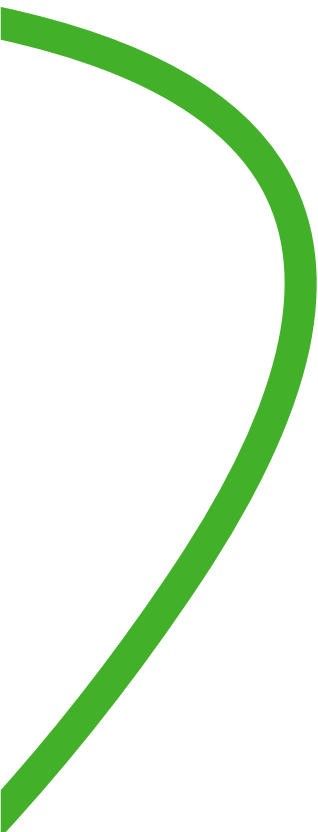


**VVSG – standpunt over de conceptnota bijsturing van de regelgeving inzake de
omgevingsvergunning**



1. Waar gaat dit over?

Het Vlaams regeerakkoord geeft aan dat werk zal worden gemaakt van vlottere vergunningverlening. Daarom wordt reeds enige tijd gewerkt aan de aanpassing van deze omgevingsvergunningsregelgeving, onder andere via een evaluatie van de omgevingsvergunning en een audit bij een reeks lokale besturen. Naar aanleiding van deze evaluatie nam de VVSG al een standpunt in met gewenste wijzigingen in het vergunningsproces. (RvB 16.03.2022)

Begin dit jaar keurde de Vlaamse regering een conceptnota hierover goed. De conceptnota formuleert een reeks voorgenenen bijstellingen aan de regelgeving. Voorliggende nota vormt hier een reactie op.

2. Van modulair naar geïntegreerd en van cumulatief naar geïntegreerd

Op dit moment bestaat er een 'gewone procedure' (met openbaar onderzoek) en een 'vereenvoudigde procedure' (zonder openbaar onderzoek). Deze twee procedures worden afgeschaft en vervangen door een modulair systeem, waarbij afhankelijk of het vergunningstraject uit één of meerdere modules bestaat de vergunningstermijn langer of korter is.

Daarnaast wordt een reeks van procedures die momenteel nog wél een aparte procedure doorlopen voortaan gekoppeld aan de omgevingsvergunning via het modulaire systeem. Het gaat dan bv. bij milieuvergunningen om de evaluatie (te integreren in de procedure voor bijstelling van de voorwaarden) en de VLAREM-afwijking (ministerieel besluit); de 'erkenning' als handeling van algemeen belang na projectvergadering en de ontheffing bij een natuurvergunning.

Deze modulaire werking brengt **een grotere flexibiliteit in de procedure**, indien in de loop van het vergunningsproces iets aan de aanvraag wijzigt. Zo gebeurt het dat tijdens de procedure van een vereenvoudigd dossier wordt gemerkt dat toch een openbaar onderzoek nodig is. Zo'n omschakeling van vereenvoudigd naar een gewoon dossier is nu echter uitgesloten. Deze aanpassing ligt zo in het verlengde van hetgeen de VVSG ook eerder al opmerkte.

De gemeenten geven de suggestie mee om de **bebossingsvergunning**¹ te integreren in de omgevingsvergunning.

¹ Art. 35bis Veldwetboek

3. Bijkomende mogelijkheden om een dossier bij te sturen

De Vlaamse overheid heeft het voornemen om extra mogelijkheden voor de aanvrager te bieden om zijn dossier bij te sturen, zonder dat er een volledig nieuwe procedure moet worden gestart.

Er wordt daarbij gedacht om:

- het mogelijk te maken om bepaalde essentiële stukken toe te voegen nadat het dossier ontvankelijk is verklaard, zoals de MER-screeningsnota die in graad van beroep wordt toegevoegd.
- het mogelijk te maken om meerder wijzigingsverzoeken in te dienen om zo tegemoet te komen aan adviezen of bezwaren.
- het invoeren van een verkorte procedure voor kleine wijzigingen tijdens uitvoering van het stedenbouwkundig project, dus na de vergunningsbeslissing.

Een wijzigingsverzoek resulteert in een termijnverlenging. Hierdoor wordt dit instrument aantrekkelijker om daadwerkelijk toe te passen, bijvoorbeeld in het geval een wijziging gewenst is voor een project waarvoor aanvankelijk geen openbaar onderzoek nodig is. In de huidige situatie kan de maximale beslistermijn niet worden verlengd.

Deze wijziging kadert in een oplossingsgerichte vergunningverlening. De gemeenten staan achter het nagaan of er mogelijkheden zijn om tijdens het vergunningsproces procedurele foutjes bij te sturen of om het dossier aan te passen aan nieuwe inzichten. Het is daarenboven een goede zaak dat dit nu telkens een termijnverlenging zal betekenen. We denken dat de aanvrager en omwonenden meer baat hebben bij een beslissing in eerste aanleg (met een verlengde termijn) dan een korte beslistermijn in eerste aanleg die wellicht wordt gevolgd door een beroep. Daardoor wordt de uiteindelijke doorlooptijd over de vergunning over het ganse traject korter.

De gemeenten vinden wel dat het aanpassen van een vergunningsdossier in de loop van het traject de uitzondering moet blijven, en niet de regel. Burgers, bedrijven en overheden moeten worden gestimuleerd hun vergunningsaanvraag op voorhand definitief in te dienen. Voor de gemeente betekent de wijziging van een dossier immers altijd weer meer werk. Een wijzigingsverzoek daarom zou enkel mogen worden ingediend 1) na een adviesronde en of de afloop van een openbaar onderzoek of 2) na advies van de omgevingsvergunningscommissie. De conceptnota stelt dit voor.

Ter voorbereiding van de beslissing over een dossier moet er advies worden gevraagd bij diverse Vlaamse adviesinstanties. De gemeenten vragen om in situaties waarbij een negatief advies wordt gegeven door de Vlaamse instanties **de aanvrager niet de mogelijkheid te geven om rechtstreeks in dialoog te treden met de adviesinstantie**. We vinden dat als de gemeente de vergunningverlenende overheid is, zij het 'unieke' aanspreekpunt moet zijn voor degene die de aanvraag indient. Wat

er 'back office' gebeurt tussen de overheid is voor de aanvrager van ondergeschikt belang. De overheden moeten met één stem spreken richting de aanvrager. **Overleg tussen aanvrager en instanties kan, maar best in het voortraject en altijd op initiatief van of via de vergunningverlenende overheid.**

We vinden dat initiatiefnemers zoveel mogelijk gestimuleerd moeten worden om in één keer een definitieve aanvraag in te dienen. Dit beperkt de werklast voor de lokale besturen. Het aantal mogelijkheden om wijzingen aan een project of erna door te voeren is behoorlijk uitgebreid (stukken toevoegen na de ontvankelijkheidsverklaring, de aanvraag inhoudelijk wijzigen in de loop van het vergunningsproces, indienen regularisatieaanvraag, betalen van meerwaarde), en elke aanpassing gaat gepaard met een zekere bijkomende werklast voor de vergunningverlenende overheid.

Tegelijkertijd stellen we vast dat de mogelijkheden voor de vergunningverlenende overheid om voorwaarden op te leggen die een planaanpassing vragen beperkt zijn (zie RvVb-A-2122-0058). Nochtans kan een vergunning met voorwaarden die een planaanpassing vragen ook voor de aanvrager aantrekkelijker zijn dan een weigering. **De gemeenten zijn daarom van mening dat het invoeren van de mogelijkheid om na de vergunning en tijdens het bouwproces nog kleine aanpassingen te doen aan de vergunning via een verkorte procedure, in samenhang moet worden bekeken om voorafgaand aan de vergunningsbeslissing de mogelijkheid te koppelen om voorwaarden op te leggen die een planaanpassing vragen.**

Een belangrijke bezorgdheid voor de gemeenten is de mogelijkheid om in beroep de inhoud van de aanvraag te wijzigen. We stellen vast dat in de beroep de inhoud van de wijziging soms dermate groot is, dat er eigenlijk een andere aanvraag voorligt dan in eerste aanleg bij de gemeente. Derden hebben soms geen opmerkingen ingediend omdat het dossier 'OK' voor hen was, maar hebben dan niet door dat in beroep er toch wel belangrijke wijzigingen zijn doorgevoerd. De toegenomen mogelijkheden om een dossier bij te sturen mag er niet toe leiden dat deze situatie nog wordt verergerd.

4. Aanpassing van bevoegdheidsverdeling

De conceptnota geeft op p. 10 een aantal bijsturingen weer als het gaat over wie bevoegd is om over een aanvraag te beslissen.

Naar de gemeente:

O.a. golfterreinen of ziekenhuisinfrastructuur die omwille van de oppervlakte norm op Vlaams niveau behandeld moet worden.

Verdere deklassering van klasse 1, hoewel het nog niet duidelijk is waarover het precies zal gaan.

Naar de minister: o.a.

- Grote infrastructuurwerken, om de beroepstrap te vermijden.
We bespreken dit voorstel daarom onder punt 7.

- Grote windturbines.
(Volgens het regeerakkoord zouden die overigens naar de gemeente komen, net omgekeerd dus)

De gemeenten ondersteunen het voorstel om wat betreft vergunningsaanvragen waarbij nu omwille van het milieuaspect niet de gemeente bevoegd is, maar een andere overheid, die bevoegdheid straks over te dragen aan de lokale besturen, **voor zover dat milieuaspect duidelijk ondergeschikt is aan het stedenbouwkundig aspect** (ziekenhuizen, universiteiten, dierentuinen (telkens omwille van stookinstallatie of labo).

Bovendien zijn we vragende partij om **een wijziging van de Vlaamse projectenlijst door te voeren**, want dat stuurt dergelijke grote gebouwencomplexen uit Antwerpen en Gent rechtstreeks naar de Vlaamse overheid als vergunningverlener. Ook is het niet logisch dat elke dossier over een gemeenteweg met een bestaande tramlijn automatisch door de Vlaamse overheid wordt vergund. We kiezen voor een gemeentelijke lijst als uitzondering op klasse 1 en niet voor een klasse-verlaging naar klasse 2 omdat we dan het advies van de POVC missen en de handhaving verschuift naar de gemeente.

5. Aanpassingen rond het volledigheds- en ontvankelijkheidsonderzoek

De volledigheds- en ontvankelijkheidsverklaring is een essentieel onderdeel in het vergunningsverleningsproces.

Gemeenten ervaren dat dit onderdeel van het vergunningverleningsproces sinds de digitale indiening en afhandeling van de vergunningen nog aan belang heeft gewonnen.

- De aanpassingen in dit verband zijn:
- De vereenvoudiging van de normenboeken. De normenboeken geven aan op welke wijze de aanvraag moet worden ingediend.
- De indiening gebeurt straks verplicht door iedereen digitaal (zie onze bedenking bij het omgevingsloket).
- Tevens stelt de conceptnota voor dat er een onderscheid zal worden gemaakt tussen essentiële documenten en niet essentiële gegevens.

De gemeenten zijn sterk vragende partij om **de normenboeken te vereenvoudigen en te duiden**. We stellen vast dat zelfs professionelen grote moeite hebben een

aanvraag correct in te dienen. Dit verhindert een vlotte vergunningverlening en legt enorme druk op de gemeentelijke diensten. Het betekent veel tijdsverlies voor gemeenten.

De gemeenten staan negatief tegenover het voornemen om een onderscheid te maken tussen essentiële en niet essentiële gegevens, omdat 1) dit onderscheid niet gemakkelijk te maken is. De nota geeft geen voorbeelden waarover het zou kunnen gaan. 2) de aanvrager zoveel mogelijk moet worden gestimuleerd om zijn aanvraag in één keer juist in te dienen. Voor de overheid betekent het aanvullen van zogenaamd niet essentiële gegevens immers extra werk.

Gemeenten zijn overigens **vragende partij om – net zoals vroeger- wél bijkomende inhoudelijke stukken verplicht te kunnen stellen** bij de ontvankelijkheidsverklaring. Nu kan dat niet meer, terwijl voor sommige aanvragen het zinvoller is om aanvragen ‘aan de poort’ te wijzigen, in plaats van aan het eind van de rit omwille van onvoldoende informatie.

6. Behoud mogelijkheid invoeren meldings- of vergunningsplicht

De conceptnota kondigt aan dat gemeenten niet meer zoals nu, via een stedenbouwkundige verordening vrijgestelde handelingen vergunningsplichtig kunnen maken of meldingsplichtige werken vergunningsplichtig kunnen maken.

De gemeenten pleiten er voor deze mogelijkheid wél te behouden. Gemeenten kunnen zo veel beter een lokaal ruimtelijk beleid voeren. Nog liever zouden we zien dat **gemeenten ook vrijgestelde handelingen weer vergunningsplichtig kunnen maken**. Op die manier kan Vlaanderen een stukje verder gaan in de omvang van het aantal van vrijstellingen. Gemeenten waar dit toch niet wenselijk is, kunnen dan immers alsnog een meldingsplicht of vergunningsplicht invoeren. Het afschaffen van deze mogelijkheid gaat volledig in tegen een sterke lokale autonomie en het partnerschap van overheden onderling. Als de Vlaamse regering subsidiariteit en vertrouwen in de gemeenten verkondigt, dan laat ze beter toe dat de gemeenten de vergunnings- of meldingsplicht mogen moduleren. Gemeenten kunnen natuurlijk altijd via de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan bepaalde handelingen in een gebied verbieden, maar dit is een zeer arbeidsintensief en kostbaar proces, waarbij er vervolgens ook geen individuele toetsing meer kan gebeuren over het concrete project.

In dit verband vragen de gemeenten ook:

De **termijn van aktenaam** van milieumeldingen gelijk te stellen met die van stedenbouwkundige meldingen (van 20 naar 30 dagen).

De **lijst van handelingen waarbij een stedenbouwkundige melding volstaat heel beperkt te houden**, gelet op het feit dat dit voor de aanvrager en de gemeenten heel wat werk in houdt, zonder dat de overheid kan sturen op hetgeen wordt gemeld.

In dit kader past ook de opmerking dat de gemeenten vragende partij zijn om **tijdelijke handelingen nooit vrij te stellen van vergunningsplicht, maar altijd minstens meldingsplichtig te houden**. In die zin zou dus occasioneel en tijdelijk gebruik altijd minstens meldingsplichtig moeten zijn². Als er -zoals nu bv bij een tijdelijke functiewijziging van max. 4 keer 30 dagen per jaar- een vrijstelling geldt is het startmoment van die vrijgestelde handeling niet bepaalbaar. Voor daarom minstens een melding in voor tijdelijke handelingen, zodat die startdatum wel vaststelbaar is.

De **regelgeving vermeld best expliciet dat de overheid een onvolledige melding mag weigeren om die reden**. Nu lijkt het alsof die mogelijkheid niet bestaat en een melding alleen geweigerd mag worden als hetgeen gemeld wordt niet meldingsplichtig is.

7. Snellere besluitvorming door in sommige gevallen afschaffen beroepsmogelijkheid.

Vlaanderen overweegt het invoeren van een lijst van gemeentelijke projecten waar géén beroep bij de deputatie meer mogelijk is. Het zou dan gaan om kleinere handelingen die in overeenstemming zijn met de specifieke voorschriften. Dit omwille van de 'verhoging van de lokale autonomie' en 'tijdswinst'. Tegelijk worden bepaalde werken van algemeen belang "die betrekking hebben op grotere infrastructuurprojecten" door minister in enige aanleg. In de krant had de minister het hierbij over "fietspaden, rioleringen, bufferbekkens en windmolens" (De Tijd 18.02.2022) De enige reden daarvoor is "het vermijden van opeenvolgende beroepsprocedures." (p. 10 conceptnota)

De gemeenten staan er positief tegenover om te onderzoeken in hoeverre het administratief beroep afgeschaft kan worden. De rol van de bestendige deputatie als beroepsorgaan is niet evident. Al te vaak merken we dat een vergunningsbeslissing van de gemeente toch gewijzigd wordt in beroep terwijl er niets mis mee was. Het gevoel heerst dat er best wat meer respect mag komen voor wettelijk correct en goed gemotiveerde beslissingen van lokale besturen die autonoom instaan voor het ruimtelijk beleid op hun grondgebied. Ook al is er een correct gefundeerde beslissing van de gemeente, beroepsindieners kunnen altijd in beroep gaan in de hoop dat de

² Zie tabel p. 16 conceptnota, waarbij occasioneel en tijdelijk gebruik altijd wordt vrijgesteld, muv tijdelijke handelingen met grote impact, die meldingsplichtig of vergunningsplichtig zullen zijn

provincie een andere politieke keuze zal maken. Het kan niet de bedoeling zijn dat je in beroep een tweede discussie krijgt over de opportuniteit van een bepaald dossier.

De minister stelt voor om de kleinste dossiers en (via een omweg) ook de grootste dossiers van het beroep uit te sluiten, en het beroep te behouden bij de meeste tussenliggende dossiers.

In plaats van dergelijke complexe regeling, is het beter om het beroep zonder omwegen te beperken. **Wij stellen voor de beroepsmogelijkheid bij de deputatie te beperken tot gevallen waarbij de gemeente foutief handelde.** Door opportuniteitskritiek uit te sluiten en het beroep te beperken tot juridische argumenten, wordt de gemeentelijke bevoegdheid maximaal geëerbiedigd. Als de gemeente een inhoudelijk goed onderbouwde beslissing nam, dan is er geen tweede kans bij de provincie nodig. Ingeval de gemeente juridische fouten beging, dan krijgen terechte beroepen bij de deputatie (vergunningsbeslissing) een snellere en meer definitieve uitspraak dan bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (vernietiging en terugzending).

Subsidiar lijkt het ons een verdedigbaar voorstel om in de kleinere dossiers het beroep uit te sluiten voor zover het daadwerkelijk gaat om vergunningsplichtige handelingen die slechts een beperkte ruimtelijke impact hebben en bovendien op geen enkele manier 'afstralen' op aanpalende percelen. Denk dan aan het vergroten van een bestaand raam in de voorgevel of kleinere handelingen in industriegebied. Het moet daarbij gaan om die handelingen waarvan het wenselijk is dat de overheid er zich over uitsprekt, maar waar derden onmogelijk hinder van kunnen ervaren.

We zijn er geen voorstander van om projecten voor rioleringen en fietspaden die nu vlot bij de gemeente worden afgehandeld, te verschuiven naar de minister louter om het risico op administratief beroep bij de provincie te vermijden. Dat zal volgens ons in de meeste dossiers (waar geen beroep wordt ingediend) ook geen tijdswinst betekenen.

8. Omgevingsloket blijvend verbeteren, met oog voor de werklust.

Al geruime tijd dringt de VVSG aan op een steeds betere werking van het Omgevingsloket. In de Conceptnota wijdt de Vlaamse overheid daar een hoofdstuk aan. Zo wil zij:

- blijvend inzetten op de koppeling van het Omgevingsloket met andere toepassingen (BIM³, kadaster);

³ "BIM staat voor:

- Building Information Management (het beheren en uitwisselen van informatie)

- overwegen dat alle aanvragen verplicht digitaal worden ingediend;
- de online inzage van het volledige dossier tijdens openbaar onderzoek en beroep maximaal uitbouwen.

Voor de gemeenten is het essentieel dat Vlaanderen blijft investeren in een **goede werking van het Omgevingsloket**. We steken nu veel tijd in de begeleiding van de zowel niet-professionelen als professionelen zelf of stellen vast dat een aanvraag foutief wordt ingediend. Daarmee gaat veel kostbare tijd verloren.

Voor de gemeenten is het daarbij essentieel:

- Dat de werklust dankzij het Omgevingsloket ook voor de lokale besturen afneemt. Zo kan het niet de bedoeling zijn dat gemeenten tal van invulvelden moet gaan controleren op hun juistheid.
- Vlaanderen moet blijvend de **'snelinvoer'** (een wizard die je helpt bij het juist indienen van de aanvraag) verbeteren en de **'normenboeken'** waar mogelijk vereenvoudigen en verduidelijken
- Dat voorgenomen wijzigingen aan het Omgevingsloket tijdig en voldoende worden doorgesproken met de gemeentelijke softwareleveranciers, zodat zij zich kunnen voorbereiden en vormingen kunnen geven aan het personeel dat ermee aan de slag moet
- Voor de gemeenten is het belangrijk dat **het volledige omgevingsvergunningsdossier online ter inzage is**. Het moet mogelijk zijn om met respect voor het auteursrecht plannen te presenteren op een computerscherm. Zonder zo'n mogelijkheid heeft de digitale inzage maar een beperkte meerwaarde, omdat voor velen de plannen van een project het meest relevant zijn.

De conceptnota stelt voor dat straks iedereen in alle situaties hun aanvraag digitaal indient. Nu is het nog mogelijk om een aanvraag analoog in te dienen, voor zover géén medewerking van een architect nodig is. **Het verplicht digitaal indienen mag wat de gemeenten betreft decretaal worden ingeschreven, op voorwaarde dat het voor gemeenten die dit wensen mogelijk blijft namens de aanvrager de aanvraag digitaal te kunnen indienen.** Op die manier wordt het deel van het publiek dat er niet in slaagt zelf digitaal in te dienen voor eenvoudige aanvragen toch

-
- Building Information Model of bouwinformatiemodel of BIM-model (digitaal model of virtuele versie van een bouwwerk waarbij 3D geometrie en informatie gekoppeld worden)
 - Building Information Modelling (het maken van deze bouwinformatiemodellen)"

Bron: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/32138>

niet afhankelijk van architecten of andere professionelen, terwijl dat voor hen geen inhoudelijke meerwaarde biedt. Het feit dat zoveel mensen moeite hebben hun aanvraag digitaal in te dienen, wijst overigens op de beperkte gebruiksvriendelijkheid van het Omgevingsloket..

Stel een vergunningsdatabank beschikbaar. Zeker wat betreft het milieuaspect is daar hoge nood aan. Het werd al aangekondigd in het milieuconvenant 25 jaar geleden en het staat al 12 jaar in het decreet⁴. Voor zwaardere inrichtingen is het ook een Europeesrechtelijke verplichting⁵

9. Omgevingsvergunning van onbepaalde duur: geen limitatieve lijst

De Vlaamse overheid behoudt het principe van de vergunning van onbepaalde duur, waarbij het decreet limitatief opsomt om welke redenen een einddatum in de vergunning mag staan. Dit omwille van 'rechtszekerheid' bedrijven, 'lastenverlaging' voor de overheid en omdat het decreet meerdere instrumenten biedt om in te grijpen indien nodig. Zo is er nu al een lijst van gevallen waar een vergunning van bepaalde duur toch mogelijk is ⁶. Deze lijst wordt beperkt uitgebreid, bv stortplaatsen of afvalverbranding of inrichting van terreinen voor tijdelijk gebruik. Deze lijst is limitatief om 'willekeur' te voorkomen.

Het limitatief beperken van deze mogelijkheid om een einddatum in een vergunning op te nemen, gaat volledig in tegen een sterke lokale autonomie en het partnerschap van overheden onderling. Als de Vlaamse regering subsidiariteit en vertrouwen in de gemeenten verkondigt, dan laat ze beter toe dat de gemeenten een vergunning in de tijd mag beperken.

De gemeenten vragen om géén limitatieve lijst op te nemen van vergunningen van bepaalde duur, en voortaan de gevallen waarin een vergunning van bepaalde duur kan worden opgelegd, weer vrij te laten, zodat de overheid in alle gevallen een tijdelijke vergunning kan afleveren, telkens wanneer dit gepast wordt geacht, bijvoorbeeld omdat een bouw of functie op die plek slechts tijdelijk gewenst is. We denken daarbij aan reclamepanelen, de bouw van een schuur in de open ruimte, enkel voor de duur dat de landbouwzetel ook actief is, de realisatie van

⁴ Art. 25bis milieuvergunningsdecreet, nu art. 5.2.2 DABM

⁵ Art. 24.2 Richtlijn Industriële Emissies.

⁶ Art. 68 OVD

bovengrondse wateropslag bij een boerderij, of ook hospitawonen. Ook in de evaluatie van de omgevingsvergunning klonk die vraag.⁷

Vergunningen met een eeuwigdurend karakter vereisen daarenboven veel meer proactieve handhaving op vlak van naleving milieunormering in vergelijking met vroeger. Sommige lokale besturen stellen vast dat veel sectoren vaak niet in orde zijn met de milieuwetgeving. Vroeger was het vernieuwen van een vergunning vaak een sleutelmoment om zich in regel te stellen, nu is dat moment weg gevallen.

-*-

⁷ P. 49: "Omgevingsambtenaren van zowel het Vlaams gewest, de provincies, de gemeenten als [adviesverlenende instanties] geven aan dat de limitatieve lijst met uitzonderingen op het principe van onbepaalde duur onvoldoende mogelijkheden en flexibiliteit biedt.