

ingediend op **558** (2025-2026) – Nr. 1
6 november 2025 (2025-2026)

Voorstel van decreet

van Stijn De Roo, Jurgen Callaerts, Simon Bekaert,
Sanne Van Looy, Andy Pieters, Kris Verduyckt en Mien Van Olmen

tot wijziging van het decreet van 25 april 2014
betreffende de omgevingsvergunning,
wat het vermijden van een belangenconflict betreft
bij omgevingsvergunningen
die door een gemeente of provincie zijn aangevraagd

TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING**1. Decreet van 19 april 2024**

Het decreet van 19 april 2024 tot wijziging van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat de uitvoering van de taken voor de project-MER-screening betreft, versterkte de autonomie van de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke omgevingsambtenaar door onder meer te verduidelijken dat het eerste en tweede lid van artikel 15/1 van het Omgevingsvergunningendecreet van 25 april 2014 niet van toepassing zijn als louter een project-m.e.r.-screening (m.e.r.: milieueffectrapportage) aan de aanvraag wordt toegevoegd. In dat geval is artikel 20, tweede lid, respectievelijk artikel 39, tweede lid, van toepassing. Dat betekent dat de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar op basis van de m.e.r.-screeningsnota beslist of er een milieueffectrapport (MER) moet worden opgemaakt.

Als de bevoegde omgevingsambtenaar tot het besluit komt dat er voor het project een MER moet worden opgesteld, heeft dat overeenkomstig artikel 21, tweede lid, van het Omgevingsvergunningendecreet van 25 april 2014 van rechtswege de onvolledigheid van de vergunningsaanvraag en de stopzetting van de vergunningsprocedure tot gevolg.

Het decreet van 19 april 2024 werd in het Belgisch Staatsblad van 10 mei 2024 bekendgemaakt en is op 20 mei 2024 in werking getreden. Het decreet was van toepassing op aanvragen voor een omgevingsvergunning die werden ingediend na de inwerkingtreding van het decreet.

2. Arrest van het Grondwettelijk Hof van 18 september 2025

Het Grondwettelijk Hof oordeelde in zijn arrest nr. 122/2025 van 18 september 2025 dat artikel 5 van het decreet van 19 april 2024 een schending inhoudt van artikel 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9bis van de Project-m.e.r.-richtlijn.

Het Hof verwees daarbij naar het arrest C-236/24 van het Hof van Justitie van 8 mei 2025, waarin het Hof heeft geoordeeld dat artikel 9bis van de Project-m.e.r.-richtlijn ook van toepassing is op de beoordeling van de screeningsnota.

In dat arrest oordeelde het Hof van Justitie, dat de “passende scheiding op zodanige wijze [moet] worden ingericht dat een administratieve eenheid binnen de instantie die bevoegd is voor die beoordeling, beschikt over een werkelijke autonomie, wat met name inhoudt dat zij beschikt over eigen administratieve middelen en personeel en aldus in staat is om haar taak op objectieve wijze te vervullen”. Het Grondwettelijk Hof parafraseerde daarmee de eerdere bevindingen van het Hof van Justitie in het voormelde arrest C-236/24 en voegde daar verder niets aan toe.

Het Grondwettelijk Hof is van oordeel dat de huidige waarborgen, opgenomen in het Omgevingsvergunningendecreet van 25 april 2014, om de onafhankelijkheid van de omgevingsambtenaar te waarborgen, niet volstaan om over een “werkelijke autonomie” te beschikken in de zin van het voormelde arrest C-236/24. Het Grondwettelijk Hof is in algemene bewoordingen van oordeel dat het Omgevingsvergunningendecreet van 25 april 2014 “niet in afdoende structurele

en organisatorische waarborgen voorziet opdat de gemeentelijke en provinciale omgevingsambtenaren steeds met de vereiste objectiviteit zouden kunnen oordelen over de project-m.e.r.-screeningsnota”.

Het Grondwettelijk Hof ging niet in op het verzoek van de Vlaamse Regering om de gevolgen van de vernietigde bepaling te handhaven. Het Hof wees er wel op dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de mogelijkheid heeft om de rechtsgevolgen te handhaven van een omgevingsvergunning die tot stand is gekomen met toepassing van de bestreden bepaling, in voorkomend geval nadat de raad daarover zelf een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie heeft gesteld.

3. Rechtsgevolgen van het vernietigingsarrest van het Grondwettelijk Hof

Uit artikel 9 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof vloeit de retroactieve werking van vernietigingsarresten van het Grondwettelijk Hof voort. Door het vernietigingsarrest werd bijgevolg het aangevochten artikel 5 van het decreet van 19 april 2024 met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer gehaald.

De oude regeling herleeft bijgevolg: voor nieuwe en lopende vergunningsaanvragen wordt dus teruggekeerd naar de regeling die initieel was opgenomen in artikel 15/1, eerste en tweede lid, van het Omgevingsvergunningendecreet van 25 april 2014, hierna het OVD te noemen. De bevoegdheidsescalatie die in artikel 15/1, eerste en tweede lid, van het OVD was opgenomen, was echter ook onder de oude regeling niet van toepassing op de beoordeling van de screeningsnota.

Door het vernietigingsarrest van het Grondwettelijk Hof is echter – impliciet – ook vast komen te staan dat ook de eerdere regeling in het oude artikel 15/1 van het OVD ongrondwettig is. Er ontstaat bijgevolg opnieuw rechtsonzekerheid omdat deze bepaling, in navolging van het arrest, herleeft en vergunningen die op basis daarvan worden verleend, aldus precair zijn en in rechte aangevochten kunnen worden.

Na het arrest van 18 september 2025 heeft het Departement Omgeving de gemeenten en provincies via een communicatie aanbevolen om uit eigen beweging een bevoegdheidsescalatie door te voeren, ook al bepaalt het OVD dat niet, ook niet na de vernietiging van artikel 5 van het OVD door het Grondwettelijk Hof.

De werkwijze die door het Departement Omgeving wordt aanbevolen, namelijk de bevoegdheidsescalatie, kan worden beschouwd als de meest voor de hand liggende keuze die tegelijk ook juridisch verdedigbaar is, omdat daarmee op coherente wijze uitvoering wordt gegeven aan de vereisten van artikel 9bis van de Project-m.e.r.-richtlijn. Die werkwijze sluit aan bij de bestaande decretale logica voor MER-plichtige projecten, waardoor een consistente lijn wordt aangehouden die het risico op belangenconflicten daadwerkelijk helpt vermijden. Bovendien is die werkwijze in overeenstemming met de geest van de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof. Maar een decretale grondslag ontbreekt op dit moment. Die piste kan daarom vatbaar zijn voor juridische kritiek.

Dat juridische risico kan ondervangen worden door een decretale regeling met een bevoegdheidsescalatie met terugwerkende kracht aan te nemen, zodat niet alleen de situaties vanaf de inwerkingtreding van een nieuwe decretale regeling onder de regeling zouden vallen, maar ook de vergunningen die sinds het arrest van het Grondwettelijk Hof van 18 september 2025 verleend zouden zijn in overeenstemming met de communicatie van het Departement Omgeving.

Om de terugwerkende kracht (die zou ingaan vanaf 19 september 2025, de dag na het arrest van het Grondwettelijk Hof) zo kort mogelijk te houden, is het aan te bevelen dat dit decretale initiatief zo snel mogelijk wordt voltooid.

Het verhelpen van rechtsonzekerheid, het waarborgen van de volle werking van het Unierecht en het waarborgen van de vergunningverlening worden daarbij als bijzondere en uitzonderlijke omstandigheden ingeroepen ter verantwoording van de beperkte terugwerkende kracht.

Om te waarborgen dat er op geen enkel moment in het vergunningsproces een belangenconflict kan optreden, wordt de Vlaamse Regering verzocht om na te gaan of zich al dan niet ook een bevoegdheidsescalatie opdringt ten aanzien van de organisatie van het openbaar onderzoek.

Volledigheidshalve moet nog worden toegevoegd dat het decreet van 17 mei 2024 tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit, hierna het decreet Modulaire Omgevingsvergunningsprocedure te noemen, wijzigingen aanbrengt in het OVD. Die wijzigingen zouden tot gevolg hebben dat de vernietigde regeling opnieuw ingevoerd zou worden.

Naar aanleiding van het rapport van de Gemengde Commissie Vergunningen zullen er wijzigingen aan het decreet Modulaire Omgevingsvergunningsprocedure doorgevoerd worden. De wijzigingen die dit decreet doorvoert, kunnen op datzelfde ogenblik meegenomen worden.

Ook het decreet van 17 mei 2024 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage (modernisering m.e.r.) brengt een aantal wijzigingen aan in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) en het Omgevingsvergunningsdecreet die hiermee in strijd zouden kunnen zijn. De wijzigingen in dit voorstel van decreet houden daar rekening mee.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 2

Er wordt gekozen voor een eenvoudige en duidelijke bevoegdheidsescalatie om alle mogelijke betwistingen in de toekomst uit te sluiten, zoals op dit ogenblik is vastgesteld voor de vergunningsaanvragen waarvoor een project-MER moet worden opgemaakt.

Er moet worden opgemerkt dat alle gemeentelijke dossiers waarbij een milieueffectrapport of een project-m.e.r.-screening is gevoegd, overgeheveld worden naar de deputatie, en alle provinciale dossiers naar de Vlaamse Regering.

De bevoegdheidsescalatie moet ook worden toegepast als uit de feiten blijkt dat ofwel het college van burgemeester en schepenen, ofwel de deputatie de (feitelijke) medeaanvrager is van het project. Dat kan ook het geval zijn als ze de vergunningsaanvraag niet zelf hebben ingediend. De vraag of het college van burgemeester en schepenen of de deputatie als (feitelijke) medeaanvrager wordt bestempeld, moet geval per geval worden beantwoord en hangt af van de mate waarin er een belangenconflict zou kunnen ontstaan bij de beoordeling van milieueffecten. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn – de opsomming is niet limitatief – als het lokaal bestuur zorgt voor meer dan 50 procent van de financiering van de formele aanvrager van het project of beschikt over meer dan 50 procent van de beslissingsbevoegdheid, of zelf een zakelijk recht heeft in het project.

Als dat het geval blijkt te zijn, moet de bevoegdheidsescalatie eveneens worden toegepast. Op die manier wordt ook iedere mogelijke ongelijkheid met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen dossiers met project-MER en de project-m.e.r.-screening, weggewerkt.

Die piste zorgt voor een daadwerkelijke overeenstemming met artikel 9bis van de Project-m.e.r.-richtlijn en de voormelde uitspraken van het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof. Door de verschuiving van de beoordeling van de project-m.e.r.-screening en de uiteindelijke vergunningsbeslissing naar een hogere overheid, wordt in alle gevallen een passende scheiding verzekerd tussen mogelijk conflicterende functies bij de uitvoering van alle taken die uit de Project-m.e.r.-richtlijn voortvloeien. Op die manier is de toepassing van de verplichting van artikel 9bis niet voor interpretatie vatbaar.

De niet-screeningsgerechtigde dossiers blijven tot de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen of de deputatie behoren, omdat ze niet het voorwerp zijn van de uitspraak van het Grondwettelijk Hof, noch onder de toepassing van artikel 9bis van de Project-m.e.r.-richtlijn en de uitspraak van het Hof van Justitie vallen. Bijkomend blijven de principes van responsabilisering van de lokale besturen spelen.

Artikel 3 en 5

Artikel 20, tweede lid, en artikel 39, tweede lid, van het OVD bepalen dat als de aanvraag door de bevoegde overheid zelf wordt ingediend, de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar de m.e.r.-screening onderzoekt en beslist of er over het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

De situatie dat een gemeentelijke of provinciale omgevingsambtenaar de m.e.r.-screening onderzoekt van een project waarvan de eigen overheid de aanvrager is, zal – gelet op de bevoegdheidsescalatie die met het voorliggende artikel 2 wordt vastgesteld – niet langer voorvallen.

Daarom worden artikel 20, tweede lid, en artikel 39, tweede lid, opgeheven. Op die manier blijft de bepaling gehandhaafd dat als er een project-m.e.r.-screening bij de vergunningsaanvraag is gevoegd, de bevoegde overheid of de betrokken omgevingsambtenaar die screening onderzoekt en beslist of er over het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

Artikel 4 en 6

Het decreet van 17 mei 2024 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage treedt in werking op 1 december 2025. Artikel 113 van dat decreet wijzigt artikel 20 van het OVD, en artikel 118 wijzigt artikel 39 van het OVD. Die artikelen moeten ook in het voormelde decreet van 17 mei 2024 worden aangepast (zie ook artikel 7 en 8 van dit voorstel van decreet).

Tegelijk wordt de wijziging van artikel 20 uitgebreid met een rechtzetting van een vergetelheid bij de redactie van artikel 113 van het decreet van 17 mei 2024, en wordt het in overeenstemming gebracht met dezelfde bepaling als in artikel 118 van dat decreet betreffende artikel 39 van het OVD.

Artikel 112 van het decreet van 17 mei 2024 wijzigt artikel 15/1 van het OVD. De daar opgenomen wijziging (over de opheffing van de ontheffingsprocedure) blijft behouden.

Artikel 7 en 8

Artikel 113 van het decreet van 17 mei 2024 wijzigt artikel 20, eerste lid, van het OVD, en artikel 118 wijzigt op zijn beurt artikel 39, eerste lid, van het OVD. Door de wijziging van die artikelen bevatten ze voortaan maar één lid meer. Ook die bepaling moet bijgevolg worden geactualiseerd.

Bij wijzigingen aan een wijzigingsbepaling die nog niet in werking is getreden, wordt wetgevingstechnisch bij voorkeur een dubbele operatie toegepast, waarbij de initiële wijzigingsbepaling wordt opgeheven en er gelijktijdig een nieuwe wijzigingsbepaling wordt geredigeerd.

“Formuleer liever een nieuwe wijzigingsbepaling die de oorspronkelijke tekst rechtstreeks wijzigt, eventueel na de oorspronkelijke wijzigingsbepaling te hebben opgeheven als u de hele wijzigingsoperatie wilt overdoen.

Rechtstreekse ingrepen in de oorspronkelijke tekst hebben twee voordelen die nauw met elkaar samenhangen: u zorgt voor transparantie door een formeel verband met het origineel te leggen en u maakt het op die manier voor alle betrokkenen eenvoudiger om werkelijk rekening te houden met de wijziging.”¹

Om die reden worden artikel 113 en 118 van het decreet van 17 mei 2024 opgeheven en worden de wijzigingsbepalingen opgenomen in het OVD (zie wijzigingsartikel 4, 1° tot en met 4°, en artikel 6, 1° tot en met 4°).

Artikel 9

Zoals hierboven al is aangehaald, wordt gekozen voor een uiterst beperkte terugwerkende kracht tot de dag die volgt op het arrest van het Grondwettelijk Hof. Op die manier kunnen de lopende dossiers die na het arrest, maar voor de bekrachtiging van dit voorstel van decreet al werden doorverwezen of ingediend bij de deputatie, respectievelijk de Vlaamse Regering, correct worden afgehandeld.

Die beperkte retroactiviteit is noodzakelijk voor de rechtszekerheid en de goede werking van de diensten. Ze geeft uitvoering aan het arrest van het Grondwettelijk Hof van 18 september 2025 en tast – gelet op de communicatie van het Departement Omgeving – in beginsel geen verkregen rechten aan. Tevens wordt daardoor een werkwijze bekrachtigd die uitvoering geeft aan artikel 9bis van de Project-m.e.r.-richtlijn, zoals het Hof van Justitie uitlegt in zijn arrest C-236/24 van 8 mei 2025.

Stijn DE ROO
Jurgen CALLAERTS
Simon BEKAERT
Sanne VAN LOOY
Andy PIETERS
Kris VERDUYCKT
Mien VAN OLMEN

¹ Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten. Raad Van State, 2008, nr. 130.

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 15/1, eerste en tweede lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, ingevoegd bij het decreet van 23 december 2016 en gewijzigd bij het decreet van 19 april 2024 en de decreten van 17 mei 2024 en gedeeltelijk vernietigd bij arrest 122/2025 van het Grondwettelijk Hof van 18 september 2025, wordt punt 1° vervangen door wat volgt:

“1° voor het project wordt een milieueffectrapport of project-m.e.r.-screening opgesteld en is er geen ontheffing van de rapportageverplichting verkregen;”.

Art. 3. In artikel 20 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017 en de decreten van 17 mei 2024, wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 4. In artikel 20 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij artikel 3 van dit decreet, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° de zinsnede “artikel 4.3.3, §2,” wordt vervangen door de zinsnede “artikel 4.3.6, §1,”;
- 2° het woord “project-m.e.r.-screeningsnota” wordt vervangen door het woord “project-m.e.r.-screening”;
- 3° de woorden “die nota” worden vervangen door de woorden “die screening”;
- 4° de volgende zin wordt toegevoegd: “De bevoegde overheid of ambtenaar motiveert de beslissing conform artikel 4.3.6, §2, tweede en derde lid, van het DABM.”.

Art. 5. In artikel 39 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017 en de decreten van 17 mei 2024, wordt het tweede lid opgeheven.

Art. 6. In artikel 39 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij artikel 5 van dit decreet, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° de zinsnede “artikel 4.3.3, §2,” wordt vervangen door de zinsnede “artikel 4.3.6, §1,”;
- 2° het woord “project-m.e.r.-screeningsnota” wordt vervangen door het woord “project-m.e.r.-screening”;
- 3° de woorden “die nota” worden vervangen door de woorden “die screening”;
- 4° de volgende zin wordt toegevoegd: “De bevoegde overheid of ambtenaar motiveert de beslissing conform artikel 4.3.6, §2, tweede en derde lid, van het DABM.”.

Art. 7. Artikel 113 van het decreet van 17 mei 2024 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage, wordt opgeheven.

Art. 8. Artikel 118 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Art. 9. Dit decreet heeft uitwerking met ingang van 19 september 2025, met uitzondering van artikel 4 en 6, die in werking treden op 1 december 2025.

Stijn DE ROO
Jurgen CALLAERTS
Simon BEKAERT
Sanne VAN LOOY
Andy PIETERS
Kris VERDUYCKT
Mien VAN OLMEN