



# Advies

## Besluit omgevingsvergunning (2)

Brussel, 9 februari 2015

Adviesvraag: ontwerpbesluit tot uitvoering van het decreet betreffende de omgevingsvergunning  
Adviesvrager: Joke Schauvliege - Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw  
Ontvangst adviesvraag: 22 december 2014

Adviestermijn: 30 dagen  
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 9 februari 2015

Mevrouw Joke Schauvliege  
Vlaams minister van Omgeving  
Natuur en Landbouw

Graaf de Ferrarisgebouw

Koning Albert II-laan 20 bus 1

1000 BRUSSEL

**contactpersoon**  
Peter Van Humbreeck  
pvhumbreeck@serv.be

**ons kenmerk**  
SERV\_BR\_20150209\_OV\_pvhit

**Brussel**  
9 februari 2015

## **Advies ontwerpbesluit omgevingsvergunning**

Mevrouw de minister

Op 22 december 2014 vroeg u de SERV om advies over voormeld ontwerpbesluit. Als bijlage vindt u het advies.

Daarin verwelkomt de SERV dat de Vlaamse regering een volledig voorontwerp van besluit heeft uitgewerkt waarmee het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning binnen afzienbare tijd daadwerkelijk in werking kan treden, al zijn op sommige punten nog verduidelijkingen, aanvullingen en verbeteringen nodig (zie het advies).

Het voorliggende advies beperkt zich tot de belangrijkste nieuwe bepalingen ten opzichte van het eerdere ontwerp waarover de SERV op 29 september 2014 adviseerde. Die betreffen vnl. het voorgestelde evaluatiesysteem.

De SERV beklemtoont daarnaast dat de niet-juridische randvoorwaarden belangrijk zijn om het nieuwe systeem te operationaliseren, waaronder investeringen in bestuurlijke capaciteit, organisatorische veranderingen en digitalisering. De SERV vraagt ook dat aan de communicatie van de nieuwe regels richting doelgroepen en gemeenten de komende maanden bijzondere aandacht wordt besteed.

Wij hopen, mevrouw de minister, u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Caroline Copers  
voorzitter

## Inhoud

<b>Krachtlijnen</b> .....	<b>5</b>
<b>Advies</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Vooraf</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Specifieke en periodieke integrale evaluaties</b> .....	<b>8</b>
3.1. Situering.....	8
3.2. Bemerkingen.....	10
<b>4. Evaluatieprogramma</b> .....	<b>13</b>
4.1. Situering.....	13
4.2. Bemerkingen.....	14
<b>5. Informatie voor werknemers</b> .....	<b>17</b>
5.1. Situering.....	17
5.2. Bemerkingen.....	18
<b>6. Relatie met milieueffectrapportage</b> .....	<b>19</b>
6.1. Situering.....	19
6.2. Bemerkingen.....	19
<b>7. Digitalisering</b> .....	<b>20</b>
7.1. Situering.....	20
7.2. Bemerkingen.....	21
<b>8. Overige bemerkingen</b> .....	<b>22</b>

## Krachtlijnen

De SERV verwelkomt dat de Vlaamse regering een volledig voorontwerp van besluit heeft uitgewerkt waarmee het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning binnen afzienbare tijd daadwerkelijk in werking kan treden, al zijn op sommige punten nog verduidelijkingen, aanvullingen en verbeteringen nodig (zie verder in dit advies).

Het voorliggende advies beperkt zich tot de belangrijkste nieuwe bepalingen ten opzichte van het eerdere ontwerp waarover de SERV op 29 september 2014 adviseerde. Die betreffen vnl. het voorgestelde evaluatiesysteem.

### Evaluaties

De dossiermatige evaluaties vormen voor de SERV het sluitstuk van een sluitend en goed onderbouwd evaluatieprogramma. Het is cruciaal om de stap van vertaling in algemene en sectorale milieuvorwaarden niet over te slaan bij de vertaling van beste beschikbare technieken en van milieuplannen en -programma's in de omgevingsvergunning. Deze 'cascade'-redenering is voor de SERV essentieel en moet er ook voor zorgen dat de dossiermatige evaluaties zich kunnen beperken tot de inrichtingen en aspecten waarvoor dit een meerwaarde oplevert. Op die manier kan het best worden verzekerd dat het hele evaluatiesysteem efficiënt werkt. Verder moet worden verduidelijkt, vooral naar gemeenten en doelgroepen toe, om welke milieuplannen en programma's (en welke bepalingen in die plannen) het gaat bij de evaluaties en op welke vergunningen het evaluatiesysteem van toepassing zal zijn (bv. situatie van een omgevingsvergunning voor bepaalde duur, (nog) niet-omgezette milieuvergunningen...). De mogelijkheid om bij de exploitant bijkomende informatie op te vragen in het kader van een evaluatie moet in de praktijk op een correcte en efficiënte manier worden toegepast. Een ander aandachtspunt is hoe met vertrouwelijke informatie wordt omgegaan.

### Evaluatieprogramma's

De SERV vraagt dat de Vlaamse regering de nodige initiatieven neemt om het programmatorisch evalueren volwaardig uit te bouwen zodat BBT-conclusies en milieuplannen en -programma's voldoende snel en efficiënt doorwerken in de vergunningen (rekening houdend met de timing die Europees of Vlaams werd vastgelegd) en evaluaties planmatig gebeuren en niet ad hoc vergunning per vergunning. In dat verband vraagt de SERV dat werk wordt gemaakt van verdere visievorming om te komen tot meerjarenprogrammaties die maximaal afgestemd zijn op wat milieukundig nodig, wat wenselijk is voor een toekomstgerichte economie en technisch en bedrijfsmatig haalbaar is. De SERV is graag bereid om hierover verder na te denken en wenst alleszins de ontwikkelingen terzake nauw op te volgen. Ook het gemeentelijke niveau lijkt hier een grote uitdaging. Er moet worden verzekerd dat er ook voor klasse 2 inrichtingen in alle gemeenten een effectief en efficiënt evaluatiesysteem kan worden gerealiseerd. Dit moet worden ondersteund en goed worden gemonitord door de Vlaamse overheid. Dit moet ook toelaten dat de praktijk van het programmatorisch evalueren zelf regelmatig wordt geëvalueerd, zodat kan worden bijgeleerd uit de ervaringen en de werkwijze indien nodig kan worden bijgestuurd. Tot slot vraagt de SERV dat ook de openbaarheid van het jaarlijkse rapport wordt geregeld in het besluit.

### Informatie voor werknemers

De SERV vraagt dat het ontwerpbesluit wordt nagekeken en waar nodig aangevuld met informatierechten voor de werknemers en hun vertegenwoordigers zodat, zoals eerder door de SERV gevraagd, de bestaande rechten behouden blijven en zij geïnformeerd worden over de vergunningverlening, de evaluaties en de bijstelling van de omgevingsvergunning. Anders dan in de huidige regelgeving gebeurt er geen kennisgeving van de vergunningsaanvraag meer aan het Comité of de vakbondsafvaardiging. De SERV vraagt dan ook dat dit wordt voorzien in het besluit. De SERV vraagt tevens waarom er bij de opstart van een evaluatie en naar aanleiding van het verslag met de conclusies geen kennisgeving aan het Comité of de vakbondsafvaardiging is voorzien. Volgens de SERV is dat wenselijk, met dien verstande dat de kennisgevingen waar mogelijk verlopen via de informatie die door de milieucoördinator wordt verstrekt.

De SERV waarschuwt er tevens voor dat het niet de bedoeling mag zijn om dat de declassering er automatisch toe zou leiden dat te gebruiken om de betrokken inrichtingen worden vrijgesteld vrij te stellen van de verplichting om een milieucoördinator aan te stellen. Dit kan slechts gebeuren na grondige evaluatie.

### Relatie met milieueffectrapportage

De SERV wijst erop dat de nieuwe regeling een responsabilisering veronderstelt 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. De SERV suggereert in dat verband dat de mechanismen en instrumenten die in het mer-decreet zijn opgenomen inzake evaluatie en monitoringonderzoek daadwerkelijk worden gebruikt. Het is belangrijk dat zo'n evaluatieonderzoek objectief en onafhankelijk kan gebeuren.

### Digitalisering

Digitalisering is een cruciale succesfactor voor de omgevingsvergunning. De ambitie moet zijn om zo spoedig mogelijk de aanvraag en verdere afhandeling van het vergunningsdossier digitaal te laten verlopen. Ervaringen uit het verleden leren echter dat digitaliseringsprocessen bij aanvang vaak moeilijkheden kennen. Daarom pleit de SERV voor een overgangperiode. Belangrijk is ook dat de applicaties gebruiksvriendelijk zijn.

# Advies

## 1. Inleiding

Het voorliggende advies betreft het ontwerpbesluit tot uitvoering van het decreet betreffende de omgevingsvergunning. Het ontwerp bevat 914 artikels en wijzigingsbepalingen en diverse bijlagen.

De SERV heeft in het verleden steeds zijn principiële steun voor de invoering van een evenwichtig uitgewerkt omgevingsvergunningstelsel bevestigd. Hij verwelkomt dan ook dat de Vlaamse regering nu een volledig voorontwerp van besluit heeft uitgewerkt, waarmee het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning binnen afzienbare tijd daadwerkelijk in werking kan treden, al zijn op sommige punten nog verduidelijkingen, aanvullingen en verbeteringen nodig (zie verder in dit advies).

Het ontwerp van besluit dat concreet voorligt, betreft een aanvulling en vervollediging van een eerder ontwerp van besluit waarover de SERV adviseerde op 29 september 2014<sup>1</sup>. Over het decreet zelf en over twee eerdere conceptnota's bracht de SERV in 2012 en 2013 al advies uit<sup>2</sup>.

In dit advies beperkt de SERV zich daarom tot de belangrijkste nieuwe bepalingen ten opzichte van het eerdere ontwerp. Die betreffen vnl. het evaluatiesysteem (art. 176).

Het voorliggende advies bevat dus geen exhaustieve bespreking van alle bepalingen van het voorontwerp. De sociale partners formuleren bij sommige andere delen van het voorontwerp ook opmerkingen in de adviezen van de strategische adviesraden waaraan een of meerdere sociale partners meewerken.

## 2. Vooraf

De SERV stelde eerder reeds dat de concrete **modaliteiten en randvoorwaarden** zullen bepalen of de omgevingsvergunning in de praktijk goed werkbaar zal zijn of niet.

Vooraf de **periodieke evaluaties** en de mogelijkheden tot **bijstelling** van de vergunning zijn een cruciaal element in het voorgestelde nieuwe systeem. Het is dan ook uiterst belangrijk dat dit op een goede manier gebeurt en dat, zoals aangegeven in het SERV-advies over het voorontwerp van decreet, de nodige garanties worden ingebouwd voor een kwaliteitsvol voortschrijdend meerjarenprogramma voor de evaluaties, de openbaarheid en monitoring van de meerjarenprogramma's, duidelijke procedures voor bijstelling van de vergunning, een deskundige en verantwoordelijke overheid, een goede taakverdeling tussen overheid en exploitant, voldoende ondersteuning van de

<sup>1</sup> <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-ontwerpbesluit-omgevingsvergunning>

<sup>2</sup> <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-handhaving-omgevingsvergunning>;  
<http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-decreet-omgevingsvergunning>;  
<http://www.serv.be/serv/publicatie/invoering-omgevingsvergunning>;  
<http://www.serv.be/serv/publicatie/invoering-permanente-milieuvergunning>

gemeenten, verzekerde transparantie en openbaarheid en versterking van de handhaving<sup>3</sup>.

Met het voorontwerp bestaat nu een volledig zicht op de modaliteiten van het nieuwe stelsel van de omgevingsvergunning, althans wat de juridische uitwerking betreft. De SERV beklemtoont dat ook de **niet-juridische randvoorwaarden** belangrijk zijn, waaronder de bestuurlijke capaciteit en de organisatorische veranderingen die nodig zijn om het nieuwe systeem te operationaliseren. Op korte termijn betreft het o.a. de concrete uitrol van de vooropgestelde digitalisering, de ondersteuning van de capaciteitsopbouw bij de gemeenten, de vormgeving van de samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus en de uitbouw van deskundigheid en vaardigheden inzake procesbegeleiding en (alternatieve, meer actieve) inspraakmethoden.

De SERV vraagt dat ook aan de **communicatie** van de nieuwe regels richting doelgroepen en gemeenten de komende maanden bijzondere aandacht wordt besteed. De juridische uitwerking van de nieuwe regels is immers eerder complex op sommige vlakken (bv. inzake het onderscheid en de samenhang tussen specifieke en periodieke integrale evaluaties) waardoor aanvullende informatie en communicatie op maat aangewezen is.

### 3. Specifieke en periodieke integrale evaluaties

#### 3.1. Situering

Het ontwerpbesluit onderscheidt specifieke evaluaties en periodieke integrale evaluaties.

Een exploitatie van de ingedeelde inrichting kan aan een **specifieke evaluatie** worden onderworpen. Zo'n specifieke evaluatie heeft tot doel na te gaan of er een noodzaak bestaat om de milieuvoorwaarden bij te stellen naar aanleiding van ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken, de bekendmaking van nieuwe of bijgewerkte BBT-conclusies in het publicatieblad van de Europese Unie of programma's en plannen die de Vlaamse Regering ter bescherming van de mens en het milieu heeft goedgekeurd.

Ingeval van een GPBV-installatie<sup>4</sup>, wordt een specifieke evaluatie steeds uitgevoerd binnen de twee jaar na de bekendmaking van nieuwe of herziene Europese BBT-conclusies betreffende de hoofdactiviteit van de GPBV-installatie of wanneer ontwikkelingen op het gebied van de BBT een significante vermindering van de emissies mogelijk maken. De vermelde periode van twee jaar (i.p.v. de huidige vier jaar in Vlarem) is bedoeld om de exploitant de nodige tijd te geven om de aanpassingen aan zijn bedrijf te realiseren binnen de termijn van vier jaar voorzien in de Europese regelgeving<sup>5</sup>. Bij

---

<sup>3</sup> <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-decreet-omgevingsvergunning>

<sup>4</sup> Dit zijn de bedrijven die vallen onder het toepassingsgebied van de nieuwe RIE-richtlijn.

<sup>5</sup> Artikel 21 van de richtlijn IED legt de lidstaat de verplichting op om voor GPBV-installaties op geregelde tijdstippen een evaluatie uit te voeren van de vergunningsvoorwaarden. Bij nieuwe of herziene BBT-conclusies is een evaluatie van de vergunningsvoorwaarden verplicht binnen de vier jaar na bekendmaking ervan. Als uit de evaluatie blijkt dat dit noodzakelijk is, worden de voorwaarden bijgesteld.



deze specifieke evaluaties worden alle milieuvorwaarden van toepassing op de GPBV-installatie geëvalueerd en alle nieuwe of herziene BBT-conclusies in aanmerking genomen die voor de installatie gelden.

Een **periodieke integrale evaluatie** heeft eveneens tot doel om na te gaan of er een noodzaak bestaat om de milieuvorwaarden bij te stellen voor GPBV-installaties en voor bepaalde inrichtingen (in de afvalsector) of voor het behalen van bepaalde milieudoelstellingen (integraal waterbeleid, grondwater), voor zover de te evalueren aspecten niet werden geëvalueerd in een voorafgaande periode van vijftien jaar.

Ingeval van een GPBV-installatie, wordt een periodieke integrale evaluatie uitgevoerd als de veroorzaakte verontreiniging van die aard is dat de bestaande emissiegrenswaarden in de vergunning moeten worden gewijzigd of nieuwe emissiegrenswaarden moeten worden opgenomen, de bedrijfsveiligheid van het proces of de activiteit de toepassing van andere technieken vereist, of aan een nieuwe of herziene milieukwaliteitsnorm moet worden voldaan. Daarbij worden alle milieuvorwaarden van de GPBV-installatie geëvalueerd.

De exploitant moet in kennis worden gesteld van een evaluatie. De **kennisgeving** bevat de aanleiding voor de evaluatie en eventueel de vraag om bijkomende gegevens te bezorgen (zie hierna).

Voor het **uitvoeren van de evaluatie** wordt gebruik gemaakt van de bij monitoring of bij inspectie verkregen gegevens waarover de overheid beschikt. Er wordt ook advies gevraagd aan de bevoegde adviesinstanties. Er kan extra informatie worden opgevraagd bij de exploitant. Die informatie heeft dan betrekking op de maatregelen die de exploitant voorstelt naar aanleiding van de redenen die aanleiding hebben geven tot het opstarten van de evaluatie en op de visie van de milieucoördinator over die maatregelen (voor zover de aanstelling van milieucoördinator voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit verplicht is).

Ingeval van een GPBV-installatie, moeten de instanties belast met het uitvoeren van een evaluatie gegevens opvragen (voor zover ze nog niet hun bezit zijn) over maatregelen die een toepassing en vergelijking mogelijk maken van de werking van de installatie met de BBT zoals beschreven in de toepasselijke BBT-conclusies en met de BBT-GEN. Als de exploitant nalaat om de gevraagde gegevens tijdig te bezorgen, kan de instantie belast met het uitvoeren van een evaluatie, de evaluatie laten doorgaan.

Het verslag met de **conclusies van de uitgevoerde evaluatie** (met eventueel een verzoek tot bijstelling van de milieuvorwaarden) moet worden meegedeeld aan de exploitant, de bevoegde overheid, en de adviesinstanties als deze tijdig een advies hebben uitgebracht.

Het ontwerpbesluit bevat tevens beoordelingscriteria voor de **bijstelling van de milieuvorwaarden** als gevolg van een evaluatie.

---

Overweging 13 van de richtlijn-IED vermeldt bovendien dat de Commissie ernaar streeft om uiterlijk iedere acht jaar een herwerkte versie van een BBT-conclusie klaar te hebben.

### 3.2. Bemerkingen

- ▀ Dossiermatige **evaluaties** zijn het sluitstuk van een sluitend en goed onderbouwd evaluatieprogramma (zie verder).
- ▀ Bij de vertaling van best beschikbare technieken en van plannen en programma's die de Vlaamse Regering ter bescherming van de mens en het milieu heeft goedgekeurd in de omgevingsvergunning, is het cruciaal om de stap van vertaling in **algemene en sectorale milieuvorwaarden** niet over te slaan. In de meeste gevallen verdient het immers de **voorkeur** om BBT-conclusies eerst en vooral te vertalen in de algemene of sectorale voorwaarden of deze laatste te wijzigen. Bovendien moet waar relevant de noodzaak tot evalueren en bijstellen van de vergunningsvoorwaarden ook worden afgewogen ten opzichte van andere manieren om de bedoelde programma's en plannen te realiseren, zoals economische instrumenten en maatregelen en instrumenten in andere sectoren of activiteiten die niet onder de vergunningsplicht vallen (bv. in de transportsector).
- ▀ Deze '**cascade**'-redenering bij de vertaling van beste beschikbare technieken en plannen en programma's in de omgevingsvergunning is voor de SERV **essentieel**. Het **zwaartepunt** moet daarbij liggen op de eerste stap, d.w.z. op de evaluatie en eventuele aanpassing van de algemene en sectorale voorwaarden (of andere beleidsinstrumenten) in het licht van nieuwe BBT's, plannen of programma's. Dat is aangewezen voor de eenheid, efficiëntie en de duidelijkheid van het beleid, met het oog op de vollediger afweging en betere coördinatie van milieuvorwaarden, en gezien de bredere democratische besluitvorming bij algemene en sectorale voorwaarden (cf. inspraakprocedure zgn. Vlaremtrainen). Het principe moet dus zijn dat pas in tweede instantie en voor zover de eerste stap niet volstaat, ook de vergunningen (bijzondere voorwaarden) worden geëvalueerd.
- ▀ Zo'n 'cascade' moet er bijgevolg ook voor zorgen dat de **dossiermatige evaluaties** zich kunnen beperken tot de inrichtingen en aspecten waarvoor dit een **meerwaarde** oplevert. Op die manier kan het best worden verzekerd dat het hele evaluatiesysteem **efficiënt** werkt. In de mate dat de overheid hierin slaagt en dat goed uitwerkt en communiceert naar alle betrokkenen, beperkt dit ook de werklust voor de betrokken overheden (in het bijzonder ook voor de gemeenten) voor het uitvoeren van evaluaties en voor het opstellen van evaluatieprogramma's (zie verder) en verkleint het risico dat er onwenselijke verschillen ontstaan tussen de bevoegde overheden (in het bijzonder ook voor klasse 2 tussen gemeenten, zie verder).
- ▀ In het verlengde hiervan meent de SERV dat regelmatig moet worden nagegaan of voor bepaalde categorieën inrichtingen systematisch dezelfde bijkomende voorwaarden in de vergunningen worden ingeschreven en of het niet aangewezen is om deze voorwaarden op te nemen in de algemene of sectorale voorwaarden (**feedbackloop**). Het moet dan wel gaan om voorwaarden die algemeen of voor een bepaalde sector gelden en er overall relevant zijn, en niet om bijzondere voorwaarden die omwille van een specifieke situatie of regionale/lokale problematiek worden opgelegd.
- ▀ De 'cascade'-redenering is ook belangrijk in het licht van de bepaling in het ontwerpbesluit dat **binnen de maand** na de bekendmaking van een nieuwe of herziene Europese BBT-conclusies, deze door de afdeling milieu bevoegd voor de omgevingsvergunning worden meegedeeld aan de exploitanten van de betrokken GPBV-

activiteiten, als voorbereiding van de evaluaties. Volgens de SERV moet er zoals reeds vermeld een getrappt implementatietraject worden uitgewerkt, waarbij eerst wordt bekeken welke onderdelen van de BBT vertaald kunnen worden in algemene of sectorale voorwaarden of VLAREM III vooraleer de specifieke evaluaties aangevat worden. Dit zou meegenomen moeten worden in de **communicatie** aan de betrokken GPBV-inrichtingen om onnodige onrust te vermijden, zeker in het geval van bedrijven waar de nieuwe BBT's niet bij een milieucoördinator maar rechtstreeks bij de bedrijfsleider terechtkomen (zoals bij landbouwbedrijven, die in Vlaanderen de helft van de GPBV-bedrijven uitmaken). De SERV meent dus dat de betrokken bedrijven voldoende geïnformeerd moeten worden over de mogelijke **gevolgen van de BBT voor hun bedrijf** zodat een tijdige implementatie van de BBT mogelijk is, maar het louter versturen van de uitgebreide BBT-conclusies binnen de maand is volgens de SERV weinig zinvol en niet nodig in het perspectief van een tijdige implementatie.

- ▀ Verder is het voor de SERV niet helemaal duidelijk om welke **plannen en programma's** en welke bepalingen in die plannen het gaat bij de evaluaties. Bovendien meent de SERV dat de plannen en programma's door de nieuwe regels een bijkomende rol krijgen die ze nu niet steeds hebben, en moet worden opgemerkt dat de plannen en programma's die dateren van voor de inwerkingtreding van het omgevingsvergunningendecreet nog geen rekening hielden met het nieuwe evaluatiesysteem en tot dusver weinig tot geen aandacht hadden voor een individuele doorwerking op bedrijfsniveau.
- ▀ De SERV veronderstelt dat het Vlaamse niveau hiermee op gepaste wijze kan omgaan. In de visie van de SERV is de op te maken lijst en de inhoud van milieuplannen en –programma's voor wat betreft de hinderlijke inrichtingen - in essentie indicatief op het Vlaamse niveau. De vertaling in concreet beleid ten aanzien van hinderlijke inrichtingen gebeurt op dat niveau vooral bij het opstellen van het evaluatieprogramma en bij het opstellen van algemene en sectorale voorwaarden.
- ▀ Dat ligt wellicht anders voor het **gemeentelijke niveau**. Voor de gemeenten is de afstand t.o.v. de plannen en programma's van de Vlaamse regering veel groter. Om een efficiënte implementatie van de plannen te verzekeren (cf. supra over de noodzaak van een getrappt implementatietraject), misverstanden te vermijden, en de duidelijkheid voor de gemeenten (en de doelgroepen) te vergroten, vraagt de SERV twee zaken. Ten eerste vraagt de SERV dat er een lijst van *bestaande* plannen en programma's wordt opgemaakt die vallen onder de bedoelde bepaling, en dat de Vlaamse regering verduidelijkt met welke onderdelen of aspecten van die plannen de gemeenten rekening moeten houden. Ten tweede vraagt de SERV dat hieraan ook in *toekomstige* plannen en programma's expliciet aandacht wordt geschonken zodat het ook hier duidelijk is voor de gemeenten met welke acties en/of maatregelen uit die plannen en programma's zij rekening moeten houden
- ▀ De SERV herhaalt dat het belangrijk is dat de evaluaties zoveel mogelijk vanuit een **integrale benadering** gebeuren in lijn met de doelstellingen van de omgevingsvergunning, zodat aparte specifieke evaluaties vanuit één bepaalde invalshoek worden vermeden en vragen van adviesinstanties tot wijziging van de bijzondere milieuvoorwaarden zo veel als mogelijk worden gecoördineerd en geïntegreerd worden behandeld door de evaluerende instanties. Tegelijk moet bij het vertalen van een BREF/BBT naar de vergunning rekening worden gehouden met de reikwijdte van

de vergunning. Een BBT/BREF kan immers een volledig proces omschrijven gaande van de ontwerpfase (design) tot het eindproduct, terwijl de concrete bedrijfsactiviteiten en de vergunning slechts een onderdeel kunnen vormen van dat volledige proces (bv. een assemblagebedrijf waarbij de exploitant overgaat tot het samenstellen van het eindproduct gebruik makend van de verschillende onderdelen die zijn aangeleverd door de toeleveranciers: de verantwoordelijkheid van het assemblagebedrijf beperkt zich dan tot de assemblage activiteiten (de activiteit waarvoor hij vergund is) aangezien het bedrijf in kwestie geen impact heeft in de design-issues). Dit belet niet dat de toepassing van BBT's/BREF's volledig afgetoetst moet worden, maar die toetsing dient te gebeuren op de juiste locatie en gekoppeld worden aan de verleende verantwoordelijkheden (vergunning/organisatorisch).

- ▀ De SERV vraagt om te verduidelijken op welke vergunningen het evaluatiesysteem van toepassing zal zijn. Met name wordt gewezen op de situatie van een **omgevingsvergunning voor bepaalde duur**<sup>6</sup>. In die gevallen is de meerwaarde van de periodieke evaluatie van het ontwerpbesluit beperkt of afwezig. Overigens werden de periodieke evaluaties ingevoerd als alternatief voor het wegvallen van de hervergunningsprocedure, hetgeen bij omgevingsvergunningen voor bepaalde duur niet het geval is. Dezelfde redenering kan worden gevolgd voor (nog) niet-omgezette milieuvergunningen die bijgevolg (nog steeds) voor bepaalde duur gelden. Bovendien gebeurt er voor enkele van de uitzonderingsgevallen waarin de vergunningverlenende overheid kan opteren om een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk te verlenen voor bepaalde duur (bv. grondwaterwinning of -ontginning) sowieso reeds een periodieke monitoring en evaluatie via een specifiek systeem (cf. grondwaterbeleid met o.a. de laag- en gebiedsfactoren in de grondwaterheffing). Dit moet uiteraard blijven gebeuren.
- ▀ De regeling m.b.t. de **periodieke integrale evaluaties** (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 evaluatie alleen wordt uitgevoerd in één van de drie opgesomde gevallen (emissiegrenswaarden, bedrijfsveiligheid, milieu-kwaliteitsnormen), dan wel of een periodieke evaluatie moet leiden tot de bijstelling van voorwaarden in de drie bedoelde gevallen.
- ▀ De SERV vestigt ook de aandacht op een mogelijk probleem met het nieuwe artikel 3.3.0.3, 3° Vlarem II zoals ingevoegd door artikel 203 van het ontwerpbesluit Omgevingsvergunning. Dit artikel 3.3.0.3., 3° is anders geformuleerd dan het huidige artikel 30bis van Vlarem I. De huidige Vlarem-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 is weggefallen in het nu voorliggende artikel 3.3.0.3., 3°.
- ▀ De SERV ondersteunt de mogelijkheid om bij de exploitant **bijkomende informatie** op te vragen in het kader van een evaluatie. Het bedrijf is immers zelf in de eerste

---

<sup>6</sup> Artikel 68 van het omgevingsvergunningendecreet voorziet wel in 9 uitzonderingsgevallen waarin de vergunningverlenende overheid kan opteren om een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk te verlenen voor bepaalde duur.

plaats verantwoordelijk voor het verzamelen van informatie over zijn milieu-impact en is ook het best geplaatst om oplossingen te zoeken voor eventuele problemen. 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. Het is echter belangrijk dat deze mogelijkheid om bij de exploitant bijkomende informatie op te vragen, in de praktijk op een correcte en efficiënte manier wordt toegepast. Er moet worden vermeden dat onnodige informatie wordt opgevraagd (bv. informatie die reeds in het bezit is van de overheid) of dat de gevraagde informatie niet in verhouding staat tot de meerwaarde ervan in het kader van de evaluatie (proportionaliteit). De opgevraagde informatie moet m.a.w. relevant zijn voor het beoogde doel, waarbij goed het verschil voor ogen wordt gehouden tussen evaluaties en inspecties (die verschillen inzake aanleiding, uitvoerder en doel). Het doel van een evaluatie is om te controleren of de vergunningsvoorwaarden moeten worden bijgesteld, niet of de voorwaarden worden nageleefd. In dit kader zou er dus geen nieuwe of geactualiseerde MER (of MER-screeningsnota) of passende beoordeling geëist mogen worden voor de loutere verderzetting van een vergunning waarbij geen fysieke ingrepen in het leefmilieu aan te pas komen.

- Een aandachtspunt is tevens hoe met **vertrouwelijke informatie** wordt omgegaan. De nodige informatie moet beschikbaar zijn voor de evaluerende overheid, maar sommige plannen en studies bevatten technisch of economisch vertrouwelijke gegevens. Soms betreffen het studies die samen met contractpartners zijn opgesteld waarvoor het bedrijf voor vertrouwelijkheid getekend heeft. Er wordt dus best een regeling ingeschreven waarbij de exploitant kan aangeven welke informatie vertrouwelijk moet worden behandeld, waarbij een meningsverschil wordt beslecht door de bevoegde overheid. Er moet ook 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, met respect voor de regels van het decreet openbaarheid van bestuur (die tevens de geheimhouding garanderen van vertrouwelijke informatie).

## 4. Evaluatieprogramma

### 4.1. Situering

Een centraal instrument voor de goede organisatie van de evaluaties is het voortschrijdend **meerjarenprogramma** voor telkens vijf kalenderjaren. Er is zowel een meerjarenprogramma op Vlaams niveau (van de afdeling milieu bevoegd voor de omgevingsvergunning) als op gemeentelijk niveau (van het college van burgemeester en schepenen).

Het voortschrijdend meerjarenprogramma bevat minstens een plan van aanpak voor het uitvoeren van de evaluaties voor de eerstkomende vijf jaar; de wijze waarop artikel 1.4.1.1, 1.4.1.2 en 1.4.2.1 in aanmerking genomen zijn (inzake specifieke evaluaties en periodieke integrale evaluaties) en 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 moet in overleg met de adviesinstanties en de bevoegde overheden worden opgesteld en gebaseerd zijn op o.a. input uit adviezen en afgestemd worden op de programmatorische aanpak van de milieuhandhaving.

Als gevolg van de opmerkingen van de adviesraden werd in het **decreet** een actieve openbaarheid van de conclusies van de evaluaties (specifieke evaluaties en de integrale periodieke evaluaties) ingeschreven, naast de actieve openbaarheid van de uitvoeringsgraad van meerjarenprogramma's. Artikel 203 van het decreet bepaalt daarnaast: het voortschrijdend meerjarenprogramma, de uitvoeringsgraad ervan en de conclusies van de uitgevoerde evaluaties worden jaarlijks openbaar gemaakt op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt. Het voortschrijdend meerjarenprogramma en de uitvoeringsgraad ervan worden jaarlijks meegedeeld aan de Vlaamse Regering.

In het **ontwerpbesluit** is concreet voorzien dat het gemeentelijke meerjarenprogramma jaarlijks voor 1 oktober online wordt bekendgemaakt op de website van de gemeente en ter inzage ligt bij de bevoegde dienst van de gemeente. Het Vlaamse meerjarenprogramma wordt jaarlijks voor 1 oktober online bekendgemaakt op de website van de afdeling milieu en wordt meegedeeld aan de Vlaamse Regering. Het ligt eveneens ter inzage bij de afdeling milieu. Het wordt tevens ter beschikking van de adviesinstanties, de betrokken overheden en de afdeling bevoegd voor de milieuhandhaving.

Elk jaar wordt er een rapport opgemaakt over de mate waarin uitvoering werd gegeven aan het voortschrijdend meerjarenprogramma van het vorige jaar. Die rapporten omvatten minstens het bij het begin van het beschouwde jaar voorziene aantal evaluaties, het aantal daadwerkelijk voor het beschouwde jaar geëvalueerde ingedeelde inrichtingen of activiteiten, in voorkomend geval de lijst met GPBV-installaties waarvoor een evaluatie werd uitgevoerd, 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, en de conclusies van de voor elke ingedeelde inrichting of activiteit uitgevoerde evaluatie. Het rapport van de afdeling milieu wordt meegedeeld aan de Vlaamse Regering en aan de adviesinstanties en betrokken overheden.

## 4.2. Bemerkingen

- Een **sluitend en goed onderbouwd evaluatieprogramma** is een centraal onderdeel van het nieuwe omgevingsvergunningstelsel. Het programma moet de nodige informatie bevatten om overheden en adviesraden in staat te stellen om na te gaan of aan deze voorwaarden voldaan is. Het moet met andere woorden duidelijk maken dat werk wordt gemaakt van het oplossen van relevante milieuproblemen (voor zover ze worden veroorzaakt door hinderlijke inrichtingen) en dat wordt ingespeeld op relevante technologische vooruitgang.
- Gelet op het belang van het voortschrijdend meerjarenprogramma enerzijds en de veelheid aan inrichtingen, BBT's, plannen en programma's en het gebrek aan ervaring met programmatorisch evalueren anderzijds, vraagt de SERV dat de Vlaamse regering de nodige mensen, middelen, waarborgen en incentives voorziet om het programmatorisch evalueren **volwaardig uit te bouwen**. Een meerjarenprogramma moet ervoor zorgen dat de noodzaak tot evalueren en eventueel bijstellen van de vergunningsvoorwaarden goed wordt gecoördineerd en gepland. Dat is nodig om te stimuleren of te verzekeren dat de BBT-conclusies en plannen en program-

ma's voldoende snel en efficiënt doorwerken in de vergunningen, rekening houdend met de timing die Europees of Vlaams werd vastgelegd, maar ook dat de evaluaties planmatig gebeuren en niet ad hoc vergunning per vergunning. Daarbij moet zoals reeds beklemtoond steeds het 'cascadeprincipe' worden gerespecteerd (cf. supra).

- In dat verband vraagt de SERV dat tevens werk wordt gemaakt van **verdere visievorming** om te komen tot meerjarenprogrammaties die maximaal afgestemd zijn op wat milieukundig nodig, wat wenselijk is voor een toekomstgerichte economie en technisch en bedrijfsmatig haalbaar is. Zo wordt de efficiëntie van de evaluaties verzekerd door onderbouwd **prioriteiten** te leggen, op basis van bv. informatie en indicatoren uit milieurapportages (MIRA) en technologische en economische ontwikkelingen<sup>7</sup>, wordt de technische en bedrijfsmatige haalbaarheid gedekt doordat de BREF's en BBT's een essentieel element vormen voor eventuele maatregelen en worden opportuniteiten op het vlak van innovatie en duurzaamheid mee in rekening gebracht. In een aantal gevallen kan er bovendien een rol weggelegd zijn voor de bedrijfssector om op **sectorniveau** oplossingen te zoeken voor eventuele problemen en om in te spelen op de geplande evaluaties, en om de evaluaties te kaderen in de ruimere sectorbenadering voor een transformatie naar meer duurzaamheid. De SERV is graag bereid om hierover verder na te denken en wenst alleszins de ontwikkelingen ter zake nauw op te volgen.
- Op korte termijn kunnen concrete stappen vooruit gezet worden door in een **situerend deel** van het evaluatieprogramma een overzicht op te nemen van de bedoelde informatie waarover de overheid al beschikt (voor zover die relevant is als achtergrond voor het nemen van maatregelen m.b.t. de milieueffecten van ingedeelde inrichtingen). Daarom moeten op Vlaams niveau afspraken worden gemaakt over de manier waarop de verschillende betrokken departementen (economie, innovatie, leefmilieu) relevante informatie uitwisselen en over de manier waarop ze visievorming bevorderen. Er moet nagedacht worden hoe bestaande beleidsprocessen beter kunnen bijdragen tot een goed werkend vergunningsstelsel, hoe de beschikbare kennis overzichtelijk ter beschikking kan worden gesteld van de bij evaluatie en vergunningverlening betrokken overheid, hoe ze beter toegankelijk gemaakt kan worden voor overheden en adviesverlening, enz.
- De volwaardige uitbouw van het programmatorisch evalueren lijkt ook op het **gemeentelijke niveau** een grote uitdaging. De vraag is bijgevolg hoe kan worden verzekerd dat er ook voor klasse 2 inrichtingen in alle gemeenten een effectief en efficiënt evaluatiesysteem kan worden gerealiseerd. De SERV wenst te herhalen (cf. advies over het omgevingsvergunningsdecreet) dat het in elk geval belangrijk is dat de wijze waarop de **gemeenten** uitvoering geven aan hun verplichting om een meerjarenprogramma op te stellen en de uitvoering van dat programma zelf, worden **gemonitord** door de Vlaamse overheid en dat daarover regelmatig wordt gerapporteerd. Dat betekent dat er jaarlijks niet enkel een Vlaams rapport (over de uitvoering van het Vlaamse programma) en 308 gemeentelijke rapporten zouden

---

<sup>7</sup> Relevante documenten in dit verband zijn onder meer sectorstudies in het kader van het doelgroepenbeleid leefmilieu, de toekomstverkenningen van de VRWI en studies in opdracht van het departement EWI m.b.t. de ecologiepremie en de strategische investerings- en opleidingssteun.

moeten zijn, maar ook een rapport dat een compilatie en analyse bevat van deze 309 rapporten (het Vlaamse en de gemeentelijke). Dat moet toelaten om de vinger aan de pols te houden en de oorzaken van eventuele problemen snel weg te werken.

- Het is dan uiteraard van belang dat de **'juiste' informatie** in die **rapporten** is opgenomen. Een louter cijfermatige opsomming van het voorziene aantal evaluaties, het aantal daadwerkelijk evaluaties en de conclusies van evaluaties (wel of geen opstart van de procedure tot bijstelling van de milieuvorwaarden in de vergunning) heeft weinig of geen meerwaarde. Het andere uiterste (al te veel detail op dossier-niveau) heeft even weinig zin. De rapporten moeten vooral op een 'metaniveau' in-kijk geven in de manier waarop het evaluatiesysteem (met inbegrip van het cascadeprincipe, cf. supra) in de praktijk werkt.
- Dit moet ook toelaten dat de praktijk van het **programmatorisch evalueren zelf regelmatig wordt geëvalueerd** (de werkwijze, de kwaliteit van het resultaat (het programma), de uitvoering), zodat kan worden bijgeleerd uit de ervaringen en de werkwijze indien nodig kan worden bijgestuurd. Bij deze evaluatie worden best ook andere actoren dan de direct betrokken overheidsdiensten betrokken (bv. BBT-kenniscentrum van VITO, doelgroepen, middenveldorganisaties...<sup>8</sup>). De SERV vraagt dan ook dat het Vlaamse rapport (bedoeld in het ontwerpbesluit) en de compilatie en analyse van dat Vlaamse rapport en de gemeentelijke rapporten (bedoeld supra) ter informatie worden overgemaakt aan het Vlaams Parlement, aan de SERV en aan de toekomstige Omgevingsraad (zie ook verder onder openbaarmaking).
- In dat verband wijst de SERV meer algemeen op de **evaluatiebepaling** in het omgevingsvergunningsdecreet (art. 395) die stelt: "De Vlaamse regering evalueert de werking van dit decreet drie jaar na de inwerkingtreding ervan. Het evaluatierapport met mogelijke beleidsaanbevelingen wordt ter informatie bezorgd aan het Vlaams Parlement". Het is aangewezen om dit tijdig voor te bereiden. Er wordt best geconcretiseerd **welke aspecten** zullen worden geëvalueerd op basis van **welke criteria** en **welke gegevens** daarvoor nodig zijn, en om tijdig een systeem op te zetten om die informatie te verzamelen. Een degelijke evaluatie veronderstelt immers meer dan een rapportage op basis van een aantal inputindicatoren zoals het aantal voorziene evaluaties, het aantal daadwerkelijk geëvalueerde inrichtingen of activiteiten, enz. Zo nodig kan dit bv. via een TWOL-project voorbereid worden.
- Het cascadeprincipe (dat ook de werklast voor de gemeenten voor het opstellen van evaluatieprogramma's voor het uitvoeren van evaluaties moet beheersbaar houden, cf. supra) en een goede monitoring en regelmatige evaluatie (cf. supra) nemen niet weg dat de nodige **ondersteuning van de gemeenten** moet worden voorzien. Niet enkel door het ter beschikking stellen van een werkwijze en format en het verlenen van een schriftelijk advies bij de uitvoering van de evaluaties. Maar ook door ze te ondersteunen met technische en juridische kennis en informatie, zoals dat vandaag al soms gebeurt (cf. de bestaande regiowerking van de provin-

---

<sup>8</sup> Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de bestaande praktijk bij de MER/VR-cel om geregeld een dag te organiseren waarbij overleg wordt gevoerd met en feedback wordt gevraagd van de erkende MER/VR-deskundigen.



cies). Het is wenselijk dat die opdracht expliciet in het takenpakket van (een cel van) Vlaamse en/of provinciale ambtenaren of bestaande diensten wordt ingeschreven.

- ▀ Zoals reeds vermeld, stelt het decreet (art. 203) dat het voortschrijdend meerjarenprogramma, de uitvoeringsgraad ervan en de conclusies van de uitgevoerde evaluaties jaarlijks openbaar worden gemaakt op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt. In het ontwerpbesluit is echter enkel de **openbaarmaking** voorzien van het meerjarenprogramma, niet van het jaarlijkse rapport met de uitvoeringsgraad en de conclusies van de uitgevoerde evaluaties. Het rapport van de afdeling milieu zou enkel worden meegedeeld aan de Vlaamse Regering en aan de adviesinstanties en betrokken overheden. Voor het gemeentelijke rapport is qua openbaarheid niets geregeld. De SERV vraagt dan ook dat de openbaarheid van het jaarlijkse rapport wordt geregeld in het besluit.

## 5. Informatie voor werknemers

### 5.1. Situering

In zijn advies over het voorontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, vroeg de SERV aandacht voor de informatievoorziening aan werknemers en hun vertegenwoordigers.

Als gevolg daarvan werd het voorontwerp aangepast en bevat het **decreet** in art. 145 een wijziging aan het DABM. Daarin wordt een nieuw artikel 3.2.6 ingevoegd dat luidt als volgt: “Art. 3.2.6. De Vlaamse Regering bepaalt de informatie die in het kader van de toepassing van het decreet van [...] betreffende de omgevingsvergunning en van titel V door de vergunningverlenende overheid, de exploitant of de milieucoördinator aan het Comité voor preventie en bescherming op het werk, 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 de milieucoördinator enerzijds en het Comité voor preventie en bescherming op het werk, bij ontstentenis daarvan de vakbondsafvaardiging of de werknemers, anderzijds”.

De **memorie van toelichting** verduidelijkt: “Artikel 143 vormt de basis voor een nadere regeling door de Vlaamse Regering waardoor de werknemers en hun organisaties geïnformeerd zullen worden over de toepassing van het omgevingsvergunningsdecreet (vergunningverlening, bijstelling) en titel V van het DABM (evaluaties) op hun onderneming. De informatie moet het overleg over het milieubeleid tussen werkgever en milieucoördinator enerzijds en het CPBW en de vakbondsafvaardiging anderzijds stimuleren en de bedrijfsinterne zorg om het milieu en de gezondheid van de mens in de omgeving aanwakkeren”.

In de **repliek van de Vlaamse regering op de adviezen** op het ontwerpdecreet betreffende de omgevingsvergunning werd gesteld: “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 omgevings-

vergunningsdecreet 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”.

## 5.2. Bemerkingen

- ▀ De SERV vraagt dat het ontwerpbesluit wordt **nagekeken** en waar nodig aangevuld met informatierechten voor de werknemers en hun vertegenwoordigers zodat, zoals eerder door de SERV gevraagd, de bestaande rechten behouden blijven en zij geïnformeerd worden over de vergunningverlening, de evaluaties en de bijstelling van de omgevingsvergunning..
- ▀ Uit het ontwerpbesluit blijkt dat de bestaande algemene informatieplicht van Vlarem II. (art. 4.1.5.2) **behouden** blijft, alsook de bestaande oplistings van de rol van het comité voor preventie en bescherming op het werk (Vlarem II, art. 4.1.9.3.1. §1, dat door het ontwerpbesluit wordt aangepast om het van toepassing te maken op de omgevingsvergunning). In de vergunningsprocedure zelf is de bestaande kennisgevingen aan het comité voor preventie en bescherming op het werk behouden (vergunningsbeslissing in eerste aanleg en in beroep, afwijkingaanvragen, bijstelling van de vergunning).
- ▀ Anders dan in de huidige regelgeving (Vlarem I, art. 6, § 2 en art. 17, § 3.2°) gebeurt er echter **geen kennisgeving** van de vergunningsaanvraag meer aan het Comité of de vakbondsafvaardiging (art. 22). De SERV vraagt dan ook dat dit wordt voorzien in het besluit.
- ▀ Het **evaluatiesysteem** is een nieuw gegeven. Bij de opstart van een evaluatie gebeurt er een kennisgeving aan de exploitant (nieuw art. 1.4.5.2.1. §1 en Art. 1.4.5.3.1. §1). Het verslag met de conclusies van een uitgevoerde evaluaties wordt ter kennis gebracht van de exploitant, de bevoegde overheid en de adviesinstanties (art. 1.4.5.2.2. §2 en art. 1.4.5.3.2. §2). De SERV vraagt waarom in deze twee gevallen geen kennisgeving aan het Comité of de vakbondsafvaardiging is voorzien. Volgens de SERV is dat wenselijk, met dien verstande dat de kennisgevingen waar mogelijk verlopen via de informatie die door de milieucoördinator wordt verstrekt.
- ▀ De SERV wenst te bevestigen dat (zoals in de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet betreffende de omgevingsvergunning vermeld werd) het niet de bedoeling mag zijn dat de declassering er automatisch toe zou leiden dat de betrokken inrichtingen worden vrijgesteld van de verplichting om een **milieucoördinator** aan te stellen. Dit kan slechts na grondige evaluatie. In dat kader is de nieuwe decreetsbepaling (art. 142) belangrijk die stelt: “De Vlaamse Regering wijst de inrichtingen of activiteiten van de tweede klasse aan waarvoor een milieucoördinator moet worden aangesteld.”

## 6. Relatie met milieueffectrapportage

### 6.1. Situering

Het Omgevingsvergunningsdecreet. integreert de behandeling en beoordeling van een milieueffectrapport (MER) en een omgevingsveiligheidsrapport (OVR) in de nieuwe vergunningsprocedure.

Met de komst van de omgevingsvergunning wordt de kennisgeving vervangen door de 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 omgevingsvergunningsdecreet laat daarbij aan de initiatiefnemer de vrijheid om al dan niet een scopingadvies 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 omgevingsvergunningsdecreet geeft 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 (art. 158).

De dienst m.e.r. zal dan in een latere fase van de procedure haar beoordeling over het project-MER 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 (bv. relevante opmerkingen in het kader van het openbaar onderzoek, nieuwe studies, enz).

### 6.2. Bemerkingen

- ▀ De SERV wijst erop dat de nieuwe regeling (o.a. de keuzevrijheid in het omgevingsvergunningsdecreet om aan de administratie een scoping-advies te vragen, mogelijkheid om voorafgaand aan het indienen van de vergunningsaanvraag aan de administratie een kwaliteitsbeoordeling te vragen van het project-MER of OVR) het risico verhoogt dat (inhoudelijke en juridische) problemen opduiken tijdens de besluitvormingsprocedure. 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<sup>9</sup>.
- ▀ De SERV suggereert in dat verband tevens dat de mechanismen en instrumenten die in het mer-decreet (de titel milieu- en veiligheidsrapportage in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid) zijn opgenomen onder hoofdstuk

<sup>9</sup> Voor een evaluatie en voorstellen van de MER-regelgeving en praktijk, zie het SERV-advies van 26 mei 2010 over versnelling van investeringen.

IV “gemeenschappelijke aspecten van kwaliteitszorg” daadwerkelijk worden toegepast, en met name de afdeling 2 getiteld “**de richtlijnenboeken, evaluatie en monitoring**”. Daarin is onder meer opgenomen dat een evaluatie of een monitoring-onderzoek kan worden georganiseerd over een gerealiseerde actie of over categorieën van acties die gedurende een bepaalde periode werden uitgevoerd en waarvoor een project-MER of plan-MER werd opgesteld. Zulke ex post evaluaties zijn volgens de SERV belangrijk. Ze kunnen betrekking hebben op verschillende aspecten<sup>10</sup>, maar belangrijk is te onderstrepen dat zulke evaluaties beleidsgericht bedoeld moeten zijn. D.w.z. dat de evaluaties beogen op om op basis van de ervaring uit het verleden lessen te trekken om de milieu-effectrapportage naar de toekomst toe te verbeteren (en niet om post factum het gerealiseerde project opnieuw in vraag te stellen)<sup>11</sup>. Met name meent de SERV dat in zulke evaluaties vooral de vraag naar de proportionaliteit van de MER-procedures centraal moet staan: Welke MER’s werden er voor een bepaalde categorie projecten opgemaakt? Wat was de opgelegde scope en diepgang, en stonden die in verhouding tot de te verwachten effecten? Wat waren de voorspelde effecten en wat zijn de reële effecten? Wat was achteraf gezien de meerwaarde voor de besluitvorming ten opzichte van een beperktere/bredere scope en diepgang?... Het antwoord op dergelijke vragen laat volgens de SERV toe om periodiek de regelgeving, de richtlijnenboeken en de praktijk aan te passen en te verbeteren zodat de milieueffectbeoordeling in alle omstandigheden een verstandig en proportioneel gebruik van middelen is. Het is belangrijk dat zo’n evaluatieonderzoek objectief en onafhankelijk kan gebeuren.

## 7. Digitalisering

### 7.1. Situering

Het ontwerpbesluit bevat een belangrijk hoofdstuk rond digitalisering. Een aanvraag, verzoek, melding of beroep kan digitaal ingediend worden via het omgevingsloket. Er wordt een uitwisselingsplatform ter beschikking gesteld waarop de stukken en gegevens over de diverse procedures elektronisch uitgewisseld worden. De Vlaamse overheid zal het omgevingsloket ter beschikking stellen dat toegang geeft tot het uitwisselingsplatform. Er komt ook een omgevingsvergunningenregister waarin het digitale dossier wordt opgeslagen.

Het omgevingsloket en het uitwisselingsplatform zijn toegankelijk via een webtoepassing van de Vlaamse overheid, de provincie of de gemeente. Het Departement RWO en het Departement LNE zullen samen de toegelaten formaten en de vereisten van de tekstdocumenten, bestanden, foto’s en plannen bepalen. Het bevoegde bestuur, de betrokken gemeente of provincie, de adviesinstanties, de POVC of de GOVC kunnen

<sup>10</sup> Bijvoorbeeld op de voorspelde effecten (zijn ze uitgekomen en zo nee waarom niet?), de proportionaliteit van de analyses (scope en diepgang in relatie tot de meerwaarde die er is geweest voor de besluitvorming), de doorlooptijden (en oorzaken van vertragingen, per fase), de kwaliteit en effectiviteit van de processen (inspraak, interactie tussen de initiatiefnemer en de mer-cel...) enz.

<sup>11</sup> SERV (2001). Advies van 14 maart 2001 over het voorontwerpdecreet “milieu- en veiligheidsrapportage”

geen analoge afdrucken eisen van de tekstdocumenten, bestanden, foto's of plannen die op het uitwisselingsplatform voor hen beschikbaar zijn.

Van deze bepalingen kan alleen afgeweken worden in geval van overmacht.

## 7.2. Bemerkingen

- De SERV wees er eerder reeds op dat **digitalisering een cruciale succesfactor** is voor de uitvoering van de omgevingsvergunning. De digitale informatie-uitwisseling moet leiden tot vereenvoudiging van de gegevensuitwisseling en daardoor tot tijd- en efficiëntiewinsten. De digitale databanken zullen ook essentieel zijn voor de efficiënte toepassing van het evaluatiesysteem. De implementatie op het terrein moet dan ook tijdig gebeuren, ook om de bevoegde overheden en administraties toe te laten om verwachte nieuwe taken en opdrachten kwaliteitsvol op te nemen. De incentive om bedrijven en aanvragers aan te zetten digitaal in te dienen moet komen van het omgevingsloket zelf. Wanneer dit stabiel, snel en gebruiksvriendelijk is zal de indiening digitaal gebeuren. Anders wellicht niet. Dit veronderstelt nauwe samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus bij het uitwerken van de omgevingsvergunningsdatabank en het omgevingsloket.

- De ambitie moet dus zijn om zo spoedig mogelijk de aanvraag en verdere afhandeling van het vergunningsdossier digitaal te laten verlopen. Ervaringen uit het verleden leren echter dat digitaliseringsprocessen bij aanvang vaak moeilijkheden kennen. Zo kende bijvoorbeeld de web-applicatie tot invoering van de nodige data voor het Integraal Milieujaarverslag (IMJV-loket) aanvankelijk ernstige problemen. Nu, 5 jaar na de ingebruikname, zijn de problemen nog steeds niet allemaal opgelost.

Om dergelijke problemen in de opstartfase te vermijden, kan een **overgangsperiode** aangewezen zijn. Zo kan in eerste fase gewerkt worden met de gekende aanvraagformulieren die in een WORD-bestand eenvoudig geüpload kunnen worden. Dit zal waarschijnlijk technisch gezien het meest eenvoudig zijn om mee te starten.

Belangrijk is immers dat exploitanten over een werkmiddel beschikken dat gebruiksvriendelijk is en waarmee geen tijd verloren gaat omwille van technische problemen zoals de incompatibiliteit van de applicatie met de door het bedrijf gebruikte systemen. Een zelfde probleem kan zich voordoen bij studie bureaus die van bedrijven dikwijls de opdracht krijgen om vergunningen aan te vragen. Meestal worden deze voorstellen tot aanvraag doorgestuurd naar de opdrachtgever voor nazicht. Vraag is of dat mogelijk blijft als enkel nog met een web-applicatie zou gewerkt worden waar alles rechtstreeks ingevuld moet worden. Zolang de web-applicatie niet feilloos werkt, zou er de keuzemogelijkheid moeten zijn om documenten te kunnen blijven opladen.

In elk geval is de bepaling van art. 153 van het ontwerpbesluit ("van deze bepalingen kan alleen afgeweken worden in geval van overmacht") te beperkt om mogelijke opstartproblemen op te vangen gelet op de strikte betekenis van het begrip overmacht.

- Als op termijn enkel nog de mogelijkheid zou bestaan om met een **web-applicatie** te werken, moet er ook een mogelijkheid zijn dat meerdere personen aan hetzelfde kunnen werken. Immers, bepaalde vergunningen zijn niet op één dag geschreven.

Als een medewerker onbeschikbaar is, moet een andere dat kunnen overnemen. Ook is de persoon die de vergunning schrijft en ondertekent vaak verschillend. Dat moet allemaal in hetzelfde systeem mogelijk zijn.

Verder moet rekening gehouden worden met het gegeven dat in sommige gevallen ook een groot aantal plannen (en dus zware bestanden) geüpload moeten worden. Om dit vlot te laten verlopen moet de nodige computer- en opslagcapaciteit voorzien worden.

## 8. Overige bemerkingen

Tot slot formuleert de SERV nog een specifieke bemerking bij het ontwerpbesluit. In het ontwerpbesluit is sprake van **omgevingsambtenaren**. Het ontwerp bevat o.a. de aanwervingsvoorwaarden voor deze ambtenaren. De SERV wijst erop dat dit moet onderhandeld worden met de vakbonden. Die juridische verplichting tot onderhandelen volgt uit art. 2 Wet 19.12.1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (en uit art. 3, § 1 K.B. 29.08.1985 tot aanwijzing van de grondregelingen).