



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.768/1
van 18 januari 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’

Op 19 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 januari 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’.

De belangrijkste wijzigingen betreffen de inzage van dossiers tijdens het openbaar onderzoek en tijdens de beroepsperiode, de openbaarheid van ingediende bezwaren, de invoering van de structurele beslissingsinhoud en de actualisatie naar aanleiding van de fusie van het departement LNE en het departement RWO naar de afdeling bevoegd voor omgevingsvergunning.

3.1. Voor de ontworpen regeling wordt, luidens de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het te nemen besluit, rechtsgrond ontleend aan de artikelen 18, tweede lid, 37, tweede lid en 56, vierde lid, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

De verwijzing naar 56, vierde lid, van het decreet van 25 april 2014, op grond waarvan de Vlaamse Regering, eventueel met inbegrip van een onontvankelijkheidssanctie, nadere regels bepaalt met betrekking tot de opbouw en de inhoud van het beroepsschrift en de bewijsstukken die bij het beroep moeten worden gevoegd opdat het op ontvankelijke wijze wordt ingesteld, dient te worden geschrapt aangezien die bepaling de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond strekt.

3.2. Naast de in de rubriek “Rechtsgronden” vermelde artikelen dienen nog bijkomende bepalingen als rechtsgrond voor de ontworpen regeling te worden aangewezen.¹

De artikelen 6 tot 8 van het ontwerp ontleen rechtsgrond aan de artikelen 24, eerste lid, en 42, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014. Luidens deze bepalingen wijst de Vlaamse Regering de adviesinstanties aan die over een vergunningsaanvraag advies verlenen.

De artikelen 9 en 10 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 16, § 3, van het decreet van 25 april 2014 op grond waarvan de Vlaamse Regering de verdere regels bepaalt voor de samenstelling en de werking van de provinciale en de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie.

¹ De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft voor het onderzoek van de rechtsgrond mee gebruik gemaakt van de rechtsgrondentabel die door de gemachtigde is meegedeeld.

Artikel 10 van het ontwerp ontleent rechtsgrond aan artikel 16, § 1, van het decreet van 25 april 2014 op grond waarvan de Vlaamse Regering de gevallen bepaalt waarin de provinciale of de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie aan haar advies verleent.

De artikelen 12 tot 18 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 36, 50 en 67 van het decreet van 25 april 2014. Luidens deze artikelen bepaalt de Vlaamse Regering respectievelijk de nadere regels voor de gewone vergunningsprocedure met inbegrip van de bekendmaking van de beslissing, voor de vereenvoudigde vergunningsprocedure, met inbegrip van de bekendmaking van de beslissing, en voor de procedure in laatste administratieve aanleg.

Artikel 91 van het decreet van 25 april 2014 strekt de artikelen 21 tot 30 van het ontwerp tot rechtsgrond en machtigt de Vlaamse Regering tot het bepalen van nadere regels voor de bijstelling van de omgevingsvergunning.

Artikel 108 van het decreet van 25 april 2014, op grond waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt voor de wijze waarop de melding en de procedure en de aktenaam gebeurt, biedt rechtsgrond aan de artikelen 31 en 32 van het ontwerp.

Voor artikel 33 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 10 van het decreet van 25 april 2014 waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om een of meer gewestelijke omgevingsambtenaren aan te wijzen en om de kwaliteitseisen vast te leggen waaruit de voldoende kennis van zowel de ruimtelijke ordening als het milieu van deze aangestelde ambtenaar(en) blijkt.

Artikel 34 van het ontwerp ontleent rechtsgrond aan artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: BWHI), op grond waarvan de Vlaamse Regering haar eigen diensten kan organiseren.

Artikel 35 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 14/1 van het decreet van 25 april 2014. Luidens deze bepaling kan de Vlaamse Regering de lijst, opgenomen in het tweede lid, wijzigen en kan zij ook nadere regels uitwerken in geval van onbeschikbaarheid wegens technische storingen van het door Vlaanderen ter beschikking gestelde digitaal systeem, en hierbij de termijnen van de procedures, vermeld in dit decreet, opschorten of verlengen voor de duur van de technische storingen.

3.3. De artikelen 4, 5, 14, 18, 24, 27, 29 en 32 van het ontwerp bevatten diverse bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

Wat het regelen van de verwerking en de bescherming van persoonsgegevens betreft dienen de hierna volgende principes in herinnering te worden gebracht.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.²

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.³

Er dient te worden vastgesteld, zoals tevens blijkt uit het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie nr. 2022/105 van 8 november 2022,⁴ dat er geen relevante decretale regeling betreffende de verwerking van persoonsgegevens in het kader van omgevingsvergunningsprocedures voorhanden is en dat er een voldoende omvattend decretaal rechtskader voor de verwerking van persoonsgegevens ontbreekt.

Zonder een decretale verankering van de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens is er bijgevolg geen deugdelijke rechtsgrond voorhanden voor de dienaangaande in de artikelen 4, 5, 14, 18, 24, 27, 29 en 32 van het ontwerp ontworpen regeling, zodat de desbetreffende bepalingen uit het ontwerp dienen te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 3.1 tot 3.3 dient onder de rubriek “Rechtsgronden” een verwijzing naar de artikelen 87, § 1, BWHI en 10, 14/1, 16, §§ 1 en 3, 24, eerste lid, 36, 42, eerste lid, 50, 67, 91 en 108 van het decreet van 25 april 2014 te worden toegevoegd en moet de verwijzing naar artikel 56, vierde lid, van hetzelfde decreet worden geschrapt.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

³ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1), opm. 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

⁴ [NI Advies.dotm \(vlaanderen.be\)](https://advies.dotm.vlaanderen.be) randnrs. 19 en volgende.

Artikel 4

5. In het ontworpen artikel 24, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 (artikel 4, 2°, van het ontwerp) dient de tekst te worden gecorrigeerd zodat deze grammaticaal correct is.

Artikel 5

6. Onder voorbehoud van wat in randnummer 3.3 bij de bespreking van de rechtsgrond is opgemerkt, dient bovendien te worden vastgesteld dat in het ontworpen artikel 26 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 een onderscheid wordt gecreëerd al naargelang de standpunten, opmerkingen en bezwaren op een digitale dan wel analoge wijze worden ingediend.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁵

Door de gemachtigde wordt het verschil in behandeling in de ontworpen regeling als volgt verantwoord:

“Om een correcte inschatting van de gegrondheid van eventuele bezwaren te kunnen maken, is het noodzakelijk voor de bevoegde overheid (en de adviesinstanties) weten van wie een bezwaar afkomstig is.

In principe zijn anonieme bezwaren mogelijk, maar dan is het moeilijk om in te schatten of een bezwaar omwille van geluidsoverlast of andere hinder gegrond is. Een bezwaar van iemand die vlak naast het aangevraagde project woont kan ook meer gegrond zijn dan een bezwaar van iemand die de andere kant van de gemeente woont, en dus eigenlijk weinig of geen hinder kan ondervinden. Een anoniem bezwaar, waarbij aangegeven wordt dat het project hinderlijk is op vlak van mobiliteit omdat de oprit vlak naast de links gelegen woning ligt, is anoniem en toch weer niet.

Uitgangspunt is dat elk bezwaarschrift tijdens de procedure zichtbaar moet zijn voor de betrokkenen, zowel de bevoegde overheid, adviesinstanties als de aanvrager. Want enkel op die manier kan de aanvrager desgevallend een aangepast plan indienen en tegemoet komen aan eventuele bezwaren. Zonder kennis te hebben van de aard, inhoud en afzender van het bezwaar is dat niet mogelijk.

⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8; GwH 3 februari 2022, nr. 11/2022, B.6; GwH 10 februari 2022, nr. 25/2022, B.9.3; GwH 22 september 2022, nr. 109/2022, B.15.1, GwH 29 september 2022, nr. 118/2022, B.4.3.

Het Omgevingsloket is dermate ontworpen dat bij digitale bezwaren een apart veld voorzien is voor de inhoud van het bezwaar (pdf) en voor de naam (persoonsgegevens) van de bezwaarindiener. Een bezwaarindiener logt in met zijn identiteitskaart en dient een bezwaar in. De persoonsgegevens van de identiteitskaart komen in aparte velden en worden niet getoond aan de aanvrager. Als de bezwaarindiener in de inhoud schrijft dat hij Piet Peeters is, of dat hij links van de bezwaarindiener woont, dan wordt dat getoond aan de aanvrager. De bezwaarindiener wordt daar in het loket ook voor gewaarschuwd.

Bij analoog ingediende bezwaren, die vervolgens door de gemeente worden ingescand, is het niet mogelijk om de persoonsgegevens en de inhoud te scheiden. In dit geval zal de naam van de bezwaarindiener dus sowieso kenbaar zijn voor de aanvrager.

Het lichte verschil in behandeling is te verantwoorden en onvermijdelijk gelet op de verschillende eigenheden die een analoge dan wel digitale werking vertonen en het gevolg van de keuze van de indiener van het bezwaar.”

Deze toelichting bevat in het licht van de voornoemde beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie geen afdoende redelijke verantwoording voor de verschillende behandeling tussen de digitale en analoge indieners.

Artikel 12

7.1. Dit artikel wijzigt artikel 48 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 dat de inhoud van de beslissing regelt. De ontworpen wijzigingen beogen een beslissing in structurele vorm mogelijk maken.

Gevraagd wat dient te worden verstaan onder het begrip “structurele beslissingsinhoud” in het ontworpen artikel 48, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 (artikel 12, 13°, van het ontwerp), antwoordde de gemachtigde:

“Dit zijn de digitale gegevens en uitspraak in het Omgevingsloket betreffende de beslissing van de bevoegde overheid over de individuele aangevraagde handelingen en de bijhorende digitale vergunningsdata en -bestanden.

In de nota aan de Vlaamse Regering⁶ is dit als volgt toegelicht:

‘Structurele beslissingsinhoud betreft een aantal structurele gegevens die de voornaamste karakteristieken van de vergunning vastleggen. Deze structurele beslissingsinhoud wordt door het omgevingsloket automatisch in een PDF-document gegoten, dat zijn gegevens onder meer put uit de beoordeelde PIV [projectinhoudversie]. Het is dan de bedoeling dat de juiste projectinhoudversie doorstroomt naar de 'structurele beslissingsinhoud' en de vergunningsbeslissing’.”

7.2. Luidens het laatste lid van het ontworpen artikel 48, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015, bepalen de Vlaamse ministers bevoegd voor de ruimtelijke ordening en bevoegd voor het leefmilieu, welke data deel uitmaken van de structurele beslissingsinhoud.

⁶ Nota aan de Vlaamse Regering, p. 5.

Het ontworpen artikel 48, § 3, eerste en voorlaatste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 bepalen, enerzijds, de minimale inhoud van de structurele beslissingsinhoud en, anderzijds, de primauteit van het pdf-document op eventuele andersluidende inhoud in de beslissing.

Delegaties van verordenende bevoegdheden aan een minister dienen van bijkomstige of detailmatige aard te zijn opdat deze in overeenstemming zouden kunnen worden geacht met de beginselen die in het Belgisch publiek recht de verhouding tussen de onderscheiden staatsmachten beheersen.

Gelet op de, aan de hand van de door de gemachtigde en de in de nota aan de Vlaamse Regering gegeven omschrijving, vastgestelde finaliteit van het begrip “structurele beslissingsinhoud” en op de elementen van het ontworpen artikel 48, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015, dient te worden vastgesteld dat de ontworpen delegatie van bevoegdheden aan de betrokken ministers niet van bijkomstige of detailmatige aard is,⁷ zodat ze dient te vervallen.

8. Gelet op de samenhang met de ontworpen delegatie in artikel 48, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 (artikel 12, 13°, van het ontwerp) dient ook de delegatie in de vijfde paragraaf van dat ontworpen artikel (artikel 12, 14°, van het ontwerp) om dezelfde reden te vervallen.

Slotopmerking

9. Artikel 14/1, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014 somt de aanvragen, verzoeken of ambtshalve initiatieven of meldingen op die digitaal worden ingediend.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de ontworpen bepalingen niet nopen tot een aanvulling van de in artikel 14/1, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014 opgenomen lijst.⁸

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁷ Tevens rijst de vraag of de ontworpen primauteit van de inhoud van het pdf-document wel past binnen de artikelen 36, 50 en 67 van het decreet van 25 april 2014, waaraan de ontworpen regeling rechtsgrond ontleent.

⁸ De vereiste machtiging daartoe bevindt zich in het laatste lid van deze decreetsbepaling.