



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 122/2025
van 18 september 2025
Rolnummer : 8357**

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest 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 », ingesteld door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter Luc Lavrysen, rechter Thierry Giet, waarnemend voorzitter, en de rechters Joséphine Moerman, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Katrin Jadin, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 12 november 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 november 2024, is beroep tot vernietiging van artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest 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 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 mei 2024) ingesteld door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », Hugo Bogaerts, Inge Huygen, André Didden, Dirk Bus en Jan Gheysens, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bart Martel en mr. Kristof Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 21 mei 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Joséphine Moerman en Emmanuelle Bribosia te hebben gehoord, beslist de partijen uit te nodigen om, in een synthetische aanvullende memorie bij aangetekende brief die uiterlijk op

10 juni 2025 ter post wordt ingediend, waarvan zij binnen dezelfde termijn een afschrift aan de andere partijen laten toekomen, alsook, via mail, op het mailadres griffie@const-court.be, een standpunt in te nemen over de weerslag, op de onderhavige zaak, van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 5 mei 2025 in de zaak C-236/24.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- de verzoekende partijen;
- de Vlaamse Regering.

Bij beschikking van 18 juni 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Joséphine Moerman en Emmanuelle Bribosia te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. Volgens de Vlaamse Regering is het beroep niet ontvankelijk, in zoverre de verzoekende partijen de schending aanvoeren van artikel 13 van de Grondwet, van de artikelen 191 en 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU) en van de algemene beginselen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid, voorzorg, zorgvuldigheid en preventief handelen, daar zij in hun verzoekschrift niet uiteenzetten in welke zin de bestreden bepaling afbreuk zou doen aan die referentienormen.

Ten gronde

A.2. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 9*bis* van 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 (codificatie) » (hierna : de richtlijn 2011/92/EU), met de artikelen 191 en 288 van het VWEU en met de algemene beginselen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid, voorzorg, zorgvuldigheid en preventief handelen.

A.3.1. In een eerste onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU en met de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Zij zetten uiteen dat artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU een algemene « no conflict of interest »-regel bevat, die met zich meebrengt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de bevoegde instantie of instanties hun uit de richtlijn voortvloeiende taken op objectieve wijze vervullen en zich niet bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft, waarbij ze, wanneer de bevoegde beslissingsinstantie tevens de opdrachtgever is, in elk geval binnen hun organisatie van administratieve

bevoegdheden een passende scheiding dienen aan te brengen tussen conflicterende functies bij het uitvoeren van de uit de richtlijn voortvloeiende taken. Zij zijn van mening dat uit de bewoordingen van die bepaling blijkt dat de « no conflict of interest »-regel ook geldt bij de taken die worden uitgevoerd in het kader van de screeningsplicht waarbij wordt nagegaan of een project aanzienlijke milieueffecten kan hebben en of er een milieueffectbeoordeling is vereist, en verwijzen daarbij naar een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 mei 2025 (HvJ, 8 mei 2025, C-236/24, *Provincie Oost-Vlaanderen en Sogent*, ECLI:EU:C:2025:321).

A.3.2. De verzoekende partijen wijzen erop dat een project-MER-screeningsnota een document is waarin met betrekking tot een voorgenomen project wordt aangegeven of er aanzienlijke gevolgen voor mens en leefmilieu zijn te verwachten. Het document moet het bestuur toelaten om met kennis van zaken en aan de hand van de in bijlage II bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 « houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid » (hierna : het decreet van 5 april 1995) omschreven criteria te beoordelen in hoeverre het aangevraagde project aanzienlijke gevolgen voor mens en leefmilieu kan hebben en of er al dan niet een project-milieueffectrapport (hierna : project-MER) moet worden opgemaakt. Volgens de verzoekende partijen blijkt daaruit dat de screening van projecten op hun potentieel aanzienlijke milieueffecten de basis vormt voor de vraag of er al dan niet een project-MER moet worden opgesteld. Als het screeningsproces is aangetast door een belangenconflict, kan dat dus een weerslag hebben op de uiteindelijke beoordeling of er al dan niet een project-MER moet worden opgesteld.

A.3.3. De verzoekende partijen zijn daarbij van oordeel dat de zogenaamde versterking van de autonomie van de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke omgevingsambtenaren, gerealiseerd bij de overige bepalingen van het decreet van het Vlaamse Gewest 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 » (hierna : het decreet van 19 april 2024), niet leidt tot een passende scheiding tussen conflicterende functies in de zin van artikel 9bis van de richtlijn 2011/92/EU. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie leiden zij af dat in het kader van zulk een passende scheiding sprake moet zijn van een werkelijke autonomie die inhoudt dat de bevoegde instantie beschikt over eigen administratieve middelen en personeel en op een objectieve wijze haar mening kan geven over het project dat wordt aangevraagd door de instantie waartoe zij behoort. Zij zijn van mening dat de gemeentelijke omgevingsambtenaar die de aanvraag van de gemeente moet behandelen, functioneel en structureel partijdig is en eveneens afhankelijk is. Hoewel de gemeentelijke omgevingsambtenaren hun taken onafhankelijk en neutraal moeten uitoefenen en daarbij geen nadeel mogen ondervinden van de uitoefening ervan, blijkt niet dat die ambtenaren werkelijke autonomie hebben en over eigen administratieve middelen en personeel beschikken. De gemeentelijke omgevingsambtenaren worden immers door de gemeente aangewezen bij gemeenteraadsbeslissing uit het eigen personeel of uit personeel van een intergemeentelijk samenwerkingsverband en hun taken kunnen tijdelijk door de gemeentesecretaris worden uitgeoefend als er geen gemeentelijke omgevingsambtenaar binnen de gemeente of het intergemeentelijk samenwerkingsverband beschikbaar is. Bovendien moeten de gemeentelijke omgevingsambtenaren hun ambt, volgens de deontologische plichten, op een loyale en correcte wijze uitoefenen en moeten zij zich op een actieve en constructieve wijze inzetten voor de realisatie van de opdracht en de doelstellingen van de gemeente. Hetzelfde geldt voor de provinciale omgevingsambtenaren.

A.3.4. Volgens de verzoekende partijen is het uitgangspunt van de in artikel 15/1, eerste en tweede lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning » (hierna : het decreet van 25 april 2014) vervatte bevoegdheidsregeling dat het college van burgemeester en schepenen en de deputatie functioneel en structureel partijdig zijn wanneer ze een vergunningsaanvraag indienen bij zichzelf. Door in de bestreden bepaling van dat uitgangspunt af te wijken, schendt die bepaling volgens hen de beginselen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

A.4. In een tweede onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de bestreden bepaling een verschil in behandeling in het leven roept op het vlak van de bevoegdheidsregeling betreffende het beslissen over een vergunningsaanvraag, naargelang voor het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld en er geen ontheffing van de rapportageverplichting wordt verkregen, dan wel een project-MER-screening aan de aanvraag moet worden toegevoegd. In het eerste geval geldt de bevoegdheidsregeling vervat in artikel 15/1, eerste en tweede lid, van het decreet van 25 april 2014, in het tweede geval geldt die regeling niet. Volgens de verzoekende partijen bestaat er, rekening houdend met het feit dat artikel 9bis van de richtlijn 2011/92/EU en de erin vervatte « no conflict of interest »-regel ook van toepassing zijn in het tweede geval, evenals met de beginselen van de bestuurlijke onpartijdigheid en onafhankelijkheid, geen redelijke verantwoording voor dat verschil in behandeling.

A.5. In een derde onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet, doordat de bestreden bepaling het beschermingsniveau van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording. Volgens de verzoekende partijen vormen de in artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU vervatte «no conflict of interest»-regel en de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid essentiële elementen van de besluitvorming met betrekking tot omgevingsvergunningen en aldus essentiële waarborgen voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Door te bepalen dat die regel en die beginselen niet van toepassing zijn als louter een project-MER-screening aan de aanvraag wordt toegevoegd, brengt de bestreden bepaling volgens hen een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu met zich mee. Die aanzienlijke vermindering wordt volgens hen niet verantwoord door een reden van algemeen belang.

A.6. De Vlaamse Regering is van mening dat het enige middel niet gegrond is, omdat de decretale regeling voorziet in een passende scheiding tussen conflicterende functies. Hoewel zij aanvankelijk van mening was dat artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU niet van toepassing was op de project-MER-screening, erkent zij in haar bij het Hof ingediende aanvullende memorie dat het Hof van Justitie bij het voormelde arrest van 8 mei 2025 heeft geoordeeld dat dat artikel wel degelijk van toepassing is op die screening.

A.7.1. De Vlaamse Regering zet uiteen dat de beoordeling van een MER-screeningsnota volgens de bepalingen van het decreet van 25 april 2014 wordt uitgevoerd tijdens het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek. Dat onderzoek gebeurt, volgens artikel 19 van dat decreet, in beginsel door het vergunningverlenend bestuur zelf of door de bevoegde omgevingsambtenaar. Artikel 20, tweede lid, van dat decreet voorziet echter in een belangrijke correctie hierop: in het kader van aanvragen van het vergunningverlenend bestuur zelf, wordt de taak exclusief toegekend aan de omgevingsambtenaar, waardoor steeds een andere bevoegde instantie dan de aanvrager over de MER-plicht oordeelt. Uit het arrest nr. C-474/10 van het Hof van Justitie (HvJ, 20 oktober 2011, C-474/10, *Department of the Environment for Northern Ireland*, ECLI:EU:C:2011:681), en meer bepaald uit het dictum ervan, leidt de Vlaamse Regering af dat de richtlijn 2011/92/EU geen organieke scheiding vereist. Het feit dat de omgevingsambtenaar organiek gezien binnen het desbetreffende bestuur een plaats inneemt, betekent aldus niet dat er een gebrek aan passende scheiding tussen de conflicterende functies bestaat.

A.7.2. De Vlaamse Regering wijst erop dat artikel 9, § 2, van het decreet van 25 april 2014 uitdrukkelijk erin voorziet dat de gemeentelijke omgevingsambtenaren hun taken onafhankelijk en neutraal uitoefenen. Voor de provinciale en gewestelijke omgevingsambtenaren voorziet dat decreet in dezelfde waarborgen. Bij het decreet van 19 april 2024 werd die onafhankelijkheid bovendien nog meer geëxpliciteerd door te bepalen, enerzijds, dat de onafhankelijkheid en neutraliteit op elk moment worden gevrijwaard en, anderzijds, dat de actieve en constructieve wijze waarop de gemeentelijke omgevingsambtenaar zich moet inzetten voor de realisatie van de opdracht en de doelstelling van de gemeente daar geen afbreuk aan doet. Voor de andere omgevingsambtenaren werd eenzelfde waarborg in het decreet ingeschreven. Voor de gemeentelijke omgevingsambtenaar werd bovendien nog bepaald dat het voorgaande onverkort van toepassing is op de persoon die de taken van de gemeentelijke omgevingsambtenaar uitoefent, waarmee is tegemoetgekomen aan de kritiek van de verzoekende partijen dat de taken van die ambtenaar tijdelijk door de gemeentesecretaris kunnen worden uitgeoefend.

A.7.3. De Vlaamse Regering wijst erop dat het decreet van 25 april 2014 en het besluit dat ter uitvoering van dat decreet werd genomen nog andere bijkomende waarborgen bevatten om de onpartijdigheid van de omgevingsambtenaren te bevorderen. Zo worden de gemeentelijke en provinciale omgevingsambtenaren aangewezen door de verkozen organen van de gemeenten en de provincies en aldus niet door de uitvoerende organen ervan. Bovendien gelden er specifieke benoemingsvereisten wat betreft het diploma, de beroepservaring en de kennis op het vlak van leefmilieu, stedenbouw en ruimtelijk ordening. De omgevingsambtenaren bezitten rechtstreeks door de decreetgever toegewezen bevoegdheden, onder meer op het vlak van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek en op het vlak van het verlenen van advies. Het ambt van gemeentelijke omgevingsambtenaar is bovendien onverenigbaar met het ambt van secretaris of van financieel beheerder, onverminderd artikel 9, § 3, van het decreet van 25 april 2014.

A.7.4. De Vlaamse Regering wijst eveneens erop dat de project-MER-screeningsnota een gemotiveerde nota is op basis waarvan de aanvrager en initiatiefnemer moet aantonen dat er geen aanzienlijke milieueffecten verbonden zijn aan de uitvoering van het project. De nota en de screeningsprocedure zijn strikt gereguleerd. De screening dient te gebeuren op basis van wetskrachtige criteria en het vergunningverlenend bestuur moet, na een eigen onderzoek aan de hand van de bedoelde criteria, vervolgens beslissen of er eventueel een MER over het project moet worden opgesteld. De screeningsbeslissing moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd, zowel bij de

beslissing over de volledigheid en de ontvankelijkheid als bij de beslissing over de omgevingsvergunning zelf. De vaststelling dat een project-MER moet worden opgemaakt dat niet bij de aanvraag werd gevoegd, heeft van rechtswege de stopzetting van de procedure tot gevolg. Tegen die beslissing kan geen administratief beroep worden ingesteld, maar de aanvrager kan een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de rapportageverplichting indienen bij de van het college van burgemeester en schepenen onafhankelijke afdeling bevoegd voor de milieueffectrapportage. Als de overheid in het kader van het voorgaande onwettig optreedt, dan kan dit bovendien worden vastgesteld in het kader van een administratief, dan wel juridictioneel beroep tegen de vergunningsbeslissing. De Vlaamse Regering doet daarbij gelden dat steeds met de gehele procedure rekening moet worden gehouden.

A.7.5. De Vlaamse Regering is van mening dat het bezitten van eigen administratieve middelen en personeel geen noodzakelijke voorwaarde vormt om te kunnen spreken van een passende scheiding tussen conflicterende functies. Zij stelt vast dat het Hof van Justitie bij het voormelde arrest van 8 mei 2025 melding heeft gemaakt van dat element en dat die melding vrijwel woordelijk is overgenomen uit het voormelde arrest van 20 oktober 2011. Zij doet gelden dat de achterliggende feiten en de juridische omstandigheden in beide zaken nochtans verschillend waren. Uit de in die arresten vervatte woorden « met name » leidt zij af dat het beschikken over eigen administratieve middelen en personeel slechts een van de elementen is op basis waarvan een passende scheiding kan worden aangetoond. Zij verwijst naar andere rechtspraak van het Hof van Justitie en leidt eruit af dat met betrekking tot een onafhankelijkheidsvereiste meerdere criteria tegen elkaar dienen te worden afgewogen. De interpretatie waarin de bevoegde instantie steeds over eigen administratieve middelen en personeel dient te beschikken, zou volgens haar onvoldoende rekening houden met de bestuurlijke realiteit in het Vlaamse Gewest. Zij beklemtoont dat de beoordeling van de screeningsnota gebeurt op een kleine en lokale schaal en dat vele gemeenten slechts één omgevingsambtenaar hebben. Het beschikken over eigen personeel en middelen is volgens haar afhankelijk van de taakvervulling en de werklast.

A.7.6. De Vlaamse Regering wijst eveneens erop dat de regelgeving steeds bepaalde situaties van vermeende belangenvermenging heeft gekend, die evenwel werden aanvaard op basis van dezelfde waarborgen die ook gelden voor de project-MER-screening. Zij verwijst daarbij naar vroegere rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

A.8. De Vlaamse Regering is vervolgens van mening dat er geen sprake is van een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Er zijn volgens haar immers voldoende waarborgen ingebouwd om een passende scheiding tussen conflicterende functies te realiseren. Indien zou moeten worden geoordeeld dat de bestreden bepaling wel degelijk een verschil in behandeling in het leven roept, dan is dat verschil in behandeling volgens haar redelijk verantwoord. Voor beide categorieën van projecten wordt het nagestreefde doel, zijnde het vermijden van belangenconflicten, immers bereikt. De Vlaamse Regering verwijst daarbij naar haar argumentatie bij het eerste onderdeel van het middel. Zij wijst nog erop dat een project-MER en een project-MER-screening verschillende instrumenten zijn, zodat het niet onlogisch is dat de op beide instrumenten toepasselijke regeling niet volledig gelijklopend is. Een project-MER-screening heeft betrekking op projecten met een beperkte omvang, waarvan als het ware kan worden vermoed dat zij geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. De screeningsbeslissing vormt dan, in tweede orde, het besluit over het onderzoek geval per geval waarin dat vermoeden kan worden weerlegd. Een project-MER heeft daarentegen betrekking op projecten waarvan wordt vermoed dat zij wel degelijk aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. De bestreden bepaling ligt volgens haar overigens in de lijn van het subsidiariteitsbeginsel en het principe van de lokale autonomie. Door erin te voorzien dat de vergunningverlenende overheid de vergunningsaanvraag kan beoordelen wanneer zij zelf de aanvrager-initiatiefnemer is, heeft de decreetgever geoordeeld dat het lokale niveau het meest geschikt is om over de vergunning voor die lokale projecten te beslissen.

A.9.1. Wat de aangevoerde schending van artikel 23 van de Grondwet betreft, is de Vlaamse Regering van mening dat er te dezen geen sprake is van twee elkaar in de tijd opvolgende algemene rechtsnormen die algemeen bekeken geen gelijkwaardig niveau van bescherming van het leefmilieu bieden. Zowel uit de bewoordingen van artikel 15/1, eerste en tweede lid, van het decreet van 25 april 2014, als uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling, blijkt dat de erin vervatte uitzondering op de algemene bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen alleen geldt bij projecten waarvoor een project-MER-plicht bestaat. De bestreden bepaling brengt daar geen wijzigingen in aan, maar bepaalt enkel dat het eerste en het tweede lid van artikel 15/1 niet van toepassing zijn als louter een project-MER-screening aan de aanvraag wordt toegevoegd. De bestreden bepaling vormt aldus hoogstens een verduidelijking van het eerste en het tweede lid van artikel 15/1, zodat het toepassingsgebied van die leden zowel vóór als na de inwerkingtreding van de bestreden bepaling hetzelfde is. De verduidelijking opgenomen in het bestreden decreet beoogt tegemoet te komen aan de rechtsonzekerheid die is ontstaan ingevolge een arrest van 6 oktober 2022 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

A.9.2. Indien zou moeten worden aangenomen dat de bestreden bepaling wel degelijk een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau van het recht op bescherming van het leefmilieu met zich meebrengt, wordt die vermindering volgens de Vlaamse Regering redelijk verantwoord door de doelstelling die erin bestaat tegemoet te komen aan de rechtsonzekerheid die is ontstaan ingevolge het voormelde arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

A.10. In zoverre het Hof van oordeel zou zijn dat de bestreden bepaling dient te worden vernietigd, verzoekt de Vlaamse Regering het Hof de gevolgen van de vernietigde bepaling te handhaven tot en met 31 december 2026, teneinde rechtsonzekerheid, vertraging en potentieel onwettige vergunningen te voorkomen en de Vlaamse decreetgever de kans te bieden een nieuwe regeling uit te werken. De omstandigheid dat de door het Hof vastgestelde schending zou voortvloeien uit een miskenning van het recht van de Europese Unie, belet volgens haar niet noodzakelijk de handhaving van de gevolgen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest 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 » (hierna : het decreet van 19 april 2024), dat betrekking heeft op de overheden die bevoegd zijn om kennis te nemen van en te beslissen over aanvragen voor een omgevingsvergunning.

Het bestreden artikel 5 van het decreet van 19 april 2024 voegt een derde lid toe aan artikel 15/1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning » (hierna : het decreet van 25 april 2014), dat luidt als volgt :

« Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing als louter een project-MER-screening aan de aanvraag wordt toegevoegd. In dat geval is artikel 20, tweede lid, respectievelijk artikel 39, tweede lid, van toepassing ».

B.1.2. Het eerste en tweede lid van artikel 15/1 van het decreet van 25 april 2014 bepalen :

« Voor de kennisneming van en de beslissing over een vergunningsaanvraag voor een project of voor de verandering van een project, waarvoor overeenkomstig artikel 15 het college van burgemeester en schepenen bevoegd is, is evenwel de deputatie bevoegd als voldaan is aan volgende twee voorwaarden :

1° voor het project moet een milieueffectrapport worden opgesteld en is er geen ontheffing van de rapportageverplichting verkregen;

2° het college van burgemeester en schepenen is initiatiefnemer en aanvrager van het project.

Voor de kennisneming van en de beslissing over een vergunningsaanvraag voor een project of voor de verandering van een project, waarvoor overeenkomstig artikel 15 de deputatie bevoegd is, is evenwel de Vlaamse Regering bevoegd als voldaan is aan volgende twee voorwaarden :

1° voor het project moet een milieueffectrapport worden opgesteld en is er geen ontheffing van de rapportageverplichting verkregen;

2° de deputatie is initiatiefnemer en aanvrager van het project ».

B.1.3. Artikel 15/1 van het decreet van 25 april 2014 vormt een uitzondering op de in artikel 15, § 1, van dat decreet opgenomen bevoegdheidsregeling betreffende het kennisnemen van en beslissen over vergunningsaanvragen.

Artikel 15, § 1, van het decreet van 25 april 2014 bepaalt :

«De Vlaamse Regering of de gewestelijke omgevingsambtenaar is in eerste administratieve aanleg bevoegd voor de volgende aanvragen van :

1° de Vlaamse projecten;

2° de projecten die uitsluitend mobiele of verplaatsbare inrichtingen of activiteiten omvatten als vermeld in artikel 5.1.1, 10°, van het DABM [lees : het decreet van 5 april 1995 ‘ houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid ’] over twee of meer provincies.

De Vlaamse Regering bepaalt in welke gevallen de gewestelijke omgevingsambtenaar over de vergunningsaanvraag kan beslissen.

De deputatie is voor haar ambtsgebied in eerste administratieve aanleg bevoegd voor de volgende aanvragen van :

1° de provinciale projecten;

2° de projecten die uitsluitend mobiele of verplaatsbare inrichtingen of activiteiten omvatten als vermeld in artikel 5.1.1, 10°, van het DABM over twee of meer gemeenten in hun provincie;

3° de projecten die in de eerste klasse ingedeelde inrichtingen of activiteiten omvatten die noch een Vlaams noch een gemeentelijk project of een onderdeel van een van beide zijn.

Het college van burgemeester en schepenen is voor zijn ambtsgebied in eerste administratieve aanleg bevoegd voor volgende aanvragen van :

1° de gemeentelijke projecten;

2° andere gevallen dan deze waarvoor de Vlaamse Regering of de deputatie bevoegd is ».

B.2.1. De in artikel 15/1 van het decreet van 25 april 2014 vervatte uitzonderingsregeling houdt in essentie in dat het college van burgemeester en schepenen niet de bevoegde instantie is om te beslissen over een vergunningsaanvraag wanneer dat college initiatiefnemer en aanvrager is van het project en voor het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld. In die situatie is de deputatie de bevoegde instantie om te oordelen over de vergunningsaanvraag. Die regeling houdt ook in dat de deputatie niet de bevoegde instantie is om te beslissen over een vergunningsaanvraag wanneer die deputatie initiatiefnemer en aanvrager is van het project en voor het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld. In die situatie is de Vlaamse Regering de bevoegde instantie om te oordelen over de vergunningsaanvraag.

B.2.2. De voormelde uitzonderingsregeling werd in het decreet van 25 april 2014 ingevoegd bij artikel 20 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 december 2016 « tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de milieueffectrapportage van bepaalde openbare en particuliere projecten » (hierna : het decreet van 23 december 2016).

Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 23 december 2016 blijkt dat artikel 15/1 « een gevolg [is] van de omzetting van het nieuwe artikel 9bis van richtlijn 2011/92/EU, ingevoegd door richtlijn 2014/52/EU » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 965/1, p. 22).

B.2.3. Artikel 9bis van 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 (codificatie) » (hierna : de richtlijn 2011/92/EU) bepaalt :

« De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde instantie of instanties hun uit deze richtlijn voortvloeiende taken op objectieve wijze vervullen en zich niet bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft.

Indien de bevoegde instantie tevens de opdrachtgever is, brengen de lidstaten in elk geval binnen hun organisatie van administratieve bevoegdheden een passende scheiding aan tussen conflicterende functies bij het uitvoeren van de uit deze richtlijn voortvloeiende taken ».

B.2.4. Met betrekking tot de draagwijdte van artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU en de door de decreetgever beoogde omzetting van die bepaling, vermeldt de parlementaire voorbereiding van het decreet van 23 december 2016 :

« Het nieuw artikel 9*bis* maakt aldus onderdeel uit van de beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, namelijk de MER-beoordeling en is dan ook enkel van toepassing op de projecten die krachtens artikel 4 van de Project-m.e.r.-richtlijn onderworpen zijn aan een milieueffectbeoordeling.

Daarnaast voorziet de Project-m.e.r.-richtlijn geen nadere procedure of inhoudelijke regels voor de vergunningsprocedure van m.e.r.-screeningsplichtige projecten. De artikelen 8 en 8*bis* van de Project-m.e.r.-richtlijn hebben zoals reeds aangegeven alleen betrekking op de vergunningsprocedure van de project-MER-plichtige projecten.

Het zou gelet hierop niet logisch zijn om de conflict of interest-bepaling, vermeld in artikel 9*bis*, ook op te leggen op de vergunningsprocedure van m.e.r.-screeningsplichtige projecten.

Concreet betekent dit dat artikel 9*bis* van de Project-m.e.r.-richtlijn slechts van toepassing is op projecten :

1° waarvan de instantie die de vergunning verleent tevens de initiatiefnemer van het aangevraagde project is, dus voor aanvragen waarbij een overheid haar eigen aanvraag dient te beoordelen; en

2° die project-MER-plichtig zijn » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 965/1, p. 23).

B.2.5. Daaruit blijkt dat de decreetgever ervan is uitgegaan dat artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU slechts van toepassing is op de projecten die krachtens artikel 4 van de richtlijn onderworpen dienen te worden aan een milieueffectbeoordeling (MER-beoordeling) en aldus niet op de zogenaamde MER-screeningsplichtige projecten.

B.3.1. De MER-screeningsplichtige projecten zijn de projecten waarvoor de Vlaamse Regering, op grond van artikel 4.3.2, § 2*bis*, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 « houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid » (hierna : het decreet van 5 april 1995), heeft bepaald dat ofwel een project-milieueffectrapport (project-MER) of een project-MER-screeningsnota moet worden opgesteld.

Volgens artikel 1, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 « houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage » (hierna : het besluit van 10 december 2004) is een project-MER-screeningsnota een document waarin van een voorgenomen project wordt aangegeven of er aanzienlijke gevolgen voor mens en milieu te verwachten zijn. Het staat aan de initiatiefnemer van het project om in de nota aan te tonen dat er geen aanzienlijke milieueffecten verbonden zijn aan zijn project en dat aldus geen project-MER dient te worden opgesteld.

B.3.2. Voor de categorieën van projecten, vermeld in bijlage III bij het besluit van 10 december 2004, kan de initiatiefnemer een project-MER-screeningsnota indienen bij de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag (artikel 2, § 6, van het besluit van 10 december 2004). Die overheid, die in beginsel de overheid is vermeld in artikel 15 van het decreet van 25 april 2014 (artikelen 20, eerste lid, en 39, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014), beslist, op basis van de selectiecriteria vermeld in bijlage II van het decreet van 5 april 1995, geval per geval over die project-MER-screeningsnota's (artikel 2, § 7, van het besluit van 10 december 2004). Die beslissing betreft de vraag of al dan niet een project-MER dient te worden opgesteld (artikel 4.3.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995). De beslissing dat er voor het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld, heeft van rechtswege de onvolledigheid van de vergunningsaanvraag en de stopzetting van de vergunningsprocedure tot gevolg (artikel 21, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014).

Als de vergunningsaanvraag door de bevoegde overheid zelf wordt ingediend, dienen het onderzoek van de screeningsnota en de beslissing over het al dan niet opstellen van een project-MER echter te gebeuren door de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar (artikelen 20, tweede lid, en 39, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014).

B.4.1. Hoewel de decreetgever bij het aannemen van het decreet van 23 december 2016 ervan was uitgegaan dat artikel 9bis van de richtlijn 2011/92/EU niet van toepassing is op de MER-screeningsplichtige projecten, heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij een arrest van 6 oktober 2022 geoordeeld dat « de toepassing van de ‘ *no conflict of interest* ’- bepaling uit artikel 9bis project-MER-richtlijn niet [mag] worden beperkt tot de projecten die krachtens artikel 4 van deze richtlijn ‘ rechtstreeks ’ zijn onderworpen aan een milieueffectbeoordeling, behoudens een ontheffing (artikel 4.3.2, §§ 1 en 2[, van het decreet van 5 april 1995]) » en dat « ook screeningsplichtige projecten (artikel 4.3.2, § 2bis[, van het decreet van 5 april 1995]) onder het toepassingsgebied hiervan [ressorteren] » (Raad voor Vergunningsbetwistingen, 6 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0108).

Bij dat arrest heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen eveneens geoordeeld dat een vergunningsaanvraag voor een project waarvan het college van burgemeester en schepenen de initiatiefnemer is, en waarvoor slechts een project-MER-screeningsnota moet worden opgemaakt, op grond van artikel 15/1, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014, bij de deputatie moet worden ingediend en aldus niet bij het college van burgemeester en schepenen zelf.

B.4.2. Tegen het voormelde arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd een cassatieberoep ingesteld bij de Raad van State, waarover dat rechtscollege zich gedeeltelijk heeft uitgesproken bij zijn arrest nr. 259.259 van 26 maart 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.259). Bij dat arrest heeft de Raad van State een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende de uitlegging van artikel 9bis van de richtlijn 2011/92/EU. Bij zijn arrest van 8 mei 2025 heeft het Hof van Justitie die prejudiciële vraag beantwoord (HvJ, 8 mei 2025, C-236/24, *Provincie Oost-Vlaanderen en Sogent*, ECLI:EU:C:2025:321).

B.5. Met het bestreden artikel 5 van het decreet van 19 april 2024 heeft de decreetgever beoogd uitdrukkelijk te bepalen dat artikel 15/1, eerste en tweede lid, van het decreet van 25 april 2014 niet van toepassing is als louter een project-MER-screening aan de aanvraag wordt toegevoegd en dat in dat geval artikel 20, tweede lid, respectievelijk artikel 39, tweede lid, van dat decreet van toepassing is. Zoals is vermeld in B.3.2, houden die laatste artikelen in dat wanneer de aanvraag door de bevoegde overheid zelf wordt ingediend, het onderzoek van

de screeningsnota en de beslissing over het al dan niet opstellen van een project-MER dienen te gebeuren door de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar.

Met de overige bepalingen van het decreet van 19 april 2024, die niet door de verzoekende partijen worden bestreden, heeft de decreetgever beoogd de reeds decretaal gewaarborgde onafhankelijkheid en neutraliteit van de omgevingsambtenaren « extra te beschermen » en hun « autonomie [...] te versterken » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1780/1, pp. 2-3).

Ten gronde

B.6. Het enige middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 9bis van de richtlijn 2011/92/EU, met de artikelen 191 en 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU) en met de algemene beginselen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid, voorzorg, zorgvuldigheid en preventief handelen.

B.7.1. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, 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.

B.7.2. Zoals de Vlaamse Regering aanvoert, zetten de verzoekende partijen in hun verzoekschrift niet uiteen in welk opzicht de bestreden bepaling in strijd zou zijn met artikel 13 van de Grondwet, met de artikelen 191 en 288 van het VWEU en met de algemene beginselen van voorzorg, zorgvuldigheid en preventief handelen.

In zoverre het middel is afgeleid uit de schending van die referentienormen, is het niet ontvankelijk.

B.7.3. In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering aanvoert, zetten de verzoekende partijen in hun verzoekschrift daarentegen op een voldoende duidelijke wijze uiteen in welk opzicht de bestreden bepaling in strijd zou zijn met de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

B.7.4. Het Hof onderzoekt het middel bijgevolg in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU en met de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

B.8. De verzoekende partijen voeren onder meer aan dat de bestreden bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU, schendt, doordat niet is voorzien in een passende scheiding tussen conflicterende functies bij het uitvoeren van de uit de richtlijn 2011/92/EU voortvloeiende taken, in de zin van artikel 9*bis* van die richtlijn, wanneer het college van burgemeester en schepenen of de deputatie initiatiefnemer en aanvrager is van een project waarbij louter een project-MER-screeningsnota aan de aanvraag wordt toegevoegd en het college van burgemeester en schepenen, respectievelijk de deputatie, de bevoegde instantie is om kennis te nemen van de vergunningsaanvraag en om erover te beslissen.

B.9.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover 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 betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.9.2. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.10.1. Volgens artikel 1, lid 1, van de richtlijn 2011/92/EU is die richtlijn van toepassing op de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Volgens overweging 14 bij die richtlijn moeten « de milieueffecten van een project [...] worden beoordeeld teneinde rekening te houden met het streven de gezondheid van de mens te beschermen, via een beter milieu bij te dragen aan de kwaliteit van het bestaan, toe te zien op de instandhouding van de diversiteit van de soorten, en het reproductievermogen van het ecosysteem als fundamentele grondslag van het leven in stand te houden ».

B.10.2. Volgens artikel 4, lid 1, van de richtlijn 2011/92/EU worden de in bijlage I bij die richtlijn genoemde projecten in beginsel onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

Volgens artikel 4, lid 2, van die richtlijn bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, zulks door middel van een onderzoek per geval, en/of aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria.

De beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 betreft in essentie de beoordeling van de milieueffecten van het voorgenomen project.

B.10.3. Het in het middel aangevoerde artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU bepaalt dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat de bevoegde instantie of instanties hun uit deze richtlijn voortvloeiende taken op objectieve wijze vervullen en zich niet bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft. Indien de bevoegde instantie tevens de opdrachtgever is, brengen de lidstaten in elk geval binnen hun organisatie van administratieve bevoegdheden een

passende scheiding aan tussen conflicterende functies bij het uitvoeren van de uit die richtlijn voortvloeiende taken.

Volgens artikel 1, lid 2, *f*), van de richtlijn 2011/92/EU dient onder « bevoegde instantie » of « bevoegde instanties » te worden begrepen : « de instantie of instanties die de lidstaten aanwijzen om de taken uit te voeren, die uit deze richtlijn voortvloeien ». Volgens artikel 1, lid 2, *b*), van die richtlijn dient onder « opdrachtgever » te worden begrepen : « de aanvrager van een vergunning voor een particulier project of de overheidsinstantie die het initiatief tot een project neemt ».

B.11.1. Zoals is vermeld in B.3.1, is een project-MER-screeningsnota een document waarin de initiatiefnemer van een project dient aan te tonen dat er geen aanzienlijke milieueffecten verbonden zijn aan het project en dat er aldus geen project-MER dient te worden opgesteld.

B.11.2. Wanneer de vergunningsaanvraag waaraan een project-MER-screeningsnota is toegevoegd, uitgaat van het college van burgemeester en schepenen of van de deputatie en dat college, respectievelijk die deputatie, de bevoegde instantie is om te oordelen over die aanvraag, dienen het onderzoek van de screeningsnota en de beslissing over het al dan niet opstellen van een project-MER te gebeuren door de gemeentelijke, respectievelijk de provinciale omgevingsambtenaar.

De omgevingsambtenaar beslist op basis van de in artikel 4.3.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995 bedoelde criteria. Die beslissing dient openbaar te worden gemaakt (artikel 4.3.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995).

B.12. Volgens de artikelen 9 en 9/1 van het decreet van 25 april 2014 worden de gemeentelijke en provinciale omgevingsambtenaren aangewezen door de gemeenteraad, respectievelijk de provincieraad, waarbij die raden ervoor moeten zorgen dat die ambtenaren voldoende kennis van zowel de ruimtelijke ordening als het milieu in zich verenigen.

Volgens die artikelen oefenen die omgevingsambtenaren hun in het decreet vermelde taken onafhankelijk en neutraal uit en mogen zij geen nadeel ondervinden van de uitoefening hiervan. De onafhankelijkheid en neutraliteit van de omgevingsambtenaren dienen naar luid van

diezelfde bepalingen te allen tijde te worden gevrijwaard, waarbij de actieve en constructieve wijze waarop zij zich in beginsel moeten inzetten voor de realisatie van de opdracht en de doelstellingen van de gemeente of de provincie, daar geen afbreuk aan doet.

Als er geen gemeentelijke omgevingsambtenaar binnen de gemeente of het intergemeentelijk samenwerkingsverband beschikbaar is, oefent de algemeen directeur van de gemeente (de vroegere gemeentesecretaris) voor een periode van maximum twaalf maanden de taken van de gemeentelijke omgevingsambtenaar uit of wijst hij een waarnemende gemeentelijke omgevingsambtenaar aan die de taken van de gemeentelijke omgevingsambtenaar uitoefent. Artikel 9, § 2, van het decreet van 25 april 2014, dat betrekking heeft op de onafhankelijkheid en neutraliteit van de omgevingsambtenaar, is onverkort van toepassing op de persoon die de taken van de gemeentelijke omgevingsambtenaar tijdelijk uitoefent.

B.13.1. Wanneer de omgevingsambtenaar in de in B.11.2 omschreven situatie, na onderzoek van de screeningsnota, oordeelt dat wel degelijk een project-MER dient te worden opgesteld, wordt de vergunningsprocedure, zoals is vermeld in B.3.2, van rechtswege stopgezet wegens onvolledigheid van de vergunningsaanvraag.

Tegen een dergelijke beslissing van de omgevingsambtenaar kan geen administratief beroep worden ingesteld (artikel 21, vierde lid, van het decreet van 25 april 2014). De aanvrager kan evenwel een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de rapportageverplichting indienen bij de van het college van burgemeester en schepenen en van de deputatie onafhankelijke centrale dienst voor milieueffectrapportage, overeenkomstig de procedure vermeld in artikel 4.3.3, §§ 3 tot 9, van het decreet van 5 april 1995.

Bij gebrek aan een verzoek tot ontheffing van de rapportageverplichting of bij afwijzing van zulk een verzoek, dient de initiatiefnemer, om het project te kunnen realiseren, een nieuwe vergunningsaanvraag, waaraan een project-MER is toegevoegd, in te dienen. Wanneer een dergelijke nieuwe vergunningsaanvraag uitgaat van het college van burgemeester en schepenen, dient volgens artikel 15/1, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 over die aanvraag te worden beslist door de deputatie. Wanneer de nieuwe vergunningsaanvraag uitgaat van de deputatie, dient volgens artikel 15/1, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014 over die aanvraag te worden beslist door de Vlaamse Regering.

B.13.2. Wanneer de omgevingsambtenaar in de in B.11.2 omschreven situatie, na onderzoek van de screeningsnota, oordeelt dat er geen project-MER dient te worden opgesteld, kan de bevoegde instantie beslissen over de vergunningsaanvraag.

Tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen over de vergunningsaanvraag kan een administratief beroep worden aangetekend bij de deputatie. Tegen de beslissing van de deputatie over de vergunningsaanvraag kan een administratief beroep worden aangetekend bij de Vlaamse Regering of de gewestelijke omgevingsambtenaar (artikel 52 van het decreet van 25 april 2014). Die administratieve beroepsinstanties onderzoeken de vergunningsaanvraag in haar totaliteit, waarbij ook de ontvankelijkheid en volledigheid van het aanvraagdossier en de project-MER-screening opnieuw kunnen worden beoordeeld (artikel 63 van het decreet van 25 april 2014), waarna zij een definitieve beslissing nemen over de vergunningsaanvraag (artikel 66 van het decreet van 25 april 2014).

Tegen de beslissingen van de administratieve beroepsinstanties kan ten slotte een jurisdictioneel beroep worden ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (artikel 105 van het decreet van 25 april 2014).

B.14.1. Zoals is vermeld in B.4.2, heeft de Raad van State bij zijn arrest van 26 maart 2024 aan het Hof van Justitie een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU. Met die vraag beoogde de Raad van State in essentie van het Hof van Justitie te vernemen of artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU van toepassing is op de beoordeling, in de in B.11.2 omschreven situatie, door de omgevingsambtenaar van een project-MER-screeningsnota, beoordeling die leidt tot een beslissing over het al dan niet opstellen van een project-MER.

B.14.2. In antwoord op de door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat « artikel 9*bis* van richtlijn 2011/92 van toepassing is wanneer de bevoegde instantie bepaalt of een project als bedoeld in artikel 4, lid 2, van die richtlijn aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen » (HvJ, 8 mei 2025, C-236/24, voormeld, punt 36).

Daaruit volgt dat artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU van toepassing is op de beoordeling, in de in B.11.2 omschreven situatie, door de omgevingsambtenaar van een project-MER-screeningsnota.

B.15.1. Bij het voormelde arrest van 8 mei 2025 heeft het Hof van Justitie eveneens geoordeeld :

« 37. Indien de instantie die hiertoe bevoegd is [lees : de instantie die bevoegd is om te bepalen of een project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen] tevens de opdrachtgever van het betrokken project is, brengen de lidstaten [...] in elk geval binnen hun organisatie van administratieve bevoegdheden een passende scheiding aan tussen de conflicterende functies bij het uitvoeren van die taak.

38. Deze passende scheiding moet op zodanige wijze 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 [zie naar analogie arrest van 20 oktober 2011, *Seaport (NI) e.a.*, C-474/10, EU:C:2011:681, punt 43] ».

B.15.2. Daaruit volgt dat, in de in B.11.2 omschreven situatie, de instantie die bevoegd is om te bepalen of een project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, dient te beschikken over « een werkelijke autonomie, wat met name inhoudt dat zij beschikt over eigen administratieve middelen en personeel ».

B.15.3. Zoals is vermeld in B.12, zijn de gemeentelijke en provinciale omgevingsambtenaren die de project-MER-screeningsnota in de in B.11.2 omschreven situatie dienen te beoordelen, ambtenaren van de gemeente, respectievelijk de provincie, waarbij het college van burgemeester en schepenen van die gemeente, respectievelijk de deputatie van die provincie, in die situatie de initiatiefnemer en aanvrager van het project zijn.

Weliswaar worden die ambtenaren in hun functie aangewezen door de gemeenteraad, respectievelijk de provincieraad, zijnde de verkozen organen van de gemeente en de provincie, en heeft de decreetgever bepaald dat zij hun taken onafhankelijk en neutraal uitoefenen. Die elementen kunnen evenwel niet volstaan opdat de voormelde ambtenaren over « een werkelijke autonomie » beschikken in de zin van het voormelde arrest van het Hof van Justitie. Het decreet van 25 april 2014 voorziet niet in afdoende structurele en organisatorische waarborgen opdat

de omgevingsambtenaren, in de in B.11.2 omschreven situatie, steeds met de vereiste objectiviteit zouden kunnen oordelen over de project-MER-screeningsnota.

Bovendien bepaalt artikel 9, § 3, van het decreet van 25 april 2014 dat als er geen gemeentelijke omgevingsambtenaar binnen de gemeente of het intergemeentelijk samenwerkingsverband beschikbaar is, de algemeen directeur van de gemeente (de vroegere gemeentesecretaris) voor een periode van maximum twaalf maanden de taken van de gemeentelijke omgevingsambtenaar kan uitoefenen. Gelet op het feit dat de algemeen directeur van de gemeente in zijn functie nauw samenwerkt met het college van burgemeester en schepenen, kan de regeling volgens welke een project-MER-screeningsnota, in de B.11.2 omschreven situatie, door die algemeen directeur wordt beoordeeld, bezwaarlijk worden gekwalificeerd als « een passende scheiding [...] tussen conflicterende functies » in de zin van artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU.

B.16.1. In zoverre het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9*bis* van de richtlijn 2011/92/EU, is het gegrond.

B.16.2. Daar het onderzoek van de overige onderdelen van het middel niet zou kunnen leiden tot een ruimere vernietiging, dienen die onderdelen niet te worden onderzocht.

B.17.1. De Vlaamse Regering verzoekt het Hof om de gevolgen van de bestreden bepaling te handhaven.

B.17.2. Krachtens artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, wijst het Hof, « zo het [...] dit nodig oordeelt, [...] bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde bepalingen aan welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die het vaststelt ».

B.17.3. Het Hof dient rekening te houden met het beginsel van voorrang van het Unierecht op het recht van de lidstaten. Dat beginsel verplicht alle instanties van de lidstaten om volle werking te verlenen aan de bepalingen van het Unierecht. Het beginsel impliceert dat, indien nationale wetgeving niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht is vastgesteld, de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid is belast met de toepassing van de

bepalingen van het Unierecht, verplicht is de volle werking van die bepalingen te verzekeren (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, *La Quadrature du Net e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, punten 214-215).

Uit het voorgaande vloeit voort dat het Hof in beginsel niet vermag wetsbepalingen waarvan het heeft geoordeeld dat ze in strijd met het Unierecht zijn vastgesteld, tijdelijk te handhaven.

Enkel het Hof van Justitie kan in beginsel, bij wijze van uitzondering en om dwingende redenen van rechtszekerheid, een voorlopige opschorting toestaan van het effect dat een regel van het Unierecht op het daarmee strijdige nationale recht heeft (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, voormeld, punten 216-217).

B.17.4. Krachtens artikel 6 van het decreet van 19 april 2024 is de bestreden bepaling van toepassing op aanvragen voor een omgevingsvergunning die worden ingediend na de inwerkingtreding van dat decreet op 20 mei 2024. Die bepaling geldt enkel voor vergunningsaanvragen waarbij het college van burgemeester en schepenen respectievelijk de deputatie zelf de initiatiefnemer en de aanvrager is van het project. Mede gelet op het beperkte toepassingsgebied van de bestreden bepaling, zowel *ratione temporis* als *ratione materiae*, maakt de Vlaamse Regering niet op concrete wijze aannemelijk dat de terugwerkende kracht van de vernietiging van die bepaling daadwerkelijk aanleiding zou geven tot aanzienlijke rechtsonzekerheid. De loutere omstandigheid dat de rechtsgeldigheid van sommige reeds afgeleverde omgevingsvergunningen of van lopende vergunningsprocedures daardoor in het gedrang zou komen, kan niet verantwoorden dat het Hof bij wege van algemene beschikking de gevolgen van die bepaling zou handhaven.

B.17.5. Daarenboven volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat het niet is uitgesloten dat een nationale rechterlijke instantie, nadat zij heeft vastgesteld dat een vergunning niet verenigbaar is met het recht van de Europese Unie, onder bepaalde restrictieve voorwaarden alsnog de gevolgen van die vergunning zou handhaven indien het interne recht zulks toestaat. Bij zijn arrest van 28 februari 2012 in zake *Inter-Environnement Wallonie ASBL en Terre wallonne ASBL* (grote kamer, C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103) heeft het Hof van Justitie met name de handhaving toegestaan van de gevolgen van een nationale handeling die wegens schending van het Unierecht is vernietigd, indien de rechter geconfronteerd wordt met

« het bestaan van een dwingende overweging van bescherming van het milieu » (punt 58). Het Hof van Justitie verklaarde vervolgens voor recht :

« Wanneer bij een nationale rechterlijke instantie op basis van haar nationale recht beroep wordt ingesteld tot nietigverklaring van een nationale handeling die een ‘ plan ’ of ‘ programma ’ is in de zin van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s, en deze instantie constateert dat een dergelijk ‘ plan ’ of ‘ programma ’ is vastgesteld zonder inachtneming van de in deze richtlijn neergelegde verplichting om vooraf een milieubeoordeling uit te voeren, dient zij alle in haar nationale recht beschikbare algemene en bijzondere maatregelen te treffen om het verzuim van een dergelijke beoordeling te herstellen, met inbegrip van de eventuele opschorting of nietigverklaring van het bestreden ‘ plan ’ of ‘ programma ’. Gelet op de specifieke omstandigheden van het hoofdgeding zal het de verwijzende rechterlijke instantie evenwel bij uitzondering toegestaan zijn een nationaal voorschrift toe te passen op grond waarvan zij bepaalde gevolgen van een nietigverklaarde nationale handeling kan handhaven wanneer :

- met deze nationale handeling naar behoren uitvoering wordt gegeven aan richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen;

- de vaststelling en inwerkingtreding van de nieuwe nationale handeling die het actieprogramma in de zin van artikel 5 van die richtlijn bevat, de uit de nietigverklaring van de bestreden handeling voortvloeiende nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen voorkomen;

- de nietigverklaring van deze bestreden handeling tot gevolg zou hebben dat er met betrekking tot de uitvoering van richtlijn 91/676 een voor het milieu nadeliger rechtsvacuüm ontstaat, in die zin dat deze nietigverklaring zou resulteren in een lager niveau van bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen en aldus zou indruisen tegen de wezenlijke doelstelling van deze richtlijn; en

- een uitzonderlijke handhaving van de gevolgen van een dergelijke handeling slechts de periode betreft die absoluut noodzakelijk is om de maatregelen vast te stellen waarmee de vastgestelde onregelmatigheid kan worden verholpen ».

Eveneens heeft het Hof van Justitie, bij zijn arrest van 25 juni 2020 in zake *A e.a.* (grote kamer, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503), voor recht gezegd :

« Indien blijkt dat een milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42 had moeten worden verricht voorafgaand aan de vaststelling van het besluit en de omzendbrief die de grondslag vormen voor een bij een nationale rechter aangevochten vergunning voor de bouw en exploitatie van windturbines, en deze handelingen en vergunning dus niet verenigbaar zijn met het Unierecht, mag die rechter de gevolgen van deze handelingen en vergunning slechts handhaven indien het interne recht dit toestaat in het kader van het bij hem aanhangige geding en de nietigverklaring van de vergunning aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben voor de elektriciteitsvoorziening in de hele lidstaat in kwestie. Een dergelijke handhaving mag bovendien niet langer duren dan strikt noodzakelijk is om een einde te maken aan die

onrechtmatigheid. Het staat in voorkomend geval aan de verwijzende rechter om dit te beoordelen in het hoofdgeding » (zie ook HvJ, grote kamer, 29 juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw*, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, punt 182).

Te dezen doet het gebrek aan handhaving, door het Hof, geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen om, overeenkomstig artikel 36 van het Vlaamse decreet van 4 april 2014 « betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges », de rechtsgevolgen in stand te houden van een omgevingsvergunning die tot stand is gekomen met toepassing van de bestreden bepaling, desgevallend nadat hij daarover zelf een prejudiciële vraag heeft gesteld aan het Hof van Justitie.

B.17.6. Bijgevolg dient, zonder dat het noodzakelijk is om daaromtrent een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie, het verzoek tot handhaving te worden verworpen.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest 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 ».

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 18 september 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen