

Advies

Conceptnota permanente milieuvergunning

Brussel,

30 maart 2012

Adviesvraag: Conceptnota "De invoering van een permanente milieu-/ omgevingsvergunning"
Adviesvrager: Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur

Ontvangst adviesvraag: 4 januari 2012
Adviestermijn: 60 dagen

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

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 23 maart 2012
Goedkeuring/bekrachtiging raad: 11 april 2012

Het advies kwam tot stand in samenwerking met de Minaraad en de SALV die het goedkeurden op resp. 22 en 30 maart 2012

Mevrouw Joke Schauvliege
Vlaams minister van Leefmilieu,
Natuur en Cultuur
Koolstraat 35

1000 BRUSSEL

contactpersoon
Peter Van Humbreeck
pvhumbreeck@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20120330_permanente_milieuvergunning_pvhit

Brussel
30 maart 2012

Advies conceptnota permanente milieuvergunning

Mevrouw de minister

Als bijlage vindt u het advies van de SERV, de Minaraad en de SALV over de conceptnota "De invoering van de permanente milieu/omgevingsvergunning".

De raden menen dat de conceptnota nog zeer veel vragen open laat. Net die concrete modaliteiten zijn echter zeer belangrijk om te beoordelen of de invoering van de permanente milieuvergunning een verbetering kan zijn ten opzichte van het bestaande systeem.

Volgens de raden is het daarom nodig om eerst meer discussie en onderbouwd overleg te organiseren over de belangrijkste openstaande vragen, vooraleer een uitspraak kan worden gedaan over de opportuniteit van de invoering van de permanente milieuvergunning en kan worden gestart met het uitschrijven van aanpassingen aan de regelgeving.

Deze tussenstap moet toelaten om snel meer duidelijkheid te brengen en meer draagvlak te vinden voor de wijze waarop een aantal terechte doelstellingen achter de invoering van de permanente milieuvergunning het best worden gerealiseerd. De raden vragen dat alle volgende stappen in de besluitvorming duidelijk worden gecommuniceerd en transparant verlopen zodat tijdige inspraak mogelijk is.

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 Philippe Muyters

Inhoud

Krachtlijnen	5
Advies	6
1. Inleiding	6
Situering van het advies	6
Inhoud van de conceptnota	6
Structuur van het advies.....	7
2. Algemene beoordeling	7
Werken met publieke conceptnota's is positief	7
Maar de voorgelegde conceptnota laat nog te veel vragen open.....	7
De concrete modaliteiten zijn essentieel	8
Meer discussie en overleg zijn wenselijk	9
3. Specifieke vragen en bemerkingen	9
Verzeker de effectiviteit van de periodieke evaluaties	9
Verzeker de efficiëntie van de periodieke evaluaties	12
Zorg voor de nodige transparantie en inspraak	15
Zorg voor een goede overgangsregeling	15

Krachtlijnen

De concrete uitwerking van de permanente milieuvergunning zoals voorgesteld in de conceptnota roept nog heel wat vragen op. Die openstaande vragen kunnen op meerdere manieren worden ingevuld. De wijze waarop dat gebeurt, bepaalt wat de implicaties zullen zijn. De concrete modaliteiten zijn dus zeer belangrijk om te beoordelen of de invoering van een permanente milieuvergunning verbetering kan zijn ten opzichte van het bestaande systeem.

Die verbetering moet er volgens de raden zowel zijn voor exploitanten en de overheid als voor de kwaliteit van het eindresultaat (de kwaliteit van de besluitvorming en van de vergunningen, de kwaliteit van het leefmilieu...). Ook de rechten van andere doelgroepen zoals burgers, verenigingen en werknemers moeten gewaarborgd zijn (informatie, participatie, bezwaar...).

Op dit moment is het zeer onduidelijk in hoeverre de voorstellen uit de conceptnota daadwerkelijk zullen leiden tot het realiseren van deze doelstellingen. Deze onduidelijkheid slaat vooral op de wijze waarop de periodieke evaluaties zouden worden georganiseerd en de wijze waarop die tot wijziging van de vergunningsvoorwaarden aanleiding kunnen geven. Belangrijke openstaande vragen zijn: welk systeem van evaluatie met welke frequentie zal toegepast worden voor welke types bedrijven? Wie neemt het initiatief om te evalueren? Wat zijn mogelijke aanleidingen om te evalueren en op welke punten wordt geëvalueerd? Wie moet wanneer welke informatie aanleveren op basis waarvan de evaluatie kan plaatsvinden? Welke inspraakmogelijkheden en rechtsbescherming zijn er voor welke evaluatie? Is er voldoende capaciteit bij de betrokken overheden? Hoe zal omgegaan worden met ruimtelijke inplantingsproblemen? Wat zijn de implicaties voor de handhaving? Enz.

De raden missen in de conceptnota bovendien een degelijke analyse van de bestaande toestand, van de doelstellingen die worden beoogd met de hervorming, en van de kenmerken en effecten van mogelijke alternatieve systemen. Die informatie en analyse om de juiste beleidsvragen te stellen en te beantwoorden ontbreekt nu.

Het systeem van de permanente milieuvergunning mag in elk geval niet leiden tot een aantasting van de rechtszekerheid en tot een onwerkbare en onwenselijke situatie voor de exploitanten van de betrokken inrichtingen noch tot een achteruitgang in de bescherming van het leefmilieu en in de inspraakmogelijkheden.

Volgens de raden is het nodig om eerst meer discussie en onderbouwd overleg te organiseren over de belangrijkste openstaande vragen, vooraleer een uitspraak kan worden gedaan over de opportuniteit van de invoering van de permanente milieuvergunning en kan worden gestart met het uitschrijven van aanpassingen aan de regelgeving. Deze tussenstap moet snel toelaten om meer duidelijkheid te brengen en meer draagvlak te vinden voor de wijze waarop een aantal terechte doelstellingen achter de invoering van de permanente milieuvergunning het best worden gerealiseerd. De raden vragen dat alle volgende stappen in de besluitvorming duidelijk worden gecommuniceerd en transparant verlopen zodat tijdige inspraak mogelijk is.

Advies

1. Inleiding

Situering van het advies

SERV en Minaraad werden begin januari 2012 om advies gevraagd over de conceptnota's "De invoering van de omgevingsvergunning" en "De invoering van de permanente milieu/omgevingsvergunning". De raden hebben gezamenlijk een advies uitgebracht over de omgevingsvergunning¹. De SALV, die niet om advies gevraagd werd, besliste om zich aan te sluiten bij dat gezamenlijk advies van SERV en Minaraad. In dat advies werd vermeld dat over de conceptnota "De invoering van de permanente milieu/omgevingsvergunning" een afzonderlijk advies zou worden uitgebracht. Het is dit tweede advies dat voorligt.

Inhoud van de conceptnota

De Vlaamse regering voorziet tegelijk met de invoering van de omgevingsvergunning de invoering van de permanente milieuvergunning. De conceptnota over de permanente milieu/omgevingsvergunning gaat in op de doelstellingen en gevolgen van een permanente milieuvergunning en bevat flankerende maatregelen zoals de invoering van periodieke evaluaties.

De voorstellen van de conceptnota kunnen meer concreet als volgt worden samengevat.

Een stedenbouwkundige vergunning wordt in principe voor onbepaalde tijd afgeleverd, een milieuvergunning voor maximaal 20 jaar. De Europese richtlijnen leggen aan de lidstaten nochtans geen verplichtingen op waardoor een vergunning slechts voor een beperkte geldigheidstermijn kan worden verleend. Een aantal richtlijnen voorziet wel in een periodieke evaluatie van een deel van de vergunningsplichtige inrichtingen (bv. IED) en/of verplicht de vergunningsvoorwaarden geregeld te toetsen en indien noodzakelijk bij te stellen. Bovendien passen veel bedrijven hun exploitatie regelmatig aan om te moderniseren, nieuwe activiteiten te ontplooiën en mee te zijn met nieuwe technologieën, zodat de periode tussen twee vergunningsaanvragen voor hetzelfde bedrijf in de praktijk meestal minder dan 20 jaar bedraagt.

Door de milieuvergunning "permanent" te maken, wil men volgens de conceptnota de kosten voor de exploitant verlagen en de rechtszekerheid verhogen. De vergunningsvoorwaarden zelf zijn niet permanent. Hoe dan ook worden in Vlaanderen heel wat nieuwe normen en voorschriften rechtstreeks opgelegd via reglementaire bepalingen (via de algemene en sectorale voorwaarden in Vlarem). Bovendien gaat de invoering van de permanente milieuvergunning gepaard met gerichte periodieke evaluaties die tot wijziging van de vergunningsvoorwaarden aanleiding kunnen geven. Hiervoor wordt een regeling uitgewerkt met procedures, afwegingskaders en een versterkte evaluatie van de afgeleverde vergunningen.

¹ SERV, Minaraad, SALV. [Advies](#) Conceptnota omgevingsvergunning. Brussel, 1/2 maart 2012.

Alleen de bestaande VLAREM-vergunningen, die voor de maximum vergunningstermijn van 20 jaar zijn verleend, komen in aanmerking voor een omzetting naar vergunningen met onbeperkte vergunningstermijn. Men wil deze omzetting gefaseerd laten verlopen. Gedacht wordt om in een eerste fase een automatische omzetting van een beperkte vergunningstermijn naar een onbeperkte vergunningstermijn enkel voor te behouden voor inrichtingen waarvan de lopende basisvergunning voor 20 jaar verleend werd in de periode van vijf jaar voorafgaand de inwerkingtreding van het omgevingsvergunningsdecreet. Vervolgens wil men in verschillende fases, na evaluatie van de volledige exploitatie en eventueel aanpassing van de milieuvorwaarden, ook andere VLAREM vergunningen van onbeperkte duur maken.

Een nieuwe vergunningsaanvraag blijft nodig in een aantal gevallen, met name als:

- De verandering van de inrichting de indeling van die inrichting in een hogere klasse tot gevolg heeft;
- De verandering een toevoeging betreft;
- De verandering een bijkomend risico voor de mens of een aantasting van het leefmilieu inhoudt of de bestaande hinder vergroot. Dat wordt in elk geval onweerlegbaar vermoed voor een uitbreiding van de vergunde inrichting met meer dan 50%, alsook voor uitbreidingen van MER en SEVESO-plichtige en IED-plichtige inrichtingen;
- Het de exploitatie van een nieuwe vergunningsplichtige inrichting binnen een milieutechnische eenheid betreft.

Structuur van het advies

Hierna geven de raden eerst hun algemene beoordeling van de conceptnota. Daarna formuleren ze hun vragen en bemerkingen bij de verschillende onderdelen van de conceptnota.

2. Algemene beoordeling

Werken met publieke conceptnota's is positief

De raden waarderen dat er werd gewerkt met een 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...).

Maar de voorgelegde conceptnota laat nog te veel vragen open

De concrete uitwerking van de permanente milieuvergunning zoals voorgesteld in de conceptnota roept nog heel wat vragen op. Enerzijds hebben de raden vragen bij de gevolgen. 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. Maar de raden verwachten niettemin dat de voorstellen in een conceptnota een zekere

onderbouwing kennen². 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. Dat zou beter toelaten om degelijke analyse te maken van de bestaande toestand, van de doelstellingen die worden beoogd met de hervorming, en van de kenmerken en effecten van mogelijke alternatieve systemen. Die informatie en analyse om de juiste beleidsvragen te stellen en te beantwoorden ontbreekt nu.

De concrete modaliteiten zijn essentieel

De openstaande vragen kunnen op meerdere manieren worden ingevuld. De wijze waarop dat gebeurt, bepaalt wat de implicaties zullen zijn. De concrete modaliteiten zijn dus zeer belangrijk om te beoordelen of de invoering van de permanente milieuvergunning een verbetering kan zijn ten opzichte van het bestaande systeem.

Die verbetering moet er volgens de raden zowel zijn voor exploitanten en de overheid als voor de kwaliteit van het eindresultaat (de kwaliteit van de besluitvorming en van de vergunningen, de kwaliteit van het leefmilieu...). Ook de rechten van andere doelgroepen zoals burgers, verenigingen en werknemers moeten gewaarborgd zijn (informatie, participatie, bezwaar...). In de conceptnota worden namelijk twee belangrijke voordelen opgesomd voor bedrijven: (1) verlaging kostprijs en (2) meer rechtszekerheid. Er moeten echter ook doelstellingen of randvoorwaarden worden geformuleerd vanuit het standpunt van andere doelgroepen zoals burgers, verenigingen en werknemers en vanuit de bekommernis voor de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu.

Op dit moment is het zeer onduidelijk in hoeverre de voorstellen uit de conceptnota daadwerkelijk zullen leiden tot het realiseren van deze doelstellingen en randvoorwaarden.

Zo bestaat de vrees dat de voorziene periodieke evaluaties zullen leiden tot een onwerkbaar situatie voor de exploitanten, indien die evaluaties niet op een efficiënte manier worden georganiseerd zodat onderbouwd prioriteiten kunnen worden gelegd en een geschikte periodiciteit van de evaluatiemomenten kan worden bepaald. Het geheel moet ook werkbaar zijn in het licht van een aantal periodieke evaluaties die op Europees of Vlaams niveau werden vastgelegd. In elk geval zijn verschillende van de voorgestelde modaliteiten voor de periodieke evaluaties (verwijzing naar milieuzorgsystemen, rapporten, verslagen van erkende personen of milieucoördinatoren) niet voor alle kleinere bedrijven relevant of haalbaar. Met andere woorden, de permanente milieuvergunning kan volgens de raden belangrijke voordelen opleveren voor de exploitant (verlaging kostprijs van procedures en administratieve formaliteiten, meer rechtszekerheid, meer coherente en actuele vergunningsvoorwaarden...), maar alleen als de concrete vormgeving goed zit.

Een andere vrees is dat de bescherming van het leefmilieu en de informatie- en spraakmogelijkheden erop achteruit zullen gaan, indien de periodieke evaluaties niet

² 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 regelgevingsopmaak. Zie bv. SERV-advies wit- en groenboeken, 1 juni 2011.

op een effectieve manier worden georganiseerd zodat er periodiek een moment van reflectie en inspraak blijft ter vervanging van het momentum van de hervergunning. Daartoe moeten de vergunningen periodiek geëvalueerd en indien nodig aangepast worden om de milieukwaliteit blijvend te verbeteren in lijn met (inter)nationale milieudoelstellingen. In elk geval is het momenteel onduidelijk welke garanties er in het stelsel van de permanente milieuvergunning zullen zijn voor informatie, inspraak en rechtsbescherming en wat de relatie zal zijn met bv. de MER-plicht en andere bestaande toetsingsinstrumenten die er momenteel zijn op het moment van de vergunningverlening en de hervergunning. Met andere woorden, de permanente milieuvergunning kan volgens de raden belangrijke voordelen opleveren voor de bescherming van het leefmilieu en de omwonenden (betere opvolging, betere doorwerking van (inter)nationale milieudoelstellingen, snellere actualisering, meer coherente vergunningsvoorwaarden...), maar alleen als de concrete vormgeving goed zit.

Meer discussie en overleg zijn wenselijk

Volgens de raden is het nodig om eerst meer discussie en onderbouwd overleg te organiseren over de belangrijkste openstaande vragen, vooraleer een uitspraak kan worden gedaan over de opportuniteit van de invoering van de permanente milieuvergunning en kan worden gestart met het uitschrijven van aanpassingen aan de regelgeving. De milieuvergunning is immers een belangrijke hoeksteen van het milieubeleid. Het is niet gepast om daarmee op grote schaal te gaan experimenteren en de rechtszekerheid te ondermijnen.

Deze tussenstap moet toelaten om snel meer duidelijkheid te brengen en meer draagvlak te vinden voor de wijze waarop een aantal terechte doelstellingen achter de invoering van de permanente milieuvergunning het best worden gerealiseerd. De raden vragen dat alle volgende stappen in de besluitvorming duidelijk worden gecommuniceerd en transparant verlopen zodat tijdige inspraak mogelijk is.

Indien snel de nodige maatschappelijke en politieke consensus kan worden gevonden over de invoering van de permanente milieuvergunning met gepaste modaliteiten die een kwaliteitsvolle, stabiele regeling garanderen, verdient de invoering ervan tegelijk met de invoering van de omgevingsvergunning de voorkeur. Maar dit is geen juridische noodzaak. Het ene kan ook zonder het andere. Dat betekent ook dat indien de nodige maatschappelijke en politieke consensus niet op korte termijn kan worden bereikt, de openstaande vragen rond de permanente milieuvergunning niet als argument mogen worden gebruikt om de invoering van de omgevingsvergunning te vertragen.

3. Specifieke vragen en bemerkingen

Hierna concretiseren de raden hun algemene beoordeling. Zij geven aan wat de belangrijkste onduidelijkheden en openstaande vragen zijn, en doen suggesties voor de verdere besluitvorming.

Verzeker de effectiviteit van de periodieke evaluaties

Het permanent maken de vergunning betekent niet dat de vergunningsvoorwaarden zelf permanent kunnen zijn. Een nieuwe vergunningsaanvraag blijft nodig in een aantal gevallen, en de invoering van de permanente milieuvergunning is onlosmakelijk ver-

bonden met gerichte periodieke evaluaties die tot wijziging van de vergunningsvoorwaarden aanleiding kunnen geven.

De raden formuleren hierbij de volgende vragen en opmerkingen:

- In de conceptnota wordt het gebruik van art. 45 van Vlarem I naar voor geschoven als een van de juridisch-technische oplossingen voor die periodieke evaluaties en bijstellingen van een vergunning. Volgens dat artikel kan de vergunningverlenende overheid de bijzondere voorwaarden in een lopende milieuvergunning wijzigen of aanvullen. Dit kan op eigen initiatief of op verzoek van de exploitant, een adviesverlener, een gehinderde persoon of een milieuvereniging. Deze mogelijkheid blijft behouden en zal worden aangevuld met de mogelijkheid dat ook de conform artikel 16.3.1 van het DABM aangestelde toezichters verzoeken in deze zin kunnen initiëren. In de conceptnota is bovendien voorzien dat de monitoring van de afgeleverde vergunningen zal worden versterkt zodat naast een ambtshalve periodieke evaluatie ook snellere evaluaties mogelijk zijn, bv. op basis van inspecties of de klachtenhistoriek van een bedrijf. De mogelijkheid van artikel 45 van VLAREM I wordt vandaag in de praktijk weinig gebruikt. Het is belangrijk om na te gaan waarom dat zo is. Bovendien moet het duidelijk zijn dat er naast art. 45 een specifieke wettelijke bepaling zal moeten komen om de periodieke evaluaties degelijk te regelen (zie onderstaande opmerkingen), en dat (naast het aanpassen van de bijzondere voorwaarden in de vergunning) er naar aanleiding van evaluaties (bv. van BBT's) nog steeds ook aanpassingen van de algemene en sectorale vergunningsvoorwaarden in Vlarem zullen moeten gebeuren
- De voorziene periodieke evaluaties moeten goed worden uitgewerkt. Het is echter nog zeer onduidelijk in welke mate de periodiciteit, omvang en aard van de periodieke evaluaties zullen verschillen afhankelijk van de activiteit en klasse van de inrichtingen, wat de minimale en maximale frequentie zal zijn, welke aspecten in het kader van een periodieke evaluatie zullen worden bekeken op basis van welke informatie en door wie die informatie moet worden aangeleverd. Die aspecten bepalen nochtans in grote mate hoe milieuperformant het systeem van de permanente milieuvergunning kan zijn.
- Voor de raden moet er binnen de periodieke evaluaties in elk geval een differentiatie zijn, niet alleen afhankelijk van de activiteit en klasse van de inrichtingen, maar ook wat de evaluaties betreft die gespreid over de tijd op dezelfde inrichting betrekking hebben. De ene evaluatie zal bijgevolg niet de andere zijn. Het voorwerp, de aard en de procedures (inspraak e.d.) moeten kunnen verschillen. Dat veronderstelt een programmatorische aanpak van de evaluaties die voor een doordachte mix in de tijd zorgt van enerzijds een integrale milieuafweging³ op een bepaald moment en anderzijds specifieke evaluaties vanuit een bepaalde invalshoek of aanleiding op andere momenten met andere procedures.
- Het is onduidelijk wie het initiatief neemt voor een periodieke evaluatie en wie welk deel van de werklust en dossiersamenstelling (informatie-inzameling) op zich neemt. Is dat de exploitant of de overheid? Is dat in het geval van de overheid de

³ In het perspectief van een omgevingsvergunning is de vraag hoe deze integrale afweging zal worden ingevuld.

adviesverlener, de vergunningverlener of de handhaver? Ook de taken en concrete rolverdeling tussen de verschillende overheidsinstanties zijn dus nog weinig uitgewerkt in de conceptnota.

- Een systeem van permanente milieuvergunning met periodieke evaluaties mag niet wegnemen dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf is om de milieu-effecten van de exploitatie te beperken. Het mag er niet toe leiden dat de overheid zelf alle probleemgevallen moet identificeren en vervolgens zelf moet bepalen wat die probleemgevallen moeten doen. Het bedrijf is zelf verantwoordelijk voor het verzamelen van informatie over zijn milieu-impact en is ook het best geplaatst om oplossingen te zoeken voor eventuele problemen. De overheid moet die oefening ondersteunen.
- De capaciteit van de betrokken overheden is hoe dan ook van groot belang. De evaluaties zullen volgens de conceptnota afhankelijk van de klasse gebeuren door de afdeling Milieuvergunningen of de bevoegde gemeentelijke milieudiensten (die beroep kunnen doen op de toezichts- en handhavingsbevindingen van de toezichthouders). Volgens de raden kunnen echter ook de provincies hierin een rol spelen voor de klasse 1 vergunningen die door hen werden toegekend. Een belangrijk uitgangspunt is dat het gekozen bestuursniveau het meest geschikt is om een effectief en efficiënt beleid te kunnen voeren. Voor de gemeenten bv. is het de vraag of zij hiervoor voldoende uitgerust zijn, ook gelet op de verwachte toenemende werklust door de geplande declassering van klasse 1 naar klasse 2 (al blijft de omvang en impact van de voorgestelde declassering nog onduidelijk, zie het advies over de conceptnota omgevingsvergunning). Het gemeentelijke niveau zal volgens de raden hoe dan ook meer kritische massa moeten uitbouwen in het licht van de wijzigende omstandigheden. Er is niet alleen het witboek interne staatsvorming en de omgevingsvergunning, maar bv. ook de aanpassing van de MER-drempels die zal leiden tot veel meer MER screeningen, 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 onwenselijke verschillen in de behandeling en resultaten van de periodieke evaluaties 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. Indien gemeenten kiezen voor intergemeentelijke samenwerking, moet een voldoende transparante werking gegarandeerd blijven⁴. Bovendien moet de beslissing over de vergunning op politiek niveau blijven gebeuren.
- Het is nog onduidelijk hoe en in welke mate informatie uit de handhaving gebruikt zal worden. Maar de rol van toezichthouders wordt in elk geval relatief belangrijker in het kader van de permanente vergunning. Hieraan moet dan ook de nodige aandacht worden gegeven, niet enkel procesmatig en procedureel, maar ook qua werkwijze en capaciteit (zie ook het advies van de raden over milieuhandhaving⁵).

⁴ De problematiek van het gebrek aan democratische legitimiteit bij intergemeentelijke samenwerking komt uitgebreid aan bod in het witboek interne staatsvorming (actie D7).

⁵ Advies in opmaak.

- De goede doorwerking van het Europese en Vlaamse milieubeleid (incl. de BREF's en BBT-standaarden) in de concrete regelgeving en milieuvorwaarden blijft belangrijk, zowel via reglementaire bepalingen (de algemene en sectorale voorwaarden in Vlarem of andere) als via bijzondere voorwaarden in de vergunning. Als het goed wordt georganiseerd, biedt het systeem van de permanente vergunning mogelijkheden om deze doorwerking verder te optimaliseren. Ook vandaag al mag de milieuvergunning immers niet worden gezien als een verkregen recht voor 20 jaar, maar kunnen de milieuvorwaarden tussentijds worden aangepast. Aan een goede communicatie van aanpassingen aan de algemene en sectorale milieuvorwaarden moet blijvende aandacht worden geschonken.
- Hoe zal worden omgegaan worden met ruimtelijke inplantingsproblemen?
- De conceptnota voorziet terecht dat in een aantal gevallen kan worden opgelegd om de exploitatie te beperken en zo nodig te beëindigen, bijvoorbeeld als een Europese verplichting vereist dat de productie van een bepaalde stof moet worden verboden of als na verloop van tijd komt vast te staan dat het onmogelijk is om via milieuvorwaarden de hinder en het gevaar te beperken volgens de op dat moment heersende inzichten inzake aanvaardbare risico's en hinder. Hiervoor zal volgens de conceptnota een regeling worden uitgewerkt die het recht op schadeloosstelling onverkort laat. Het is voor de raden echter niet duidelijk wanneer, onder welke voorwaarden en door wie de permanente vergunning zal kunnen worden beëindigd en welke implicaties dit wel of niet kan hebben op het vlak van aansprakelijkheid en eventuele schadeloosstelling. De raden menen in elk geval dat deze problematiek van beëindiging van een vergunning en van schadeloosstelling zowel om principiële redenen als omwille van de juridische implicaties een veel uitvoeriger bespreking vergt dan in de conceptnota is gebeurd.

Verzekeren de efficiëntie van de periodieke evaluaties

Het systeem van de permanente vergunning en de bijbehorende periodieke evaluaties moet niet alleen effectief zijn, maar ook efficiënt wil het de beoogde voordelen voor de exploitanten in de praktijk realiseren, het aantal te doorlopen procedures verminderen, en ook voor de betrokken overheden werkbaar zijn.

De raden formuleren hierbij de volgende vragen en opmerkingen:

- De conceptnota stelt lagere kosten en een hogere rechtszekerheid voor de bedrijven als gevolg van de permanente vergunning in het vooruitzicht. Het gaat dan concreet om vermeden dossierkosten en meer zekerheid over een voldoende lange exploitatietermijn voor de gemaakte investeringen. Vandaag wordt een verandering van de vergunde inrichting immers slechts vergund voor een bepaalde duur waarvan de einddatum deze van de lopende vergunning niet mag overschrijden⁶ (wat niet wegneemt dat de exploitant in geval van een belangrijke verandering een vergunning voor het geheel van inrichting kan aanvragen voor een nieuwe periode van 20 jaar⁷). Dat impliceert dat soms (milieu-) investeringen moeten worden gedaan zonder dat daar een voldoende redelijke exploitatietermijn tegenover kan worden

⁶ Art. 30 §5 van VLAREM I

⁷ Art. 18 §3 van het milieuvergunningsdecreet.

geplaatst. De raden onderschrijven dat de permanente milieuvergunning moet kunnen leiden tot lagere kosten en meer rechtszekerheid.

- Er moet echter worden opgelet dat die voordelen niet teniet worden gedaan door de wijze waarop de periodieke evaluaties en bijstellingen van de vergunningen zouden gebeuren. De permanente milieuvergunning leidt immers niet automatisch tot een economisch voordeel en riskeert indien niet goed uitgewerkt de rechtszekerheid zelfs te verminderen. Zo wijzen de raden erop dat het voorgestelde systeem - afhankelijk van de frequentie en aard van de opeenvolgende periodieke evaluaties en van de wijze waarop die aanleiding kunnen geven tot bijstelling van de vergunningsvoorwaarden – kan leiden tot een minder stabiel investeringsklimaat. Dat kan bedrijven afschrikken als zij niet zeker zijn dat hun investeringen over een voldoende lange periode kunnen worden afgeschreven of kan de financiering van investeringen bemoeilijken. De raden herhalen daarom hun vraag naar een programmatorische aanpak (cf. supra) waarin ook deze problematiek wordt meegenomen. Voor sommige bedrijven lijkt een mogelijke optie een afstemming van de termijn voor periodieke evaluatie op de huidige vergunningstermijn van 20 jaar. Maar verder onderzoek moet dat uitwijzen.
- De periodieke evaluaties moeten volgens de raden op een zo efficiënt mogelijke manier worden georganiseerd, zodat binnen de gevraagde programmatorische aanpak onderbouwd prioriteiten kunnen worden gelegd en een geschikte periodiciteit van de evaluatiemomenten kan worden bepaald. Een efficiënte regeling (voor zowel exploitant als overheid) impliceert dan ook dat bij de keuze van de periodiciteit en de aard en omvang van de periodieke evaluatie een risico-benadering wordt gehanteerd. Dat is overigens expliciet voorzien in de Europese richtlijn industriële emissies (IED): het systeem van inspectieplannen en –programma’s voor routinematige milieu-inspecties moet rekening houden met een systematische evaluatie van de milieurisico’s van de betrokken installaties. Het geheel moet ook werkbaar zijn voor zowel bedrijven als overheden in het licht van een aantal periodieke evaluaties die op Europees of Vlaams niveau werden vastgelegd⁸.
- Verschillende types inrichtingen vereisen omwille van efficiëntieredenen een verschillende mate en periodiciteit van evaluatie. Het is echter nog onduidelijk in welke mate de periodiciteit en omvang van de periodieke evaluaties zal verschillen afhankelijk van de activiteit en klasse van de inrichtingen, en hoe die concreet zullen worden georganiseerd: Welke verplichtingen zullen concreet worden opgelegd aan klasse 2 (A en B) bedrijven? Wat wordt de frequentie (zullen ze om de 10 – 15 jaar moeten evalueren)? Zullen zij een (externe) milieucoördinator moeten inhuren om de evaluatie op te maken?... Verder is het onduidelijk of bij een aanpassing van de vergunning, omwille van een kleine of grote verandering, de termijn voor de periodieke evaluatie terug op “nul” wordt gezet, en wanneer in dergelijke gevallen het geheel nog eens wordt geëvalueerd.
- De huidige voorstellen zijn niet voor alle kleine bedrijven relevant of haalbaar. De conceptnota wordt dus best nog eens gescreend op relevantie en haalbaarheid van

⁸ Een voorbeeld is art. 41 §1 en §2 van Vlarem I waarin voor de lozing van bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen (dit kunnen afhankelijk van het geloosde debiet zowel klasse 2 als klasse 1 bedrijven zijn) tenminste om de vier jaar een nieuw onderzoek wordt voorzien.

de modaliteiten voor kleinere bedrijven. De conceptnota lijkt immers geschreven met vooral de grote (klasse 1) bedrijven in het achterhoofd. Met name zijn verschillende van de voorgestelde modaliteiten voor de periodieke evaluaties (verwijzing naar milieuzorgsystemen, rapporten, verslagen van erkende personen of milieucoördinatoren) niet voor kleinere bedrijven relevant of haalbaar.

- De exploitant moet volgens de conceptnota via milieuzorgsystemen, rapporten, verslagen van erkende personen of milieucoördinatoren informatie aandragen over het feit dat de exploitatie niet enkel conform is aan de geldende milieuvoorwaarden en BBT's, maar ook rekening houdt met de milieukwaliteitsnormen en de vigerende Vlaamse beleidsplannen. Er zijn echter zeer veel Vlaamse beleidsplannen en heel wat van die plannen zijn vanuit het standpunt van de individuele exploitant weinig relevant (bv. milieubeleidsplan). De raden menen dan ook dat de overheid moet zorgen voor de vertaling van die beleidsplannen in concrete instrumenten (cascade van strategische naar operationele plannen, algemene en sectorale voorwaarden, richtlijnen of checklists, ...). Analoog kan informatie over de relatie met de milieukwaliteitsnormen belangrijk zijn in het kader van een periodieke evaluatie. Het systeem van periodieke evaluaties opent bovendien nieuwe mogelijkheden om die informatie te laten doorwerken in de vergunningen. Maar informatie over de relatie met de milieukwaliteitsnormen kan of moet lang niet in alle gevallen worden aangeleverd door de exploitant zelf. Er moet immers worden beklemtoond dat in de meeste gevallen de relatie tussen het bereiken van milieukwaliteitsnormen en het al dan niet verstrengen van de milieuvoorwaarden van een individuele installatie niet eenduidig is. Vaak zijn ook andere maatregelen en instrumenten nodig (bv. in de transportsector) of effectiever en efficiënter (bv. sectorale milieuvoorwaarden, productnormen, economische instrumenten...) om de milieukwaliteitsnormen te realiseren.
- Bij de permanente vergunning zal het aantal op een inrichting van toepassing zijde vergunningsbeslissingen verder oplopen naarmate de jaren van exploitatie van de inrichting toenemen. Hierdoor neemt het belang van een goede en actuele vergunningendatabank toe zodat iedereen die wenst steeds over een duidelijk overzicht van de vergunningssituatie kan beschikken. Een goed werkende databank is essentieel voor programmatorische evaluatie (hoeveel bedrijven in een bepaalde sector, wanneer gemiddeld de vergunning herzien, ...). De vergunningendatabank moet steeds een actuele, gecoördineerde versie bevatten van de vergunning waarin wijzigingen die in de loop der jaren zijn aangebracht aan de basisvergunning zijn geïntegreerd. De vergunningendatabank moet ook toelaten om te vermijden dat naar aanleiding van de evaluaties informatie moet worden gegeven die de overheid al ter beschikking heeft (cf. vermijden van dubbele gegevensopvraging). De administratieve lasten voor de exploitant moeten immers zo beperkt mogelijk worden gehouden. Verder moet werk gemaakt worden van een eenvormige toegang en werkwijze om inzage te vragen.
- Het Omgevingsvergunningsdecreet zal volgens de conceptnota bepalen dat kan worden afgeweken van het algemeen beginsel en dat de vergunning voor een beperkte i.p.v. voor een onbeperkte termijn kan worden verleend (bv. voor ontginningen of in een proefvergunning). Wanneer de vergunningstermijn wordt beperkt in de tijd, moet dat volgens de raden goed worden gemotiveerd.

Zorg voor de nodige transparantie en inspraak

De conceptnota stelt dat het Omgevingsvergunningsdecreet aan de burger en de milieuverenigingen dezelfde rechten zal geven als vandaag met het oog op wijziging en/of aanvulling van milieuvorwaarden. Deze rechten worden dus niet verminderd maar ook niet uitgebreid. De conceptnota stelt bovendien dat er voor de meeste inrichtingen regelmatig veranderingen noodzakelijk zijn, waarvoor wel nog een vergunning moet worden aangevraagd met openbaar onderzoek. Zo zouden ook in het Omgevingsvergunningsdecreet alle veranderingen die geen kleine veranderingen zijn aan een openbaar onderzoek worden onderworpen.

De raden formuleren hierbij de volgende vragen en opmerkingen:

- Het Omgevingsvergunningsdecreet zal er oog moeten voor hebben dat de exploitatie van de inrichting niet alleen op het ogenblik van het verlenen van de vergunning maar ook op termijn aanvaardbaar blijft voor de buurt. Het is de vergunningverlenende overheid die uiteindelijk beslist na afweging van een aantal criteria en gegevens, waaronder informatie over de plaatselijke situatie. Dat betekent dat ook bij (bepaalde⁹) periodieke evaluaties en bij de doorwerking van die evaluaties in vergunningsvoorwaarden inspraakmogelijkheden wenselijk zijn. De wijze waarop deze transparantie, inspraak en rechtsbescherming van derden zal worden georganiseerd is niet duidelijk. De raden menen dat er in elk geval een differentiatie moet zijn naargelang het type inrichting of de soort evaluatie, net zoals vandaag de informatie- en inspraakregels verschillen afhankelijk van de klasse¹⁰.
- Het is onduidelijk welke informatie uit de periodieke evaluaties openbaar gemaakt zal worden en op welke manier dat zal gebeuren.
- Het is ook onduidelijk hoe de informatievoorziening en het overleg voor werknemers en hun vertegenwoordigers gegarandeerd zal worden. De werknemers moeten een duidelijke plaats krijgen in het evaluatiesysteem zodat de bestaande rechten zeker worden behouden¹¹. Ze moeten betrokken worden bij het up to date houden van het milieubedrijfsbeleid en de daaraan verbonden investeringen.

Zorg voor een goede overgangsregeling

De raden menen dat retroactieve bepalingen in principe zoveel mogelijk vermeden moeten worden. Maar er moet hier worden gezorgd voor een goede overgangsregeling die rekening houdt met de verschillende situaties die zich kunnen voordoen, en die niet strenger of complexer is dan nodig. De voorgestelde overgangsregeling lijkt namelijk nog weinig onderbouwd. Ze lijkt ook geen rekening te houden met de rol die de eindigheid van de vergunning momenteel lijkt te spelen in sommige milieuvergunningenpro-

⁹ Cf. supra de vraag van de raden naar een programmatorische aanpak van de evaluaties met een doordachte mix in de tijd.

¹⁰ Zie art. 17 Vlarem I

¹¹ Vlarem I concretiseert de algemene informatieverplichtingen ten aanzien van de werknemersafvaardiging in bedrijven voor wat betreft de vergunningsaanvraag en de beslissing over de aanvraag. Zie art. 6, §2, art. 35, 5°, c) en art. 36, 5°, b). In het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (art. 4.3.4., §4) is voorzien dat het volledig verklaarde kennisgevingsdossier van het MER moet bezorgd worden aan het Comité en de ondernemingsraad. Het is ook mogelijk om vanuit het Comité de milieuvergunningsaanvragen van buurondernemingen op te volgen. Dit kan van belang zijn wanneer de wijziging of uitbreiding van activiteiten van de buur een gevolg heeft voor de veiligheid van de eigen onderneming of bijvoorbeeld milieuhinder kan veroorzaken.

cessen en evenmin met de maatregelen die zijn genomen in het kader van de beheersing van de vergunningenpiek. In de landbouwsector bijvoorbeeld zijn veel oude vergunningen vervroegd vernieuwd vanaf 1 september 2007.