
Advies

Modulaire omgevingsvergunningsprocedure

Ontwerp van decreet tot wijziging van verschillende decreten naar aanleiding van de invoering van de modulaire omgevingsvergunningsprocedure

Datum van goedkeuring Minaraad	2/07/2026
--------------------------------	-----------

Datum van goedkeuring SERV	8/07/2026
----------------------------	-----------

Volgnummer Minaraad	2026 017
---------------------	------------

Coördinator + e-mailadres	Beatrijs De Wilde, beatrijs.dewilde@minaraad.be
---------------------------	---

Co-auteur + e-mailadres	Annick Lamote, alamote@serv.be Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be
-------------------------	--

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
1. Algemene beschouwingen	5
2. Aanbevelingen inzake specifieke wijzigingen	7
2.1 Mogelijkheid tot opleggen/bijstellen van bijzondere milieuvoorwaarden	7
2.2 Toekenning van bijzondere bewijswaarde aan bepaalde studies	8
2.3 Bijstelling van de VEN-toets	9
2.4 Instelling van een recht op vooroverleg	10
2.5 Bijstelling van de rol van adviezen in de vergunningsprocedure	11
2.6 Belangenvereiste	13
2.7 Invoering van een specifieke herzieningsprocedure	13
2.8 Het voortschrijdend meerjarenprogramma van evaluaties	15
3. Governance aspecten.....	16
3.1 Aanbevelingen inzake de inwerkingtreding en implementatie van het decreet	16
3.2 Overeenstemming tussen de Memorie van Toelichting en het decreet.....	17
4. Bibliografie	18

Krachtlijnen

De Minaraad en de SERV beschouwen het voorliggende ontwerpdecreet als een volgende stap in een langlopend hervormingstraject dat gericht is op een efficiënter, robuuster en beter gedragen vergunningenbeleid. Een goed vergunningensysteem moet rechtszekerheid voor initiatiefnemers combineren met een hoog niveau van milieu- en natuurbescherming, betekenisvolle participatie en effectieve rechtsbescherming.

Hoewel de raadspartners verschillend oordelen over het globale evenwicht van het voorontwerp, zijn zij het erover eens dat verschillende onderdelen ervan verdere verduidelijking of bijsturing verdienen. Daarbij vragen zij bijzondere aandacht voor de kwaliteit van de besluitvorming, de rol van expertise en de positie van burgers, verenigingen en andere belanghebbenden in het vergunningenproces.

De Raden ondersteunen maatregelen die de kwaliteit en voorspelbaarheid van vergunningverlening kunnen versterken, zoals een kwaliteitsvol vooroverleg, een goede inzet van deskundigenstudies en een meer geïntegreerde advisering. Tegelijk vragen zij voldoende waarborgen voor transparantie, onafhankelijkheid, inspraak en een evenwichtige en integrale belangenafweging.

Bij de hervorming van de adviesverlening, de procedure voor afwijkingen van milieuvoorwaarden en de toekenning van bijzondere bewijswaarde aan studies vragen de Raden om duidelijke juridische contouren, voldoende kwaliteitswaarborgen en een blijvende inhoudelijke beoordelingsruimte voor de vergunningverlenende overheid.

De Raden zijn geen voorstander van de voorgestelde herzieningsprocedure. Hoewel zij het belang erkennen van een tijdige aanbreng van bezwaren en argumenten, vrezen zij dat de voorgestelde regeling leidt tot bijkomende procedurele complexiteit, een hogere werklast en een mogelijke belemmering van de toegang tot rechtsbescherming.

Tot slot benadrukken de Raden dat het succes van de hervorming in belangrijke mate zal afhangen van de kwaliteit van de uitvoeringsbesluiten, de beschikbaarheid van voldoende capaciteit en expertise bij overheden en adviesinstanties, en een zorgvuldige implementatie ondersteund door goed functionerende digitale instrumenten en duidelijke richtsnoeren.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	Dinsdag 2 juni 2026
Naam adviesvrager + functie	Dhr. Jo Brouns, Vlaams minister van Omgeving en Landbouw
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, artikel 11.2.1., §1, 4°.
Adviestermijn	30 dagen.
Samenwerking	Met de SERV.
Overlegcommissie	Werkcommissie Regelgeving en <i>Governance</i>
Betrokken experts	Digitale toelichting door het Departement Omgeving op 16 juni 2026.
Vergaderingen: soort + datum	Digitale vergadering op 15 juni 2026. Fysieke vergadering op 25 juni 2026.

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw, Jo Brouns, stelde de adviesvraag op 2 juni 2026. De adviestermijn bedroeg 30 dagen. Binnen de werkgroep Regelgeving & *Governance* werd voor een eerste keer van gedachten gewisseld op 15 juni. Op 16 juni werd een digitale toelichting bij het wijzigingsdecreet gegeven door het Departement Omgeving. De Minaraad en de SERV bespraken op 25 juni voor de eerste keer een ontwerp tekst. Een herwerkte versie van deze tekst werd goedgekeurd op de Minaraad van 2 juli 2026. De SERV keurde het advies goed op 8 juli 2026.

1. Algemene beschouwingen

[1] **Wat nu voorligt, is een stap in een langlopend traject.** De Minaraad en de SERV stellen vast dat er al bijna 20 jaar wordt gewerkt aan de uitdaging om de vergunningverlening voor ingrepen in de omgeving efficiënter, voorspelbaarder en robuuster te maken:

- Een eerste fase in dit proces speelde zich af in het Vlaams Parlement, met onder meer de werkzaamheden van de Commissie Berx en de Commissie Sauwens. Dit traject mondde uit in de resolutie *Sneller door Beter*, waarin (onderliggend) werd gepleit voor een verschuiving van een louter proceduregerichte benadering naar een meer procesgerichte benadering van vergunningverlening.
- Aansluitend beoogde het Omgevingsvergunningendecreet van 2014 een geïntegreerde projectbeoordeling te bekomen, door fusie van milieuvergunning en stedenbouwkundige vergunning tot één omgevingsvergunning.
- De in 2021 doorgevoerde evaluatie van dit systeem leverde op dat verdere optimalisaties mogelijk en wenselijk waren. Dit vormde in 2024 de basis voor het decreet inzake de modulaire omgevingsvergunningsprocedure (en bijhorend uitvoeringsbesluit), dat evenwel nog niet in voege is.
- Een volgende stap werd gezet met het eindrapport van de Gemengde Commissie Vergunningen, met 45 aanbevelingen voor meer robuuste vergunningverlening. Waar eerdere hervormingen vooral gericht waren op de procedures, wordt hier ook een accent gelegd op de kwaliteit van het volledige vergunningsproces.
- Aansluitend werkte de Vlaamse Regering een actieprogramma uit, met een pakket beleidsmaatregelen en regelgevende ingrepen, waarvan de voorliggende er één is.

Het voorontwerp van decreet waarover nu advies wordt gevraagd, vormt aldus een stap in een langlopend hervormingstraject, dat al bijna twintig jaar inzet op een verbeterd vergunningenbeleid, dat niet alleen procedurematig efficiënt en rechtszeker, maar ook procesmatig kwalitatief en gedragen hoort te zijn.

[2] **Een gezamenlijke visie op de kern van omgevingsvergunningverlening.** Doorheen de diverse hervormingsfasen van het vergunningenbeleid hebben de Minaraad en de SERV er steeds voor gepleit te streven naar een stelsel dat een stabiel en efficiënt werkingskader voor ondernemingen en andere initiatiefnemers enerzijds zou combineren met anderzijds een hoog niveau van bescherming van het leefmilieu, volwaardige inspraakmogelijkheden en effectieve rechtsbescherming.¹

Aan de basis hiervan ligt het gedeelde inzicht dat een goed vergunningensysteem niet gericht hoort te zijn op het bevoordelen van één afzonderlijk belang, maar op het afwegen van uiteenlopende maatschappelijke behoeften en doelstellingen – en dit op een transparante, zorgvuldige en democratisch gelegitimeerde wijze. Het systeem moet dus zodanig zijn dat relevante kennis en expertise systematisch in de besluitvorming

¹ Zie bv. SERV, MINARAAD en SALV (2012), Advies over de conceptnota permanente milieuvergunning.

ingebracht worden, en dat de vergunningverlenende overheid snel tot goed gemotiveerde beslissingen zou kunnen komen op basis van een brede belangenafweging.

[3] **Gedeelde visie, maar verschillende appreciaties van het voorontwerp.** Hoewel de partners binnen de Minaraad en de SERV aldus een brede overeenstemming delen over wat een goed vergunningenstelsel zou zijn, bestaat er onenigheid over de mate waarin het voorliggende voorontwerp van decreet bijdraagt tot de realisatie hiervan. Het gaat hierbij om de vraag of de met dit decreet voorgestelde maatregelen het hierboven geschetste evenwicht daadwerkelijk versterken dan wel verschuiven.

- Een deel van de raadspartners vindt dat het vergunningenstelsel in de voorbije jaren geëvolueerd is naar een systeem waarin risicovermijding, procedurele complexiteit en juridische betwisting op de voorgrond zijn komen te staan. De prioriteit moet voor hen daarom liggen bij het versterken van de beslissingskracht en oplossingsgerichtheid van de vergunningverlenende overheid, gekoppeld aan de rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor initiatiefnemers, zonder daarom de bestaande beschermingsdoelstellingen fundamenteel op te geven. In die zin staan zij achter het voorgelegde ontwerpdecreet en wensen zij dat er nog meer en sneller initiatieven zouden worden ontplooid om het werk van de Gemengde Commissie Vergunningen te valoriseren.
- Een ander deel van de raadspartners vindt dat de in de afgelopen jaren aangehouden focus op efficiëntie in de vergunningverlening als onbedoeld neveneffect heeft gehad dat het vergunningenstelsel juist ingeboet heeft aan robuustheid en effectiviteit, wanneer het gaat om het behouden van een hoog niveau van bescherming van het leefmilieu. De prioriteit moet voor hen daarom liggen bij een betere doorwerking van milieu- en gezondheidsdoelstellingen en doelstellingen voor ruimtelijke kwaliteit in vergunningen. Sommigen vrezen dat de impact op de gezondheid minder een rol zal kunnen spelen bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag.² Daarnaast pleiten zij voor een constructief doordenken van de rol van burgers en milieuverenigingen, als derde actor in het vergunningenproces, zodat situaties van onzekerheid en conflict kunnen worden voorkomen. In die zin vinden zij het voorgelegde ontwerpdecreet onvolkomen en wensen zij dat er initiatieven worden genomen gericht op processen die leiden tot beter gedragen beslissingen.

Hoewel de appreciatie van het globale evenwicht van het voorontwerp uiteenloopt, zijn de raadspartners het erover eens dat diverse onderdelen hiervan aanleiding kunnen geven tot een zinnige bespreking – die hierna volgt.

² Zie Verso Advies van 25 november 2025 over het Eindrapport van de Gemengde Commissie Vergunningen

2. Aanbevelingen inzake specifieke wijzigingen

2.1 Mogelijkheid tot opleggen/bijstellen van bijzondere milieuvoorwaarden

- [4] **Situering.** Het wijzigingsdecreet voert een aantal wijzigingen door die verband houden met het opleggen en bijstellen van bijzondere milieuvoorwaarden:

Artikelen 4 en 6 van het wijzigingsdecreet – respectievelijk vervanging van artikel 5.4.6. van het DABM en opheffing van artikel 5.4.12 van het DABM – vereenvoudigen de huidige procedures om te komen tot een **afwijking van algemene en sectorale voorwaarden**. Daar waar voorheen twee aparte afwijkingsprocedures bestonden, afhankelijk van de bevoegde overheid, wordt dit nu herleid tot één generieke procedure. De procedure tot afwijking van algemene en sectorale voorwaarden – in minder strenge zin – die toestemming vereist van de minister, wordt opgeheven. De vergunningverlenende overheid wordt bevoegd om alle afwijkingen toe te staan, ook wanneer die mogelijkheid niet expliciet is voorzien in de desbetreffende algemene of sectorale voorwaarde.³

Het voorliggende decreet wijzigt daarenboven **de bijstelling van bijzondere milieuvoorwaarden**:

- Ten gevolge van deze bevoegdheidswijziging kan de vraag tot bijstelling van de milieuvoorwaarden samen met de vergunningsaanvraag worden ingediend en behandeld.⁴
- Het zal in de toekomst niet langer vereist zijn om technische redenen aan te halen om af te wijken in minder strenge zin van de voorschriften van VLAREM. De Memorie van Toelichting stelt hierover: *“In de praktijk wordt deze voorwaarde immers als nodeloos beperkend ervaren, vooral wanneer ze innovatie in de weg staat of haaks staat op de realiteit van de bedrijfsvoering.”*⁵

Artikel 58 van het wijzigingsdecreet, dat artikel 72 van het Omgevingsvergunningendecreet vervangt, verruimt de **mogelijkheid tot het opleggen van bijzondere milieuvoorwaarden**. Artikel 72 is er namelijk op gericht om aan de bevoegde overheid de mogelijkheid te geven bijzondere milieuvoorwaarden op te leggen die niet in de aanvraag vermeld staan en die betrekking hebben op een al vergunde inrichting of activiteit.

- [5] **Versterk adviesverlening in de procedure tot afwijking van algemene en sectorale voorwaarden.** De integratie van de twee huidige afwijkingsprocedures tot één generieke procedure, waarbij de vergunningverlenende overheid bevoegd wordt voor alle aanvragen, zorgt voor een taakverschuiving van de Vlaamse regering richting de provincies en gemeenten. De Minaraad en de SERV vragen om decretaal de mogelijkheid tot adviesverlening door de Vlaamse overheid te verankeren zodat lokale besturen en

³ Het woordje “wie” weggelaten in artikel 5.4.6., vijfde lid DABM (ingevoerd door artikel 4 van het wijzigingsdecreet). In het (opgeheven) artikel 5.4.8. DABM staat dit wel nog. Zie ook p. 23 MvT.

⁴ MvT, p. 27.

⁵ Zie ook MvT, p. 28.

provincies adequaat over de inhoud van deze aanvragen tot afwijking kunnen oordelen. De Raden vinden het belangrijk om garanties in te bouwen die ervoor zorgen dat deze besturen daadwerkelijk een advies krijgen dat hen in staat stelt om de eventuele afwijking inhoudelijk te beoordelen. Zo kan een bestuur inschatten of hetgeen de aanvrager voorstelt, minstens even doelmatig is als de VLAREM II-norm waar die van wil afwijken.

- [6] **Garandeer rechtszekerheid bij het opleggen van extra bijzondere milieuvorwaarden.** Artikel 58 van het wijzigingsdecreet – tot wijziging van artikel 72 van het Omgevingsvergunningendecreet – verduidelijkt dat de bevoegde overheid tijdens een lopende vergunningsprocedure bijzondere milieuvorwaarden kan opleggen, die buiten het voorwerp van de initiële aanvraag vallen en/of betrekking hebben op een reeds vergunde ingedeelde inrichting of activiteit. De Raden menen dat als er extra milieuvorwaarden worden opgelegd, deze idealiter een relatie hebben met het voorwerp van de aanvraag. Als er toch buiten deze contouren bijkomende milieuvorwaarden worden opgelegd, vragen zij om overleg te voorzien met de aanvrager over deze voorwaarden, dat eventueel kan uitmonden in een bijstellingsprocedure.

2.2 Toekenning van bijzondere bewijswaarde aan bepaalde studies

- [7] **Situering.** Artikel 7 van het voorontwerp – dat strekt tot wijziging van artikel 5.6.9 van het DABM – kent een bijzondere bewijswaarde toe aan bepaalde studies die opgemaakt worden binnen de omgevingsvergunningsprocedure. Het betreft milieueffectrapporten, passende beoordelingen en andere deskundigenstudies. Deze bepaling geeft gedeeltelijke uitvoering aan aanbeveling 17 van de Gemengde Commissie Vergunningen en beoogt te vermijden dat dergelijke studies lichtvaardig zouden worden betwist – iets wat op zijn beurt moet bijdragen tot een meer rechtszekere en robuuste vergunningverlening. Algemeen past deze regeling in een bredere evolutie naar een meer gestructureerde en geïntegreerde beoordeling van dossiers, waarbij expertise en onderbouwde analyses een grotere rol krijgen in de besluitvorming.
- [8] **Verhelder de kernpunten van dit systeem in functie van beslissingskwaliteit.** De Minaraad en de SERV erkennen dat een duidelijke waardering van kwalitatieve studies kan bijdragen aan een meer consistente en juridisch robuuste besluitvorming. Tegelijk formuleren de Raden een aantal aanbevelingen:
- Verduidelijk het toepassingsgebied van de bijzondere bewijswaarde en het moment waarop deze rechtsgevolgen sorteert. Maak daarbij expliciet voor welke soorten studies de regeling geldt en vanaf welk moment (bij indiening, goedkeuring of beoordeling) deze bewijswaarde doorwerkt in de besluitvorming, teneinde rechtsonzekerheid in de praktijk te vermijden.
 - Verduidelijk de bewijsdrempel en de interpretatie van begrippen zoals ‘manifeste fouten’. Vermijd dat deze regeling leidt tot een te restrictieve benadering waarbij deskundigenstudies automatisch doorslaggevend zijn. Zorg ervoor dat de vergunningverlenende overheid alle ingebrachte elementen – inclusief de decretaal voorziene adviezen en goed onderbouwde argumenten van burgers, verenigingen, ondernemers en lokale besturen die niet steunen op gespecialiseerde tegenstudies –

op een evenwichtige en inhoudelijke wijze blijft afwegen. Inspraak moet daarbij betekenisvol mogelijk blijven, zonder dat belanghebbenden systematisch genoodzaakt zijn om tegenexpertise te laten uitvoeren om hun standpunt te laten gelden. De overheid dient te waken over een proportionele afweging, zodat de beoordeling niet afhankelijk wordt van de beschikbaarheid van middelen voor bijkomende studies, en ook in situaties van wetenschappelijke onzekerheid moet ruimte voor inhoudelijk debat verzekerd blijven.

- Zorg voor adequate kwaliteitscontrole en waarborgen inzake onafhankelijkheid van deskundigen, en waak erover dat de beoordeling van dossiers steeds een publiek verankerde verantwoordelijkheid blijft. De Raden vragen aandacht voor de beoordelingen van de impact op de menselijke gezondheid, inzonderheid omwille van een onvoldoende beschikbaarheid van erkende MER-deskundigen ‘mensgezondheid’. Een studie in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving toonde dit aan.⁶
- Bewaak de rol van het voorzorgsbeginsel, in het bijzonder bij wetenschappelijke onzekerheid of kennishiaten met betrekking tot mogelijke milieueffecten. Verduidelijk hoe dit beginsel in de praktijk moet worden toegepast in de beoordeling van studies en andere elementen in het dossier, zodat een consistente en proportionele besluitvorming wordt verzekerd. In dit verband kan de ontwikkeling van richtsnoeren of een actievere rol van bestaande expertise-instrumenten, zoals Vlaamse expertisecentra, bijdragen aan een meer uniforme en consistente toepassing, en vermijden dat het voorzorgsbeginsel op een ad hoc of uiteenlopende manier wordt geïnterpreteerd.

2.3 Bijstelling van de VEN-toets

- [9] **Situering.** Met wijzigingsartikel 8 wordt 26bis, §1, eerste lid, van het Natuurdecreet als volgt bijgesteld: *“De overheid mag geen toestemming of vergunning verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken, behalve als de toestemming of vergunning direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het VEN-gebied in kwestie.”*

Deze bepaling geeft gedeeltelijke uitvoering aan aanbeveling 44 van de Gemengde Commissie Vergunningen. Voor wat de VEN-toets betreft, hield de volledige aanbeveling in te bepalen (1) dat *“enkel een ‘betekenisvolle’ aantasting van actuele en aanwezige natuurwaarden in het VEN”* geïmplementeerd zou worden door de VEN-toets – vanwege vaste rechtspraak die ervan uitgaat dat de huidige bepaling impliceert dat *elke* schade in beeld moet worden gebracht bij die toets; (2) dat activiteiten voor het natuurbeheer zouden worden uitgezonderd van de VEN-toets (dit is wat nu voorligt) en (3) dat de afwijkingsprocedure van artikel 26, §3, zou worden bijgesteld, zodat deze reeds voorafgaand aan de vergunningsprocedure zou kunnen worden toegepast.⁷

⁶ KENTER & VITO (2019) [Instrumentele analyse van gezondheid in het ruimtelijk beleid](#), uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

⁷ Gemengde Commissie Vergunningen, “Samen in actie voor rechtszekerheid en robuustheid”, 30 september 2025, p. 100.

De Gemengde Commissie heeft ook gesuggereerd om van het implementatieproces van de Natuurherstelwet gebruik te maken, om de problemen die zich in de praktijk met die toets voordoen op te lossen.⁸

In lijn hiermee en in het licht van hun recente advies over de Natuurherstelwet⁹, bevelen de Raden aan om te onderzoeken of ook de overige twee aanbevelingen kunnen worden omgezet, op een wijze die leidt tot een coherent juridisch kader binnen het geheel van toetsingsinstrumenten. Dit zonder afbreuk te doen aan het nastreven van coherentie binnen het bredere natuurbeleid en de doelstellingen van de Natuurherstelverordening.

2.4 Instelling van een recht op vooroverleg

- [10] **Situering.** Door artikelen 17 en 18 van het voorontwerp van decreet – die strekken tot wijziging van artikel 8 van het Omgevingsvergunningendecreet van 25 april 2014 – wordt het recht op vooroverleg versterkt en meer geformaliseerd. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan advies n° 1 van de Gemengde Commissie Vergunningen.

De initiatiefnemer zal voortaan voorafgaand aan de indiening van de vergunningsaanvraag, een verkennend en structurerend overleg kunnen vragen bij de bevoegde overheid. Die overheid organiseert dan het vooroverleg, bepaalt de modaliteiten ervan en beslist welke adviesinstanties hierbij zullen worden betrokken. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen onder meer inzake minimale inhoud, complexiteit van dossiers en mogelijke betrokkenheid van adviesinstanties.

Uit de toelichting door het Departement Omgeving en de bespreking blijkt dat het vooroverleg zeer flexibel kan worden ingevuld: een vooroverleg kan variëren van een eenvoudige telefonische vraag bij eenvoudige dossiers tot een gestructureerd traject voor meer complexe projecten.

- [11] **Ga voor een kwaliteitsversterkend vooroverleg.** De SERV en de Minaraad erkennen dat vooroverleg een belangrijke rol kan vervullen om de kwaliteit van vergunningsaanvragen te verbeteren, vroegtijdig knelpunten te identificeren en de procedure achteraf vlotter te laten verlopen. Het vooroverleg biedt daarbij de mogelijkheid tot maatwerk, in functie van de aard, grootte en complexiteit van het dossier. Tegelijk stellen de Raden vast dat de regeling meerdere beleidsmatige spanningsvelden oproept. Enerzijds kan vooroverleg bijdragen aan efficiëntere en beter onderbouwde aanvragen, anderzijds kan het bijkomende werklast veroorzaken voor vergunningverlenende overheden en adviesinstanties. Dit onderstreept de noodzaak om het vooroverleg te kaderen binnen een duidelijk, werkbaar en voorspelbaar systeem.

Om het draagvlak en vertrouwen te versterken moet het evenwel ook mogelijk zijn om, waar passend, derde-belanghebbenden en/of maatschappelijke actoren te betrekken. Een voldoende open aanpak is daarbij belangrijk om te vermijden dat het vooroverleg wordt gepercipieerd als besluitvorming voorafgaand aan de formele procedure.

⁸ Gemengde Commissie Vergunningen, “Samen in actie voor rechtszekerheid en robuustheid”, 30 september 2025, p. 99.

⁹ MINARAAD, SERV, SALV, SARO (2026), Het ontwerp-Natuurherstelplan, §16.

[12] **Aandachtspunten voor een kwaliteitsversterkend vooroverleg.** De Raden vinden het belangrijk om het vooroverleg niet enkel te benaderen als een middel voor procedurele versnelling, maar ook als een aanknopingspunt om de milieu-inhoudelijke kwaliteit, de transparantie en de robuustheid van verleende vergunningen te versterken. Verder uitgewerkt, al dan niet in een uitvoeringsbesluit of richtlijnen, leidt dit tot volgende aanbevelingen:

- Bewaak een proportionele en werkbare invulling van het recht op vooroverleg. Behoud daarbij het informele karakter van het vooroverleg, dat toelaat om maatwerk te bieden in functie van de aard en complexiteit van het dossier. Tegelijk moet voldoende duidelijkheid worden geboden over verwachtingen en grenzen, zodat uiteenlopende praktijken of interpretaties worden vermeden. Dit vereist een kader dat houvast biedt, onder meer via richtsnoeren, zonder de noodzakelijke flexibiliteit te ondergraven.
- Zorg voor tijdige betrokkenheid van relevante adviesinstanties en expertise. Zorg dat in dossiers met mogelijk significante impact op milieu, gezondheid of ruimte, de relevante adviesinstanties tijdig bij het vooroverleg kunnen worden betrokken. Dit bevordert een geïntegreerde en inhoudelijk onderbouwde voorbereiding van de aanvraag en voorkomt dat belangrijke aandachtspunten pas in latere fasen van de procedure naar voren komen.
- Versterk de transparantie van het vooroverleg. Zorg ervoor dat relevante informatie over het vooroverleg op een gepaste wijze wordt geïntegreerd in het verdere vergunningsdossier. Een voldoende transparante aanpak is essentieel om te vermijden dat het vooroverleg wordt gepercipieerd als besluitvorming voorafgaand aan de formele procedure.
- Onderzoek als vergunningverlenende overheid een gepaste betrokkenheid van maatschappelijke actoren. Ga na of en hoe, in functie van de aard, grootte en impact van een project, ook relevante maatschappelijke actoren of belanghebbenden op een proportionele manier kunnen worden betrokken bij het vooroverleg. Dit kan bijdragen aan een groter maatschappelijk draagvlak en aan het vroegtijdig detecteren van mogelijke bezorgdheden.
- Monitor de impact van vooroverleg op werklast en procedureverloop. Monitor de toepassing van het vooroverleg, zowel wat betreft werklast voor overheden en adviesinstanties als wat betreft de effecten op doorlooptijd en kwaliteit van dossiers. Op basis van deze monitoring kan de regeling waar nodig worden bijgesteld.

2.5 Bijstelling van de rol van adviezen in de vergunningsprocedure

[13] **Situering.** Het voorontwerp van decreet – onder meer met de wijzigingsartikelen 32 en 33, m.b.t. artikel 23 en 24 van het Omgevingsvergunningendecreet van 25 april 2014 – bevestigt het belang van adviesverlening binnen de vergunningsprocedure, maar wijzigt tegelijk op verschillende punten de organisatie en de rol van adviezen. De hervorming zet sterker in op preadviezen en op integratie van adviezen in een latere fase van de besluitvorming, onder meer via de omgevingsvergunningscommissie.

Deze evolutie sluit aan bij de bredere doelstelling om te komen tot een meer oplossingsgerichte en geïntegreerde procedure, waarbij adviesinstanties in een vroegere fase en meer in dialoog betrokken worden bij dossiers.

Voor de Raden blijft adviesverlening alleszins een cruciaal instrument voor de inhoudelijke en juridische kwaliteit van de af te leveren vergunningen. Adviezen moeten bijdragen tot de toetsing aan geldende regelgeving, tot de integratie van milieukundige en ruimtelijke aspecten en tot de robuustheid van de uiteindelijke beslissing.

[14] **Aandachtspunten bij de rol van advisering in het hervormde vergunningensysteem.**

Adviesverlening moet niet alleen bijdragen aan een efficiënter proces, maar vooral aan een kwalitatieve, zorgvuldige en rechtszekere vergunningverlening. De Minaraad en de SERV formuleren hierbij volgende aanbevelingen:

- Bevestig adviesverlening als volwaardige kwaliteitswaarborg binnen de vergunningsprocedure. Adviezen moeten gericht blijven op een onafhankelijke en inhoudelijke beoordeling van aanvragen, met aandacht voor regelgeving, milieudoelstellingen en ruimtelijke kwaliteit, en mogen niet worden gereduceerd tot een louter procedureel instrument.
- Bewaak dat oplossingsgericht werken verenigbaar blijft met de onafhankelijke toetsende opdracht van de overheid. De overheid dient aanvragen objectief te beoordelen en mag niet evolueren naar een louter begeleidende of adviserende partner van de aanvrager.
- Zorg voor een duidelijke afbakening van de adviesbevoegdheden van de afzonderlijke adviesinstanties, zodat helder is wie over welke scope advies verleent en zodat adviesinstanties geen overlappende (lees: potentieel tegenstrijdige) adviezen kunnen afleveren. Aansluitend herhalen de Raden het belang van het geïntegreerd advies. De Raden benadrukten eerder¹⁰ dat dit geïntegreerd advies verder moet gaan dan het ‘louter samen nieten’ van alle afzonderlijke adviezen. Het is wenselijk dat in het geïntegreerd advies een afgewogen en geïntegreerd standpunt wordt ingenomen ten aanzien van het project. De Raden vragen om het begrip ‘geïntegreerd advies’ te verduidelijken en aan te geven hoe er omgegaan zal worden met een advies met minderheidsstandpunten.
- Verduidelijk het statuut en de rol van preadviezen. Het is noodzakelijk om duidelijk te bepalen wat de juridische betekenis is van preadviezen en hoe zij zich verhouden tot latere adviezen, de besluitvorming en eventuele beroepsmogelijkheden, zodat rechtsonzekerheid wordt vermeden.
- Bewaar de onafhankelijkheid en kritische rol van adviesinstanties binnen een oplossingsgerichte aanpak.
- Waarborg tijdige en kwalitatieve adviesverlening door voldoende capaciteit en expertise te voorzien. Alleen zo kunnen de voorziene termijnen worden

¹⁰ SERV, SARO, Minaraad & SALV (2014), Advies ontwerpbesluit omgevingsvergunning, §14.

gerespecteerd zonder kwaliteitsverlies. Onvoldoende middelen of te hoge tijdsdruk kunnen in latere fasen van de procedure leiden tot een minder grondige beoordeling.

- Monitor de impact van de hervorming op de werking van adviesinstanties. Dit betreft onder meer werklast, doorlooptijden, kwaliteit van adviezen en de mate van integratie, zodat tijdig kan worden bijgestuurd waar nodig.

2.6 Belangenvereiste

- [15] **Situering.** Met wijzigingsartikel 41 – tot wijziging van artikel 52 van het Omgevingsvergunningendecreet – wordt decretaal verankerd dat ‘het betrokken publiek’ een concreet, actueel, persoonlijk en wettig belang dient te hebben om administratief beroep te kunnen indienen. Daarbij wordt verduidelijkt dat louter commerciële, strategische of financiële motieven niet als belang worden aanvaard.
- [16] **Verduidelijk de noties ‘commerciële, financiële en strategische belangen’.** De Raden vragen om in de Memorie van Toelichting of het decreet de noties ‘commerciële, financiële en strategische belangen’ te definiëren of op zijn minst te verduidelijken. Aangezien deze noties een wezenlijke impact hebben op de toegang tot de rechter, achten zij het wenselijk dat hier duidelijkheid over bestaat.

2.7 Invoering van een specifieke herzieningsprocedure

- [17] **Situering.** Met wijzigingsartikel 53 – dat strekt tot invoering van een artikel 63/1 in het Omgevingsvergunningendecreet – wordt de mogelijkheid ingevoerd tot indiening van een verzoek tot herziening bij de overheid die de beslissing heeft genomen. Dit verzoek tot herziening moet worden ingediend binnen de 15 dagen na de bekendmaking, aanplakking of vermelding van de beslissing in het omgevingsloket. De bevoegde overheid krijgt vervolgens 45 dagen om een beslissing te nemen over het verzoek.

Aan de toegang tot de rechter bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt een stel- en attentieplicht gekoppeld. De stelplicht houdt in dat een partij alle feiten waarop zij zich beroept, duidelijk moet stellen (aanvoeren) zodat de andere actoren en de tegenpartij weten wat precies wordt betwist. De attentieplicht houdt in dat men tijdig moet reageren op wat er gebeurt in het dossier door aandachtig te zijn, informatie te volgen en bezwaren of opmerkingen op het juiste moment naar voren te brengen.

Concreet werken deze plichten op de volgende manieren door in de voorgestelde procedure:

- Als een belanghebbende kan worden verweten geen administratief beroep te hebben ingediend, kan deze ook geen verzoek tot herziening indienen.
- Als een belanghebbende kan worden verweten geen administratief beroep te hebben ingediend, kan deze ook naderhand geen jurisdictioneel beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen indienen.¹¹

¹¹ Zie Memorie van Toelichting, p. 72: “Het wordt aan de rechtspraak overgelaten om geval per geval te oordelen of het niet instellen van een georganiseerd administratief beroep al dan niet verwijtbaar is. Een situatie waarin het in elk geval niet verwijtbaar is dat een persoon geen administratief beroep instelde, is bijvoorbeeld de situatie waarin de vergunning in eerste aanleg geweigerd wordt en in

- Als een belanghebbende kan worden verweten geen verzoek tot herziening te hebben ingediend, kan deze ook naderhand geen jurisdictioneel beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen indienen.
- Een bevoegde overheid die in eerste administratieve aanleg geen uitdrukkelijke beslissing heeft genomen, heeft naderhand niet meer de mogelijkheid om een beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.
- In principe kan men voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen enkel onwettigheden aanvoeren die ook al zijn aangevoerd in het verzoek tot herziening, tenzij ze betrekking hebben op wijzigingen ten gevolge van het verzoek tot herziening.

Een dossiertaks van €100 is vereist per ingediend verzoekschrift.

[18] **De Raden zijn geen voorstander van de voorgestelde herzieningsprocedure.** Voor hen is het onduidelijk waarom niet voor het initiële voorstel van de Gemengde Commissie Vergunningen (de combinatie van advies 16 en 20) is gekozen. Zij vragen dit te verduidelijken.¹² De raadspartners zijn deze nieuwe procedure niet genegen om verschillende redenen:

- Sommige raadspartners menen dat het initiële voorstel van de Gemengde Commissie Vergunningen beter was. Zij ondersteunen de invoering van een stel- en attentieplicht, met het oog op de responsabilisering van actoren in het vergunningenproces, maar menen dat voorliggende herzieningsprocedure de vergunningsprocedure vooral nodeloos complexer maakt.
- Volgens andere raadspartners bemoeilijkt invoering van deze herzieningsprocedure, met bijhorende stel- en attentieplicht, in essentie de toegang tot de rechter. De voorgestelde termijn van 15 dagen om een verzoek tot herziening in te dienen is bijzonder kort om tot een dienstig verzoek te komen, in het bijzonder wanneer dit verzoek zou moeten uitgaan van een vzw. Gezien de invoering van een stel- en attentieplicht, zal men zich in de praktijk stevast moeten laten bijstaan door een advocaat om dergelijk verzoek te kunnen indienen. De procedure in zijn geheel, in het bijzonder in combinatie met de mogelijkheid tot intrekking van de beslissing vanwege de overheid wanneer reeds een jurisdictionele procedure is opgestart, maakt dat de zorgvuldigheidsplicht wordt verschoven van de overheid naar de burger.
- Tot slot onderschrijven nog andere raadspartners het uitgangspunt dat bezwaren en argumenten zo vroeg mogelijk in de procedure worden aangebracht, zodat de bevoegde overheid eventuele onwettigheden nog administratief kan remediëren. Zij vrezen echter dat de voorgestelde herzieningsprocedure in de praktijk zal uitgroeien tot een bijkomende, quasi-jurisdictionele fase tussen het administratief beroep en het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Door de koppeling aan de stel- en attentieplicht zullen partijen zich genoodzaakt zien om reeds binnen vijftien dagen

graad van beroep, na het instellen van een beroep door de vergunningsaanvrager, verleend wordt. In dat geval is het de persoon die een verzoek tot herziening wenst in te dienen evident niet verwijtbaar dat hij geen administratief beroep heeft ingediend.”

¹² Op de toelichting door het departement Omgeving, op 16 juni 2026, werd vernomen dat er een studie bestaat waarin de juridische robuustheid van deze verschillende opties werd onderzocht. De Raden vragen of het mogelijk is om deze studie te ontsluiten om inzicht te verkrijgen in de beleidsmatige keuzes die zijn gemaakt.

alle mogelijke grieven nauwkeurig en uitvoerig te formuleren, terwijl een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen vijfenveertig dagen toelaat. Zij stellen zich daarom vragen bij deze korte termijn. Daarenboven zijn zij er behoedzaam voor dat deze procedure er voor zorgt dat er deels werklast wordt verschoven van de Raad voor Vergunningsbetwistingen naar de provinciale overheden en de Vlaamse Regering, die herzieningsverzoeken binnen korte termijn zorgvuldig moeten onderzoeken, beoordelen en motiveren.

Hoewel de redenen hiervoor verschillen, zijn de raadspartners het erover eens dat de voorgestelde herzieningsprocedure geen verbetering van de huidige procedure inhoudt.

2.8 Het voortschrijdend meerjarenprogramma van evaluaties

[19] **Situering.** Wijzigingsartikel 70 is gericht op invoeging van een artikel 86/2 in het Omgevingsvergunningendecreet, betreffende het meerjarenprogramma op basis waarvan de uitvoering van evaluaties van milieuvoorwaarden gebeurt. Wat dit betreft maken de Raden graag gebruik van de mogelijkheid om te verwijzen naar de aanbevelingen uit hun advies over het “Besluit modulaire omgevingsvergunning”, met het oog op de latere besluitmatige uitwerking van dit kader.¹³ Zij menen dat deze moeten worden meegenomen bij de verdere uitwerking op het niveau van uitvoeringsbesluiten.

[20] **Algemene beschouwingen.** Het voortschrijdend meerjarenprogramma vormt een essentieel instrument binnen het systeem van vergunningen van onbepaalde duur, waarbij de periodieke evaluatie van milieuvoorwaarden de rol overneemt van het klassieke hernieuwingsmoment. De effectiviteit van dit systeem staat of valt met de kwaliteit, prioritering en uitvoering van deze evaluaties.

Vooreerst drukken de Minaraad en de SERV hun positieve appreciatie uit voor het behoud van het voortschrijdend meerjarenprogramma en de opname van de gerichte evaluaties in het programma. De Raden wezen ten andere ook op de noodzaak tot gerichte evaluaties in het kader van de programmatische aanpak stikstof. Vanwege de uitdagingen waarmee Vlaanderen geconfronteerd wordt, herhalen de Raden hun advies om de gerichte evaluaties te operationaliseren en hiervoor voldoende ondersteuning te voorzien, ook bij lokale besturen. De Raden wijzen erop dat gerichte evaluaties een belangrijke flankerende maatregel zijn op het vlak van het beschermingsniveau van het leefmilieu. Gerichte evaluaties dragen bovendien bij tot een *fair level playing field*.¹⁴

[21] **Waak over een evenwichtige prioritering van evaluaties.** De Memorie van Toelichting bepaalt dat het meerjarenprogramma wordt afgestemd op de programmatorische aanpak van de milieuhandhaving.¹⁵ De Raden erkennen de meerwaarde van een goede afstemming tussen handhaving en vergunningverlening. Zij vragen evenwel te bewaken dat het meerjarenprogramma steunt op een brede set van prioriteringscriteria. De relatie

¹³ MINARAAD (2024) Besluit modulaire omgevingsvergunning – milieuaspecten: “2.3 Aanbevelingen over de evaluaties van vergunningen en het voortschrijdend meerjarenprogramma”.

¹⁴ MINARAAD (2024) Besluit modulaire omgevingsvergunning – milieuaspecten, §10.

¹⁵ MvT, p. 20.

met handhaving kan daarbij een belangrijke rol spelen, maar mag niet de enige bepalende factor zijn bij de opmaak van het programma of leiden tot een disproportionele focus op een bepaalde sector.

- [22] **Verhoog de transparantie van het meerjarenprogramma.** De Minaraad en de SERV formuleerden reeds eerder aanbevelingen over de transparantie van het meerjarenprogramma om een hoog beschermingsniveau van het leefmilieu te bereiken. Deze aanbevelingen hielden onder andere in dat de raadspartners het van belang achten dat er bij de opmaak van het meerjarenprogramma een brede raadpleging gebeurt van adviesinstanties, het meerjarenprogramma breed wordt bekend gemaakt en er grondig wordt gerapporteerd over de uitvoeringsgraad van het programma.¹⁶

3. Governance aspecten

3.1 Aanbevelingen inzake de inwerkingtreding en implementatie van het decreet

- [23] **Situering.** De effectiviteit van dit decreet zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van de kwaliteit van de bij de inwerkingtreding vastgestelde uitvoeringsbesluiten: via die weg worden onder meer de concrete procedurele modaliteiten vastgelegd, evenals de praktische organisatie van verschillende processtappen. Een andere factor voor de effectiviteit van dit decreet betreft de kracht van de implementatie. De combinatie van nieuwe instrumenten, hogere verwachtingen voor dossieropvolging en beperkte middelen zal extra druk leggen op lokale besturen en adviesinstanties: het valt te bezien of en hoe er werk gemaakt wordt van meer capaciteit en een passende uitrol van informatica, om dit tot een goed einde te kunnen brengen.
- [24] **Van decreet naar praktijk: aandachtspunten bij de concrete uitvoeringsmodaliteiten.** Een goede uitvoering van het decreet vergt dat de uitvoeringsbesluiten, het Omgevingsloket en lokale software en werkprocessen volledig op elkaar zijn afgestemd. Daarom moeten implementatie en inwerkingtreding zorgvuldig worden gefaseerd en ondersteund, zodat de doelstellingen inzake rechtszekerheid en robuustheid ook in de praktijk worden gerealiseerd:
- Koppel de inwerkingtreding van het decreet aan de effectieve beschikbaarheid van goed uitgewerkte uitvoeringsbesluiten en operationele randvoorwaarden. Vermijd dat bepalingen in werking treden zonder dat noodzakelijke nadere regels, digitale ondersteuning en praktische richtlijnen beschikbaar zijn.
 - Voorzie een realistische en voldoende lange overgangperiode. Houd rekening met de tijd die nodig is voor lokale besturen, provincies, adviesinstanties en softwareleveranciers om systemen, werkprocessen en interne organisatie aan te passen.
 - Zorg voor een duidelijke en transparante fasering van de inwerkingtreding. Maak expliciet welke onderdelen onmiddellijk toepasbaar zijn en welke afhankelijk zijn van

¹⁶ MINARAAD (2024) Besluit modulaire omgevingsvergunning – milieuaspecten, §11.

verdere uitvoeringsbesluiten of technische implementatie, om rechtsonzekerheid te vermijden.

- Ondersteun de implementatie met duidelijke richtsnoeren, schema's en modeldocumenten. Dit kan bijdragen tot een uniforme toepassing van het decreet en tot een betere communicatie naar aanvragers en burgers. Voorzie daarnaast ook technische expertise voor de aanpassing van lokale werkprocessen en softwaresystemen, zodat de hervorming op een uniforme en werkbare manier kan worden toegepast.

[25] **De kwestie van capaciteit bij de vergunningverlenende overheid.** De combinatie van nieuwe instrumenten, hogere verwachtingen voor dossieropvolging en beperkte middelen legt extra druk op lokale besturen en adviesinstanties:

- Houd rekening met de bijkomende werklast en capaciteitsvereisten. De combinatie van vooroverleg, intensievere advisering, wijzigingsmogelijkheden tijdens de procedure en nieuwe processtappen vereist voldoende personele en organisatorische ondersteuning bij overheden en adviesinstanties. Vermijd dat de hervorming in de praktijk leidt tot een verschuiving van werklast zonder bijkomende middelen.
- Evalueer expliciet de impact op lokale besturen en adviesinstanties. Besteed bijzondere aandacht aan verschillen in schaal, capaciteit en expertise, zodat ondersteuning gericht kan worden ingezet waar nodig. Ga daarbij ook na in welke mate lokale besturen, die veelal werken met eigen softwaresystemen en werkprocessen, technisch ondersteund kunnen worden voor de verschillende processtappen (aanvraag, dossierbehandeling, ...).
- Waarborg dat digitale systemen (zoals het Omgevingsloket) de hervorming effectief ondersteunen. Vermijd dat tekortkomingen in digitale tools leiden tot vertragingen, fouten of bijkomende administratieve lasten in de praktijk.

3.2 Overeenstemming tussen de Memorie van Toelichting en het decreet

[26] Algemeen stellen de Raden vast dat de decretale bepalingen niet altijd volledig aansluiten bij de bedoeling zoals toegelicht in de Memorie van Toelichting. Dit kan aanleiding geven tot onduidelijkheid en uiteenlopende interpretaties. De Raden vragen daarom om de decretale tekst na te kijken en waar nodig af te stemmen op de beleidsintenties zoals verwoord in de Memorie van Toelichting.¹⁷

¹⁷ Als voorbeeld kan de wijziging aan artikel 5 van het Omgevingsvergunningsdecreet worden gegeven, dat nu op basis van de decretale tekst kan gelezen worden alsof voor een gedeeltelijke stopzetting van een IIOA alle bepalingen die normaliter van toepassing zijn op meldingen (artikelen 111-113 van het Omgevingsvergunningsdecreet) ook hier van toepassing zijn. In de Memorie van Toelichting staat echter dat bij een dergelijke 'melding' enkel nagegaan moet worden "of het voorstel tot actualisatie van de vergunning of de meldingsakte voor de exploitatie van een IIOA correct is" en "of met andere woorden of de correcte indelingsrubrieken en milieuvoorwaarden uit de vergunning of de meldingsakte werden geschrapt naar aanleiding van de gedeeltelijke stopzetting van de ingedeelde inrichting of activiteit". Vervolgens staat er in de Memorie uitdrukkelijk dat de stopzetting zelf een feit is en niet beoordeeld wordt. Aangezien bij een melding volgens de meldingsprocedure de beoordeling ruimer gebeurt, stemt de intentie van de Memorie in die zin niet helemaal overeen met hetgeen in het decreet staat. De Raden vragen daarom om ofwel een nieuw lid onder 3° met deze duiding (een "kennisgeving"-plus) te overwegen in plaats van de plaatsing onder 2° (meldingsprocedure), ofwel om de insteek van de memorie door te vertalen naar artikel 111 van het Omgevingsvergunningsdecreet. Er wordt immers op basis van de decretale tekst op zichzelf beschouwd, een mogelijkheid tot (niet-)aktename gecreëerd, waar die er op vandaag niet is.

4. Bibliografie

- Gemengde Commissie Vergunningen (2025), [“Samen in actie voor rechtszekerheid en robuustheid”](#).
- KENTER & VITO (2019) [Instrumentele analyse van gezondheid in het ruimtelijk beleid](#), uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving
- MINARAAD (2024), [Besluit modulaire omgevingsvergunning – milieuaspecten](#).
- MINARAAD, SERV, SALV, SARO (2026), [Het ontwerp-Natuurherstelplan](#).
- SERV, SARO, MINARAAD & SALV (2014), [Advies ontwerpbesluit omgevingsvergunning](#).
- SERV, MINARAAD en SALV (2012), [Advies over de conceptnota permanente milieuvergunning](#).
- VERSO, [Advies van 25 november 2025](#) over het Eindrapport van de Gemengde Commissie Vergunningen.