



Vlaams
Parlement

stuk **2334** (2013-2014) – Nr. 9
ingediend op 22 april 2014 (2013-2014)

Ontwerp van decreet

betreffende de omgevingsvergunning

Amendementen

voorgesteld na indiening van het verslag

Stukken in het dossier:

- 2334** (2013-2014) – Nr. 1: Ontwerp van decreet
– Nr. 2 t.e.m. 4: Amendementen
– Nr. 5: Verslag over hoorzittingen
– Nr. 6 en 7: Amendementen
– Nr. 8: Verslag

verzendcode: LEE

AMENDEMENT Nr. 67

voorgesteld door de heer Dirk Van Mechelen, mevrouw Mercedes Van Volcem, de heer Karlos Callens, mevrouw Gwenny De Vroe en de heer Bart Tommelein na indiening van het verslag

Artikel 32**Een paragraaf 5 toevoegen, die luidt als volgt:**

“§5. Een termijnoverschrijding wordt in afwijking van §4, eerste lid, gelijkgesteld met de afgifte van de omgevingsvergunning voor het ingediende dossier, indien voldaan is aan een van volgende voorwaarden:

- 1° bij de vergunningsaanvraag moeten geen milieudocumenten worden gevoegd;*
- 2° de bevoegde instantie heeft voorafgaand of lopende de vergunningsaanvraag een gunstige beoordeling verleend ten aanzien van de voorgeschreven milieudocumenten en het project behoort niet tot de categorieën waarvoor overeenkomstig artikel 4.3.2, §1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid een milieueffectrapport moet worden opgesteld.*

Indien bij of krachtens de wet of het decreet steeds bepaalde voorschriften worden opgenomen in een omgevingsvergunning, dan maken deze van rechtswege deel uit van de stilzwijgende omgevingsvergunning, vermeld in het eerste lid.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt verstaan onder:

- 1° milieudocumenten: een project-m.e.r.-screeningsnota, een milieueffectrapport, een omgevingsveiligheidsrapport, een passende beoordeling;*
- 2° gunstige beoordeling: een beslissing dat geen milieueffectrapport moet worden opgesteld, een goedkeuring van een milieueffectrapport of een omgevingsveiligheidsrapport, een advies waarin geoordeeld wordt dat de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken.”.*

VERANTWOORDING**Algemeen**

De Nederlandse wet ‘algemene bepalingen omgevingsrecht’ bepaalt dat het verstrijken voor het beslissen op een aanvraag om omgevingsvergunning (acht weken, verlengbaar tot veertien weken) resulteert in een van rechtswege verleende omgevingsvergunning (in het jargon: de ‘lex silencio positivo’).

Ook de Franse ‘code de l’urbanisme’ gaat uit van het principe van een stilzwijgende vergunning bij stilzitten door de overheid. Enkel in uitdrukkelijk bepaalde gevallen kan géén stilzwijgende vergunning worden verkregen. Article L424-2 van de code de l’urbanisme stelt:

“Le permis est tacitement accordé si aucune décision n’est notifiée au demandeur à l’issue du délai d’instruction.

Un décret en Conseil d’Etat précise les cas dans lesquels un permis tacite ne peut être acquis.”.

De rechtsleer schrijft:

“Het stilzitten van het bestuur op een verzoek van een burger of van een overheid tot het verkrijgen van dergelijke ‘toelating’, heeft tot gevolg dat de uitoefening van fundamentele rechten zoals het eigendomsrecht, de vrijheid van handel en de vrijheid of de autonome beslissingsbevoegdheid van gedecentraliseerde besturen, worden beperkt of zelfs verlamd. De wetgever kan de rechtzoekende echter helpen door, bij stilzitten van het bestuur, positieve gevolgen te hechten aan zijn verzoek, in die zin dat de gevraagde toelating wordt geacht verleend te zijn of niet langer nodig is.

[...]

Het oogmerk van deze bepalingen is de preventie en sanctionering van het stilzitten van het bestuur via een liberalisering van de administratieve procedure ten voordele van de rechtzoekende.

Preventief wil men de traagheid van het bestuur tegengaan door de overheid te verplichten, op straf van bevoegdheidsverlies, binnen een bepaalde termijn een verplichting te nemen.

Repressief sanctioneert men het stilzitten van het bestuur door de aanvrager datgene te verschaffen waar hij om vroeg en het bestuur te verbieden een negatieve beslissing te nemen.

Aldus wordt de procedure voor de rechtzoekende vereenvoudigd en versneld en wordt vermeden dat hij moet procederen bij het uitblijven van een beslissing.”.

(I. OPDEBEEK, Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur, Brugge, die Keure, 1992, 167)

De techniek van dergelijke stilzwijgende vergunning vormt een tegenwicht voor de steeds groter wordende overheidsinterventie en de toename van het aantal administratieve verplichtingen.

De techniek komt de facto neer op een vorm van ‘aangifte’ waarbij het aan een geïnformeerd en onpartijdig overheidsgezag toekomt om in te grijpen wanneer de voorgenomen activiteit het maatschappelijk functioneren – de goede ruimtelijke ordening, de bescherming van het leefmilieu, het stadsweefsel enzovoort – belemmert. Bij gebrek aan interesse van het overheidsgezag om tijdig op te treden, mag men er redelijkerwijs van uitgaan dat van dergelijke belemmering geen sprake is.

Het procedé kan worden ingepast in het subsidiariteitsdenken waarbij aan de niet-statelijke sferen van het individu en de niet-statelijke samenwerkingsverbanden (bedrijf, wetenschap enzovoort) een fundamentele handelvrijheid toekomt en het competentiegebied van de statelijke rechtsmacht gedefinieerd en afgegrensd wordt.

Om die redenen beoogt het amendement de invoering van de ‘lex silencio positivo’ in het omgevingsrecht.

De regeling wordt hieronder uiteengezet, waarbij inzonderheid wordt aangegeven hoe drie belangrijke juridische aandachtspunten bij stilzwijgende beslissingen worden ontmoet.

Aandachtspunt 1. De rechtspraak van het Europese Hof van Justitie omtrent milieueffecten van projecten

Het Europese Hof van Justitie heeft op 14 juni 2001 in de zaak C-230/00 geoordeeld dat een stilzwijgende vergunning in het omgevingsrecht in beginsel onverenigbaar is met het gegeven dat aan elk project dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben een uitdrukkelijke administratieve handeling vooraf moet gaan waaruit blijkt dat een beoordeling van die effecten is gebeurd.

In het Vlaamse omgevingsrecht is het nu van bijzonder belang dat dergelijke beoordeling haar beslag vindt in bijzondere akten of adviezen:

- de administratieve beslissing over de eventuele project-m.e.r.-screeningsnota, die plaatsvindt in het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid en de volledigheid van het dossier;
- de administratieve beslissing van de dienst MER c.q. de dienst Veiligheidsrapportering over een eventueel project-MER c.q. omgevingsveiligheidsrapport;
- het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos over een eventuele passende beoordeling.

Indien voor het project geen ‘milieudocument’ moet worden opgemaakt, zijn er evident geen aanzienlijke effecten op het milieu in ruime zin. Een project-m.e.r.-screeningnota moet bijvoorbeeld worden opgemaakt om de overheid toe te laten om op geïnformeerde wijze te oordelen dat het voorgenomen initiatief geen aanzienlijke effecten op het milieu sorteert. Wanneer de overheid nu oordeelt dat zo’n nota niet dient te worden opgesteld, bijvoorbeeld voor projecten met betrekking tot slechts één woning, dan geldt ‘automatisch’ dat zulke projecten niet van aard zijn om aanzienlijke effecten te genereren.

Vertrekkend vanuit die gegevens beperkt het amendement de reikwijdte van de lex silencio positivo tot de gevallen waarin voor het project:

- geen verplichting geldt tot het opstellen van ‘milieudocumenten’ (een project-m.e.r.-screeningsnota, een milieueffectrapport, een omgevingsveiligheidsrapport, een passende beoordeling): in deze gevallen geldt immers dat er überhaupt geen sprake kan zijn van aanzienlijke milieueffecten;

- voorafgaandelijk een project-m.e.r.-screeningsnota moet worden opgesteld en de overheid heeft geoordeeld dat geen project-MER moet worden opgesteld: dergelijk oordeel is immers ingegeven door het feit dat geen aanzienlijke milieueffecten voorhanden zijn.
Dat oordeel wordt normaliter uitgebracht door de bestuurlijke instanties, vermeld in artikel 18 van het ontwerp van decreet. Indien deze stilzitten, kan lopende de aanvraagprocedure via een soort ‘oneigenlijk beroep’ een ontheffing van de rapportageverplichting worden gevraagd bij de dienst Mer, die eveneens kan oordelen dat geen project-MER moet worden opgesteld;
- in beginsel een project-MER moet worden opgesteld en de dienst Mer (voorafgaandelijk aan of lopende de aanvraag) een ontheffing van de rapportageverplichting heeft toegestaan of een project-MER heeft goedgekeurd: in deze gevallen is uiteraard een gedegen beoordeling van de milieueffecten doorgevoerd;
- een veiligheidsrapportage moet worden opgesteld en de dienst Veiligheidsrapportering (voorafgaandelijk aan of lopende de aanvraag) het rapport heeft goedgekeurd: ook bij een veiligheidsrapportage worden de risico’s voor milieucompartimenten (water, bodem en lucht) beoordeeld, naast de externe mensveiligheid;
- een passende beoordeling moet worden opgesteld en het Agentschap voor Natuur en Bos geoordeeld heeft dat de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken.

In elk van deze gevallen is er sprake van hetzij een ontstentenis van de mogelijkheid tot aanzienlijke milieueffecten hetzij een gedegen beoordeling van de milieueffecten door de bevoegde instanties. Aldus wordt voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de rechtspraak van het hof van justitie.

In overige gevallen wordt teruggevallen op het beginsel van de ‘stilzwijgende weigering’. Dat geldt ook voor alle projecten in de zin van de bijlage I bij het project-m.e.r.-besluit, zelfs indien een project-MER voor het project goedgekeurd werd. Het gaat immers om zeer grootschalige en impacterende projecten waarvoor geen ontheffing van de rapportageverplichting kan worden verkregen.

Aandachtspunt 2. De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof omtrent beroepsmogelijkheden

Het amendement is getoetst aan de principes uiteengezet in het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 78/2001 van 7 juni 2001. In die zaak werd het hof bevraagd over een rappelprocedure in het kader van de ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw.

Artikel 137 van de ordonnantie stelde:

“Heeft de aanvrager geen beslissing ontvangen bij het verstrijken van een nieuwe termijn van dertig dagen met ingang op de dag waarop de rappelbrief ter post is afgegeven, dan mag hij zonder verdere formaliteiten overgaan tot het uitvoeren van de werken of het verrichten van de handelingen, in naleving van de aanwijzingen van het dossier dat hij heeft ingediend, van de wetten en reglementen, met name van de voorschriften van de goedgekeurde plannen, alsmede van de bepalingen van de verkavelingsvergunning.”.

Het hof heeft de betrokken bepaling vernietigd, op grond van de overweging dat het in vergunningsaangelegenheden noodzakelijk is dat “door de rechter kan worden onderzocht of de administratie geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door van mening te zijn dat de aanvraag al dan niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening of door een afwijking van de van kracht zijnde planologische bepalingen toe te kennen.

[...]

In de situatie die door de in het geding zijnde bepaling wordt gecreëerd, beschikt de gewone rechter evenwel niet over een administratieve beslissing waarop hij controle zou kunnen uitoefenen.

[...]”.

Er is voor het hof aldus een kennelijk onderscheid tussen enerzijds stilzwijgende beslissingen die net als uitdrukkelijke bestuurshandelingen bestreden kunnen worden voor de administratieve en de gewone rechter en anderzijds regelingen – zoals het vernietigde artikel uit de ordonnantie – waarbij een administratieve rechtshandeling ontbreekt en geen rechtsbescherming mogelijk is omdat de aanvrager ingevolge het stilzitten van de overheid rechtstreeks (dit wil zeggen uit kracht van de wet, het decreet of de ordonnantie) de in het aanvraag-dossier opgenomen handelingen mag uitvoeren.

Enkel de laatste regeling is ontoelaatbaar volgens het hof.

In het amendement wordt expliciet gesteld dat een stilzwijgende vergunning nog steeds een eigenlijke ‘beslissing’ is, dewelke vatbaar is voor de administratieve en jurisdictionele rechtswegen die open staan ten aanzien van uitdrukkelijke beslissingen.

Daarom wordt geen afbreuk gedaan aan de rechten van belanghebbende derden, die de waarborgen van een administratieve en jurisdictionele toetsing (blijven) genieten. De beroepstermijnen die gelden ingevolge het ontwerp van decreet lopen voor de stilzwijgende vergunningen vanaf de aanplakking van de vergunning.

Aandachtspunt 3. De adviespraktijk van de Raad van State omtrent het zorgvuldigheidsbeginsel in vergunningsaangelegenheden

In het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State omtrent het voorontwerp van decreet dat aanleiding heeft gegeven tot de opmaak van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is gesteld dat stilzwijgende beslissingen – van welke aard ook – klemmen in het licht van de noodzakelijke zorgvuldige voorbereiding van dossiers, waarbij alle betrokken belangen tegen elkaar worden afgewogen (advies 44.837/1/AV van 23 september 2008 omtrent een voorontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid).

Bij een stilzitten van de overheid moeten echter twee zaken tegenover elkaar worden afgewogen: de wenselijkheid van een uitdrukkelijk beslissingsproces, enerzijds, en de vlotheid van het rechtsverkeer alsook de nood aan rechtszekerheid binnen een redelijke termijn, anderzijds. Bij een overschrijding van de uitdrukkelijke decretale besteltermijnen, die in een internationale context eerder ruim zijn, wordt de klemtoon verlegd op de eisen die voortvloeien uit het rechtszekerheidsbeginsel.

In het amendement zijn waarborgen ingebouwd om te voorkomen dat door de stilzwijgende vergunning ernstige maatschappelijke gevolgen ontstaan, de belangen van derden in het gedrang komen of onduidelijkheid ontstaat over rechten en plichten van de vergunningverkrijger.

Het betreft de volgende randvoorwaarden:

- projecten die fungeren op de bijlage I bij het project-m.e.r.-besluit worden van de mogelijkheid tot het verkrijgen van een stilzwijgende vergunning uitgesloten;
- enkel projecten die geen aanzienlijke milieueffecten kunnen genereren of waarvoor een gedegen beoordeling van de milieueffecten heeft plaatsgevonden, komen in aanmerking voor een stilzwijgende vergunning;
- de overheid dient de stilzwijgende vergunning zoals elke andere vergunning bekend te maken; de impliciete beslissing is vatbaar voor administratief en jurisdictioneel beroep;
- de vergunninghouder richt zich naar het ingediende dossier en respecteert alle gebruikelijke vergunningsvoorwaarden. De regeling laat op geen enkele wijze toe om te treden buiten het recht (decreetgeving en reglementering, bestemmingsplannen, stedenbouwkundige verordeningen). Zo is het bijvoorbeeld onmogelijk dat een stilzwijgende vergunning verkregen wordt voor het uitbreiden van een zonevreemde woning buiten de decretale grens van 1000 m³.

Beperking tot eerste administratieve aanleg

De *lex silencio positivo* wordt beperkt tot de eerste administratieve aanleg in de vergunningsprocedure, omwille van volgende redenen:

- het georganiseerd administratief beroep is de voorbije decennia sterk geprofessionaliseerd en geformaliseerd. Om die reden bepaalt artikel 103, §2, tweede lid, van het ontwerp van decreet dat het niet tijdig instellen van dergelijk beroep leidt tot het verwerken van het recht om zich tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen te richten. Binnen dergelijk georganiseerd beroep is er geen bestuurlijke noodzaak tot het voorzien in ‘remedies’ bij termijnoverschrijdingen;
- het strijdt met de ‘wapengelijkheid’ in juridische procedures dat bijvoorbeeld een ongemotiveerd derdenberoep door het stilzitten van het beroepsorgaan ingewilligd wordt. Dossiers zouden aldus onrechtmatig kunnen worden ‘verlamd’.

■

AMENDEMENT Nr. 68

voorgesteld door de heer Dirk Van Mechelen, mevrouw Mercedes Van Volcem, de heer Karlos Callens, mevrouw Gwenny De Vroe en de heer Bart Tommelein na indiening van het verslag

Artikel 46

Aan paragraaf 2 een tweede lid toevoegen, dat luidt als volgt:

“Een termijnoverschrijding wordt in afwijking van het eerste lid gelijkgesteld met de afgifte van de omgevingsvergunning voor het ingediende dossier, indien bij de vergunningsaanvraag geen project-m.e.r.-screeningsnota moet worden gevoegd of de bevoegde instantie heeft beslist dat geen milieueffectrapport moet worden opgesteld. Indien bij of krachtens de wet of het decreet steeds bepaalde voorschriften worden opgenomen in een omgevingsvergunning, dan maken deze van rechtswege deel uit van de stilzwijgende omgevingsvergunning.”.

VERANTWOORDING

Dit amendement voert voor de vereenvoudigde vergunningsprocedure (waarbinnen ingevolge artikel 17, §3, van het ontwerp van decreet nimmer een project-MER, een veiligheidsrapport of een passende beoordeling moet worden opgesteld) de figuur van de stilzwijgende vergunning in, overeenkomstig de regelingen en overwegingen van amendement nr. 67.

■