



Gezamenlijk advies

het voorontwerpbesluit omgevingsvergunning

Voorontwerp van besluit betreffende de omgevingsvergunning

Datum van goedkeuring Minaraad **5 februari 2015**

Datum van goedkeuring SALV **6 februari 2015**

Volgnummer **2015 | 003**

Coördinator + e-mailadres **Sandra Sliwa, sandra.sliwa@minaraad.be**

Co-auteur + e-mailadres **Kris Van Nieuwenhove,
kris.vannieuwenhove@lv.vlaanderen.be**

Inhoud

Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	6
Dossierbeschrijving	7
Aanbevelingen	9
1 Beoordelingskader.....	9
2 Het evaluatiesysteem	11
2.1 Doorwerking van BBT en plannen en programma's	12
2.2 Evaluatieprogramma's.....	15
2.2.1 Algemeen	16
2.2.2 Programmering op basis van nieuwe of herziene BBT	18
2.2.3 Programmering op basis van plannen en programma's	18
2.2.4 Coördinatie en ondersteuning van de gemeentelijke evaluatieprogramma's	20
2.3 Betrokkenheid van werknemers	22
2.4 Het opvragen van bijkomende informatie bij de exploitant	24
2.5 Openbaarheid van de rapportage over de evaluaties	24
3 De omzetting van een milieuvergunning naar een permanente vergunning	26
4 Relatie met de milieueffectrapportage.....	29
4.1 Het afschaffen van de m.e.r.-plicht bij hervergunning	29
4.2 De integratie van de m.e.r. in de vergunningsprocedure	30
5 Digitalisering	31
6 Overige opmerkingen	34
7 Onduidelijkheden.....	35
8 Beleidsevaluatie	36

Krachtlijnen

In hun adviezen van juni 2013 over het voorontwerpdecreet bevestigden de Raden hun **principiële steun** voor de invoering van een geïntegreerde omgevingsvergunning. Tegelijk wezen de Raden er in hun adviezen op dat een definitieve en volwaardige beoordeling van het voorgestelde vergunningensysteem pas mogelijk is als ook (het geheel van) de uitvoerende bepalingen gekend zijn en nadat er meer duidelijkheid is over een aantal niet-juridische randvoorwaarden. In september 2014 gaven de Raden reeds een advies over een eerste voorontwerp van uitvoeringsbesluit. Met voorliggend voorontwerpbesluit hebben de Raden voor de eerste keer zicht op het geheel van de uitvoerende bepalingen. De Raden beoordelen voorliggend voorontwerp dan ook op basis van de vraag of er beslissende vooruitgang is geboekt op het vlak van een aantal juridische, bestuurskundige en maatschappelijke waarborgen en randvoorwaarden opdat de potentiële voordelen van een permanente omgevingsvergunning ook effectief worden gerealiseerd. De klemtoon in dit advies ligt op de nieuwe bepalingen ten opzichte van de vorige versie van het voorontwerpbesluit.

De doorvertaling van BBT en door de Vlaamse Regering vastgestelde plannen en programma's ter bescherming van de mens en het milieu in de omgevingsvergunning moet volgens de Raden gebeuren aan de hand van een **cascade** waarbij eerst wordt gekeken welke onderdelen van de BBT vertaald kunnen worden in algemene of sectorale voorwaarden of in Vlare III vooraleer de specifieke evaluaties, gericht op het evalueren en eventueel bijstellen van de bijzondere voorwaarden, aangevat worden. De **meerjarenprogramma's** moeten 1) een sluitend evaluatiesysteem garanderen, waarbij voor de onderdelen van BBT en versterkte milieunormen die geen doorwerking kregen via de algemene of sectorale voorwaarden beoordeeld wordt of deze eventueel doorwerking behoeven via de bijzondere voorwaarden (het sluiten van de cascade) en 2) er voor zorgen dat de specifieke evaluaties op een gecoördineerde en goed geplande manier gebeuren. Meerjarenprogramma's hebben met andere woorden slechts betrekking op het einde van de cascade.

In dat verband moeten er volgens de Raden werk gemaakt worden van verdere **visievorming** rond de opmaak van de meerjarenprogramma's. De Raden zijn graag bereid om hierover verder na te denken en wensen alleszins de ontwikkelingen ter zake nauw op te volgen.

Een goede **communicatie en duiding** voor de betrokken GPBV-inrichtingen, waarbij duidelijk wordt aangegeven welke onderdelen van BBT doorwerken via de algemene en sectorale voorwaarden en welke onderdelen doorwerking kunnen krijgen via de bijzondere voorwaarden in het kader van een evaluatie, zal van kapitaal belang zijn. Dit geldt zeker in het

geval van bedrijven waar de nieuwe BBT niet terechtkomen bij een milieu-coördinator maar rechtstreeks bij de bedrijfsleider.

De **vertaling van plannen en programma's** naar de evaluatie van individuele inrichtingen en activiteiten zal de nodige aandacht vergen. Enerzijds moet de evaluerende overheid volgens de Raden de mogelijkheid krijgen om de volledige (relevante) beleidscontext in ogenschouw te nemen bij de opmaak van de evaluatieplannen. Anderzijds is het hierbij wel essentieel dat de meerjarenprogramma's voorspelbaarheid verschaffen. Er zal dus een vertaalslag gemaakt moeten worden waarbij duidelijk wordt bepaald welke bepalingen van welk soort plannen en programma's concreet aanleiding kunnen geven tot een specifieke evaluatie.

Het voorontwerpbesluit geeft **de gemeenten** een zeer grote mate van autonomie bij het opstellen van hun meerjarenprogramma. De Vlaamse overheid heeft hier volgens de Raden in verschillende opzichten een belangrijke verantwoordelijkheid. De Vlaamse overheid zou haar expertise inzake planmatig evalueren moeten aanwenden om de gemeenten te ondersteunen bij het *plannen* van de evaluaties. Voor het *uitvoeren* van de evaluaties, zien de Raden ook een belangrijke rol voor de provincies.

De Raden vragen dat het voorontwerp wordt nagekeken en aangevuld zodat **werknemers** effectief geïnformeerd worden over de vergunningverlening, de evaluaties en de bijstelling van de omgevingsvergunning zodat bestaande rechten behouden blijven.

BBL en Natuurpunt zijn van mening dat de **omzettingsregeling** in het decreet en voorontwerpbesluit wel degelijk een achteruitgang van het huidige beschermingsniveau betekent. ABS, Boerenbond, Groene Kring, Unizo, VAC en Voka ondersteunen de uitgewerkte omzettingsregeling die toelaat dat bedrijven die beschikken over een recent verleende milieuvergunning via een meldingsprocedure de overstap kunnen maken naar de omgevingsvergunning.

De controverse die de afschaffing van de **m.e.r.-plicht** bij hervergunning opwekt, is volgens de Raden voor een groot deel het gevolg van een aantal problemen met de huidige m.e.r.-praktijk. Er moet volgens de Raden dan ook eerst en vooral een evaluatie van de huidige m.e.r.-praktijk plaatsvinden. Opdat de nieuwe regeling, waarbij de m.e.r. geïntegreerd wordt in de vergunningsprocedure, het beoogde doel bereikt, is volgens de Raden een responsabilisering van de betrokkenen (namelijk van de initiatiefnemer en van de MER-deskundige) vereist, alsook een nieuwe rol en werkwijze voor de administratie.

De Raden vragen om gebruik te maken van het momentum dat de invoering van de omgevingsvergunning biedt om werk te maken van de invoering van een gebruiksvriendelijke **digitale procedure**, een cruciale suc-

cesfactor voor de uitvoering van de omgevingsvergunning. Een inwerking-treding zonder de mogelijkheid van een digitale aanvraag/indiening, leidt niet alleen tot een verhoogde werklust voor de vergunningverlenende overheid maar wellicht ook tot een aantal concrete technische problemen. Een belangrijke voorwaarde is dan ook dat het omgevingsloket functioneert vanaf dag één.

Ten slotte, formuleren de Raden een aantal aandachtspunten voor de decretaal bepaalde **evaluatie** van het decreet omgevingsvergunning.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	22 december 2014
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege, minister van Omgeving, Natuur en Landbouw
Rechtsgrond van de adviesvraag	Artikel 11.2.1., § 1, 6° DABM
Adviestermijn	6 februari 2015
Samenwerking	SALV
Overlegcommissie	Werkcommissie strategie en governance
Vergaderingen: soort + datum	Toelichting kabinet t.b.v. adviesraden: 6 januari 2015; werkcommissie strategie en governance: 8 januari, 15 januari, 19 januari, 26 januari 2015, 29 januari 2015

- [1] Op 19 december 2014 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van besluit tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning goed. De Mineraad ontving de adviesvraag op 22 december 2014, de SALV ontving de adviesvraag op 23 december 2014 met de vraag om het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen. Op 6 januari 2015 heeft het kabinet Schauvliege een toelichting gegeven bij voorliggend voorontwerp van besluit ten behoeve van de advisering door de strategische adviesraden. Op deze bijeenkomst werd de adviestertermijn verlengd tot 6 februari 2015.

Dossierbeschrijving

[2] Op 25 april 2014 werd het decreet betreffende de omgevingsvergunning bekrachtigd en afgekondigd door de Vlaamse Regering. Dit decreet voorziet in de integratie van de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning in één omgevingsvergunning. Het betreft een procedureel kader-decreet waarin overwegend procedurele aspecten verankerd worden. Dat betekent concreet dat de beoordelingscriteria die gehanteerd worden bij het beoordelen van een omgevingsvergunning vervat blijven in de sector-wetgeving.

[3] Op 23 mei 2014 gaf de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan een eerste voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning; dit onder voorbehoud van een technisch nazicht. Op 6 juni 2014 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het aangepaste voorontwerp van besluit. De procedure voor de vergunningsaanvraag nam het grootste deel van dit uitvoeringsbesluit in beslag. Verder werden in dit eerste uitvoeringsbesluit volgende onderdelen geregeld: de inleidende bepalingen, het vooroverleg en de projectvergadering, het bijstellen van de omgevingsvergunning, de schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning, de melding, de omgevingsambtenaren en de digitalisering.

Minaraad, SALV, SARO en SERV brachten hierover een gezamenlijk advies uit in september 2014¹.

[4] Op 19 december 2014 gaf de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan voorliggend voorontwerp van besluit. Met voorliggend voorontwerp hebben de Raden voor de eerste keer zicht op het geheel van de uitvoerende bepalingen. Voorliggend voorontwerp bevat een aantal **nieuwe bepalingen** ten opzichte van het eerste ontwerpbesluit, die volgens de Raden bepalend zijn voor de impact die het nieuwe systeem in de praktijk zal hebben:

- Het voorontwerp geeft uitvoering aan de nieuwe **titel V van het DABM**, waarin onder meer de definities en inhoudelijke doelstelling (voor wat betreft het exploiteren van ingedeelde inrichtingen en activiteiten) van het decreet omgevingsvergunning (hoofdstuk 1), de algemene beginselen inzake vergunnings- en meldingsplicht (hoofdstuk 2), de beoordelingscriteria voor het verlenen of weigeren van een

¹ Minaraad: Advies 2014-032, goedgekeurd op 25 september 2014; SALV: Advies 2014-021, goedgekeurd op 26 september 2014.

vergunning (hoofdstuk 3) en **de milieuvoorwaarden en evaluaties** (hoofdstuk 4) worden geregeld;

- Operationaliseert de **omzettingsregeling** voor milieuvergunningen van bepaalde duur naar omgevingsvergunningen van onbepaalde duur;
- Bevat de indelingslijst. In combinatie met de gesloten lijsten² hebben de Raden op die manier voor de eerste keer uitsluitend over de **definitieve bevoegdheidsverdeling**.
- Verder worden in voorliggend voorontwerp ook wijzigingen aangebracht aan hoofdstukken die reeds vervat waren in het eerste voorontwerpbesluit, zo wordt onder meer de procedure voor het bijstellen van de omgevingsvergunning, die op zich reeds vervat zat in het eerste uitvoeringsbesluit, grondig aangevuld.

[5] Gelet op de omvang van de wijzigingen ten opzichte van het eerste voorontwerpbesluit, wordt nu het integrale voorontwerpbesluit voor advies voorgelegd aan de strategische adviesraden, dus inclusief de onderdelen die reeds werden uitgewerkt in het eerste voorontwerpbesluit.

² Die het voorwerp zijn van een aparte beslissing van de Vlaamse Regering die evenwel geen deel uitmaakt van deze adviesvraag.

Aanbevelingen

1 Beoordelingskader

- [6] De invoering van de omgevingsvergunning komt voort uit de wetgevingsvoorstellen van de Commissie Berx en Sauwens voor de versnelling van investeringsprojecten. Een geïntegreerde en permanente vergunning moet enerzijds gezien worden in functie van een snellere besluitvorming, anderzijds moet deze ook leiden tot kwalitatief betere beslissingen en procedures waardoor er ook milieuwinst is.
- [7] In hun adviezen over het voorontwerpdecreet bevestigden de Raden hun principiële steun voor de invoering van een geïntegreerde omgevingsvergunning. Een volwaardige **geïntegreerde beoordeling** kan volgens de Raden leiden tot
- Betere beslissingen en kwalitatief betere vergunningen waardoor zowel de milieudoelstellingen sneller gehaald kunnen worden als de rechtszekerheid kan worden vergroot. Een integrale beoordeling van het dossier zorgt voor beter gestoffeerde beslissingen over vergunningsaanvragen waardoor er minder administratieve beroepsprocedures worden opgestart dan wel de beslissingen de juridische toets in administratieve beroepsprocedures kunnen doorstaan.
 - Een verlaging van de administratieve lasten en kosten en een meer coherente vergunningverlening.

Ook het **permanente karakter** van de omgevingsvergunning in combinatie met een evaluatiesysteem houdt volgens de Raden potentieel een verbetering in ten opzichte van de huidige situatie. Een goed georganiseerd evaluatiesysteem laat in theorie immers toe om nieuwe BBT of versterkte milieunormen (in door de Vlaamse Regering vastgestelde programma's en actieplannen ter bescherming van de mens en het milieu) sneller te implementeren en versnelt hierdoor de innovatie en modernisering van de industrie. BBL en Natuurpunt hebben wat dit betreft benadrukt dat de modaliteiten en randvoorwaarden, in het bijzonder wat betreft de toepassing van de passende beoordeling bij omzetting en hervergunning, zullen bepalen of de potentiële voordelen van een vergunning van onbepaalde duur ook effectief gerealiseerd worden³.

- [8] Tegelijk wezen de Raden er in hun adviezen op dat een definitieve en volwaardige beoordeling van het voorgestelde vergunningensysteem pas mo-

³ Minaraad, advies van 6 juni 2013 over het voorontwerpdecreet omgevingsvergunning, paragraaf 17 en 107.

gelijk is als ook (het geheel van) de uitvoerende bepalingen gekend zijn en nadat er meer duidelijkheid is over een aantal niet-juridische randvoorwaarden. Voorwaarde is dan ook dat er op het moment van de inwerkingtreding van het nieuwe vergunningensysteem **beslissende vooruitgang** geboekt is op het vlak van een aantal juridische, bestuurskundige en maatschappelijke waarborgen en randvoorwaarden opdat de potentiële voordelen van een permanente vergunning ook effectief worden gerealiseerd.

Cruciaal is de zorg voor:

- In hoofddorde een efficiënte doorvertaling van BBT en versterkte milieunormen in algemene en sectorale voorwaarden en, vervolgens, een goed georganiseerd evaluatiesysteem dat de belangen van initiatiefnemers enerzijds en de bescherming van de mens en het leefmilieu anderzijds afweegt. Een goed georganiseerd evaluatiesysteem moet toelaten BBT en versterkte milieunormen sneller te implementeren waarbij tegelijkertijd een permanente evaluatiedruk wordt vermeden;
- Een adequate bestuurlijke capaciteit en organisatie, waarbij gegarandeerd wordt dat de gemeenten hun taken op het vlak van vergunningverlening en evaluatie op een adequate manier kunnen uitvoeren;
- Vroegere en meer klantvriendelijke inspraakmogelijkheden, waarbij derde-belanghebbenden betrokken worden in het voortraject (projectvergadering), en de burger in kader van het openbaar onderzoek beroep kan doen op duidelijke, volledige en overzichtelijke informatie. Ook de digitalisering van de vergunningsprocedure moet volgens de Raden bijdragen tot het klantvriendelijker maken van het openbaar onderzoek;
- Een gepaste vorm van inspraak voor derde belanghebbenden, werknemers en strategische adviesraden in de verschillende stappen van de cascade;
- De operationalisering van de digitalisering op het terrein in functie van een optimale start van het nieuwe vergunningensysteem. Digitalisering moet hierbij zowel de rol van de vergunningverlenende overheid, de adviesverleners, de vergunningsaanvrager en de belanghebbende derde vergemakkelijken.

[9] Sinds de advisering van de Raden over het voorontwerpdecreet omgevingsvergunning is er ondertussen meer dan anderhalf jaar verstreken. Het regeerakkoord kondigt aan dat de omgevingsvergunning in 2015 geoperationaliseerd wordt. De Raden beoordelen het voorontwerpbesluit in dit perspectief en op basis van de vraag of er voldoende vooruitgang geboekt is in functie van de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning in 2016.

- [10] De klemtoon in dit advies ligt op de **nieuwe bepalingen** ten opzichte van de vorige versie van het voorontwerpbesluit. De Raden formuleren in het bijzonder aanbevelingen bij het evaluatiesysteem (hoofdstuk 2), de omzettingregeling (hoofdstuk 3), de relatie met de milieueffectrapportage (hoofdstuk 4) en de digitalisering (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 bevat een aantal resterende opmerkingen en in hoofdstuk 7 wijzen de Raden op een aantal onduidelijkheden in het voorontwerpbesluit. In hoofdstuk 8, ten slotte, formuleren de Raden een aantal aandachtspunten voor de decretaal bepaalde evaluatie van het decreet omgevingsvergunning, drie jaar na de inwerkingtreding van het decreet.

2 Het evaluatiesysteem

De vormgeving van het evaluatiesysteem wordt geregeld in artikel 176 van het voorontwerpbesluit, dat een hoofdstuk 1.4 "Evaluaties" invoert in Vlarem II. In uitvoering van artikel 203 van het decreet omgevingsvergunning (nieuw artikel 5.4.11., §1 DABM), onderscheidt het voorontwerp specifieke en periodieke integrale evaluaties.

Specifieke evaluatie

De exploitatie van elke ingedeelde inrichting of activiteit kan onderworpen worden aan een **specifieke evaluatie**. Een specifieke evaluatie (nieuw artikel 1.4.1.1. en 1.4.1.2. Vlarem II) heeft tot doel na te gaan of er een noodzaak bestaat om de milieuvorwaarden bij te stellen naar aanleiding van:

- 1° ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken;
- 2° de bekendmaking van nieuwe of bijgewerkte BBT-conclusies in het publicatieblad van de Europese Unie;
- 3° programma's en plannen die de Vlaamse Regering ter bescherming van de mens en het milieu heeft goedgekeurd.

Voor GPBV-installaties wordt een specifieke evaluatie steeds uitgevoerd:

- 1° binnen de twee jaar na de bekendmaking in het publicatieblad van de Europese Unie van de door de Europese Commissie aangenomen nieuwe of herziene BBT-conclusies betreffende de hoofdactiviteit van de GPBV-installatie;
- 2° wanneer ontwikkelingen op het gebied van de BBT een significante vermindering van de emissies mogelijk maken.

Hierbij worden alle milieuvorwaarden die van toepassing zijn op de GPBV-installatie geëvalueerd en worden alle nieuwe of herziene BBT-conclusies in aanmerking genomen die voor de installatie gelden en die sinds de afgifte of de laatste evaluatie van de vergunning door de Europese Commissie zijn aangenomen.

Voor niet-GPBV-bedrijven is een specifieke evaluatie facultatief.

Belangrijk is de bepaling dat een specifieke evaluatie niet moet worden uitgevoerd als de toepassing van de beste beschikbare technieken respectievelijk de naleving van de normen en de voorschriften uit de programma's en plannen die de Vlaamse Regering heeft vastgesteld ter bescherming van de mens en het milieu wordt bedongen via algemene en sectorale milieuvorwaarden.

Periodieke integrale evaluatie

Voor zover de te evalueren aspecten niet werden geëvalueerd in een voorafgaande periode van vijftien jaar moet voor GPBV-installaties, voor bepaalde ingedeelde inrichtingen en activiteiten uit de afvalsector en indien dit noodzakelijk is voor het halen van de doelstellingen inzake het integraal waterbeleid, voor bepaalde lozingsactiviteiten **een periodieke integrale evaluatie** worden uitgevoerd als:

1° de veroorzaakte verontreiniging van die aard is dat de bestaande emissiegrenswaarden in de vergunning moeten worden gewijzigd of nieuwe emissiegrenswaarden moeten worden opgenomen;

2° de bedrijfsveiligheid van het proces of de activiteit de toepassing van andere technieken vereist;

3° aan een nieuwe of herziene milieukwaliteitsnorm moet worden voldaan.

Ook een periodieke integrale evaluatie (nieuw artikel 1.4.2.1. Vlare II) heeft tot doel om na te gaan of er een noodzaak bestaat om de milieuvoorwaarden bij te stellen en ook hierbij worden alle van milieuvoorwaarden van de GPBV-installatie geëvalueerd.

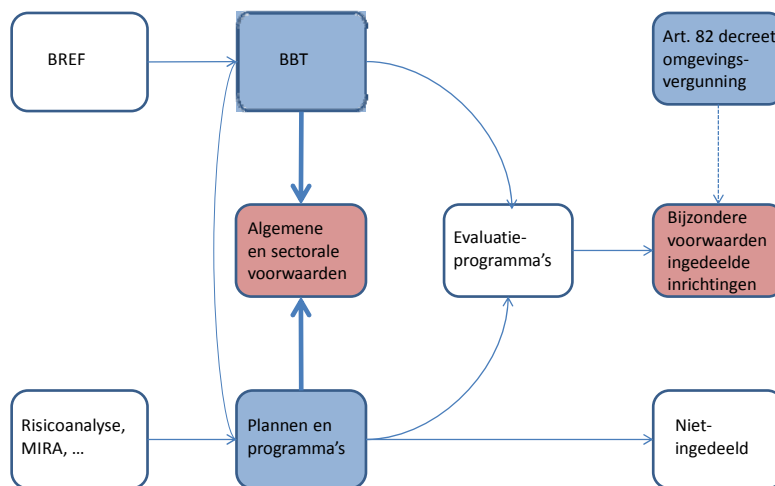
Deze “opvangbepaling” wordt ingevoerd teneinde de uitvoering van minimum opgelegde evaluaties door de betreffende Europese richtlijnen te garanderen.

2.1 Doorwerking van BBT en plannen en programma's

- [11] De omgevingsvergunning van onbepaalde duur en het daarbij horende evaluatiesysteem zijn een onderdeel van een ruimer systeem van **bronnencontrole**⁴.

⁴ Met “bronnen” wordt bedoeld de emissiebronnen.

Figuur 1: Systeem van bronnencontrole als een cascade



- [12] De doorvertaling van BBT en door de Vlaamse Regering vastgestelde plannen en programma's ter bescherming van de mens en het milieu in de omgevingsvergunning moet volgens de Raden gebeuren aan de hand van een **cascade** waarbij eerst wordt gekeken welke onderdelen van de BBT vertaald kunnen worden in algemene of sectorale voorwaarden of in Vlare III vooraleer de specifieke evaluaties, gericht op het evalueren en eventueel bijstellen van de bijzondere voorwaarden, aangevat worden. Dit is aangewezen in functie van de uniformiteit en de duidelijkheid van het beleid en een betere coördinatie van milieuvoorwaarden. Bovendien gaat er aan de totstandkoming van algemene en sectorale voorwaarden een meer volledige belangenafweging en een breder inspraak- en participatieproces vooraf en biedt het werken met algemene en sectorale voorwaarden meer garanties op een verbetering van de milieukwaliteit in Vlaanderen.
- [13] Voor alle onderdelen van BBT en plannen en programma's die geen doorwerking kregen via algemene of sectorale voorwaarden (of op een andere manier), moet vervolgens in het kader van het evaluatiesysteem (de meerjarenprogramma's) beoordeeld worden of ze eventueel doorwerking moeten krijgen via de bijzondere voorwaarden. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan milieuproblemen met een **lokale impact**, waarbij de noodzaak van een aanpassing van de milieuvoorwaarden best op lokaal niveau beoordeeld wordt, en aan een aanpassing van de bijzondere milieuvoorwaarden in het licht van **specifieke productieprocessen** van een individueel bedrijf. Hiervoor wordt in BBT-onderzoeken een bepaalde techniek 'geval

per geval' aangeduid als BBT, afhankelijk van het gebruikte productieproces.

[14] Het nieuwe evaluatiesysteem biedt een grote *potentiële* meerwaarde ten opzichte van de huidige milieuvergunning:

- De mogelijkheid om nieuwe BBT of versterkte milieunormen (in door de Vlaamse Regering vastgestelde programma's en actieplannen ter bescherming van de mens en het milieu) **sneller te implementeren** kan een grote milieuwinst betekenen;
- Het wegvallen van de bestaande hervergunningsprocedure biedt bedrijven een **grotere rechtszekerheid** en kan leiden tot een **vermindering van de** daarmee gepaard gaande **administratieve lasten**.

De effectieve *realisatie* in de praktijk zal evenwel worden bepaald door de vormgeving, de kwaliteit en de praktijk van het voorgestelde evaluatiesysteem.

[15] Als bovenstaande stappen in de cascade om een of andere reden niet hebben kunnen verhinderen dat belanghebbende derden, overheden, toezichthouders, ... zich geconfronteerd zien met niet-naleving of onaanvaardbare hinder als gevolg van de exploitatie, biedt artikel 82 van het decreet omgevingsvergunning de vergunningverlenende overheid alsnog de mogelijkheid om de voorwaarden in de vergunning bij te stellen. Dit kan ambtshalve of op verzoek van een evaluerende instantie, het betrokken publiek, de toezichthouder of een adviesverlenende instantie. Artikel 82 is het equivalent van huidig **artikel 45 Vlarem I**. De in artikel 82 voorziene mogelijkheid om een verzoek tot bijstelling van de voorwaarden in te dienen blijft overeind ongeacht de conclusies van een uitgevoerde evaluatie⁵.

De Raden waarderen het dat de mogelijkheid voor de exploitant en voor het betrokken publiek om de milieuvoorwaarden te laten wijzigen of aanvullen behouden blijft. De bedoeling moet volgens de Raden echter zijn om ervoor te zorgen dat de doorvertaling van BBT via de algemene en sectorale voorwaarden en via de specifieke evaluaties zo efficiënt en effectief mogelijk gebeurt en artikel 82 slechts in uitzonderlijke gevallen moet worden ingeroepen.

⁵ Nieuw artikel 1.4.5.2.2., §1. en nieuw artikel 1.4.5.3.2., §1. Vlarem II ingevoegd bij artikel 176 van het voorontwerpbesluit.

2.2 Evaluatieprogramma's

Bevoegdheidsverdeling

Voor de evaluaties van inrichtingen en activiteiten die behoren tot projecten waarvoor de deputatie of het Vlaamse Gewest bevoegd zijn, wordt het voortschrijdend meerjarenprogramma opgesteld door de **afdeling milieu** bevoegd voor de omgevingsvergunning (artikel 5.4.11., §2 DABM).

Voor de evaluaties van inrichtingen en activiteiten die behoren tot projecten waarvoor het college van burgemeester en schepenen bevoegd is, wordt het voortschrijdend meerjarenprogramma opgesteld door het **college van burgemeester en schepenen (CBS)** (artikel 5.4.11., §3 DABM).

Inhoud van het meerjarenprogramma

Het voortschrijdend meerjarenprogramma bevat minstens:

- 1° een plan van aanpak voor het uitvoeren van de evaluaties voor de eerstkomende vijf jaar;
- 2° de wijze waarop artikel 1.4.1.1, 1.4.1.2 en 1.4.2.1 in aanmerking genomen zijn (deze artikels regelen respectievelijk de specifieke evaluaties en de periodieke integrale evaluaties);
- 3° een nominatieve lijst van ingedeelde inrichtingen of activiteiten waarvoor in de loop van de komende twee jaar een evaluatie gepland staat met, voor wat betreft het eerstkomende jaar, de maand waarin de evaluatie wordt opgestart.

Het meerjarenprogramma van de afdeling milieu

Het meerjarenprogramma van de afdeling milieu moet worden opgesteld in overleg met en op basis van gegevens verkregen bij de adviesinstanties en de bevoegde overheden en moet worden afgestemd op de programmatorische aanpak van de milieuhandhaving.

Het voortschrijdend meerjarenprogramma van de afdeling milieu bevoegd voor de omgevingsvergunning wordt jaarlijks voor 1 oktober online bekendgemaakt op de website van de afdeling en wordt meegedeeld aan de Vlaamse Regering. Het ligt eveneens ter inzage bij de afdeling milieu bevoegd voor de omgevingsvergunning. Het programma wordt verder ter beschikking gesteld van de adviesinstanties, de betrokken overheden en de afdeling bevoegd voor milieuhandhaving.

Het meerjarenprogramma van het college van burgemeester en schepenen

Het meerjarenprogramma van het CBS moet worden vastgesteld op advies van de bevoegde dienst van de gemeente die indien hij dat wenst advies *kan* vragen aan de adviesinstanties. Het programma moet ook worden afgestemd op de programmatorische aanpak van de milieuhandhaving.

Het meerjarenprogramma van het college van burgemeester en schepenen wordt jaarlijks voor 1 oktober online bekendgemaakt op de website van de gemeente en het ligt eveneens ter inzage bij de bevoegde dienst van de gemeente.

Rapportage over de uitvoering van het meerjarenprogramma

De afdeling milieu en het CBS moeten uiterlijk 31 december van elk jaar een rapport opstellen over de mate waarin uitvoering werd gegeven aan hun voortschrijdend meerjarenprogramma van het vorige jaar. De rapporten omvatten minstens:

- 1° het bij het begin van het beschouwde jaar voorziene aantal evaluaties;
- 2° het aantal daadwerkelijk voor het beschouwde jaar geëvalueerde ingedeelde inrichtingen of activiteiten;
- 3° in voorkomend geval de lijst met GPBV-installaties waarvoor een evaluatie werd uitgevoerd;
- 4° als er een verschil is tussen het aantal voorziene evaluaties en het aantal daadwerkelijk uitgevoerde evaluaties, een toelichting waarom het vooropgestelde aantal niet gehaald werd;
- 5° de conclusies van de voor elke ingedeelde inrichting of activiteit uitgevoerde evaluatie.

Voor het rapport van de afdeling milieu bepaalt het voorontwerpbesluit bovendien dat dit wordt meegedeeld aan de Vlaamse Regering en aan de adviesinstanties en de vergunningverlenende overheden.

2.2.1 Algemeen

[16] Standpunt BBL en Natuurpunt

De meerjarenprogramma's moeten een **sluitend** evaluatiesysteem garanderen waarbij voor de onderdelen van BBT en versterkte milieunormen die geen doorwerking kregen via de algemene of sectorale voorwaarden bekeken wordt of deze doorwerking behoeven via de bijzondere voorwaarden (het sluiten van de cascade, cfr. [12]). De meerjarenprogramma's moeten er bovendien voor zorgen dat de specifieke evaluaties op een **gecoördineerde** en goed geplande manier gebeuren zodat nieuwe of herziene BBT en plannen en programma's tijdig doorwerken in de vergunning zonder dat er een permanente evaluatiedruk wordt gecreëerd. Om de meerwaarde van de periodieke evaluaties ten volle te realiseren, moet de evaluatiecyclus afgestemd worden op de programmatorische aanpak van de milieuhandhaving⁶ en op de **investeringscyclus** van een gemiddeld goed gerund bedrijf in de sector.

Meerjarenprogramma's hebben slechts betrekking op het einde van de cascade. Om te verzekeren dat alle onderdelen van BBT en plannen en programma's effectief doorwerking krijgen, is het volgens deze organisaties aangewezen om in het kader van de evaluatieprogramma's **transparantie** te verschaffen over de volledige cascade. Idealiter wordt er op het niveau van de milieucompartimenten en/of op het niveau van een bepaalde sector een visiedocument opgesteld waarin beschreven wordt wat de milieuproblemen zijn, in welke mate ingedeelde inrichtingen hieraan bijdragen, in welke mate de milieukwaliteit kan verbeteren door een aanpassing van de algemene en sectorale voorwaarden en, ten slotte, in welke mate de doorwerking van BBT en plannen en program-

⁶ Zoals bepaald in nieuw artikel 1.4.3.2.1 e, nieuw artikel 1.4.3.3.1. Vlarem II.

ma's nog moet worden bekomen door een aanpassing van de bijzondere voorwaarden.

De invoering van de omgevingsvergunning van onbepaalde duur in combinatie met een periodiek evaluatiesysteem moet volgens deze organisaties benut worden om een verbetering van de milieukwaliteit beter te laten doorwerken in de brongerichte aanpak van ingedeelde inrichtingen. Zo zou een bredere **horizonverkenning** moeten worden uitgevoerd als onderbouwing van de evaluatieprogramma's.

Deze horizonverkenning is tweeledig. Enerzijds is hier aan de orde de vraag in welke mate milieuproblemen een aanpak behoeven via plannen en programma's. Vervolgens moet dan worden bekeken welke van deze plannen en programma's relevant zijn in het kader van de evaluatie van ingedeelde inrichtingen.

Anderzijds is hier een analyse op sectoraal niveau aan de orde. De doelstelling van titel V van het DABM werd op advies van de Minaraad aangevuld met een bepaling dat deze titel *"tevens [beoogt] een proces van **permanente verbetering** aan te moedigen bij de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten"*⁷. Een belangrijke zorg hierbij is dat BBT en milieuvoorwaarden effectief de innovatie en permanente verbetering van de exploitatie van ingedeelde inrichtingen bevorderen. Hierbij zou de Vlaamse Regering zich moeten baseren op onder meer sectorstudies waarin een sector doorgrond wordt op het vlak van zijn milieu-impact enerzijds en op het vlak van de ontwikkeling van sectorspecifieke technologie anderzijds. Dit laat toe het opstellen van BBT te laten plaatsvinden op basis van een onderbouwde visie op wetenschapsbeleid.

Deze manier van werken, waarbij de evaluatieprogramma's worden gekaderd in een bredere visie op bronnencontrole, biedt volgens deze organisaties ook interessante mogelijkheden om de betrokkenheid van de strategische **adviesraden** in het kader van de cascade, in een vroeger stadium en op een meer strategisch niveau, vorm te geven.

In de meerjarenprogramma's zelf moet duidelijk bepaald worden welke onderdelen van BBT en plannen en programma's doorwerking kunnen krijgen in algemene of sectorale voorwaarden of in de vergunning.

Standpunt ABVV, ACLVB, ACV, Boerenbond, Unizo en Voka

Deze organisaties onthouden zich bij hoofdstuk 2.2.1 omdat zij hierover in het kader van de SERV advies uitbrengen.

⁷ Artikel 182 van het decreet omgevingsvergunning.

- [17] De Raden zijn graag bereid om hierover verder na te denken en wensen alleszins de ontwikkelingen ter zake nauw op te volgen.

2.2.2 Programmering op basis van nieuwe of herziene BBT

- [18] Nieuw artikel 1.4.1.2. Vlarem II⁸ (artikel 176 voorontwerpbesluit) bepaalt dat binnen de maand na de bekendmaking in het publicatieblad van de Europese Unie van nieuwe of herziene BBT-conclusies, deze door de afdeling milieu bevoegd voor de omgevingsvergunning worden meegedeeld aan de exploitanten van de betrokken GPBV-inrichtingen, als voorbereiding van de evaluaties. De Raden verwijzen hier opnieuw naar de hoger beschreven cascade. Om een tijdige implementatie van BBT mogelijk te maken en daarbij onnodige onrust bij de bedrijven te vermijden, zal een goede **communicatie en duiding** voor de betrokken GPBV-inrichtingen, waarbij duidelijk wordt aangegeven welke onderdelen van BBT doorwerken via de algemene en sectorale voorwaarden en welke onderdelen doorwerking kunnen krijgen via de bijzondere voorwaarden in het kader van een evaluatie, van kapitaal belang zijn. Dit geldt zeker in het geval van bedrijven waar de nieuwe BBT niet terechtkomen bij een milieucoördinator maar rechtstreeks bij de bedrijfsleider, zoals landbouwbedrijven, die in Vlaanderen de helft van de GPBV-bedrijven uitmaken. De betrokken bedrijven moeten volgens de Raden met andere woorden voldoende geïnformeerd worden over de gevolgen van de BBT voor hun bedrijf. Ook de sectororganisaties kunnen hier een rol in spelen.

Het louter versturen van de uitgebreide BBT-conclusies aan de exploitant binnen de maand na bekendmaking in het publicatieblad, is volgens de Raden om de hierboven vermelde redenen dan ook weinig zinvol in het perspectief van een tijdige implementatie op basis van een cascaderedenering.

2.2.3 Programmering op basis van plannen en programma's

- [19] De **vertaling van plannen en programma's** naar de evaluatie van individuele inrichtingen en activiteiten zal hierbij de nodige aandacht vergen⁹.
- Plannen en programma's zijn een **ruimer instrument van het milieubeleid**. Ze omvatten doorgaans een volledig milieucompartiment en zijn niet enkel, of zelfs niet in hoofdzaak, gericht op ingedeelde inrichtingen. Het periodieke evaluatiesysteem heeft daarentegen als

⁸ De bepaling dat nieuwe of herziene BBT-conclusies binnen de maand na de bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie worden meegedeeld aan de exploitant, is een keuze van de decreetgever die niet wordt opgelegd door de Richtlijn Industriële Emissies.

⁹ Dit geldt des te meer voor inrichtingen en activiteiten die niet onder het toepassingsgebied van de IED-richtlijn vallen.

doel om de bijzondere voorwaarden die van toepassing zijn op vergunningsplichtige inrichtingen te evalueren.

- Hoewel de mogelijkheid hiertoe bestaat, bevatten plannen en programma's bovendien **zelden rechtstreeks bindende** bepalingen.
- Bovendien krijgen plannen en programma's in het nieuwe evaluatiesysteem een **nieuwe rol** die ze nu niet steeds vervullen. Plannen en programma's die zijn opgesteld voor de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning, zijn immers niet opgesteld met het oog op doorwerking op individueel bedrijfsniveau.

Er zal met andere woorden een **vertaalslag** gemaakt moeten worden waarbij duidelijk wordt bepaald welke bepalingen van welk soort plannen en programma's concreet aanleiding kunnen geven tot een specifieke evaluatie.

[20] Voorliggend voorontwerp verduidelijkt niet **welke programma's en plannen** precies aanleiding kunnen geven tot een specifieke evaluatie¹⁰. Er zijn echter veel plannen en programma's die hiervoor in aanmerking kunnen komen. Enerzijds moet de evaluerende overheid volgens de Raden de mogelijkheid krijgen om de **volledige (relevante) beleidscontext** in ogenschouw te nemen bij de opmaak van de evaluatieplannen. De afdeling Milieu en het CBS moeten zich bij het opstellen van het meerjarenprogramma met andere woorden kunnen baseren op die plannen en programma's die volgens hen zinvol zijn in de gegeven situatie. Anderzijds is het hierbij wel essentieel dat de meerjarenprogramma's **voorspelbaarheid** verschaffen zodat de exploitanten weten (welke bepalingen van) welke plannen en programma's consequenties kunnen hebben voor de bijzondere voorwaarden in de vergunning.

[21] De planinhoud van (milieu-)plannen en –programma's – voor wat betreft de hinderlijke inrichtingen – is volgens de Raden in essentie indicatief voor wat betreft het Vlaamse niveau. De vertaling in concreet beleid ten aanzien van hinderlijke inrichtingen moet volgens de Raden op dat niveau vooral gebeuren bij het opstellen van het evaluatieprogramma en bij het opstellen van algemene en sectorale voorwaarden.

¹⁰ De Minaraad vroeg reeds in zijn advies van 6 juni 2013 over het voorontwerpdecreet omgevingsvergunning om meer duidelijkheid te krijgen over **welke programma's en actieplannen** concreet aanleiding kunnen geven tot een specifieke evaluatie. In de repliek van de Vlaamse Regering hierop werd gesteld dat de concrete uitwerking van de evaluaties zou gebeuren op het niveau van de uitvoeringsbepalingen waarover de strategische adviesraden te gepasten tijde om advies zouden worden gevraagd.

2.2.4 Coördinatie en ondersteuning van de gemeentelijke evaluatieprogramma's

- [22] Het voorontwerpbesluit geeft de **gemeenten** een zeer grote mate van **autonomie** bij het opstellen van hun meerjarenprogramma. Aangezien de specifieke evaluaties cruciaal zijn om een sluitende doorwerking van de BBT en plannen en programma's te verzekeren (cfr. cascade), krijgen de gemeenten hiermee een belangrijke verantwoordelijkheid. Uit de Milieuhandhavingsprogramma's van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving¹¹ (VHRM) blijkt echter dat relatief veel vooral kleinere gemeenten er voorlopig niet in slagen om op een planmatige manier aan milieuhandhaving te doen¹². Niet alleen het aantal uit te voeren evaluaties, ook de complexiteit van de betrokken inrichtingen en activiteiten vormt een grote uitdaging voor de gemeenten. De vraag rijst of de gemeenten wel in staat zullen zijn om de evaluaties op een planmatige manier te organiseren.
- [23] De **Vlaamse overheid** heeft hier volgens de Raden in verschillende opzichten een belangrijke verantwoordelijkheid. Eerst en vooral moet de Vlaamse overheid er volgens de Raden voor zorgen dat de BBT en milieubeleidsplannen en –programma's snel doorvertaling krijgen via de algemene en sectorale voorwaarden (cfr. cascade), waardoor het plannen en uitvoeren van de specifieke evaluaties gericht op het evalueren en eventueel bijstellen van de bijzondere voorwaarden minder belastend wordt.
- [24] Vervolgens moet er gegarandeerd worden dat alle relevante onderdelen van BBT en plannen en programma's die geen doorvertaling kennen via de algemene of sectorale voorwaarden (of op een andere manier) effectief opgenomen worden in de (gemeentelijke) meerjarenprogramma's en, dus, aanleiding kunnen geven tot een evaluatie. Er moet met andere woorden verzekerd worden dat het evaluatiesysteem sluitend is (effectiviteit). De Vlaamse overheid zou haar expertise inzake planmatig evalueren dan ook moeten aanwenden om de gemeenten te ondersteunen bij het **plannen** van de evaluaties. De Raden pleitten hier eerder al voor een Vlaams kenniscentrum of helpdesk voor technische en juridische ondersteuning.

Specifiek voor wat betreft de evaluatie naar aanleiding van plannen en programma's, zou de Vlaamse overheid voor de gemeenten een samenvatting of richtlijnen moeten opstellen waarin wordt toegelicht welke onderde-

¹¹ Het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning breidde de VHRM uit tot de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu.

¹² Dit is overigens een belangrijke reden waarom de Vlaamse Regering beslist heeft om de planmatige milieuhandhaving zelf opnieuw in handen te nemen en de gemeenten in hoofdzaak verantwoordelijk te maken voor de reactieve handhaving.

len van plannen en programma's in aanmerking moeten worden genomen bij het plannen van de specifieke evaluaties.

Bovendien, en niet in het minst, vereist een effectieve doorwerking van het milieubeleid dat er per milieucompartiment een goede afstemming is tussen de evaluaties door de Afdeling Milieu en de evaluaties door de gemeenten van de inrichtingen die relevant zijn voor een bepaald milieuprobleem. De Raden stellen vast dat in de situatie waarin deze afstemming efficiënt zou zijn, er geen mogelijkheden zijn om hieraan te remediëren.

- [25] Voor het **uitvoeren** van de evaluaties, zien de Raden ook een belangrijke rol voor de provincies, in de eerste plaats voor het bieden van methodologische ondersteuning. Voor de klasse 2A-inrichtingen kunnen de provincies de gemeenten ook inhoudelijk ondersteunen.
- [26] Net zoals de beleidsnota Omgeving 2014-2019 sterk inzet op “*ondersteuning – als kennisorganisatie – van de lokale besturen in hun handhavingsbeleid*” als een taak van de Vlaamse inspectie¹³, wordt ook het ondersteunen van de gemeenten bij het plannen en uitvoeren van de evaluaties best uitdrukkelijk opgenomen in de **taakomschrijving** van de relevante Vlaamse en provinciale ambtenaren.
- [27] Om te garanderen dat het evaluatiesysteem sluitend is, moet niet alleen gegarandeerd worden dat gemeenten de capaciteit hebben om op te treden, er moet **gemonitord** worden dat ze dit ook effectief doen en dat ze dit op een degelijke manier doen. Wat dit laatste betreft, voorziet het voorontwerpbesluit wel dat de bevoegde dienst van de gemeente *indien hij dat wenst* advies kan vragen.
- [28] De programmering van de evaluaties volledig overlaten aan de gemeenten, kan leiden tot ongerechtvaardigde verschillen tussen gemeenten inzake de frequentie van evaluatie. De Vlaamse overheid heeft volgens de Raden ook een rol met het oog op het bewaken van een zekere **uniformiteit** zodat gelijkaardige inrichtingen op een gelijkaardige manier behandeld worden in de verschillende gemeenten.
- [29] De Vlaamse Regering nam reeds op 21 december 2012 kennis van een eerste voorstel van te declasseren inrichtingen (in een eerste fase). In deze mededeling worden een aantal criteria vooropgesteld die de Vlaamse Regering zou hanteren bij de declassering¹⁴. De voorgestelde nieuwe inde-

¹³ Beleidsnota Omgeving 2014-2019, p. 28.

¹⁴ De beperkte complexiteit van de productieprocessen, het beperkte en lokale karakter van de hinder en risico's die ze met zich meebrengt, het feit dat voor deze inrichtingen meestal geen bijzondere voorwaarden moeten worden opgelegd, de spreiding van de inplanting over heel Vlaanderen, het niet gevat zijn door een Vlaams actieplan zoals met betrekking tot zogenaamde “hot spots”.

lingslijst voorziet nu in een **declassering** van een heel aantal rubrieken afvalbedrijven¹⁵ en van tankstations¹⁶.

In dit opzicht vragen de Raden zich meer concreet af of de gemeenten wel over de nodige expertise beschikken om de vergunningverlening en evaluatie van afvalbedrijven en tankstations sneller en beter te doen verlopen. Een afvalbedrijf uitbaten vergt namelijk heel wat kennis van de grote technisch-administratieve complexiteit van deze sector. Bovendien kunnen zelfs kleine afvalbedrijven potentieel geur-, stof-, geluids-, trillings- en verkeershinder veroorzaken. Bij de uitbating van afvalbedrijven worden dan ook vaak bijzondere voorwaarden opgelegd. De declassering van afvalbedrijven strookt volgens de Raden dan ook niet helemaal met de criteria die de Vlaamse Regering hierbij voorop stelde. Ook voor wat betreft tankstations, zit de expertise momenteel bij de provincies. Bovendien kan hier gevreesd worden voor een ongelijke behandeling in gelijksoortige dossiers.

De Raden vragen dan ook dat de Vlaamse Regering de in 2012 aangegeven criteria respecteert bij het declasseren.

2.3 Betrokkenheid van werknemers

In zijn advies van 6 juni 2013 over het voorontwerpdecreet omgevingsvergunning vroeg de Minaraad om werknemers een duidelijke plaats te geven in het evaluatiesysteem en om werknemers te betrekken bij het actueel houden van het milieubedrijfsbeleid. Bestaande rechten voor werknemers mogen geenszins worden verminderd ten opzichte van de huidige situatie.

In de repliek van de Vlaamse Regering op de adviezen van de strategische adviesraden werd vervolgens gesteld dat: *"De informatieplicht t.a.v. de werknemers, het comité voor preventie en bescherming op het werk en de vakbondsafvaardiging en hun betrokkenheid bij de bedrijfsinterne milieuzorg worden momenteel geregeld in de uitvoeringsbesluiten VLAREM I: artikels 6, §2; 17, §3, 2° en VLAREM II: afdeling 4.1.9. Het is de bedoeling om in de uitvoeringsbesluiten van het omgevingsvergunningsdecreet specifieke bepalingen op te nemen waardoor de werknemers / het comité en de vakbonden geïnformeerd zullen worden over de vergunningverlening, de evaluaties en de bijstelling van de omgevingsvergunning."*

Artikel 145 van het decreet voegt een nieuw artikel 3.2.6. in in het DABM dat luidt als volgt: *"De Vlaamse Regering bepaalt de informatie die in het kader van de toepassing van het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning (...) aan het comité voor preventie en bescherming op het werk, of bij ontstentenis daarvan aan de vakbondsafvaardiging of de werknemers, ter beschikking moet worden gesteld. De Vlaamse Regering kan nadere regels uitvaardigen met het oog op het overleg over de bedrijfsinterne milieuzorg in de onderneming tussen de exploitant, afgevaardigde of milieucoördinator*

¹⁵ Rubriek 2 van de indelingslijst.

¹⁶ Rubriek 6 in de voorgestelde nieuwe indelingslijst in bijlage 4 bij het voorontwerpbesluit.

[30] De Vlaamse Regering kondigde aan dat de werknemers, het comité voor preventie en bescherming op het werk en de vakbonden geïnformeerd zullen worden over de vergunningverlening, de evaluaties en de bijstelling van de omgevingsvergunning (zie kader). De Raden stellen echter vast dat dit niet steeds het geval is.

- Het voorontwerpbesluit behoudt wel de bestaande kennisgeving aan het comité voor preventie en bescherming op het werk van de **vergunningsbeslissing** (artikel 61 van het voorontwerpbesluit). Dit artikel is ook van toepassing bij de beslissing na de procedure tot bijstelling van de omgevingsvergunning zoals beschreven in titel IV van het voorontwerp (artikels 110 en 117 van het voorontwerpbesluit).
- Anders dan in de huidige regelgeving voorziet artikel 22 van het voorontwerpbesluit echter niet meer dat werknemers in kennis moeten worden gesteld van de **vergunningsaanvraag**. Momenteel moet de exploitant overeenkomstig artikel 6, §2 Vlarem I een exemplaar van het vergunningsdossier overmaken aan het comité, en moet het comité, overeenkomstig artikel 17, §3, 2° Vlarem II, schriftelijk in kennis worden gesteld van het openbaar onderzoek over een vergunningaanvraag voor een klasse 1-inrichting. Werknemers lijken dus wel op de hoogte te worden gebracht nadat de vergunningsbeslissing is genomen maar worden niet op de hoogte gebracht van de aanvraag, voor de beslissing wordt genomen.
- Het **evaluatiesysteem** is een nieuw gegeven. Bij de opstart van een evaluatie gebeurt er een kennisgeving aan de exploitant (nieuw artikel 1.4.5.2.1., §1 en artikel 1.4.5.3.1., §1). Het verslag met de conclusies van een uitgevoerde evaluatie wordt ter kennis gebracht van de exploitant, de bevoegde overheid en de adviesinstanties (artikel 1.4.5.2.2., §2 en artikel 1.4.5.3.2., §2). De Raden vragen waarom in deze twee gevallen geen kennisgeving aan het Comité of de vakbondsafvaardiging is voorzien. Volgens de Raden is dat wenselijk, met dien verstande dat de kennisgevingen waar mogelijk verlopen via de informatie die door de milieucoördinator wordt verstrekt.

De Raden vragen dan ook in de eerste plaats dat het voorontwerp wat dit betreft wordt nagekeken en aangevuld zodat werknemers effectief geïnformeerd worden over de vergunningverlening, de evaluaties en de bijstelling van de omgevingsvergunning zodat bestaande rechten behouden blijven.

- [31] In een later stadium zou de invoering van de omgevingsvergunning volgens de Raden in de praktijk kunnen worden benut als een opportuniteit om de betrokkenheid van werknemers bij het milieubedrijfsbeleid te optimaliseren in functie van de nieuwe context.

2.4 Het opvragen van bijkomende informatie bij de exploitant

- [32] De Raden vinden het positief dat het voorontwerpbesluit voorziet dat de instanties belast met het uitvoeren van een evaluatie **bijkomende gegevens** kunnen vragen aan de exploitant. De regelgeving moet het mogelijk maken dat de evaluerende overheid over alle informatie beschikt die ze nodig heeft om een kwalitatieve evaluatie te kunnen uitvoeren. Ook in een systeem van een vergunning van onbepaalde duur is het volgens de Raden in de eerste plaats immers de verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf om de milieueffecten van de exploitatie te beperken en informatie te verzamelen over de milieu-impact, uiteraard zonder dat de overheid daarbij informatie bij het bedrijf mag opvragen waarover ze reeds beschikt.
- [33] Het voorontwerp vermeldt dat in het kader van de bijstelling van de milieuvergunningsvoorwaarden bij de exploitant alle beschikbare en relevante informatie en documenten opgevraagd kunnen worden die nuttig zijn voor het dossier. Hieruit volgt volgens de Raden dat de opgevraagde informatie **relevant en proportioneel** moet zijn in het licht van de aanleiding voor de evaluatie.
- [34] Een belangrijke vraag is hoe men zal omgaan met **vertrouwelijke informatie**. Niet elke informatie kan immers zomaar in kopie aan de overheid worden overgemaakt. Sommige plannen en studies bevatten technisch of economisch vertrouwelijke informatie. Soms betreffen het studies die samen met contractpartners zijn opgesteld waarvoor het bedrijf in kwestie voor vertrouwelijkheid getekend heeft. Er moet daarom volgens de Raden voorzien worden dat informatiedeling kan gebeuren in verschillende vormen, gaande van een document ter inzage leggen op het bedrijf zelf tot het afleveren van een kopie.

2.5 Openbaarheid van de rapportage over de evaluaties

Artikel 203 van het decreet omgevingsvergunning stelt dat dat het voortschrijdend meerjarenprogramma, de uitvoeringsgraad ervan en de conclusies van de uitgevoerde evaluaties jaarlijks openbaar gemaakt worden “op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt” en dit zowel voor het meerjarenprogramma opgesteld door de afdeling milieu bevoegd voor de omgevingsvergunning (§2) als voor het meerjarenprogramma opgesteld door het college van burgemeester en schepenen (§3).

Het voorontwerpbesluit voorziet echter enkel de openbaarmaking van het voortschrijdend meerjarenprogramma maar bepaalt nergens of en hoe de **jaarlijkse rapporten** met de uitvoeringsgraad en de conclusies van de uitgevoerde evaluaties openbaar gemaakt moeten worden. Nieuw artikel 1.4.3.5.1., §1 Vlarem II bepaalt wat dit betreft enkel dat het rapport van de afdeling milieu over de uitvoering van het meerjarenprogramma wordt meegedeeld aan de Vlaamse Regering, adviesinstanties en vergunningverlenende overheden. Over de openbaarheid van de uitvoering van de gemeentelijke meerjarenprogramma's bepaalt het voorontwerp niets.

- [35] De actieve openbaarmaking van de conclusies van de evaluaties, naast de openbaarmaking van de uitvoeringsgraad van de meerjarenprogramma's, is in het decreet geschreven op aanbeveling van de strategische adviesraden. De Raden vragen dan ook om de **openbaarheid van de jaarlijkse rapporten**, met daarin de uitvoeringsgraad en de conclusies van de evaluaties, te regelen in het besluit, overeenkomstig artikel 203 van het decreet omgevingsvergunning.
- [36] In essentie moet de openbaarmaking van de conclusies van de uitgevoerde evaluaties toelaten om na te gaan of het systeem sluitend is.
- Aansluitend bij de eerder gevraagde monitoring van de manier waarop de gemeenten hun evaluatieprogramma's opstellen (cfr. [27]), vragen de Raden daarom om naast het rapport van de afdeling milieu ook een samenvattende mededeling te laten plaatsvinden van de mate waarin de **gemeenten** uitvoering hebben gegeven aan hun voortschrijdend meerjarenprogramma van het vorige jaar. Deze rapportage zou niet alleen moeten worden meegedeeld aan de Vlaamse Regering, adviesinstanties en vergunningverlenende overheden maar ook aan de gemeenteraad.
 - In dit opzicht moet er bovendien een adequate actieve openbaarheid naar de **burger** toe worden voorzien van de samenvattende mededeling. Wat betreft de openbaarheid van "de conclusies van de evaluaties" achten de Raden het immers niet aangewezen dat individuele conclusies van uitgevoerde evaluaties openbaar worden gemaakt, maar achten zij het nuttiger dat een analyse wordt bekendgemaakt van het aantal uitgevoerde evaluaties, in welke sectoren, wat de resultaten daarvan waren, enz.
- [37] Het voorontwerp voorziet niet in de mogelijkheid voor de exploitanten om te vragen dat bepaalde gegevens aan **openbaarheid onttrokken** worden. De Raden wezen er eerder in dit advies al op dat sommige bedrijfsinformatie vertrouwelijk is. De Raden zijn daarom van mening dat exploitanten de mogelijkheid moeten hebben om te vragen dat bepaalde informatie niet openbaar gemaakt wordt, zonder dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur.

3 De omzetting van een milieuvergunning naar een permanente vergunning

De omzettingsregeling

Artikel 390 van het decreet omgevingsvergunning creëert een overgangsregeling waarbij milieuvergunningen die vanaf 10 september 2002 werden aangevraagd en verleend voor de maximumtermijn van 20 jaar, worden omgezet in een vergunning van onbepaalde duur. Hiervoor moet cumulatief voldaan zijn aan volgende voorwaarden:

1° De exploitant moet tussen de achtenveertig en zesendertig maanden voor het verstrijken van de vergunningstermijn meedelen dat hij gebruik wenst te maken van deze regeling;

2° Noch het betrokken publiek noch een adviesinstantie dient een bezwaar in tijdens het openbaar onderzoek dat volgt op de vraag tot omzetting;

3° De stedenbouwkundige handelingen die noodzakelijk zijn voor de exploitatie zijn hoofdzakelijk vergund;

4° De vraag tot omzetting vereist geen MER of passende beoordeling.

Relevant voor de toepassing van 4° is dat artikel 155 en 226 van het decreet omgevingsvergunning bepalen dat bij een loutere hervergunning en, in beginsel bij een omzetting, geen MER respectievelijk passende beoordeling moet worden opgemaakt tenzij deze loutere hervergunning of omzetting betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu vereisen.

In afwijking hiervan moet wel een passende beoordeling uitgevoerd worden als het ANB in het kader van een omzetting van een milieuvergunning naar een permanente vergunning ambtshalve of op verzoek van het betrokken publiek, oordeelt dat er geen passende beoordeling werd uitgevoerd in het kader van de initiële vergunningsaanvraag en dat het betrokken project een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken.

Advies van de Raad van State over het voorontwerpdecreet omgevingsvergunning

Na de advisering over het voorontwerpdecreet door de strategische adviesraden in juni 2013, keurde de Vlaamse Regering het voorontwerpdecreet een tweede keer goed met het oog op advies van de Raad van State. In zijn advies van 17 oktober 2013 stelt de Raad van State dat de ontworpen regeling, waarbij de plicht tot opmaak van een MER en passende beoordeling bij hervergunning en omzetting in beginsel wordt afgeschaft, niet alleen beoordeeld moet worden op haar verenigbaarheid met de Europeesrechtelijke regels maar ook op haar verenigbaarheid met het **standstill**-beginsel dat vervat zit in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. Na het advies van de Raad van State is de memorie van toelichting bij (huidig) artikel 226 van het decreet omgevingsvergunning in die zin aangevuld zodat nu ook wordt toegelicht waarom het decreet volgens de decreetgever voldoende waarborgen bevat om te voorkomen dat het beschermingsniveau aanzienlijk zou dalen.

- *Eerste argument: Het Hof van Justitie ziet milieu- en natuureffectenbeoordeling niet als het meest geëigende instrument om de impact van bestaande installaties te beoordelen.*

In de eerste plaats citeert men rechtspraak van het Hof van Justitie waaruit volgens de decreetgever blijkt dat het Hof de regels inzake m.e.r. en passende beoordeling

niet aanziet als het meest geëigende instrument om de continue impact van bestaande installaties te beoordelen. Op basis van de geciteerde rechtspraak is er immers alleen een milieu- / natuureffectenbeoordeling vereist voor een bestaande activiteit die reële fysieke veranderingen in het leefmilieu teweegbrengt. Bijkomend wordt er verwezen naar rechtspraak over de verhouding tussen artikel 6, lid 3 en artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn: daar waar de passende beoordeling zoals verplicht op basis van lid 3 niet van toepassing is op projecten die plaatsvonden voor de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn of voor het betrokken gebied als een speciale beschermingszone (SBZ) werd ingedeeld, moet wel steeds toepassing gemaakt worden van de algemene beschermingsverplichting uit artikel 6, lid 2.

- *Tweede argument: Milieu- en natuureffectenbeoordeling heeft een beperkte toegevoegde waarde bij loutere hervergunning of omzetting.*
Bij een loutere hervergunning of omzetting zou een milieu- en natuureffectenbeoordeling slechts een beperkte toegevoegde waarde hebben. Een van de essentiële kenmerken van de m.e.r. is immers de alternatievenafweging en in de context van een hervergunning / omzetting is net hiervoor minder marge.
- *Derde argument: Flankerende maatregelen.*
Hier verwijst men in eerste instantie naar de evaluaties waaraan bestaande exploitaties zullen worden onderworpen (specifieke, periodieke integrale). In tweede instantie wordt er verwezen naar het nieuwe regime dat in de plaats van de hervergunning komt en dat toelaat om het voorwerp en de duur van de omgevingsvergunning bij te stellen, na het verstrijken van elke geldigheidsperiode van 20 jaar.

Verzoek tot het uitvoeren van een passende beoordeling

Het voorontwerpbesluit regelt de praktische uitwerking van de omzettingsprocedure.

Artikel 902 bepaalt dat het betrokken publiek tijdens het openbaar onderzoek in het kader van de omzettingsprocedure *“benevens een bezwaar (...) een verzoek tot het uitvoeren van een passende beoordeling (...) [kan] indienen”*.

Als dergelijk verzoek werd ingediend, beslist het ANB, overeenkomstig artikel 903 van het voorontwerpbesluit, over de vereiste om een passende beoordeling op te stellen. Belangrijk is dat het ANB deze beslissing moet nemen binnen 30 dagen na de datum waarop het verzoek ter beschikking werd gesteld van het ANB; als de beslissing niet binnen deze termijn ter beschikking wordt gesteld van het bevoegde bestuur, wordt het ANB geacht van oordeel te zijn dat er geen passende beoordeling moet worden opgesteld.

[38] Standpunt Natuurpunt, BBL

Deze organisaties zijn van mening dat de regeling in het decreet en voorontwerpbesluit omgevingsvergunning wel degelijk een achteruitgang van het huidige beschermingsniveau betekent. Wat de omzettingsprocedure betreft, is het verschuiven van de werk- en bewijslast van de vergunningverlenende overheid naar een administratie en derde belanghebbenden voor deze organisaties niet aanvaardbaar. Artikel 226 van het decreet omgevingsvergunning bepaalt wat dit betreft overigens dat het ANB in het kader van een omzettingsprocedure ook ambtshalve kan beslissen dat een passende beoordeling moet worden opgemaakt. Deze bepaling wordt echter niet uitgevoerd in het voorontwerpbesluit.

In de tweede plaats gaat de argumentatie in de memorie voorbij aan de vaststelling dat de praktijk van de opmaak van een passende beoordeling stelselmatig is gegroeid. Volgens deze organisaties biedt de regeling geen garanties dat een passende beoordeling volledig, relevant en actueel is.

Wat de flankerende maatregelen betreft, zijn deze al te algemeen, behoren ze tot het bestaande beschermingsniveau of zijn ze nog niet vastgesteld.

Ten slotte biedt het evaluatiestelsel volgens deze organisaties geen evenwaardige bescherming ten opzichte van het huidige beoordelingsmoment op het einde van de exploitatietermijn. De conclusies van een passende beoordeling zijn immers bindend voor de vergunningverlenende overheid terwijl de beslissing over het al dan niet aanpassen van de bijzondere voorwaarden als gevolg van een evaluatie behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid.

Standpunt ABS, Boerenbond, Groene Kring, Unizo, VAC en Voka

Deze organisaties ondersteunen de uitgewerkte omzettingsregeling die toelaat dat bedrijven die beschikken over een recent verleende milieuvergunning via een meldingsprocedure 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 decreet omgevingsvergunning, 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.

Deze organisaties stellen vast dat de decreetgever zeer omstandig en juridisch onderbouwd de verenigbaarheid met de Europeesrechtelijke regels en met het standstill-beginsel aantoot.

De betreffende bepalingen in het voorontwerpbesluit geven louter uitvoering aan de goedgekeurde decretale bepalingen. Daarbij is het belangrijk op te merken dat de administratie bevoegd voor het natuurbehoud, ambtshalve of op gemotiveerd verzoek van het betrokken publiek, de vergunningaanvrager kan verplichten tot het opmaken van een passende beoordeling indien zij oordeelt dat er geen passende beoordeling werd uitgevoerd en dat het betrokken project een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken.

4 Relatie met de milieueffectrapportage

Integratie van de project-m.e.r. in de vergunningsprocedure

Het decreet omgevingsvergunning integreert de m.e.r. en veiligheidsrapportage in de vergunningsprocedure.

In het decreet omgevingsvergunning wordt de kennisgeving vervangen door een aanmelding die niet gepaard gaat met een openbaar onderzoek. In een latere fase, samen met de eigenlijke vergunningsaanvraag, zal een volledig afgewerkt ontwerp-milieueffectenrapport in openbaar onderzoek gaan.

Het decreet omgevingsvergunning laat aan de initiatiefnemer de vrijheid om al dan niet een scoping-advies te vragen inzake de inhoudsafbakening van zijn project-MER (of OVR). Vandaag gebeurt dergelijke inhoudsafbakening in het kader van de kennisgevingsprocedure en is dus bij elk MER verplicht.

Het decreet omgevingsvergunning geeft aan de initiatiefnemer ook de mogelijkheid om voorafgaand aan het indienen van de vergunningsaanvraag aan de betrokken administratie te vragen dat het project-MER (of OVR) op haar kwaliteit wordt getoetst. Het resultaat van de toetsing leidt tot de voorlopige goed- of afkeuring van het rapport. Als de initiatiefnemer een kwaliteitsbeoordeling vraagt, zal de dienst m.e.r. in een latere fase van de procedure haar beoordeling over het project-MER alleen maar kunnen wijzigen indien er in het kader van de vergunningsprocedure nieuwe relevante elementen zijn tussengekomen die op het ogenblik van het voormelde beslissing nog niet bekend waren (bijv. relevante opmerkingen in het kader van het openbaar onderzoek, nieuwe studies, enz).

4.1 Het afschaffen van de m.e.r.-plicht bij hervergunning

- [39] Het decreet omgevingsvergunning voert twee belangrijke veranderingen door in de m.e.r.-regelgeving. In de eerste plaats wordt het vereiste van een m.e.r. bij hervergunning (omzetting) afgeschaft, met als doel het verlagen van de lasten en kosten voor de initiatiefnemer. In de tweede plaats wordt de m.e.r.-procedure geïntegreerd in de vergunningsprocedure, wat toelaat de doorlooptijd van de procedure aanzienlijk in te korten.
- [40] Het afschaffen van de m.e.r.-plicht bij hervergunning geeft aanleiding tot heel wat **maatschappelijke discussie**. De controverse die de m.e.r. opwekt, is volgens de Raden voor een groot deel het gevolg van een aantal **problemen met de huidige m.e.r.-praktijk**. Project-MER's zijn vandaag vaak zeer omvangrijk doordat hierin te veel disciplines onderzocht worden die niet relevant zijn voor het project in kwestie. Hierdoor vraagt de opmaak van een MER een buitenproportionele inspanning van de initiatiefnemer ten opzichte van de meerwaarde voor het milieu.
- [41] Een MER moet volgens de Raden **effectief, efficiënt en relevant** zijn: de vergunningverlenende overheid moet er met andere woorden alle informatie in terugvinden die ze nodig heeft om een onderbouwde beslissing te

nemen zonder overladen te worden met informatie die in deze context niet relevant is.

- [42] Opdat de met het decreet omgevingsvergunning beoogde doelen worden bereikt, moet er volgens de Raden dan ook eerst en vooral een **evaluatie van de huidige m.e.r.-praktijk** plaatsvinden. De Raden wezen er reeds in eerdere adviezen¹⁷ op dat hoofdstuk VI van het M.e.r.-decreet “Gemeenschappelijke aspecten van kwaliteitszorg” een aantal mechanismen en instrumenten bevat die kunnen worden aangegrepen om de m.e.r.-praktijk te verbeteren. De Raden vragen dan ook nogmaals om de evaluatiebepaling in artikel 4.6.3., §1 van het DABM¹⁸ aan te grijpen om de m.e.r.-praktijk in Vlaanderen grondig te evalueren en bij te sturen. Vooral het beoordelen van de mate van proportionaliteit van de m.e.r.-procedure zou hierbij een centraal aandachtspunt moeten zijn (welke MER's worden er voor bepaalde types projecten opgemaakt, waren de opgelegde reikwijdte en het opgelegde detailleringsniveau adequaat, etc.).

4.2 De integratie van de m.e.r. in de vergunningsprocedure

- [43] De nieuwe regeling vereist volgens de Raden een aangepaste houding van zowel de initiatiefnemer als de administratie. In de nieuwe regeling zijn het scopingadvies en de vraag om kwaliteitsbeoordeling van het ontwerp-MER facultatief en kan het publiek zich niet meer uitspreken over de inhoudsafbakening van het MER. Het vergt dus een responsabilisering van de betrokkenen (nl. van de initiatiefnemer en van de MER-deskundige die in opdracht van de initiatiefnemer een MER opmaakt), alsook een nieuwe rol en werkwijze voor de administratie. Dit moet goed **begeleid en gemonitord** worden, zodat de nieuwe regeling het beoogde doel bereikt.
- [44] De administratie moet op haar beurt initiatiefnemers op dezelfde manier behandelen, ongeacht of ze gebruik maken van de mogelijkheid om een scoping advies en/of kwaliteitstoets van het ontwerp-MER te vragen. Een grondige en onderbouwde **motivering** van de beslissing moet vermijden dat een MER wordt afgekeurd op basis van opmerkingen die geen impact hebben op een grondige en gemotiveerde beoordeling van het project maar er ook toe leiden dat een MER wordt afgekeurd op basis van opmerkingen die wel een dergelijke impact hebben.

¹⁷ Minaraad en SALV, Advies van 4 juli 2013 over het ontwerpdecreet complexe projecten; Minaraad en SERV, Advies van 23 januari 2014 over de conceptnota integratie plan-m.e.r. in ruimtelijke planprocessen.

¹⁸ Artikel 4.6.3, §1 van het DABM bepaalt dat “De administratie kan over een gerealiseerde actie of over categorieën van acties die gedurende een bepaalde periode werden uitgevoerd en waarvoor een project-MER [...] werd opgesteld, een evaluatie of een monitoringonderzoek organiseren”.

5 Digitalisering

- [45] In hun gezamenlijke advies over het eerste voorontwerpbesluit van september 2014 hebben de strategische adviesraden benadrukt dat digitalisering een **cruciale succesfactor** is voor de uitvoering van de omgevingsvergunning. De Raden vragen dan ook om gebruik te maken van het momentum dat de invoering van de omgevingsvergunning biedt om werk te maken van de invoering van de digitale procedure. Werken met digitale (in plaats van papieren) dossiers met uitwisseling van alle relevante informatie over het dossier (zoals adviezen) via een performant digitaal platform biedt immers heel wat kansen tot meer efficiënt werken en laat toe dat overheden op een makkelijkere wijze samen aan een dossier kunnen werken.
- [46] De procedures in het voorontwerpbesluit zijn immers vormgegeven op basis van een volledig digitale vergunningsprocedure. Indien dit niet het geval is, zal de vergunningverlenende overheid geconfronteerd worden met een verhoogde werklast. Bovendien gaat een inwerkingtreding zonder de mogelijkheid van een digitale aanvraag/indiening, wellicht ook gepaard met een aantal concrete **technische problemen**.
- [47] Momenteel gaat men er vanuit dat in het kader van de omgevingsvergunning de **geografische intekening**¹⁹ in het omgevingsloket gebeurt. Als dat zo blijft, is een goed werkend omgevingsloket ook noodzakelijk in geval van analoge indiening²⁰. Zonder dit loket kan geen enkel dossier correct worden afgehandeld (er is dan immers enkel een exploitatieadres gekend, het ruimtebeslag van de inrichting is dan niet gekend). Zonder loket wordt ook het invullen van het aanvraagformulier niet ondersteund, terwijl het formulier net is opgesteld om vanuit de loketfunctie vragen over te slaan en het invullen te ondersteunen. Het formulier in bijlage 1 van het voorontwerpbesluit is van toepassing voor vele procedures, terwijl de milieuvergunning vandaag per procedure een geëigend formulier kent. Het opstellen van het dossier op basis van het papieren formulier lijkt zonder ondersteunend loket niet mogelijk. Door het integreren van de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning, is de vragenlijst uitgebreider waardoor de nood aan een loketfunctie bij het invullen van het formu-

¹⁹ Het Grootchalig Referentie Bestand (GRB) is sinds einde 2013 gebiedsdekkend voor Vlaanderen. Vanaf 1 januari 2015 geldt een gebruiksplicht van deze kaart als ondergrond bij het intekenen van vergunningen en plannen die uitgewisseld worden tussen overheden. Artikel 47 van het GRB-decreet vermeldt dat het de bedoeling is dat de overheden gebruik maken van het GRB als basiskaart zodat iedereen op dezelfde ondergrond werkt en uitwisseling mogelijk is. De percelen van het GRB zijn uiteindelijk gebaseerd op die van cadmap en zijn in sommige gevallen correcter.

²⁰ Het decreet omgevingsvergunning laat de exploitant ook toe om de vergunningsaanvraag analoog in te dienen. De mogelijkheid van analoge indiening moet dan ook steeds voor ogen gehouden worden.

lier toeneemt. Het formulier voor mededeling kleine verandering zoals vandaag gekend in het Vlarem is beperkt. Indien de loketfunctie niet werkt, zullen aanvragers verplicht zijn steeds een zeer omvangrijk papieren formulier in te vullen, ook voor kleine dossiers (die verlopen via de vereenvoudigde procedure), wat zou betekenen dat de administratieve last voor de bedrijven aanzienlijk toeneemt.

- [48] Voor de opmaak, indiening en beoordeling van een dossier is heel wat kaartmateriaal relevant (watertoets, planologische toets, natuurtoets/voortoets, grensuitwisseling, erfgoedtoets, ...). De loketfunctie moet dit geografisch kaartmateriaal dan ook aanbieden. De web applicaties voor de watertoets, grondwaterwinningen en voortoets werken vandaag al via een dergelijk principe. Het is logisch dat de toetsing aan kaartmateriaal voor het opstellen van het dossier nu via het loket wordt gebundeld.
- [49] Het formulier zet in op digitaal werken, wat positief is, maar een belangrijke voorwaarde is dan wel dat het **omgevingsloket functioneert** vanaf dag één van de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning. Zo niet loopt zowel de dossierbehandeling (bij de overheid) als het opstellen van het dossier (door aanvrager) fout.
- [50] Artikel 155 van het voorontwerpbesluit bepaalt dat de minister aanduidt wie **toegang** krijgt tot het **uitwisselingsplatform**. Voor de meeste dossiers vragen de gehoorde partijen / exploitant de adviezen op in kader van openbaarheid. Adviezen per mail of post bezorgen vraagt heel wat werk van de vergunningverlenende overheid²¹. Dit kan worden voorkomen door de exploitanten/aanvragers toegang te geven tot de adviezen over hun dossier. Uit zowel het decreet omgevingsvergunning als het voorliggend voorontwerpbesluit volgt dat minstens de bevoegde overheden, het adviserend schepencollege, de adviesinstanties, de POVC en de GOVC toegang hebben. In het verslag bij het voorontwerpbesluit staat dat vanzelfsprekend ook een vergunningsaanvrager toegang zal krijgen tot slechts zijn eigen dossier en niet eender welke vergunningsaanvraag. Dit geldt ook voor een beroepsindiener.

De Raden vragen om in het besluit op te nemen wie toegang krijgt tot welke informatie. Deze informatie is immers cruciaal opdat de vergunningver-

²¹ De provincie Antwerpen werkt sinds maart 2014 met een provinciaal digitaal platform voor de adviesuitwisseling naar exploitanten en beroepsindieners. Sinds mei 2014 hebben ook adviesinstanties en gemeenten toegang tot dit platform, waardoor vandaag de PMVC volledig digitaal werkt. Dit platform werd opgezet om de administratieve werklast binnen de provincie te verminderen en meer klantgericht te kunnen werken.

De ervaring leert dat het opzetten van een platform tijd vraagt. Ook een eventuele aanpassing, in het geval de adviezen op een andere wijze worden ontvangen, zal de nodige tijd vragen.

lenende overheden zich tijdig kunnen voorbereiden op het nieuwe vergunningensysteem.

- [51] **Gebruiksvriendelijkheid** van het systeem is belangrijk, zowel voor de aanvrager, de bevoegde overheid als het publiek. De Raden vragen om bij het ontwikkelen van een web applicatie rekening te houden met volgende aspecten:
- De incentive om bedrijven en aanvragers aan te sporen om hun aanvraag digitaal in te dienen moet komen van de kwaliteit van het omgevingsloket zelf;
 - Het moet mogelijk zijn om met verschillende personen aan hetzelfde dossier te werken. Op die manier moet het ook mogelijk zijn om dossiers die opgesteld werden door een studiebureau voor nazicht voor te leggen aan het bedrijf;
 - Het systeem moet vanaf dag één goed functioneren;
 - Het systeem moet technisch hoogwaardig zijn: compatibel met de gangbaar gebruikte software en bestandsformaten, voorzien op grote bestanden, 24u/24u beschikbaar;
 - Het systeem moet raadpleegbaar zijn voor de bedrijven, ook na de aanvraag, zodat bedrijven hun dossier kunnen opvolgen, eventuele beroepsdossiers kunnen raadplegen, ...
- [52] Het systeem moet volledig operationeel blijven voor de bedrijven in gevolge een upgrade, andere versie, wetwijzigingen, nieuwe rubrieknummers, aanpassing van de formulieren, ... die na de indiening zijn doorgevoerd. Het systeem moet vlot aanpasbaar en bestand zijn tegen veranderingen door wijzigingen van de wetgeving (nieuwe of gewijzigde rubrieken of onderdelen van de formulieren) zodat het systeem steeds operationeel is en werkt op basis van de vigerende wetgeving.
- [53] Digitalisering moet volgens de Raden zowel de rol van de vergunningverlenende overheid, de adviesverleners, de vergunningaanvrager als de belanghebbende derde vergemakkelijken. De digitalisering van de vergunningsprocedure moet volgens de Raden dus ook bijdragen tot het meer klantvriendelijk maken van het **openbaar onderzoek** en de opvolging van dossiers, **gegevensverzameling** en rapportering vergemakkelijken.
- [54] Gezien de relatief korte tijd die nog rest voor de invoering van de omgevingsvergunning vragen de Raden om – indien het omgevingsloket en het digitale platform niet op tijd klaar zouden zijn - werk te maken van een alternatieve procedure (**plan B**). De Raden wijzen hierbij op enkele belangrijke aspecten:

- Artikel 151 van het ontwerpbesluit bepaalt dat alle stappen digitaal moeten verlopen. Dit artikel dient dus aangepast te worden indien analoge aanvraag toch nog mogelijk zou zijn.
- Het is voor klasse 1-dossiers onmogelijk om met slechts twee analoge kopieën van een dossier te werken. Indien tijdelijk gekozen wordt voor een analoge procedure moet dit aantal opnieuw verhoogd worden.

6 Overige opmerkingen

- [55] Artikel 13 van het voorontwerpbesluit voorziet de toepassing van de vereenvoudigde vergunningsprocedure (i.e. zonder openbaar onderzoek) voor stedenbouwkundige handelingen in een gebied waarvoor een gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, een bijzonder plan van aanleg of een niet-vervallen verkaveling bestaat mits het aangevraagde in overeenstemming is met de bepalingen van het gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, het bijzonder plan van aanleg of de niet-vervallen verkaveling. Op heden bestaat een gelijkaardige regeling²², doch op uitdrukkelijke voorwaarde dat het plan ook voorschriften bevat inzake de inplanting, de grootte en het uiterlijk van de constructies. De Raden vragen om de huidige regelgeving met betrekking tot de voorschriften inzake de inplanting, de grootte en het uiterlijk van de constructies te behouden.
- [56] Titel 7 van het voorontwerpbesluit regelt de **aanwerving van de omgevingsambtenaren**. De Raden wijzen erop dat de aanwervingsvoorwaarden voor de omgevingsambtenaren moeten onderhandeld worden met de vakbonden. De juridische verplichting om te onderhandelen volgt uit artikel 2 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en uit artikel 3, §1 van het Koninklijk Besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen.
- [57] Het decreet omgevingsvergunning breidt de taakstelling van de **milieucoördinator**, zoals beschreven in artikel 3.2.2, § 1 DABM, uit met een punt f) *medewerking te verlenen en informatie aan te reiken bij de uitvoering van de evaluaties vermeld in artikel 5.4.11*. Nieuw artikel 1.4.5.1.1., §1 van het voorontwerp voorziet dat: *“Voor het uitvoeren van de evaluatie wordt gebruik gemaakt van de bij monitoring of bij inspectie verkregen gegevens waarover de overheid beschikt. De instanties belast met het uitvoe-*

²² Besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 (gewijzigd door het Besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011) betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging, artikel 3, §2 en artikel 3, §3, 5°.

ren van een evaluatie, vermeld in artikel 1.4.4.1, kunnen de exploitant om bijkomende gegevens vragen voor zover deze nog niet in hun bezit zijn en betrekking hebben op: 1° de maatregelen die de exploitant voorstelt naar aanleiding van de redenen die aanleiding hebben geven tot het opstarten van de evaluatie en die hem overeenkomstig artikel 1.4.5.2.1, §1, tweede lid, of 1.4.5.3.1, §1, tweede lid, zijn meegedeeld; 2° voor zover de aanstelling van milieucoördinator voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit verplicht is, de visie van de milieucoördinator over de maatregelen, vermeld in punt 1°." De Raden vragen om te onderzoeken of deze opdracht op decretaal niveau gevat is.

7 Onduidelijkheden

- [58] De regeling met betrekking tot de **periodieke integrale evaluaties** (nieuw artikel 1.4.2.1) is niet duidelijk geformuleerd. Het is met name onduidelijk of GPBV-bedrijven nu minstens om de 15 jaar worden geëvalueerd (voor zover te evalueren aspecten niet eerder aan bod kwamen), dan wel of een periodieke integrale evaluatie alleen wordt uitgevoerd in één van de drie opgesomde gevallen (emissiegrenswaarden, bedrijfsveiligheid, milieukwaliteitsnormen), dan wel of een periodieke integrale evaluatie moet leiden tot de bijstelling van voorwaarden in de drie bedoelde gevallen.
- [59] De Raden vestigen ook de aandacht op een mogelijk probleem met het nieuwe artikel 3.3.0.3, 3° Vlare II zoals ingevoegd door artikel 201 van het voorontwerpbesluit. Dit artikel 3.3.0.3., 3° is anders geformuleerd dan het huidige artikel 30bis van Vlare I. De huidige Vlare-formulering is quasi identiek aan de formulering uit de richtlijn Industriële Emissies en begint met de voorwaardelijke bepaling "*als met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden...*". Deze voorwaardelijke bepaling lijkt te zijn weggefallen in het nu voorliggende artikel 3.3.0.3., 3°.
- [60] Het **ruimtegebruik** (grootte van de polygoon) is bepalend voor een aantal stappen in de vergunningsprocedure. Zo baseert artikel 22 van het voorontwerpbesluit zich voor het aanschrijven van de gebruikers van de gebouwen en de eigenaars van percelen in het kader van een openbaar onderzoek over een klasse 1-aanvraag op kadastrale informatie. Is het de bedoeling dat de gemeente de straal van 100 meter intekent via GIS aan de hand van de kadastrale laag? Beschikt de gemeente over voldoende informatie nu de kadastrale ligging niet wordt gevraagd opgegeven (volgens C2 van het formulier volstaat immers het adres)? De polygoon van de inrichting (ingetekend door de exploitant via het loket) zal niet samenvallen met de kadastrale perceelsgrenzen. Is het dan überhaupt mogelijk om de straal van 100 meter voor de aanschrijving van eigenaars en gebruikers

correct in te tekenen en de aanschrijving correct te doen? De Raden vragen waarom ook in artikel 22 niet afgestapt wordt van het gebruik van kadastrale plannen en leggers. Ook voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van een mededeling kleine verandering is het ruimtegebruik procedureel van belang. Een toevoeging, zijnde een uitbreiding op niet vergunde percelen (cfr. artikel 5.1.1., 12° van het DABM), kan enkel via de gewone procedure. Hoe wordt concreet invulling gegeven aan de definitie van toevoeging? Is de definitie van uitbreiding op niet-vergunde percelen nog voldoende duidelijk?

8 Beleidsevaluatie

Artikel 395 van het decreet omgevingsvergunning bepaalt dat de Vlaamse Regering de werking van dit decreet evalueert drie jaar na de inwerkingtreding ervan.

Het evaluatierapport, dat mogelijke beleidsaanbevelingen bevat, wordt ter informatie voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

[61] De invoering van de omgevingsvergunning betekent een ingrijpende verandering van het bestaande vergunningensysteem. Een degelijke evaluatie is volgens de Raden dan ook van groot belang. Een zinvolle evaluatie vereist volgens de Raden dat het **doel** van de evaluatie nu reeds duidelijk wordt **afgebakend**. De Vlaamse Regering moet met andere woorden nu reeds bepalen wat er precies geëvalueerd moet worden en welke gegevens daarvoor bijgehouden moeten worden.

[62] Volgens de Raden moet er in het kader van deze evaluatie onder meer aandacht zijn voor volgende aspecten:

- Hoe verloopt de **doorvertaling** van BBT en milieubeleidsplannen en -programma's (cascade)? In welke mate worden deze doorvertaald in algemene en sectorale voorwaarden en in welke mate geven deze aanleiding tot het opstarten van een specifieke evaluatie? In hoeveel gevallen is een periodieke integrale evaluatie opgestart?
- Hoe verloopt de doorwerking van **plannen en programma's** via het evaluatiesysteem? Welke plannen en programma's aanleiding kunnen geven tot een specifieke evaluatie?
- Voeren de **gemeenten** hun taken inzake vergunningverlening, het plannen en uitvoeren van evaluaties op een degelijke manier uit?
- Zijn de verschillende vormen van **ondersteuning** die de gemeenten genieten adequaat, zowel inzake vergunningverlening, het plannen en uitvoeren van de evaluaties?

- In het kader van de **declassering**, zou onderzocht moeten worden of voor de gedeclasseerde inrichtingen de verplichting om over een **milieucoördinator** te beschikken nog noodzakelijk is.
- **Artikel 82** van het decreet omgevingsvergunning vormt het equivalent van huidig artikel 45 Vlarem I. Aangezien artikel 82 wordt voorgesteld als mogelijkheid om de vergunningsvoorwaarden bij te stellen voor de gevallen die niet gevat werden door het algemene evaluatiesysteem, vragen de Raden te onderzoeken op welke manier en door wie van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.
- Gelet op het belang van het nieuwe evaluatiesysteem en gelet op het gebrek aan ervaring met programmatisch evalueren, in het bijzonder bij de gemeenten, vragen de Raden meer algemeen om het **programmatisch evalueren** zelf te evalueren. Dit omvat volgens de Raden meer dan het louter verzamelen van een aantal gegevens zoals het aantal geplande en uitgevoerde evaluaties.