvergunningsdecreet (onder meer de artikelen 33, 47 en 66) en belet de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet om, op basis van die uitdrukkelijke motivering, de vergunningsbeslissing en het administratief dossier, en rekening houdend met de eventuele opmerkingen van de partijen, na te gaan of die vergunningsbeslissing in overeenstemming is met de voorwaarden voor het verlenen van een omgevingsvergunning, zoals vastgesteld in het Omgevingsvergunningsdecreet, de VCRO, het DABM en de uitvoeringsbesluiten.

B.59.3. Hoewel andere oplossingen denkbaar zouden zijn geweest bij overschrijding van de voorgeschreven adviestermin, zoals bijvoorbeeld de voortzetting van de procedure zonder advies, heeft de decreetgever, met de wetgevingstechniek van de stilzwijgend gunstig geachte adviezen, geen ongeoorloofde doelstelling nagestreefd. De decreetgever beoogt, aan de hand van diverse procedurele vervaltermijnen, te komen tot een substantiële tijdswinst, waarbij de vervaltermijnen ertoe strekken duidelijkheid te scheppen voor de vergunningsaanvragers die daardoor zeker zijn dat hun aanvragen binnen de voorgeschreven termijnen zullen zijn afgewikkeld (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2334/1, p. 12).

Door te bepalen dat, wanneer geen advies wordt uitgebracht binnen de vastgestelde vervaltermijn, het advies wordt geacht gunstig te zijn, heeft de decreetgever beoogd aan het stilzitten van de adviserende instantie een « sanctie » te verbinden, waarvan in redelijkheid kan worden aangenomen dat zij ook een preventieve werking zal hebben.

B.59.4. Het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 6191 is niet gegrond.

## 2. De motiveringsplicht

B.60. Het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 6191 heeft, volgens de verzoekende partijen, betrekking op de vaststelling dat een stilzwijgend advies niet zou voldoen aan de vereisten van de motiveringsplicht, zodat het *in se* zou zijn aangetast door een onwettigheid, en dat die onwettigheid *ipso facto* zou moeten leiden tot de onwettigheid van de omgevingsvergunning. Zulks zou onbestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.61.1. Een advies dat niet is uitgebracht, kan niet formeel worden gemotiveerd; het kan om die reden dan ook niet als onwettig worden beschouwd. Zoals reeds is vermeld in B.59.2, ontslaat een stilzwijgend gunstig advies de vergunningverlenende overheid niet van haar verplichting om de beslissing over de vergunningsaanvraag formeel te motiveren.

B.61.2. Het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 6191 is niet gegrond.

## 3. De standstill-verplichting en het wettigheidsbeginsel van artikel 23 van de Grondwet

B.62. In het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 6191 voeren de verzoekende partijen aan dat het vastleggen van de adviestermijn een essentieel gegeven zou zijn dat door de decreetgever zelf zou dienen te worden bepaald. Voorheen was de adviestermijn wel door de decreetgever vastgelegd (artikel 4.7.16 van de VCRO).

B.63.1. Het feit dat de adviestermijn in de VCRO door de decreetgever zelf was vastgesteld, heeft niet tot gevolg dat de machtiging aan de Vlaamse Regering strijdig zou zijn met artikel 23 van de Grondwet.

Hoewel artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet de bevoegde wetgevers opdraagt om het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen, verzet die bepaling er zich geenszins tegen dat de decreetgever de Vlaamse Regering zou machtigen om maatregelen aan te nemen waarvan de decreetgever zelf het onderwerp aangeeft.

Overeenkomstig de bestreden artikelen van het Omgevingsvergunningsdecreet wordt de Vlaamse Regering belast met het vaststellen van de adviestermijnen en het aangeven van de elementen waarop de adviezen moeten ingaan. De decreetgever heeft zelf bepaald, rekening houdend met het onderscheid tussen de gewone vergunningsprocedure en de vereenvoudigde vergunningsprocedure, alsook met de graad van aanleg waarin de vergunningsaanvraag zich bevindt, wanneer diverse adviezen noodzakelijk zijn en wanneer de omgevingsvergunningscommissie een geïntegreerd advies dient te verlenen.

B.63.2. Het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 6191 is niet gegrond.



Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 226 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning;
- verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 6 oktober 2016.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

E. De Groot