

GRONDWETTELIJK HOF

[2016/205177]

Uittreksel uit arrest nr. 125/2016 van 6 oktober 2016

Rolnummers : 6187, 6190 en 6191

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.

(...)

II. *In rechte*

(...)

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 Omgevingsvergunningendeceet) en van het Milieuvergunningendeceet (artikel 386 van het Omgevingsvergunningendeceet) (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 milieurichtlijnen (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 beroepsindieners 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 beroepsindieners 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^o, 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 beroepsindieners 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^o, 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^o, van het Omgevingsvergunningsdecreet). Als leden van het betrokken publiek beroep instellen tegen de in eerste administratieve aanleg genomen beslissing, zijn die personen de beroepsindieners, 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 omgevingsvergunningcommissies 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 Milieuvergunningdecreet 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^o, 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 vergunningstelsel inzake stedenbouw en milieu. Zij verbiedt maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 4^o, 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 beroepsindienaar gehoord door de omgevingsvergunningcommissie of door de bevoegde overheid indien zij daartoe een verzoek indienen. De vergunningsaanvrager en de beroepsindienaar 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 Omgevingsvergunningdecreet 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 Omgevingsvergunningdecreet), 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 Omgevingsvergunningdecreet 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^o, 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 Omgevingsvergunningdecreet in een initiatiefrecht voor het betrokken publiek om een procedure tot wijziging of aanvulling van de milieuvoorwaarden 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 Omgevingsvergunningdecreet).

Hoewel de hervergunningsprocedure waarin is voorzien in het Milieuvergunningdecreet wegvalt in het kader van het Omgevingsvergunningdecreet, 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^o, 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 Omgevingsvergunningdecreet) en van het Milieuvergunningdecreet (artikel 386 van het Omgevingsvergunningdecreet)

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 Milieuvergunningdecreet 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^o, 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^o honderdtwintig dagen als de aanvraag in eerste administratieve aanleg overeenkomstig de gewone vergunningsprocedure behandeld werd;

2^o 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^o als met toepassing van artikel 64, derde lid, een openbaar onderzoek georganiseerd wordt;

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

3^o 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 beroepsindieners 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 beroepsindieners 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^o de deputatie als het college van burgemeester en schepenen in eerste administratieve aanleg de bevoegde overheid was;

2^o 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^o, 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 aktenamen 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^o 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 bestuursrechtscolleges » (*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 krachten 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, zodat 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 Omgevingsvergunningdecreet. 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 Omgevingsvergunningdecreet), waardoor het noodzakelijk is om binnen een redelijke vervalt termijn een definitieve beslissing te bewerkstelligen over het ingestelde administratief beroep.

Een belangrijke krachtlijn van het Omgevingsvergunningdecreet 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 Omgevingsvergunningdecreet), 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 vervalttermijnen dienen de in het milieu- en stedenbouwwrecht 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 devolutive 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 devolutive 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 vergunningsaanvragen 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-persoon 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 vervalttermijn, 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 2011 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 dienstactiviteit ». 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 milieuriichtlijnen 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 rechtcollege 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°, van de Grondwet, van artikel 7*bis* 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° op verzoek van de vergunningsaanvrager;

2° 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 onontvankelijkheidsvoorwaarden 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 milieuvoorwaarden 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 milieuvoorwaarden 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 milieuvoorwaarden 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 milieuvoorwaarden.

§ 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 milieuvoorwaarden 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 milieuvoorwaarden;

- 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 milieuvoorwaarden.

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 milieuvoorwaarden, 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 milieuvoorwaarden 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 basiskennmerken 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 VLAREM 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 milieuvoorwaarden te wijzigen of aan te vullen. Die bijstelling van de milieuvoorwaarden 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 milieuvoorwaarden 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 milieuvoorwaarden 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 milieuvoorwaarden 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 milieuvoorwaarden 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 milieuvoorwaarden 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 richtlijn bepalingen 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 wetgevend 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 handhavingmaatregelen, 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 Omgevingsvergunningsdecreet ingevoegd in het DABM, en betreft een evaluatiesysteem, waardoor men in voorkomend geval kan komen tot een bijstelling van de in de omgevingsvergunning opgelegde milieuvoorwaarden.

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 milieuvoorwaarden 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 uitvoeringsraad 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 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, 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 milieuvoorwaarden 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^o, 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: 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 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 aantoonde 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 Omgevingsvergunningendecreet, 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 meegegeeld 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 milieuvoorwaarden 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 aanzien.

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 36ter 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 de 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 36ter, § 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^o tot 4^o, van het Omgevingsvergunningsdecreet).

« De datum van 10 september 2002 komt overeen met de datum waarop de passende beoordeling (artikel 36ter 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^o, 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 Habitatrictlijn 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 Habitatrictlijn 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 Habitatrictlijn] 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 opname 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 36ter, § 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 36ter, § 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 36ter, § 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 stedenbouwwrecht 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 onvankelijk.

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 adviestertermijn, 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 adviestertermijn een essentieel gegeven zou zijn dat door de decreetgever zelf zou dienen te worden bepaald. Voorheen was de adviestertermijn wel door de decreetgever vastgelegd (artikel 4.7.16 van de VCRO).

B.63.1. Het feit dat de adviestertermijn 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^o, 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 adviestertermijnen 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,
F. Meererschaut

De voorzitter,
E. De Groot