Vlaamse Regering

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Conceptnota bijsturing van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning

1. SITUERING

1.1. BELEIDSKADER

Het Decreet betreffende de omgevingsvergunning werd op 25 april 2014 door de Vlaamse Regering bekrachtigd en afgekondigd (hierna het "Decreet") en is samen met het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna het "Uitvoeringsbesluit") op 23 februari 2017 in werking getreden.

Dit Decreet beoogde een vlottere en snellere verwezenlijking van projecten door o.m. de administratieve lasten tot een minimum te herleiden en door een betere en rechtszekere besluitvorming te garanderen om zo procedurewinsten te realiseren.

In het Regeerakkoord 2019 –2024 wordt over de omgevingsvergunning o.a. gesteld:

- "*We evalueren de regelgeving en blijven inzetten op snelle, efficiënte procedures die rechtszekerheid bieden. We onderzoeken hoe we vergunnings- en planningsprocedures kunnen vereenvoudigen, versnellen, nog meer dan nu oplossingsgericht maken (bv. bestuurlijke lus) en bestand maken tegen beroepen omwille van procedurele redenen. Met garanties op effectieve inspraak vanaf het begin van het proces en zonder afbreuk te doen aan toegang tot de rechter gaan we na hoe we geschillenbeslechting en beroepsmogelijkheden beter kunnen stroomlijnen of oplossingsgericht kunnen aanpakken. We zorgen maximaal voor rechtszekerheid en redelijke beroepsprocedures.*

- *We evalueren de adviesverplichtingen van de Vlaamse administraties bij vergunningen en plannen waarbij machtigingen maximaal geïntegreerd worden in de omgevingsvergunning. We bundelen deze adviezen in één geïntegreerd Vlaams advies om tegenstrijdige signalen te vermijden en oplossingsgericht te werk te gaan."*

In de Beleidsnota Omgeving 2019-2024 wordt hier verder op ingegaan:

> *"In 2020 start ik een globale evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningsdecreet op. Ik betrek alle betrokken actoren hierbij. Ik onderzoek hoe de Vlaamse en de provinciale lijst, en de indelingslijst van hinderlijke inrichtingen of activiteiten aangepast kunnen worden zodat projecten door de meest aangewezen overheid kunnen beoordeeld worden. We passen de*

regelgeving m.b.t. de ruimtelijke impact voor het plaatsen van windmolens aan en leggen de bevoegdheid hieromtrent bij de lokale besturen. Ik ga na hoe ik het lokaal draagvlak van windturbineprojecten kan verbeteren.
Ik optimaliseer de bevoegdheidsverdeling bij vergunningsverlening, en hou hierbij rekening met het subsidiariteitsprincipe. In dit kader heroriënteer ik de advisering, en neem de nodige regelgevende initiatieven. Ik voer een geïntegreerd Vlaams advies in om oplossingsgericht te werken en tegenstrijdige signalen te vermijden."

1.2. EVALUATIES VAN HET DECREET

1.2.1. Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningsdecreet

Artikel 395 van het Decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de werking van het Decreet drie jaar na de inwerkingtreding ervan dient te evalueren.

In het kader van deze decretale opdracht besteedde het Departement Omgeving een opdracht uit aan Idea Strategische & Economische Consulting, in samenwerking met Atelier Romain en Adhemar. De opdracht startte op 5 november 2020 en liep tot 7 juli 2021. Ze werd begeleid en opgevolgd door een dagelijks bestuur en door een bredere stuurgroep.[1] Om een goed beeld te krijgen van de werking van het decreet werd in een uitgebreid onderzoek gevoerd met een ruime bevraging van betrokken actoren (via enquête en interviews), zoals vergunningverlenende overheden, omgevingsadministraties, adviesverleners, bouwheren en exploitanten, architecten, milieuprofessionals, …

Dit evaluatieonderzoek had een drieledig doel:
- Een evaluatie van het doelbereik van de doelstellingen van het Decreet bij haar invoering en de bijhorende 5 krachtlijnen met integratie MER/OVR en een eerste doorkijk naar de effecten en impact;
- Een analyse van de sterke punten en verbeterpunten in de globale werking van het Decreet;
- Het formuleren van mogelijke aanbevelingen ter verbetering van de globale werking van het Decreet of om de vooropgestelde doelstellingen beter te kunnen bereiken.

Het eindrapport is beschikbaar op de website van het departement Omgeving (https://omgeving.vlaanderen.be/evaluatie-van-het-omgevingsvergunningendecreet).

1.2.2. Internationale benchmark van de omgevingsvergunningsprocedure op vlak van doorlooptijden en oplossingstechnieken

Het Departement Omgeving gunde op 23 september 2020 de opdracht voor het uitvoeren van de internationale benchmark studie aan het advocatenkantoor Deloitte Legal-*Lawyers*.

De studie had tot doel een zicht te krijgen op de termijnen, gehanteerd bij vergunningverlening in een aantal andere Europese lidstaten en de andere regio's (I), alsook op gehanteerde technieken om tot een oplossingsgerichte vergunningverlening te komen (II).

Hierbij werden de volgende regio's en landen onderzocht: Brussels Hoofdstedelijk Gewest (1), het Waals Gewest (2), Nederland (3); Frankrijk (4); Hessen als Duitse regio (5); Zweden (6); Italië (7); en Letland (8). Als referentiesituatie werd ook de Vlaamse regelgeving in kaart gebracht. De studie bestond uit een desk research enerzijds en een case study anderzijds.

De studie is beschikbaar op de website van het departement Omgeving (https://omgeving.vlaanderen.be/evaluatie-van-het-omgevingsvergunningendecreet).

[1] Departement Omgeving, Kabinet van Vlaams Minister van Omgeving, GOVC, VVP, Strategische adviesraden (SERV, MINA, SARO, SALV) en het dagelijks bestuur

1.2.3. Thema-audit omtrent de implementatie van het Decreet door gemeenten

Tussen juli 2020 en juli 2021 voerde Audit Vlaanderen een thema-audit Omgevingsvergunningen uit bij 15 lokale besturen. In deze thema-audit ging Audit Vlaanderen na of:

- in het omgevingsvergunningenproces de nodige beheersmaatregelen en controles aanwezig zijn om een aantal belangrijke risico's in te perken;
- de ondersteunende processen zodanig georganiseerd zijn dat zij het toekennen van een omgevingsvergunning adequaat ondersteunen.

Daarnaast peilde Audit Vlaanderen naar de stand van zaken van organisatiebeheersing in functie van de decretale verplichtingen (o.m. de aanwezigheid van een kader en een jaarlijkse rapportering over organisatiebeheersing). Ook de interbestuurlijke aspecten van de omgevingsvergunning werden verder onderzocht.

Het rapport is beschikbaar op de website van Audit Vlaanderen
(https://www.auditvlaanderen.be/globaal-rapport-thema-audit-omgevingsvergunningen).

1.2.4. Praktijkervaringen met het Decreet

In de loop van de voorbije drie jaar werden knelpunten en verbetermogelijkheden gesignaleerd door al wie met het Decreet en Uitvoeringsbesluit aan de slag ging: aanvragers, architecten, landmeters, milieucoördinatoren, gemeentelijke, provinciale en Vlaamse ambtenaren, ….

Dit kan gaan van interpretatiemoeilijkheden, tot ongerijmdheden en interne tegenspraak in de regelgeving. Sommige van deze zaken zijn te klein om in de voorgaande drie studies naar boven te komen. Andere zijn reeds opgelost via tussentijdse wijzigingen van de regelgeving. Maar een aantal punctuele verbeteringen kunnen nog worden doorgevoerd.

Ook op het vlak van dossiersamenstelling, normenboeken en ontvankelijkheids- en volledigheidsverklaring zijn er aanzienlijke verbeterpunten. Dit bleek ook uit de evaluatie van het Decreet.

2. ALGEMENE CONCLUSIES VAN DE EVALUATIE

Uit het **evaluatieonderzoek** blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen van het Decreet in belangrijke mate bereikt werden.

Zo beschouwen zowel bouwheren als exploitanten, studiebureaus en omgevingsprofessionals, adviesinstanties en vergunningverlenende overheden de **integratie van ruimte en milieu** in één vergunningsprocedure als één van de grootste vernieuwingen. Door de integratie wordt tijdswinst geboekt gezien de integratie leidt tot één procedure voor de verschillende aspecten van een project. De vervaltermijnen zorgen voor een vlottere beslissing over de aangevraagde projecten. Zo dragen ook vooroverleg, de administratieve lus en het wijzigingsverzoek bij aan een snellere realisatie.

Bovendien kan er door het flexibelere karakter van de procedure oplossingsgericht gewerkt worden. Vernieuwingen zoals de **administratieve lus en het wijzigingsverzoek** hebben niet per sé een versnellend effect voor de betrokken procedurefase gezien ze veelal gepaard gaan met een verlenging van de beslissingstermijn, maar versnellen wel het traject tot een uitvoerbare vergunning en realisatie. Het administratief beroep is een waardevolle procedurestap. Zowel aanvragers als overheden bevestigen het belang van het administratief beroep (beroep bij de deputatie of Vlaamse Regering).

Het Decreet heeft eveneens gezorgd voor eenvoudigere en transparantere procedures. t.o.v. de situatie voor de invoering van het Decreet, dit vooral door de digitalisering via het Omgevingsloket.

De integratie van de vergunningen heeft de transparantie algemeen gezien verhoogd voor de aanvrager en het betrokken publiek. De geïntegreerde vergunning zorgt er immers voor dat een aanvrager slechts één dossier moet indienen en dat maar één keer de procedure moet doorlopen worden. Het openbaar onderzoek verloopt nu samen voor milieu en stedenbouwkundige aspecten.

De integratie maakt dat het project integraal door één bevoegde overheid bekeken wordt binnen één procedure. Hierbij kunnen alle onderdelen (plannen, aanvraag en voorwaarden) beter op mekaar worden afgestemd en integratie van de aspecten in één beslissing leidt ook tot een meer integrale beoordeling en voorwaarden, een uitvoerbare vergunning en dus betere besluitvorming. De beslissing is allesomvattend en ook dit zorgt voor rechtszekerheid voor de aanvrager.

De oorspronkelijke uitgangspunten van het Decreet worden dus niet in vraag gesteld.

Uit het evaluatieonderzoek blijkt ook dat verschillende elementen binnen de werking van het Decreet het volledige doelbereik in de weg staan. De optimalisaties richten zich tot die elementen binnen de werking van het Decreet die het volledige doelbereik vandaag in de weg staan. Aanbevelingen richten zich naar

- **heldere regelgeving**, verduidelijking in de toepassing,
  (bv. toepassingsgebied melding, samenhangend project, verschillende procedures, vergunningverlenende overheid, …)
- **quickwins op vlak van procedures,**
  (bv schrappen overbodige adviezen, optimalisatie werking POVC/GOVC, …)
  (bv tijdswinsten bij het volledigheids- en ontvankelijkheidsonderzoek)
- een betere kennisdeling en **samenwerking** voor een betere besluitvorming.
- betere **digitale ondersteuning**.

Zo wordt o.m. voorgesteld om:

- de formele en informele overlegmodaliteiten vroeg in het traject te versterken;
- het onderzoek van de volledigheid en ontvankelijkheid van aanvragen te verduidelijken en te vereenvoudigen;
- de mogelijkheden tot oplossingsgericht werken nog te versterken;
- de mogelijkheid om verleende vergunningen bij te sturen uit te breiden (wijzigende vergunning);
- een modulaire procedure in te voeren, met integratie van evaluatie en bijstelling;
- de meldingsprocedure en de gevallen waarin een vergunning of melding inzake RO en milieu nodig is, te vereenvoudigen en stroomlijnen;
- de adviesverlening te herbekijken en
- de bevoegdheidsverdeling aan te passen.

Naast aanpassingen aan de regelgeving, werden ook nog aanbevelingen geformuleerd die een opvolging moeten kennen buiten regelgeving (zoals organisatorische, kennis en informatie, digitalisering, …). Hierbij kan gedacht worden aan webinars, dynamische handleidingen, **kennisnetwerken**, **richtlijnen**,… Een verdere uitbouw om het Omgevingsloket nog gebruiksvriendelijker te maken wordt aanbevolen.

Uit de **internationale benchmark** van de omgevingsvergunningsprocedure blijkt dat de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en milieu regio- en land gebonden is, met elk eigen klemtonen en uitdagingen. Wel blijkt dat Vlaanderen, binnen de onderzochte landen en regio's, een van de weinige regio's is die de combinatie van én de integratie van de twee vergunningsprocedures én de oplossingsgerichte technieken én de digitale aanpak heeft doorgetrokken in de regelgeving. Er zijn wel andere landen of regio's die een geïntegreerde vergunning kennen, of digitaal werken, of oplossingsgerichte technieken verwerken in de procedures, maar zelden komen deze allen tezamen voor. Verder wordt in deze studie getoetst naar de praktijkcijfers inzake beslissingstermijnen en doorlooptermijnen van de vergunningsprocedures in de verschillende regio's. Hieruit blijkt dat er weinig kwalitatieve data beschikbaar zijn omtrent de gemiddelde doorlooptermijnen, mede door het

verschil in procedures. Voor complexere dossiers scoort Vlaanderen goed, gezien de digitale, geïntegreerde procedure (ruimtelijke ordening, milieu en MER) en de methodiek van bestuurlijke lus en wijzigingsverzoeken. Uit de beschikbare praktijkcijfers in de bestudeerde landen en regio's blijkt wel dat juridische procedures gemiddeld een langere doorlooptermijn kennen dan administratieve procedures.

3. BIJSTURINGEN AAN DE REGELGEVING

Eén van de belangrijkste doelstellingen is het verder vereenvoudigen, verbeteren en versnellen van procedures. We garanderen hierbij rechtszekerheid, we verminderen administratieve lasten, we vereenvoudigen de regelgeving en we schrappen zinloze en overbodige regels.

De bijsturingen aan de regelgeving inzake de omgevingsvergunningsprocedure zullen steeds kaderen binnen deze beleidsdoelstelling. Volgende principes spelen bij de optimalisatie dan ook een belangrijke rol: sneller, beter en oplossingsgericht. De grootste winst kan geboekt worden door heldere, transparante en duidelijke regelgeving met oog op vereenvoudiging en juridische robuustheid.

3.1. PROCEDURE ALGEMEEN: MODULAIR EN GEÏNTEGREERD

We gaan van een strakke, rigide procedure (met uiterlijke beslistermijnen waardoor soms moeilijk kan bijgestuurd worden) naar meer flexibiliteit (op maat van de aanvrager) ifv oplossingsgerichte vergunningverlening, rechtszekerheid en vereenvoudiging.

3.1.1 Vereenvoudiging aantal vergunningsprocedures

Het decreet maakt op dit moment een strikt onderscheid tussen de gewone procedure en de vereenvoudigde procedure. Het onderscheid is niet altijd even duidelijk, wat leidt tot indiening in de foute procedure met vertraging tot gevolg. Een foutief gestarte procedure is ook in graad van beroep niet te remediëren.

- Daarom **vereenvoudigen we de vergunningsprocedures tot één reguliere basisprocedure** waarbij afhankelijk van het voorwerp van de aanvraag een openbaar onderzoek georganiseerd wordt. Het onderscheid tussen de gewone of vereenvoudigde procedure verdwijnt. Afhankelijk van het project en de bepalingen in het uitvoeringsbesluit wordt desgevallend een openbaar onderzoek georganiseerd (in eerste aanleg en/of in beroep). De huidige regeling voor dossiers waar een openbaar onderzoek vereist is, blijft het uitgangspunt.

Dit biedt een oplossing voor de huidige onmogelijkheid om van procedure te wijzigen in eenzelfde aanleg, dan wel in beroep. Nu is het niet mogelijk om tijdens een vereenvoudigde procedure een afwijkingsmogelijkheid in te roepen, of een wijziging door te voeren waarvoor een openbaar onderzoek georganiseerd moet worden. Hierbij is het van belang dat op een heldere en duidelijke manier wordt aangegeven wanneer wel of niet een openbaar onderzoek dient te worden georganiseerd, zodat hieromtrent geen nieuwe discussies of onduidelijkheden ontstaan.

Daarnaast zal één uniforme procedure bijdragen tot de transparantie.

Hierbij zal het decreet de nodige delegaties voorzien waarbij de Vlaamse Regering invulling geeft aan de gevallen waarin een openbaar onderzoek georganiseerd moet worden, de adviesinstanties aanduidt, …

3.1.2 Van cumulatieve, rigide procedures naar een modulaire geïntegreerde procedure.

In geval van evaluatie van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, moet nu eerst de evaluatieprocedure doorlopen worden, en vervolgens - voor zover er besloten wordt dat een bijstelling van de voorwaarden vereist is - de bijstellingsprocedure. Beide procedures kennen een vergelijkbaar verloop als een vergunningsaanvraag.

- We integreren beide procedures maximaal in de reguliere vergunningsprocedure.

Voorafgaand aan het indienen van een omgevingsvergunningsaanvraag moet in bepaalde situaties eerst een aparte procedure doorlopen worden, met eigen procedure (adviesronde, openbaar onderzoek e.d.). In tegenstelling tot de reguliere vergunningsprocedure waarbij een aantal toelatingen zijn geïntegreerd, bv. de beslissing van de gemeenteraad inzake gemeentewegen of een afwijking op de voorschriften (VCRO art. 4.4.1) dient bv. een aparte procedure doorlopen te worden – voorafgaand aan de indiening van het vergunningsdossier – voor een afwijking op VLAREM via ministerieel besluit, handelingen algemeen belang na projectvergadering of ontheffing van het verbod op te wijzigen vegetatie.

- Daarom **integreren we deze elementen als modules in de reguliere vergunningsprocedure**.

Meer in detail betekent dit:

Momenteel voorziet VLAREM in twee procedures om een afwijking van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden te bekomen. Voor bepaalde milieuvoorwaarden is dit een afwijkingsaanvraag die voorafgaand aan de vergunningsprocedure ingediend moet worden bij de minister. Pas wanneer er een toelating tot afwijking is, kan de bevoegde overheid de vergunning verlenen. Daarnaast kan de bevoegde overheid ook zelf een afwijking van die milieuvoorwaarden toestaan die deze afwijkingsmogelijkheid expliciet vermelden.[2] Deze mogelijkheid is de laatste jaren al verruimd.

- We veralgemenen de mogelijkheid voor de bevoegde overheid om een afwijking op de milieuvoorwaarden te verlenen. Er wordt onderzocht in welke gevallen de ministeriële afwijking kan vereenvoudigd worden. De specifieke afwijking van BBT-GEN voor GPBV-installaties en de afwijkingen in artikel 1.2.2.1 e.v. VLAREM blijven ook in de toekomst sowieso enkel mogelijk via ministeriële afwijking.
- Beide afwijkingen worden gescreend op onduidelijkheden en worden maximaal geïntegreerd in de reguliere vergunningsprocedure.

Voor handelingen van algemeen belang die niet opgelijst worden in artikel 3, §1 of §2 van het besluit "handelingen algemeen belang[3]) is een vergunning in afwijking van de voorschriften slechts mogelijk indien op een voorafgaande projectvergadering geoordeeld wordt dat de handelingen van een ruimtelijk beperkte impact zijn (artikel 3, §3). In de praktijk leidt dit problemen, bv. indien de vergunningverlenende overheid niet wenst in te gaan op het verzoek tot projectvergadering (omdat zij het project inhoudelijk niet positief gezind is). De conclusie van de projectvergadering – als niet aanvechtbare rechtshandeling – wordt achteraf in de procedure ook vaak gecontesteerd en kan leiden tot de vernietiging van de uiteindelijke vergunningsbeslissing wanneer het onvoldoende is gemotiveerd in het verslag. Tenslotte zijn procedurefouten niet ondenkbaar, wanneer een adviesinstantie niet werd uitgenodigd naar de projectvergadering of wanneer in graad van beroep vastgesteld wordt dat een projectvergadering vereist was (en deze niet heeft plaatsgevonden).

- Daarom wordt de voorafgaande projectvergadering vervangen door een 'module' binnen de vergunningsprocedure, waarbij – naar analogie met afwijking op VLAREM – de afwijking kan toegestaan worden. Een alternatieve piste is de integratie van deze regeling (art. 3, §3) in een uit te werken omgevingsbesluit (zie ook 3.11.3).

[2] De milieuvoorwaarden die worden ingeleid met "tenzij anders bepaald in de omgevingsvergunning"

[3] Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Naar analogie wordt onderzocht of en op welke manier ook andere afwijkingen (zoals bv. de afwijking op het ontbossingsverbod en de afwijking op verboden te wijzigen vegetatie) kunnen geïntegreerd worden in de modulaire procedure.

Noot: Als voor een bepaald deel van de procedure een afwijkende voorwaarde geldt (bv. beperking in tijd naar indiening, specifieke vervalregeling, …), blijft deze afzonderlijk opgenomen.

- In die modulaire procedure wordt gewerkt met een basisbehandelingstermijn, met **termijnverlengingen naar gelang extra modules vereist zijn om het oplossingsgericht werken binnen de procedure mogelijk te houden**. Elke module zal mogelijk zijn in eerste aanleg én in administratief beroep, Dit kan een termijnverlenging met zich meebrengen, doch zal in totaal leiden tot tijdswinst én meer duidelijkheid, zowel bij de aanvrager, de overheid als de burger.

We voorzien ook **extra mogelijkheden voor de aanvrager om zijn dossier bij te sturen ifv een vergunning** zonder een volledig nieuwe procedure te moeten starten (zie 3.2), door het mogelijk te maken om

- het dossier aan te vullen tijdens de procedure (nu is het niet steeds mogelijk om essentiële stukken toe te voegen en noopt dit tot nieuwe procedure); volgens rechtspraak is het bv. niet mogelijk om een MER-screeningsnota toe te voegen aan het dossier in graad van administratief beroep),
- meerdere wijzigingsverzoeken in te dienen (om tegemoet te komen aan adviezen of bezwaren) als aparte modules (+ termijnen, waarbij desgevallend een nieuw openbaar onderzoek kan worden georganiseerd) – zie 3.2.

Al deze aanpassingen kunnen bijdragen tot een oplossingsgerichte vergunningverlening, tijdswinst en vereenvoudiging door een flexibele, geïntegreerde vergunningsprocedure op maat van het project.

Het decreet blijft voorzien in een maximale beslissingstermijn voor de vergunningverlenende overheden. Als de aanvrager kiest om meerdere wijzigingsverzoeken in te dienen om wijzigingen aan het dossier aan te brengen, zullen de maximale beslistermijnen verlengd worden. Dit biedt wel meer mogelijkheden dan vandaag om te komen tot een vergunbaar project binnen éénzelfde procedure.

3.1.3 Omzettingsprocedure

Uit de evaluatie blijkt dat de omzettingsprocedure (art. 390 OVD) weinig toepassing kent (amper 50-tal dossiers per jaar), deels door het feit dat de exploitant – naast de hernieuwing – vaak ook een uitbreiding van de inrichting vraagt en/of bijkomende rubrieken, waardoor alsnog een gewone aanvraagprocedure vereist is. Bovendien blijkt dat 2/3 van de aanvragen tijdens de omzettingsprocedure worden stopgezet omdat niet aan de voorwaarden van art. 390 is voldaan gezien een (geactualiseerd) MER of passende beoordeling vereist is, een negatief advies is verstrekt n.a.v. de omzettingsprocedure en/of bezwaren worden ingediend. Bijgevolg volgt in al deze gevallen – na de stopzetting van de omzettingsprocedure – dus steeds een gewone vergunningsprocedure, wat tijdverlies en onnodige kosten voor aanvrager en overheden impliceert. De omzettingsprocedure, die bedoeld was om niet gecontesteerde vergunningen zonder veel administratieve last om te zetten naar omgevingsvergunningen van onbepaalde duur, mist dus haar doel.

Om die redenen onderzoeken we in kader van de aanpassing van het Decreet of en hoe een eenvoudige omzettingsprocedure geoptimaliseerd kan worden en geïntegreerd kan worden binnen de modulaire procedure.

3.2.WIJZIGINGSVERZOEKEN EN ADMINISTRATIEVE LUS

Het onderscheid tussen de administratieve lus en het wijzigingsverzoek en hun toepassingsgebied blijkt niet steeds helder, wat aanleiding geeft tot foute toepassing en juridische betwistingen. Het onderscheid zal verduidelijkt worden in het Decreet en/of de memorie.

De huidige procedure biedt ruimte voor (meerdere) wijzigingsverzoek(en) door de aanvrager, maar de beslissingstermijn wordt slechts éénmalig verlengd. Dit staat het oplossingsgericht werken in de weg, aangezien hierdoor in de praktijk vaak slechts 1 (essentiële) wijziging mogelijk is. Bovendien kan de beslissingstermijn in eerste aanleg niet verlengd worden op verzoek van de aanvrager (wel in beroep). Daarom voorzien we een modulaire procedure, waarbij meerdere wijzigingsverzoeken mogelijk zijn, telkenmale gekoppeld aan een termijnverlenging, waarbij desgevallend een bijkomend openbaar onderzoek wordt georganiseerd.

Beperkte termijnverlengingen zijn aanvaardbaar indien hiermee oplossingsgericht gewerkt kan worden (administratieve lus, wijzigingsverzoek, op verzoek van aanvrager). Een iets langere termijn die resulteert in een vergunning is beter dan korte termijnen, die aanleiding geven tot meer weigeringen of beroepen.

Tegelijk moeten we erover waken dat de werking van de vergunningverlenende overheid niet ontregeld wordt door een te grote toevloed van wijzigingsverzoeken door de aanvrager op gelijk welk moment. Daarom stroomlijnen we de procedure, waarbij wijzigingsverzoeken slechts mogelijk zijn:

- na een adviesronde en/of de afloop van het openbaar onderzoek,
- na het advies van een OVC.

In het licht van transparantie en werkbaarheid/dossieropvolging zullen wijzigingsverzoeken niet langer kunnen worden ingediend tijdens een lopend openbaar onderzoek. Dit zorgt ook voor duidelijkheid in kader van de advisering en het openbaar onderzoek. In situaties waarbij een negatief advies gegeven wordt, moet de mogelijkheid bestaan voor de aanvrager om in dialoog te treden met de adviesinstantie. Dit kan leiden tot een aangepast advies, voorafgaand aan de OVC.

Op die manier kunnen wijzigingsverzoeken in principe ook steeds aanvaard worden door de vergunningverlenende overheid (waar deze nu soms geweigerd worden), voor zover de behandelingstermijn dit toelaat. Wijzigingsverzoeken op voorstel van de aanvrager gaan daarom in principe steeds gepaard met een termijnverlenging.

- *De huidige gewone vergunningsprocedure (eerste aanleg) heeft een doorlooptijd van 105 (of 120) dagen, maar die kan eenmalig verlengd worden met 60 dagen owv administratieve lus of wijzigingsverzoek door aanvrager. Er is geen ruimte om twee wijzigingsverzoeken te organiseren binnen deze termijn.*
- *De nieuwe modulaire procedure gaat uit van een basistermijn van 60 dagen, verlengd tot 120 dagen in geval van openbaar onderzoek. De aanvrager kiest er zelf voor om 1 of meerdere wijzigingen aan het dossier aan te brengen, waardoor de maximale beslistermijnen telkenmale worden verlengd. Dit biedt mogelijkheden om binnen de lopende procedure toch tot een vergunbaar project te komen.*

De memorie van toelichting zal duiding geven wanneer een (nieuw) openbaar onderzoek nodig is na een **administratieve lus of een wijzigingsverzoek**. Dit hangt af van het te remediëren probleem of van de concrete aard van de wijziging. Wijzigingen aan het project (de plannen, aan te vragen rubrieken) zullen meestal aanleiding geven tot een nieuw openbaar onderzoek en adviesronde. Het bezorgen van bijkomende informatie, dat de rechten van derden of het milieu niet schaadt, lijkt meestal geen aanleiding te zijn voor nieuw openbaar onderzoek. In de regelgeving wordt ook verduidelijkt in welke mate al dan niet beperkte planaanpassingen kunnen worden doorgevoerd door de aanvrager, waarbij

al dan niet een nieuw openbaar onderzoek dient te worden georganiseerd of niet adviezen dienen te worden aangevraagd.

Het **oplossingsgericht handelen via mogelijkheden voor wijzigingsverzoeken en planwijzigingen** tijdens de lopende procedure is één van de basisprincipes van het Decreet. Uit de evaluaties blijkt dit ook één van de meest positieve zaken te zijn in onze procedure. De rechtspraak wijst echter op een aantal beperkingen in de huidige regelgeving. Zo is het onmogelijk om ontbrekende dossierstukken toe te voegen tijdens de beroepsprocedure, gezien het volledigheidsonderzoek enkel kan gebeuren door de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg.[4] De rechtspraak[5] wijst ook op het feit dat artikel 30 van het Decreet aangeeft dat planaanpassingen enkel kunnen op vraag van de aanvrager. De Raad van State gaat hiermee voorbij aan de bepaling in de VCRO (artikel 4.3.1) op basis waarvan de vergunningverlenende overheid ook beperkte planaanpassingen kan doorvoeren, bv. om het aangevraagde in overeenstemming te brengen met de voorschriften of de goede ruimtelijke ordening. Tenslotte neemt de Raad voor Vergunningsbetwistingen een zeer strenge houding aan wanneer zij stelt dat wijzigingsverzoeken die planaanpassingen inhouden enkel betrekking kunnen hebben op beperkte planaanpassingen.[6] We garanderen de mogelijkheid om **planaanpassingen door te voeren, zowel op vraag van de vergunningverlenende overheid als door de aanvrager.** Conform de regeling in het Decreet zal in bepaalde gevallen een nieuw openbaar onderzoek en adviesronde vereist zijn (zie hoger).

Decretaal nemen we de mogelijkheid op dat de vergunningverlenende overheid de bevoegdheid om te beslissen over het toepassen van de administratieve lus of het wijzigingsverzoek kan delegeren naar de bevoegde omgevingsambtenaar.

3.3. WIJZIGENDE VERGUNNING VOOR STEDENBOUWKUNDIGE HANDELINGEN

In de praktijk bestaat de kans dat vlak voor de aanvang van het project of tijdens de uitvoeringsfase kleine bijsturingen noodzakelijk zijn, waardoor de afgeleverde vergunning niet meer volledig beantwoordt aan de behoeften of opportuniteiten voor bijkomende optimalisaties biedt.

Op dit ogenblik kan dit enkel verholpen worden via een volledige nieuwe vergunningsaanvraag, waarbij het risico bestaat dat het ganse project opnieuw in vraag wordt gesteld aan de hand van (nieuwe) bezwaren en beroepsprocedures. Daarom werken we een procedure uit die (beperkte) wijzigingen toelaat aan een afgeleverde omgevingsvergunning (voor stedenbouwkundige handelingen) vóór of tijdens de uitvoering van deze vergunning, zonder dat de initieel verleende vergunning hierbij terug volledig ter discussie staat, de zogenaamde wijzigende omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen. Zo kan bij een groot infrastructuurproject het deeltje van het traject van een fietspad of de exacte dimensionering en ligging van ondergrondse leidingen of riolering aangepast worden, zonder dat de initiële vergunning terug in vraag gesteld en betwist kan worden.

Belangrijk hierbij is dat het voorwerp van de vergunning (beperkt) kan wijzigen zonder dat de 'moedervergunning' in het gedrang komt. Inspiratie kan gevonden worden bij de vergunning voor het veranderen van de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit en de regeling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze procedure zal ingepast worden in de modulaire procedure, maar een aantal aspecten (bv. koppeling van de vervalregeling aan de basisvergunning) zullen afzonderlijk

[4] Raad van State, nr. 252.538 dd. 23 december 2021.
[5] Raad van State, nr. 250.629 dd. 20 mei 2021.
[6] RvVb-A-1920-0830 dd. 12 mei 2020, RvVb-A-2021-0056 dd. 17 september 2020, RvVb-A-2021-0060 dd. 17 september 2020, RvVb-A-2021-0402 dd. 10 december 2020, RvVb-A-2021-0602 dd. 4 februari 2021, RvVb-A-2021-0909 dd. 22 april 2021. Zie ook TROS – 101 – 2021.

geregeld worden. Een robuuste regeling zal moeten rekening houden met de regeling inzake MER en passende beoordeling. We onderzoeken of een wijzigende vergunning een lopende beroepsprocedure bij de Raad kan stoppen.

3.4. BEVOEGDHEDEN

Vlaanderen neemt zijn rol als adviesinstantie en ondersteuning van lokale besturen, waar nodig, ten volle op. Tegelijk neemt Vlaanderen zijn verantwoordelijkheid op voor grotere projecten die best op Vlaams niveau beslist worden.

Het principe van gesloten lijsten voor een beperkt aantal categorieën van provinciale en gewestelijke projecten wordt behouden. Projecten die niet voorkomen op deze lijsten blijven in eerste aanleg de bevoegdheid van de gemeenten.

We onderzoeken de mogelijkheid van een **lijst van gemeentelijke projecten, waar géén administratieve beroepsmogelijkheid** meer zal openstaan tegen een afgeleverde vergunning. Het gaat bv. over kleinere handelingen die in overeenstemming zijn met de specifieke voorschriften. Op deze wijze verhogen we de autonomie van de lokale besturen én wordt er tijdswinst geboekt voor deze kleinere projecten omdat de administratieve beroepsprocedure wordt uitgesloten.

Op basis van praktijkervaringen worden er bijsturingen in de bevoegdheidsverdeling doorgevoerd zodat projecten aan **het juiste bevoegdheidsniveau** toegewezen worden.

- In een aantal gevallen wordt een verschuiving van de bevoegdheid naar een lager bestuursniveau voorzien. Hierbij wordt o.a. gedacht aan golfterreinen; het is logisch dat de planningsbevoegdheid van golfterreinen (omwille van de zeer grote oppervlakte) bij Vlaanderen ligt, maar dit impliceert niet dat de vergunningsbevoegdheid daar ook moet liggen.
- Meldingsplichtige projecten op het grondgebied van twee of meer gemeenten zullen door een hoger niveau behandeld worden.
- Alle vergunningsbeslissingen ten aanzien van grootschalige windturbines en windturbineprojecten worden bij Vlaanderen gelegd omwille van de eenvormigheid, cumulatieve effecten en vereiste expertise. Zo worden opeenvolgende beroepsprocedures vermeden.
- We onderzoeken op welk niveau bepaalde IIOA best worden beslist.
- Vergunningsaanvragen voor handelingen van algemeen belang die betrekking hebben op grotere infrastructuurprojecten worden maximaal opgenomen op de Vlaamse gesloten lijst. Zo worden opeenvolgende beroepsprocedures vermeden.
- De VLAREM-indelingslijsten worden herbekeken. We voeren een declassering door van een specifieke lijst van klasse 1 IIOA's naar klasse 2. Het is bv. niet logisch dat een groot wooncomplex op bovenlokaal niveau behandeld wordt omwille van het voorkomen van een gezamenlijke warmtepomp of airco.

Tegelijk zullen we bepalen dat projecten waarbij het zwaartepunt van de aanvraag bij één overheid ligt, integraal door die overheid behandeld worden. Dit vermijdt situaties waarbij projecten thans door de provincie of Vlaanderen moeten beslist worden door een 'kleine' toevoeging aan het dossier, terwijl de essentie op het lagere niveau ligt. **De regeling moet duidelijk en rechtszeker zijn**.

Elke aanpassing zal tegen het licht worden gehouden wat betreft de te verwachten verschuiving van werklast die ze met zich meebrengt.

3.5. VOOROVERLEG EN PROJECTVERGADERING

De initiatiefnemer kan, ter voorbereiding van zijn vergunningsaanvraag, de bevoegde overheid vragen een projectvergadering te organiseren. Bij zijn vraag dient hij een realistische projectstudie te voegen.

Het is belangrijk het **vooroverleg** voldoende flexibel en **informeel** te houden.

Voor de **projectvergadering** zoeken we naar een evenwicht tussen verplichting en facultatief karakter. We breiden de **toegang tot de projectvergadering** limitatief uit, met oog voor de nood aan flexibiliteit in overlegmodaliteiten, adviestermijnen en de beschikbare capaciteit binnen de vergunningverlenende overheid en adviesinstanties. Voor dossiers met een bepaalde omvang of als voor het project (of de verandering aan het project) het advies van de OVC vereist zou zijn in het kader van een vergunningsaanvraag, zal de overheid verplicht moeten ingaan op een verzoek tot projectvergadering. Dit zorgt ervoor dat adviesinstanties zo vroeg mogelijk in het proces hun opmerkingen moeten kenbaar maken. Dit moet ervoor zorgen dat de adviesinstanties later niet meer terugkomen op hun eerdere advies, uiteraard voor zover de projectinhoud niet fundamenteel is gewijzigd.

We geven de besturen decretaal de mogelijkheid om de beslissing over een verzoek tot projectvergadering te **delegeren naar de bevoegde omgevingsambtenaar**.

3.6. VOLLEDIGHEID- EN ONTVANKELIJKHEIDSONDERZOEK

Meer en meer zien we dat ingediende dossiers onvolledig verklaard worden tijdens de stap van volledigheids- en ontvankelijkheidsonderzoek (V&O). Het aantal dossiers dat bij eerste indiening onvolledig wordt aanzien, kan oplopen tot 17% (Vlaanderen) en 22% (provincie). Dit zorgt niet alleen voor discussies en tijdsverlies, maar ook dat het aantal dossiers per jaar met 20% toeneemt. Bijgevolg zijn belangrijke aanpassingen nodig, die niet allemaal regelgevend kunnen vertaald worden.

In antwoord op de vraag naar een **vereenvoudiging van de normenboeken**, zorgen we ervoor dat er slechts 3 normenboeken inzake stedenbouwkundige handelingen overblijven: infrastructuur, werken met architect en werken zonder architect. Deze combineren de huidige verschillende normenboeken en overzichtstabellen. Ze worden sterk vereenvoudigd en leesbaarder gemaakt. Opsplitsing van deelaspecten van een project over verschillende plannen, waardoor de samenhang tussen de verschillende onderdelen zoek raakt, wordt vermeden. Er zal ook nagegaan worden of het onderscheid in aanduiding van vrijgestelde handelingen of vergunningsplichtige handelingen op de diverse plannen kan vereenvoudigd worden.

Tegelijk maken we een **onderscheid naar essentiële gegevens in de aanvraag** (die aanleiding geven tot onvolledigheid) **en niet-essentiële gegevens** in de formulieren en normenboeken. Via **sensibilisering** worden bouwheren en architecten gewezen op het belang van een correcte en volledige aanvraag in het belang van een vlotte behandeling. Dit wijzigt niets aan de mogelijkheid voor overheden en adviesinstanties om op ieder moment van de procedure informatie te vragen die zij nodig hebben voor de beoordeling van de aanvragen, verzoeken, of het instellen van een ambtshalve initiatief. Belangrijk hierbij is dat de overheid hierbij eenmalig en heel duidelijk aangeeft welke informatie ontbreekt of waar een essentieel planelement ontbreekt of foutief is aangeduid.

Voortaan zullen **alle aanvragen digitaal** moeten worden ingediend, ook deze zonder architect. Het Omgevingsloket zal hierbij helpen bij het invullen van de aanvraag. Gemeenten ondersteunen aanvragers hierbij. Voor meldingen is deze verplichte digitale indiening reeds ingevoerd, zonder grote problemen. Het **Omgevingsloket** zal verder ontwikkeld worden om de aanvrager te helpen bij het opstellen van volledige dossiers, door bv. te werken met aanvinkvelden of invulvelden (zie 3.12.2).

We verankeren in het decreet de mogelijkheid om **gebreken in dossiersamenstelling te remediëren**, zowel in eerste aanleg als in graad van beroep. Recente rechtspraak maakt het immers moeilijk om via de administratieve lus of een wijzigingsverzoek dergelijke gebreken recht te zetten (bv. het ontbreken van een m.e.r.-screeningsnota of passende beoordeling). We voorzien daarom een interpretatief artikel omtrent de V&O (zie ook de beoogde aanpassingen hoger vermeld).

We verduidelijken de **verplichte gezamenlijke indiening** van meerdere vergunningsaspecten. Dit hangt samen met een inhoudelijke beoordeling van de vergunningsplichten (zie 3.11).

Voor bepaalde (grotere) projecten wijst de praktijk uit dat bepaalde vergunnings- of meldingsplichtige handelingen (VLAREM) pas tijdens het uitvoeringsproces naar boven komen en dus niet op voorhand konden ingeschat worden. We denken bv. aan **bemalingen** of **mobiele breekinstallaties** op de werf. Het gaat hier om tijdelijke, werfgebonden IIOA waarvoor alsnog een vergunning of melding vereist is vooraleer men het project kan starten. In bepaalde gevallen leidt dit tot timingproblemen omdat bouwheren of aannemers vaak te laat denken aan deze aanvraag. We onderzoeken - in overleg met de sector en betrokken beleidsdomeinen – op welke manier dergelijke tijdelijke, werfgebonden IIOA snel over de juiste vergunningen kunnen beschikken zonder vertragend op te treden voor de werfuitvoering.

3.7. ONDERZOEK VAN HET PROJECT

3.7.1 Adviesinstanties

De vergunningverlenende overheid neemt een beslissing over een vergunningsaanvraag, mede op grond van de uitgebrachte (gespecialiseerde) adviezen. Uit de evaluatie blijkt dat (Vlaamse) adviesinstanties soms geen advies leveren. Hiervoor zijn meerdere redenen denkbaar:
1° omdat die dossiers niet belangrijk genoeg worden geacht of zeer minimaal bijdragen aan de doelstellingen die Vlaanderen voorop stelt,
2° omdat een inhoudelijke screening uitwijst dat er geen opmerkingen zijn,
3° omdat er eigenlijk geen adviesvraag vereist is (facultatief).

Geen advies betekent evenwel niet altijd dat men het dossier niet heeft bekeken. Het kan zijn dat de adviesinstantie wel degelijk de aanvraag heeft onderzocht, maar besluit dat advisering geen meerwaarde betekent.

Het ontbreken van adviezen kan een impact hebben op een kwalitatieve vergunningverlening, waarbij de vergunningverlenende overheden soms belangrijke informatie van gespecialiseerde (Vlaamse) instanties ontbreken voor een correcte en robuuste beslissing. Tegelijk zorgt dit voor vertraging en problemen bij de OVC, waarbij toch de adviestermijn dient afgewacht te worden.

In specifieke dossiers kan een advies van een meer gespecialiseerde entiteit (van de Vlaamse overheid) toch een meerwaarde bieden. Dit kan het geval zijn waar Vlaanderen verantwoordelijk is voor de naleving van Europese verplichtingen. Een bijkomende advisering wordt steeds afgewogen ten opzichte van een verschuiving of opschaling van de beslissingsbevoegdheden (zie 3.4).

We houden de **lijst van adviesinstanties** tegen het licht en zorgen voor een aanpassing waar nodig. Wanneer adviezen inhoudelijk geen meerwaarde met zich meebrengen, worden ze afgebouwd. Waar adviezen belangrijk zijn, kunnen bijsturingen nodig zijn. Anderzijds bouwen we extra adviezen in voor projecten inzake mestverwerking (VLM) of projecten waar de Toegankelijkheidsverordening van toepassing is (Inter). Er wordt ook een oplossing gevonden voor de advisering vanuit de brandweerdiensten (aangezien dit geen gemeentelijke diensten meer zijn).

Belangrijk is ook dat de adviesinstanties zich in hun advies beperken tot de vraag of het project aanvaardbaar is vanuit hun beleidsdomein of expertise. Het advies houdt geen indeplaatstreding in

van de aanvrager, noch van de vergunningverlenende overheid. Een adviesinstantie moet zich beperken tot een advies in het specifieke domein waarom ze als adviesinstantie bestaan. Men moet dus niet de ganse aanvraag beoordelen op elk punt; dat is de taak van de vergunningverlenende overheid. Daarom zullen we in het decreet de **inhoud en draagwijdte van de adviezen verduidelijken**.

In situaties waarbij een negatief advies gegeven wordt, moet de mogelijkheid bestaan voor de aanvrager om in dialoog te treden met de adviesinstantie. Dit kan leiden tot een aangepast advies, voorafgaand aan de OVC.

In het geval dat alsnog **geen advies** wordt uitgebracht, kan dit niet gelijkgesteld worden met een gunstig advies. Het decreet wordt aangepast, zodat in die gevallen **aan de adviesplicht kan voorbijgegaan worden.** Dit betekent wel nog steeds dat de adviesinstantie geen beroep kan instellen.

Het vervangen van alle adviezen door één geïntegreerd Vlaams advies is niet werkbaar binnen de korte adviestermijnen zoals voorzien in de regelgeving. De OVC (zie 3.7.2) blijft zijn rol vervullen om eventuele tegenstrijdige adviezen uit te klaren.

3.7.2 Omgevingsvergunningscommissies

De meerwaarde en de rol van de omgevingsvergunningscommissie (OVC) wordt niet in vraag gesteld in de evaluatie. Alle actoren erkennen de meerwaarde van een OVC, maar wijzen op een aantal verbeterpunten (die niet allemaal decretaal moeten of kunnen geregeld worden). Zo wijst men op het belang van voldoende tijd voor toelichting van het project door de aanvrager (of beroeper) en het belang van de coördinerende en "compromiszoekende" opdracht van de OVC. De OVC dient conform het decreet een geïntegreerd advies uit te brengen, waarbij de OVC eventuele tegenstrijdige adviezen ten opzichte van elkaar afweegt. De werking van de OVC's wordt soms ondergraven in situaties waarbij de adviesinstanties nalaten een advies te formuleren en/of afwezig te blijven op de vergadering van de OVC.

Daarom **verminderen** we **het aantal dossiers die op een OVC** behandeld moeten worden, waardoor meer tijd vrij komt voor een grondige bespreking en advisering in die dossiers waar het geïntegreerde advies van de OVC een meerwaarde biedt. Het Decreet zal voorzien in een delegatie aan de Vlaamse Regering om de gevallen te bepalen waarin OVC advies verleent. De meerwaarde van de OVC bij projecten voor kleinhandelsactiviteiten van 20.000 m^2 is eerder gering en wordt geschrapt. Aanvragen met MER of mobiliteitsstudie worden blijvend voorgelegd aan de OVC, maar enkel als 5 of meer adviesinstanties betrokken zijn. Zo kan de OVC als coördinator van het advies een nuttige rol spelen.

We zorgen er ook voor dat een OVC rechtsgeldig kan samenkomen en adviseren in die gevallen waar bepaalde adviesinstanties alsnog afwezig blijven op de OVC.

Conform de aanbevelingen voorzien we de mogelijkheid om een **OVC ad hoc uit te breiden** met experten (zonder stemrecht) voor complexe dossiers, waarbij specifieke expertise vereist is.

3.8. VERGUNNING VAN ONBEPAALDE DUUR EN VERGUNNING NA PROEF

Het principe van een vergunning van onbepaalde duur is en blijft het uitgangspunt en vormt de hoeksteen van de omgevingsvergunningsprocedure. Op die manier kan meer rechtszekerheid geboden worden aan bedrijven én zorgen we voor lastverlaging door te vermijden dat om de zoveel jaar een hervergunning moet aangevraagd worden.

In het Decreet zijn meerdere instrumenten en procedures opgenomen om in te grijpen op de afgeleverde vergunning indien nodig. De komst van nieuwe BBT's kunnen aanleiding geven om een bedrijf te onderwerpen aan een evaluatie. Zo'n evaluatie kan tot gevolg hebben dat de milieuvoorwaarden worden aangepast. Als de problemen niet opgelost geraken via aanscherping van de milieuvoorwaarden voorziet het Decreet na elke periode van 20 jaar ook de mogelijkheid (art. 83 OVD) om in te grijpen op het voorwerp of de duur van de vergunning. Tot slot is er natuurlijk altijd het sluitstuk van handhaving: als een bedrijf zijn voorwaarden niet nakomt, kan steeds worden ingegrepen via de schorsings- en vernietigingsprocedure of bestuurlijke handhaving. Bijsturingen op dit vlak zijn op dit moment nog niet aan de orde.

In afwijking voorziet het Decreet (art. 68, 2de lid) thans een limitatieve lijst van gevallen waar een vergunning van bepaalde duur kan afgeleverd worden. Het is aangewezen deze limitatieve lijst heel beperkt aan te vullen met enkele bijkomende projecten (stortplaatsen, afvalverbranding, inrichting van terreinen ifv tijdelijk en omkeerbaar ruimtegebruik). Op die manier kunnen deze projecten toch (verder) vergund worden voor een beperkte periode, waar dit nu wettelijk onmogelijk is en derhalve tot weigering van de aanvraag leidt. Dit mag niet leiden tot willekeur zodat een decretale, limitatieve lijst essentieel is.

We passen de regelgeving aan zodat de overheid die de vergunning op proef in beroep heeft verleend zich ook over het verderzetten van de exploitatie uitspreekt. Nu is dit niet steeds het geval: wanneer de bevoegde overheid in beroep de vergunning op proef (eerste aanleg) integraal bevestigt, blijft de overheid van eerste aanleg bevoegd om zich over de proefperiode uit te spreken. Het is niet altijd duidelijk of de proefvergunning integraal werd bevestigd. Deze wijziging sluit ook beter aan bij de devolutieve werking van het beroep. We onderzoeken of tegen zo'n beslissing na proefperiode een administratief beroep, dan wel een beroep bij een rechtscollege aangewezen is. Tevens wordt verduidelijkt wanneer een vergunning op proef kan worden verleend.

3.9. SCHORSINGS- EN OPHEFFINGSPROCEDURE

De onduidelijkheden of het gebrek aan duidelijke regels m.b.t. de procedure tot de schorsing en opheffing van de vergunning voor exploitaties worden verduidelijkt. De procedure is immers niet duidelijk uitgeschreven (zie o.m onderscheid eerste aanleg/beroep). We onderzoeken of de afdeling Handhaving een grotere rol moet en kan krijgen in de procedure.

3.10. ANDERE

3.10.1 Bijstelling van de voorwaarden.

De kosten van publicatie in een dag- of weekblad voor het **openbaar onderzoek** zijn, in het geval van bijstelling van de milieuvoorwaarden, ten laste van degene die om een bijstelling verzoekt of hiertoe initiatief neemt. Dit is niet steeds wenselijk of haalbaar. We bekijken op welke manier de kosten hiervoor bij de juiste actor terechtkomen.

De **affiches** in de bijstellingsprocedure moeten worden aangeplakt door degene die om een bijstelling verzoekt of hiertoe initiatief neemt. Aanplakking door de verzoeker is echter een probleem wanneer de verzoeker een derde of een overheidsinstantie is die de terreinen van de aanvrager moet betreden om een affiche aan te brengen. Daarom zorgen we ervoor dat de aanplakking gebeurt door de gemeente of de verzoeker, als deze de vergunninghouder of exploitant van de oorspronkelijke vergunning is.

3.10.2 Beroepstermijn voor derden

De beroepstermijn voor het betrokken publiek vangt aan "de dag na de eerste dag van de aanplakking van de bestreden beslissing" (Decreet art. 54, 3°) of met andere woorden vanaf de vergunning op

terrein wordt bekend gemaakt. Decreet art. 54, 1° stelt echter dat de termijn ingaat "de dag na de datum van betekening". Dit leidt tot discussies ingeval een bezwaarindiener via het Omgevingsloket in kennis gesteld wordt van de beslissing. Dit kan leiden tot twee verschillende beroepsperiodes voor derden, afhankelijk van of men via het Omgevingsloket al dan niet in kennis is gesteld.

- We verduidelijken in het decreet dat de beroepstermijn voor derden steeds aanvangt "de dag na de eerste dag van de aanplakking" (uniformiteit).

3.10.3 Geactualiseerde vergunningssituatie

Het statuut van de geactualiseerde vergunningssituatie is van belang ingeval er een vergissing is begaan bij de actualisatie van eerder verleende vergunningen. Verder juridisch onderzoek is nodig om hiervoor een robuuste oplossing uit te werken.

3.10.4 Informatieplicht voor de exploitant

In VLAREM is voorzien dat de vergunningverlenende overheid en de toezichthouder informatie kunnen opvragen bij de exploitant van een vergunde inrichting. Dit kan nuttig zijn om de naleving van de vergunningsvoorwaarden op te volgen of in kader van een evaluatie. We voorzien in een verplichting om deze gegevens bij gemotiveerd verzoek binnen een bepaalde termijn over te maken aan de overheid.

3.10.5 Inzagerecht op het gemeentehuis

In de praktijk wordt vastgesteld dat sommige gemeenten inzage in dossierstukken weigeren en de burger vragen om zich te beroepen op de regelgeving inzake de toegang tot bestuursdocumenten (Bestuursdecreet, hoofdstuk 3) waardoor men 20 dagen de tijd heeft inzage (en afschrift) te voorzien. Men verwijst ook vaak naar de regelgeving inzake bescherming van het auteursrecht of de GDPR om inzage (en afschrift) van stukken in het aanvraagdossier of het vergunningsdossier te weigeren. Dit staat haaks op de principes van het verdrag van Aarhus en de bepalingen inzake het openbaar onderzoek in kader van het Decreet en DABM.

- We regelen daarom expliciet in het Decreet dat tijdens het openbaar onderzoek én na de beslissing alle stukken in het aanvraagdossier of vergunningsdossier onverwijld openbaar zijn en dat inzage niet kan geweigerd geworden of afhankelijk gemaakt worden van specifieke regels of retributies, die inzage en bijgevolg tijdig bezwaar of beroep de facto onmogelijk maken.

3.11. INHOUDELIJKE AANPASSINGEN - VERGUNNINGSPLICHTEN

In functie van het versnellen en vereenvoudigen van het vergunningenbeleid moet – naast het aanpassen en optimaliseren van de procedureregels (Decreet) – ook gekeken worden naar de inhoudelijke regelgeving inzake vergunningsplichten.

Tegelijk met de herwerking van de proceduregels, zoals opgenomen in deze conceptnota, zal ook gekeken worden om de inhoudelijke regelgeving aan te passen. Dit zal minstens gebeuren op volgende punten:

- de vergunningsplichten in de verschillende decreten,
- de *range* van vrijstellingen – meldingen – vergunningen (VCRO),
- de handelingen van algemeen belang.

3.11.1 Vergunningsplichten in de verschillende decreten

Het Decreet heeft geleid tot een geïntegreerde procedure voor projecten die onderworpen zijn aan de vergunnings- of meldingsplicht voor stedenbouwkundige handelingen, het verkavelen van gronden, de exploitatie van een IIOA, kleinhandelsactiviteiten en het wijzigen van de vegetatie. Die procedurele integratie heeft aan het licht gebracht dat er bepaalde "overlap" bestaat tussen deze vergunningsplichten. Er wordt onderzocht op welke manier deze overlap kan vermeden worden. Dit

kan leiden tot een wijziging en/of verschuiving van de vergunningsplichten tussen de VCRO, DABM, decreet integraal handelsvestigingsbeleid, bosdecreet en/of natuurdecreet.

De VLAREM-rubriekenlijst wordt grondig gescreend in het licht van de relevantie en de algemene principes en uitgangspunten van de bijsturing van de regelgeving.

3.11.2 Meldingsprocedure voor stedenbouwkundige handelingen

De gevallen waarin een vergunning of melding inzake stedenbouwkundige handelingen of inrichtingen nodig is, zijn vastgelegd in VCRO, vrijstellingsbesluit, meldingsbesluit en indelingslijst. Sinds de introductie van de melding voor stedenbouwkundige handelingen is de regelgeving meermaals gewijzigd. Zoals blijkt uit de evaluatie leidt dit tot enkele problemen, waarbij ca. 50% van de meldingen voor stedenbouwkundige handelingen onontvankelijk zijn of geweigerd worden gezien zij vergunningsplichtig zijn ingevolge gemeentelijke verordeningen, specifieke stedenbouwkundige voorschriften (waar niet kan van afgeweken worden) e.d. Hierdoor lijkt de melding als eenvoudig instrument thans zijn meerwaarde verloren te hebben.

Een grondige **herijking van het systeem vrijstelling – melding – vergunning** dringt zich dan ook op.
We vertrekken hierbij van volgende uitgangspunten:
- voor occasionele handelingen of gebruik (eenmalig, korte duurtijd) – vrijstelling,
- voor tijdelijke handelingen of functiewijzigingen (langere duurtijd) - meldingsplicht,
- voor permanente handelingen of functiewijzigingen - vergunningsplicht

Hierop kunnen correcties worden doorgevoerd op basis van bv.
- de ruimtelijke omvang/impact van tijdelijke of permanente handelingen;
- de ligging in kwetsbaar gebied of overstromingsgebied,
- het zone-eigen of zonevreemd karakter van de handeling,
- …

Samenvattend geeft dit volgend conceptueel beeld (verfijningen zijn mogelijk):

	Geringe omvang en impact	**Grote omvang of impact**
Occasioneel (korte duurtijd)	Vrijstelling	Vrijstelling
Tijdelijk (langere duurtijd)	Vrijstelling	Vergunning of melding
Permanent	Vrijstelling[7]	Vergunning

Dit biedt mogelijkheden om de **principes van omkeerbaar, tijdelijk en multifunctioneel ruimtegebruik** te **implementeren en kwalitatieve verdichting en verweving in bebouwde gebieden mogelijk te maken**. Noteer dat de invoering van de meldingsplicht voor zorgwonen zich reeds in dit systeem inschakelt (zorgwonen = tijdelijke functiewijziging voor langere duurtijd).

Dit zal een **verschuiving** met zich meebrengen van stedenbouwkundige handelingen, die thans via meldingsplicht geregeld worden, richting vrijstelling of richting vergunningsplicht. Als principe wordt wel aangeven dat de stedenbouwkundige vergunningplicht kan worden ingevoerd voor handelingen met ruimtelijke impact waarvoor sturing nodig is in functie van ruimtelijke kwaliteit. Concrete of technische knelpunten bij meldingen en vrijstellingen worden dan uiteraard ook meegenomen.

Aangezien dit een omvangrijk project is, wordt dit in een **afzonderlijk traject** opgenomen waarbij uitvoerig overleg zal gepleegd worden met alle stakeholders, oa de lokale besturen.

Deze herwerking van vrijstelling en melding **kan leiden tot wijzigingen van de meldingsprocedure**, zoals bv. de termijnen. Een wijziging in de procedure zal pas doorgevoerd worden na aanpassing van de lijsten van vrijgestelde resp. meldingsplichtige handelingen. Afhankelijk van de verdere uitwerking

[7] Hierbij moet de nodige aandacht gaan naar implicaties voor EPB-eisen en de medewerking van architect.

van bovenvermelde driedeling moet mogelijks het decretaal kader van de VCRO voor het vrijstellings- en meldingsbesluit worden aangepast.

Voor de duidelijkheid en uniformiteit is het essentieel dat **enkel de Vlaamse Regering bepaalt of en welke handelingen vrijgesteld of meldingsplichtig zijn** (uitvoering van VCRO art. 4.2.2 §1 en 4.2.3). De huidige situatie, waarbij een lokaal bestuur via een verordening bijkomende meldings- of vergunningsplichten kan invoeren, leidt tot een diffuus systeem dat moeilijk uit te leggen valt en tot inbreuken leidt. Daarom zal de mogelijkheid voor lokale besturen tot opmaak van verordeningen om bijkomende meldings- of vergunningsplichten (VCRO art. 4.2.5) geschrapt worden; bestaande zullen van rechtswege worden opgeheven.

Bijkomend wordt onderzocht of we een generieke bepaling kunnen opnemen om een vrijstelling (of melding) te voorzien voor civiele **noodsituaties**.

3.11.3 Handelingen van algemeen belang

In uitvoering van de VCRO artikel 4.1.1, 5°, kan de Vlaamse Regering handeling van algemeen belang (HAB) aanduiden. Het gaat om "*handelingen die betrekking hebben op openbare infrastructuur of openbare wegen, nutsvoorzieningen en infrastructuur ten behoeve of ten bate van de uitoefening van een openbare dienst*". Deze HAB zijn limitatief opgesomd in artikel 2 van het BVR van 5 mei 2000. HAB werden ingevoerd om mogelijkheden te bieden voor projecten van algemeen belang (bv. fietspaden, wegen en infrastructuur, werken aan waterlopen, overstromingsbekkens, publieke infrastructuur en gebouwen, …) in afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften.

Voor HAB is het mogelijk om – in uitvoering van de VCRO artikel 4.4.7, §1 – een zgn. "anticipatieve vergunning" te verkrijgen na afloop van het openbaar onderzoek van een RUP. Men hoeft voor dergelijke grote HAB dus niet te wachten tot het volledige planproces is doorlopen en het RUP definitief vastgesteld is.

Voor "HAB met ruimtelijk beperkte impact" kan – in uitvoering van de VCRO artikel 4.4.7, §2 – in bepaalde gevallen ook een vergunning verkregen worden in afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften, zonder dat de opmaak van een RUP noodzakelijk is. Deze handelingen worden limitatief opgesomd in artikel3, §§1 en 2 van het BVR van 5 mei 2000.

- HAB die niet expliciet zijn opgesomd, kunnen – hoewel ze duidelijk als aanhorigheden bij de infrastructuur van algemeen belang horen – volgens de RvVB echter niet op deze manier vergund worden. Dit is o.a. het gevolg van een oplijsting met concrete voorbeelden in de definitie, die door de RvVB als exhaustief worden beschouwd.

- Er stellen zich verder weinig problemen met de toepassing van deze regeling voor "HAB met ruimtelijk beperkte impact" die letterlijk omschreven worden in artikel 3, §1, omdat het BVR deze werken duidelijk afgelijnd heeft.

- Toepassing van artikel 3, §2, vereist evenwel een motivatie van de aanvrager waarom die HAB een beperkte impact hebben. Indien de HAB gelegen zijn in een ruimtelijk kwetsbaar gebied moet de aanvrager tevens aantonen dat de handelingen geen significante impact hebben op het ruimtelijk kwetsbaar gebied. Een gebrekkige motivering van de aanvrager (en de vergunningverlenende overheid) kan leiden tot vernietiging van de vergunning bij de RvVB.

- Nog grotere problemen stellen zich met toepassing van artikel 3, §3 van het BVR. Deze paragraaf laat toe om ook andere HAB als "ruimtelijk beperkte impact" te omschrijven moo toepassing van de afwijkingsregeling. Hiervoor dient een voorafgaande projectvergadering georganiseerd te worden, waarbij alle adviesinstanties en de vergunningverlenende overheid een projectvoorstel als "HAB met ruimtelijk beperkte impact" omschrijven. Dit dient omstandig gemotiveerd te worden. In de praktijk bestaan met deze regeling heel wat problemen die leiden tot vernietiging

bij de RvVB. Zo zijn er situaties gekend waarbij het verslag van de projectvergadering onvoldoende gemotiveerd werd, of waarbij bepaalde adviesinstanties niet waren uitgenodigd. Bijkomend oordeelt de RvVB dat artikel 3, §3, niet kan toegepast worden als er zgn. plan-alternatieven bestaan. De robuustheid van artikel 3, §3, kan dan ook ernstig in twijfel getrokken worden.

Om ervoor te zorgen dat projecten voor handelingen van algemeen belang (HAB) sneller kunnen gerealiseerd worden, met minder kans op juridische procedures, zullen verschillende pistes onderzocht en regelgevend uitgewerkt worden om aan bovenstaande problemen tegemoet te komen. Ook de uitwerking van een instrument "omgevingsbesluit", zoals opgenomen in de Beleidsnota Omgeving, behoort tot de mogelijkheden.

3.12. FLANKERENDE MAATREGELEN

3.12.1 Communicatie en opleiding

Er zal tijdig ingezet worden op **communicatie** over (toekomstige) wijzigingen aan regelgeving, maar ook naar verduidelijkingen wat huidige regelgeving betreft. Kennisdeling van het departement met andere overheden is essentieel. Hierbij kan gedacht worden aan webinars, dynamische handleidingen, kennisnetwerken, richtlijnen, De verschillende stakeholders zullen elk op een gepaste wijze betrokken worden.

Waar mogelijk zal tijdens het betrekken van stakeholders ook betracht worden conflicterende sectorale regelgeving beter af te stemmen. Hiertoe zal het departement Omgeving de nodige initiatieven nemen.

Tot slot worden vergunningverlenende overheden gesensibiliseerd en geïnformeerd over het doel en de toepassing van de verschillende procedurestappen (o.a. het V&O-onderzoek, gevallen waarin een openbaar onderzoek georganiseerd moet worden,...). Vlaanderen zal lokale besturen en ambtenaren (pro-)actief begeleiden.

3.12.2 Digitaal loket

Het Omgevingsloket dient de aanvrager zoveel mogelijk te helpen bij het opstellen van volledige aanvragen en de overheid te ondersteunen bij het volledigheidsonderzoek. Dit kan door zoveel mogelijk met machineleesbare invulvelden te werken en door te zorgen dat je slechts naar een volgend tabblad kan als alle noodzakelijke informatie is ingevuld.

We blijven ook verder werken aan de koppeling van het Omgevingsloket met andere toepassingen (kadaster, BIM, ...). Er wordt onderzocht, rekening houdende met het verdrag van Arrhus en het standstill principe, in hoeverre de bekendmaking van openbaar onderzoek en/of vergunningen via digitale weg kan verlopen.

Ook wordt de inzage van dossiers tijdens openbaar onderzoek en beroepsperiode maximaal uitgebouwd.

De technische implicaties van de voorgestelde aanpassingen (bv. verplicht digitaal indienen, V&O, modulaire procedure, ...) op het Omgevingsloket zullen onderzocht worden.

4. VERDER TRAJECT

Op basis van de elementen in deze nota zal de regelgeving (Decreet en uitvoeringsbesluiten) worden aangepast. Dit kan gefaseerd verlopen, waarbij technische aanpassingen aan de uitvoeringsbesluiten (bv. inzake bevoegdheidsverdeling, handelingen algemeen belang) sneller kunnen geïmplementeerd worden. Dit gebeurt in overleg met de betrokken beleidsdomeinen, de provincies en de gemeenten.

Het is hierbij van belang hetzelfde niveau van bescherming van mens en milieu te waarborgen en de wijzigingen aan het standstill-beginsel te toetsen.

Alle initiatieven en wijzigingen zullen tegen het licht worden gehouden wat betreft de te verwachten verschuiving van werklast die ze met zich meebrengen.

Tegelijkertijd zullen ook de technische implicaties op het Omgevingsloket onderzocht worden.

Tijdens de regelgevende processen zal een communicatieplan en opleidingstraject worden opgemaakt, en aandacht besteed aan de nodige flankerende maatregelen.

5. FINANCIËLE IMPACT

Deze nota houdt geen financieel of budgettair engagement in vanwege het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap.

6. AKTENAME DOOR DE VLAAMSE REGERING

De Vlaamse Regering neemt akte van:

- de conceptnota en de erin vervatte principes.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal DEMIR