

het ontwerpdecreet omgevingsvergunning

Voorontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning

Datum van goedkeuring	6 juni 2013
Volgnummer	2013 31
Coördinator + e-mailadres	Sandra Sliwa, sandra.sliwa@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be

Inhoud

Krachtlijnen	4
Procesbeschrijving	5
Dossierbeschrijving	6
1.1 Voorontwerpdecreet omgevingsvergunning	6
1.2 Een bredere wetgevingsoperatie	6
1.3 Voorbereidingstraject	8
1.4 Vervolgtraject	9
Adviesgedeelte	11
2 Algemene beoordeling	11
2.1 Beoordelingskader	11
2.2 Algemene beoordeling van het ontwerpdecreet	12
<i>2.2.1 Doelstellingen van de wetgevingsoperatie worden onderschreven</i>	<i>12</i>
<i>2.2.2 Nog steeds te weinig informatie voor een grondige beoordeling</i>	<i>14</i>
<i>2.2.3 Zorg voor een goed georganiseerd evaluatiesysteem</i>	<i>15</i>
<i>2.2.4 Zorg voor een adequate bestuurlijke organisatie en capaciteit</i>	<i>16</i>
<i>2.2.5 Zorg voor vroegere en meer klantvriendelijke inspraakmogelijkheden</i>	<i>16</i>
<i>2.2.6 Zorg voor een juridisch sluitend systeem</i>	<i>17</i>
3 Aanbevelingen in verband met het eigenlijke ontwerp omgevingsvergunningsdecreet	17
3.1 Verdeling van taken en bevoegdheden inzake het verlenen, evalueren en controleren van de omgevingsvergunning	18
<i>3.1.1 Zorg voor een adequate bestuurlijke capaciteit en organisatie</i>	<i>19</i>
<i>3.1.2 Ondersteun de gemeenten bij de uitvoering van hun nieuwe rol</i>	<i>20</i>
<i>3.1.3 Waak over de inspraakmogelijkheden bij verschuiving van bevoegdheden naar een hoger niveau</i>	<i>23</i>
3.2 Vergunningsprocedures	23
<i>3.2.1 Verduidelijk het toepassingsgebied van de vereenvoudigde procedure</i>	<i>24</i>
<i>3.2.2 Voorzie een rapporteringsplicht inzake het respecteren van de beslistermijnen</i>	<i>25</i>
<i>3.2.3 Regel de samenstelling van adviesinstanties</i>	<i>26</i>
3.3 Inspraak en participatie	27
<i>3.3.1 Voorzie participatie vroeger in het proces</i>	<i>27</i>
<i>3.3.2 Zorg voor een meer klantvriendelijke participatie</i>	<i>28</i>
<i>3.3.3 Zorg ervoor dat in de OVC alle betrokkenen gehoord worden</i>	<i>30</i>
<i>3.3.4 Betrek het publiek bij de evaluaties</i>	<i>30</i>
<i>3.3.5 Geef de informatievoorziening aan werknemers en hun vertegenwoordigers een duidelijke plaats</i>	<i>31</i>
<i>3.3.6 Zorg voor een duidelijk geregelde rechtsbescherming</i>	<i>31</i>
3.4 Mogelijkheden voor een vergunning van beperkte duur	32

3.5	Evaluaties	33
	<i>3.5.1 Zorg voor een duidelijke taakverdeling tussen overheid en exploitant.....</i>	<i>34</i>
	<i>3.5.2 Zorg voor een breed gedragen meerjarenprogramma.....</i>	<i>34</i>
	<i>3.5.3 Ondersteun de gemeenten bij het uitvoeren van evaluaties.....</i>	<i>36</i>
	<i>3.5.4 Verduidelijk de procedure die leidt tot het bijstellen van het voorwerp of de duur van een vergunning</i>	<i>37</i>
	<i>3.5.5 Geef de vergunningverlenende overheid een actievere rol in het bijstellen van het voorwerp of de duur van een vergunning.....</i>	<i>37</i>
3.6	Zakelijk karakter	38
4	Aanbevelingen i.v.m. de gerelateerde wetgeving	38
4.1	Doelstellingen, kwaliteitsnormen, voorwaarden en zorgplichten	38
	<i>4.1.1 Laat bescherming tegen "milieuverstoring" het doel van het systeem zijn ...</i>	<i>39</i>
	<i>4.1.2 Expliciteer de mogelijkheid om een vergunning te weigeren i.f.v. milieukwaliteitsnormen</i>	<i>41</i>
	<i>4.1.3 Vervolledig de regeling inzake algemene en sectorale voorwaarden.....</i>	<i>45</i>
	<i>4.1.4 Vervolledig de zorgvuldigheidsplicht van de exploitant.....</i>	<i>47</i>
4.2	Milieueffectrapportage	48
	<i>4.2.1 Integreer de milieueffectrapportage in de vergunningsprocedure</i>	<i>48</i>
	<i>4.2.2 Behoud de mogelijkheid van een sequentieel traject voor complexe projecten</i>	<i>49</i>
4.3	Handhaving	49
	<i>4.3.1 Maak snel werk van een gecoördineerde handhaving.....</i>	<i>50</i>
	<i>4.3.2 Versterk de bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening</i>	<i>50</i>
4.4	Overgangsregeling	51
	<i>4.4.1 Houd rekening met de rol die de eindigheid van de huidige vergunning heeft</i>	<i>51</i>
	<i>4.4.2 Zorg voor een juridisch sluitende overgangsregeling en een evenwaardige Natura 2000 toets</i>	<i>52</i>
	Algemene conclusie	57

Krachtlijnen

[1] Een aantal organisaties en raadsleden lieten een standpunt noteren bij volgende passages van het advies:

- De inwerkingtreding van het permanente karakter van de omgevingsvergunning (hoofdstuk 2.2.1)
- De in het ontwerpdecreet voorziene overgangsregeling (hoofdstuk 2.2.6 en hoofdstuk 4.4)
- De decretale verankering van de mogelijkheden om een vergunning voor beperkte duur af te leveren (hoofdstuk 3.4)
- De rol van de milieukwaliteitsnormen in de vergunningverlening (hoofdstuk 4.1.2)
- De regeling inzake algemene en sectorale voorwaarden (hoofdstuk 4.1.3)

Het standpunt dat wordt onderschreven door de meerderheid van de op het moment van de stemming aanwezige raadsleden wordt beschouwd als "het standpunt van de Minaraad", waarbij tussen haakjes wordt aangegeven welke organisaties dit standpunt onderschrijven. De meerderheid wordt berekend als de helft+1 van het aantal aanwezige en stemmende leden. De andere standpunten worden daarna weergegeven, met telkens duidelijk vermeld welke organisaties en raadsleden dit onderschrijven.

Aangezien de standpunten betrekking hebben op fundamentele thema's in het advies, verwijst de Minaraad voor de krachtlijnen van dit advies naar de algemene beoordeling in hoofdstuk 2.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	24 april 2013
Naam adviesvrager	Joke Schauvliege
Rechtsgrond van de adviesvraag	Artikel 11.2.1, §1, 4° DABM
Adviestermijn	45 dagen
Samenwerking	geen
Overlegcommissie	Werkcommissie strategie en governance
Vergaderingen: soort + datum	Schriftelijke procedure 8-13 mei 2013, WCSG 17 mei 2013, WCSG 22 mei 2013, WCSG 28 mei 2013, WCSG 31 mei 2013

De adviesvraag werd gesteld door Vlaams milieuminister Joke Schauvliege op 23 april 2013. Een hoorzitting over deze adviesvraag vond plaats op 3 mei, met toelichting door dhr. Michiel Boodts, kabinet minister Schauvliege, en mevr. Gaëtane Maes, Kabinet minister Muyters. Er volgde een schriftelijke procedure ten behoeve van de werkcommissieleden van 8 tot 13 mei 2013. De Werkcommissie Strategie en *Governance* beraadde zich over voorontwerpteksten van het advies op 17 mei 2013, 22 mei 2013, 28 mei 2013 en 31 mei 2013.

Dossierbeschrijving

1.1 Voorontwerpdecreet omgevingsvergunning

[2] Met voorliggend ontwerpdecreet wil de Vlaamse Regering een **procedureel kaderdecreet** tot stand brengen met een geïntegreerde procedure voor hetgeen nu een milieuvergunning, een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning nodig heeft. De vergunningverlening voor (onder meer) ingedeelde inrichtingen en activiteiten zal dus voortaan verlopen overeenkomstig de procedures van het Omgevingsvergunningsdecreet, maar de inhoudelijke aspecten van de vergunnings- en meldingsplicht blijven geregeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM). Dit betekent dat de voor de omgevingsvergunning relevante regelgeving in hoofdzaak verantwoord zal zijn in **drie regelgevende teksten**: het Omgevingsvergunningsdecreet voor de procedurele aspecten, het DABM voor de inhoudelijke verplichtingen inzake milieu en de VCRO voor de inhoudelijke verplichtingen inzake stedenbouw.

[3] Het voorliggende ontwerpdecreet telt **11 hoofdstukken**. De eerste negen hoofdstukken brengen het procedureel kaderdecreet tot stand; hierin worden de vergunningsprocedures zelf geregeld, evenals de duur van de omgevingsvergunning, de kenmerken van de omgevingsvergunning, het bijstellen, schorsen of opheffen, en het verval en de afstand van de omgevingsvergunning. Met het tiende hoofdstuk worden er **wijzigingen** doorgevoerd in 27 bestaande decreten, waaronder, niet in het minst, **de VCRO en DABM**.

Met voorliggend ontwerpdecreet wordt ook het **Milieuvergunningsdecreet opgeheven**. De procedurele bepalingen van het Milieuvergunningsdecreet worden immers overbodig. De niet-procedurele bepalingen van het Milieuvergunningsdecreet worden opgenomen in een nieuwe titel VII "*Exploitatie van inrichtingen en activiteiten en erkende personen*", die wordt toegevoegd aan het DABM.

1.2 Een bredere wetgevingsoperatie

[4] Voorliggend ontwerpdecreet maakt deel uit van een bredere wetgevingsoperatie.

Met de invoering van een omgevingsvergunning streeft de Vlaamse Regering een **integratie, vereenvoudiging en versnelling** na van vergunningsprocedures in verband met het gebruik van de omgeving. De integratie van vergunningsprocedures moet leiden tot een kortere *time to permit* en een vereenvoudiging en vermindering van de administratieve verplichtingen.

tingen. In een stelsel van een permanente vergunning heeft de exploitant bovendien een hogere rechtszekerheid en vervallen de kosten voor het indienen van een hervergunningsaanvraag. Door deze hervormingen (integratie, vereenvoudiging en versnelling van de procedure, onbeperktheid in de tijd van de vergunning) wordt de concurrentiepositie van de bedrijven in het Vlaamse Gewest in principe versterkt. De Vlaamse Regering komt met deze hervormingen tegemoet aan een reeds lang bestaande vraag van de ondernemerswereld voor vlottere en snellere procedures.

- [5] Met de invoering van een geïntegreerde omgevingsvergunning streeft de Vlaamse Regering niet alleen een procedurele maar ook een **inhoudelijke doelstelling** na. Naast het verkorten van de procedures en het verminderen van de administratieve lasten moet de geïntegreerde beoordeling van een vergunningsaanvraag ook leiden tot kwalitatief betere vergunningen. De invoering van de omgevingsvergunning moet met andere woorden niet alleen leiden tot snellere maar ook tot betere beslissingen.
- [6] Met voorliggend ontwerpdecreet worden niet alleen de milieuvergunning en de stedenbouwkundige / verkavelingsvergunning geïntegreerd in één omgevingsvergunning. Tegelijk worden een aantal andere hervormingen doorgevoerd. Voorafgaand aan de bespreking van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning, geeft de Minaraad een overzicht van de verschillende hervormingen die aan de orde zijn:
- De **procedurele integratie** leidt ertoe dat er een verkorting in de *time to permit* wordt bewerkstelligd, in hoofdzaak met betrekking tot "gemengde projecten", i.e. projecten waarbij zowel stedenbouwkundige als milieukundige afwegingsvragen aan de orde zijn.
 - Het ontwerpdecreet is zodanig geschreven dat het toelaat dat op langere termijn ook andere vergunningen en verplichtingen (zoals de sociaaleconomische vergunning¹, de kapmachtiging, ...) worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning.
 - De huidige milieuvergunning kent een geldigheidsduur van hoogstens 20 jaar²; een stedenbouwkundige vergunning geldt in de regel voor onbepaalde duur³. De omgevingsvergunning zal in principe worden verleend voor onbepaalde duur⁴. Er wordt dus overgestapt van een

¹ Wet van 13 augustus 2004 op de handelsinplantingen, als gewijzigd door de wet van 22 december 2009 tot aanpassing van sommige wetgevingen aan de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt. Het Regeerakkoord-Di Rupo van 1 december 2011 (p. 46-47) stelt dat de bevoegdheid voor het afleveren van de sociaal-economische vergunning wordt overgedragen naar de gewesten.

² Artikel 18, §2, Milieuvergunningsdecreet.

³ Artikel 4.6.1 VCRO.

⁴ Artikel 59 ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

milieuvergunning die geldt voor 20 jaar naar een **omgevingsvergunning voor onbepaalde duur** die specifiek en/of periodiek integraal wordt geëvalueerd . Om de twintig jaar wordt een inspraakmoment voorzien voor het betrokken publiek en de adviesinstanties.

- Gelet op de verschillende bevoegdheidsverdeling inzake het verlenen van de milieuvergunning enerzijds en de stedenbouwkundige / verkaselingsvergunning anderzijds, gaat de invoering van de omgevingsvergunning gepaard met een **grondige herindeling** van de **bevoegdheid** van gemeenten en provincies om vergunningen te verlenen. Concreet betekent dit onder meer dat de gemeenten in de toekomst bevoegd worden voor het vergunnen en evalueren van technisch complexere milieudossiers en dat de provincies bijkomende bevoegdheden krijgen inzake stedenbouw⁵.
- Naast de toekomstige vergunningen, voorziet het ontwerpdecreet ook in een **overgangsregeling** waarbij milieuvergunningen die zijn verleend vanaf 10 september 2002⁶, mits voldaan is aan een aantal voorwaarden, geacht worden te zijn verleend voor onbepaalde duur.
- Het systeem van de omgevingsvergunning gaat gepaard met **een veranderde verdeling van verantwoordelijkheden**, rechten en plichten tussen verschillende betrokken actoren, met name de bevoegde vergunningverlenende overheid, de aanvrager, het betrokken publiek en de adviesverlenende instanties. Zo krijgen de adviesverlenende instanties vaak een sleutelrol toebedeeld voor hun milieucompartiment of beleidsveld. Ook de burger krijgt een sleutelrol in bijvoorbeeld de regeling voor het beperken van het voorwerp of de duur van de vergunning en het tegenhouden van een omzetting van bestaande vergunningen van bepaalde duur naar vergunningen van onbepaalde duur. Dit terwijl de vergunningverlenende overheid meestal wel over een beslissingsbevoegdheid beschikt maar niet over een initiatiefrecht.

1.3 Voorbereidingstraject

- [7] Aan deze complexe wetgevende ingreep ging **een langlopend voorbereidingsproces** vooraf, met een startnota, twee conceptnota's en twee ad-

⁵ Provincies worden immers in eerste aanleg bevoegd voor het verlenen van vergunningen voor stedenbouwkundige handelingen voor klasse 1-inrichtingen terwijl die bevoegdheid vandaag bij de gemeenten ligt.

⁶ 10 september 2002 is de datum waarop de wijziging van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu in werking is getreden, waardoor de figuur van de zgn. passende beoordeling toepasselijk werd voor alle vergunningen die uitgereikt werden met betrekking tot activiteiten of inrichtingen die een significant negatieve invloed kunnen hebben op speciale beschermingszones.

denda bij deze conceptnota's. Op 22 juni 2011 keurde de Vlaamse Regering de startnota goed die de principes vastlegt voor de omgevingsvergunning. In navolging van deze startnota keurde de Vlaamse Regering op 23 december 2011 twee conceptnota's goed: een conceptnota betreffende de invoering van de omgevingsvergunning en een conceptnota betreffende de invoering van een permanente milieu-/ omgevingsvergunning. Deze conceptnota's werden voorgelegd voor advies aan onder meer de Minaraad, de SALV en de SERV, de VVSG en de VVP. Op 6 juli 2012 en op 20 juli 2012 nam de Vlaamse Regering twee addenda aan waarin respectievelijk de conceptnota omgevingsvergunning en de conceptnota permanente milieuvergunning werden bijgesteld in functie van de uitgebrachte adviezen.

[8] Bij dit uitvoerige voorbereidingsproces werd er ruim plaats gegeven aan **betrokkenheid, in een vroeg stadium**, van de strategische adviesraden:

- Op 13 december 2011 gaven vertegenwoordigers van de kabinetten Muylers en Schauvliege een toelichting op de SERV-workshop over de omgevingsvergunning;
- Minaraad, SALV en SERV werden om advies gevraagd over conceptnota's. De drie Raden brachten een gezamenlijk advies uit over de conceptnota omgevingsvergunning⁷ en over de conceptnota permanente milieuvergunning⁸;
- Op 5 oktober 2012 werden de adviesraden uitgenodigd voor een toelichting door het kabinet Schauvliege bij de addenda bij de conceptnota's.

1.4 Vervolgtraject

[9] De concrete impact van de omgevingsvergunning zal in grote mate bepaald worden door een aantal aspecten die nog uitwerking moeten krijgen in een **uitvoeringsbesluit** (of meerdere uitvoeringsbesluiten). Ook bij deze operatie zullen er talrijke wijzigingsbepalingen noodzakelijk zijn met betrekking tot bestaande uitvoeringsbesluiten (o.m. Vlarem I). Een eerste principiële goedkeuring van het uitvoeringsbesluit zou beoogd worden tegelijk met de definitieve goedkeuring van het decreet.

⁷ Advies conceptnota omgevingsvergunning. Minaraad 1 maart 2012, SERV 2 maart 2012, SALV 24 februari 2012 : <http://www.minaraad.be/adviezen/2012/conceptnota-2012cde-invoering-van-de-omgevingsvergunning201d>.

⁸ Advies conceptnota permanente milieuvergunning. Minaraad 22 maart 2012, SERV 30 maart 2012, SALV 30 maart 2012: <http://www.minaraad.be/adviezen/2012/conceptnota-milieu-omgevingsvergunning>.

De **gesloten lijsten** met de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke projecten⁹ en de eerste fase van de declassering zijn cruciale documenten in de te realiseren bevoegdheidsverdeling. De Vlaamse Regering nam op 21 december 2012 kennis van een eerste voorstel van gesloten lijsten van Vlaamse en provinciale projecten en een voorstel van te declasseren inrichtingen (in een eerste fase). De gesloten Vlaamse en provinciale lijsten worden opgenomen in een uitvoeringsbesluit bij het kaderdecreet. De gesloten lijst met gemeentelijke projecten wordt verder uitgewerkt parallel met de opmaak van het decreet.

- [10] Een aantal **belangrijke aspecten** zijn nog niet opgenomen in het ontwerpdecreet, maar worden uiterlijk bij de tweede principiële goedkeuring van het decreet voorgelegd aan de Vlaamse Regering:
- Een voorontwerpdecreet met betrekking tot de bestuurlijke handhaving van de omgevingsvergunning;
 - Een plan van aanpak capaciteitsopbouw en ondersteuning gemeenten;
 - Een visie op de inbedding van de omgevingsvergunning in het *e-government* beleid en een visie op de uitbouw van een omgevingsvergunningendatabank;
 - De integratie van het ontwerpdecreet tot invoeging van het integratiespoor MER/VR in de vergunningsprocedure;
 - Een voorstel inzake welk administratief rechtscollege bevoegd wordt voor het schorsings- en vernietigingscontentieux in het kader van de omgevingsvergunning.
- [11] Op 24 mei 2013 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet over **complexe projecten** principiële goed, waarna het voor advies voorgelegd werd aan onder meer de Minaraad. Dit voorontwerpdecreet werkt een geïntegreerd vergunningen- en planproces uit voor projecten "*van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang die om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen*"¹⁰. Deze *sui generis* regeling kan een belangrijke impact hebben op het feitelijke bereik van het decreet omgevingsvergunning.

⁹ Zie hoofdstuk 3.1 van dit advies.

¹⁰ Vlaamse Regering, Voorontwerp van decreet betreffende complexe projecten, Vlaamse regering 2013 2405 DOC.0513/2, art. 2, 5°.

Adviesgedeelte

2 Algemene beoordeling

2.1 Beoordelingskader

- [12] De **milieu- en natuurrapporten** tonen aan dat er inzake de bescherming van het leefmilieu en de verbetering van de milieukwaliteit op onderdelen vooruitgang wordt geboekt (bijv. inzake afvalbeheer en recyclage). Anderzijds gaat voor heel wat thema's de vooruitgang te traag of onvoldoende ver (bijv. inzake luchtkwaliteit, fijn stof, de uitstoot van broeikasgassen, de oppervlaktewaterkwaliteit) terwijl voor andere milieuthema's de situatie eerder verslechtert (bijv. biodiversiteit). Dit toont aan dat een slim maar ambitieus milieubeleid over de volledige milieubeleidsketen noodzakelijk blijft. Het vergunningenbeleid is een belangrijk element van dit milieubeleid maar niet het enige. Ook niet-vergunningsplichtige handelingen en activiteiten moeten gevat worden door dit beleid.
- [13] Het vergunningenbeleid is een hoeksteen van het milieu- en ruimtelijke ordeningsbeleid. Vanuit zijn wettelijke taakstelling¹¹, beoordeelt de Minaraad de wetgevingsoperatie in de eerste plaats op basis van de inhoudelijke doelstelling van het milieubeleid. De vraag in welke mate het nieuwe systeem leidt tot het sneller en effectiever realiseren van de milieudoelstellingen is voor de Minaraad het **centrale uitgangspunt**: het nieuwe systeem moet effectief leiden tot kwalitatief betere vergunningen waardoor de milieudoelstellingen sneller gehaald worden.
- [14] De mate waarin deze doelstelling wordt gerealiseerd, hangt volgens de Minaraad af van een aantal parameters die verder doorheen het advies als toetssteen zullen fungeren:
- Bestuurlijke capaciteit en organisatie: geeft het voorgestelde systeem de in de vergunningsprocessen betrokken overheden afdoende mogelijkheden en middelen om een effectief vergunningen- en evaluatiebeleid te voeren?
 - Periodieke evaluatie: leidt het evaluatiesysteem tot het frequenter en gericht bijstellen van vergunningen in functie van nieuwe best beschikbare technieken, vastgestelde milieuproblemen of versterkte milieunormen (in door de Vlaamse Regering vastgestelde programma's

¹¹ Artikel 11.2.1, § 1, DABM bepaalt dat de Minaraad de opdracht heeft om advies uit te brengen vanuit het oogpunt van de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid zoals geformuleerd in artikel 1.2.1 van het DABM.

en actieplannen) en versnelt hierdoor de innovatie en modernisering van de industrie?

- Participatie: leidt de invoering van het nieuwe systeem tot een verbetering op het vlak van inspraak en participatie?
- Wetgevingspolitiek: wordt de invoering van dit nieuwe systeem ingepast in een geheel van wetgevende ingrepen die op een aanvaardbare termijn zullen leiden tot een vernieuwd, samenhangend en stabiel wetgevend kader?

2.2 Algemene beoordeling van het ontwerpdecreet

2.2.1 Doelstellingen van de wetgevingsoperatie worden onderschreven

- [15] De Minaraad bevestigt¹² zijn principiële steun voor de invoering van een **geïntegreerde omgevingsvergunning**. Een volwaardige geïntegreerde beoordeling in functie van de kenmerken van het project, waarbij zaken die inhoudelijk samenhangen in hun geheel beoordeeld worden, kan volgens de Raad leiden tot betere beslissingen en kwalitatief betere vergunningen waardoor de milieudoelstellingen sneller gehaald worden. Zo kan een geïntegreerde omgevingsvergunning zorgen voor een betere doorwerking van BBT-voorschriften die stedenbouwkundig van aard zijn (bijv. bufferzones, isolatiemaatregelen, ruimtelijke indeling van activiteiten binnen een inrichting,...) of voor betere voorwaarden inzake mobiliteit. Dit soort doelstellingen komt echter niet aan bod, noch in het ontwerpdecreet zelf, noch in de nota aan de Vlaamse Regering.
- [16] De Raad benadrukt hierbij wel dat een **geïntegreerde beoordeling** veronderstelt dat alle stedenbouwkundige, milieu- en mobiliteitsaspecten die verbonden zijn (worden) met de inrichting of activiteit in de beoordeling betrokken kunnen worden. Dit impliceert dat in plaats van onaanvaardbare hinder en risico onaanvaardbare milieuverstoring als toetsingscriterium wordt gehanteerd. Op dit vlak zijn er volgens de Raad nog verbeter- en knelpunten.
- [17] De invoering van een permanente omgevingsvergunning in combinatie met een **evaluatiesysteem** houdt volgens de Minaraad (dit standpunt wordt onderschreven door BBL, Koen Cuypers, Natuurpunt, VVP en VVSG) potentieel een verbetering in ten opzichte van de huidige situatie. Een goed georganiseerd evaluatiesysteem laat in theorie immers toe om vergunningen

¹² In zijn advies van 1 maart 2012 over de conceptnota omgevingsvergunning sprak de Minaraad zijn steun uit voor de introductie van de omgevingsvergunning.

frequenter en gericht bij te stellen in functie van vastgestelde milieuproblemen of versterkte milieunormen, waardoor bovendien de innovatie en modernisering van de industrie versnelt. In theorie is dit een grote meerwaarde ten opzichte van de huidige toestand.

De Minaraad is evenwel nog steeds¹³ van mening dat de voorgestelde modaliteiten en randvoorwaarden, voor zover deze reeds zijn uitgewerkt, onvoldoende garanderen dat de potentiële voordelen van een permanente vergunning ook effectief worden gerealiseerd. Op een aantal punten is het huidige voorstel zelfs een stap achteruit (cfr. toepassing passende beoordeling¹⁴). Zolang die garanties er niet zijn, kan de Raad de inwerkingtreding van het permanente karakter niet onderschrijven.

Standpunt ABVV, ACLVB, ACV, Boerenbond, Marc De Pauw, Unizo en Voka bij paragraaf 17: Op basis van de momenteel beschikbare informatie en de motivering die is opgenomen in de RIA, kunnen deze organisaties en raadsleden wel het basisconcept van de omgevingsvergunning onderschrijven. Als dit concept zorgvuldig en evenwichtig wordt ingevuld, biedt het volgens deze organisaties en raadsleden - meer dan het huidige systeem - kansen voor zowel de economie en het investeringsklimaat als voor de participatie van werknemers en het betrokken publiek, de effectiviteit van het milieu- en ruimtelijk beleid en de modernisering van de overheid. Tegelijk wijzen deze organisaties en raadsleden erop dat deze ingrijpende hervorming een complexe operatie is waarvan de invoering niet enkel juridisch maar ook ambtelijk en bestuurlijk goed moet worden voorbereid.

Succes is dus niet gegarandeerd. Het is integendeel afhankelijk van een reeks waarborgen en randvoorwaarden die vervuld moeten zijn om te verzekeren dat de omgevingsvergunning ook in de praktijk een verbetering is ten opzichte van het bestaande systeem. Dit is een grote uitdaging waar veel van afhangt. Op het moment van de inwerkingtreding moet dus beslissende vooruitgang geboekt zijn op het vlak van een aantal waarborgen en randvoorwaarden zonder hierbij afbreuk te doen aan de potentiële voordelen.

Onthouding: Landelijk Vlaanderen.

¹³ In zijn advies van 22 maart 2012 over de conceptnota permanente milieuvergunning vroeg de Minaraad meer duidelijkheid over de concrete uitwerking hiervan vooraleer een uitspraak te kunnen doen over de opportuniteit van de invoering van een permanente milieuvergunning.

¹⁴ Zie paragraaf 107 van dit advies.

2.2.2 *Nog steeds te weinig informatie voor een grondige beoordeling*

- [18] Hoewel het ontwerpdecreet tegemoet komt aan een aantal bedenkingen en vragen die de Minaraad formuleerde bij de conceptnota's en de addenda, blijven volgens de Raad **(te) veel vragen onbeantwoord**. Niet alleen verwijzen veel decreetartikels naar in een uitvoeringsbesluit "nader te bepalen" regels, ook neemt de Vlaamse Regering over een aantal cruciale kwesties pas een beslissing bij de tweede principiële goedkeuring.
- [19] Hierbij aansluitend is de Minaraad van mening dat het bij het ontwerpdecreet horende adviesdossier **weinig kwantitatief onderbouwd** is. Correcte, gekwantificeerde en actuele informatie over enerzijds de "capaciteit" van de verschillende overheden ten opzichte van anderzijds een gekwantificeerde werklast is nochtans een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen beoordelen of het voorgestelde systeem goed zou kunnen werken.
- [20] De Minaraad mist ook een **grondige evaluatie** van het huidige vergunningstelsel, zowel wat betreft de gemiddelde duur van de verschillende procedures als een analyse van de knelpunten die zich hierin voordoen. Zo werd het "uniek loket"¹⁵ nooit geëvalueerd, terwijl de evaluatiebepaling (artikel 5.5.2, § 1 VCRO) in artikel 322 van het ontwerpdecreet wordt geschrapt zonder dat hierover meer informatie wordt gegeven in de memorie van toelichting.
- [21] Alles samen genomen leidt dit tot de conclusie dat de Minaraad op dit moment **niet met zekerheid kan beoordelen** wat de implicaties van het ontwerpdecreet in de praktijk zullen zijn. Gelet op de blijvende onduidelijkheden en onvoldoende kwantitatieve onderbouwing van de voorgestelde regeling, kan de Raad zich op dit moment niet uitspreken over de concrete **werkbaarheid** van het ontwerpdecreet. Meer bepaald heeft de Raad ernstige vragen bij (1) de voorgestelde bevoegdheidsverdeling, in het bijzonder de voorziene gefaseerde declassering¹⁶; (2) de voorgestelde overgangsregeling en de manier waarop milieuvergunningen die zijn verleend vanaf 10 september 2002 kunnen worden omgezet in vergunningen van onbepaalde duur en (3) de voorgestelde rolverdeling tussen de vergunningverlenende overheid, de aanvrager, de adviesinstanties en het betrokken publiek, in het bijzonder de verschuiving van taken van de exploitant naar de overheid en de regeling waarbij de vergunningverlenende overheid meestal wel over een beslissingsbevoegdheid beschikt maar niet over een initiatiefrecht.

¹⁵ Dat de mogelijkheid geeft om op gemeentelijk niveau een aanvraag voor een milieuvergunning en een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning samen in te dienen waarna deze gelijklopend behandeld worden.

¹⁶ Zie ook paragraaf 40 van dit advies.

Standpunt Boerenbond, Unizo en Voka: Inzake (2) dient hier verwezen te worden naar het standpunt van deze organisaties bij hoofdstuk 4.4 “Overgangsregeling” van dit advies. Deze organisaties steunen de decretaal voorziene overgangsregeling.

- [22] Verwijzend naar het beoordelingskader, meent de Minaraad dan ook dat het voorgestelde systeem in de praktijk pas kan werken als volgende randvoorwaarden vervuld zijn.

2.2.3 Zorg voor een goed georganiseerd evaluatiesysteem

- [23] De vormgeving, de kwaliteit en de praktijk van het voorgestelde **evaluatiesysteem zal** volgens de Minaraad **bepalend** zijn voor de mate waarin de invoering van een permanente omgevingsvergunning het realiseren van de milieudoelstellingen en de innovatie van de industrie zal bevorderen dan wel afremmen.
- [24] Het ontwerpdecreet leidt wat dit betreft tot een aanzienlijke wijziging in de **rolverdeling** tussen de betrokken actoren (de vergunningverlenende overheid, de aanvrager, de adviesinstanties en het betrokken publiek). Zo leidt het ontwerpdecreet tot een verschuiving van een deel van het initiatief en de **werklast en bewijslast** van de exploitant naar de overheid. Het ontwerpdecreet blijft volgens de Raad te vaag over de precieze taakverdeling tussen overheid en exploitant in het kader van de evaluaties. Ook in een systeem met een permanente vergunning is het volgens de Raad in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf, of in tweede orde de sector, om de milieueffecten van de exploitatie te beperken en informatie te verzamelen over zijn milieu-impact – zonder dat de overheid daarbij informatie bij het bedrijf mag opvragen waarover ze zelf reeds beschikt.
- [25] Het ontwerpdecreet geeft de vergunningverlenende overheid geen initiatiefrecht om een evaluatie met het oog op het beperken van het voorwerp of de duur van de vergunning in gang te zetten. Om de **vergunningverlenende overheid** toe te laten om haar rol als “**spelverdeler**” te vervullen, moet deze volgens de Raad een actievere rol krijgen in het evaluatieproces, in de vorm van een agenderingsrecht om een verzoek tot het beperken van het voorwerp of de duur van de vergunning op de agenda van de omgevingsvergunningscommissie te zetten.
- [26] Een goed georganiseerd evaluatiesysteem wordt in de praktijk bemoeilijkt doordat veel gemeenten weinig ervaring hebben met de hiervoor noodzakelijke programmatorische aanpak. **Ondersteuning van de gemeenten** door het Vlaams Gewest en de provincie is voor de Raad daarom een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding van het ontwerpdecreet.

Een geactualiseerde en geïntegreerde **vergunningendatabank** is daarbij essentieel.

2.2.4 Zorg voor een adequate bestuurlijke organisatie en capaciteit

- [27] Het ontwerpdecreet leidt tot een verschuiving van bevoegdheden van overheidsinstanties op de verschillende bestuursniveaus. Concreet betekent dit onder meer dat de gemeenten in de toekomst bevoegd worden voor het vergunnen en evalueren van technisch complexere milieudossiers. Het plan van aanpak voor de **begeleiding van de gemeenten** is volgens de Minaraad cruciaal voor het slagen van de hele wetgevingsoperatie. Dit plan van aanpak ontbreekt. In de Nota aan de Vlaamse Regering wordt enkel gesteld dat de voorstellen van VVSG zullen worden onderzocht.
- [28] Het nieuwe systeem vereist een actieve en op vele vlakken vernieuwde rol van de overheid. De inwerkingtreding van het nieuwe vergunningensysteem biedt volgens de Raad daarom een uitgelezen kans om de werking van de overheid te moderniseren. Het ontbreken van een visie op het realiseren van een adequate bestuurlijke organisatie en capaciteit is volgens de Minaraad dan ook een van de belangrijkste ontbrekende schakels in het ontwerpdecreet.
- [29] Een adequate bestuurlijke organisatie en capaciteit impliceert volgens de Raad niet alleen dat de overheid een beroep kan doen op de nodige deskundige mensen en middelen die op een efficiënte wijze worden ingezet. Ook en vooral vergt het verlenen, evalueren en controleren (handhaven) van een permanente omgevingsvergunning een aangepaste **bestuursstructuur en -cultuur** waarin beleidsdomein- en niveauoverschrijdende samenwerking, het opzetten van leerprocessen gericht op het voortdurende verbeteren van de eigen werking, procesmanagement ... meer nog dan vandaag een centrale plaats moeten krijgen.
- [30] Hier is er volgens de Raad zowel op gemeentelijk als op provinciaal en Vlaams niveau nog veel ruimte voor verbetering.

2.2.5 Zorg voor vroegere en meer klantvriendelijke inspraakmogelijkheden

- [31] Het ontwerpdecreet voorziet verschillende momenten van inspraak en streeft ernaar de mogelijkheden voor inspraak en participatie gelijk te houden ten opzichte van de huidige situatie. Het ontwerpdecreet zet hiervoor evenwel in hoofdzaak in op het gekende klassiek openbaar onderzoek, waarbij de Raad meent dat er nog **andere kansen** bestaan inzake het vervroegen, vernieuwen en klantvriendelijker maken van de inspraak- en participatiemogelijkheden.

2.2.6 Zorg voor een juridisch sluitend systeem

[32] Een aantal elementen van de voorgestelde **overgangsregeling** geven aanleiding tot rechtsonzekerheid en discussie en zijn vanuit milieutechnisch oogpunt een stap achteruit. De Minaraad (dit standpunt wordt onderschreven door ABVV, ACLVB, ACV, BBL, Natuurpunt en VVSG) onderschrijft de in het ontwerpdecreet voorziene overgangsregeling daarom niet. De invoering van een omgevingsvergunning is in de eerste plaats overigens bedoeld om toekomstige vergunningsprocedures vlotter te laten verlopen en staat in principe los van het omzetten van reeds lopende milieuvergunningen naar permanente vergunningen. De omgevingsvergunning kan volgens de Minaraad dan ook gewoon worden ingevoerd zonder op dit moment een beslissing te nemen inzake het omzetten van reeds verleende milieuvergunningen naar permanente omgevingsvergunningen.

Aanvullend standpunt BBL en Natuurpunt: De omgevingsvergunning moet bovendien leiden tot kwalitatief betere beslissingen en vergunningen. Bij hervergunning en omzetting beperkt het ontwerpdecreet de huidige toepassing van het instrument passende beoordeling. Gelet op de problematische staat van instandhouding van het Natura 2000 netwerk in Vlaanderen, kan volgens deze organisaties de huidige toepassing van dit instrument niet worden beknot.

Standpunt Boerenbond, Unizo en Voka bij paragraaf 32: deze organisaties steunen de hierboven gemaakte vaststelling niet en gaan akkoord met de decretaal uitgewerkte overgangsregeling¹⁷.

Standpunt Marc De Pauw en VVP bij paragraaf 32: dit raadslid en deze organisatie gaan niet akkoord met het feit dat de vergunningverlenende overheid enkel akte kan nemen van de vraag van een klasse 1-inrichting tot automatische omzetting van de vergunning naar een permanente vergunning, waarbij er bovendien geen administratief beroep kan worden ingediend. De vergunningverlenende overheid zou minstens instrumenten moeten krijgen om te evalueren en te beslissen bij het permanent maken van een vergunning.

Onthouding: Koen Cuypers en Landelijk Vlaanderen.

3 Aanbevelingen in verband met het eigenlijke ontwerp omgevingsvergunningsdecreet

[33] In wat volgt wordt bovenstaande algemene beoordeling geconcretiseerd. Op basis van een korte beschrijving van de relevante bepaling uit het ont-

¹⁷ Het standpunt van deze organisaties wordt verder toegelicht in paragraaf 108 van dit advies.

werpdecreet, geeft de Minaraad telkens een beoordeling en aanbeveling. Het advies volgt grotendeels de structuur van het ontwerpdecreet.

3.1 Verdeling van taken en bevoegdheden inzake het verlenen, evalueren en controleren van de omgevingsvergunning

Vergunningverlening

Artikel 9 van het ontwerpdecreet regelt de **bevoegdheidsverdeling** voor het in eerste administratieve aanleg verlenen van omgevingsvergunningen.

- De Vlaamse Regering is bevoegd voor aanvragen van en veranderingen aan 1) Vlaamse projecten en 2) projecten die uitsluitend mobiele of verplaatsbare inrichtingen of activiteiten omvatten;
- De deputatie is bevoegd voor 1) provinciale projecten, 2) projecten die uitsluitend mobiele of verplaatsbare inrichtingen of activiteiten omvatten over twee of meer gemeenten in hun provincie en 3) klasse 1-inrichtingen die noch een Vlaams noch een gemeentelijk project of een onderdeel van beide zijn;
- Het College van Burgemeester en Schepenen (CBS) is bevoegd voor 1) de gemeentelijke projecten en 2) alle andere gevallen.

De gemeente is hiermee de principiële bevoegde vergunningverlenende overheid.

Niet alleen de klasse-indeling maar ook de gesloten lijsten bepalen dus wie de bevoegde vergunningverlenende overheid is.

De Vlaamse Regering nam op 21 december 2012 kennis van een eerste voorstel van de gesloten lijsten van Vlaamse en provinciale projecten en een voorstel van de declassering in de Vlarems-rubriekenlijst.

Evaluaties

Artikel 180 van het ontwerpdecreet regelt de taakverdeling inzake de coördinatie en uitvoering van de evaluaties.

- Als het CBS de vergunningverlenende overheid is, is de bevoegde dienst van de gemeente de evaluerende instantie. De Vlaamse Regering wijst de inrichtingen en activiteiten aan waarvoor de provinciale omgevingsvergunningscommissie (POVC) een advies verleent aan het CBS.
- Als het Vlaams Gewest of de provincie de vergunningverlenende overheid is, zijn de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) respectievelijk de provinciale omgevingsvergunningscommissie belast met de coördinatie en uitvoering van de evaluaties.

Bijstellen van de omgevingsvergunning

Artikel 75 van het ontwerpdecreet regelt de bijstelling van de in de omgevingsvergunning opgelegde **milieuvorwaarden**. Dit artikel vervangt artikel 45 Vlarems I en vult dit aan met de mogelijkheid dat ook de toezichthouders in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet dergelijke verzoeken kunnen initiëren.

Artikel 76 van het ontwerpdecreet regelt de bijstelling van het **voorwerp** en de **duur** van de omgevingsvergunning. Artikel 76 geeft het betrokken publiek of een in het dossier betrokken adviesinstantie de mogelijkheid om n.a.v. het verstrijken van elke geldig-

heidstermijn van 20 jaar de overheid die bevoegd is voor vergunningverlening te verzoeken om het voorwerp of de duur van de exploitatie te beperken.

3.1.1 *Zorg voor een adequate bestuurlijke capaciteit en organisatie*

- [34] Het ontwerpdecreet leidt tot een aanzienlijke wijziging van de **rolverdeling** tussen de bij vergunningsprocessen betrokken actoren, met name de vergunningverlenende overheid, de aanvrager, de adviesinstanties en het betrokken publiek.
- [35] Met de invoering van een in de regel permanente omgevingsvergunning gekoppeld aan een systeem van periodieke evaluaties, wijzigt een sinds lang bestaande **taakverdeling** tussen de **overheid** en de **exploitant**. Daar waar in de huidige situatie de exploitant verantwoordelijk is voor het indienen van een hervergunningsaanvraag, met alle bijhorende gegevens, vergroot een systeem van een permanente vergunning in principe de taak van de evaluerende instantie. De evaluerende instanties zullen immers tegen veel deadlines aankijken en daarom goed georganiseerd moeten zijn om deze taak goed te kunnen uitvoeren. Anderzijds zal, door het wegvallen van de systematische hervergunningsplicht, het aantal hervergunningsdossiers stelselmatig afnemen, waardoor er op termijn mensen en middelen vrijkomen die kunnen worden ingezet in functie van de evaluaties. Omdat de RIA geen kwantitatieve gegevens bevat over het aantal vergunningsdossiers voor lokale besturen en over het aantal ambtenaren, kan de Raad niet inschatten of deze evolutie zal volstaan om degelijke evaluaties mogelijk te maken. Aangezien, op basis van de in het ontwerpdecreet voorziene overgangsregeling¹⁸, deze vermindering van de werklust zich pas na verloop van tijd zal laten gevoelen, neemt dit niet weg dat de evaluerende instanties zich op korte termijn goed zullen moeten herorganiseren.
- [36] Het ontwerpdecreet vereist dus een actieve en op vele vlakken vernieuwende rol van de overheid. De in het ontwerpdecreet voorziene werkregeling, waarbij de vergunningverlenende overheid wel de beslissingsbevoegdheid maar geen initiatiefrecht heeft in het kader van een evaluatieverzoek gericht op het beperken van het voorwerp of de duur van de vergunning, creëert afstemmingsnaden tussen de verschillende betrokken overheden¹⁹. Niettegenstaande het ontwerpdecreet op die manier kansen biedt om de werking van de overheid te moderniseren, benadrukt de Minaraad dat een overheid de sturende rol die in dit systeem van haar gevraagd wordt maar ten volle kan realiseren als zij beschikt over de hiervoor

¹⁸ Waarbij milieuvergunningen die zijn verleend vanaf 10 september 2002 onder de aldaar opgesomde voorwaarden kunnen worden omgezet in vergunningen van onbepaalde duur.

¹⁹ Zie ook hoofdstuk 3.5.5 van dit advies.

noodzakelijke “**capaciteit**”. Dit betekent dat de overheid moet beschikken over de nodige deskundige mensen en middelen die op een efficiënte wijze worden ingezet. Het verlenen, evalueren en controleren (handhaven) van een permanente omgevingsvergunning vergt echter ook en vooral een aangepaste **bestuurscultuur**, waarin beleidsdomein- en niveau-overschrijdende samenwerking, het opzetten van leerprocessen gericht op het voortdurende verbeteren van de eigen werking, procesmanagement... meer nog dan vandaag een centrale plaats moeten krijgen.

3.1.2 *Ondersteun de gemeenten bij de uitvoering van hun nieuwe rol*

- [37] Het ontwerpdecreet leidt niet alleen tot een verschuiving van taken tussen de overheid en de exploitant maar ook **tussen bestuursniveaus**. Een optimale bevoegdheidsverdeling vereist volgens de Minaraad dat vergunningen worden verleend, geëvalueerd en gecontroleerd op het bestuursniveau waar deze taak het **meest efficiënt** kan worden uitgevoerd en op het bestuursniveau dat daarop politiek aanspreekbaar is. Dit impliceert dat dit bestuursniveau hiervoor over de nodige kritische massa moet beschikken. De omvang van de potentiële hinder en de complexiteit van dossiers zijn volgens de Raad belangrijke criteria om te beoordelen of dossiers op gemeentelijk niveau behandeld kunnen worden ofwel beter op provinciaal of Vlaams niveau. Het beoordelen van **complexe milieudossiers** vergt een technische kennis en *know how* die veel gemeenten momenteel niet hebben. Provincies worden door hun grotere schaal geconfronteerd met alle types milieuproblemen waardoor ze vertrouwd zijn (en blijven) met diverse soorten activiteiten in Vlaanderen. Veel gemeenten, die slechts uitzonderlijk geconfronteerd worden met bepaalde soorten activiteiten, kunnen niet dezelfde ervaring opdoen²⁰.
- [38] Ondanks de reeds herhaaldelijk vastgestelde capaciteitsproblemen in de gemeentelijke milieuhandhaving, krijgen de gemeenten nu toch een grotere rol toebedeeld in het verlenen en evalueren van de omgevingsvergunning. De (gefaseerde) **decentralisatie**²¹ van provinciale bevoegdheden naar de gemeenten, aan de hand van een declassering van klasse 1-inrichtingen, betekent immers dat de gemeenten bevoegd zullen worden voor het verlenen en evalueren²² van vergunningsaanvragen voor vanuit milieuoogpunt complexere projecten.

²⁰ Abstractie makend van de in het witboek interne staatshervorming voorgestelde regioscreening.

²¹ Zie ook paragraaf 40 van dit advies.

²² Gemeenten worden niet alleen bevoegd voor het vergunnen van vanuit milieuoogpunt complexere projecten, maar ook voor het uitvoeren van de specifieke evaluaties van klasse 2-inrichtingen.

- [39] Ook in het kader van de milieuhandhaving werd er met de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet een grote rol toegekend aan de lokale overheden. De Minaraad stelt echter vast dat, globaal beschouwd, veel gemeenten de in het Milieuhandhavingsdecreet opgelegde taken in de praktijk niet kunnen waarmaken²³. De Vlaamse regering besliste overigens om, in het kader van het witboek interne staatshervorming, de planmatige milieuhandhaving zelf opnieuw in handen te nemen en de gemeenten in hoofdzaak verantwoordelijk te maken voor de reactieve handhaving. De vraag kan dan ook gesteld worden of de gemeenten wel in staat zullen zijn om de evaluaties²⁴ op een planmatige manier te organiseren. De taakverdeling voor de specifieke evaluaties wijkt bovendien af van de taakverdeling inzake (milieu)handhaving zoals voorzien in het witboek interne staatshervorming. Aangezien evaluatie en handhaving in de praktijk dicht bij elkaar kunnen liggen, is het belangrijk, zowel vanuit het standpunt van de overheid als van de aanvrager, dat evaluatie en handhaving op elkaar worden afgestemd, weliswaar met respect voor de finaliteit van elk.
- [40] Uit het bovenstaande blijkt dat er ernstige aanwijzingen zijn dat niet alle gemeenten beschikken over de nodige deskundigheid om hun nieuwe taken in het kader van het ontwerpdecreet op een effectieve en efficiënte manier in te vullen. De Minaraad vindt het daarom positief dat er gekozen wordt voor een **gefaseerde aanpak** waarbij er in een eerste fase maximum een vijfde van de klasse 1-inrichtingen²⁵ wordt gedeclasseerd en dat er na een evaluatieperiode van minstens twee jaar wordt nagegaan of een verdere declassering opportuun is. De Raad is geen voorstander van een tweede declassering indien uit de vermelde evaluatieperiode blijkt dat de

²³ Er zijn sterke aanwijzingen dat veel gemeenten er momenteel niet in slagen een efficiënt milieuhandhavingsbeleid te voeren. Zie o.m.: TRITEL i.o.v. De Vlaamse overheid, "De implementatie van het Milieuhandhavingsdecreet op gemeentelijk niveau": <http://www.vhrm.be/documenten/studies/adv-12.3.7001-eindrapport-studie-lokale-milieuhandhaving.pdf>; de Milieuhandhavingsrapporten van de VHRM van 2010 (<http://www.vhrm.be/documenten/milieuhandhavingsrapport/1mhr-2010.pdf>) en 2011 (<http://www.vhrm.be/documenten/milieuhandhavingsrapport/1mhr2011-de-lr-digitaal.pdf>); de adviezen van Minaraad en SERV over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid (Minaraad: 19 april 2012) en over de wijziging van het Milieuhandhavingsdecreet (Minaraad: 2 mei 2013).

²⁴ Artikel 179 van het ontwerpdecreet voorziet dat het College van Burgemeester en Schepenen een voortschrijdend meerjarenprogramma opstelt voor de evaluatie van de vergunningen waarvoor het in eerste aanleg bevoegd is. Uit de Milieuhandhavingsprogramma's van de VHRM blijkt echter dat relatief veel, vooral kleinere, gemeenten er voorlopig niet in slagen om op een planmatige manier aan milieuhandhaving te doen.

²⁵ Op basis van het voorstel van in een eerste fase te declasseren inrichtingen zoals besproken op de Vlaamse Regering op 21 december 2012, worden in een eerste fase 5826 van de ongeveer 31077 klasse 1-inrichtingen (dit is 22%) gedeclasseerd. Het betreft hier 3436 inrichtingen die nu klasse 1 zijn en 2390 klasse 2-inrichtingen van openbare besturen (die momenteel op basis van artikel 9 Milieuvergunningsdecreet vergund worden door de deputatie).

gemeenten er niet in slagen een efficiënt vergunningenbeleid te voeren of de vergunningen op een efficiënte wijze te evalueren.

Flankerende maatregelen

Het ontwerpdecreet voorziet wel een aantal flankerende maatregelen om de gemeenten te ondersteunen bij de invoering van de omgevingsvergunning.

Zo moeten gemeenten voor (nog door de Vlaamse Regering te bepalen) meer complexe vergunningsaanvragen het advies van de POVC inwinnen; een gefaseerde invoering van de declassering zorgt voor een spreiding van de bijkomende werklast; de gemeente kan haar taken uitoefenen via een intergemeentelijk samenwerkingsverband²⁶; de Vlaamse Regering zal samen met het ontwerpdecreet een plan van aanpak inzake de ondersteuning van lokale ambtenaren voorstellen.

- [41] De **ondersteuning** van de gemeenten door het Vlaams Gewest en de provincie is volgens de Minaraad dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding van het ontwerpdecreet. Zoals de Raad reeds herhaaldelijk heeft bepleit in het kader van de milieuhandhaving, ziet de Raad hier een belangrijke rol voor het Vlaamse niveau en voor de provincies, zowel op het niveau van concrete dossiers maar ook, en vooral, wat de organisatie van de evaluaties betreft, door te zorgen voor doorstroming van kennis en ervaring via lerende netwerken (bijv. een Vlaams kenniscentrum of helpdesk voor technische en juridische ondersteuning, een sjabloon dat de gemeenten op maat verder kunnen invullen). De Minaraad vraagt ook om, zoals de Vlaamse Regering recent voorstelde in het kader van de wijziging van het Milieuhandhavingsdecreet²⁷, de mogelijkheid voor de gemeentelijke milieuambtenaren om zich te laten ondersteunen door gewestelijke en provinciale ambtenaren **decretaal te verankeren**. Voor het verlenen van vergunningen voor complexe milieuprojecten, moeten gemeenten een beroep kunnen doen op de jarenlange ervaring van de provincies en (de buitendiensten van) het Vlaams Gewest.
- [42] In het licht van de vastgestelde capaciteitsproblemen, meent de Minaraad dat de mogelijkheid dat de **provinciale omgevingsvergunningcommissie** (POVC) zich in eerste aanleg ook uitspreekt over alle gemeentelijke projecten en klasse 2A-aanvragen, zoals voorzien in de memorie bij artikel 19, gehonoreerd moet worden in het uitvoeringsbesluit. De Raad vraagt bovendien om gemeenten ook de mogelijkheid te geven om op eigen initiatief het advies van de POVC in te winnen.

²⁶ Memorie van toelichting bij artikel 180 van het ontwerpdecreet.

²⁷ Het ontwerpdecreet tot wijziging van het Milieuhandhavingsdecreet bevat een bepaling die stelt dat "gemeentelijke toezichthouders zich mogen laten ondersteunen door gewestelijke toezichthouders": <http://www.minaraad.be/adviezen/2013/milieuhandhaving-adviesvraag>.

3.1.3 Waak over de inspraakmogelijkheden bij verschuiving van bevoegdheden naar een hoger niveau

- [43] Er vindt niet alleen een verschuiving van bevoegdheden van de provincies naar de gemeenten plaats. Een omgekeerde beweging doet zich voor inzake het stedenbouwkundig luik van een klasse 1-bedrijf en inzake het vergunnen van projecten met een grote ruimtelijke impact. Naast de klasse-indeling zijn immers ook de **gesloten lijsten** bepalend voor de bevoegdheidsverdeling. De huidige gesloten Vlaamse en provinciale lijsten bevatten vooral projecten die omwille van hun ruimtelijke impact worden toegewezen aan de provincie of het Vlaams Gewest. Aangezien het College van Burgemeester en Schepenen (CBS) vandaag de bevoegde vergunningverlenende overheid is voor het afleveren van de stedenbouwkundige vergunning (binnen de reguliere procedure) betekent dit dat de provincies in de toekomst geconfronteerd zullen worden met vanuit ruimtelijk perspectief complexere projecten.
- [44] Dit betekent ook dat in deze gevallen de afstand tussen de burger en het bevoegde bestuursniveau toeneemt. De voorziene mogelijkheden tot inspraak en participatie moeten daarom niet alleen gezien worden in het licht van het permanent worden van de milieuvergunning maar ook in het licht van de verschuiving van bevoegdheden naar een hoger bestuursniveau. De Raad verwijst terzake naar zijn vraag om in de omgevingsvergunningscommissie alle betrokkenen te horen²⁸.

3.2 Vergunningsprocedures

Het ontwerpdecreet voorziet nog slechts **twee procedures**: een basisprocedure (de gewone vergunningsprocedure) en een vereenvoudigde procedure. In de vereenvoudigde procedure vindt er geen openbaar onderzoek plaats en moet nooit het advies van de GOVC of de POVC worden ingewonnen. De beslissings- en (beoogde²⁹) adviestermijnen zijn beduidend korter in de vereenvoudigde procedure.

Artikel 11, §2, bepaalt dat de **vereenvoudigde procedure** van toepassing is in de volgende gevallen:

- 1° Een beperkte verandering van een vergund project.
- 2° Een project dat uitsluitend tijdelijke inrichtingen of activiteiten omvat.
- 3° De exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit die vergunningsplichtig is geworden door een aanvulling of wijziging van de indelingslijst tenzij deze aanvulling

²⁸ Zie paragraaf 62 van dit advies.

²⁹ De memorie bij artikel 35 verduidelijkt dat het aangewezen lijkt "om de adviestermijnen in dit geval korter te houden dan de welbekende 30 dagen. Een adviestermijn van 15 of 20 dagen lijkt meer aangewezen (...). Zie ook de memorie bij artikel 36 waarin wordt gesteld dat "korte termijnen en snelle afhandeling zijn hier immers cruciaal".

of wijziging tot gevolg heeft dat er een MER of OVR moet worden opgesteld of een passende beoordeling moet worden uitgevoerd.

- 4° De types van projecten die door de Vlaamse Regering worden aangewezen. De Vlaamse Regering werkt hiervoor een uitvoeringsbesluit uit waarin de projecten worden opgesomd waarvoor geen openbaar onderzoek nodig is.

Daarnaast zijn specifieke voorprocedures voorzien bij de twintigste verjaardag van een permanente milieuvergunning (artikel 76 en 346 van het ontwerpdecreet).

- [45] Het werken met twee procedures is een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige situatie met een veelheid aan procedures. De Minaraad steunt daarom de beperking van het aantal procedures.

3.2.1 *Verduidelijk het toepassingsgebied van de vereenvoudigde procedure*

- [46] Aangezien de mogelijkheden tot inspraak, participatie en advisering in de vereenvoudigde procedure behoorlijk beperkter zijn dan in de gewone procedure, is het **toepassingsgebied** van deze vereenvoudigde procedure bepalend voor de impact die het ontwerpdecreet zal hebben. Precies wat dit betreft laten de in artikel 11 voorziene gevallen echter veel onduidelijkheid bestaan. Het ontwerpdecreet preciseert met name niet wanneer een verandering beschouwd wordt als "beperkt"; maar stelt enkel dat de criteria hiervoor uitwerking krijgen in het uitvoeringsbesluit (art 11, §2, 1°). Het ontwerpdecreet en de memorie bevatten ook geen aanwijzingen inzake de types van projecten waarvoor er volgens de Vlaamse Regering geen openbaar onderzoek nodig is (art 11, §2, 4°).
- [47] De **invulling** die de Vlaamse Regering geeft aan artikel 11, §2, 4° mag volgens de Minaraad niet leiden tot een vermindering van inspraakmogelijkheden via een openbaar onderzoek ten opzichte van de huidige situatie. De Raad vindt het positief dat de Vlaamse Regering ervoor kiest om een gesloten lijst op te stellen met projecten waarvoor geen openbaar onderzoek noodzakelijk is. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie in het ruimtelijke ordeningsbeleid waarbij de omgekeerde benadering wordt gehanteerd en de Vlaamse Regering met name een lijst heeft opgesteld met projecten waarvoor de vergunningsaanvraag wel aan een openbaar onderzoek moet worden onderworpen.
- [48] Artikel 11, §2, 3° van het ontwerpdecreet bepaalt dat inrichtingen of activiteiten die vergunningsplichtig worden door een **wijziging van de indelingslijst** vergund kunnen worden op basis van de vereenvoudigde procedure (tenzij deze wijziging tot gevolg heeft dat er een milieueffectrapport (MER) of een omgevingsveiligheidsrapport (OVR) moet worden opgesteld). Voor inrichtingen die na inbedrijfsstelling vergunningsplichtig worden als gevolg van een wijziging of aanvulling van de indelingslijst geldt overeen-

komstig artikel 38 Vlarem I vandaag ook reeds een vereenvoudigde procedure waarin geen openbaar onderzoek³⁰ noch een advies van de provinciale milieuvergunningcommissie is voorzien. Artikel 38, §2, 1°, c) (ingeval de deputatie bevoegd is) en artikel 38, §2, 2°, b) (ingeval het CBS bevoegd is) bepalen echter dat een vergunning in dit geval verleend wordt voor een termijn van vijf jaar, terwijl artikel 11, §2, 3° van het ontwerpdecreet impliceert dat een omgevingsvergunning in dit geval voor onbepaalde duur wordt verleend. Een **geval-per-geval benadering**, waarbij de Vlaamse Regering bij een wijziging van de indelingslijst nagaat of de doorgevoerde wijziging verenigbaar is met het toepassen van de vereenvoudigde procedure, is daarom volgens de Minaraad meer aangewezen. Projecten waarvoor als gevolg van een wijziging of aanvulling van de indelingslijst een MER of OVR vereist is of waarvoor een passende beoordeling moet worden uitgevoerd, mogen volgens de Raad nooit onder de vereenvoudigde procedure vallen.

De Raad meent ook dat voor bepaalde tijdelijke activiteiten die lokaal voor veel hinder en commotie kunnen zorgen, het volgen van de gewone vergunningsprocedure gerechtvaardigd kan zijn. De Raad vraagt daarom om de indelingslijst te herbekijken rekening houdend met de nieuwe vergunningsprocedures.

3.2.2 Voorzie een rapporteringsplicht inzake het respecteren van de beslistermijnen

[49] Artikel 25 (gewone procedure) en artikel 37 (vereenvoudigde procedure) van het ontwerpdecreet bevatten de **beslissingstermijnen (uitgedrukt in dagen)**:

Bevoegde overheid	Procedure		
	Gewone verlengbaar met 60	Vereenvoudigde	Beroep verlengbaar met 30
CBS	105 120 indien advies OVC	60	
Deputatie	105 120 indien advies OVC	60	60 120
Vlaamse Regering	105 120 indien advies OVC	60	60 120

³⁰ Artikel 35, 2° a) en artikel 36, 2° a) Vlarem I.

- [50] Het ontwerpdecreet leidt tot snellere vergunningsprocedures voor **gemeengde projecten**. Voor de projecten waarvoor vandaag ofwel alleen een milieuvergunning ofwel alleen een stedenbouwkundige vergunning vereist is, zal de vergunningsprocedure quasi binnen hetzelfde tijdsbestek afgerond kunnen worden. Hieruit blijkt dat de tijdwinst vooral gerealiseerd wordt door de integratie van de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning eerder dan door een algemene inkorting van de procedures.
- [51] De in het ontwerpdecreet opgenomen termijnen zijn doorgaans **vervaltermijnen**. Als de bevoegde vergunningverlenende overheid geen tijdige beslissing neemt, wordt de vergunningsaanvraag of het ingediende beroep geacht te zijn geweigerd (stilzwijgende weigering). Als een adviesinstantie geen advies uitbrengt binnen de vastgestelde adviestermijn, wordt het advies geacht gunstig te zijn. Het ontwerpdecreet voorziet echter geen ander sanctiemechanisme ingeval de overheid geen beslissing neemt binnen de gegeven termijn. De Raad onderschrijft de keuze voor vervaltermijnen en een stilzwijgende weigering, maar vraagt om minstens een **rapporteringsplicht** in te voeren, zodat kan worden opgevolgd in hoeveel en in welke gevallen een vergunningverlenende overheid zich niet binnen de termijn uitspreekt waardoor de vergunning stilzwijgend geweigerd wordt.
- [52] De beslistermijnen in de vereenvoudigde procedure zijn aanzienlijk korter dan in de gewone procedure. De Minaraad meent dat termijnen zo kort mogelijk gehouden moeten worden maar wel voldoende moeten zijn om een **kwalitatieve besluitvorming** mogelijk te maken. Zonder meer duidelijkheid over welke projecten vergund kunnen worden op basis van de vereenvoudigde procedure, is het voor de Raad moeilijk om te beoordelen of deze kortere termijnen zullen volstaan om de bevoegde overheid toe te laten om een tijdige en onderbouwde beslissing te nemen. De Raad mist bovendien een afdoende kwantitatieve onderbouwing van de keuze voor deze termijnen (waarom kiest de Regering voor 60 dagen?). De hoger gevraagde rapporteringsplicht laat toe om na verloop van tijd te evalueren of de korte termijnen volstaan.

3.2.3 *Regel de samenstelling van adviesinstanties*

Artikel 10 van het ontwerpdecreet voorziet in de oprichting van omgevingsvergunningscommissies op twee niveaus: een **provinciale** omgevingsvergunningscommissie (POVC) en een **gewestelijke** omgevingsvergunningscommissie (GOVC).

Over welke projecten beide commissies advies moeten verlenen, moet nog worden bepaald in een uitvoeringsbesluit. Artikel 19 van het ontwerpdecreet stelt immers dat het advies van de omgevingsvergunningscommissie gevraagd wordt "in de gevallen die de Vlaamse Regering bepaalt".

Artikel 18 van het ontwerpdecreet stelt dat de Vlaamse Regering de adviesinstanties aanwijst die over een vergunningsaanvraag advies verlenen.

- [53] Naast het vermijden van tegenstrijdige adviezen, biedt een geïntegreerd syntheseadvies volgens de Raad het grote voordeel dat adviesinstanties verplicht worden om met elkaar in **dialoog** te treden. Hierdoor worden adviesinstanties verplicht om samen te werken en oplossingsgericht te denken, waardoor verkokering kan worden tegengaan.
- [54] De huidige provinciale milieuvergunningcommissies (PMVC) functioneren in het algemeen goed³¹. De beoordeling in de omgevingsvergunningcommissie zal betrekking hebben op een **breder scala aan aspecten**. Terwijl de huidige PMVC's in hoofdzaak de milieuaspecten van een project beoordelen, zullen de OVC's zich immers ook buigen over de ruimtelijke en mobiliteitsaspecten van een project. Naargelang het soort project moet er volgens de Raad een logische diversificatie komen in de samenstelling van de omgevingsvergunningcommissie, evenwel zonder de samenstelling van de OVC's per dossier te strak vast te leggen. De huidige werkwijze, waarbij in de indelingslijst wordt aangeduid welke de bevoegde adviesinstanties zijn, dient volgens de Minaraad te worden verder gezet in het nieuwe systeem.
- [55] De Minaraad vindt het positief dat een vertegenwoordiger van het CBS deel uitmaakt van de commissies met raadgevende stem, behalve als de aanvraag of het beroep uitgaat van het CBS.

3.3 Inspraak en participatie

3.3.1 Voorzie participatie vroeger in het proces

- [56] De invoering van de omgevingsvergunning moet volgens de Minaraad benut worden om de mogelijkheid tot inspraak en openbaarheid **vroeger** in het proces te laten plaatsvinden. Inspraak en participatie worden doorgaans gerealiseerd door middel van een **openbaar onderzoek**. Een openbaar onderzoek wordt pas georganiseerd *nadat* een vergunningsaanvraag is ingediend. Uit de praktijk blijkt effectief dat een openbaar onderzoek vaak wordt georganiseerd wanneer een aantal fundamentele keuzes reeds gemaakt zijn, waardoor het te laat komt om derden reële inspraak te geven. Dit terwijl artikel 7 van het ontwerpdecreet de initiatiefnemer de mo-

³¹ Zo slagen de provinciale milieuvergunningcommissies er in om de in Vlarem bepaalde beslistermijnen, zowel in eerste aanleg als in beroep, te respecteren. Zie bijv. het jaarverslag 2011 van het departement Leefmilieu van de provincie Antwerpen, p. 38-39, "20 jaar milieuvergunningen".

gelijkheid geeft om *voorafgaand* aan de vergunningsaanvraag een **projectvergadering** met de bevoegde overheid en de adviesinstanties aan te vragen. De Raad vindt het positief dat de Regering op die manier het vooroverleg in het kader van een vergunningsprocedure wil stimuleren. De Raad vindt het echter een gemiste kans dat het ontwerpdecreet geen mogelijkheid voorziet dat -indien opportuun - de projectvergadering opengesteld kan worden voor derde-belanghebbenden.

- [57] De praktijk inzake stedenbouwkundige vergunningverlening leert echter dat het voorzien van een decretale kapstok niet garandeert dat de projectvergadering ook (effectief) wordt gebruikt³². Omgekeerd is er in het kader van de milieuvergunningsprocedure geen dergelijk instrument voorzien maar vindt er *de facto* wel informeel overleg plaats tussen de betrokken partijen. Sommige gemeenten organiseren voorafgaand aan of tijdens het openbaar onderzoek een informatievergadering, ook als dat niet verplicht is. Zo kan in een vroege fase een oplossing gezocht worden voor mogelijke bezwaren of bekommernissen, waardoor de formele procedure vlotter kan verlopen. Het is volgens de Raad dan ook in de eerste plaats zaak om ervoor te zorgen dat alle partijen beschikken over een open ingesteldheid. Het voorzien van handleidingen is volgens de Raad hiervoor meer aangegeven dan de projectvergadering sterk te formaliseren.
- [58] Een tijdige participatie is volgens de Raad in het bijzonder belangrijk bij **complexe infrastructuurprojecten** met belangrijke ruimtelijke implicaties, waarbij vroege inspraakprocedures doorgaans tot een meer actieve participatie leiden dan voor industriële projecten e.d.m.

3.3.2 *Zorg voor een meer klantvriendelijke participatie*

- [59] Inspraak en participatie moeten volgens de Minaraad niet alleen vroeger maar ook op een meer **klantvriendelijke** manier georganiseerd worden dan vandaag vaak het geval is (aanplakking gebeurt niet altijd op een goed zichtbare plaats, de bekendmaking gebruikt te veel jargon, inzage van documenten kan doorgaans enkel tijdens de openingsuren van het gemeentehuis...). Aangezien het openbaar onderzoek in het kader van een omgevingsvergunning betrekking zal hebben op zowel de milieu, ruimtelijke, mobiliteitsaspecten van een project... waardoor het te beoordelen dossier

³² Zie Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, in antwoord op schriftelijke vraag nr. 543 van 13 maart 2013 van Dirk Peeters: "Voor heel Vlaanderen werden er sinds de inwerkingtreding van de VCRO op 1 september 2009 in totaal 71 projectvergaderingen georganiseerd. Er werden 42 projectvergaderingen georganiseerd door de gemeente als vergunningverlener in de reguliere procedure en er werden 29 projectvergaderingen georganiseerd door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar als vergunningverlener binnen de bijzondere procedure."

complexer wordt, betekent dit in de eerste plaats dat de burger beroep moet kunnen doen op duidelijke, volledige en overzichtelijke informatie. Dit geldt des te meer aangezien er niet steeds een aanvraagdossier zal voorliggen.

- Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk welke informatie er precies voorligt bij het openbaar onderzoek in het kader van een evaluatie naar aanleiding van het verstrijken van een twintigjarige geldigheidsperiode.
- Exploitanten die een verzoek tot omzetting van een reeds verleende milieuvergunning naar een vergunning van onbepaalde duur indienen, zijn in principe vrijgesteld van de passende beoordelingsplicht. Ingeval er alsnog een passende beoordeling moet worden opgemaakt, kan deze geen deel meer uitmaken van het openbaar onderzoek. Op welke manier zal de passende beoordeling in dit geval worden onderworpen aan een inspraakmogelijkheid?

De Raad vraagt daarom om in het uitvoeringsbesluit voor elke procedure duidelijk te bepalen welke informatie er precies moet voorliggen in een openbaar onderzoek.

[60] Ook de **digitalisering** van de vergunningsprocedure kan volgens de Minaraad aanzienlijk bijdragen tot het klantvriendelijker maken van het openbaar onderzoek. De memorie bij artikel 2 van het ontwerpdecreet verduidelijkt dat de Vlaamse Regering ook digitale betekeniswijzen kan toelaten. Digitalisering moet volgens de Raad zowel de rol van de vergunningverlenende overheid, de adviesverleners, de vergunningaanvrager als de belanghebbende derde vergemakkelijken. De memorie bij artikel 17 stelt overigens zelf dat het mogelijk moet zijn om een inzage van het dossier op papier en bij de gemeente te vervangen door een openbaar onderzoek via internet.

[61] Artikel 23 van het ontwerpdecreet voorziet de mogelijkheid van een zogenaamde **bestuurlijke lus**. Hierdoor kunnen wijzigingen worden aangebracht aan het voorwerp van de vergunningsaanvraag nadat er een openbaar onderzoek heeft plaatsgevonden. Opdat er geen nieuw openbaar onderzoek zou moeten plaatsvinden, moet cumulatief voldaan zijn aan drie voorwaarden³³. Artikel 23, §1, stelt verder dat als aan één van de drie voorwaarden niet is voldaan, de bevoegde overheid op verzoek van de vergunningaanvrager een tweede openbaar onderzoek *kan* organiseren

³³ Artikel 23, §1, ontwerpdecreet: 1) de aangebrachte wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens en het leefmilieu of de goede ruimtelijke ordening; 2) de wijzigingen komen tegemoet aan de opmerkingen geformuleerd in de adviezen of de standpunten, opmerkingen en bezwaren ingediend tijdens het openbaar onderzoek; 3) de wijzigingen schenden de rechten van derden niet op kennelijke wijze.

waarbij ze ook de adviezen een tweede keer inwint. De memorie bij artikel 23 verduidelijkt dat de bevoegde overheid niet verplicht is een tweede openbaar onderzoek te organiseren.

Het is voor de Raad niet duidelijk wat de gevolgen zijn als de bevoegde overheid het verzoek om een tweede openbaar onderzoek te organiseren niet inwilligt. Betekent dit dat de vergunningsaanvrager een volledig nieuwe aanvraag moet indienen?

3.3.3 *Zorg ervoor dat in de OVC alle betrokkenen gehoord worden*

[62] Artikel 21 van het ontwerpdecreet stelt dat de vergunningsaanvrager kan *vragen* om door de POVC of de GOVC gehoord te worden. Artikel 53 voorziet een analoge regeling in de beroepsprocedure. Uit de memorie bij artikel 21 blijkt dat er geen **hoorrecht** wordt voorzien voor beroepsindieners. Uit de formulering in het decreet volgt niet of de aanvrager het *recht* heeft om gehoord te worden dan wel enkel de *vraag* kan stellen. Hoe dan ook vraagt de Minaraad om in de omgevingsvergunningscommissie alle betrokkenen te horen. Het gebruik in sommige PMVC's om, als de aanvrager vraagt om gehoord te worden ook de inbreng van derden te vragen, kan hierbij dienen als goede praktijk. De mogelijkheid van een hoorrecht voor beroepsindieners kan volgens de Raad tegemoet komen aan de grotere afstand die zal ontstaan tussen de burger en het bevoegde bestuursniveau voor de vergunningverlening wat betreft de projecten die omwille van hun grote ruimtelijke impact worden opgenomen in de gesloten provinciale lijst.

3.3.4 *Betrek het publiek bij de evaluaties*

[63] Artikel 75 van het ontwerpdecreet regelt de bijstelling van de in de omgevingsvergunning opgelegde milieuvorwaarden. Dit artikel vervangt **artikel 45 Vlarem I** en vult dit aan met de mogelijkheid dat ook de toezichthouders in het kader van het Milieuhandavingsdecreet dergelijke verzoeken kunnen initiëren. De Minaraad waardeert het dat de mogelijkheid voor het betrokken publiek om de milieuvorwaarden te laten wijzigen of aanvullen, via artikel 75 2° c) van het ontwerpdecreet, behouden blijft. Anderzijds blijkt uit de praktijk dat artikel 45 Vlarem I weinig wordt toegepast door het betrokken publiek. De Raad vraagt dat geëvalueerd wordt waarom de in artikel 45 Vlarem I voorziene procedure zo weinig gebruikt wordt en om eventuele knelpunten hierin te remediëren.

[64] Artikel 76 van het ontwerpdecreet geeft het betrokken publiek en de voor het project aangewezen adviesinstanties de mogelijkheid om **na elke 20 jaar** een **verzoek tot bijstelling** van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning te richten aan de bevoegde overheid. Dit is volgens de Minaraad een verbetering ten opzichte van de conceptnota en het adden-

dum³⁴, waarin een zogenaamde vraaggebonden evaluatie enkel kon worden aangevraagd indien er geen mogelijkheid tot inspraak was geweest en er geen integrale periodieke evaluatie had plaatsgevonden in de jaren die aan de vraag tot evaluatie voorafgaan.

3.3.5 Geef de informatievoorziening aan werknemers en hun vertegenwoordigers een duidelijke plaats

- [65] Het ontwerpdecreet zegt niets over de informatievoorziening en het overleg voor werknemers en hun vertegenwoordigers. Bestaande rechten voor werknemers mogen geenszins worden verminderd ten opzichte van de huidige situatie. Werknemers moeten volgens de Minaraad een duidelijke plaats krijgen in het evaluatiesysteem en betrokken worden bij het actueel houden van het milieubedrijfsbeleid. De Raad vraagt daarom om de evaluatieverslagen minstens ter inzage van de werknemers te leggen. Daarnaast moet er ook worden gedacht aan andere manieren, afgestemd op het type en de grootte van (de milieu-impact van) het bedrijf, om milieu-informatie door te geven aan werknemers.

3.3.6 Zorg voor een duidelijk geregelde rechtsbescherming

- [66] Het ontwerpdecreet voorziet geen georganiseerd administratief beroep tegen beslissingen over vergunningen voor projecten waarvoor de Vlaamse Regering de bevoegde overheid is. Het aantal projecten op de gesloten Vlaamse lijst moet daarom volgens de Minaraad beperkt worden.
- [67] De nota aan de Vlaamse Regering gelast de Vlaamse minister voor Bestuurszaken te onderzoeken welk administratief rechtscollege bevoegd wordt voor het **schorsings- en vernietigingscontentieux** in het kader van de omgevingsvergunning, om hiertoe vervolgens een concreet voorstel uit te werken. Dit lijkt in tegenspraak met artikel 308 van het ontwerpdecreet waarin de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen om uitspraak te doen over beroepen ingesteld tegen vergunningsbeslissingen wordt geschrapt. Ook de RIA (p. 96) vermeldt in het hoofdstuk "rechtsbescherming" dat, in afwachting van de oprichting van een Vlaams Bestuurscollege, de **Raad van State** de bevoegde bestuursrechter wordt voor schorsings- en vernietigingsberoepen tegen de omgevingsvergunning³⁵.

³⁴ Addendum bij de conceptnota over de invoering van de permanente vergunning, p. 5.

³⁵ Ook een beroep tegen een in laatste administratieve aanleg (deels) geweigerde of verleende milieuvergunning wordt gebracht voor de Raad van State.

Uit het ontwerpdecreet betreffende de organisatie en rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, waarover de Minaraad eveneens om advies gevraagd is, blijkt evenwel dat de oprichting van een geïntegreerd Vlaams Bestuurscollege wellicht niet op korte termijn gerealiseerd zal worden.

- [68] Een **afstemming** tussen de verschillende regelgevingsprocessen is volgens de Raad cruciaal. De Raad vraagt om hier een duidelijke keuze te maken zodat een vraag tot schorsing of vernietiging efficiënt en binnen een redelijke termijn behandeld wordt.

3.4 Mogelijkheden voor een vergunning van beperkte duur

Artikel 59 van het ontwerpdecreet bepaalt dat *“de omgevingsvergunning geldt voor onbepaalde duur”*.

Slechts in een aantal in artikel 59 van het ontwerpdecreet limitatief opgesomde gevallen kan een vergunning geheel of gedeeltelijk voor een bepaalde duur worden verleend. De memorie bij artikel 59 en de RIA (p. 46) motiveren de keuze voor een **“gesloten textuur”**: dit voorkomt dat het permanent karakter van de vergunning wordt uitgehold, biedt een grotere rechtszekerheid en transparantie en vermijdt een divergerend vergunningenbeleid tussen de verschillende bevoegde vergunningverlenende overheden.

- [69] In vergelijking met de huidige situatie, betekent de keuze voor een gesloten textuur een sterke beperking van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid³⁶. Hierbij moet immers in rekening gebracht worden dat de vergunningverlenende overheid, eens ze een vergunning heeft verleend, niet meer op eigen initiatief kan raken aan het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning³⁷. De vergunningverlenende overheid zal doorgaans dus de keuze moeten maken tussen het verlenen van een vergunning voor onbepaalde duur, waarvan ze daarna het voorwerp en de duur niet meer op eigen initiatief kan wijzigen, of het weigeren van de vergunningsaanvraag. De Minaraad (dit standpunt wordt onderschreven door BBL, Natuurpunt en VVSG) vraagt daarom om de gesloten lijst van in de tijd beperkte projecten te verbreden in functie van de milieukwaliteitsnormen.

³⁶ Nu is de milieuvergunning voor 20 jaar immers ook al de regel en een milieuvergunning voor kortere duur de uitzondering, maar die uitzonderingen zijn niet limitatief omschreven in het Milieuvergunningsdecreet. Als deze redenering wordt doorgetrokken naar het ontwerpdecreet omgevingsvergunning, zou dit betekenen dat het decreet de mogelijkheid biedt om een omgevingsvergunning voor bepaalde duur te verlenen waarbij een motivatie hiervoor door de bevoegde overheid volstaat en zonder dat limitatief wordt opgesomd in welke gevallen dit kan.

³⁷ Op basis van artikel 76 van het ontwerpdecreet, zie ook verder in dit advies.

Standpunt Boerenbond, Unizo en Voka: Deze organisaties steunen de decretaal verankerde limitatieve lijst van gevallen waarin vergunningen van bepaalde duur kunnen worden verleend. Deze organisaties gaan dan ook niet akkoord dat de gesloten lijst van uitzonderingsmogelijkheden op de onbepaalde duur van de vergunning zou worden uitgebreid, of dat de vergunningverlener andere mogelijkheden krijgt om de vergunning te beperken in tijd. Om ondernemingen rechtszekerheid en transparantie te bieden en uniformiteit te garanderen tussen de verschillende vergunningverlenende overheden, is het decretaal verankeren van de uitzonderingsmogelijkheden op de onbepaalde duur van de vergunning een noodzakelijke stap om te vermijden dat het principe van de permanente vergunning wordt uitgehold. Vermeden moet worden dat vergunningen ten onrechte worden beperkt in tijd wanneer het beoogde resultaat bekomen kan worden door een bijstelling van de vergunningsvoorwaarden. Daarbij wordt opgemerkt dat de vergunningsverlener hiervoor over een uitgebreid gamma van maatregelen beschikt: het evaluatiesysteem, de rechtstreekse doorwerking van de algemene en sectorale milieuvorwaarden, de bestuurlijke maatregelen, artikel 75 van het ontwerpdecreet, de mogelijkheden tot schorsing, opheffing en zelfs stopzetting van de vergunning, ...

Standpunt ABVV, ACLVB en ACV: deze organisaties verwijzen wat betreft hoofdstuk 3.4 naar hun standpunt bij hoofdstuk 4.1.2 van dit advies "expliciteer de mogelijkheid om een vergunning te weigeren i.f.v. de milieukwaliteitsnormen".

Onthouding: Koen Cuypers, Landelijk Vlaanderen, Marc De Pauw en VVP.

3.5 Evaluaties

Het ontwerpdecreet vervangt de hernieuwing van de vergunning door het voorzien van een systeem van periodieke evaluatiemomenten. De vormgeving van de evaluaties wordt geregeld in de nieuwe titel VII DABM, zoals ingevoerd door artikel 179-182 van het ontwerpdecreet. Het ontwerpdecreet voorziet in **drie soorten evaluaties**. Enerzijds voorziet het nieuw artikel 7.4.10 §1 DABM (artikel 179 van het ontwerpdecreet) in specifieke evaluaties en periodieke integrale evaluaties:

- Specifieke evaluaties zullen worden toegepast voor alle ingedeelde inrichtingen en zullen plaatsvinden n.a.v. de aanname van nieuwe of bijgewerkte (Europese) BBT-conclusies, nieuwe of gewijzigde BBT en door de Vlaamse Regering ter bescherming van de mens en het leefmilieu vastgestelde programma's en actieplannen.
- De exploitatie van GPBV-installaties zal bijkomend onderworpen worden aan een periodieke integrale evaluatie waarbij de evaluerende instantie de toepasselijke milieuvorwaarden van een hele inrichting toetst aan de milieuregelgeving, de milieukwaliteitsnormen en de BBT's. De periodieke integrale evaluatie wordt enkel (verplicht) uitgevoerd voor IED-inrichtingen en zal plaatsvinden als in een voorafgaande periode van circa acht jaar geen specifieke evaluatie van een GPBV-installatie heeft plaatsgehad. De RIA (p. 50) verduidelijkt waarom de Vlaamse Regering het niet

wenselijk acht om de periodieke integrale evaluatieplicht uit te breiden naar andere dan IED-inrichtingen die gedurende 10 jaar niet het voorwerp van een grondige beoordeling hebben uitgemaakt. Aangezien klasse 1- en klasse 2-inrichtingen die vandaag niet onder de IED-richtlijn vallen in de huidige regelgeving om de 20 jaar geëvalueerd worden, tenzij er een bijkomende vergunning voor een verandering of uitbreiding wordt aangevraagd, zou dit voor deze inrichtingen een verhoging van de werklast betekenen.

Artikel 76 van het ontwerpdecreet voorziet daarnaast een inspraakmoment op het einde van elke exploitatietermijn van 20 jaar, waarbij het betrokken publiek of een in het dossier betrokken adviesinstantie de mogelijkheid heeft het voorwerp en de duur van de exploitatie in vraag te stellen.

Er is een wezenlijk verschil tussen de finaliteit van de specifieke en de periodieke integrale evaluaties enerzijds en de evaluatie op verzoek van het betrokken publiek of de adviesinstantie op het einde van elke exploitatietermijn van 20 jaar anderzijds. De specifieke en de periodieke integrale evaluaties laten enkel toe om de in de omgevingsvergunning opgelegde milieuvoorwaarden te wijzigen. Ingrijpen op het voorwerp en de duur van de vergunning kan enkel via een evaluatie op verzoek van het betrokken publiek of een adviesinstantie.

3.5.1 *Zorg voor een duidelijke taakverdeling tussen overheid en exploitant*

- [70] De bewijslast en de werklast inzake het naleven van de milieuvoorwaarden door de exploitant mogen volgens de Minaraad niet volledig bij de overheid worden gelegd. Een systeem van een permanente vergunning neemt volgens de Raad immers niet weg dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf, of in tweede orde de sector, is om de milieueffecten van de exploitatie te beperken en informatie te verzamelen over zijn milieu-impact, zonder dat de overheid daarbij informatie bij het bedrijf mag opvragen waarover ze reeds beschikt. Het uitvoeringsbesluit moet duidelijk bepalen **welke informatie** het bedrijf precies moet overmaken aan de evaluerende instantie.
- [71] De Minaraad vindt het belangrijk dat de **resultaten** van de evaluaties van individuele bedrijven passief **openbaar** gemaakt worden en dat het meerjarenprogramma actief openbaar gemaakt wordt.

3.5.2 *Zorg voor een breed gedragen meerjarenprogramma*

- [72] De mogelijkheid tot het frequenter en gericht bijstellen van een vergunning in functie van vastgestelde milieuproblemen en verstrengde milieunormen is een grote potentiële meerwaarde ten opzichte van de huidige milieuvergunning, waarbij een grondige beoordeling van de verenigbaarheid van de totale milieubelasting van een inrichting of activiteit met de geldende milieukwaliteitsnormen slechts om de 20 jaar gegarandeerd is. Mits goed georganiseerd laten de specifieke evaluaties dus toe om sneller

in te spelen op specifieke problematieken. Specifieke evaluaties bieden ook de mogelijkheid om nieuwe BBT's snel te laten doorwerken via een wijziging van de in de vergunning opgelegde milieuvorwaarden. De vormgeving van het **evaluatiesysteem** is volgens de Minaraad dan ook **bepalend** voor de mate waarin de invoering van een permanente omgevingsvergunning het realiseren van de milieudoelstellingen en de innovatie van de industrie zal bevorderen dan wel afremmen.

[73] Het decreet en de memorie verduidelijken niet **welke programma's en actieplannen** van de Vlaamse Regering concreet aanleiding kunnen geven tot een specifieke evaluatie. Hoe dan ook vraagt de Raad om meer duidelijkheid te krijgen over welke programma's en actieplannen de Vlaamse Regering hiermee beoogt.

De Minaraad vindt het positief dat het ontwerpdecreet de evaluerende instanties oplegt een **voortschrijdend meerjarenprogramma** op te maken en dit openbaar te maken. De meerwaarde van het periodiek evaluatiesysteem wordt immers pas ten volle gerealiseerd indien bedrijven niet alleen frequenter maar vooral gericht en op een gecoördineerde manier worden geëvalueerd waarbij de evaluatiecyclus bovendien afgestemd is op de investeringscyclus van een sector. In het bijzonder voor de specifieke evaluaties, is een meerjarenprogramma volgens de Raad essentieel om tot een goed georganiseerde evaluatiecyclus te komen. Daar waar de frequentie van de periodieke integrale evaluatie wordt bepaald door de IED-richtlijn³⁸, is het immers niet duidelijk welke frequentie de Vlaamse Regering beoogt voor de specifieke evaluaties.

Het ontwerpdecreet legt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van het meerjarenprogramma bij de Afdeling Milieuvergunningen indien de deputatie of het Vlaams Gewest de in eerste aanleg bevoegde vergunningverlenende overheid is (nieuw artikel 7.4.10, §2, DABM³⁹). Aangezien de coördinatie en uitvoering van de evaluaties in dit geval toekomt aan de omgevingsvergunningscommissie (nieuw artikel 7.4.11, §2, DABM⁴⁰), is het belangrijk dat het meerjarenprogramma ook gedragen wordt door de hierin vertegenwoordigde instanties. Het wordt daarom volgens de Minaraad best vormgegeven als een **gemeenschappelijk document** dat door deze verschillende instanties samen wordt opgesteld. Om de uitvoering van dit col-

³⁸ Artikel 21 van de IED-richtlijn verplicht lidstaten om een toetsing van de vergunningsvoorwaarden uit te voeren binnen de vier jaar na de bekendmaking van nieuwe of herziene BBT-conclusies. De Europese Commissie streeft ernaar om uiterlijk iedere acht jaar een herwerkte versie van een BBT-conclusie klaar te hebben.

³⁹ Artikel 179 ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

⁴⁰ Artikel 180 ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

lectief engagement te garanderen, wordt het meerjarenprogramma, een ambtelijk document, volgens de Raad best ook politiek getoetst.

3.5.3 *Ondersteun de gemeenten bij het uitvoeren van evaluaties*

- [74] Voor de evaluatie van inrichtingen waarvoor het CBS de bevoegde vergunningverlenende overheid is, bepaalt nieuw artikel 7.4.10, §3, DABM dat het meerjarenprogramma en de uitvoeringsgraad ervan openbaar gemaakt moeten worden op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt. De uitvoeringsgraad van het meerjarenprogramma voor inrichtingen waarvoor de provincie of het Vlaams Gewest bevoegd zijn, moet volgens het ontwerp-decreet (nieuw artikel 7.4.10, §2, DABM) enkel worden megedeeld aan de Vlaamse Regering. De Raad vraagt dat ook de uitvoeringsgraad van de meerjarenprogramma's voor deze projecten openbaar gemaakt wordt.
- [75] Indien het College van Burgemeester en Schepenen de in eerste aanleg bevoegde vergunningverlenende overheid is, wordt het meerjarenprogramma opgesteld door het College van Burgemeester en Schepenen (nieuw artikel 7.4.10, §3, DABM). Uit de Milieuhandhavingsprogramma's van de VHRM blijkt echter dat relatief veel vooral kleinere gemeenten er voorlopig niet in slagen om op een planmatige manier aan milieuhandhaving te doen. De Vlaamse Regering besliste overigens om, in het kader van het witboek interne staatshervorming, de planmatige milieuhandhaving zelf opnieuw in handen te nemen en de gemeenten in hoofdzaak verantwoordelijk te maken voor de reactieve handhaving. De vraag kan dan ook gesteld worden of de gemeenten wel in staat zullen zijn om de evaluaties op een planmatige manier te organiseren. Ook hier zullen de gemeenten nood hebben aan **ondersteuning**. De Raad ziet hier een belangrijke rol voor het Vlaamse en provinciale niveau, zowel op het niveau van concrete dossiers maar ook, en vooral, wat de organisatie van de evaluaties betreft door te zorgen voor doorstroming van kennis en ervaring via lerende netwerken (bijv. een Vlaams kenniscentrum of helpdesk voor technische en juridische ondersteuning, een sjabloon dat de gemeenten op maat verder kunnen invullen).
- [76] Het opstellen van een meerjarenprogramma veronderstelt verder een accurate inschatting van het werkvolume (hoeveel inrichtingen van welk type moeten worden geëvalueerd, wanneer zijn deze het laatst geëvalueerd, etc). Een geactualiseerde en geïntegreerde **vergunningendatabank**⁴¹ is hiervoor noodzakelijk.

⁴¹ Artikel 161 van het ontwerpdecreet bepaalt dat de Afdeling Milieuvergunningen een databank bijhoudt van de omgevingsvergunningen die toelating verlenen voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten.

3.5.4 *Verduidelijk de procedure die leidt tot het bijstellen van het voorwerp of de duur van een vergunning*

- [77] Artikel 76 van het ontwerpdecreet geeft het betrokken publiek of een adviesinstantie de mogelijkheid om na elke 20 jaar het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning in vraag te stellen. Het is voor de Raad om te beginnen niet duidelijk wanneer een verzoek van het betrokken publiek of een adviesinstantie effectief leidt tot een procedure. Artikel 76 stelt hierover enkel dat de Vlaamse Regering het indienen van een verzoek aan bijkomende ontvankelijkheidsvereisten kan onderwerpen. Het is volgens de Raad niet aangewezen om elk verzoek automatisch te laten uitmonden in een (gewone) vergunningsprocedure. De Raad stelt daarom voor om de **omgevingsvergunningscommissie** te laten adviseren welke verzoeken voldoende gegrond zijn om een vergunningsprocedure op te starten en de vergunningverlenende overheid hierover te laten beslissen.
- [78] Het is vervolgens evenmin duidelijk hoe deze procedure verder verloopt. De memorie bij artikel 76 stelt hierover enkel dat de **procedure** die volgt op het indienen van een vraag van het betrokken publiek of een adviesinstantie wordt gevoerd voor de in eerste aanleg bevoegde vergunningverlenende overheid. In combinatie met artikel 73 van het ontwerpdecreet, dat stelt dat het bijstellen van de omgevingsvergunning verloopt overeenkomstig de gewone procedure, lijkt dit te suggereren dat indien de evaluatie op vraag leidt tot het bijstellen van de omgevingsvergunning, dezelfde procedure van toepassing is als het geval zou zijn indien dit een initiële vergunningsaanvraag betrof. Betekent dit dat de gewone vergunningsprocedure gewoon aangevat wordt volgend op de procedure van artikel 76? Welke documenten liggen hierbij voor? Aangezien de vergunningverlenende overheid in dit geval afhankelijk is van de exploitant vraagt de Raad om in het decreet of uitvoeringsbesluit een afdwingbare bepaling op te nemen inzake welke documenten de aanvrager moet voorleggen.

3.5.5 *Geef de vergunningverlenende overheid een actievere rol in het bijstellen van het voorwerp of de duur van een vergunning*

- [79] Het ontwerpdecreet geeft het initiatiefrecht voor een evaluatie gericht op het beperken van het voorwerp of de duur van een vergunning exclusief aan het betrokken publiek en de adviesinstanties. Dit betekent dat de vergunningverlenende overheid het voorwerp en de duur van de vergunning, eens verleend, niet meer op eigen initiatief kan wijzigen⁴². De Minaraad erkent dat de evaluerende instanties op basis van hun specifieke kennis goed

⁴² De vergunningverlenende overheid kan de vergunning enkel schorsen of opheffen als sanctie bij een zware overtreding van de exploitant.

geplaatst zijn om te oordelen of het voorwerp of de duur van een vergunning moet worden beperkt. Anderzijds is het volgens de Raad de vergunningverlenende overheid die het overzicht over het geheel van de vergunningsprocedure heeft waardoor deze goed geplaatst is als “**spelverdeler**”. De vergunningverlenende overheid kent het vergunningsdossier immers goed en weet deze welke milieuvorwaarden op termijn problematisch kunnen worden in het licht van de milieukwaliteitsnormen. De evaluerende adviesinstanties zullen bovendien tegen veel deadlines aankijken en goed georganiseerd moeten zijn om deze taak goed te kunnen uitvoeren. Om de vergunningverlenende overheid haar rol als spelverdeler te laten opnemen, moet deze volgens de Raad een grotere rol kunnen spelen in deze evaluatieprocedure.

- [80] De Minaraad stelt daarom voor om naast het betrokken publiek en de adviesinstanties ook de vergunningverlenende overheid een **agenderingsrecht** te geven om een verzoek tot het beperken van het voorwerp of de duur van de vergunning op de agenda van de omgevingsvergunningscommissie te zetten.

3.6 Zakelijk karakter

- [81] Overeenkomstig artikel 69 van het ontwerpdecreet heeft de omgevingsvergunning een zakelijk karakter. De huidige milieuvergunning kan worden overgedragen als een zakelijk recht (de milieuvergunning volgt de inrichting waarvoor zij werd verleend) en de stedenbouwkundige vergunning heeft een zakelijk karakter (en wordt overgedragen samen met de grond waarvoor zij werd verleend). Dit is verdedigbaar omdat de vergunning, door het recht van natrekking, verbonden wordt met het onroerend goed waarop ze betrekking heeft. De Raad stelt dat dit zakelijk karakter evenwel alleen betrekking kan hebben op dit aspect van de overdraagbaarheid en in principe geen zakelijke rechten vermag te scheppen op de milieugebruiksruimte waarop de vergunning betrekking heeft.

4 Aanbevelingen i.v.m. de gerelateerde wetgeving

4.1 Doelstellingen, kwaliteitsnormen, voorwaarden en zorgplichten

- [82] De hierna volgende bespreking en aanbevelingen worden ingegeven vanuit de zorg om het milieukundige criterium: het nieuwe systeem moet effectief leiden tot kwalitatief betere vergunningen die adequaat zijn aan de milieuitdaging. De meeste van de hierna geboden beschouwingen hebben ech-

ter bepalingen als voorwerp die zich situeren buiten het ontwerpdecreet omgevingsvergunning als proceduredecreet in de strikte zin. Het gaat vooral om commentaar met betrekking tot voorgestelde wijzigingen in het DABM.

4.1.1 *Laat bescherming tegen "milieuverstoring" het doel van het systeem zijn*

Het ontwerpdecreet (artikel 3) bepaalt dat een systeem van vergunningverlening beoogd wordt dat bijdraagt aan de **doelstellingen** in artikel 1.1.4. VCRO en (het nieuwe) artikel 7.1.3. DABM⁴³.

Artikel 1.1.4. VCRO beschrijft de doelstellingen van het ruimtelijke ordeningsbeleid:

"De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit."

Het door het ontwerpdecreet nieuw ingevoerde artikel 7.1.3. DABM beschrijft de doelstellingen van het milieuvergunningenbeleid:

"Deze titel heeft tot doel: 1° de mens en het leefmilieu te beschermen tegen onaanvaardbare risico's en hinder, afkomstig van de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten door ze aan een vergunnings-of meldingsregime te onderwerpen, 2° een erkenning in te stellen voor het uitoefenen van bepaalde functies, het verstrekken van opleidingen, het nemen van monsters en het uitvoeren van metingen, beproevingen en analyses door rechtspersonen of natuurlijke personen. Deze titel draagt bij tot de realisatie van de doelstellingen omschreven in artikel 1.2.1 van dit decreet."

- [83] De Minaraad vindt het positief dat er, in de laatste zin van het nieuw artikel 7.1.3. DABM, gesteld wordt dat het de bedoeling is om met het vergunnings- en meldingsregime bij te dragen tot de realisatie van de doelstellingen van het milieubeleid. Met betrekking tot het bepaalde onder 1° wijst de Raad er evenwel op dat er, in het doelstellingenartikel 1.2.1. van het DABM, geen sprake is van het nastreven van bescherming "*tegen onaanvaardbare risico's en hinder*" maar wel van de ruimere bescherming "*tegen verontreiniging en onttrekking*". Deze begrippen worden bovendien ook gedefinieerd in het DABM⁴⁴, in tegenstelling tot de begrippen "risico" en "hinder".

⁴³ Artikel 158 van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

⁴⁴ DABM, art. 1.1.2., §1, 5°: "*verontreiniging: de door de mens veroorzaakte aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden*" en 6°: "*onttrekking: de wegname door*

De term "**milieuverstoring**"⁴⁵ is de meer generieke term in het DABM en dekt niet alleen "verontreiniging" en "onttrekking" maar ook "aantasting"⁴⁶. Deze drie componenten samen zijn in de praktijk⁴⁷ als sinds lang het echte, integrale voorwerp van de vergunningverlening. De wettelijke bepaling van waartoe de omgevingsvergunning inhoudelijk kan dienen, moet hiermee consistent zijn⁴⁸.

Ook kan er verwezen worden naar de invulling van het begrip "**milieu-kwaliteitsnormen**" waarbij het niet alleen over verontreiniging gaat maar ook kan gaan over "natuurlijke of andere elementen die in het milieu aanwezig moeten zijn"⁴⁹ – wat wederom suggereert dat "onttrekking" en "aantasting" te behandelen kwesties kunnen zijn bij de vergunningverlening.

Op grond van deze overwegingen stelt de Minaraad voor om de doelstellingen in het nieuwe artikel 7.1.3. DABM te herformuleren als volgt: "1° de mens en het leefmilieu te beschermen tegen **onaanvaardbare milieuverstoring en risico's en hinder** verbonden met de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten [...]". Door in de context van de omgevingsvergunning gebruik te maken van de reeds lang wettelijk geijkte term "**milieuverstoring**", wordt er aldus nog beter de bedoeling van het decreet omgevingsvergunning vastgelegd om te komen tot een geïntegreerde beoordeling.

De Raad beveelt aan om deze wijziging door te voeren in alle relevante passages, zoals bijv. in artikel 64, §1, eerste lid van het ontwerpdecreet of in het nieuw artikel 7.3.1. DABM⁵⁰.

de mens van bodem, water, lucht of licht, die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden".

⁴⁵ DABM, art. 1.1.2., §1, 14°: "**milieuverstoring: verontreiniging, onttrekking en aantasting**".

⁴⁶ DABM, art. 1.1.2., §1, 15°: "**aantasting: ingreep van de mens die gevolgen heeft voor de kaderfunctie van het milieu en die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden. De kaderfunctie van het milieu biedt de milieuvorraden en de diensten die het socio-economisch systeem kan gebruiken om naar behoren te functioneren.**".

⁴⁷ Deze praktijk is in hoofdzaak gestoeld op het bepaalde in VLAREM I, wat op zijn beurt momenteel gestoeld is op een resem decretale bepalingen die vanuit diverse oogpunten de bescherming beogen van een reeks diverse types milieugoederen.

⁴⁸ Aansluitend bij de noties "onttrekking" en "aantasting" kan er overigens verwezen worden naar het gegeven dat ook het materialengebruik aan een de vergunnings- of meldingsplicht kan worden onderworpen, in functie van de doelstellingen van het Materialendecreet. Zie Materialendecreet, art. 11, §1, tweede en derde lid.

⁴⁹ DABM, art. 2.2.1., tweede lid.

⁵⁰ Artikel 163 van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

- [84] Volgens de Minaraad is het mee beoordelen van mobiliteitsaspecten één van de grote potentiële meerwaarden van de geïntegreerde omgevingsvergunning. De Raad stelt vast dat dit aspect niet aan bod komt, noch in de doelstellingen van de VCRO noch in de doelstellingen van het milieubeleid. De Raad vraagt daarom om te onderzoeken hoe het mobiliteitsaspect als een afwegingscriterium bij de integrale beoordeling kan worden ingezet.
- [85] Los van het bovenstaande vraagt de Minaraad om nog een derde punt in te voeren in het nieuwe artikel 7.1.3. DABM – tussen de twee bestaande punten – met betrekking tot de doelstelling “om een proces van **permanente innovatie** en verbetering aan te moedigen bij de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten”⁵¹. Als argumentatie verwijst de Raad hierbij naar het concept van doelvoorschriften⁵² dat ook op het niveau van de bijzondere voorwaarden aan de orde moet kunnen zijn (zie ook de hierna volgende bespreking inzake algemene en sectorale voorwaarden) en naar de taakstelling van de milieucoördinator⁵³.

Het gegeven dat deze bijkomende bepaling zou ingevoegd worden op het niveau van de *algemene* doelstellingen van het beleid in verband met de exploitatie van inrichtingen en activiteiten, maakt alleszins dat op een meer *technisch* niveau onverlet blijft dat de algemene en sectorale voorwaarden, evenals bijzondere voorwaarden, horen gebaseerd te worden op de best beschikbare technieken, die aldus het concrete referentiekader vormen⁵⁴. De hier voorgestelde aanvullende doelstelling vormt dus veeleer een vingerwijzing en machtiging om in de vergunning aanwijzingen te geven vanuit technologie-ontwikkelingsoogpunt voor die gevallen waar er nog geen geijkte BBT beschikbaar of voldoende relevant is.

4.1.2 *Expliciteer de mogelijkheid om een vergunning te weigeren i.f.v. milieukwaliteitsnormen*

Nieuw artikel 7.3.1. DABM⁵⁵, dat de **beoordelingscriteria** bevat met betrekking tot het beslissen over een vergunningsaanvraag met milieucomponenten, legt aan de vergunningverlenende overheid op om een omgevingsvergunning te **weigeren** wanneer de voorgestelde exploitatie onaanvaardbare risico's of hinder voor mens of milieu zou in-

⁵¹ De tekst tussen aanhalingstekens is een mogelijke formulering van deze doelstelling.

⁵² DABM, art. 5.1.5.

⁵³ DABM, art. 3.2.2., §1, a) “... bij te dragen tot de ontwikkeling, de invoering, de toepassing en de evaluatie van milieuvriendelijke productiemethodes en producten”.

⁵⁴ Nieuw artikel 7.4.3., §1, tweede lid voor het DABM, zoals in te voeren bij artikel 168 van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning; Artikel 64, §2, van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

⁵⁵ Artikel 163 van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

houden of in strijd zou zijn met de geldende milieuwetgeving, stedenbouwkundige wetgeving of "de goede ruimtelijke ordening". Vervolgens wordt er, in een tweede lid, bepaald dat de Vlaamse Regering "nadere regels kan bepalen voor de beoordeling van vergunningsaanvragen".

- [86] Op zich staat de Mineraad (dit standpunt wordt onderschreven door BBL en Natuurpunt) achter het bepaalde in nieuw artikel 7.3.1. DABM. Vermits onaanvaardbare milieueffecten evenwel niet altijd door een **weigering** hoeven te worden tegengegaan maar ook ingeperkt kunnen worden tot aanvaardbare proporties door het opleggen van **bijzondere voorwaarden**, veronderstelt de Raad evenwel dat de door de Vlaamse Regering vast te stellen nadere regels met betrekking tot beoordelingscriteria niet alleen betrekking zullen hebben op de in het eerste lid van dat artikel ingevoerde weigeringsplicht, maar ook op beoordelingscriteria met betrekking tot het opleggen van bijzondere voorwaarden⁵⁶.
- [87] Voor de Raad is de **kwaliteit van het referentiekader** dat gehanteerd wordt bij het weigeren van een vergunningsaanvraag of bij het opleggen van voorwaarden zeer belangrijk voor het antwoord op de vraag of het vergunningensysteem milieu-effectiever zal worden of niet. In de memorie van toelichting bij het nieuw artikel 7.1.3. DABM⁵⁷ wordt het hierboven vermelde criterium van mogelijke strijdigheid met de geldende milieuwetgeving als volgt toegelicht: "*De omgevingsvergunning behoort eveneens te worden geweigerd als de exploitatie strijdig is met wettelijke, decretale of reglementaire voorschriften, ingesteld ter bescherming van de mens en het leefmilieu [...]. Het betreft hier hoofdzakelijk de algemene en sectorale milieuvoorwaarden, met inbegrip van de inplantingsregels*". De vraag is wat er nu uit deze laatste zin en uit het daarin gehanteerde bijwoord "*hoofdzakelijk*" afgeleid moet worden: betekent dit dat de geldende milieukwaliteitsnormen wel of niet opgevat mogen worden als deel uitmakend van deze wettelijke, decretale of reglementaire voorschriften?
- [88] De Raad pleit er alleszins voor om ook de geldende **milieukwaliteitsnormen** op te vatten als onderdeel van het referentiekader in het licht waarvan milieuvergunningen moeten worden beoordeeld en, bij kennelijke strijdigheid, kunnen worden geweigerd en om dat beoordelingselement ook expliciet te verankeren in het nieuw artikel 7.3.1. DABM⁵⁸. Ook wanneer er

⁵⁶ Zie ook artikel 64, §3 van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

⁵⁷ I.e. bij artikel 163 van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

⁵⁸ De in art. 20, zesde lid, derde en vierde zin, van het Milieuvergunningendecreet geschapen rechtsgrond om bijzondere voorwaarden op te leggen in functie van onder meer milieukwaliteitsnormen is behouden door het bepaalde in art. 64, §2 van het ontwerp Omgevingsdecreet. Dit strookt met het bepaalde in Richtlijn 2010/75/EU van 24 november 2010 inzake industriële emissies, art. 18: "*Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die*

sprake is van “bijzondere milieukwaliteitsnormen”, die gebiedsgericht werken, moet er een mogelijkheid zijn om, indien nodig, op die grond een vergunningsaanvraag te weigeren die kennelijk onverenigbaar is met die lokale kwaliteitsnorm.

Bij dit pleidooi erkent de Raad dat er in het voorgestelde nieuwe systeem vele mogelijkheden zijn om milieukwaliteitsnormen te doen doorwerken in de vergunningverlening of tot in de exploitatie van vergunde inrichtingen, met name (1) via de vaststelling van algemene en sectorale voorwaarden, welke onder meer rekening dienen te houden met de geldende milieukwaliteitsnormen⁵⁹; (2) via het opleggen van bijzondere voorwaarden bij de vergunningverlening – waarbij BBT evenwel het referentiekader hoort te zijn maar er weliswaar door de Vlaamse Regering te kaderen verstrengingen mogelijk zijn⁶⁰; (3) via het aanknopingspunt om specifieke evaluaties door te voeren in uitvoering van door de Vlaamse Regering vastgestelde plannen of programma's ter bescherming van mens of milieu – die dan wel milieukwaliteitsnormen moeten bevatten of ernaar moeten verwijzen⁶¹; (4) via het systeem om aan het einde van een twintigjarige periode mogelijks het voorwerp of de duur van een omgevingsvergunning bij te stellen⁶².

Deze vier mogelijkheden zijn echter in hoofdzaak georiënteerd op het bijstellen van voorwaarden van bestaande inrichtingen of activiteiten – alleen bij de laatste mogelijkheid kan er een beëindiging aan de orde zijn, maar dan ook terug bij een bestaande vergunde situatie. De Minaraad meent dat er situaties denkbaar zijn waarbij het zowel maatschappelijk als voor de betrokken exploitant efficiënter is om van bij het begin duidelijk te zijn, door een vergunningaanvraag te weigeren voor inrichtingen of activiteiten waarbij er kennelijk problemen te verwachten zijn met de geldende milieukwaliteitsnormen. In het tegengestelde geval doet de exploitant misschien investeringen waarbij hij in de daarop volgende jaren geconfronteerd wordt met aanhoudende injuncties om verdere investeringen te doen in uitvoering van steeds verstrengende voorwaarden in functie van de geldende mi-

welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen”. Dit vormt vermoedelijk de rechtsgrond voor de zgn. beleidstaken (voor zover die betrekking hebben op de vergunningverlening) die telkens toegevoegd worden aan de in het VLAREM II uitgewerkte milieukwaliteitsnormen.

⁵⁹ Het in het DAMB in te voeren art. 7.4.3., §2, 1°, op grond van artikel 168 van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

⁶⁰ Artikel 64 van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

⁶¹ Het in het DAMB in te voeren art. 7.4.10., §1, eerste lid, op grond van artikel 179 van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

⁶² Artikel 76 van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

lieukwaliteitsnormen. In dat licht beveelt de Minaraad aan om een duidelijke rechtsgrond te verschaffen om de bevoegde overheid ook effectief toe te laten die weigering te doen in geval dit kennelijk nodig is.

Standpunt ABVV, ACLVB, ACV, Boerenbond, Unizo en Voka bij hoofdstuk 4.1.2:

Artikel 7.4.3 van het ontwerpdecreet geeft aan dat milieuvorwaarden gebaseerd worden op de BBT en dat bij het opstellen ervan onder meer rekening gehouden wordt met de geldende milieukwaliteitsnormen. Het ontwerpdecreet bevat geen verdere uitwerking van de manier waarop milieukwaliteitsnormen moeten doorwerken naar milieuvorwaarden. Het regelt in het bijzonder niet hoe milieukwaliteitsnormen doorwerken naar de beslissing om al dan niet een vergunning te verlenen of naar de formulering van bijzondere milieuvorwaarden (zijnde de vergunningsvoorwaarden). Deze problematiek is belangrijk en moet dus duidelijk en degelijk uitgewerkt worden.

In de meeste gevallen is er geen eenduidige relatie tussen het bereiken van milieukwaliteitsnormen enerzijds en het al dan niet verstrengen van de milieuvorwaarden van een individuele installatie anderzijds. Vaak zijn ook andere maatregelen en instrumenten nodig (bijv. in het verkeer) of effectiever en efficiënter (bijv. sectorale milieuvorwaarden, productnormen, economische instrumenten,...) om de milieukwaliteitsnormen te realiseren.

Bij het vaststellen van milieuvorwaarden (m.i.v. bijzondere voorwaarden) is een combinatie nodig van een immissiegerichte benadering (milieuvorwaarden gaan uit van milieukwaliteitsnormen) en een technologiegerichte benadering (milieuvorwaarden gaat uit van de BBT). Een immissiegerichte benadering alleen of een technologiegerichte benadering alleen zijn beide onvoldoende als basis voor normstelling. In het ene geval omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met de kosten of de beschikbaarheid van de technologie; in het andere geval omdat de effecten op de milieukwaliteit buiten beschouwing blijven.

Verder moet bij het vaststellen of wijzigen van milieuvorwaarden ook rekening gehouden worden met andere aspecten, zoals de kosteneffectieve en billijke verdeling van de inspanningen tussen alle activiteiten die milieudruk veroorzaken inclusief niet-vergunningsplichtige activiteiten. Het gaat dus over de verdeling van de inspanningen tussen ingedeelde en niet-ingedeelde inrichtingen en activiteiten en over de verdeling van inspanningen tussen de verschillende bedrijfssectoren met ingedeelde inrichtingen en activiteiten.

Daarom is er behoefte aan een regeling die veel genuanceerder is dan een automatisme tussen een (dreigende) overschrijding van milieukwaliteits-

normen enerzijds en een weigering/verstrenging van een milieuvergunning anderzijds.

ABVV, ACLVB en ACV vullen dit standpunt aan als volgt: Op het moment van de inwerkingtreding van het ontwerpdecreet moet ook op dit punt beslissende vooruitgang geboekt zijn.

Onthouding bij hoofdstuk 4.1.2: Koen Cuypers, Landelijk Vlaanderen, Marc De Pauw, VVP en VVSG.

4.1.3 *Vervolledig de regeling inzake algemene en sectorale voorwaarden*

Voor de algemene en sectorale voorwaarden (waarnaar verwezen wordt in de memorie van toelichting bij het in het hiervoor besproken nieuw artikel 7.1.3. DABM) wordt er een rechtsgrond verschaft op grond van het in het DABM in te voeren artikel 7.4.1. tot en met 7.4.6.⁶³ Deze ontwerpbepalingen zouden dus fungeren als opvolger van het bepaalde in artikel 20 van het Milieuvvergunningendecreet.

[89] De Minaraad (dit standpunt wordt onderschreven door BBL, Marc De Pauw, Natuurpunt en VVP) wijst erop dat er, naast de bepalingen van nieuw artikel 7.4.1. tot en met 7.4.6. DABM, ook nog een **titel V in het DABM** bestaat – ingevoegd bij decreet van 6 februari 2004 maar nog niet in werking getreden – met betrekking tot algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden. Er is in het ontwerpdecreet omgevingsvergunning geen wijzigingsbepaling aangebracht ter afschaffing van deze titel V⁶⁴.

Het alternatief voor deze mogelijke afschaffing is dat er niet overgegaan wordt tot de introductie van artikelen 7.4.1. tot en met 7.4.6. in het DABM maar tot een aanpassing van Titel V van het DABM om deze in overeenstemming te brengen met de nu voorliggende hervorming van het vergunningensysteem. In dat geval moet er nog een bijkomende keuze gemaakt worden met betrekking tot de in titel V geïntroduceerde rechtsfiguur van de integrale voorwaarden.

De Minaraad beveelt dan ook aan om te kiezen tussen ofwel het behouden van Titel V, samen met het afslanken van het nu voorliggende titel VII, ofwel het afschaffen van titel V – waarbij men zich kan afvragen of titel VII dan niet integraal de plaats van titel V kan innemen. In geval voor de eer-

⁶³ Artikelen 163 tot en met 177 van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

⁶⁴ Of, correcter, vermits de bepaling en dus de titel nog niet in werking is getreden, moet het gaan om een wijzigingsbepaling tot opheffing van art. 10 van het decreet van 6 februari 2004 tot wijziging van het Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen voor het Milieubeleid [...] tot aanvulling ervan met een titel milieuvoorwaarden. Deze wijzigingsbepaling had moeten komen na art. 150 van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

ste optie gekozen wordt – behoud van titel V – moet in tweede orde gekozen worden voor het al of niet behoud van de integrale voorwaarden.

- [90] Afgezien van dit in hoofdzaak legistische keuzevraagstuk wijst de Minaraad ook op enkele elementen die nu in titel V vervat zijn en niet in titel VII terug te vinden zijn – elementen die aanknopingspunten kunnen vormen om de milieu-effectiviteit van het voorwaarden- en vergunningensysteem te verhogen.
- In het nieuw artikel 7.4.1. DABM wordt andermaal verwezen naar "*bepaalde vormen van hinder en risico's*" als zaak waartegen de voorwaarden bescherming moeten bieden. In artikel 5.1.2. wordt er bepaald dat het de bedoeling is dat deze algemene voorwaarden gericht zijn op het "*voorkomen en beperken van de **milieuverstoring***" of zelfs, in voorkomend geval, "*het ongedaan maken van de milieuverstoring*". In lijn met het voorgaande prefereert de Minaraad deze formulering boven de formulering inzake hinder of risico's.
 - De **overwegingselementen** die dienen te spelen bij het vaststellen van algemene of sectorale voorwaarden evenals de gronden waarop deze voorwaarden kunnen gediversifieerd worden, wijken af in de regeling van artikel 5.1.4. en 5.2.1. versus de ontwerpregeling van artikel 7.4.3., §2. Gemeenschappelijk – en positief – is dat in beide regelingen sprake is van milieukwaliteitsnormen als eerste afwegingsgrond. Beter is het alleszins om ook in de nieuwe regeling "milieuverstoring" te hanteren in plaats van "hinder en risico's".
 - In de voorliggende ontwerpregeling van Titel VII wordt er geen gewag gemaakt van het in artikel 5.1.5. ontwikkelde onderscheid tussen voorwaarden met het karakter van een **doelvoorschrift** versus voorwaarden met het karakter van een middelenvoorschrift, waarbij er een voorkeur wordt uitgedrukt voor het eerste. Vanuit de overweging dat doelvoorschriften een grotere prikkel kunnen inhouden tot innovatie – vermits men bij middelenvoorschriften per definitie meer gebonden is aan bestaande technologie – is de Minaraad voorstander van het verankeren van deze preferentie van doelvoorschriften.
 - In de voorliggende ontwerpregeling van Titel VII wordt er geen mogelijkheid voorzien voor inspraak via adviesverlening ten behoeve van strategische adviesraden, daar waar artikel 5.1.6., §2, elk **ontwerpbesluit** met het oog op **vaststelling of wijzigingen van milieuvorwaarden** aanmerkt als zijnde adviesvraagplichtig. De Minaraad is voorstander van een adviesvraagplicht, wat overigens aansluit bij de gangbare praktijk van de afgelopen jaren.
- [91] In artikel 5.1.7. wordt er bepaald dat nieuwe milieuvorwaarden, al of niet na een overgangstermijn, van toepassing zijn op **bestaande inrichtingen**

en activiteiten tenzij anders wordt bepaald. In het nieuw artikel 7.4.6. wordt *grosso modo* het omgekeerde ingevoerd: nieuwe voorwaarden zijn niet van toepassing op bestaande inrichtingen en activiteiten tenzij de Vlaamse Regering het anders bepaalt. De Minaraad is voorstander van de eerste mogelijkheid, wat overigens strookt met wat nu reeds het geval is.

Standpunt ABVV, ACLVB, ACV, Boerenbond, Unizo en Voka bij hoofdstuk 4.1.3: Deze organisaties verwijzen wat betreft hoofdstuk 4.1.3 naar het advies van de SERV over het ontwerpdecreet betreffende de omgevingsvergunning.

Onthouding bij hoofdstuk 4.1.3: Koen Cuypers, Landelijk Vlaanderen en VVSG.

4.1.4 *Vervolledig de zorgvuldigheidsplicht van de exploitant*

Het bepaalde in de nieuwe artikelen 7.4.8. en 7.4.9. DABM⁶⁵, betreffende de verplichtingen van de exploitant, is een min of meer letterlijke transpositie van het bepaalde in artikel 22 van het Milieuvergunningendecreet. De exploitant moet er met name voor zorgen de gestelde (algemene, sectorale, bijzondere) milieuvoorwaarden na te leven en moet bovendien altijd de nodige maatregelen nemen "om schade, hinder, incidenten of ongevallen" te voorkomen. Ingeval deze incidenten of ongevallen zich toch voordoen, moet de exploitant al het nodige doen om de gevolgen hiervan te beperken en om verdere incidenten te voorkomen.

- [92] Het is in verband met de zorgplicht van de exploitant niet duidelijk wat er gebeurd is met de thans geldende bepaling uit het Milieuvergunningendecreet, met name "de vergunningen verleend op grond van dit decreet, doen geen afbreuk aan de **rechten van derden**"⁶⁶ – een bepaling waarin in principe ook het recht vervat zit van derden op de zorgvuldigheid die de zgn. goede huisvader hoort na te streven in het kader van het burgerrechtelijk aansprakelijkheidsrecht. Of is deze zorgvuldigheidsnorm vanzelf ook vervat in het bepaalde van het geciteerde nieuw artikel 7.4.8., §2, DABM? De Minaraad pleit ervoor om dit te onderzoeken en zo nodig een equivalente bepaling in te voeren.
- [93] Een groot deel van de zorgvuldigheidsverplichtingen van de exploitant wordt geregeld in de bestaande titel III van het DABM betreffende de **bedrijfsinterne milieuzorg**. In deze titel worden er, met de wijzigingsbepalingen van het voorliggende ontwerpdecreet, omzeggens geen fundamentele wijzigingen aangebracht. Niettemin heeft deze titel een groot belang

⁶⁵ Resp. op grond van artikelen 176 en 177 van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

⁶⁶ Milieuvergunningendecreet, art. 8. Zie evenwel ook artikel 69, §1, van het ontwerpdecreet.

wat betreft de praktische kant van zorgvuldigheidsverplichtingen. De Minaraad wenst in dit verband op het volgende te wijzen.

- De Minaraad staat achter het wijzigingsvoorstel dat ertoe strekt dat de milieucoördinator hoort mee te werken aan de uitvoering van de periodieke evaluaties van het nieuw artikel 7.4.10 DABM⁶⁷.
- Ter ondersteuning van deze periodieke evaluaties beveelt de Minaraad aan om de gegevens die verworven worden op grond van artikel 3.4.1., 3.4.2. en 3.4.3. DABM centraal te doen stockeren in één databank, of anders om de bewaartermijn van vijf jaar bijstelbaar te maken in functie van de duur van de evaluatiecyclus.

[94] Artikel 3.7.1. DABM, betreffende de meldings- en waarschuwingsplicht (in geval van accidentele emissies en storingen), bevat een vergelijkbare bepaling als deze van nieuw artikel 7.4.8., §2, met name de plicht om "de gevolgen voor mens en milieu zoveel mogelijk te beperken". Deze doublure kan geschrapt worden.

4.2 Milieueffectrapportage

De Vlaamse Regering keurde eerder al tot twee maal toe het ontwerp van decreet tot invoering van het integratiespoor van de milieueffectenrapportage (m.e.r.) in de vergunningsprocedures goed. Dit integratiespoor werd de laatste maanden *on hold* gezet in afwachting van de omgevingsvergunning. De integratie van het ontwerpdecreet tot invoering van het integratiespoor voor de m.e.r. en de veiligheidsrapportage werd echter nog niet opgenomen in voorliggend ontwerpdecreet. De RIA (p. 74) vermeldt wel dat de Vlaamse Regering kiest voor een **verplicht integratiespoortraject** waarbij de procedures inzake milieueffectrapportage en omgevingsveiligheidsrapportage geïntegreerd worden in de omgevingsvergunningsprocedure.

4.2.1 Integreer de milieueffectrapportage in de vergunningsprocedure

[95] De grootste tijdswinst kan volgens de Minaraad worden gerealiseerd in het voortraject aangezien er hier verschillende onderzoeken lopen. Ook uit de RIA blijkt dat een verplicht integratiespoortraject de duurtijd voor het bekomen van de vereiste vergunningen drastisch kan inkorten. Bovendien is de Raad van mening dat het integratiespoor kan zorgen voor een betere doorwerking van de bevindingen van het MER in de vergunningsvoorwaarden. De Raad vraagt dan ook dat bij de **tweede principiële goedkeuring** van het ontwerpdecreet het integratiespoor van de m.e.r. in de vergunningsprocedure alsnog wordt meegenomen in het omgevingsvergunningdecreet.

⁶⁷ Artikel 130, 2° van het ontwerpdecreet omgevingsvergunning.

- [96] Op 24 mei 2013 keurde de Vlaamse Regering het ontwerpdecreet betreffende complexe projecten een eerste keer goed. Hierin kiest de Vlaamse Regering ervoor om titel IV van het DABM "Milieueffectrapportage" terzijde te schuiven en om de plan-MER-richtlijn en de project-MER-richtlijn rechtstreeks te implementeren via dit decreet, wat betreft dat type projecten.

4.2.2 *Behoud de mogelijkheid van een sequentieel traject voor complexe projecten*

- [97] De Vlaamse Regering kiest voor een verplicht (in plaats van een facultatief⁶⁸) integratiespoorproject. In hun gezamenlijk advies van 1 juni 2011 over de invoeging van het integratiespoor project-m.e.r. en veiligheidsrapportage in de milieu- en stedenbouwkundige vergunning, vragen SERV en Minaraad om de mogelijkheid van een **sequentieel traject** te behouden. Voor open ruimte project-MER's (die worden opgemaakt voor complexe infrastructuurprojecten met belangrijke ruimtelijke implicaties) of investeringsprojecten in de meest ruime zin leiden vroege inspraakprocedures doorgaans tot een meer actieve participatie dan voor industriële project-MER's waardoor het risico dat het project-MER alsnog zou afgekeurd worden voor dergelijke projecten groter is dan voor industriële project-MER's. In deze gevallen moet de initiatiefnemer volgens de Raad dan ook de keuze hebben tussen een langere procedure met meer zekerheid en een kortere procedure met het risico dat het project-MER alsnog wordt afgekeurd tijdens de vergunningsprocedure.

4.3 Handhaving

In lijn met de conceptnota maakt de regeling van een gecoördineerde handhaving van het omgevingsvergunningsdecreet geen deel uit van voorliggend proceduredecreet. De RIA (p. 98) verduidelijkt dat de regeling inzake de handhaving van het Omgevingsvergunningsdecreet opgenomen wordt in een afzonderlijk wijzigingsdecreet dat het DABM en de VCRO wijzigt⁶⁹. In afwachting van deze regeling kan het huidige handhavingssysteem zoals opgenomen in titel XVI DABM (voor de milieuhandhaving) en in titel VI van de VCRO (voor de handhaving van het ruimtelijke ordeningsrecht) verder functioneren. Het addendum bij de conceptnota omgevingsvergunning (p. 13) stelt dat de bestuurlijke handhaving zoals uitgewerkt in het DABM maximaal zal worden opgenomen in de VCRO als aanvulling bij de bestaande (en momenteel dominante) gerechtelijke handhaving.

⁶⁸ Een facultatief integratiespoortraject wordt niet weerhouden omdat dit tot onduidelijkheid en verwarring zou leiden voor alle betrokken actoren. In dit geval zou het voor het publiek immers niet steeds duidelijk zijn wanneer in het openbaar onderzoek een ontwerp-MER of een ontwerp-OVR bij de vergunningsaanvraag wordt gevoegd dan wel een reeds goedgekeurd rapport (RIA, p. 76).

⁶⁹ Aangezien de bepalingen inzake handhaving veeleer materiële dan procedurele rechtsregels zijn, acht de Vlaamse regering het niet wenselijk om de nieuwe regels inzake handhaving op te nemen in het Omgevingsvergunningsdecreet (RIA, p. 100).

Ook de nota aan de Vlaamse Regering stelt dat er in de ruimtelijke ordening een pijler bestuurlijke handhaving zal worden uitgewerkt. Meer concrete informatie is op dit moment niet beschikbaar.

4.3.1 *Maak snel werk van een gecoördineerde handhaving*

- [98] Meer duidelijkheid over de vormgeving van het versterkt en gecoördineerd handhavingsbeleid is volgens de Raad een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning.
- [99] Een permanente vergunning in combinatie met een systeem van periodieke evaluaties, vereist een versterkte monitoring van de afgeleverde vergunningen. Dit impliceert dat de rol van toezichthouders voor een deel verandert en belangrijker zou worden⁷⁰. Gegeven de capaciteitsproblemen die zich voordoen op het vlak van de gemeentelijke milieuhandhaving, en waarnaar de Minaraad reeds herhaaldelijk verwees, zowel elders in dit advies als in eerdere adviezen over het milieuhandhavingsbeleid, vindt de Raad het doortrekken van de **bevoegdheidsverdeling** van vergunningen naar handhaving (wat neerkomt op een grotere bevoegdheid op gemeentelijk vlak) op dit moment niet aangewezen.

4.3.2 *Versterk de bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening*

- [100] Wat het **instrumentarium** betreft, verwijst de Minaraad naar een aantal positieve gevolgen die de uitbouw van een bestuurlijk spoor in de milieuhandhaving in de praktijk reeds heeft gehad. Zo blijkt uit de milieuhandhavingsrapporten⁷¹ van de VHRM onder meer dat de parketten in steeds toenemende mate gebruik maken van de mogelijkheid die het Milieuhandhavingsdecreet biedt om zaken die de parketten niet strafrechtelijk behandelen te seponeren met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete. Aangezien deze zaken voor de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet doorgaans werden geseponneerd omwille van opportuniteitsredenen, wijst dit op de positieve impact van het Milieuhandhavingsdecreet in het licht van de doelstelling om elk milieumisrijf op gepaste wijze te behandelen.

⁷⁰ Ter zake kan ook verwezen worden naar artikel 75 van het ontwerpdecreet; dat geeft de toezichthouders in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet de mogelijkheid om een verzoek te richten aan de vergunningverlenende overheid tot bijstelling van de in de omgevingsvergunning opgelegde milieuvoorwaarden.

⁷¹ VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2011, p. 154-155:
<http://www.vhrm.be/documenten/milieuhandhavingsrapport/1mhr2011-de-lr-digitaal.pdf>.

4.4 Overgangsregeling

De in artikel 346 van het ontwerpdecreet voorziene **overgangsregeling** stelt dat milieuvergunningen die vanaf 10 september 2002 zijn verleend voor 20 jaar geacht worden te zijn verleend voor onbepaalde duur, als voldaan is aan volgende cumulatieve voorwaarden:

- De vergunninghouder of exploitant deelt tussen de 4 en 3 jaar voor het verstrijken van de vergunningstermijn aan de bevoegde overheid mee dat hij gebruik wil maken van deze regeling.
- Het betrokken publiek of een adviesinstantie dient geen gemotiveerd bezwaar in tijdens het openbaar onderzoek respectievelijk tijdens een termijn van 30 dagen na de mededeling van de omzetting.
- De voor de exploitatie noodzakelijke stedenbouwkundige handelingen zijn hoofdzakelijk vergund.

De datum van 10 september 2002 is de datum waarop de regeling inzake de passende beoordeling in werking is getreden.

[101] Een aantal elementen van de voorgestelde overgangsregeling geven aanleiding tot rechtsonzekerheid en discussie en zijn vanuit milieutechnisch oogpunt een stap achteruit. De Minaraad (dit standpunt wordt onderschreven door ABVV, ACLVB, ACV, BBL, Natuurpunt en VVSG⁷²) onderschrijft de in het ontwerpdecreet voorziene overgangsregeling daarom niet. De invoering van een omgevingsvergunning is in de eerste plaats overigens bedoeld om toekomstige vergunningsprocedures vlotter te laten verlopen en staat in principe los van het omzetten van reeds lopende milieuvergunningen naar permanente vergunningen. De omgevingsvergunning kan volgens de Minaraad dan ook gewoon worden ingevoerd zonder op dit moment een beslissing te nemen inzake het omzetten van reeds verleende milieuvergunningen naar permanente omgevingsvergunningen.

4.4.1 Houd rekening met de rol die de eindigheid van de huidige vergunning heeft

[102] De overgangsregeling die het ontwerpdecreet voorziet, hoewel een verbetering ten opzichte van de eerder voorgestelde automatische omzetting van Vlaremsvergunningen die zijn verleend in de periode van vijf jaar voor de invoering van de omgevingsvergunning, is volgens de Minaraad niet zonder **problemen**, ook al werd de vergunning in kwestie conform de tot dusverre geldende wetgeving verleend.

⁷² VVSG onthoudt zich bij hoofdstuk 4.4.2. "Zorg voor een juridisch sluitende overgangsregeling en een evenwaardige Natura 2000 toets".

- [103] De vergunningverlenende overheid heeft tot nog toe de beslissing over een vergunningsaanvraag immers genomen vanuit het idee dat deze slechts voor een bepaalde termijn geldig zou zijn. Als de vergunningverlenende overheid had geweten dat een afgeleverde vergunning een permanent karakter zou hebben, had ze misschien een andere afweging gedaan en een andere beslissing genomen, door bijv. strengere voorwaarden op te leggen of duur van de vergunning te beperken in de tijd (als dit mogelijk is). Opnieuw verwijzend naar het feit dat de vergunningverlenende overheid het voorwerp en de duur van een verleende vergunning in de nieuwe regeling zelf niet meer zal kunnen wijzigen, houdt de voorgestelde overgangsregeling volgens de Minaraad te weinig rekening met de **rol die de eindigheid** van de vergunning momenteel lijkt te spelen in sommige milieuvergunningsprocedures. In combinatie met de voortschrijdende wetenschappelijke inzichten maakt dit dat het toepassen van de destijds geldende wetgeving niet noodzakelijk betekent dat het voor onbepaalde tijd verderzetten van de exploitatie verenigbaar is met de milieudoelstellingen.
- [104] De omzetting van een vergunning voor bepaalde duur naar onbepaalde duur kan, op basis van de hoger vermelde drie voorwaarden, in principe wel tegengehouden worden, maar de **bewijslast** hiervoor ligt volledig bij het betrokken publiek of de adviesinstantie, niet meer bij de vergunninghouder.

4.4.2 *Zorg voor een juridisch sluitende overgangsregeling en een evenwaardige Natura 2000 toets*

- [105] Een aantal elementen van de voorgestelde overgangsregeling en de manier waarop milieuvergunningen die zijn verleend vanaf 10 september 2002 kunnen worden omgezet in vergunningen van onbepaalde duur, zijn vanuit milieutechnisch oogpunt een stap achteruit, én geven aanleiding tot rechtsonzekerheid en discussie. De Vlaamse Regering geeft in de RIA⁷³ overigens zelf aan dat er onduidelijkheid bestaat over wanneer een stedenbouwkundige handeling “hoofdzakelijk vergund” is.
- [106] De overgangsregeling moet worden gelezen in samenhang met het afschaffen van de MER-plicht en van de plicht tot het uitvoeren van een passende beoordeling bij hervergunning en, in beginsel, bij de omzetting van reeds lopende milieuvergunningen naar permanente vergunningen.

Artikels 139 en 202 van het ontwerpdecreet bepalen dat er bij een loutere hervergunning en, in beginsel bij een omzetting, geen project-m.e.r.-screeningsnota / project-MER moet worden opgemaakt en geen **passende beoordeling** moet worden uitge-

⁷³ RIA, p. 62.

voerd tenzij deze loutere hervergunning of omzetting betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu vereisen. Dit is een verandering ten opzichte van de huidige situatie. Vandaag bepalen immers zowel de MER-regelgeving als het Natuurdecreet dat bij een hervergunning een passende beoordeling en een MER nodig zijn (in zoverre de regelgeving dit vereist), ongeacht of er al dan niet fysieke ingrepen in het leefmilieu plaatsvinden.

- [107] De omgevingsvergunning moet leiden tot kwalitatief betere beslissingen en vergunningen. Bij hervergunning en omzetting beperkt het ontwerpdecreet de huidige toepassing van het instrument passende beoordeling. Gelet op de problematische staat van instandhouding van het Natura 2000 netwerk in Vlaanderen, vraagt de Minaraad om de huidige toepassing minstens te behouden. De **vrijstelling** van het uitvoeren van een **passende beoordeling**, zowel bij hervergunning als bij omzetting, zijn volgens de Minaraad mogelijk ook vanuit juridisch oogpunt problematisch. Sinds de aflevering van de initiële milieuvergunning zijn de omstandigheden en technieken mogelijk dermate veranderd dat de omgevingskwaliteit opnieuw geëvalueerd moet worden volgens de huidig geldende kwaliteitsnormen en de inplanting opnieuw getoetst moet worden aan alle geldende (eventuele nieuwe) regelgeving.

Specifiek voor **hervergunning**, wijst de Minaraad op de rechtsleer die, in verband met dergelijke gevallen, benadrukt dat de uitvoering van de passende beoordeling nodig is teneinde aan de vergunningverlenende overheid de mogelijkheid te geven om te beoordelen of de bestaande en totale milieubelasting van de betrokken activiteit aanvaardbaar is in het licht van instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken gebied. In de parlementaire voorbereiding bij het m.e.r.-decreet (2002) staat dan ook terecht dat de hervergunningsprocedure daartoe het uitgelezen moment is. Uit de praktijk blijkt immers dat een juridische verplichting om een passende beoordeling op te stellen niet noodzakelijk betekent dat er ook effectief een passende beoordeling werd uitgevoerd. Enkel indien er een passende beoordeling werd uitgevoerd, kan de overheid de zekerheid hebben verkregen dat er geen significante effecten op speciale beschermingszones te verwachten zijn.

Specifiek voor **omzettingen**, wijst de Minaraad op het feit dat de praktijk tot opmaak van passende beoordelingen stelselmatig is gegroeid. Niet alleen werden de eerste jaren na 2002 nauwelijks passende beoordelingen opgemaakt, ook is er een aanzienlijk verschil in kwaliteit.

Tot slot merkt de Raad op dat de arresten van het Europees Hof van Justitie waaruit de Vlaamse regering citeert, betrekking hebben op de situatie waarbij de exploitatie vergund werd voor de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn. Vanuit de systematiek van de Habitatrichtlijn betekent de permanente vergunning, noch de hernieuwing van de vergunning zonder pas-

sende beoordeling, niet dat deze bestaande exploitaties volledig zouden ontsnappen aan een beoordelingskader. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten immers nog steeds om, wanneer bepaalde activiteiten een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats of een (significante) verstoring van de soorten waarvoor dat gebied werd aangewezen zouden veroorzaken, hieraan een einde te maken hetzij door de stopzetting van de activiteit hetzij door het nemen van verzachtende maatregelen. Deze verplichting speelt ook bij de exploitatie van inrichtingen. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn heeft het immers niet over ingrepen die kunnen worden gekwalificeerd als "project". Het Hof van Justitie stelde overigens dat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn de lidstaten verplicht tot het controleren of bestaande vergunde activiteiten schadelijke gevolgen hebben voor speciale beschermingszones⁷⁴. Het is bijgevolg noodzakelijk het regelgevend mogelijk te maken dat op basis van de wetenschappelijke monitoring van de instandhoudingsdoelstellingen de omgevingsvergunning via het evaluatiestelsel kan worden bijgestuurd.

De Raad vraagt daarom om de overgangsregeling opnieuw te beoordelen in functie van de conformiteit met het Europees kader.

Standpunt Boerenbond, Unizo en Voka bij hoofdstuk 4.4:

[108] Deze organisaties formuleren een minderheidsstandpunt m.b.t. de **afschaffing van de m.e.r.-plicht en de passende beoordelingsplicht** in loutere hervergunningsprocedures.

Deze organisaties stellen vast dat de wijzigingen m.b.t. de project-MER en m.b.t. de passende beoordeling ertoe leiden dat een project-m.e.r.-screeningsnota, project-MER of passende beoordeling niet langer noodzakelijk zijn wanneer het vergunningsplichtige project niet gepaard gaat met werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen. Deze wijzigingen zijn gebaseerd op rechtspraak van het Hof van Justitie⁷⁵ waarbij een vernieuwing van een vergunning zonder dat er sprake is van wijzigingen die de materiële toestand van de plaats veranderen buiten de reikwijdte van het begrip "project" vallen. Vermits voor de interpretatie van het begrip "project" in het kader van de Habitatrichtlijn steeds wordt doorverwezen naar de MER-richtlijn, werkt deze interpretatie ook door in de

⁷⁴ H. Schoukens, "De recente rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot de Habitatrichtlijn: enkele nuttige lessen voor de toepassing van Natura 2000 in Vlaanderen", *TMR* 2011, punt 13 op p. 518-519.

⁷⁵ HvJ 28 februari 2008, C-2/07, Abraham e.a., HvJ 17 maart 2011, C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest; H. Schoukens, "De recente rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot de Habitatrichtlijn: enkele nuttige lessen voor de toepassing van Natura 2000 in Vlaanderen", *TMR* 2011, 513-514.

passende beoordeling⁷⁶. Loutere hervergunningen die niet gepaard gaan met materiële wijzigingen vallen Europeesrechtelijk niet onder het begrip "project" waardoor noch een milieueffectrapportage, noch een passende beoordeling noodzakelijk zijn.

Deze organisaties vinden het positief dat Vlaanderen het toepassingsgebied van de project-MER regelgeving en de passende beoordeling afstemt op wat Europeesrechtelijk verplicht is en dus projecten die vanuit Europeesrechtelijk standpunt niet onderworpen moeten worden aan een milieueffectrapportage of passende beoordeling nu ook in Vlaanderen niet langer onderworpen worden aan deze kostelijke en tijdrovende procedures. Deze aanpassingen dragen bij tot de creatie van een gelijk speelveld voor de ondernemingen in de lidstaten van de Europese Unie.

In artikel 346 van het ontwerpdecreet wordt een **overgangsregeling** voorzien waardoor vergunningen die verleend werden vanaf 10 september 2002 werden verleend, indien voldaan wordt aan drie cumulatieve voorwaarden, geacht worden te zijn verleend voor onbepaalde duur.

Deze organisaties ondersteunen de uitgewerkte omzettingsregeling die toelaat dat bedrijven die beschikken over een recent verleende milieuvergunning via een vereenvoudigde procedure de overstap kunnen maken naar de omgevingsvergunning. Deze organisaties benadrukken dat het gaat om omzettingen die niet gepaard gaan met materiële wijzigingen en dus Europeesrechtelijk niet onderworpen moeten worden aan de milieueffectrapportageverplichting of aan de passende beoordelingsplicht.

Door deze overgangsregeling kunnen een aantal doelstellingen van het ontwerpdecreet, zoals de vermindering van de administratieve lasten en kosten, snel ingang vinden. Hierdoor wordt een gelijk speelveld voor de ondernemingen in de Europese Unie versneld gecreëerd.

Standpunt Marc De Pauw en VVP bij hoofdstuk 4.4:

- [109] Mocht de permanente vergunning een feit worden, dan zal het nog een tijd duren voordat alle bestaande milieuvergunningen omgezet zijn naar een permanente vergunning. Enkel de vergunningen verleend voor 20 jaar vanaf 10 september 2002, waarbij de stedenbouwkundige handelingen nodig voor de exploitatie hoofdzakelijk vergund zijn, zullen automatisch worden omgezet naar een permanente vergunning, tenzij omwonenden of adviesinstanties bezwaar hebben (cfr. overgangsbepalingen).

⁷⁶ H. Schoukens, "De recente rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot de Habitatrichtlijn: enkele nuttige lessen voor de toepassing van Natura 2000 in Vlaanderen", *TMR* 2011, 514.

Deze organisaties en raadsleden zijn niet akkoord met het feit dat de vergunningverlenende overheid **enkel akte kan nemen** van de vraag van een klasse 1-inrichting tot automatische omzetting van de vergunning naar een permanente vergunning waarbij er bovendien geen administratief beroep kan worden ingediend. Louter akte nemen is geen instrument om te evalueren en te beslissen. Een aktename door een vergunningverlener wordt gezien als een positief signaal, als een signaal dat aan alle voorwaarden is voldaan; ook al houdt een aktename in dit geval geen beoordeling in en mag/kan de overheid niet oordelen. Wat als de vergunningverlener weet dat er bijvoorbeeld geen bouwvergunningen aangevraagd of verleend zijn en dus niet voldaan is aan de voorwaarde "hoofdzakelijk vergund"? Toch moet de vergunningverlener in dit geval akte nemen. De vergunningverlenende overheid zou minstens instrumenten moeten krijgen om te evalueren en te beslissen bij het permanent maken van een vergunning. Deze organisaties en raadsleden steunen de in het ontwerpdecreet voorziene overgangsregeling enkel op voorwaarde dat deze instrumenten voorzien worden.

Onthouding bij hoofdstuk 4.4: Koen Cuypers en Landelijk Vlaanderen.

Algemene conclusie

[110] Zie algemene beoordeling onder 2.2.

Appreciatie dossiers	NVT
Status advies	Diverse standpunten zijn opgenomen in het advies.
Onthoudingen	Diverse onthoudingen zijn verwerking in het advies.
