
Advies

Over de codextrein

Advies over het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving

Datum van goedkeuring	15/09/2016
-----------------------	------------

Datum goedkeuring SALV	NVT
Datum goedkeuring SERV	NVT

Volgnummer	16 018
------------	---------

Coördinator + e-mailadres	Sandra Sliwa, sandra.sliwa@minaraad.be
---------------------------	--

Co-auteur + e-mailadres	Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be
-------------------------	--

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Procesbeschrijving.....	3
Dossierbeschrijving en aanbevelingen.....	4
1 Bij hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu	4
1.1 Beschrijving.....	4
1.2 Aanbevelingen	5
2 Bij hoofdstuk 6. Wijzigingen van de VCRO.....	6
2.1 Aanduiding van gebieden als watergevoelig open ruimtegebied met het oog op de bescherming van de belangen van het watersysteem (signaalgebieden)	6
3 Bij hoofdstuk 7. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.....	7
3.1 Wetgevingstechnische opmerking	7
3.2 Sanctionering van de niet-naleving van beslissingstermijnen.....	7
3.3 Digitale indiening aanvragen	9
3.4 Beperking van de toegang tot beroep tegen vergunningsbeslissingen	9
3.5 Wijzigingen aan de PAS	13

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	20 juli 2016
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw
Rechtsgrond van de adviesvraag	Artikel 11.2.1, §1, 4° DABM
Adviestermijn	60 dagen
Samenwerking	Geen
Overlegcommissie	Werkcommissie Strategie & Governance
Vergaderingen: soort + datum	25 augustus 2016, 1 september 2016, 8 september 2016

De Minaraad ontving op 20 juli 2016 een adviesvraag over het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving. De Minaraad gaat slechts in op die aspecten die tot de eigen kerntaak behoren en waarvan kan worden verwacht dat ze niet door de SARO worden behandeld.

Inzake de termijn staat de begeleidende brief van Vlaams Minister Joke Schauvliege 60 dagen toe na ontvangst van de adviesvraag.

Het dossier dat aan de adviesvraag was toegevoegd, bestond uit:

- Een beslissingsfiche (1 pagina);
- Een bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering (11 pagina's);
- Een tekst van het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (55 pagina's);
- Een memorie van toelichting (126 pagina's);
- Een begeleidende nota: weerslag op het personeelsbestand of de personeelsbudgetten (7 pagina's)
- Het voorwaardelijk akkoord van de minister van Begroting (2 pagina's).

Op 9 september 2016 hechtte de Vlaamse regering haar goedkeuring aan een aangepaste versie van het voorontwerp van decreet en de bijhorende memorie op basis van de resultaten van een technisch nazicht. Aangezien het aangepaste voorontwerp van decreet en de bijhorende memorie pas ter beschikking werden gesteld van de Minaraad nadat de uitnodiging voor de raadszitting was verzonden, is dit advies gebaseerd op het initiële voorontwerp van decreet en houdt het geen rekening met de resultaten van het technisch nazicht.

In voorliggend advies worden de door de Minaraad voor bespreking weerhouden wijzigingsvoorstellen omschreven en aansluitend worden er aanbevelingen of opmerkingen geformuleerd. Het beschrijvende deel wordt beperkt tot de wijzigingen die relevant zijn voor de vervolgens geformuleerde aanbevelingen. Hoofdstukken waarbij de Minaraad geen bedenkingen formuleert, komen niet voor het in het advies.

Dossierbeschrijving en aanbevelingen

1 Bij hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu

1.1 Beschrijving

- [1] De wijzigingen aan het Natuurdecreet hebben betrekking op de integratie van de vegetatievergunning in de omgevingsvergunning. De integratie van andere vergunningen in de omgevingsvergunning werd reeds aangekondigd in de memorie van toelichting bij het decreet omgevingsvergunning. De integratie van de socio-economische vergunning werd aangekondigd in het Vlaams regeerakkoord. Vanuit het streven naar een geïntegreerde vergunningverlening deed de Vlaamse regering ook de oefening voor andere bestaande vergunningen. Als gevolg daarvan wordt nu voorgesteld om de vegetatievergunning te integreren in de omgevingsvergunning.
- [2] Daartoe worden het Natuurdecreet en het decreet omgevingsvergunning gewijzigd. In artikel 2 van het Natuurdecreet wordt de definitie ingevoegd van een 'omgevingsvergunning voor het wijzigen van de vegetatie'. Verder worden onder meer artikel 9bis (vergunning voor het wijzigen van de vegetatie van permanente graslanden), artikel 13, §4 (vergunning voor het wijzigen van vegetatie of kleine landschapselementen), en artikel 13, §5 (vergunning voor het wijzigen van vegetatie of kleine landschapselementen in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden en het IVON) aangepast. Het betreft in deze gevallen telkens het vervangen van 'vergunning' door 'omgevingsvergunning voor het wijzigen van vegetatie'. Aan artikel 13 van het Natuurdecreet wordt een §8 toegevoegd waarin wordt bepaald dat het uitvoeren van vergunningsplichtige handelingen inzake wijziging van vegetatie of kleine landschapselementen zonder voorafgaandelijke omgevingsvergunning of in strijd met deze vergunning verboden is.
- [3] Ook het decreet omgevingsvergunning wordt gewijzigd in functie van de integratie van de vegetatievergunning. Het gaat onder meer om volgende wijzigingen. Artikel 84 van de codextrein bepaalt dat het decreet omgevingsvergunning voortaan ook moet bijdragen aan de doelstellingen vermeld in artikel 6 van het Natuurdecreet en dat het decreet omgevingsvergunning geen afbreuk doet aan de verplichtingen in het Natuurdecreet; artikel 85 bepaalt dat het decreet omgevingsvergunning van toepassing is op vergunningsplichtige vegetatiewijzigingen; artikel 106 bepaalt dat de leidend ambtenaar van het ANB in beroep kan gaan tegen beslissingen over vergunningsplichtige vegetatiewijzigingen; artikel 131 bepaalt dat een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden geldt als omgevingsvergunning voor het wijzigen van vegetatie als het advies van het ANB is gevraagd.

1.2 Aanbevelingen

[4] De integratie van de vegetatievergunning in de omgevingsvergunning is in principe louter een integratie van de procedures om te komen tot een meer integrale beoordeling van een project zonder dat er geraakt wordt aan de inhoudelijke regeling van de vegetatievergunning. De Minaraad gaat principieel akkoord met de integratie van de vegetatievergunning in de omgevingsvergunning, voor zover dit gebeurt onder volgende randvoorwaarden:

- In de huidige regeling kan een vegetatievergunning via een zeer eenvoudige procedure worden aangevraagd. De integratie van de vegetatievergunning in de omgevingsvergunning mag er niet toe leiden dat de procedure complexer wordt.
- Als een wijziging van vegetatie 'onlosmakelijk samenhangt' met vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen en/of de vergunningsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten, moet de vergunning voor deze activiteiten samen worden aangevraagd. Artikel 92 van de codextrein schrijft overigens een generieke koppelingsregeling in voor projecten met aspecten die vergunningsplichtig zijn op basis van meerdere van de in artikel 5 van het decreet genoemde decreten die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De vergunningen voor deze aspecten moeten dan samen aangevraagd worden.

Indien uit de stedenbouwkundige handeling of de vergunningsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten geen adviesbevoegdheid voor het ANB voortvloeit, mag naar aanleiding van de wijziging van de vegetatie de adviesbevoegdheid van het ANB niet uitgebreid worden naar de vergunningsplichtige stedenbouwkundige handeling en/of de vergunningsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten. De Minaraad vermoedt dat het de bedoeling van de Vlaamse regering is om de huidige praktijk te behouden, maar vindt hiervoor geen aanknopingspunt in de tekst van de codextrein. Om die reden beveelt de Minaraad aan dit te verduidelijken. Dezelfde redenering geldt voor de beroepsmogelijkheden van de leidend ambtenaar (zoals gewijzigd via artikel 106, 1° van de codextrein). Deze bepaling is op algemene wijze geformuleerd, maar moet volgens de Minaraad zo geïnterpreteerd worden dat de leidend ambtenaar van ANB alleen beroep kan aantekenen op grond van aspecten die betrekking hebben op de wijziging van de vegetatie.

- Momenteel overeenkomstig artikel 9 van het uitvoeringsbesluit bij het decreet Natuurbehoud op basis van een beheerplan een vrijstelling worden bekomen van de vegetatievergunningplicht. Ook na de integratie moet het mogelijk blijven op basis van een beheerplan een vrijstelling van de vergunningsplicht te bekomen.

2 Bij hoofdstuk 6. Wijzigingen van de VCRO

2.1 Aanduiding van gebieden als watergevoelig open ruimtegebied met het oog op de bescherming van de belangen van het watersysteem (signaalgebieden)

2.1.1 Beschrijving

- [5] Het betreft de invoering van een decretale verankering om een bewarend beleid te kunnen voeren met betrekking tot de signaalgebieden waarvoor de Vlaamse regering reeds een vervolgtrajec goedkeurde. Momenteel gebeurt dit op basis van een omzendbrief, maar er is nood aan een decretale verankering.
- [6] Artikel 70 van de codextrein voert een nieuwe afdeling in de VCRO in waarin het regime voor de aanduiding van gebieden als watergevoelig open ruimtegebied wordt geregeld. In titel V (Diverse bepalingen), hoofdstuk VI (Raakvlakken met sectorregelgeving) wordt een afdeling 3 ingevoegd met als titel 'Bijzondere bepalingen over het aanduiden van gebieden als watergevoelig open ruimtegebied met het oog op de bescherming van de belangen van het watersysteem'.
- [7] Artikel 71 van het ontwerpdecreet betreft de inhoudelijke uitwerking.
- §1 machtigt de Vlaamse regering om gebieden aan te duiden als watergevoelig open ruimtegebied.
 - §2 bevat de procedure tot aanduiding (inspraakprocedure analoog aan RUP's, vereiste adviezen, bekendmaking in Belgisch Staatsblad)
 - §3 regelt de gevolgen van de aanduiding
 - §6 regelt de procedure voor eigenaars van gronden die een vergoeding willen bekomen. Procedure is analoog aan de planschaderegeling, met dien verstande dat de vergoeding aangerekend wordt op het Rubiconfonds.

2.1.2 Aanbevelingen

- [8] De Minaraad stemt in met de voorstellen in de codextrein met betrekking tot de signaalgebieden omdat deze een invulling geven aan de aanbevelingen die aan bod kwamen in het gezamenlijke advies van Minaraad en SERV van juli 2011 over de watertoets (2011|032), onder de titels:

- Nood aan afstemming van het waterbeleid met het ruimtelijke ordeningsbeleid
- Voorzie integrale aanpak in prioritair aan te duiden gebieden
- Leg informatieplicht op bij verkoop in overstromingsgevoelig gebied
- Nood aan mechanismen voor schadevergoeding
- Voorzie schaderegeling en voorkom speculatie

De Minaraad gaat er ook van uit dat de decretale verankering – die door de raden overigens gevraagd werd met betrekking tot de informatieplicht – meer rechtszekerheid biedt aan alle betrokkenen.

3 Bij hoofdstuk 7. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning

3.1 Wetgevingstechnische opmerking

- [9] Via de codextrein worden opnieuw een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd aan het decreet omgevingsvergunning nog voor dit in werking is getreden. Vanuit het streven naar kwaliteitsvolle regelgeving moet volgens de Minaraad vermeden worden dat herhaaldelijk wijzigingen worden aangebracht aan een decreet dat nog niet in werking is getreden.

3.2 Sanctionering van de niet-naleving van beslissingstermijnen

3.2.1 Beschrijving

- [10] Het decreet omgevingsvergunning gaat uit van een stilzwijgende weigering. In het regeerakkoord wordt voorzien om de mogelijkheid van een *lex silencio* te onderzoeken. De *lex silencio positivo* wordt niet ingevoerd in het licht van het recht op toegang tot de rechter, Europeesrechtelijke regels inzake een verplichte voorafgaande beoordeling en het in overweging nemen van bezwaren van derden bij de besluitvorming en omdat dit strijdig is met de motiveringsplicht. In de praktijk zouden er zich slechts 0,27% stilzwijgende weigeringen voordoen.
- [11] Artikels 88-90 van de codextrein voeren in plaats daarvan een sanctiesysteem in voor het laten verstrijken van de beslissingstermijnen. Bij beslissingen waartegen nog administratief beroep mogelijk is, is het College van Burgemeester en Schepenen of de deputatie (in eerste aanleg) een eenmalige vergoeding verschuldigd (2500 euro in de vereenvoudigde procedure, 5000 in alle andere gevallen). Bij beslissingen waartegen alleen nog beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen open staat, is de Vlaamse regering/gewestelijke omgevingsambtenaar of de deputatie (in laatste aanleg) een dwangsom verschuldigd van 500 euro per dag (na 10 dagen bedraagt de dwangsom dus even veel als de eenmalige vergoeding). De vergunningsaanvrager of beroepsindienaar heeft 90 dagen tijd om de betaling te vragen. Als de leidend ambtenaar van een adviesinstantie beroep indient, komt de dwangsom toe aan het Omgevingsfonds (artikel 88 van de codextrein).
- [12] Als gevolg van de invoering van dit sanctiesysteem wordt de rapportering aan het Vlaams Parlement afgeschaft. De memorie verduidelijkt wat dit betreft dat elke burger nu immers zelf de voortgang van zijn dossier opvolgen.

3.2.2 Aanbeveling

- [13] De rapporteringsplicht aan het Vlaams Parlement is er gekomen op vraag van de strategische adviesraden.¹ De schrapping van de rapporteringsplicht aan het Vlaams

¹ In het advies van 6 juni 2013 over het voorontwerpdecreet omgevingsvergunning, zei de Minaraad hierover het volgende: "De Raad onderschrijft de keuze voor vervaltermijnen en een stilzwijgende weigering, maar vraagt om

Parlement betekent dat er geen globaal overzicht meer zal zijn van de mate waarin de beslissingstermijnen worden nageleefd. De Minaraad meent dat dergelijk globaal overzicht nuttige informatie kan opleveren in het kader van een evaluatie van de werking van het systeem van de omgevingsvergunning en vraagt dat deze rapporteringsplicht behouden blijft. Aangezien alle procedurestappen digitaal zullen verlopen via het Vlaams uitwisselingsplatform, zal de Vlaamse overheid die gegevens voor alle vergunningverleners overigens kunnen leveren op basis van haar uitwisselingsplatform.

- [14] In de huidige regeling is het zo dat als de bevoegde overheid in eerste aanleg niet tijdig beslist, een stilzwijgende weigering ontstaat waartegen de aanvrager in beroep kan gaan. De bevoegde overheid in eerste aanleg verliest dus haar beslisbevoegdheid. Als de Vlaamse regering daarbij een boete wil invoeren om een overheid die niet tijdig beslist te sanctioneren, moet deze overheid volgens de Minaraad nog een laatste termijn krijgen om een beslissing te nemen na een ingebrekestelling door de aanvrager.

Standpunt Voka, Unizo en Boerenbond bij paragraaf 14

Deze organisaties ondersteunen de vraag van de Minaraad om te voorzien dat alvorens een laattijdige beslissing gesanctioneerd wordt de overheid eerst nog een ingebrekestelling moet ontvangen waarna ze nog een termijn krijgt om een beslissing te nemen, niet. De beslissingstermijnen zijn immers voor iedereen klaar en duidelijk zodat een ingebrekestelling geen meerwaarde biedt. Integendeel, de aanvrager verplichten om eerst een ingebrekestelling te sturen, leidt tot een bijkomende administratieve last en kost en kan het perverse gevolg hebben dat overheden hierdoor “menen” dat hun beslissingstermijn loopt tot aan het ogenblik zij de ingebrekestelling van de aanvrager in ontvangst nemen.

- [15] De Minaraad stelt vast dat de voorziene dwangsom veel hoger is dan in Nederland.² De raad vraagt dan ook om de bedragen van de boetes en/of dwangsommen te verminderen.

Standpunt Voka, Unizo en Boerenbond bij paragraaf 15

Deze organisaties onderschrijven de stelling dat de boetebedragen te hoog zijn niet. De memorie van toelichting wijst op het beperkte aandeel stilzwijgende weigeringen. De invoering van een sanctioneringssysteem moet dat percentage nog verder terugdringen. Dit kan enkel als de bedragen voldoende hoog zijn. Worden deze bedragen verlaagd, dan mist de maatregel elk effect.

minstens een rapporteringsplicht in te voeren, zodat kan worden opgevolgd in hoeveel en in welke gevallen een vergunningverlenende overheid zich niet binnen de termijn uitspreekt waardoor de vergunning stilzwijgend geweigerd wordt.”

² Artikel 4 :17 Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat: “De dwangsom bedraagt de eerste veertien dagen € 20 per dag, de daaropvolgende veertien dagen € 30 per dag en de overige dagen € 40 per dag.”

3.3 Digitale indiening aanvragen

3.3.1 Beschrijving

[16] Artikel 91 van de codextrein machtigt de Vlaamse regering om de dossiers aan te duiden die digitaal ingediend moeten worden. Volgens de memorie van toelichting wordt hierbij in de eerste plaats gedacht aan complexe dossiers, dossiers waarbij professionelen betrokken zijn of dossiers die ingediend worden door instanties die verondersteld worden digitaal te werken met het uitwisselingsplatform.

3.3.2 Aanbevelingen

[17] Zoals in de memorie van toelichting terecht wordt opmerkt, zou het een te zware belasting zijn voor de bevoegde overheden als digitaal opgestelde aanvragen, beroepen of meldingen analoog ingediend zouden worden waarna de bevoegde overheden deze moeten inscannen en overtypen. Wie aanvragen, beroepen of meldingen gebruikelijk digitaal opmaakt, mag volgens de Minaraad daarom niet de mogelijkheid hebben om digitaal opgestelde dossiers uit te printen en de bevoegde overheid te belasten met het digitaliseren hiervan.

3.4 Beperking van de toegang tot beroep tegen vergunningsbeslissingen

3.4.1 Beschrijving

[18] In de huidige regeling kan het gebeuren dat een omwonende tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaar indient, maar na het afgeven van een vergunning alsnog beroep indient. Dit is volgens de Vlaamse regering onwenselijk. Daarom stelt de Vlaamse regering voor om artikel 53 van het decreet omgevingsvergunning zo te wijzigen dat wie geen bezwaar indient, verzaakt aan zijn beroepsmogelijkheid (artikel 106 van de codextrein). Dit geldt zowel voor de beroepsmogelijkheid bij de deputatie als bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

[19] Op dit uitgangspunt worden drie uitzonderingen voorzien: 1) de aanvraag is gewijzigd na het openbaar onderzoek, 2) het beroep is ingegeven door stedenbouwkundige voorwaarden of bijzondere milieuvoorwaarden, 3) een omwonende die in de onmogelijkheid was om tijdens het openbaar onderzoek zijn standpunt kenbaar te maken (een maand op vakantie, in het ziekenhuis, ...).

3.4.2 Aanbeveling

[20] Vanuit het perspectief van goed burgerschap is het inderdaad aangewezen dat burgers zo vroeg mogelijk in de procedure hun opmerkingen kenbaar maken en niet wachten om vervolgens in beroep te gaan en zo de procedure te vertragen. De Minaraad heeft echter een aantal kritische bedenkingen bij de voorgestelde regeling.

[21] De memorie van toelichting bij deze wijziging is volgens de Minaraad ontoereikend. De Vlaamse regering geeft enkel aan dat de huidige situatie “onwenselijk” is. Als motivatie

voor de voorgestelde wijziging wordt vervolgens louter verwezen naar het feit dat in Nederland een gelijkaardige regeling geldt.

[22] Het Verdrag van Aarhus legt minimumnormen vast inzake de toegang tot de rechter. Artikel 9, lid 2 van het Verdrag van Aarhus laat partijen de mogelijkheid om de toegang tot een rechterlijke herzieningsprocedure afhankelijk te maken van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang (in de Engelse tekst: “*exhaustion of administrative review procedures*”). De vraag rijst echter of het indienen van een bezwaar in het kader van een openbaar onderzoek beschouwd kan worden als een “bestuursrechtelijke beroepsgang”. De Vlaamse regering motiveert de beperking van het beroep tot bezwaarindieners enkel door het feit dat in Nederland een gelijkaardige regeling geldt. De Minaraad stelt echter vast dat de bezwaarprocedure in Nederland niet zomaar gelijkgesteld kan worden met de regeling in Vlaanderen. Zo voorziet artikel 3:15 van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht (Awb) bijvoorbeeld dat een bezwaar wordt ingediend op een ontwerp van *besluit* terwijl het decreet omgevingsvergunning bepaalt dat een openbaar onderzoek wordt georganiseerd over de vergunningsaanvraag. Om deze redenen vraagt de Minaraad om te onderzoeken of de beperking van de beroepsmogelijkheden wel verenigbaar is met het Verdrag van Aarhus.

[23] De voorgestelde beperking van de beroepsmogelijkheid moet niet alleen verenigbaar zijn met het Verdrag van Aarhus, maar moet ook beoordeeld worden in het licht van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, waarin het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt gewaarborgd. Volgens het Grondwettelijk Hof houdt deze bepaling een *standstill*-verplichting in. Dit betekent dat een bestaand beschermingsniveau niet aanzienlijk mag worden verminderd zonder dat daarvoor redenen van algemeen belang voorhanden zijn. De Minaraad vraagt aan de Vlaamse regering om in de memorie toe te lichten waarom de voorgestelde beperking geen aanzienlijke vermindering inhoudt van het bestaande beschermingsniveau, of welke redenen van algemeen belang een vermindering rechtvaardigen.

[24] De Minaraad vraagt om het dossier niet alleen juridisch te bekijken, maar om ook de afweging te maken vanuit de ‘*good governance*’-optiek. Vergunningsprocedures leiden idealiter via een transparant proces en op basis van kwalitatieve informatie tot degelijke beslissingen die een ruim draagvlak hebben. Er dient te worden vermeden dat vergunningsprocedures dusdanig ingeperkt worden dat ze hun *governance*-doelstellingen niet meer bereiken, wat het risico verhoogt dat men lokaal met onopgeloste tegenstellingen blijft zitten rond een dossier.

[25] *Standpunt Landelijk Vlaanderen bij artikel 106 van de codextrein*

Landelijk Vlaanderen is van mening dat de derde uitzonderingsgrond zoals voorzien in artikel 106 van de codextrein, zijnde dat het betrokken publiek aantoonbaar is dat het door specifieke omstandigheden in de onmogelijkheid was om een standpunt, opmerking of bezwaar in te dienen tijdens het openbaar onderzoek, ook de situatie moet omvatten waarin de rechtspersoon wijzigt na het openbaar onderzoek. In de memorie van toelichting wordt nu enkel verwezen naar de mogelijkheid dat een persoon een

aanpalend pand heeft gekocht of gehuurd na het openbaar onderzoek, maar voor de beslissing. Hier moet volgens Landelijk Vlaanderen aan toegevoegd worden dat als na het openbaar onderzoek, maar voor de beslissing de rechtspersoon wijzigt, bijvoorbeeld in het geval van het einde van een vruchtgebruik of erfopvolging, de nieuwe rechtspersoon wel nog in beroep kan gaan.

[26] *Standpunt VVSG bij artikel 106 van de codextrein*

Wat betreft de beperking van de toegang tot het georganiseerd administratief beroep is een alternatieve mogelijkheid om, in plaats van de kring van beroepsgerechtigden te beperken, het beroep alleen open te stellen als de beslissing in eerste aanleg juridisch niet correct is. Met andere woorden om een administratief beroep alleen toe te laten als in het beroepsschrift wettigheidsbezwaren worden ingeroepen. Hiertoe zou artikel 63 van het decreet omgevingsvergunning gewijzigd kunnen worden als volgt: *“De bevoegde overheid, vermeld in artikel 52, onderzoekt de wettigheid van de bestreden beslissing. Als de bestreden beslissing onwettig is, dan onderzoekt zij de vergunningsaanvraag in haar totaliteit.”*

[27] *Standpunt Boerenbond, Voka en Unizo bij artikel 106 van de codextrein*

Deze organisaties ondersteunen het voorstel waarmee het recht om te procederen in beginsel slechts toekomt aan de belanghebbende die daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen. Hiermee wordt een efficiënte geschillenbeslechting bevorderd. Er wordt immers voorkomen dat belanghebbenden pas in een latere procedurele fase met hun bezwaren komen.

Het voorstel lijkt ook in regel te zijn met het Verdrag van Aarhus. Conform artikel 6, tweede lid, van het verdrag moet het betrokken publiek bij de openbare bekendmaking of, indien van toepassing, individueel, vroegtijdig in een milieubesluitvormingsprocedure, en op adequate en doeltreffende wijze, worden geïnformeerd over – onder andere – de voorgestelde activiteit, de aanvraag en de aard van mogelijke besluiten of het ontwerpbesluit. Hieraan komt Vlaanderen tegemoet doordat de burger tijdens het openbaar onderzoek inzage krijgt in het volledige aanvraagdossier, inclusief de verleende adviezen. Artikel 9, lid 2 van het Verdrag van Aarhus laat de verdragspartijen de mogelijkheid om de toegang tot een rechterlijke herzieningsprocedure afhankelijk te maken van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang. Wanneer de rechtsonderhorige met andere woorden geen bezwaar aantekent tegen de vergunningsaanvraag, mag daaruit worden afgeleid dat de belanghebbende instemt met de aanvraag. Tekent de belanghebbende geen bezwaar aan, mag er redelijkerwijs vanuit worden gegaan dat hij/zij heeft afgezien van het recht om later beroep aan te tekenen tegen de vergunningsbeslissing.

Om te vermijden dat deze regeling eenvoudig omzeild wordt door een pro forma bezwaar, pleiten deze organisaties ervoor dat het bezwaar de inhoudelijke motieven moet bevatten op grond waarvan bezwaar wordt aangetekend. Het is voor de bevoegde overheid immers quasi onmogelijk rekening te houden met een pro forma bezwaar. Indien de motieven die aan de grondslag van het bezwaar liggen niet gekend zijn, kan de

bevoegde overheid in haar beslissing noch tegemoet komen aan het bezwaar, noch het bezwaar weerleggen.

In beroep kan een belanghebbende aldus geen bezwaren inroepen die hij niet eerder formuleerde, tenzij dit laatste hem redelijkerwijs niet kan worden verweten. Wat de beroepsprocedure voor de bestuurlijke rechter betreft, menen deze organisaties dat het beroepschrift moet beantwoorden aan de zogenaamde relativiteitsvereiste, naar Nederlands model. Dit houdt in dat de geschonden norm bescherming dient te bieden aan degene die zich op de norm beroept. Biedt de geschonden norm deze bescherming niet aan degene die zich erop beroept, dan kan hier geen succesvol beroep op worden gedaan.

De Minaraad vraagt aan de Vlaamse regering om in de memorie van toelichting toe te lichten waarom de voorgestelde wijziging niet strijdig is met het *standstill*-beginsel. De Minaraad geeft zelf geen indicatie van de punten waar er van een schending sprake zou kunnen zijn. Volgens deze organisaties vereist het *standstill*-beginsel een genuanceerde benadering.

- (1) Zo moet in de eerste plaats onderzocht worden of de nieuwe regeling geen gelijkwaardig niveau van bescherming biedt. Het *standstill*-beginsel strekt immers niet zo ver dat bestaande maatregelen die het leefmilieu beschermen niet gewijzigd of vervangen zouden mogen worden. *In casu* wordt van de burger verwacht dat hij tijdens het openbaar onderzoek zijn gemotiveerde motieven kenbaar maakt zodat de bevoegde overheid daar bij haar beslissing rekening mee kan houden. Indien ze dat, volgens de bezwaarindiener, in onvoldoende mate doet, kan hij zich wenden tot de bevoegde beroepsinstantie.
- (2) Verder vereist een correcte toepassing van het *standstill*-beginsel ook dat de nieuwe regel, indien die niet gelijkwaardig is, het beschermingsniveau doet dalen zonder dat hiervoor redenen van algemeen belang bestaan. Hierbij merken deze organisaties op dat aangetoond moet worden dat de daling van het beschermingsniveau aanzienlijk is en niet gerechtvaardigd kan worden vanuit het algemeen belang. *In casu* wordt van de burger enkel verwacht dat als hij bezwaren heeft tegen een bepaald project, hij die bezwaren kenbaar maakt in het openbaar onderzoek. Op die manier heeft de bevoegde overheid kennis van de bezwaren en kan ze er in haar beslissing rekening mee houden. Nadien beschikt de burger wel degelijk nog over de nodige rechtsbescherming. Zelfs als geoordeeld zou worden dat er sprake is van een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau, *quod non*, dan kan ze zelfs nog gemotiveerd worden vanuit het algemeen belang, namelijk de proceseconomische winst die geboekt kan worden en de stimulans die gecreëerd wordt om bezwaren zo vroeg mogelijk in het beslissingstraject kenbaar te maken zodat de bevoegde overheid er rekening mee kan houden bij haar beslissing.

3.5 Wijzigingen aan de PAS

3.5.1 Beschrijving

- [28] Huidig artikel 390/1 van het decreet omgevingsvergunning bepaalt dat: *“De vergunningstermijn van een milieuvergunning verleend voor de exploitatie van een inrichting met een stikstofdepositie, die overeenkomstig artikel 388, § 1, verstrekt voor 31 december 2018, wordt verlengd tot uiterlijk 31 december 2018, mits voldaan wordt aan paragraaf 2, tenzij bij het ontbreken van een operationele programmatische aanpak stikstofdeposities deze laatste datum wordt vervangen door een latere datum die wordt vastgesteld door de Vlaamse Regering.”* Artikel 138 van de codextrein wijzigt artikel 390/1 van het decreet omgevingsvergunning en bepaalt dat de vergunningstermijn die verstrekt voor 31 december 2019 verlengd kan worden tot uiterlijk 31 december 2019.
- [29] Artikel 139 van de codextrein voert een zogenaamd uitdoofbeleid in voor de exploitanten die het instrument ‘tijdelijke verlenging van vergunningen met een beperkte duur’ willen toepassen. Dit in het kader van het herstructureringsprogramma voor de groep van bedrijven die meer dan 50% bijdragen aan de kritische depositiewaarde van een habitat. Het komt erop neer dat deze bedrijven zeven jaar verder kunnen exploiteren onder een aantal voorwaarden.

3.5.2 Aanbeveling

- [30] *Standpunt BBL en Natuurpunt bij artikel 138 en 139 van de codextrein*

Deze organisaties vragen om artikel 138 en 139 van de codextrein te schrappen. Deze organisaties zijn tegen het decretaal verlengen van vergunningen zoals hier gebeurt omdat het de rechtszekerheid van de verleende vergunningen zwaar hypothekeert. Deze organisaties willen een oplossing voor socio-economische knelpunten die duurzaam is en in lijn met de Habitatrictlijn en andere wetgeving.

Specifiek wat betreft artikel 138, is het de tweede keer dat de Vlaamse regering de einddatum van de decretale verlenging naar achter schuift.³ Artikel 390/1 van het decreet omgevingsvergunning bevat bovendien het voorbehoud dat deze einddatum nog verschoven kan worden. De einddatum wordt dus een tweede keer aangepast en gezien het voorbehoud is het aannemelijk dat dit in de toekomst nog zal gebeuren.

Voor beide artikels zijn onderstaande bedenkingen van toepassing:

- Voor beide artikels geldt dat deze ingrepen kaderen in een context waarin geen toetsing van impact voorzien is, geen milderende of compenserende maatregelen, geen hand-aan-de-kraan instrument en geen monitoring is ingesteld. Er is immers geen VPAS noch PAS op dit moment, die het kader zou kunnen vormen voor dergelijke bepalingen.

³ Dit gebeurde al eens via het decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie 2015.

Voorliggende artikels brengen daarom de *standstill* in stikstofdepositie en in natuurkwaliteit, zoals beoogd door de overgangsfase én artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn, in gevaar. Daardoor wordt hoogstwaarschijnlijk ook een hypotheek gelegd op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Artikel 138 en 139 van de codextrein zijn bijgevolg in strijd met artikel 6, lid 1 en artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn.

Dat deze impact reëel is, zou men kunnen afleiden uit de beslissing van de Vlaamse regering van 4 april 2013 (bijlage 0. PAS) waarin gesteld wordt dat de extra uitstoot door vergunningen die verleend worden aan bedrijven met een impact <3% van de kritische depositiewaarde (KDW) in theorie gecompenseerd wordt door de reductie in uitstoot bij bedrijven met een impact >3% KDW. Aangezien deze vergunningen nu worden verlengd, is er geen reductie en is het aannemelijk dat de uitstoot zal toenemen.

- Deze bepalingen omzeilen, ten tweede, actief en bewust de passende beoordelingsplicht en de plicht van een vergunningverlenende overheid om een vergunning te weigeren als blijkt dat er kans is op betekenisvolle aantasting (artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn en artikel 36ter van het Natuurdecreet).
- Bovendien geldt er een aktenaam die niet geweigerd kan worden en zonder beroepsmogelijkheid. De Raad van State stelde in zijn advies over de vorige wijziging van dit artikel (advies 57.436/1/3 van 20 mei 2015 over het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie) reeds de rechtsbescherming in vraag: *“De vraag blijft niettemin of in enige vorm van rechtsbescherming wordt voorzien met betrekking tot de vaststelling van het eindresultaat van de depositiescan dat blijkbaar determinerend is voor het verlengen van de vergunningstermijn en of, indien dat niet het geval is, niet alsnog in dergelijke rechtsbescherming moet worden voorzien.”*

Wat betreft de procedure, oordeelde de Raad van State in datzelfde advies dat er een bevoegdheidsoverschrijding aan de orde is: *“Kan de vaststelling van het materieel toepassingsgebied van een decretale regeling niet zonder meer aan de Vlaamse Regering worden overgelaten, dan kan deze laatste a fortiori niet de bevoegdheid delegeren aan een minister om aan het betrokken decreetaal toepassingsgebied nadere invulling te geven door middel van een omzendbrief, laat staan om daarin regels op te nemen die moeten toelaten te bepalen of het gaat om een “inrichting met een stikstofdepositie” in de zin van het ontworpen artikel 45ter, § 2, tweede lid, van het decreet van 28 juni 1985.”*

- Ten vierde wordt niet getoetst aan het gehele SBZ gebied, maar enkel aan de kaart van de voorlopige zoekzones die niet opgemaakt zijn volgens de bepalingen van het instandhoudingsbesluit van 20 juni 2014. Hierdoor komt opnieuw de rechtszekerheid in gedrang.

[31] *Standpunt Boerenbond, Voka en Unizo bij artikel 138 en 139 van de codextrein*

Wat artikel 138 van de codextrein betreft, merken deze organisaties op dat de datum van 31 december 2019 vandaag reeds opgenomen is in artikel 45ter, §2 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning. De wijziging die hier voorligt, betreft dus een louter legistische wijziging om de bepalingen uit het decreet betreffende de milieuvergunning af te stemmen op de bepalingen in het decreet betreffende de omgevingsvergunning. Indien zij na 31 december 2019 verder wensen te exploiteren, dienen zij zich te conformeren naar het dan geldende beoordelingskader. Specifiek voor veehouderijen die hun activiteiten moeten stopzetten, biedt dit artikel aan deze veehouderijen de mogelijkheid verder te exploiteren terwijl via het flankerend beleid gezocht wordt naar duurzame oplossingen.

Wat artikel 139 van de codextrein betreft, merken deze organisaties op dat dit artikel wordt ingevoegd ter uitvoering van het flankerend beleid voor de bedrijven die minstens 50% bijdragen aan een kritische habitatcel. Dit flankerend beleid werd door de Vlaamse regering, als inrichtingsnota, goedgekeurd op 30 januari 2015. Uit de inrichtingsnota blijkt dat deze maatregel het draagvlak voor het herstructureringsbeleid sterk kan verhogen, vooral als de getroffen landbouwer een korte professionele toekomstverwachting heeft, doch langer dan de huidige vergunning. De voorgestelde rekening heeft een beperkt toepassingsgebied. Zo is een maximale verlenging met zeven jaar maar mogelijk als:

- 1° de exploitant op het moment van het verstrijken van de verlengde termijn 65 jaar is of ouder;
- 2° de exploitant uitdrukkelijk aangeeft de inrichting na het verstrijken van de verlengde termijn stop te zetten;
- 3° de exploitatie gedurende de termijn van verlenging geen bijkomende stikstofemissies uitstoot;
- 4° op het einde van de verlengde vergunning enkel nog beroep gedaan kan worden op de maatregelen bedrijfsbeëindiging, koopplicht of erfdienstbaarheid.

Deze regeling geeft de getroffen landbouwers de mogelijkheid hun beroeps carrière te beëindigen waarbij gegarandeerd wordt dat de inrichting haar activiteiten zal stopzetten. In vele gevallen zal de kostprijs van het flankerend beleid voor de overheid dan ook lager zijn.

Wat de grond van de zaak betreft, beklemtonen deze organisaties dat deze artikels in de eerste plaats bekeken moeten worden in het perspectief van de ontwikkeling van een Programmatische Aanpak Stikstof. Met deze decretale initiatieven wil de Vlaamse regering inrichtingen met een stikstofdepositie de mogelijkheid bieden nog gedurende een beperkte periode onder dezelfde voorwaarden verder te exploiteren. Ondertussen zal er meer duidelijkheid komen over de inspanningen die de Programmatische Aanpak Stikstof vereist. Deze inspanningen vergen vaak aanzienlijke investeringen die deze inrichtingen moeten leveren om nog verder te kunnen exploiteren of zich toekomstgericht te kunnen ontwikkelen.

Deze organisaties beklemtonen dat deze wijziging op geen enkele manier het bereiken van de Europese natuurdoelstellingen hypothekeert. Ze biedt de betreffende inrichtingen enkel de nodige tijd om te onderzoeken of, en zo ja op welke wijze, zij hun activiteiten kunnen bijsturen, gegeven de gewijzigde context. Dit is belangrijk voor de rechtszekerheid en de creatie van een stabiel ondernemings- en investeringsklimaat.

Ten slotte menen deze organisaties dat deze beperkte verlenging van de vergunning wel degelijk juridisch te verantwoorden is en in overeenstemming is met de bepalingen van de Habitatrichtlijn. Deze regeling kan daarenboven ook gezien worden als een concretisering van artikel 2, lid 3 van de Habitatrichtlijn waarin expliciet gesteld wordt dat de op grond van Habitatrichtlijn genomen maatregelen rekening houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. De beperkte verlenging van deze vergunningen leidt immers niet tot een bijkomende belasting van de speciale beschermingszones. Integendeel, op termijn zullen de piekbelastingen die dergelijke bedrijven kunnen veroorzaken verdwijnen. Via de fasering wordt enkel getracht de zware sociale en economische gevolgen enigszins te milderen.