



ADVIES
VAN 22 FEBRUARI 2012
OVER DE CONCEPTNOTA TOT INVOERING
VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING

INHOUD

I.	INLEIDING	2
II.	ADVIES	3
	A. Globale beoordeling	3
	B. Garanties voor volwaardige inspraak en informatiedoorstroming.....	3
	C. Garanties voor een integrale en geïntegreerde benadering	4
	D. Garanties voor een duidelijke bevoegdheidsverdeling.....	4
	E. Garanties voor hoge rechtszekerheid	5
	F. Garanties voor vereenvoudiging en versnelling	6

I. INLEIDING

1. De Vlaamse Regering heeft op 23 december 2011 haar goedkeuring gehecht aan de conceptnota over de invoering van de omgevingsvergunning. SARO ontving op 6 januari 2012 hieromtrent een adviesvraag van minister Philippe Muyters. Het advies wordt gevraagd tegen uiterlijk 29 februari 2012. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van 22 februari 2012 komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn.
2. De omgevingsvergunning zal zowel de bestaande stedenbouwkundige vergunning als de milieuvergunning vervangen. Volgens de conceptnota (pag. 3) is de omgevingsvergunning een middel om tot een efficiëntere vergunningverlening te komen. Dit kadert binnen de visie inzake versnellen van investeringsprojecten waarmee wordt ingegaan op de vraag van de bedrijfsweld om vergunningsprocedures sneller, meer geïntegreerd en probleemoplossend te laten verlopen.
3. Tegelijk met de conceptnota over de invoering van de omgevingsvergunning stemde de Vlaamse Regering op 23 december 2011 ook in met de conceptnota over de permanente milieuvergunning. De SARO werd over deze conceptnota niet om advies gevraagd. De raad betreurt dit en wijst op de samenhang tussen beide nota's. Voorliggend advies gaat dan ook enkel in op de conceptnota over de invoering van de omgevingsvergunning.
4. SARO vindt het positief dat ter voorbereiding van het decreet inzake de omgevingsvergunning gewerkt wordt met een conceptnota. Op die manier kunnen de strategische adviesraden zich zeer vroeg in het proces uitspreken over de strategische hoofdlijnen van de invoering van de omgevingsvergunning. SARO gaat er van uit dat de raad ook nog om advies zal worden gevraagd over het kaderdecreet omgevingsvergunning.

II. ADVIES

A. Globale beoordeling

5. Het Vlaams regeerakkoord en de beleidsnota ruimtelijke ordening 2009-2014 zetten uitvoerig in op versnelling en vereenvoudiging.¹ Aandachtspunten zijn onder meer de nood aan efficiëntere instrumenten, de versnelde realisatie van projecten, de interne afstemming en optimalisatie van de wetgeving ruimtelijke ordening en de afstemming met de wetgeving van andere beleidsdomeinen. SARO heeft deze nood aan verdere vereenvoudiging steeds ondersteund en verwijst naar zijn advies van 26 mei 2010 over de vereenvoudigingsagenda ruimtelijke ordening.² De raad erkent dat er momenteel heel wat knelpunten zijn inzake de afstemming tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning. Deze knelpunten worden terecht gededd in de conceptnota. De raad erkent aldus de meerwaarde van de samensmelting van de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning tot de omgevingsvergunning. Integratie van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning betekent echter niet vanzelfsprekend winst aan efficiëntie en snelheid. De conceptnota geeft momenteel onvoldoende duidelijkheid hoe de vooropgestelde doelstellingen m.b.t. kwalitatieve en snelle besluitvorming en kwalitatieve vergunningsprocedure gegarandeerd zullen worden. De raad vraagt dat er bij de verdere uitwerking van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning voldoende garanties komen voor:
- inspraak en informatiedoorstroming,
 - geïntegreerde adviesverlening,
 - duidelijke bevoegdheidsverdeling,
 - en versnelling en vereenvoudiging van procedures.

B. Garanties voor volwaardige inspraak en informatiedoorstroming

6. De raad vraagt dat bij het uitwerken van de procedure voor de omgevingsvergunning voldoende wordt ingezet op inspraak en informatie (voor alle relevante actoren). De conceptnota vermeldt dat er meer aandacht zal gaan naar het voortraject en naar participatie (publiek en adviesinstanties) in een zo vroeg mogelijke fase. Hierbij zal het zoeken naar een zo breed mogelijke participatie van het publiek centraal staan. De conceptnota blijft echter verder zeer vaag over de concrete invulling hiervan. Het verhaal van participatie wordt niet uitgewerkt doorheen de conceptnota.

Een aantal vernieuwingen (o.a. één procedure, declassering) zullen impact hebben op de mate van inspraak. Dit wordt in de conceptnota onvoldoende toegelicht. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe het voortraject in het kader van een omgevingsvergunning vorm gaat krijgen. Het is onduidelijk wat onder 'voortraject' verstaan wordt: accent op participatie of op administratieve procedure. Het is onduidelijk wat de relatie is tussen het voortraject en het formeel openbaar onderzoek. De raad benadrukt dat een formeel openbaar onderzoek essentieel blijft.

De raad verwijst verder naar de aanbevelingen van de commissies Berx en Sauwens. Deze commissies pleiten er onder meer voor om in een zo vroeg mogelijke fase een maatschappelijk draagvlak te zoeken voor de realisatie van het project. Dit kan bijvoorbeeld in het kader van een informeel traject voorafgaand aan de eigenlijke vergunningsprocedure. Het idee is dat een forse investering in het voortraject zich terugverdient door een vergroot draagvlak en door minder

¹ Beleidsnota ruimtelijke ordening 2009-2014. Vlaams Parlement. Stuk 198 (2009-2010) – nr. 1.

² SARO 2010|09. Advies van 26 mei 2010 over de vereenvoudigingsagenda ruimtelijke ordening. www.sarovlaanderen.be

bezwaren- en beroepsprocedures bij latere besluiten. SARO verwijst hieromtrent naar de geplande invoering van de routeplanner (kaderdecreet drietrapsraket) en dringt er op aan dat snel werk wordt gemaakt van dit kaderdecreet. SARO gaat er van uit dat dit kaderdecreet voor advies zal voorgelegd worden aan de raad.

De raad dringt er op aan dat het informeel voortraject zeker een piste blijft, bijgestuurd na evaluatie van de bestaande instrumenten zoals de projectvergadering. Dit voortraject mag echter niet geformaliseerd worden, dit om te vermijden dat de tijdswinst bij een gezamenlijke procedure gehypothekeerd wordt.

7. SARO stelt vast dat de nota geen evaluatie maakt van reeds ingevoerde instrumenten of procedures tot optimalisatie van processen die in de praktijk (nagenoeg) niet werken of sterk vertragend werken en die in de voorliggende nota als efficiëntiewinsten naar voor worden geschoven. Voorbeelden hiervan zijn het uniek loket, de projectvergaderingen, de Raad voor vergunningsbetwistingen (Vlaams bestuursrechtcollege).

C. Garanties voor een integrale en geïntegreerde benadering

8. De raad wijst op de ambitieuze doelstelling van het omgevingsvergunningsdecreet. Dit decreet zal immers opgevat worden als een 'aanbouwdecreet' waarbij op termijn nog tal van andere 'vergunningen' zullen ingepast worden. Met de conceptnota omgevingsvergunning (en met het latere omgevingsvergunningsdecreet) wordt dus een belangrijke nieuwe ruggengraat gecreëerd. De raad merkt op dat de doelstellingen die beoogd worden uitsluitend vanuit het oogpunt van de initiatiefnemer en de overheid worden bekeken. Er worden in de conceptnota geen doelstellingen of randvoorwaarden geformuleerd vanuit het standpunt van andere doelgroepen zoals burgers, omwonenden en werknemers.
9. De raad wijst tevens op het belang van een geïntegreerde en globale benadering. De raad dringt er op aan dat duidelijk gefocust wordt op een geïntegreerd advies waarbij consensus wordt nagestreefd, en niet louter op het samenbrengen van de verschillende adviezen. Wanneer geen consensus kan worden bereikt, moet het mogelijk zijn om een minderheidsstandpunt op te nemen in het geïntegreerd advies. Anders bestaat immers het gevaar dat het minderheidsstandpunt een consensus onmogelijk maakt waardoor dit minderheidsstandpunt in feiten een bindend karakter krijgt. Wanneer geen consensus kan worden bereikt, moet de vergunningverlenende overheid de afweging maken. De raad wijst er op dat het uitwerken van een geïntegreerd advies in de meeste gevallen uitvoerig overleg zal impliceren. Een geïntegreerd advies is cruciaal wil men er in slagen om de vergunningsprocedures ook effectief te optimaliseren en kwalitatief te verbeteren.

Belangrijk is bovendien dat de omgevingsvergunningscommissie een integrale afweging maakt van de verschillende aspecten. De raad meent dat hiertoe momenteel niet voldoende garanties zijn ingebouwd in de conceptnota. Zoals reeds gesteld, is in de conceptnota vaak sprake van een 'syntheseadvies' eerder dan van een 'geïntegreerd advies'. Bovendien wordt voor een aantal aanvragen op lokaal niveau (nl. niet complexe dossiers en dossiers waarvoor de gemeente geen aanvrager is) nog uitgegaan van een advies van alle verplichte adviesinstanties. Ten slotte merkt de raad op dat bij het streven naar een geïntegreerd advies het belangrijk is dat de overheid er alles aan doet om een consistente regelgeving uit te werken.

D. Garanties voor een duidelijke bevoegdheidsverdeling

10. De omgevingsvergunning legt de vergunningsbeslissing bij één bevoegde overheid. In principe is

dat de gemeente tenzij voor 'grotere' projecten. De provincie is de bevoegde vergunningverlenende instantie voor klasse 1 bedrijven. De Vlaamse Regering zal bevoegd zijn voor projecten die opgenomen zullen worden in een gesloten lijst. De raad erkent de meerwaarde van eenheid van beslissing: de initiatiefnemer hoeft niet langer te schipperen tussen twee bevoegde bestuursniveaus, met (eventueel) tegenstrijdige doelstellingen.

11. De conceptnota legt in principe dus meer bevoegdheid bij de gemeentelijke overheden. Echter op diverse elementen wordt dit dan weer teruggeschroefd. De raad stelt bijvoorbeeld vast dat de lokale omgevingsvergunningscommissies bestaan uit gewestelijke overheidsinstanties en slechts één vertegenwoordiger van de gemeentelijke administratie telt.
12. Omdat de gemeenten in principe de beslissingsbevoegdheid zullen krijgen voor de omgevingsvergunning³, gaat de conceptnota uit van een omvangrijke declassering van de inrichtingen van klasse 1 naar klasse 2. De conceptnota (pag. 10) stelt dat volgens een inschatting van de bevoegde administraties de klasse 1 inrichtingen beperkt zouden worden tot 5.000 bedrijven (tegenover - naar schatting - 25.000 momenteel). Dit betekent dat meer dan 20.000 inrichtingen extra door de gemeenten zullen vergund moeten worden.

De raad benadrukt dat bij de verdere uitwerking van de conceptnota voldoende aandacht gaat naar de vooropgestelde declassering. De conceptnota toont onvoldoende aan wat de meerwaarde is van de vooropgestelde declassering. De raad wijst er op dat de koppeling tussen introductie van de omgevingsvergunning en declassering niet noodzakelijk is. Een eventuele declassering moet effectief leiden tot een meer kwalitatieve en snellere besluitvorming. De focus van de discussie moet liggen op kwaliteit en op de inzet van (financiële) middelen. Een dergelijke declassering kan slechts doorgaan na een grondige kwalitatieve en kwantitatieve analyse, zoals de conceptnota zelf aangeeft. Een dergelijke analyse moet ook best gebeuren in samenspraak met de sectoren en actoren. Bovendien moet er duidelijkheid en transparantie zijn over de kwalitatieve criteria die gehanteerd worden.

13. De conceptnota gaat voor de gemeenten uit van een ontvoogde situatie. Het is de intentie dat tegen 2015 alle gemeenten ontvoogd zullen zijn. Verwijzend naar de beleidsbrief ruimtelijke ordening zullen op korte termijn concrete acties worden opgemaakt voor het stimuleren van de ontvoogding van niet ontvoogde gemeenten. De raad vindt dit positief maar meent niettemin dat nogal vlot uitgegaan wordt dat deze 'gedwongen' ontvoogding in 2015 ook effectief uitgevoerd en operationeel zal zijn.

De conceptnota gaat er verder van uit dat voor een groot deel van de 2B-klasse inrichtingen, de gewestelijke milieuadministraties geen advies meer zullen geven waardoor het toezicht van de gewestelijke milieuoverheid over deze dossiers grotendeels verdwijnt. De raad wijst er op dat dit systeem kan zorgen voor onduidelijkheid voor de bedrijven en voor ongelijke behandeling van gelijksoortige bedrijven.

E. Garanties voor hoge rechtszekerheid

14. Inzake handhaving stelt de conceptnota dat het huidig handhavingssysteem in principe verder kan functioneren. Hier wordt dus niet geopteerd voor integratie. De conceptnota stelt enkel dat op termijn *'verdere synergieën ontwikkeld worden zodat een efficiënt handhavingssysteem ontstaat met een gecoördineerde, minstens op elkaar afgestemde aanpak van het handhavingbeleid en van de inspecties op het terrein'*.

De raad vindt de invulling die in de conceptnota gegeven wordt aan handhaving ruimschoots

³ Met enkele uitzonderingen zoals hierboven aangehaald.

onvoldoende. De conceptnota gaat totaal voorbij aan de huidige knelpunten inzake handhaving van milieu en ruimtelijke ordening. De raad wijst op de noodzaak van een volwaardig en efficiënt handhavingsbeleid. Het is in die zin te betreuren dat bij de invoering van een omgevingsvergunning niet uitgegaan wordt van een geïntegreerde handhaving. De raad wijst op de noodzaak van een handhavingsplan 'omgevingsvergunning'. Hierbij dient maximaal aandacht te gaan naar proactieve maatregelen.

15. De conceptnota vermeldt dat tegen alle in laatste administratieve aanleg genomen beslissingen een jurisdictioneel beroep open staat bij het op te richten Vlaams Bestuursrechtcollege. In afwachting van de oprichting van dit college wordt een overgangsmaatregel voorzien. Deze overgangsmaatregel wordt in de conceptnota niet verder uitgewerkt.

De raad oordeelt dat hierbij voorbij gegaan wordt aan de huidige knelpunten. Het Vlaams regeerakkoord heeft niet voorzien in de opstart van een Vlaams bestuursrechtcollege. Indien in de overgangperiode zou geopteerd worden om de Raad voor vergunningsbetwistingen deze rol te laten opnemen, wijst de raad op de huidige achterstand bij deze raad en de huidige trage werking van deze raad. Indien in de toekomst voor de omgevingsvergunning ook beroepen bij de Raad voor vergunningsbetwistingen mogelijk zijn, betekent dit dat de bevoegdheid van deze raad sterk zal toenemen (nl. ook over milieu). Gezien de huidige trage werking van de Raad voor vergunningsbetwistingen is dit geen goede zaak. Dit kan enkel als er duidelijke garanties zijn dat de Raad voor vergunningsbetwistingen in de toekomst veel sneller en vlotter zal werken.

F. Garanties voor vereenvoudiging en versnelling

16. Een belangrijk uitgangspunt van de conceptnota is het sneller laten verlopen van het vergunningsproces. De conceptnota bevat in die zin tal van interessante voorstellen. Positief is bijvoorbeeld dat voorzien wordt in een bestuurlijke lus op administratief niveau om mogelijke procedurefouten te herstellen. De raad merkt hierbij wel op dat de rechten van derden moet worden gewaarborgd. De conceptnota geeft geen enkele duiding in hoeverre ook effectief tijdswinst gerealiseerd wordt. Het is onduidelijk welke termijnen men beoogt met het nieuwe systeem. De conceptnota houdt het bij 'redelijke termijnen' en blijft aldus zeer vaag. Sommige elementen uit de conceptnota zouden mogelijks kunnen leiden tot vertraging. Dit geldt bijvoorbeeld voor wat betreft de motivering van de ontvankelijkheidsverklaring. Bovendien worden in de conceptnota 'vervaltermijnen' en 'termijnen van orde' door elkaar gebruikt. Uit de conceptnota kan aldus niet afgeleid worden of de procedures nu effectief sneller zullen verlopen. De raad stelt voor om de gevolgen van de conceptnota duidelijk in kaart te brengen en op te lijsten. Daaruit moet onder meer blijken of er een evenwicht is tussen het versnellen van procedures en de waarborgen voor rechtszekerheid (o.a. gevolgen inzake schorsend karakter).

17. Naast 'versnelling' beoogt de conceptnota ook een verdere vereenvoudiging van de vergunningsprocedures. Voor de raad is het echter geen uitgemaakte zaak dat voorliggende conceptnota ook effectief zal leiden tot vereenvoudiging.

De hervorming gaat gepaard met nieuwe instellingen (lokale, provinciale en gewestelijke omgevingsvergunningscommissie, een college van ministers, een Vlaams rechtcollege). De raad vraagt dat bij de verdere uitwerking van de omgevingsvergunning aandacht gaat naar de efficiënte inzet van middelen voor de verdere operationalisering van deze instellingen.

De conceptnota stelt de omgevingsvergunning zeer eenvoudig voor, maar de raad wijst op de complexiteit die de invoering van de omgevingsvergunning met zich meebrengt. Het gevaar bestaat immers dat ook eenvoudige aanvragen een complexe procedure zullen moeten doorlopen. Blijkbaar zou er binnen de omgevingsvergunning gebouwd worden vanuit een 'ruggengraat' (in de conceptnota 'unieke procedure' genoemd) waaraan dan de verschillende

procedures zouden worden geënt tot het verwerven van een omgevingsvergunning voor milieuprojecten, stedenbouwkundige projecten en gemengde projecten. Een overzicht van de verschillende procedures ontbreekt evenwel. Hierdoor is er geen inzicht in alle mogelijke processen. Ook de procedures voor aanvragen die een 'kleine' wijziging inhouden zijn hier niet uitgewerkt. Op termijn zullen dus andere machtigingen en vergunningen (o.a. de natuurvergunning, de verkavelingsvergunning) geïntegreerd worden in het stelsel van de omgevingsvergunning. Afhankelijk van de aanvraag zal de unieke procedure opgeladen worden met extra verplichtingen (o.a. dossiersamenstelling, openbaarmaking, advisering). Naarmate het complexer wordt zullen er in de toekomst procedures bijkomen. Deze procedures zijn niet gekend en zijn niet geduid in de conceptnota. Het zou daardoor allemaal veel langer kunnen duren en veel complexer worden.

De raad wijst tevens op de noodzaak van een handhavingsplan 'omgevingsvergunning' vooraleer een en ander operationeel kan worden. Ook dit zal zeer veel tijd, energie en middelen vergen.

18. De conceptnota besteedt gaan aandacht aan e-government en de potenties en de inzet van digitale instrumenten zoals het elektronisch aanvragen van vergunningen, de milieuvergunningendatabank, het online organiseren van openbare onderzoeken. De raad wijst op de belangrijke inspanningen die momenteel geleverd worden voor de digitale aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning en voor de digitale aanvraag van een milieuvergunning. Het is evident dat deze processen moeten samen sporen. Dergelijke zaken moeten alvast verder meegenomen worden bij de verdere uitwerking van de omgevingsvergunning, aangezien ze zeer relevant zijn om effectief tot een meer kwaliteitsvolle vergunningverlening te komen.
19. Bovendien ontbreekt een belangrijk luik inzake monitoring. Het is noodzakelijk te beschikken over gecentraliseerde informatie per gemeente om de performantie van de dienstverlening op objectieve wijze te kunnen meten. Deze monitoring is noodzakelijk om een gericht beleid te kunnen voeren en gericht tussen te komen waar nodig.
20. Ten slotte vraagt de raad om voldoende overgangstermijnen te voorzien en aandacht te hebben voor de uitvoeringsbesluiten bij het omgevingsvergunningsdecreet. Het is belangrijk om nu reeds aandacht te hebben voor de uitvoering (uitvoerbaarheid) van het decreet en dit in overleg met de administratie. SARO verwijst hieromtrent naar de ervaring die in andere beleidsdomeinen (o.a. welzijn) wordt opgedaan met pilootprojecten ter uitvoering van decreten (en onderzoek naar de experimenteerruimte).