

Advies

Conceptnota omgevingsvergunning

Brussel,

Minaraad, 1 maart 2012

SERV, 2 maart 2012

SALV, 24 februari 2012

Adviesvraag: Conceptnota “De invoering van de omgevingsvergunning”
Adviesvrager: Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport
Ontvangst adviesvraag omgevingsvergunning : 9 januari 2012
Adviestermijn: 60 dagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 2 maart 2012
Goedkeuring/bekrachtiging raad: 14 maart 2012

Het advies kwam tot stand in samenwerking met de Minaraad en de SALV die het goedkeurden op 24 februari 2012

De heer Philippe Muyters
Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk,
Ruimtelijke Ordening en Sport
Phoenixgebouw
Koning Albert II-laan 19

1210 BRUSSEL

contactpersoon
Peter Van Humbeeck
pvhumbeeck@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20120302_omgevingsvergunning_pvhit

Brussel
2 maart 2012

Advies conceptnota omgevingsvergunning

Mijnheer de minister

Als bijlage vindt u het advies van SERV, Minaraad en SALV over de conceptnota “De invoering van de omgevingsvergunning”. Ook de VVSG en VVP onderschrijven als lid van de Minaraad het advies.

De raden ondersteunen de introductie van de omgevingsvergunning, maar zij wijzen erop dat de concrete modaliteiten zeer belangrijk zullen zijn om de gewenste resultaten te halen.

De raden hebben dit in hun advies geconcretiseerd door bij de verschillende onderdelen van de conceptnota de positieve punten en resterende aandachtspunten op te lijsten en suggesties voor de verdere besluitvorming te formuleren.

Over de conceptnota “De invoering van de permanente milieu/omgevingsvergunning” brengen de raden een afzonderlijk advies uit.

Wij hopen u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

Karel Van Eetvelt
Voorzitter SERV

Walter Roggeman
voorzitter Minaraad

Piet Vanthemsche
voorzitter SALV

Kopie: Minister Joke Schauvliege

Inhoud

Krachtlijnen	5
Advies	6
1. Inleiding	6
2. Vooraf: de gevolgde werkwijze	9
3. Algemene beoordeling	10
4. Aandachtspunten en suggesties bij de omgevingsvergunning.....	13
4.1. Bevoegde vergunningverlenende overheid	13
4.2. Procedures	16
4.3. Beroepen	18
4.4. Adviesverlening	19
4.5. Handhaving.....	22
4.6. Afstemming met andere regelgevingsprocessen.....	23

Krachtlijnen

De raden ondersteunen de introductie van de omgevingsvergunning. Dit moet toelaten om betere besluiten te nemen, procedures te verbeteren, meer probleemoplossend te werken en de efficiëntie te verhogen. De invoering gebeurt inderdaad best meteen integraal voor zowel milieuprojecten als stedenbouwkundige projecten als gemengde projecten. Een (zelfs voorlopige) beperking tot bepaalde categorieën zou leiden tot het naast mekaar bestaan van meerdere verschillende procedures en te veel onduidelijkheid creëren.

Echter niet elke wijze waarop dit principe concreet wordt uitgewerkt is aanvaardbaar en werkbaar. Naast procedurele aspecten (tijdswinst, eenvoudigere administratieve procedures, ...) moet de kwaliteit van het eindresultaat gewaarborgd zijn (de kwaliteit van de besluitvorming en van de vergunningen). Daarom zijn de concrete modaliteiten zeer belangrijk. Die moeten nog in grote mate worden uitgeklaard en nader worden onderbouwd. De raden hebben dit in hun advies geconcretiseerd door bij de verschillende onderdelen van de conceptnota de positieve punten en resterende aandachtspunten op te lijsten en suggesties voor de verdere besluitvorming te formuleren.

Finaal hangt alles af van hoe de voorstellen in regelgeving zullen worden vertaald en hoe dit nadien op het terrein geïmplementeerd zal worden. De invoering moet in elk geval niet enkel juridisch maar ook ambtelijk en bestuurlijk goed worden voorbereid en rekening houden met de bestuurlijke capaciteit die nodig is om het systeem te operationaliseren. Bij de verdere concretisering zijn volgens de raden de volgende aandachtspunten van groot belang:

1. Een goede onderbouwing en overleg (RIA) en goede opvolging moeten verzekeren dat de concrete invoering van de omgevingsvergunning ook daadwerkelijk de vooropgestelde doelstellingen realiseert.
2. De invoering van de omgevingsvergunning moet niet worden overladen met andere belangrijke wijzigingen die niet noodzakelijk nu meteen samen met de omgevingsvergunning moeten worden doorgevoerd (bv. Vlaams bestuursrechtcollege, verdere vereenvoudiging van de Vlarem-indelingslijst naast de herclassering ...).
3. Naast de voordelen die de hervorming moet opleveren voor initiatiefnemers en overheden, zijn ook andere doelgroepen zoals burgers/omwonenden en werknemers betrokken partij. Aspecten zoals informatie, participatie en bezwaar verdienen meer aandacht.
4. Voor het verhogen van de kwaliteit van de besluitvorming en van de vergunningen is loutere integratie van de procedures niet voldoende. Er moet ook inhoudelijk een integrale benadering zijn. Dit vergt ook andere initiatieven dan procedurele en juridische.
5. Verdere effectiviteits- en efficiëntiewinsten zijn mogelijk en moeten op termijn worden benut. Dat geldt niet enkel voor de handhavingsorganisatie maar ook ruimer, voor de regelgeving op het vlak van vergunningsvoorwaarden zelf en voor de bestuurlijke organisatie op Vlaams niveau.

Advies

1. Inleiding

Situering van de adviesvraag

SERV en Minaraad werden op 9 resp. 3 januari 2012 om advies gevraagd over de conceptnota's "De invoering van de omgevingsvergunning" en "De invoering van de permanente milieu/omgevingsvergunning". De adviestermijn liep voor beide adviesvragen tot eind februari 2012. De raden hebben besloten om gezamenlijk een advies te formuleren over de omgevingsvergunning. De SALV, die niet om advies gevraagd werd, heeft beslist zich aan te sluiten bij het gezamenlijk advies van SERV en Minaraad. Over de conceptnota "De invoering van de permanente milieu/omgevingsvergunning" brengen raden een afzonderlijk advies uit.

Korte schets van de voorgeschiedenis

De relatie tussen de bouwvergunning en de milieuhygiënische vergunningen werd al in de vroege jaren '80 als een "oud zeer" bestempeld. De Interuniversitaire Commissie voor de Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse gewest omschreef begin jaren '90 de speurtocht naar mogelijke oplossingen al als een "oldtimer".

De voorbije jaren zijn tal van voorstellen gedaan en vaak zelfs in volledig uitgeschreven wetteksten gegoten om te komen tot een integratie en/of betere coördinatie van vergunningen en vergunningsprocedures. Soms met gevolg, zoals:

- de integratie in 1991 van zes toenmalige vergunningstelsels in één milieuvergunning (VLAREM) in uitvoering van het milieuvergunningsdecreet van 1985,
- de koppeling tussen de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning (wederzijdse schorsing, wederzijds verval),
- het decreet van 30 maart 2007 betreffende de brownfieldconvenanten (uniek loket voor de aanvraag van een milieuvergunning en een stedenbouwkundige vergunning),
- sinds 1 januari 2010 het uniek gemeentelijk loket waardoor de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning ervoor kan kiezen om de aanvraag samen met de aanvraag voor een milieuvergunning voor hetzelfde project in te dienen (enkel indien de gemeente voor beide aanvragen bevoegd is), en waarbinnen er ook in de verdere procedure naar afstemming wordt gezocht (het blijven wel twee vergunningen)
- de recente regeling inzake de projectvergadering in de Codex Ruimtelijke Ordening.

Echter, de diverse pogingen om te komen tot een meer betekenisvolle integratie zijn tot dusver steeds gestrand¹.

In het kader van de “versnelling van investeringen” heeft de Commissie Investeringsprojecten (Commissie Berx)² opnieuw gepleit voor integratie van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning, met name voor specifieke projectcategorieën waarvoor het handhaven van beide stelsels weinig meerwaarde biedt³. Zij stelde dat de voordelen van verdere integratie evident zijn: minder procedures zowel in eerste aanleg, in beroep als administratiefrechtelijk; slechts één openbaar onderzoek; slechts één besluitvormer (nu liggen 2 vergunningen vaak op ander bestuursniveau), betere afstemming tussen beide, verhoogde rechtszekerheid. De commissie ad hoc Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten (Commissie Sauwens)⁴ adviseerde om een “unieke vergunning” in te voeren naar analogie met Wallonië: “één aanvraag, één openbaar onderzoek, één beslissingsmoment”. De SERV pleitte in zijn advies over versnelling van investeringsprojecten voor een resolute keuze voor volledige integratie in een omgevingsvergunning⁵.

Gevolg gevend aan deze adviezen, keurde de Vlaamse regering op 22 juli 2011 een startnota over de omgevingsvergunning goed. Daarin werden enkele hoofdlijnen vastgelegd en werd aangekondigd dat er een conceptnota zou worden opgesteld, zodat er over de belangrijkste principes een politieke en maatschappelijke dialoog mogelijk zou zijn, voorafgaand aan het noodzakelijke legistische werk.

In de aanloop naar de conceptnota's organiseerde de SERV op 13 december 2011 een workshop over de omgevingsvergunning en de permanente milieuvergunning waarop ook andere raden werden uitgenodigd (Minaraad, SARO, SALV). De SERV houdt eraan de aanwezige vertegenwoordigers van de twee bevoegde ministers, de externe

¹ Ontwerp van decreet houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw. VI. Parl. Stuk 260, 1983-1984: de milieuvergunning geldt als bouwvergunning.

Voorontwerp decreet milieubeleid; Interuniversitaire Commissie voor de herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest, art. 4.6.7: de milieuvergunning geldt als bouwvergunning.

Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, wat de geïntegreerde milieu- en stedenbouwkundige vergunning betreft VI. Parl. Stuk 2181, 2003-2004: de milieuvergunning geldt als bouwvergunning voor projecten met beperkte ruimtelijke weerslag.

Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, wat de geïntegreerde milieu- en stedenbouwkundige vergunning betreft: VI. Parl. Stuk 688; 2005-2006: de milieuvergunning geldt als bouwvergunning voor projecten met beperkte ruimtelijke weerslag..

² Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de Commissie Investeringsprojecten (Commissie Berx).

³ De Commissie geeft als voorbeelden: projectcategorieën zonder emissies naar lucht of water; projecten zonder verwerkingsprocessen, zodat geen ruimte rest voor procesoptimalisering of waarbij de hinderlijkheid van de inrichting enkel bestaat in ruimtelijke effecten zoals ruimte- en functieverlies, visuele hinder, verkeershinder, geluidshinder voor omwonenden, barrièrewerking en sterfte voor fauna, ... Concrete voorbeelden zijn windmolenparken, groeven, hoogspanningsposten, ...

⁴ Verslag namens de Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten. Vlaams Parlement, stuk 55 (2009-2010) – Nr. 2. Voorstel van resolutie van de heren Johan Sauwens, Sas van Rouveroij, Bart Martens, Jan Peumans en Lode Vereeck, mevrouw Mieke Vogels en de heer Dirk de Kort betreffende aanbevelingen aangaande de versnelling van maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten: Sneller door Beter. Vlaams Parlement, Stuk 395 (2009-2010) – Nr. 1 (2009-2010). Het voorstel van resolutie werd aangenomen door de plenaire vergadering op 3 maart 2010.

⁵ SERV, Advies Versnelling investeringsprojecten, 26 mei 2010.

experts, de vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties, vakbonden, milieuverenigingen, gemeenten en provincies en de secretariaten van de genoemde adviesraden te bedanken voor hun inbreng.

Inhoud van de conceptnota

De conceptnota over de omgevingsvergunning beschrijft de doelstellingen en belangrijkste principes van de omgevingsvergunning. Kort samengevat stelt de Vlaamse regering de onmiddellijke integrale invoering voor van de omgevingsvergunning, voor zowel milieuprojecten als stedenbouwkundige projecten en gemengde projecten. Op termijn kunnen ook andere machtigingen en vergunningen (natuurvergunning, verkavelingsvergunning, socio-economische vergunning⁶ ...) geïntegreerd worden in de omgevingsvergunning. Er komt een grondige hervorming van de Vlarem-indelingslijst met een belangrijke deklassering van klasse 1 naar klasse 2-inrichtingen, wat van belang is voor de bevoegdheid inzake de vergunningverlening. De bevoegdheid voor de toekenning van de omgevingsvergunning wordt toegekend aan de gemeente (voor de meeste vergunningsaanvragen), aan de provincie (klasse 1 bedrijven) en aan het Vlaamse niveau (voor een gesloten lijst van Vlaamse projecten). Er komt één procedure voor milieutechnische aspecten en stedenbouwkundige aspecten, met één openbaar onderzoek. Voor de adviesverlening wordt in principe gewerkt met een geïntegreerd advies, al naargelang het geval af te leveren door de gewestelijke, provinciale of lokale omgevingsvergunningscommissie.

De Vlaamse regering voorziet tegelijk met de invoering van de omgevingsvergunning de invoering van de permanente milieuvergunning, met verwijzing naar het feit dat omdat de milieuvergunning nu voor een bepaalde tijd van maximaal 20 jaar wordt afgeleverd en de bouwvergunning geen eindtermijn kent. De conceptnota over de permanente milieu/omgevingsvergunning gaat in op de gevolgen van een permanente milieuvergunning en bevat flankerende maatregelen zoals de invoering van periodieke evaluaties.

Structuur van het advies

Hierna gaan de raden in een vooraf in op de gevolgde werkwijze. Dan volgt hun algemene beoordeling van de conceptnota over de invoering van de omgevingsvergunning. In een laatste deel formuleren ze hun vragen en bemerkingen bij de verschillende onderdelen van de conceptnota en doen ze suggesties voor de verdere besluitvorming.

⁶ Momenteel is dit nog een federale aangelegenheid, maar deze wordt geregionaliseerd door het Vlinderakkoord.

2. Vooraf: de gevolgde werkwijze

Werken met publieke conceptnota's is positief

De raden waarderen dat voor de invoering van de omgevingsvergunning werd gewerkt via een startnota en conceptnota voorafgaand aan de opmaak van de regelgeving, en dat zij over de conceptnota om advies werden gevraagd.

Een actieve, transparante en vroege betrokkenheid van het parlement en de maatschappelijke actoren bij de beleidsontwikkeling versterkt immers de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak voor de besluiten. Het vergroot ook de effectiviteit en efficiëntie van consultatieprocessen. Het werken met een conceptnota laat ook beter toe om belangrijke aspecten te behandelen die niet in regelgeving (moeten) worden opgenomen (bv. middelen, administratieve organisatie ...).

Betere onderbouwing van de conceptnota was wenselijk

Het werken met conceptnota's, groen- en witboeken is een relatief recente ontwikkeling, waarmee nog niet zo veel ervaring bestaat. Terecht zijn er geen formele vormvereisten omdat flexibiliteit en maatwerk nodig zijn. Maar in eerdere adviezen werd er wel voor gepleit om het gebruik ervan in te bedden in bestaande en nieuwe initiatieven op het vlak van processen en instrumenten van betere beleidsvoorbereiding en regelgevingsopmaak⁷.

In die zin was de conceptnota gebaat geweest wanneer die vergezeld zou zijn van een impactanalyse of RIA, of wanneer de RIA-methodologie vollediger toegepast zou zijn geweest bij de voorbereiding en redactie van de conceptnota. Nu lijkt de conceptnota meer op een voorlopige memorie van toelichting en werd wellicht te veel uitgegaan van enkele principes of uitgangspunten, en te weinig van de reële feiten en cijfers die een goed inzicht en onderbouwing mogelijk moeten maken.

De raden missen bijvoorbeeld een goede probleemanalyse waarin niet enkel de problemen of verbeterpunten worden opgelijst, maar ook wordt gekeken naar de oorzaken (bv. waarom adviesverlenende instantie weinig gebruik maken van art. 45 van VLAREM I) of naar de achterliggende verklaringen waarom van enkele van de initiatieven die de voorbije jaren zijn genomen weinig gebruik wordt gemaakt (bv. uniek gemeentelijk loket, vooroverleg ...). Dat is nochtans belangrijk wil men vermijden dat ook na de geplande hervormingen dezelfde problemen opduiken.

Daarnaast kan de RIA-methodologie toepassen bij de voorbereiding van conceptnota's leiden tot een meer volledige inventarisatie van de belangrijkste positieve en negatieve effecten voor alle betrokken actoren. Het zou met name een meer volledige en waar mogelijk meer kwantitatieve analyse van de gevolgen toelaten, en vermijden dat wordt gefocust op enkele belangrijke doelgroepen (i.c. initiatiefnemers en overheid, p. 7-8) en de gevolgen voor andere betrokkenen weinig of niet ter sprake komen (bv. werknemers en hun vertegenwoordigers, belanghebbende derden ...).

⁷ Zie bv. SERV-advies wit- en groenboeken, 1 juni 2011.

3. Algemene beoordeling

Raden ondersteunen omgevingsvergunning

De raden gaan principieel akkoord met de invoering van de omgevingsvergunning. Dit moet toelaten om betere besluiten te nemen (meer geïntegreerde beoordeling, meer coherente vergunningsvoorwaarden ...), procedures te verbeteren (met aandacht voor participatie), meer probleemoplossend te werken en de efficiëntie te verhogen (tijds-winst, minder administratieve lasten, afstemming van de handhaving ...).

Voor tal van projecten is er vandaag immers zowel een milieuvergunning als een stedenbouwkundige vergunning nodig, niettegenstaande beide vergunningen vaak betrekking hebben op één en dezelfde constructie/inrichting. Nochtans zijn de procedures gelijksoortig. Vaak moet de aanvrager voor beide vergunningen dezelfde documenten en stukken indienen, tijdens de procedures moet vaak aan dezelfde instanties advies worden gevraagd enz. Het uniek gemeentelijk loket geeft een aanzet tot oplossing maar is beperkt tot dossiers waarvoor de gemeente voor beide aanvragen bevoegd is. Vanuit het oogpunt van administratieve vereenvoudiging gaat de bestaande regeling lang niet ver genoeg.

Naast het oogmerk van een administratieve vereenvoudiging, is het ook en vooral om inhoudelijke redenen wenselijk dat werk wordt gemaakt van een geïntegreerde vergunning: zaken die inhoudelijk samenhangen in hun geheel bekijken is efficiënter en leidt tot betere beslissingen en kwalitatief betere vergunningen dan aparte besluitvormingsprocessen. Een geïntegreerde vergunning biedt ook meer kansen op een goede doorwerking van bijvoorbeeld BBT-studies wanneer die ruimtelijke of stedenbouwkundige maatregelen bevatten zoals bufferzones. Deze voordelen realiseren, impliceert niet de loutere afstemming of coördinatie van procedurestappen tussen twee systemen die ook op zichzelf blijven bestaan, maar een volledig versmolten vergunningverlening, een integrale adviesverlening en één integrale vergunning.

In die zin zijn de raden vragende partij voor een daadwerkelijke integratie van de bouw- en milieuvergunning in één volledig geïntegreerde, eengemaakte vergunning. In wezen is het de logische volgende stap die moet worden gezet, na de integratie in 1991 van zes toenmalige milieuvergunningstelsels in één milieuvergunning.

Voldoende breed toepassingsgebied voorzien

De invoering gebeurt inderdaad best meteen integraal voor zowel milieuprojecten als stedenbouwkundige projecten als gemengde projecten. Een (zelfs voorlopige) beperking tot enkele specifieke projectcategorieën zou leiden tot het naast mekaar bestaan van meerdere verschillende procedures en te veel onduidelijkheid creëren.

In de conceptnota is voorzien dat op termijn ook andere machtigingen en vergunningen geïntegreerd worden in de omgevingsvergunning. De raden adviseren echter om bestaande integraties van andere vergunningen nu al meteen mee te nemen in de omgevingsvergunning. Andere vergunningen dan de milieu- en stedenbouwkundige vergunning, die vandaag al via gunstig advies van een adviesverlenende instantie via de stedenbouwkundige vergunning kunnen worden bekomen, kunnen best ook van in het

begin mee worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning⁸. Als dat niet gebeurt, gaan voor sommige projecten de voordelen van de omgevingsvergunning verloren.

Doelstellingen breder formuleren en ook opvolgen

De raden onderschrijven de vooropgestelde doelstellingen, die ook samensporen met de principes uitgetekend door de Commissies Berx en Sauwens met het oog op Versnelling van Investerings.

Met name beoogt de Vlaamse regering zowel winsten aan de kant van de initiatiefnemers als aan de kant van de overheid. Voor de initiatiefnemer zou de invoering van de omgevingsvergunning moeten leiden tot tijdswinst, minder administratieve procedures, meer coherente vergunningsvoorwaarden, vereenvoudiging en lagere kosten. Voor de overheid moet de omgevingsvergunning toelaten om betere besluiten te nemen (meer integrale afwegingen, coherente vergunningsvoorwaarden), meer probleemoplossend te werken en de efficiëntie te verhogen (tijdswinst, minder administratieve procedures, afstemming van de handhaving ...).

Toch formuleren de raden ook bemerkingen bij de vooropgestelde doelstellingen.

Ten eerste merken de raden op dat de doelstellingen die beoogd worden uitsluitend vanuit het oogpunt van de initiatiefnemers en de overheid worden bekeken. Er worden geen doelstellingen of randvoorwaarden geformuleerd vanuit het standpunt van andere doelgroepen zoals burgers/omwonenden en werknemers. Dat leidt ertoe dat aspecten zoals informatie, participatie en bezwaar minder zijn uitwerkt in de conceptnota.

Ten tweede focussen de geformuleerde doelstellingen op procedurele aspecten (tijdswinst, eenvoudigere administratieve procedures, ...) en minder op het eindresultaat: de kwaliteit van de besluitvorming en van de vergunningen (en in het verlengde daarvan ook de kwaliteit van het leefmilieu en van de ruimtelijke ordening). Die zouden volgens de raden beter moeten zijn dan in het huidige stelsel met twee aparte vergunningen. Louter integratie van de procedures is voor de raden dus onvoldoende. Er moet ook inhoudelijk een integrale benadering zijn. Sommige voorstellen uit de conceptnota kunnen hier zeker toe bijdragen, maar de gewenste integrale benadering en het tegengaan van verkokering vergt ook andere initiatieven dan procedure en juridische. Het zal ook een kwestie zijn van ingesteldheid, organisatie en structuren. Het belang van die culturele en organisatorische aspecten mag niet worden onderschat.

Ten derde is het onduidelijk in hoeverre de concrete voorstellen uit de conceptnota daadwerkelijk zullen leiden tot het realiseren van de vooropgestelde doelstellingen. Zal de kwaliteit van de besluitvorming en van de vergunningen toenemen? Zullen de termijnen in de praktijk korter worden? Zullen de administratieve lasten verminderen? Enz. Hier zou een ex ante effectenanalyse een antwoord op moeten kunnen geven (cf. supra). Daarnaast is het wenselijk om de verschillen tussen de bestaande en nieuwe situatie voor verschillende types inrichtingen en projecten te verduidelijken aan de hand van overzichtelijke stroomschema's.

⁸ Ter illustratie: bij een leidingproject (of het nu bestempeld zal worden als hoofdtransportleiding of niet) zal het immers bijna onbegonnen werk zijn om per gemeente een natuurvergunning op te vragen naast de omgevingsvergunning. Deze integratie bestaat vandaag al.

Concrete uitwerking roept nog veel vragen op

De voorgestelde uitwerking van de integratie van de beide vergunningen tot één omgevingsvergunning bevat heel wat goede principes: snellere procedures, minder rompslomp, minder kans op tegenspraak tussen verschillende overheden en adviesorganen, de burger veel sneller bij de zaak betrekken, bestuurlijke lus, probleemoplossende technieken Het zijn allemaal goede uitgangspunten die zowel de burgers als de bedrijven, als de overheid ten goede komen.

Toch roept de concrete uitwerking van de omgevingsvergunning zoals voorgesteld in de conceptnota nog heel wat vragen op. Enerzijds hebben de raden vragen bij de gevolgen van bepaalde voorstellen. Anderzijds zijn er nog verschillende onduidelijkheden. Voor een deel is dat normaal in deze fase van de besluitvorming en dient de consultatie over de conceptnota net om een beter inzicht te krijgen in de problematiek en mogelijke oplossingen. Verder in dit advies bespreken de raden daarom de belangrijkste vragen en bemerkingen bij de conceptnota. Waar mogelijk doen ze ook suggesties voor oplossingen. In elk geval moeten nog enkele belangrijke modaliteiten worden uitgeklaard en nader worden onderbouwd.

Belangrijk is dan ook hoe de voorstellen zullen worden uitgewerkt in regelgeving en hoe dit nadien op het terrein geïmplementeerd zal worden. In dat verband wijzen de raden erop dat de voorbije jaren heel wat juridische aspecten zijn onderzocht en beschreven. Dit werk moet zeker mee bekeken worden bij de uitwerking van de noodzakelijke regelgeving. De invoering moet echter niet enkel juridisch maar ook ambtelijk en bestuurlijk goed worden voorbereid en rekening houden met de bestuurlijke capaciteit die nodig is om het systeem te operationaliseren. Dat betekent dat bij het hanteren van principes zoals subsidiariteit er ook moet gekeken worden naar wat op het terrein mogelijk en wenselijk is.

Omgevingsvergunning niet overladen

De raden waarschuwen ervoor om het werk dat moet gebeuren voor de invoering van de omgevingsvergunning niet te overladen. Nu worden in de conceptnota enkele andere belangrijke wijzigingen voorgesteld, die niet noodzakelijk nu meteen samen met de omgevingsvergunning moeten worden doorgevoerd (bv. Vlaams bestuursrechtcollege, verdere vereenvoudiging van de Vlaem-indelingslijst naast de herclassering ...). Hier adviseren de raden om niet sneller te gaan dan nodig, en het tempo van de hervormingen af te stemmen op de rijpheid van het debat enerzijds en de ontwikkeling van de bestuurlijke capaciteit anderzijds.

Verdere effectiviteits- en efficiëntiewinsten voorbereiden

De conceptnota voorziet geen wijzigingen van de handhavingsorganisatie. Toch wijst de conceptnota terecht op de wenselijkheid van verdere synergieën zodat een effectieve en efficiënte handhaving ontstaat met een gecoördineerde, minstens op elkaar afgestemde, aanpak van het handhavingsbeleid en van de inspecties op het terrein.

Hetzelfde geldt volgens de raden ook ruimer, voor de regelgeving op het vlak van vergunningsvoorwaarden zelf, voor het milieu- en ruimtelijk beleid en voor de bestuurlijke organisatie op Vlaams niveau. Ook hier is onderzoek naar mogelijke effectiviteits- en efficiëntiewinsten door integratie of coördinatie wenselijk zodat de aanwezige verkokering wordt doorbroken. De omgevingsvergunning op zich vergt hoe dan ook verdere inhoudelijke afstemming en samenwerking tussen de betrokken beleidsvelden.

Ook wat de interbestuurlijke taakverdeling en samenwerking betreft moet verder worden gezocht naar instrumenten en mechanismen die maximale effectiviteits- en efficiëntiewinsten toelaten (cf. interne staatshervorming).

4. Aandachtspunten en suggesties bij de omgevingsvergunning

Hierna expliciteren de raden hun beoordeling, vragen en bemerkingen bij de conceptnota en doen ze suggesties voor de verdere besluitvorming. Waar in de onderstaande tekst een verkleind en cursief lettertype wordt gebruikt, gaat het over loutere overnames of samenvattingen van de conceptnota. Het advies volgt de grote lijnen van de conceptnota over de omgevingsvergunning.

In de conceptnota over de omgevingsvergunning wordt ook kort aandacht besteed aan de permanente milieuvergunning. Hierover werd een afzonderlijke conceptnota opgesteld, waarover de raden ook een afzonderlijk advies hebben uitgebracht.

4.1. Bevoegde vergunningverlenende overheid

Situering

- *Het College van Burgemeester en Schepenen is de principieel bevoegde vergunningverlenende overheid voor de omgevingsvergunning, ook voor werken van algemeen belang tenzij ze toebedeeld zijn aan het Vlaamse niveau. Daarom komt er een grondige herziening van de VLAREM-indelingslijst die zal leiden tot een omvangrijk aantal inrichtingen dat zal gedeclasseerd worden van klasse 1 naar klasse 2A of 2B en waarvoor de bevoegdheid voor de omgevingsvergunning op gemeentelijk vlak komt te liggen. De bevoegdheid van de gemeente gaat uit van een ontvoogde situatie. Men rekent op versnelling van het ontvoogdingsproces. Er zal hiervoor op korte termijn een actieplan opgemaakt worden met concrete acties voor het faciliteren en stimuleren van niet-ontvoogde gemeenten voor het behalen van de voorwaarden en het ontvoogden.*
- *De deputatie (provincie) is bevoegd voor de omgevingsvergunning van de Klasse 1-inrichtingen ongeacht de aard van de aanvraag (behalve als een project is aangeduid als te beslissen op Vlaams niveau). Er wordt ook een gesloten lijst opgemaakt met provinciale bevoegdheden. Voor te bepalen bovenlokale niet-Vlaamse thematische planprocessen kunnen de provincies een ruimtelijk beleidskader of plan ontwikkelen. Verder onderzoek moet uitwijzen welke de thematische planprocessen zijn waarbinnen de provincie bevoegdheden heeft inzake de aflevering van omgevingsvergunningen. Ook deze worden opgenomen in de gesloten lijst van provinciale bevoegdheden.*
- *Voor de Vlaamse Projecten ligt de beslissingsbevoegdheid principieel bij de ministers bevoegd voor ruimtelijke ordening en milieu. Het gaat om projecten waarvoor specifieke kenmerken maken dat het project een afweging op Vlaams niveau noodzakelijk maakt: werken van algemeen belang die omwille van hun impact een beslissing op Vlaams niveau vereisen, en particuliere projecten een zodanige dimensie of impact hebben dat een afweging op Vlaams niveau noodzakelijk is. Voor deze projecten zal een gesloten lijst opgemaakt worden. Onderstaande krachtlijnen zullen worden gehanteerd:*
 - *Het project heeft een range (afzetmarkt, bedieningsgebied, impact, functionele relatie, ...) en schaal gericht op Vlaanderen of een ruimere regio dan Vlaanderen;*
 - *Het project is verbonden aan belangrijke Vlaamse investeringen, bvb. (bepaalde van) de Strategische Projecten in uitvoering van het RSV*

- *Het project is van algemeen belang, dus eerder gericht op de voltallige gemeenschap (bv. in een netwerkstructuur) dan wel op de individuele particuliere gebruiker of afnemer en heeft een dermate grote ruimtelijke/milieu impact dat een afweging op Vlaams niveau gewenst is*
- *Het project betreft een materie waarvoor geen gebonden beleidskader (vaste en duidelijke voorschriften en richtlijnen) voor bestaat en hetwelk nochtans nodig is op een Vlaams niveau; nieuwsoortige zaken zoals bv. in het kader van hernieuwbare energie waarvoor visie en interpretatiemarge op Vlaams niveau nog (grotendeels) dienen te worden ontwikkeld (cf. doelstelling om tegen 2020 bepaald percentage hernieuwbare energiebronnen te bereiken);*
- *Verder wordt eveneens de piste geopend om binnen de contouren van een Gewestelijk RUP projectzones te kunnen aanduiden waarbij de projecten, gelegen in deze zone, aangeduid worden als Vlaamse Projecten. Omgekeerd zal het eveneens worden mogelijk gemaakt dat de beslissingsbevoegdheid kan worden gedelegeerd aan het lokale of provinciale bestuur.*
- *Gemeenten behouden bij vergunningen afgeleverd in eerste aanleg door de Deputatie of de Vlaamse overheid het recht op schriftelijk advies en op beroep, en krijgen inspraakmogelijkheden in de omgevingsvergunningscommissies.*

Positieve punten

- De invoering van één vergunningverlenende overheid. Dit vermijdt tegenstrijdigheden of het doorschuiven van verantwoordelijken tussen bestuursniveaus (vb. rekening houden met mobiliteitsaspecten).
- De provincies blijven bevoegd voor de klasse 1 inrichtingen. Er bestaat in het algemeen een grote tevredenheid over de werking van de PMVC's.

Aandachtspunten

- De omvang en impact van de voorgestelde declassering zijn nog onduidelijk. Er zijn weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar⁹. Er zijn vandaag enkel zeer ruwe inschattingen van het aantal bedrijven dat verschuift van klasse 1 naar klasse 2 en waarvoor de bevoegdheid voor de omgevingsvergunning op gemeentelijk vlak komt te liggen. Bijgevolg kan ook geen inschatting gemaakt worden van de nood aan extra bestuurlijke capaciteit op niveau van de gemeenten.
- Een belangrijke vraag is of de gemeenten (allemaal) klaar en/of in staat zijn om de voorgestelde uitbreiding op te nemen. Is de noodzakelijke kritische massa overal aanwezig? Welke maatregelen en instrumenten zijn er voorzien om die bestuurlijke capaciteit waar nodig op te bouwen?
- Gelet op de grote verschillen in bestuurlijke capaciteit tussen gemeenten onderling, bestaat de vrees voor ongelijke behandeling in de diverse gemeenten van in wezen soortgelijke dossiers. Verschillen moeten kunnen doordat de omstandigheden anders zijn, maar mogen niet afhangen van de bestuurlijke capaciteit van gemeenten.

⁹ Bij wijze van voorbeeld heeft de provincie op basis van de startnota over de omgevingsvergunning nagegaan wat het zou betekenen voor de gemeente Beerse mochten enkel de GPBV-, de mer- en Seso-inrichtingen onder de bevoegdheid vallen van de deputatie. 84 inrichtingen van de 93 vergund door de deputatie zouden dan voortaan vallen onder de bevoegdheid van de gemeente Beerse. Hieruit blijkt dat heel wat complexe dossiers zouden verschuiven van provincie naar de gemeente. In deze gemeente verschuift de veeteeltsector en ook de afvalsector naar de gemeente. Aanvragen m.b.t. afval zijn complex wat wetgeving, rubricering en beoordeling betreft. Ook discussies over de MER-plicht en bezwaren komen vaak voor bij dergelijke inrichtingen. Mestverwerkers en energie-intensieve bedrijven zullen mogelijk onder de bevoegdheid van de gemeente vallen.

- Er wordt vanuit gegaan dat alle gemeenten zullen ontvoegd zijn tegen 2015¹⁰. Wat als ze dat niet zijn? Komen er dan ook voor de omgevingsvergunning twee verschillende procedures? Is er een “plan B”?
- Ook op provinciaal niveau zal er een verschuiving optreden: minder milieudossiers, maar kennis vereist over ruimtelijke ordeningsaspecten.
- De kwaliteit van de adviesverlening is bij de declassering een belangrijk aandachtspunt (zie ook verder).
- Wat de gesloten lijst van Vlaamse projecten betreft zijn de criteria eerder vaag omschreven. De mogelijkheid tot aanduiding van speciale zones op RUP's mag geen carte blanche geven aan de Vlaamse regering om zelf beslissingen te nemen. Het gevaar voor ongelijke behandeling van in wezen soortgelijke dossiers moet ook hier worden vermeden.
- De conceptnota vermeldt hoofdtransportleidingen als voorbeeld van projecten die op Vlaams niveau beslist worden. Worden andere projecten waarvoor vele leidingen en/of stations nodig zijn, doch niet behoren tot de hoofdtransportleidingen, eveneens beschouwd als Vlaamse projecten? Indien niet, bij wie moet de aanvraag ingediend worden? Soortgelijke vragen naar zijn er ook voor andere voorbeelden van projecten.
- Gemeenten zullen ook kunnen beslissen over eigen projecten, weliswaar met verplichte adviesverlening door de lokale omgevingsvergunningscommissie. Om hoeveel dossiers gaat het? Is dat een voldoende waarborg, gelet op risico van rechter en partij-situaties¹¹ en de mogelijke carrousel van vergunningsaanvraag-beroep-nieuwe vergunningsaanvraag-beroep-...?
- Wat met de beslissingsbevoegdheid voor projecten van gemeenten/provincies die de gemeente/provinciegrenzen overschrijden?

Suggesties

- De herziening van de Vlarem-indelingslijst moet gebaseerd zijn op duidelijke criteria die worden getoetst op basis van een degelijke kwantitatieve en kwalitatieve analyse, in samenwerking met de betrokken sectoren en stakeholders, zodat de keuzes onderbouwd zijn en de impact duidelijk is. Dat betekent dat er een transparant proces moet zijn waarin de noodzakelijke technische en maatschappelijke inbreng van alle betrokkenen gegarandeerd moet zijn.
- De omvang van de potentiële milieu- en ruimtelijke hinder en de complexiteit van dossiers zijn belangrijke criteria om te beoordelen of ze op gemeentelijk niveau kunnen worden behandeld of eerder thuishoren op provinciaal niveau. Die complexiteit kan voortvloeien uit de milieutechnische complexiteit van de geplande of aanwezige installaties en activiteiten of uit de complexiteit van de Vlaamse regelgeving (al moet de eerste opdracht zijn om waar mogelijk de regelgeving te vereenvoudigen zodat deze laatste vorm van complexiteit vermindert).
- De herziening van de Vlarem-indelingslijst in de context van de omgevingsvergunning moet in de twee richtingen gebeuren: enerzijds is inderdaad een declassering van sommige inrichtingen wenselijk waardoor de bevoegdheid voor de vergunningverlening verschuift van de provincie naar de gemeente. Anderzijds moeten som-

¹⁰ Momenteel zijn 100 van de 308 gemeenten ontvoegd. 53 gemeenten beantwoorden aan de vijf criteria, maar hebben het statuut nog niet formeel toegekend. Dus net niet de helft van de gemeenten beantwoorden vandaag aan de criteria voor ontvoegding.

¹¹ Ook op de andere bevoegdheidsniveaus zijn er vergelijkbare rechter- en partijsituaties.

mige inrichtingen ook kunnen opschalen waardoor de bevoegdheid voor de vergunningverlening verschuift van de gemeente naar de provincie, omwille van de impact ervan op de ruimtelijke ordening of de mobiliteit (bv. voetbalstadion).

- Het gemeentelijke niveau zal hoe dan ook meer kritische massa moeten uitbouwen in het licht van de wijzigende omstandigheden. Er is niet alleen het witboek interne staatshervorming, maar bv. ook de aanpassing van de MER-drempels (zie verder) die zal leiden tot veel meer MER screenings, ook voor klasse 2(A) bedrijven. Overleg tussen gemeenten en/of andere samenwerkingsvormen en mechanismen zijn wenselijk om de bestuurlijke capaciteit op gemeentelijk niveau te versterken en om onrechtmatige verschillen in de behandeling en resultaten van vergunningsprocedures te vermijden. Dit impliceert ook dat voldoende mensen en middelen beschikbaar worden gesteld op gemeentelijk niveau, en een goede begeleiding en opvolging van de gemeenten door de Vlaamse overheid.
- Ook de gesloten lijst van Vlaamse projecten moet goed overwogen worden vastgelegd. Bij wijze van voorbeeld kan worden opgemerkt dat het belangrijk is om eenduidig te bepalen wat al dan niet onder hoofdtransportleidingen moet worden verstaan. Voor zover het niet de bedoeling is om alle projecten van aangestelde netbeheerders op Vlaamse niveau te brengen, lijkt het aangewezen om deze 'lagere' projecten van 'algemeen belang' op provinciaal niveau te regelen, zodat een gecoördineerde aanpak meer gegarandeerd is en mogelijke tegenstrijdige lokale belangen worden vermeden, zeker bij leidingprojecten over meerdere gemeenten.
- Rechter en partij-situaties waarbij een bepaald bestuursniveau beslist over zijn eigen projecten, zijn ongewenst.

4.2. Procedures

Situering

- *Het unieke loket wordt geschrapt. De aanvraag moet worden ingediend bij het bevoegde bestuursniveau.*
- *Er komt één procedure en één vergunning voor de drie verschillende bestuursniveaus. Afhankelijk van de aanvraag en of deze al dan niet een stedenbouwkundig aspect en/of een milieuaspect bevat zal deze unieke procedure opgeladen worden met extra verplichtingen naar dossiersamenstelling, openbaarmaking, advisering ed. Bij aanvragen die een kleine wijziging inhouden kan een afgeslankte versie van de procedure toegepast worden.*
- *Er komt een procedure die voldoende probleemoplossend is.*
 - *Mbt de ontvankelijkheid : mogelijkheid/verplichting tav overheid om bijkomende stukken op te vragen, administratief beroep tegen onontvankelijkheid (thans enkel RvS mogelijk), bewijslast onontvankelijkheid bij overheid leggen;*
 - *Bestuurlijke lus op administratief niveau: mogelijkheid om procedurefouten (bv. college zag een adviesvraag over het hoofd) te herstellen met verlenging termijn daarvoor vereist; mogelijkheid voor rechtzetting tijdens eerste aanleg en in beroep;*
 - *Verruiming van de mogelijkheden om vergunningsvoorwaarden op te leggen en/of beperkte planaanpassingen door te voeren. Deze worden thans te vaak beschouwd als essentiële wijzigingen waardoor te weinig probleemoplossende capaciteit bestaat.*
 - *Er wordt gewerkt met strikte vervaltermijnen. Vanuit de probleemoplossende invalshoek zal onderzocht worden of termijnverlening of schorsing van vervaltermijn kan worden voorzien op verzoek van de vergunningaanvrager;*
 - *Door de introductie van de omgevingsvergunning is een vergunning in principe altijd onmiddellijk uitvoerbaar, zonder schorsing a.g.v. eventueel nog andere te verkrijgen vergunningen.*

- *Er is ruim inzagerecht in adviezen voor aanvragers en beroepsindieners voorafgaand aan eventuele hoorzitting. Dit leidt tot minder verrassingen, open debat, ruimere beoordeling en minder juridische procedures achteraf.*
- *Er komt meer ruimte voor het informele voortraject met participatie in zo vroeg mogelijk fase van het vergunningsproces. De projectvergadering wil men optimaliseren en actief promoten. Er komen meer mogelijkheden om het voortraject te kunnen uittekenen op maat van het project, o.a. door integratiespoor MER).*
- *Een openbaar onderzoek maakt deel uit van de standaardprocedure. Ongeacht het bevoegde niveau wordt het openbaar onderzoek georganiseerd door de gemeente. Afhankelijk van het typeproject zijn uitzonderingen mogelijk. Eenvoudige aanvragen met een louter stedenbouwkundig karakter zullen niet aan een openbaar onderzoek onderworpen worden. Alle veranderingen van de ingedeelde inrichtingen die geen kleine veranderingen zijn, worden wel aan een openbaar onderzoek te onderworpen in het kader van een vergunningsaanvraag. Andere veranderingen, en waarvan vermoed wordt dat ze daarentegen geen bijkomende hinder of risico's voor mens en leefmilieu inhouden, zullen behandeld worden via het bestaande mechanisme van de mededeling kleine verandering (melding, verkorte procedure zonder openbaar onderzoek maar met raadpleging van de adviesverlenende instanties, weigering mogelijk, beroep mogelijk).*
- *De termijnen waarin een beslissing in eerste aanleg wordt genomen, worden verder bepaald in een nog uit te werken uitvoeringsbesluit. De bestaande termijnen binnen de huidige aparte vergunningsprocedures worden hierbij als maatstaf gebruikt. In elk geval wordt gebruik gemaakt van dwingende termijnen, het niet naleven ervan heeft de weigering van de vergunning tot gevolg.*
- *De aanvrager kan zowel in de procedure van eerste aanleg als in de beroepsfase op gemotiveerde wijze een schorsing van de termijn inroepen om wijzigingen die klaarblijkelijk een verbetering inhouden voor de omgeving door te voeren in het lopende vergunningsproces (zonder de vergunningsprocedure te moeten herstarten), zonder uiteraard de rechten van derden (publiek) te schenden.*

Positieve punten

- Het werken met een basisprocedure die kan worden verbreed met extra verplichtingen naar dossiersamenstelling, openbaarmaking, advisering ed. of worden afgeslankt bij aanvragen voor een kleine wijziging.
- De ambitie om de procedures voldoende probleemoplossend te maken (o.a. de "bestuurlijke lus").
- De aandacht naar het voortraject en de projectvergadering (afstemming met integratiespoor MER).

Aandachtspunten

- De raden menen dat informatie en participatie minder zijn uitwerkt. Nochtans gaat het om belangrijke procedurele waarborgen voor doelgroepen zoals burgers/omwonenden en werknemers.
- Er zal worden gewerkt met een basisprocedure met uitbreidings- en afslankmogelijkheden afhankelijk van het type project. Belangrijk is dat het geheel voor iedereen overzichtelijk en duidelijk blijft.
- Het lijkt wenselijk om de wisselwerking tussen de getrechterde besluitvorming die is voorzien in de zgn. routeplanner met de voorgestelde procedure voor de omgevingsvergunning te verduidelijken.
- Het is nog onduidelijk wat de concrete bindende termijnen en de totale doorlooptijd van de omgevingsvergunningsprocedure zullen zijn. Ook hier zouden stroomschema's verduidelijking kunnen brengen. De termijnen in de procedure moeten in elk geval zo kort mogelijk worden gehouden maar voldoende zijn om een kwalitatieve

besluitvorming mogelijk te maken. Voor een verkorting van de totale doorlooptijden moet ook ruimer dan de omgevingsvergunningsprocedure worden gekeken en moet voor grotere projecten ook worden geïnvesteerd in een goed voortraject (cf. principes versnelling investeringsprojecten).

- Er moet duidelijk afgebakend worden wat kleine en grote wijzigingen zijn in de context van een aantal mogelijkheden tot verhoging van het probleemoplossend vermogen in de procedure. In elk geval moet worden opgelet met wijzigingen en bepalingen die gemakkelijk aanleiding kunnen geven tot procedurefouten.
- Over het begrip bestuurlijke lus blijkt enige onduidelijkheid te bestaan wat precies wordt bedoeld, welke zaken daar kunnen onder vallen en op welk niveau dit wenselijk is: op administratief niveau tijdens de procedure in eerste aanleg en in beroep dan wel enkel op niveau van het juridische beroep tegen een beslissing in laatste administratieve aanleg.
- Bij kleine wijzigingen (bv. aanpassing van een schets of plan in het aanvraagdossier) zonder impact of met een evident positieve impact op het leefmilieu of de ruimtelijke ordening zou geen nieuw openbaar onderzoek noodzakelijk mogen zijn. Gaat het om grote / fundamentele wijzigingen dan zou er ook een nieuw openbaar onderzoek moeten komen (cf. wijziging aan een RUP moet ook in openbaar onderzoek).
- Een projectvergadering kan geen eindoordeel of beslissing opleveren, maar moet wel in staat zijn om nuttige informatie op te leveren. De projectvergadering is daarom maar zinvol indien de aanwezige ambtenaren ook het mandaat hebben en bereid zijn om informatie te geven en de dialoog, ook met elkaar, aan te gaan.
- Wat met opheffing, intrekking of vernietiging van de omgevingsvergunning? Geldt die dan enkel voor de "milieuvergunning"?

Suggesties

- Het zou zinvol zijn om het stedenbouwkundig attest op te schalen tot een omgevingsattest. Dit kan de initiatiefnemer heel wat problemen besparen in latere fases van de procedure.
- Bindende termijnen zijn maar zinvol indien er sancties aan gekoppeld zijn aan het niet opvolgen ervan. In het SERV-advies van 26 mei 2010 zijn er daarvoor een paar voorstellen opgenomen, zoals een meer volledige rapportage van de termijnoverschrijdingen, een verplicht terugkoppelingsmoment als zou blijken dat verschillende overheden blijven stilzitten, een dwangsom voor de gevallen waarin de beroepsinstantie in gebreke blijft of de aanduiding van 'vergunningwachters'.

4.3. Beroepen

Situering

- *Beroep is mogelijk door elke belanghebbende voor wie de in eerste aanleg genomen beslissing nadelig is of die de bescherming van het leefmilieu tot doel heeft alsmede de gouverneur, gemeente en de adviesverlenende overheidsorganen. Het beroep gebeurt naar gelang het geval bij de Deputatie of het college van de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu en de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening. Beroep werkt schorsend. De Provinciale Omgevingsvergunningscommissie en de Gewestelijke Omgevingsvergunningscommissie verstrekken aan de Deputatie respectievelijk aan het college van ministers bijkomend advies. De aanvrager wordt op zijn verzoek gehoord.*

- *Tegen alle in laatste administratieve aanleg genomen beslissingen staat een jurisdictioneel beroep open bij het op te richten Vlaams Bestuursrechtcollege. Dit impliceert de bevoegdheidsverschuiving van de huidige bevoegdheid van de Raad van State over het milieuvergunningcontentieux naar het Vlaams Bestuursrechtcollege. Een overgangsregeling moet ervoor zorgen dat de oprichting van het Vlaams Bestuursrechtcollege geen hypotheek legt op de operationalisering van de Omgevingsvergunning.*

Positieve punten

- De aandacht voor oplossingsgerichte maatregelen zodat lange procedures kunnen worden vermeden.

Aandachtspunten

- De concrete invulling van de rechtsbescherming is eerder zwak uitgewerkt.
- De Raad voor Vergunningsbetwistingen functioneert vandaag niet naar behoren. Het is onduidelijk in welk mate de oprichting van een Vlaams bestuursrechtcollege een oplossing kan bieden voor de problemen.
- Het is ook een belangrijke juridische vraag of, grondwettelijk gezien, het Vlaamse bestuursniveau een Vlaams Bestuursrechtcollege met vrij algemene rechtsprekende bevoegdheid kan oprichten.
- Het is onduidelijk wat de bedoelde overgangsregeling (p. 20) in afwachting van de oprichting van een Vlaams bestuursrechtcollege zal inhouden.
- In de discussie moet vermeden worden om jurisdictioneel beroep tegen vergunningsbeslissingen te vermengen met beroepen tegen administratieve geldboetes ed.
- In de huidige regelgeving is een beroep tegen een beslissing tot toekenning van een bouwvergunning altijd schorsend en is een beroep een milieuvergunning enkel schorsend wanneer het wordt ingediend door de gouverneur, het College van Burgemeester en Schepenen of de adviesverlenende overheidsorganen. Bovendien wordt de beslissing – vanaf de bekendmaking van de ontvankelijkheidsverklaring van het beroep – geschorst voor maximaal 150 dagen. Wanneer het beroep wordt ingediend door iemand anders, werkt dit niet schorsend. De conceptnota stelt dat behalve in het geval van een vergunning voor de verdere exploitatie van de inrichting, iedere vergunning door het instellen van het beroep wordt geschorst tot de definitieve uitspraak over de vergunningsaanvraag. De raden vragen om de verschillende implicaties hiervan nader te bekijken. .

Suggesties

- De eventuele oprichting van een Vlaams bestuursrechtcollege moet goed worden afgewogen tegenover mogelijke alternatieven. Dit vergt een goede analyse van wat vandaag werkt en wat niet, en waarom.

4.4. Adviesverlening

Situering

- *Per provincie wordt een lokale en een provinciale omgevingsvergunningscommissie opgericht. Ook op niveau van het Vlaams gewest wordt een gewestelijke omgevingsvergunningscommissie opgericht. Er is een co-voorzitterschap vanuit de gewestelijke administraties milieuvergunningen en ruimtelijke ordening. De commissies beschikken over vaste secretariaten.*

- De omgevingsvergunningscommissies verlenen een syntheseadvies aan de vergunningverlenende instanties. Dit syntheseadvies is volgens de conceptnota een consensusadvies van de adviesverlenende instanties. Het syntheseadvies vervangt de aparte adviezen van de adviesverlenende instanties.
- De lokale omgevingsvergunningscommissies verlenen advies in volgende gevallen:
 - Aanvragen waar de gemeente zelf aanvrager is: verplicht advies omgevingsvergunningscommissie, geen aparte adviesvragen noodzakelijk.
 - Aanvragen voor complexe dossiers (klasse 2A inrichtingen- vanuit stedenbouwkundig oogpunt complexe dossiers cfr. projectvergadering): de gemeente moet advies inwinnen bij de Lokale Omgevingsvergunningscommissie, op dat moment vervallen de aparte adviesvragen..
- Voor andere aanvragen (voor niet- complexe dossier en waarvoor de gemeente geen aanvrager is) kan geen beroep gedaan worden op de Omgevingsvergunningscommissie. De Omgevingsvergunningscommissie zal evenmin advies verlenen in aanvraagdossiers die betrekking hebben op een kleine verandering.
- De bestaande Provinciale Milieuvergunningscommissies vormen een platform voor een doorstart naar de Provinciale Omgevingsvergunningscommissies. Omwille van de voorziene integratie van de procedures inzake milieueffect- en omgevingsveiligheidsrapportage in de vergunningsprocedure is het noodzakelijk om in de Provinciale Omgevingsvergunningscommissie een lid op te nemen van de ter zake bevoegde afdeling.
- De gewestelijke omgevingsvergunningscommissie is de doorstart van de bestaande Gewestelijke Milieuvergunningscommissie en bestaat minstens uit alle gewestelijke overheidsinstanties die zijn aangewezen om een advies uit te brengen. Zij verleent advies aan de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu en de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening in de gevallen dat deze in college uitspraak doen in laatste administratieve aanleg. Ook voor alle Vlaamse projecten wordt het advies van de gewestelijke Omgevingsvergunningscommissie ingeroepen.
- Naar aanleiding van de opmaak van het regelgevend kader zal onderzocht worden of een macro-economische benadering van de aanvraag door de Omgevingsvergunningscommissie een reële meerwaarde betekent in functie van de besluitvorming, of de commissie hier toe het juiste forum is en of de noodzaak bestaat de samenstelling van de commissie hier al dan niet op aan te passen.

Positieve punten

- Een geïntegreerd advies biedt een duidelijke meerwaarde ten aanzien van aparte adviezen van verschillende instanties. De SERV vroeg in zijn advies over versnelling van investeringsprojecten¹² dat werk zou worden gemaakt van “geïntegreerde, constructieve en oplossingsgedreven adviezen van overheidsdiensten”. Afzonderlijke, soms tegenstrijdige adviezen van de diverse Vlaamse overheidsdiensten en departementen dragen niet bij tot een snelle en adequate besluitvorming¹³.
- De SERV onderschreef tevens de visie van de Commissie Berx dat het concept van het “bindend advies” achterhaald is en niet past in de visie van een oplossingsgerichte, onderling goed samenwerkende administratieve diensten en departementen. De focus moet liggen op goede beslissingen en een goed onderbouwde motivering van deze beslissingen, waarin het geïntegreerde advies van alle rele-

¹² SERV, Advies Versnelling investeringsprojecten, 26 mei 2010.

¹³ De Commissie Berx schreef hierover: “Eén enkel negatief advies vanuit een bepaald beleidsdomein kan een project al tegenhouden. Omdat er geen afwegingskader bestaat, zal de vergunningverlenende overheid voorzichtigheidshalve geneigd zijn omwille van dit ene negatieve advies het project over de ganse lijn af te keuren. Heel wat projecten geraken hierdoor geblokkeerd.”

vante overheidsdiensten (met eventueel minderheidsstandpunten) uiteraard een belangrijk element is.

- Positief is verder dat mobiliteitsaspecten zullen worden meegenomen in de advisering (MOW in omgevingsvergunningscommissie). Nu worden ze immers soms twee maal bekeken, of soms niet bekeken.

Aandachtspunten

- Het is onduidelijk waarom werd gekozen voor het begrip syntheseadvies in plaats van het begrip geïntegreerd advies. Het advies moet volgens de raden immers meer zijn dan een synthese van de aparte adviezen (en zeker meer dan het na elkaar opsommen van de aparte adviezen). De bedoeling moet net zijn de verkokering te doorbreken en een dialoog tussen overheidsdiensten en zo een oplossingsgerichte samenwerking te bevorderen. Dit is essentieel (1+1=3).
- Het is onduidelijk wat er gebeurt als er geen consensus wordt bereikt. Is er dan geen advies? Of wordt er dan een verdeeld advies overgemaakt aan de vergunningverlenende instantie?
- De conceptnota is onduidelijk (tegenstrijdig) wat de advisering door lokale omgevingsvergunningscommissie voor klasse 2A betreft. Op p. 9 staat “voor klasse 2A inrichtingen KAN de gemeente de commissie verzoeken een advies uit te brengen” en op p. 22 staat “aanvragen voor complexe dossiers (2A inrichtingen en vanuit stedenbouwkundig oogpunt complexe dossiers) MOET de gemeente advies inwinnen bij de lokale omgevingsvergunningscommissie”. Voor alle andere (klasse 2B) wordt vermeld dat de gemeenten geen advies MOGEN vragen aan de lokale omgevingsvergunningscommissie. Voor klasse 2B bedrijven zijn dus geen syntheseadviezen voorzien.
- De terminologie “lokale” commissie op provinciaal niveau scheidt wat verwarring. De samenstelling verschilt slechts in beperkte mate van de provinciale omgevingsvergunningscommissie.
- Het lijkt onlogisch om de lokale commissies bijna uitsluitend te bevolken met gewestelijke ambtenaren (waarin de gemeenten quasi geen zeggenschap hebben), wetende dat dat er in elke provincie een provinciale omgevingsvergunningscommissie komt, ondersteund door een provinciaal secretariaat, dat dezelfde Vlaamse administraties begeleidt bij vergunningsaanvragen. Bovendien zou er voor de organisatie van de lokale commissie een ‘gewestelijk’ secretariaat worden voorzien.. De voorgestelde regeling lijkt daardoor praktisch moeilijk werkbaar en niet efficiënt.
- Wat die ondersteuning betreft, lijkt de conceptnota ook voorbij te gaan aan de zeer belangrijke rol die de secretariaten van de provinciale milieuvergunningscommissies vandaag in de praktijk spelen. De huidige goede werking van deze commissies is grotendeels te danken aan het werk dat door die secretariaten gebeurt.
- Welke rol voor “een macro-economische benadering” (p. 24) in de omgevingsvergunningscommissies?

Suggesties

- Het geïntegreerd advies wordt liefst in consensus afgeleverd. Maar de mogelijkheid moet blijven bestaan van eventuele minderheidsstandpunten in het geïntegreerd advies. Eventuele knelpunten moeten immers aan bod kunnen blijven komen.
- Ook voor klasse 2B inrichtingen moet het mogelijk zijn om een geïntegreerd advies te vragen. Een mogelijkheid zou zijn om het geïntegreerd advies voor klasse 2A verplicht te maken (zoals voorzien op p. 22 van de conceptnota) en voor klasse 2B

facultatief op vraag van de vergunningverlenende gemeente (of ook indien de initiatiefnemer hierop aandringt).

- De “macro-economische benadering” (p. 24) gebeurt beter niet in de fase van de advisering over de omgevingsvergunning. Dat neemt niet weg ook op dit punt degelijke, betrouwbare en gecontroleerde informatie nodig is en er verder moet worden nagedacht over de concrete invulling, zeker wanneer het toepassingsgebied van de omgevingsvergunning op termijn zou worden uitgebreid met de socio-economische vergunning¹⁴. Voor grotere projecten is het alvast duidelijk dat dit in het kader van de integrale effectbeoordeling zal gebeuren (cf. routeplanner).

4.5. Handhaving

Situering

- *Het systeem van de Omgevingsvergunning voorziet geen wijzigingen op het vlak van handhaving en doet geen afbreuk aan de sectorale vergunnings- en handhavingsbeoordelingsgronden. Het huidige handhavingssysteem kan in principe verder functioneren in zijn huidige vorm en vormt geen hypotheek op de invoering van de Omgevingsvergunning. Toch wijst de conceptnota op de noodzaak om verdere synergieën te ontwikkelen zodat een efficiënt handhavingapparaat ontstaat met een gecoördineerde, minstens op elkaar afgestemde, aanpak van het handhavingsbeleid en van de inspecties op het terrein. In het kader van de uitwerking van de omgevingsvergunning en in het bijzonder het permanente karakter ervan, is de organisatie van een performant handhavingsapparaat cruciaal. Het uitwerken van een planmatige handhavingsaanpak is een eerste noodzakelijke stap.*
- *Aan beide inspecties (milieu-stedenbouw) wordt de opdracht gegeven om te onderzoeken hoe een geïntegreerd en performant handhavingsbeleid kan georganiseerd worden en hoe een onderlinge afstemming tussen de bevoegde administraties zo efficiënt mogelijk kan verlopen met het oog op efficiënte handhaving. Minstens volgende aspecten dienen aan bod te komen bij dit onderzoek:*
 - *Welk bestuursniveau is het meest geschikt om welke vergunning te handhaven? Naast de bevoegdheidsverschuiving voor vergunningverlening moet onderzocht worden of ook op het vlak van handhaving een zelfde verschuiving moet worden doorgevoerd rekening houdend met bestuurlijke capaciteit. Welke ondersteunende maatregelen kunnen vanuit het Gewest geboden worden aan de lokale besturen?*
 - *Welke is het meest geschikte handhavingsinstrumentarium om de Omgevingsvergunning te handhaven? De toezichthouders op gewestelijk en lokaal niveau zullen over de noodzakelijke toezichtsrechten en handhavingsinstrumenten moeten kunnen beschikken om snel, adequaat en efficiënt te kunnen optreden tegen inbreuken en misdrijven. Naast een strafrechtelijke aanpak moet ook een bestuursrechtelijke aanpak via bestuurlijke geldboetes worden onderzocht voor de minder zware misdrijven of inbreuken.*
 - *Welke verschillende sporen dienen ontwikkeld te worden om te komen tot een performant handhavingsapparaat? Kunnen andere instrumenten zoals convenanten worden gebruikt om afspraken te maken tussen verschillende bestuursniveaus?*

Positieve punten

- De ambitie om te komen tot integratie van het beleid en afstemming van het handhavingsapparaat en de inspectiediensten milieu en stedenbouw. Dergelijke afstemming was ook zonder omgevingsvergunning al wenselijk¹⁵.

¹⁴ Momenteel is dit nog een federale aangelegenheid, maar deze wordt geregionaliseerd door het Vliederakkoord.

¹⁵ cf. bv. het [advies](#) van SERV en Minaraad over de watertoets.

Aandachtspunten

- Het doortrekken van de bevoegdheidsverdeling van vergunningen naar handhaving (dus grotere bevoegdheid op gemeentelijk vlak) lijkt niet aangewezen. Er bestaan vandaag zeer grote verschillen tussen gemeenten onderling en dit voor de handhaving van zowel milieu als stedenbouw. Ook hier moet het risico op ongelijke behandeling van dezelfde situaties louter omwille van de gemeentelijke capaciteit worden vermeden.
- De integratie van het handavingsinstrumentarium en de handavingspraktijk is niet evident gelet op de verschillende benaderingen die vandaag worden gevolgd in de milieuwetgeving en in de ruimtelijke ordening (verhouding bestuurlijke vs. strafrechtelijke handhaving). Niettemin moeten hier inspanningen gebeuren.

Suggesties

- Er moet een voldoende lange overgangsregeling komen voor inspecties van gedeclasseerde inrichtingen¹⁶.
- Zie voor meer aandachtspunten en suggesties het advies van SERV en Minaraad over milieuhandhaving¹⁷.

4.6. Afstemming met andere regelgevingsprocessen

Situering

- *De conceptnota gaat tot slot in op de relatie tussen de omgevingsvergunning en enkele andere lopende regelgevende initiatieven:*
 - *Het kaderdecreet voor versnelling van investeringen;*
 - *De herindeling van de klasse 1 en 2 vergunningen (cf. supra);*
 - *Het integratiespoordecreet voor de milieueffect- en veiligheidsrapportage;*
 - *De wijziging van de regelgeving inzake de MER screening.*
 - *De invoering van de permanente milieuvergunning.*
- *Er komt een grondige herziening van de VLAREM-indelingslijst die zal leiden tot een omvangrijk aantal inrichtingen dat zal gedeclasseerd worden van klasse 1 naar klasse 2A of 2B. Hierbij zal rekening worden gehouden met het gegeven dat:*
 - *de inrichtingen zoveel als mogelijk worden ingedeeld op basis van hoofdactiviteiten in plaats van op basis van totaal geïnstalleerde drijfkracht;*
 - *onderlinge afstemming bestaat tussen de MER-, IED- en VLAREM-rubrieken;*
 - *de vergunnings- of meldingsplichtige ingedeelde inrichting steeds het geheel is van alle in de gesloten lijst voorkomende inrichtingen, en hun aanhorige installaties, handelingen, enz., die voor hun exploitatie op een bepaalde locatie als een samenhangend technisch geheel moeten worden beschouwd alsmede alle ermee verband houdende stedenbouwkundige handelingen. Hierdoor moet het duidelijk zijn tot welke overheid de vergunningsaanvrager zich moet wenden;*

¹⁶ Bij de grote declasseringsoperatie van het einde van de vorige legislatuur werd een overgangsregeling voorzien die echter slechts twee maanden duurde. AMI bleef aanvankelijk bevoegd voor de inrichtingen die klasse 1 waren en klasse 2A werden (B.VI.Reg. 19.09.2008, B.S., 27.01.2009, inwerkingtreding op 1 maart 2009). Art. 28, 1° van dat wijzigingsbesluit wijzigde art. 58, 2° VlareM I : de ambtenaren van AMI "zijn belast met het toezicht over de inrichtingen van klasse 1 alsook met deze van klasse 2 die in de vierde kolom van de indelingslijst met het symbool A zijn aangeduid". De handavingsbepalingen uit VlareM I werden twee maand later opgeheven en vervangen door het milieuhandavingsbesluit (B.VI.Reg. 12.12.2008, B.S., 10.02.2009, inwerkingtreding op 1 mei 2009) waarin er voor klasse 2A geen uitzondering/overgang meer is voorzien.

¹⁷ Advies in wording.

- de ruimtelijke impact inclusief het mobiliteitsaspect mede bepalend is bij de indeling van de inrichtingen in klassen;
- een dubbele rubricering van de inrichtingen zoveel als mogelijk wordt voorkomen zonder afbreuk te doen aan Europese verplichtingen;
- de indelingslijst beantwoordt aan de Europese eisen inzake milieuvergunningplicht.

Positieve punten

- Het verlaten van de indeling op basis van totaal geïnstalleerde drijfkracht
- De indeling op basis van hoofdactiviteiten, mits de hoofdcriteria van de klasse-indeling de impact op het leefmilieu en de ruimtelijke ordening blijven. Het is positief dat ook mobiliteitsaspecten zullen worden meegenomen.
- Het wegwerken van de dubbele rubricering. Dit is zeer positief en wenselijk voor afstemming Vlareem met MER en IED.

Aandachtspunten

- De voorgestelde vereenvoudigingen van de Vlareem-indelingslijst die verder gaan de deklassering die nodig in het kader van de omgevingsvergunning is belangrijk (invoering hoofdactiviteiten, gebruik van andere indelingscriteria...), maar hoeft niet in de context van de omgevingsvergunning te gebeuren. Met andere woorden: ook zonder de omgevingsvergunning zijn de geplande wijzigingen zinvol, en omgekeerd wordt het debat over de omgevingsvergunning onnodig verzaamd door daaraan heel wat aanpassingen aan de Vlareem-indelingslijst te koppelen die daar geen rechtstreeks verband mee houden.
- De raden vragen aandacht voor de repercussies van de invoering van de omgevingsvergunning op de lopende werkzaamheden rond het digitaal indienen en afwerken van vergunningsaanvragen. Er moet worden vermeden dat daar onnodige kosten gebeuren voor formulieren en procedures die zullen verdwijnen. Dat betekent ook dat voldoende snel voortgang moet worden gemaakt met het concretiseren van de modaliteiten van de omgevingsvergunning.

Suggesties

- De voorgestelde vereenvoudiging van de Vlareem-indelingslijst die verder gaat dan de declassering wordt beter niet vast gekoppeld aan de omgevingsvergunning.
- De aanpassing van de MER-drempels¹⁸ zal leiden tot veel meer MER screeningen, ook voor klasse 2(A) bedrijven. Niet alle gemeenten zijn hiertoe vandaag uitgerust. Er moeten bijgevolg inspanningen gebeuren om de bestuurlijke capaciteit op gemeentelijk niveau te verhogen zodat de noodzakelijke screeningen degelijk en tegelijk vlot worden doorlopen.
- De verschillende lijsten (MER, IED en Vlareem) moeten zo veel mogelijk compatibel worden gemaakt.

¹⁸ Arrest van het Hof (derde kamer) van 24 maart 2011 "Niet nakoming – Richtlijn 85/337/EEG - Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particulier projecten – selectiecriteria – vaststelling drempelwaarden – omvang project.