
Advies

Besluit modulaire omgevingsvergunning – milieuaspecten

Besluit van de Vlaamse Regering houdende uitwerking van de modulaire omgevingsvergunningsprocedure

Datum van goedkeuring 19/09/2024

Volgnummer 2024 | 017

Coördinator + e-mailadres Griet Blomme, griet.blomme@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Advies	5
1 Situering.....	5
2 Adviesgedeelte	5
2.1 Algemene appreciatie over het voorontwerp.....	5
2.2 Aanbevelingen over de adviesverlening en de adviesinstanties	6
2.3 Aanbevelingen over de evaluaties van vergunningen en het voortschrijdend meerjarenprogramma.....	8
2.4 Aanbeveling afstemming tussen vergunningverlenende en handhavende overheden	11
2.5 Aanbevelingen over het openbaar onderzoek.....	11
2.6 Aanbeveling over anonieme bezwaren.....	12
2.7 Aanbeveling over de capaciteit.....	12
2.8 Aanbeveling over de datum van inwerkingtreding.....	13
Materiële vergissingen en aanbevelingen	14
Bibliografie	15
Bijlage 1 – Rapportage uitvoeringsgraad meerjarenprogramma van de algemene evaluaties.....	16

Krachtlijnen

In dit advies formuleert de Minaraad aanbevelingen over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering inzake de modulaire omgevingsvergunningprocedure. Het voorontwerp bevat de uitvoeringsbepalingen van het decreet van 17 mei 2024, dat de bestaande omgevingsvergunningsprocedure aanzienlijk wijzigde door een modulaire procedure in te voeren. De Raad staat positief tegen het voorontwerp maar roept ook op tot blijvende optimalisatie en efficiëntieverbetering.

De Minaraad benadrukt het belang van een kwaliteitsvolle en efficiënte adviesverlening door de verschillende adviesinstanties, dat essentieel is voor de kwaliteit en de robuustheid van de omgevingsvergunningen. Dit start volgens de Minaraad bij aanvang van de adviesvraag en het ter harte nemen van de adviesfunctie. Er is daarom ook nood aan voldoende capaciteit en kennis binnen deze adviesinstanties om maatwerkadviezen te kunnen leveren. De Raad neemt de adviesrol van de havenbedrijven specifiek onder de loep en roept op tot verduidelijking van hun exacte rol.

De Minaraad ondersteunt het behoud van het voortschrijdend meerjarenprogramma voor evaluaties van omgevingsvergunningen. De Raad formuleert daarbij de aanbevelingen om de brede raadpleging van de adviesinstanties te behouden, de bekendmaking te verbeteren en de rapportage over de uitvoeringsgraad te hernemen. Met de uitdagingen waarmee Vlaanderen geconfronteerd wordt, herhaalt de Minaraad zijn advies om de gerichte evaluaties te operationaliseren. Die vormen een belangrijke flankerende maatregel op vlak van het beschermingsniveau van het leefmilieu.

Om bij te dragen aan een kwalitatief hoogstaande besluitvorming pleit de Raad voor een gecentraliseerde en volledige beschikbaarheid van handhavingsinformatie voor alle betrokken raden. Het advies benadrukt ook het belang van een verslag van informatievergaderingen. Het biedt immers een waardevol inzicht voor burgers en overheden en draagt bij aan een goede verstandhouding tussen betrokkenen.

Tot slot wijst de Raad op de noodzaak om voldoende tijd voor aanpassingen aan informaticasystemen en aan de interne organisatie van de bevoegde besturen te voorzien. De Raad vraagt de datum van inwerkingtreding daarop af te stemmen en daarbij rekening te houden met de wijzigingen naar aanleiding van de modernisering van de milieueffectrapportage.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	17 juni 2024
Naam adviesvrager + functie	Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	Artikel 11.2.1, §1, 6°: “uit eigen beweging of op verzoek advies uit te brengen over ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering met betrekking tot het milieubeleid”;
Adviestermijn	60 dagen
Samenwerking	n.v.t.
Overlegcommissie	Werkgroep Regelgeving & Governance
Betrokken experts	n.v.t.
Vergaderingen: soort + datum	WG Regelgeving & Governance, schriftelijke behandeling juli – augustus WG Regelgeving & Governance, digitale vergadering 11 september 2024

De Mineraad ontving op 17 juni 2024 de adviesaanvraag over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende uitwerking van de modulaire omgevingsvergunningsprocedure. De werkgroep Regelgeving & Governance gaf input op een eerste ontwerp van advies medio juli 2024 en vervolgens op een bijgewerkte versie in de eerste helft van augustus. Een eerste schriftelijke procedure, zoals bepaald in het huishoudelijk reglement van de Raad, liep van 30 augustus tot en met 6 september 2024. Die eerste ronde bracht discussiepunten aan het licht, waardoor de schriftelijke procedure afgesloten werd. De werkgroep boog zich andermaal over de tekst op 11 september 2024. De Mineraad stelde het advies vast op 18 september 2024.

Advies

1 Situering

- [1] **Uitvoeringsbepalingen van de modulaire omgevingsvergunningsprocedure.** Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende uitwerking van de modulaire omgevingsvergunningsprocedure bevat de uitvoeringsbepalingen van het decreet van 17 mei 2024 tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning. Het decreet introduceerde de reguliere modulaire basisprocedure, zodat afhankelijk van de inhoud en aard van de aanvraag, de benodigde modules ingezet kunnen worden. Deze grondige aanpassing noopte de regelgever tot aanpassing van het bestaande besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna OVB). De regelgever kiest omwille van de eenvoud en de leesbaarheid voor een volledig nieuw besluit.¹

2 Adviesgedeelte

- [2] **Een blik op de milieuaspecten van het voorontwerp.** In lijn met het briefadvies over de decreetwijziging² gaat de Minaraad met dit briefadvies in op de wijzigingen vanuit het oogpunt van de doelstellingen en beginselen, geformuleerd in artikel 1.2.1 DABM. De Raad werpt een blik op de uitvoeringsbepalingen waar milieuaspecten aan de orde zijn.

2.1 Algemene appreciatie over het voorontwerp

- [3] **Positieve appreciatie en een oproep tot blijvende optimalisatie en efficiëntieverhoging.** De Minaraad verwelkomt het voorontwerp en is algemeen positief over de vervanging van het bestaande OVB door een nieuw besluit. Volgens de Raad verhoogt dit de éénvormigheid en duidelijkheid. De Raad stelt wel vast dat het voorontwerp vooral de bepalingen uit het OVB overneemt. De Raad vraagt om blijvend in te zetten op verdere optimalisatie en efficiëntie, ook ten opzichte van de huidige uitvoeringsbepalingen. Het kan daarbij nuttig zijn om een blijvende evaluatie te maken van verschillende administratieve lasten of extra procedurele stappen en in de toekomst tot verbetervoorstellen te komen. De Raad vraagt ook een analyse van het (meervoudig) gebruik van administratieve en wijzigingslussen om onvolledige dossiers te remediëren in combinatie met het wegvallen van de mogelijkheid een dossier onvolledig te verklaren. De Raad beveelt daarbij aan de impact van deze veranderingen op de werklast van de bevoegde overheden mee te onderzoeken.

¹ Zie bijvoorbeeld VLAAMSE REGERING (2024), Nota aan de Vlaamse Regering omtrent het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende uitwerking van de modulaire omgevingsvergunningsprocedure, VR 2024 0706 DOC.0890/1BIS.

² MINARAAD (2023).

2.2 Aanbevelingen over de adviesverlening en de adviesinstanties

[4] **De Minaraad benadrukt het belang van advisering.** Advisering door verschillende (overheids)instanties maakt een module uit van de procedure. De burger in Vlaanderen mag veronderstellen dat aan de vergunning, die van onbepaalde duur is, een grondig onderzoek van de aanvraag en een goede motivering van de vergunningsbeslissing tegenover staat. De bedrijfswereeld moet kunnen rekenen op een kwaliteitsvolle, efficiënte en robuuste vergunningverlening. Dat is ook van belang voor een gezonde leefomgeving voor iedereen en voor een correct evenwicht tussen economie en ecologie.³ Via het inschakelen van adviesinstanties streeft men deze kwalitatieve, technisch onderbouwde en robuuste vergunningverlening na.⁴ Het verlenen van adviezen in het omgevingsvergunningenproces is een belangrijke processtap om de doorvertaling te maken van beleidsmatige prioriteiten en recente normeringen naar concrete adviezen in individuele omgevingsvergunningen.⁵ Het dient een kerntaak bij vergunningverlening te zijn en moet dan ook opnieuw op scherp worden gesteld.⁶

[5] **Neem de adviesfunctie ter harte.** Het voorontwerp grijpt niet noemenswaardig in op de adviesinstanties die in het huidige OVB opgenomen staan. Toekomstig artikel 35 en artikel 36 hernemen in grote mate de bestaande⁷ adviesinstanties en voegen er aan toe.⁸ Uit de evaluatie van de adviesverlening blijkt dat er minder geadviseerd wordt, ook over onderwerpen waar doorgedreven expertise noodzakelijk is en motivering belangrijk is (gezondheid, mobiliteit, natuur, ...).⁹ De PFAS onderzoekscommissie en Audit Vlaanderen zien adviseren nochtans als een kerntaak.

De adviesverlening verdient dan ook de nodige aandacht. Dit start volgens de Minaraad bij aanvang van de adviesvraag en het ter harte nemen van de adviesfunctie.¹⁰ Dat de adviestermijn dertig dagen bedraagt, vormt daarbij een uitdaging. De Raad adviseert op termijn te evalueren of deze termijn op positieve wijze bijdraagt aan de procedure en robuuste vergunningverlening ten goede komt.

[6] **Effectieve en kwaliteitsvolle adviesverlening vraagt capaciteit.** Om de adviesfunctie ten volle uit te oefenen en een advies op maat (en niet louter generiek en met standaardformulering) en tijdig af te leveren, is het belangrijk voldoende in te zetten op capaciteit en kennis binnen de adviesinstanties. Door een veelheid aan prioriteiten en een

³ COCRIAMONT, F. (2019), p. 8.

⁴ Zie onder meer Ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl.St. VI.Parl.* 2013-2014, nr. 2334/1, 8 waar men verwijst naar aanbeveling 68 van de Commissie Sauwens in het kader van het tegengaan van de problematiek van juridische rechtszekerheid en de keuze voor het systeem van verplicht in te winnen adviezen.

⁵ AUDIT VLAANDEREN (2022), p. 14. Zie ook de evaluatiestudie van de adviesverlening in kader van omgevingsvergunningen DEPARTEMENT OMGEVING (2024).

⁶ VLAAMS PARLEMENT (2022), p. 51.

⁷ Respectievelijk artikel 36 en artikel 38 OVB

⁸ Zie verder over de toevoeging van het havenbedrijf als adviesinstantie over aanvragen of beroepen die betrekking hebben op de exploitatie van een vergunningplichtige ingedeelde inrichting of activiteit

⁹ DEPARTEMENT OMGEVING (2024), p. 4.

¹⁰ Zie ook VLAAMS PARLEMENT (2022), p. 51, waar de aanbeveling kwam dat kwaliteitsvolle adviesverlening ook een efficiënte tijdsbesteding vereist.

beperkte capaciteit bestaat het risico dat de adviserende rol een beknopte invulling krijgt. Dit leidt potentieel op systeemniveau tot hiaten met een mogelijke impact op milieu en maatschappij. Bovendien is afdoende capaciteit en *knowhow* ook een belangrijke vereiste in functie van constructief vooroverleg met initiatiefnemers.

De aanbeveling om in voldoende capaciteit te voorzien is niet nieuw maar blijft belangrijk. De Minaraad vraagt dan ook om bewust te kiezen voor een beleid dat hierop inzet.

- [7] **Optimaliseer de adviesverlening door de adviesinstanties.** Reeds in het advies over het oorspronkelijke OVB merkte de Minaraad, samen met de andere strategische adviesraden, op dat dit een indrukwekkende reeks adviesinstanties betreft.¹¹ De Raden vroegen om te onderzoeken in hoeverre een vereenvoudiging mogelijk is. De evaluatie van de werking van de omgevingsvergunningsprocedure¹² wees op de noodzaak om de rol van de adviesinstanties in de vergunningsprocedures te verduidelijken en indien noodzakelijk te beperken. Aandachtspunt daarbij is de eventuele implicatie op de kwaliteit, zorgvuldigheid, motivering en legitimiteit/draagkracht van de besluitvorming.¹³ De evaluatie van de adviesverlening in kader van omgevingsvergunningen¹⁴ concludeerde dan weer dat wat de adviesbevoegdheid betreft globaal aan de juiste instanties advies wordt gevraagd, maar dat er toch enkele optimalisaties nodig zijn. Enerzijds is er overlap over een aantal aspecten, anderzijds blijven andere maatschappelijke uitdagingen onderbelicht.

De Raad adviseert om deze elementen mee in rekening te houden bij de opmaak van het voorontwerp en onderstreept het belang van “juiste” adviezen. Het voorontwerp dient ertoe bij te dragen dat overbodige of overlappende adviezen vermeden worden en ontbrekende adviezen wel afgeleverd worden.

- [8] **Adviesfunctie van de havenbedrijven bij ingedeelde inrichtingen en activiteiten.** Het voorontwerp voegt het havenbedrijf toe als adviesinstantie over aanvragen of beroepen die betrekking hebben op de exploitatie van een vergunningsplichtige ingedeelde inrichting of activiteit, als het voorwerp van de aanvraag binnen het havengebied ligt.¹⁵ Met het huidige OVB en in uitvoering van het Havendecreet bestond de mogelijkheid om op vraag van de adviserende colleges van burgemeester en schepenen (of andere adviesinstanties) een *ad hoc* subadvies uit te brengen. Over de beweegredenen om het havenbedrijf expliciet te benoemen blijft het verslag aan de Vlaamse regering onduidelijk. Met een advies kunnen de havenbedrijven waken over de ontwikkelingskansen van de gehele haven en de gebruiksruimte van de haven. Bij adviesverlening door het havenbedrijf komen de belangen van het havenbedrijf zelf in het vizier. Voor de andere

¹¹ MINARAAD (2014), p. 8.

¹² IDEA Consult (2021).

¹³ IDEA Consult (2021), bijlage 9.

¹⁴ DEPARTEMENT OMGEVING (2024).

¹⁵ Artikel 36, §15. Voor aanvragen die betrekking hebben op het uitvoeren van vergunningplichtige stedenbouwkundige handelingen of op het verkavelen van gronden bestond deze adviesmogelijkheid al.

adviesinstanties – wat ten andere ook publiekrechtelijke overheden zijn – lijkt een publiek belang door te wegen of gebeurt de afbakening op grond van sectorale wetgeving.

De Raad meent dat de exploitatie van het havengebied van een andere grootteorde is dan de exploitatie van individuele projecten die via het milieulook van de omgevingsvergunning geregeld wordt. Een grondige motivatie van deze adviesfunctie is dan ook noodzakelijk. Het havenbedrijf vervult ook andere functies binnen het gebied, elk met een eigen finaliteit. De Raad is van oordeel dat er duidelijkheid moet zijn over deze (potentieel) conflicterende rollen binnen het havenbedrijf. Het is op vlak van de nieuwe adviesvraag aan de havenbedrijven niet duidelijk welke expertise of bevoegdheid, dat niet overlapt met andere adviesinstantie of via een andere weg wordt ingegeven, een havenbedrijf zal inbrengen als adviesinstantie. De adviesfunctie van de havenbedrijven verhoogt dan ook de kans op conflicterende adviezen met andere adviesinstanties. De Raad vraagt dan ook te verduidelijken welke adviesrol men voor ogen heeft voor de havenbedrijven en hoe deze rol zich verhoudt tot de rol van de andere betrokken adviesinstanties.

- [9] **Verduidelijk de wijziging van de minimale gegevens die het advies van het adviserend schepencollege moet bevatten.** Het voorontwerp bepaalt, zoals het huidige uitvoeringsbesluit de minimale gegevens die een advies van het adviserend schepencollege moet bevatten.¹⁶ Het verslag bij het voorontwerp verduidelijkt dat de inhoud van het advies beperkt wordt tot de gemeentelijke informatie. Met het voorontwerp zijn twee elementen niet meer expliciet opgenomen. Ten eerste een gemotiveerde beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de omgeving en de goede ruimtelijke ordening. Ten tweede, in voorkomend geval, een gemotiveerde beoordeling van de aanvaardbaarheid van de ingedeelde inrichting of activiteit op het vlak van hinder en risico's voor de mens en het milieu.

De Raad vraagt deze wijziging te verduidelijken.

2.3 Aanbevelingen over de evaluaties van vergunningen en het voortschrijdend meerjarenprogramma

- [10] **Steun voor het behoud van het meerjarenprogramma.** De Minaraad formuleerde in zijn briefadvies 2023|028 concrete aanbevelingen bij de doelstelling van het voorontwerp van decreet om het systeem van evaluatie van de omgevingsvergunning en eventuele bijstelling te integreren en optimaliseren. De daaropvolgende decreettekst(en) behield(en) het onderscheid tussen algemene en gerichte evaluaties en de verwijzing naar een meerjarenprogramma bij algemene evaluaties.¹⁷

De Minaraad drukt haar positieve appreciatie uit voor het behoud van het voortschrijdend meerjarenprogramma en de opname van de gerichte evaluaties in het programma. De

¹⁶ Zie artikel 32 van het voorontwerp.

¹⁷ VLAAMSE REGERING, *Memorie van Toelichting bij Ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit*, Brussel, 12 december 2023 resp. 3 mei 2024, p. 71 en 160 resp. p. 73 en 178.

Raad wierp de noodzaak tot gerichte evaluaties ook op in het kader van de programmatische aanpak stikstof.¹⁸ Met de uitdagingen waarmee Vlaanderen geconfronteerd wordt, herhaalt de Minaraad zijn advies om de gerichte evaluaties te operationaliseren.¹⁹ De Minaraad wijst erop dat gerichte evaluaties een belangrijke flankerende maatregel zijn op vlak van het beschermingsniveau van het leefmilieu. Gerichte evaluaties dragen bovendien bij tot een *fair level playing field*.

[11] **Verhoog de transparantie van het meerjarenprogramma.** De Minaraad vindt het behoud van het voortschrijdend meerjarenprogramma een goede zaak. Dit uitvoerend beleidsdocument verhoogt de transparantie over de algemene en gerichte evaluaties, die een belangrijke flankerende maatregel zijn van de omgevingsvergunning voor onbepaalde duur. Zowel de richtlijn industriële emissies als het toekennen van een vergunning voor onbepaalde duur vereisen dat alle vergunningsvoorwaarden periodiek worden onderworpen aan een evaluatie met het oog op het behoud van het beschermingsniveau van het leefmilieu. Een voortschrijdend meerjarenprogramma geeft inzicht in de evaluatiepraktijk door bijvoorbeeld jaarlijks te rapporteren.²⁰ Via het meerjarenprogramma en het betrekken van de relevante adviesverlenende instanties kunnen de bevoegde omgevingsvergunningscommissies de juiste conclusies trekken met betrekking tot het al dan niet actualiseren van de vergunningsvoorwaarden. Op die manier wordt een gelijk speelveld gecreëerd binnen Vlaanderen.

De Minaraad formuleert over de transparantie van het meerjarenprogramma aanbevelingen om een hoog beschermingsniveau van het leefmilieu te bereiken:

- **Behoudt de brede raadpleging van adviesinstanties bij de vaststelling van het meerjarenprogramma.** Het voorontwerp vereist niet langer dat bij de vaststelling van het voortschrijdend meerjarenprogramma alle adviesinstanties, die advies verlenen over de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten, geraadpleegd worden. Zo verdwijnt de optionele adviesverlening door instanties die mogelijks relevante informatie ter beschikking hebben.²¹ Nochtans hebben deze adviesinstanties ook een rol bij de uiteindelijke evaluatie en eventuele bijstelling van de milieuvoorwaarden waar zij indien relevant geraadpleegd worden.²² De Minaraad vraagt de optionele raadpleging van de betrokken adviesinstanties, elk met hun eigen expertise en kennis, in het kader van de vaststelling van het meerjarenprogramma te behouden.
- **Ga voor een brede bekendmaking van het meerjarenprogramma.** De Raad stelt daarnaast vast dat de bekendmaking van het voortschrijdend meerjarenprogramma beperkt wordt tot de consultatie op een plaats op de website van het Departement Omgeving.²³ De mededeling aan de Vlaamse regering lijkt komen te vervallen, evenals

¹⁸ MINARAAD, (2022).

¹⁹ Zie ook MINARAAD (2023).

²⁰ Zie in bijlage 1 bij dit advies het overzicht van de rapportering sinds 2018 tot heden (afgesloten op 17 september 2024).

²¹ Zie huidig artikel 1.4.3.1.1, zesde lid Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (VLAREM II).

²² Zie artikel 107 van het voorontwerp.

²³ Zie artikel 159 van het voorontwerp.

de uiterlijke termijn van 1 oktober. Artikel 159 van het voorontwerp ligt daarmee niet in lijn met de duiding in het verslag aan de Vlaamse regering. De Minaraad adviseert om zowel de uiterlijke termijn te hernemen en eveneens te voorzien in mededeling aan de Vlaamse regering.

- **Herneem de rapportage over de uitvoeringsgraad.** Transparantie gaat ten slotte verloren door artikel 1.4.3.3.1 VLAREM II over de rapportage over de uitvoering van het meerjarenprogramma op te heven. Dat rapport biedt, voor het beschouwde jaar in kwestie, inzicht in het voorziene aantal (algemene) evaluaties, het aantal uitgevoerde evaluaties en een toelichting over het eventuele verschil tussen beide.²⁴ De Raad vraagt toelichting bij deze wijziging. De Raad meent dat ook de uitvoeringsgraad belangrijke inzichten verschaft in het systeem van de evaluaties. De Raad adviseert dan ook de rapportage over de uitvoering van het meerjarenprogramma te hernemen en uit te breiden tot de gerichte evaluaties, in lijn met het meerjarenprogramma.

[12] **Een grondige evaluatiepraktijk draagt bij tot de uitvoering van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE).** De recent aangenomen Richtlijn 2024/1785²⁵ tot wijziging van de RIE benadrukt het belang van regelmatige toetsing van de vergunningsvoorwaarden. Deze toetsing en eventuele bijstelling zorgt ervoor dat de vergunningsvoorwaarden in overeenstemming zijn met de relevante wetgeving. Toekomstig artikel 21 verduidelijkt bijgevolg dat dergelijke toetsingen of bijstellingen moeten plaatsvinden wanneer de installatie aan een milieukwaliteitsnorm moet voldoen, onder meer in het geval van een nieuwe of herziene milieukwaliteitsnorm of wanneer de toestand van het ontvangende milieu een herziening van de vergunning vereist, om te voldoen aan plannen of programma's zoals bijvoorbeeld de stroomgebiedsbeheersplannen.²⁶

In het licht van deze wijziging benadrukt de Raad dat een grondige evaluatiepraktijk een waardevol instrument is. Een goed werkend systeem van evaluatie biedt de mogelijkheid om een vergunning af te stemmen op evoluties die zich in de praktijk voordoen. Bij compartimenten waar het behalen van de milieukwaliteitsnormen problematisch is, kunnen evaluaties volgens de Raad een tool zijn om naar alle betrokken vergunningen te kijken.²⁷

[13] **Aanduiding van het bevoegde bestuur en coördinatie.** Het voorontwerp bepaalt de wijze waarop en door wie de betrokken exploitant op de hoogte wordt gebracht van de te evalueren maatregelen en de inhoud van het evaluatieformulier.²⁸ Waar in het ontwerp van decreet nog sprake was van het Departement Omgeving dat de exploitant dient in te

²⁴ Zie huidig artikel 1.4.3.3.1 VLAREM II.

²⁵ Richtlijn 2024/1785/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) en Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen (PB L van 15 juli 2024).

²⁶ Toekomstig artikel 21, lid 5, punt c) RIE; zie ook overweging 36 bij Richtlijn 2024/1785. Overweging 5 bij Richtlijn 2024/1785 stelt bovendien dat bij de toetsing van de vergunningen er uitdrukkelijk rekening mee moet worden gehouden dat de impact van industriële lozingen op de toestand van waterlichamen mogelijk verergert als gevolg van variaties in de dynamiek van waterstroming.

²⁷ Zie MINARAAD (2023).

²⁸ In uitvoering van toekomstig artikel 5.4.12 Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

lichten, komt die verantwoordelijkheid – met het voorontwerp van besluit – bij het ‘bevoegde bestuur’. Uit de definitie blijkt dat dit “*de bevoegde overheid, haar omgevingsambtenaar of een persoon die gemachtigd is door de bevoegde overheid of haar omgevingsambtenaar*” is.²⁹

De Raad vraagt om die betrokken overheid concreet te benoemen en eventuele te respecteren termijnen te verduidelijken. De Raad wijst er bovendien op dat bij uitoefening van deze taak door de vergunningverlenende overheid zij daarvoor voldoende ondersteuning moeten voor krijgen.

2.4 Aanbeveling tot afstemming tussen vergunningverlenende en handhavende overheden

[14] **Zet in op coördinatie en afstemming tussen vergunningverlenende en handhavende overheden.** Naast de adviezen van de adviesinstanties die bijdragen tot kwalitatieve en gemotiveerde beslissingen omtrent een aanvraag, verdient ook het werk van de handhavende overheden aandacht.³⁰ Zij beschikken over een waardevol beeld van de handhavende, preventieve en oplossingsgerichte beslissingen die zij hebben genomen. Inzicht in deze acties, inclusief de context en de opvolging ervan, draagt bij tot een grondige besluitvorming door de vergunningverlenende overheden.

De Minaraad adviseert dan ook in te zetten op coördinatie en afstemming tussen de vergunningverlenende en de handhavende overheden zodat nuttige informatie vlot kan doorstromen en bijdragen tot betere besluitvorming

2.5 Aanbevelingen over het openbaar onderzoek.

[15] **Een verslag van de informatievergadering heeft wel degelijk een meerwaarde.** Bij aanvragen die betrekking hebben op de exploitatie van klasse 1 inrichtingen of activiteiten en die een project-MER of een omgevingsveiligheidsrapport omvatten, dient de gemeente samen met de aanvrager en het bevoegde bestuur ten minste één informatievergadering te organiseren. Tijdens die vergadering geeft de aanvrager een toelichting over de aanvraag en biedt het de mogelijkheid voor burgers om vragen te stellen en antwoorden te krijgen. De huidige regeling van het OVB voorziet in de opmaak van een verslag van deze vergadering dat ter beschikking wordt gesteld van de omgevingsvergunningscommissie/bevoegde bestuur, team MER en desgevallend de gemeenteraad. Het biedt deze overheden inzicht in de interactie tussen de aanvrager en de aanwezige burgers. Het voorontwerp voorziet niet langer in de (verplichte) opmaak van dit verslag en beschouwt dit als een administratieve vereenvoudiging.³¹

²⁹ Zie artikel 2, 10° van het voorontwerp.

³⁰ Zie ook de vaststelling door de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS: “*Vergunningverlenende overheden krijgen onvoldoende inzicht in inspectieverslagen en dossiers over inbreuken op vergunningen, wat een grondige besluitvorming bemoeilijkt door het ontbreken van informatie*”. VLAAMS PARLEMENT (2022), p. 42.

³¹ Artikel 52 van het voorontwerp.

De Raad merkt op dat burgers die niet aanwezig konden zijn op de informatievergadering daardoor geen inzicht hebben op wat besproken werd tijdens deze vergadering. Nochtans kan dit op positieve wijze bijdragen tot de goede verstandhouding tussen de burgers en de aanvrager. Bovendien vraagt de Raad te verduidelijken hoe het voorontwerp waarborgt dat de bevoegde overheden met de aan bod gekomen opmerkingen rekening kan houden.³²

- [16] **Verduidelijk de relatie met de modernisering MER.** Met de modernisering van de MER beschikt de bevoegde overheid over een termijn van 90 dagen voor de screening. De modulaire werking kort deze termijn in tot dertig dagen (voor het openbaar onderzoek).

De Raad vraagt te onderzoeken of deze termijn in de praktijk haalbaar is aangezien aanvragen van mindere kwaliteit ook niet langer onvolledig verklaard kunnen worden. De Raad vraagt eveneens te verduidelijken op welke wijze de procedure stopt als zou blijken dat een MER vereist is.

2.6 Aanbeveling over anonieme bezwaren

- [17] **Streef naar de gelijke behandeling van digitale en analoge bezwaren.** Tijdens het openbaar onderzoek kan iedere persoon standpunten, opmerkingen en bezwaren indienen. Het omgevingsloket (digitale bezwaren) voorziet in de mogelijkheid om de persoonsgegevens van de ingediende standpunten te scheiden. De aanvrager van de vergunning heeft dan enkel zicht op de geuite bezwaren. Het gaat dan bijgevolg over een geanoniseerd bezwaar, waarbij de vergunningverlenende overheid wel zicht heeft op de identiteit van de bezwaarindiener. Bij analoge ingediende bezwaren is dat anders. Het voorontwerp voorziet immers in de mogelijkheid om een analoge bezwaar anoniem, dus zonder persoonsgegevens en identificatie, in te dienen.³³

De Minaraad adviseert om de verschillende behandeling tussen de digitale en analoge indieners te vermijden.³⁴ De Raad is bovendien van oordeel dat het Verslag aan de Vlaamse Regering het onderscheid in behandeling niet verduidelijkt, noch in lijn ligt met de eigenlijke tekst van het voorontwerp. Die verduidelijking is nochtans noodzakelijk en noopt de regelgever tot grondig onderzoek van de werkwijze bij bezwaren. Anonieme bezwaren zouden daarbij niet de regel mogen zijn.

2.7 Aanbeveling over de capaciteit

- [18] **De inschatting van de impact op de bevoegde overheden is meer dan een toetsing aan de procedures.** De Vlaamse regering besluit dat het voorontwerp geen ongunstige impact heeft op de lokale en provinciale besturen. Tot die conclusie komt men door te stellen dat er niets aan de vergunningsplicht of de beoordeling van de aanvragen wijzigt. De Raad

³² Een aandachtspunt in het licht van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

³³ Artikel 53, §2 van het voorontwerp.

³⁴ Zie ook de kritische reflectie van de Raad van State in het licht van de beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie, adv. RvSt. 18 januari 2023, 72.768/1, opm. 6.

wijst er evenwel op dat wanneer gevraagde adviezen niet of niet tijdig uitgebracht worden, de vergunningverlenende overheid ook niet kan terugvallen op de inzichten die adviezen genereren. Bovendien ontslaat het niet-tijdig verlenen van een advies de vergunningverlenende overheid niet van haar verplichting om na te gaan of de vergunningsaanvraag in overeenstemming is met de decretale en reglementaire voorwaarden.³⁵ Dat maakt de beoordeling van de aanvraag mogelijk complexer en leidt indirect wel degelijk tot een impact op de capaciteit bij die overheid. De stellers van het voorontwerp poneren bijkomend dat het aantal dossiers niet zal wijzigen door de invoering van de modulaire vergunningsprocedure.

De Raad vraagt om bij de impactinschatting ook rekening te houden met de flexibele inzet van de modules in het kader van de modulaire omgevingsvergunningsprocedure.

2.8 Aanbeveling over de datum van inwerkingtreding

[19] **De inwerkingtreding heeft nog verdere aandacht.** De inwerkingtreding is – behoudens uitzonderingen – vastgelegd op een jaar na de publicatie van voorliggend besluit zodat het Omgevingsloket, maar zeker ook de gemeentelijke dossierbehandelingssystemen aan deze regeling aangepast kunnen worden. De Raad wijst er op dat niet enkel informaticasystemen een aanpassing vergen, maar ook de interne organisatie van de bevoegde besturen. Bovendien genereert ook de modernisering van de milieueffectrapportage impact.

De Raad vraagt deze elementen mee te nemen in de vaststelling van de inwerkingtredingstermijn.

³⁵ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, overwegingen B.59.1. en B.59.2.

Materiële vergissingen en aanbevelingen

- in artikel 2 is een definitie opgenomen voor het *'bevoegd bestuur'*. In de tekst van het voorontwerp is, met een uitzondering in artikel 98, evenwel sprake van *'bevoegde bestuur'*. De Raad adviseert de term te aligneren;
- in artikel 36, §17 sloop een typefout in *'bescherming tingszone'* (sic);
- toekomstig artikel 1.4.3.1.1 van Vlarem II verwijst in het tweede lid naar de adviesinstanties die bij opmaak van het meerjarenprogramma geraadpleegd moeten worden. Enerzijds merkt de Raad op dat bij de verwijzing naar artikel 37 het toepasselijke BVR, namelijk het OVB, ontbreekt. Ten tweede merkt de Raad op dat het voorontwerp naar het huidige artikel 37 verwijst en niet naar het toekomstige artikel 36 (zoals blijkt uit het voorontwerp). De Raad beveelt tot slot aan de vermelde paragrafen na te zien gelet op de verschillen tussen het huidige en toekomstige artikel door de herstructurering ervan;
- de foutieve (?) verwijzing naar artikel 37 ziet de Raad terugkomen in artikel 107, 111 en 118 van het voorontwerp. De Raad adviseert een algehele controle van de tekstverwijzingen.

Bibliografie

- MINARAAD, SALV, SARO en SERV, *Advies over het ontwerpbesluit tot uitvoering van het decreet omgevingsvergunning*, Brussel, 25 september 2014, resp. 26 september 2014, resp. 24 september 2014, resp. 29 september 2014
- GRONDWETTELIJK HOF, *Arrest nr. 125/2016 in zake rolnummers 6187, 6190 en 6191*, Brussel, 6 oktober 2016
- COCRIAMONT, F. en DEWULF, K., *De omgevingsvergunning: de werklast en de inbreng van adviesinstanties in de praktijk*, STORM, 2019
- IDEA Consult, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving*, Brussel, 2021
- VLAAMS PARLEMENT, *Verslag namens de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS*, Brussel, 28 maart 2022
- MINARAAD, *Advies 2022/010 over de Programmatische Aanpak Stikstof*, Brussel, 7 juli 2022
- AUDIT VLAANDEREN, *Systeemaudit Handhaving milieuhygiëne*, Brussel, 26 september 2022
- RAAD VAN STATE, afdeling WETGEVING, *Advies 72.768/1 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’*, Brussel, 18 januari 2023
- MINARAAD, *Advies 2023/028 Modulaire omgevingsvergunningsprocedure – milieuaspecten*, Brussel, 21 september 2023
- DEPARTEMENT OMGEVING, *Evaluatie van de adviesverlening in kader van omgevingsvergunningen*, Brussel, 2024

Bijlage 1 – Rapportage uitvoeringsgraad meerjarenprogramma van de algemene evaluaties

Periode	Aantal GPBV installaties	Geplande evaluaties	Uitgevoerde evaluaties	Bijstelling OV
Sept 2018 – dec 2019 ³⁶	1.897	299 (16%)	269 (90%)	Onbekend
2020 ³⁷	1.888 ³⁸	146 (7,7%)	120 (82%)	Onbekend
2021 ³⁹	1.901	107 (5,4%)	93 (87%)	27 (25%)
2022 ⁴⁰	1.912	41 (2,1%)	30 (73%)	12 (40%)
2023 ⁴¹	1.933	34 (1,7%)	8 (34%)	2 (25%)

³⁶ [Rapportage](#) uitvoeringsgraad meerjarenprogramma 2018 – 2019

³⁷ [Rapportage](#) uitvoeringsgraad meerjarenprogramma 2020

³⁸ Cijfer afkomstig uit het [Voortschrijdend](#) meerjarenprogramma 2020 – 2024

³⁹ [Rapportage](#) uitvoeringsgraad meerjarenprogramma 2021

⁴⁰ [Rapportage](#) uitvoeringsgraad meerjarenprogramma 2022

⁴¹ [Rapportage](#) uitvoeringsgraad meerjarenprogramma 2023