
Briefadvies

Modulaire omgevingsvergunningsprocedure - milieuaspecten

Voorontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit

Datum van goedkeuring 21/09/2023

Volgnummer 2023 | 028

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

Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 bus 15
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Mevrouw Zuhail Demir
Vlaamse minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en
Toerisme
Koning Albert II-laan 7
1210 Sint-Joost-ten-Node

Uw bericht van

17 juli 2023
Datum
21 september 2023

Uw kenmerk

ZD/BVW
Contact e-mail
griet.blomme@minaraad.be

Ons kenmerk

01/L26/2023/423
Contact telefoon
02/558.01.39

Mevrouw de minister,

Op 17 juli 2023 ontving de Minaraad uw adviesvraag over de voorgenomen wijzigingen aan de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit. De Vlaamse Regering wil met de wijzigingen een oplossing bieden voor de onvoldoende flexibele procedures. Met het modulair maken van de omgevingsvergunning kunnen, afhankelijk van de inhoud en aard van de aanvraag, de benodigde modules ingezet worden. Daarnaast lanceert de Vlaamse Regering een nieuw instrument om ruimtelijke impulsprojecten, zonevreemde werken van algemeen belang en zonevreemde werken inzake bedrijvigheid versneld te realiseren.

Deze adviesvraag werd eveneens overgemaakt aan de SARO. Binnen hun werkzaamheden lichtte uw kabinet op 6 september 2023 het voorstel toe. De Raad wenst hen daarvoor uitdrukkelijk te danken. De Minaraad zal, zoals de decretale opdracht van artikel 11.2.1 DABM voorschrijft, adviseren over relevante wijzigingen vanuit het oogpunt van de doelstellingen en beginselen, geformuleerd in artikel 1.2.1 DABM. Dit advies spitst zich dan ook toe op de onderwerpen binnen de invoering van de modulaire omgevingsvergunningsprocedure waar milieuaspecten aan de orde zijn. Complementair behandelt de SARO de andere onderwerpen uit het voorontwerp.

Met het voorontwerp wijzigt het systeem van de **evaluatie van de omgevingsvergunning** en de eventuele daaropvolgende bijstelling. Het principe van evaluatie en eventuele bijstelling is – ten opzichte van het permanent karakter van de omgevingsvergunning – een belangrijke flankerende maatregelen ter waarborging van de bescherming van de mens en het leefmilieu. Over deze waarborg dient dan ook te worden gewaakt. De Minaraad steunt de doelstelling om beide procedures maximaal te integreren en hierdoor de efficiëntie en vereenvoudiging van de procedure te verhogen. De Raad formuleert een aantal concrete aanbevelingen hierbij.

- **De Minaraad adviseert om werk te maken van een effectief evaluatiesysteem.** Vandaag blijkt het (huidige) evaluatiesysteem nog niet volledig operationeel. De focus van de evaluaties lag voorlopig op de algemene evaluaties van GPBV installaties als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van de BBT of van de bekendmaking van een door de Europese Commissie aangenomen nieuwe of bijgewerkte BBT-conclusie. Met gerichte evaluatie kan een bepaalde problematiek voor een bepaalde sector of (een deel van het) Vlaamse grondgebied aangepakt worden. De gerichte evaluaties moeten nog operationeel worden. De mogelijkheid tot het frequenter en gericht bijstellen van een vergunning in functie van vastgestelde milieuproblemen en verstrengde milieunormen is nochtans sinds de invoering van de permanente omgevingsvergunning een

belangrijk instrument om milieudoelstellingen te realiseren. De Raad wierp de noodzaak tot gerichte evaluaties ook op in het kader van de programmatische aanpak stikstof.¹ Met de uitdagingen waarmee Vlaanderen geconfronteerd wordt, herhaalt de Minaraad zijn advies om de gerichte evaluaties te operationaliseren.

- **De Minaraad meent dat er voldoende aandacht moet zijn voor een goed georganiseerd evaluatiesysteem.** Voorliggend decreet leidt tot een grondige wijziging van het evaluatiesysteem waarbij het Departement Omgeving de betrokken vergunninghouders in kennis stelt van de te evalueren maatregelen. De verantwoordelijkheid voor het evalueren verschuift dus van de bevoegde overheid naar de exploitanten. De vergunninghouders zullen dan zelf nagaan of hun vergunning voldoet aan de maatregelen, dan wel of een bijstelling zich op dringt. Met deze wijziging in werkwijze verdwijnt bijgevolg de decretale rechtsbasis voor de meerjarenprogramma's die opgemaakt werden door de evaluerende instanties. Meerjarenprogramma's werden ingevoerd om de evaluaties transparant en efficiënt te laten verlopen. Het programma werd ook afgestemd op de programmatorische aanpak van de handhaving. De noodzaak om op transparante wijze naar het evaluatiesysteem te kijken, verdwijnt volgens de Minaraad echter niet. De Raad adviseert om ook in de toekomst te voorzien in een instrument dat inzicht verschaft in het evaluatiesysteem en dit openbaar te maken. Een grondige evaluatiepraktijk is volgens de Raad een waardevol instrument. 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, zijn evaluaties volgens de Raad een *tool* zijn om naar alle betrokken vergunningen te kijken.

Het voorontwerp grijpt ook in op de limitatieve lijst van gevallen waar een vergunning van bepaalde duur verleend kan worden. De vergunning van onbepaalde duur blijft het uitgangspunt voor de omgevingsvergunning, zowel op het niveau van vergunningsaanvragen voor nieuwe exploitaties als bij de hernieuwingen en wijzingen bij bestaande exploitaties. Het draagt bij tot rechtszekerheid. In afwijking hierop, voorziet het omgevingsvergunningsdecreet evenwel in een limitatieve lijst van gevallen waar een vergunning van bepaalde duur kan afgeleverd worden. Het voorontwerp breidt deze limitatieve lijst uit. Het gaat over: stortplaatsen, afvalverbranding, inrichting van terreinen in functie van tijdelijk en omkeerbaar ruimtegebruik, lozing van afvalwater en motorcrossen. De Vlaamse Regering wil met de aanvulling deze projecten toch verder kunnen vergunnen voor een beperkte periode. De Minaraad meent dat de gebruikte terminologie ruim geformuleerd is en dat de verduidelijking ervan aangewezen is.

Tussen publicatie van de conceptnota omgevingsvergunningsprocedure² en huidig voorontwerp is de lijst bovendien uitgebreid (publiciteitsinrichtingen, lozing van afvalwater en motorcrossen). Het toont aan dat de lijst *ad hoc* wordt opgemaakt en wordt aangepast naar aanleiding van specifieke dossiers. De Minaraad meent dat de uitbreiding van deze lijst niet in de plaats mag komen te staan van doordacht **beleidsmatig optreden** wanneer er zich bepaalde problematieken voordoen. De Raad is van oordeel aanpassing van de limitatieve lijst mogelijk moet kunnen zijn op basis van beleidsevaluaties waarbij op voorhand is nagedacht over de randvoorwaarden die tot die beslissing kunnen leiden.

De Minaraad brengt de doelstellingen van de vergunningverlening onder de aandacht. Het omgevingsvergunningsdecreet beoogt een **efficiënte, doelgerichte en geïntegreerde**

¹ MINARAAD, advies [2022|010](#) over de Programmatische Aanpak Stikstof

² Conceptnota bijsturing van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning, VR 2022 1102 MED.0045/1TER

vergunningverlening die bijdraagt tot – onder andere – de doelstellingen vermeld in artikel 5.1.3 van titel V het DABM. De Raad meent dat het wijzigingsdecreet mee deze doelstellingen dient te verwezenlijken zodat de mens en het milieu worden beschermt tegen onaanvaardbare risico's en hinder, afkomstig van de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten.

- Vooreerst is de Raad van oordeel dat met de vereenvoudiging die vooropgesteld wordt hieraan geen afbreuk mag worden gedaan. Met het in de praktijk brengen van de gewenste vereenvoudiging zal het evenwicht met de bescherming van mens en natuur bewaakt moeten worden. Het **complex samengaan van de verschillende modules** kan een struikelblok worden voor transparantie en rechtszekerheid. Met onduidelijkheid is bovendien geen enkele betrokken partij gebaat. De uitzonderings- en afwijkingsbepalingen blijven echter ongewijzigd, en procedures blijven naast elkaar bestaan. De Raad meent dan ook dat de verschillende modules voldoende voorspelbaar moeten zijn, en vraagt om parallelle bepalingen maximaal op elkaar af te stemmen.
- Bescherming van mens en natuur betekent ook de situaties waarin een **openbaar onderzoek** aan de orde is maximaal decretaal te verankeren. Met het voorontwerp ligt de vereenvoudiging ook in het afschaffen van het onderscheid tussen de gewone en vereenvoudigde procedure. Op dit aspect is de Raad van mening dat het decretaale beschermingsniveau van inspraakrechten niet mag verlagen. Zoals huidig artikel 17 van het omgevingsvergunningsdecreet voorziet, adviseert de Raad om ook in de toekomst een openbaar onderzoek te voorzien – en dit decretaal te verankeren – voor 1) een project dat niet uitsluitend tijdelijke inrichtingen of activiteiten omvat als vermeld in artikel 5.1.1, 11° van het DABM en 2) een project dat meer is dan een beperkte verandering. De Raad is van oordeel dat dit niet via delegatie aan de Vlaamse regering overgelaten kan worden.

Parallel met dit voorontwerp, loopt de **modernisering van de milieueffectrapportage** en werd een voorstel van decreet over de **programmatische aanpak stikstof** gelanceerd. Die laatste grijpt – onder andere – in op bepalingen van het omgevingsvergunningsdecreet die met voorliggend voorontwerp gewijzigd worden. Dit draagt allerm minst bij tot de ontwikkeling van een duidelijke beleidsvisie. De Raden adviseren dan ook deze voorstellen aan een grondige beoordeling te onderwerpen en op elkaar af te stemmen vooraleer in werking te laten treden.

Afsluitend herhaalt de Raad het belang van onderzoek naar de impact van de instelling van de 'omgevingsvergunning', als opvolger van de 'milieuvergunning', op **de bescherming van de mens en het leefmilieu**. Dit onderwerp werd niet onderzocht met de evaluatiestudie. Als reden werd verwezen naar de toenmalig beperkte termijn van toepassing en het niet operationeel zijn van het evaluatiesysteem, een belangrijke flankerende maatregel. Met de wijzigingen die voorliggen, meent de Raad dat dit de uitgelezen kans is om werk te maken van een kwalitatieve beoordeling van de omgevingsvergunningsprocedure en te onderzoeken in welke mate de vergunningverlening impact heeft op de omgevingskwaliteit

Hoogachtend,

i.o. voor Walter Roggeman
Voorzitter