

VOKA ●●●
PAPER
MEI 2021

OMGEVING

**DE OMGEVINGSVERGUNNING
IN DE PRAKTIJK**

Ja, het kan beter (en anders...)



Meer info en interviews over ruimtelijke ordening, vergunnings- en planningskwesties op www.voka.be/omgeving.

DE OMGEVINGSVERGUNNING IN DE PRAKTIJK

Ja, het kan beter (en anders...)

De essentie 3

Inleiding 5

Vier jaar omgevingsvergunning: tijd voor correcties 7

Het kan ook anders: Nederland toont de weg 18

colofon

Voka-kenniscentrum

Frank Beckx | Directeur kennis- en lobbycentrum
 Bart Van Craeynest | Hoofdeconoom
 Sonja Teughels | Arbeidsmarkt
 Helena Muyldermans | Sociaal recht en arbeidsmarkt
 Jonas De Raeve | Onderwijs
 Daan Aeyels | Welzijns- en gezondheidsbeleid
 Goedele Sannen | Mobiliteit en logistiek
 Katelijne Haspeslagh | Milieu en klimaat
 Lorenzo Van de Pol | Klimaat en energie
 Steven Betz | Ruimtelijke ordening en milieu
 Karl Collaerts | Fiscaliteit en begroting
 Johan Guldix | Innovatie en ondernemen
 Gilles Suply | EU en internationaal ondernemen
 Dieter Somers | Digitale transformatie

Eindredactie

Sandy Panis

Foto's

Dann en Shutterstock

Vormgeving

Capone

Druk

INNI Group, Heule

'De omgevingsvergunning in de praktijk' is een brochure van Voka, Vlaams netwerk van ondernemingen. De overname of het citeren van tekst uit deze Voka Paper wordt aangemoedigd, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever

Hans Maertens i.o.v. Voka vzw - Burgemeester
 Callewaertlaan 6 - 8810 Lichtervelde
 info@voka.be - www.voka.be



Structurele partner:



De essentie

In 2017 deed de omgevingsvergunning haar intrede in Vlaanderen. Hoog tijd dus voor een evaluatie. Vier jaar praktijkervaring leert ons dat er nog heel wat ruimte is voor verbetering in zowat alle stappen van het proces.

Zeggen dat het digitale omgevingsloket beter moet functioneren, is een open deur intrappen. Hoewel, toegegeven... het loket werkt al vele malen beter dan bij de start. Toch zijn er nog belangrijke verbeteringen noodzakelijk die het loket voor de aanvrager gebruiksvriendelijker moeten maken. Eenvoudig toegestuurde documenten of al ingevoerde data hergebruiken is daar een van. We zijn immers vandaag nog verwijderd van de realisatie van het geambieerde 'only-once'-principe waarbij burgers en bedrijven slechts éénmaal info moeten aanleveren aan de overheid. Het koppelen van databanken is daarbij onontbeerlijk.

Nieuwe problemen

Wat de vergunningsaanvragen zelf betreft, zien we nieuwe problemen opduiken die voor de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning niet bestonden. Dat heeft deels te maken met de procedureregels die veranderd zijn, in andere ge-

vallen met kinderziekten die gepaard gaan met het digitaliseringsproces, maar soms ook met de houding van de vergunningverlenende overheid. De voornaamste problemen van de omgevingsvergunning worden in deel I van deze paper besproken. Telkens schuiven we ook oplossingen naar voren om die issues te verhelpen.

Belang van datavergaring

Vooraleer we stilstaan bij enkele problemen in het vergunningsproces, benadrukken we het belang van datavergaring. Meten is immers weten. Een goed registratiesysteem moet niet alleen duidelijk maken welke vergunningen allemaal worden verleend, maar ook hoe vergunningsaanvragen worden behandeld. Vanuit het werkveld komen steeds meer signalen dat er sterke verschillen zijn in dossierbehandeling, zowel op het vlak van bestuursniveaus als de regio waar het dossier wordt behandeld.

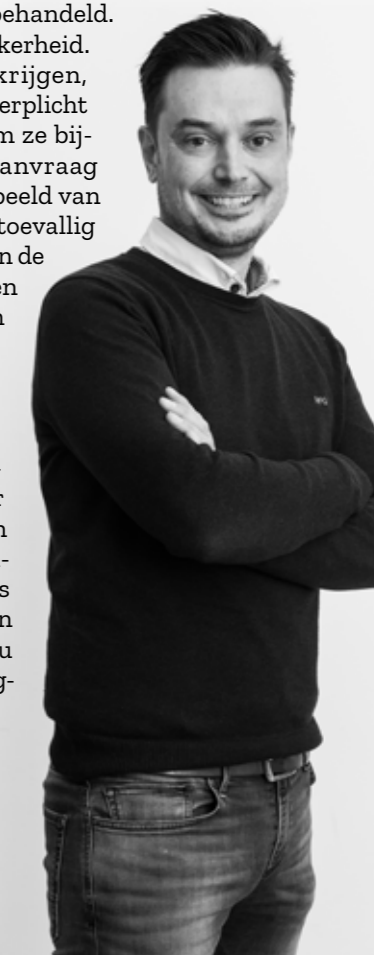
Zoiets ondermijnt de rechtszekerheid. Om dat correct in beeld te krijgen, moeten vergunningverleners verplicht worden te registreren waarom ze bijvoorbeeld een vergunningsaanvraag onvolledig verklaren. Dit voorbeeld van de onvolledigverklaring is niet toevallig gekozen. Sinds de invoering van de omgevingsvergunning ervaren bedrijven dat het indienen van een volledig dossier een zware horde is geworden. Er zijn daarvoor verschillende redenen en bedrijven krijgen regelmatig het gevoel dat hun dossiers om futiliteiten terug naar af worden gestuurd. Daarom dat we in deze paper er expliciet voor pleiten om aanvragers altijd de mogelijkheid te bieden hun dossier te vervolledigen. Nu kan dat enkel als de vergunningverlener dat vraagt.

→

WIE?

STEVEN BETZ
 Senior adviseur milieu en ruimtelijke ordening
steven.betz@voka.be

Steven Betz volgt op het Voka-kenniscentrum dossiers op rond milieu en ruimtelijke ordening.



"We zijn nog verwijderd van het geambieerde 'only-once'-principe waarbij burgers en bedrijven slechts éénmaal info moeten aanleveren aan de overheid."



Een ander item is welke info een aanvrager moet aanreiken en tegen wanneer. Veel technische gegevens worden al van bij de start opgevraagd terwijl het in vele gevallen logischer en praktischer zou zijn dat die data op een later tijdstip worden aangeleverd. Want met de komst van de omgevingsvergunning moeten dossiers misschien niet meer worden afgedrukt, qua volume zijn ze er alleszins niet kleiner op geworden. Dat heeft onder meer te maken met de verplichting om dossiers in hun totaliteit in te dienen als het milieu- en bouwtechnisch gedeelte 'onlosmakelijk' met elkaar verbonden zijn. Voka pleit voor een Nederlandse aanpak die het mogelijk maakt om vergunningen gefaseerd aan te vragen.

Beroepsprocedure

Ook de beroepsprocedures worden onder de loep genomen. Wie mag er allemaal beroep indienen en is dat steeds wenselijk? Moet zo'n beroep ook altijd schorsend werken? De vraag stellen, is ze beantwoorden. We pleiten er dan ook voor dat er wordt teruggerepen naar de oude regeling uit het milieuvergunningendecreet waarbij een beroep enkel schorsend werkt voor een bepaalde termijn en afhankelijk van wie het beroep instelde. Die oude regeling leverde nooit problemen op terwijl de nieuwe regeling tot ongewenste situaties leidt. Dan moet je als overheid gewoonweg durven teruggrijpen naar wat vroeger wel werkte. In het slot van deel I stellen we ons ook vragen bij het hoge percentage dossiers dat door overheden wordt ingeleid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Wijst Nederland de weg?

Dat laatste brengt ons naadloos bij deel II van deze paper waar we een rechtsvergelijkende oefening tussen Nederland en Vlaanderen maken en daarbij enkele opvallende vaststellingen doen. In Nederland zal een lokaal bestuur niet zo snel de vergunningsbeslissing van een provincie aanvechten omdat hun systeem anders in elkaar steekt dan bij ons. Een beroep tegen een vergunningsbeslissing van een lokaal bestuur komt in Nederland meteen terecht bij een bestuursrechter waardoor juridische onvolkomenheden sneller bloot komen te liggen.

Helemaal interessant bij onze noorderburen is de werkwijze waarbij ze een ontwerp van vergunningsbeslissing mee in het openbaar onderzoek leggen. Daardoor kunnen ze burgers die bij de aanvang van de procedure niet hebben gereageerd, het recht ontnemen om later toch nog te procederen. Tezelfdertijd biedt het aanvragers de mogelijkheid om te reageren als ze het niet helemaal eens zijn met de geplande beslissing. Het

| Belangrijkste verbetervoorstellen voor de procedure omgevingsvergunning | |
|---|--|
| Datavergaring | Een goed registratiesysteem moet niet alleen duidelijk maken welke vergunningen worden verleend, maar ook hoe vergunningsaanvragen worden behandeld. |
| Inhoud van de aanvraag | Ook als de bouw- en milieutechnische onderdelen van de omgevingsvergunning 'onlosmakelijk' met elkaar verbonden zijn, moet de vergunningsverlening gefaseerd kunnen verlopen. De aanvraagformulieren moeten gescreend worden op het vereiste detailniveau. Het moet mogelijk zijn om technische informatie (zoals engineerings- en bemalingsgegevens) op een later tijdstip aan te leveren. |
| Onderzoek naar volledigheid van de aanvraag | Er moet een duidelijk onderscheid komen tussen ontbrekende stukken die een onvolledigverklaring wettigen en welke niet. Een aanvrager moet steeds de mogelijkheid krijgen om (niet-essentiële) ontbrekende stukken aan te leveren dan wel verduidelijking te geven. De behandelingstermijn kan dan worden geschorst tot de ontbrekende stukken zijn aangeleverd zodat de procedure meteen kan hervatten. Vergunningverleners zouden verplicht moeten worden om enkel informatie op te vragen zoals voorzien in de door de Vlaamse regering goedgekeurde aanvraagformulieren. |
| De beroepsprocedure | We moeten teruggrijpen naar de oude regeling uit het milieuvergunningendecreet waarbij niet elk beroep een schorsende werking had. Lagere overheden zouden beslissingen van hogere overheden (minstens inzake werken voor algemeen belang) niet mogen aanvechten. |
| Digitalisering | De weg naar digitalisering moet worden voortgezet. Ook bekendmakingen moeten louter digitaal verlopen. We moeten het 'only-once'-principe realiseren door te investeren in verdere digitalisering en door databanken aan elkaar te koppelen. |

loont de moeite uit te diepen of we deze werkwijze niet in Vlaanderen moeten implementeren. Het zou tezelfdertijd een eerste stap zijn naar een systeem van vergunningverlening op twee niveaus in plaats van drie. Maar dat laatste is zeker

"In het Nederlandse systeem kunnen ze burgers die bij de aanvang van de procedure niet hebben gereageerd, het recht ontnemen om later toch nog te procederen."

niet voor morgen. Een noodzakelijke voorwaarde om daar nog maar aan te denken is een belangrijke opschaling van onze gemeenten.

Inleiding

De tijd vliegt voorbij. Het is inmiddels 11 jaar geleden dat de commissies Berx¹ en Sauwens² hun aanbevelingen formuleerden over hoe we in Vlaanderen onze procedures moesten bijstellen om grote investeringsprojecten gerealiseerd te krijgen. Het motto was sneller en beter. We kunnen niet zeggen dat er sindsdien niets is gebeurd: zowel de procedureregels voor vergunningen als voor planningsprocessen werden de laatste jaren grondig aangepakt. Vraag is natuurlijk of alles wel sneller en beter is dan voorheen.

Om de planningsprocessen te versnellen zijn twee decreten bepalend geweest. Voor de moeilijkere dossiers werd het decreet complexe projecten van 25 april 2014 in het leven geroepen dat sterk inzet op draagvlakvorming, integratie en trechtersvorming in het effectenonderzoek. Voor de 'doorsnee' planningsprocessen werd een analoge integratieoefening doorgevoerd met het decreet van 1 juli 2016 waardoor de planmilieueffectenrapportage en andere effectenbeoordelingen in het planningsproces werden geïntegreerd.

Deze Voka Paper focust op de procedureregels voor vergunningen waar de omgevingsvergunning centraal staat. Het decreet over de omgevingsvergunning werd op 25 april 2014 door de Vlaamse regering bekrachtigd en afgekondigd en is samen met het uitvoeringsbesluit van 27 november 2015 op 23 februari 2017 in werking getreden. Hierdoor werd een oude eis van Voka ingewilligd. De omgevingsvergunning moest komaf maken met absurde toestanden waarbij adviezen en vergunningsbeslissingen binnen één project elkaar tegenspraken. De bouw- en milieuvergunning, de verkavelingsvergunning, en later ook de vergunning voor kleinhandel en vegetatiewijzigingen, werden geïntegreerd waardoor vandaag gewerkt wordt met één procedure, één advies en één beslissing. Dat alles moest leiden tot een beter product, met name beslissingen die inhoudelijk sterker zijn en daarom ook juridisch beter in elkaar steken.

De time-to-permit moest ook sneller. Doorlooptijden moesten daarom korter. Maar de vaststelling was (en is vandaag nog altijd) dat de echte tijdswinsten vooral te boeken zijn in het proces dat voorafgaat aan het indienen van de vergunningsaanvraag en het proces dat volgt zodra de vergunning is afgeleverd (met name door een in-korting van de doorlooptijden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen). Het omgevingsvergunningendecreet heeft daarom ook aanpassingen doorgevoerd op het voortraject door de procedures tot goedkeuring van het milieueffect-



"De omgevingsvergunning moest komaf maken met absurde toestanden waarbij adviezen en vergunningsbeslissingen binnen één project elkaar tegenspraken."

tenrapport (MER) en het omgevingsveiligheidsrapport (OVR) te integreren door onder meer het openbaar onderzoek te laten samenvallen met de vergunningsaanvraag.

Last but not least verdween met de invoering van de omgevingsvergunning de vervaltermijn van de vroegere milieuvergunning waardoor omgevingsvergunningen in principe worden verleend voor onbepaalde duur. Dure en tijdrovende, maar dikwijls volstrekt overbodige hervergunning-

1. De Vlaamse regering richtte een Commissie Investeringsprojecten op ('Commissie Berx').
2. Het Vlaams parlement richtte een ad hoc commissie op: Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten ('Commissie Sauwens').

ningsprocedures moeten daarom op termijn verdwijnen. Na de goedkeuring van het decreet probeerden enkele milieu- en natuurorganisaties dat nieuwe systeem van vergunningen van onbepaalde duur nog onderuit te halen bij het Grondwettelijk hof omdat zij beweerden dat het beschermingsniveau van ons leefmilieu hierdoor sterk achteruitging. Zij konden dat niet aantonen en het decreet doorstond op dat vlak de grondwettelijke toets.

Moeizame start

De start van de omgevingsvergunning verliep bijzonder moeizaam. De eerste maanden werkte het digitale omgevingsloket desastreus: het systeem liep regelmatig vast, ging tergend traag en informatie werd niet altijd opgeslagen. Bedrijven moesten monnikenwerk verrichten om hun aanvraag in te voeren. Milieuadviesbureaus draaiden overuren. Architecten (hoewel zij in principe al ervaring hadden met het digitale bouwloket) spraken schande over de tijdrovende inspanningen die zij moesten leveren om plannen digitaal in te dienen. Zo werd al het positieve van de omgevingsvergunning, zeker de eerste maanden, ondergesneeuwd.

“Vooral het hergebruiken van al ingevoerde informatie moet beter, alsook de koppeling met andere databanken.”

Gelukkig volgden er vele updates waardoor het digitale loket steeds beter ging functioneren. De eerst zo gekwelde milieuadviseurs zijn vandaag de eerste die de voordelen erkennen van het nieuwe digitale systeem. Tegelijkertijd hameren ook zij op beloofde updates die hun werk nog zullen vergemakkelijken. Vooral het hergebruiken van al ingevoerde informatie moet beter, alsook de koppeling met andere databanken. Vier jaar ervaring met het loket en de omgevingsvergunning leert ons dat er vandaag nog heel wat ruimte voor verbetering is.

Evaluatie is voorzien

In het omgevingsvergunningendecreet staat ook een bepaling die een evaluatie van het decreet oplegt door de Vlaamse regering drie jaar na de inwerkingtreding.³ Eind 2020 werd deze opdracht uitbesteed aan een consortium van twee adviesbureaus. Het resultaat van hun evaluatieoefening



wordt medio 2021 verwacht. Deze paper zal ingaan op een aantal verbetervoorstellen die snel kunnen worden ingevoerd, de zogenaamde quick wins. We kunnen daarbij onmogelijk ingaan op alle verbeter suggesties die Voka heeft, maar focussen ons op het eigenlijke vergunningsproces⁴ en lichten daarbij onze meest belangrijke voorstellen toe.

Daarnaast stellen we onze manier van vergunningverlening en de organisatie van onze beroepsmogelijkheden in vraag, met aandacht voor het bestuurlijk en juridisch beroep. Vermits onze omgevingsvergunning sterk geïnspireerd is op dat van onze noorderburen bestuderen we daarom ook beide systemen. De vastgestelde verschillen kunnen inspirerend werken voor eventuele hervormingen op lange termijn.

3. Artikel 395 van het omgevingsvergunningendecreet
4. Zo wordt onder meer niet ingegaan op de MER-praktijk (en integratie in de omgevingsvergunning), die in 2021 zelf het voorwerp uitmaakt van een evaluatie uitgevoerd door het departement Omgeving.

1. Vier jaar omgevingsvergunning: tijd voor correcties

Na vier jaar omgevingsvergunning is het tijd voor een evaluatie. In de praktijk hebben we immers een aantal pijnpunten zien opduiken die best aangepakt worden. Een aantal daarvan zijn vrij gemakkelijk te corrigeren, de quick wins zeg maar. In dit hoofdstuk detecteren we die en reiken we ook oplossingen aan.

Metten is weten

Vooraleer we dieper ingaan op welke stappen in het vergunningsverleningsproces voor verbetering vatbaar zijn, is het belangrijk om stil te staan bij het belang van datavergaring. Metten is immers weten. Met schade en schande moet Vlaanderen vaststellen dat het maar al te vaak in het duister tast als het gaat over correcte gegevens inzake vergunningen. Niet voor niets werd in het omgevingsvergunningendecreet ingeschreven dat voortaan de Vlaamse overheid een databank zal bijhouden van de omgevingsvergunningen die toelating verlenen voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten. Bij de totstandkoming van het decreet werd immers pijnlijk duidelijk dat we geen benul hadden hoeveel klasse 2 milieuvergunningen er in het verleden door de gemeenten waren verleend. Ook voor klasse 1 vergunningen konden we dat niet exact zeggen, maar had men door het eigen registratiesysteem van de provincies hierover toch een goed beeld. Het digitaliseren van de procedure via het omgevingsloket maakt de aanleg van zo'n vergunningendatabank mogelijk. Maar we

“Er zijn signalen dat er tussen de vergunningverleners (gemeenten, provincies en Vlaams gewest) soms sterke (regionale) verschillen zijn over hoe zij dossiers behandelen en beoordelen.”

moeten niet alleen registreren welke vergunningen worden uitgereikt, we hebben ook nood aan data over hoe vergunningsaanvragen worden behandeld. Vanuit het werkveld komen er im-

mers signalen dat er tussen de vergunningverleners (gemeenten, provincies en Vlaams gewest) soms sterke (regionale) verschillen zijn over hoe zij dossiers behandelen en beoordelen. Dat kan uiteraard niet de bedoeling zijn en ondermijnt de rechtszekerheid.

De vergunningsaanvraag

Samen of afzonderlijk?

Het omgevingsvergunningendecreet bepaalt dat voor een project zowel de toelating om te bouwen als om te exploiteren gelijktijdig moet worden aangevraagd wanneer deze twee onderdelen van het project 'onlosmakelijk' met elkaar verbonden zijn. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het decreet, kan het begrip 'onlosmakelijk verbonden' het best gedefinieerd worden aan de hand van een paar voorbeelden. Zo is bij de vergunningsaanvraag voor een zwembad de oprichting van het gebouw onlosmakelijk verbonden met de exploitatie van de inrichtingen en activiteiten. Een ander voorbeeld is een stal voor dieren: ook hier zijn gebouw en exploitatie onlosmakelijk met elkaar verbonden. Bij een vergunningsaanvraag voor een multifunctioneel gebouw daarentegen is de eindbestemming niet noodzakelijk bekend en kunnen de milieuaspecten en de stedenbouwkundige aspecten afzonderlijk aangevraagd worden. In dat geval is een fasegewijze aanvraag mogelijk.

Uiteraard is de samenhang niet in elk dossier zo eenvoudig terug te vinden, zodat heel wat dossiers in een grijze zone vallen. Zo'n grijze zone was er vroeger ook, maar dan anders. Voor de omgevingsvergunning gold immers de zogenaamde koppelingsregeling die erin bestond dat voor de projecten waarvoor zowel een bouw- als milieuvergunning nodig waren, men in principe pas kon beginnen bouwen of exploiteren zodra



beide vergunningen definitief waren verkregen. De ene vergunning was daardoor geschorst zolang de andere niet definitief was verleend. Wat vroeger wel kon, en vandaag niet, is dat men in die gevallen al de bouw- of milieuvergunning afzonderlijk kon aanvragen en pas later de andere vergunning. Vandaag wordt men echter verplicht om alles in één tijd aan te vragen omwille van de 'onlosmakelijke samenhang'. Het grote nadeel hiervan is dat het voor een exploitant niet altijd eenvoudig of kostenefficiënt is om meteen de totaliteit van zijn project aan te vragen. De initiatiefnemer moet bijvoorbeeld meteen een architect aanstellen om de bouwplannen gedetailleerd uit te tekenen, dus ook in de gevallen dat het hoogst onzeker is of er überhaupt een milieuvergunning verkregen kan worden. In dat geval worden er veel tijd en middelen verspild.

"Net zoals in Nederland moet ook in het geval van onlosmakelijke samenhang een gefaseerde aanvraag mogelijk zijn."

De omgevingsvergunning bestaat in Nederland al enkele jaren langer dan in Vlaanderen. Ook daar was men gestart met de filosofie van samen aanvragen ingeval van onlosmakelijke samenhang, maar is men tot het inzicht gekomen dat deze voorwaarde allerlei ongewenste nadelige gevolgen had. Daarom dat men het in Nederland mogelijk heeft gemaakt om ook in geval van onlosmakelijke samenhang de optie te voorzien van een gefaseerde aanvraag.⁵ Men doet dat door het aanvraagproces op te delen in twee fasen. Voor elke fase komt een beschikking. De twee beschikkingen vormen samen de omgevingsvergunning voor het project. Deze werkwijze maakt het mogelijk om eerst duidelijkheid te krijgen over bijvoorbeeld de milieuvergunning vooraleer een architect de bouwplannen gedetailleerd gaat uittekenen. Het is een goed idee om deze regeling in Vlaanderen over te nemen.

Welke info moet worden aangeleverd?

Gekoppeld aan de vereiste om meteen vergunningen aan te vragen voor alle deelaspecten van het project, worden bij de aanvraag tot een omge-

5. Zie artikel 2.5. Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) - Nederland

vingsvergunning ook allerlei details opgevraagd die doorgaans bij de aanvrager pas in een latere fase gekend zijn. Zo hebben aanvragers bij aanvang dikwijls nog geen zicht op de exacte engineeringgegevens. Dergelijke info is doorgaans pas in een latere fase gekend. Een bijkomende moeilijkheid doet zich voor bij bedrijven die deel uitmaken van een groter concern. Het verkrijgen van een omgevingsvergunning wordt immers bij dit soort ondernemingen dikwijls intern gekoppeld aan het vrijmaken van budgetten. Door de samenhang tussen het milieu- en bouwluik als ook door de interne verplichting om al een vergunning te hebben voor de vrijgave van budget, maakt dat er in een zeer vroeg engineeringstadium gedetailleerde plannen en documenten voor het bouwkundig luik moeten worden gemaakt. Latere aanpassingen met impact op de te bouwen constructies, zijn dan bijna onvermijdelijk. Ze zorgen ervoor dat de initiatiefnemer al snel in een situatie van rechtsonzekerheid terecht komt vermits het dossier opnieuw indienen voor een licht aangepaste omgevingsvergunning vanuit markteconomisch oogpunt meestal geen optie is. Er is dan ook nood om de aanvraagformulieren kritisch te evalueren en te herbekijken op het vereiste detailniveau zodat het mogelijk wordt gemaakt om bepaalde technische data op een later tijdstip aan te leveren. Onder die categorie vallen al zeker de bemalingsgegevens die op het moment van de aanvraag gevraagd worden. Het is immers bijzonder moeilijk om ten tijde van de aanvraag dergelijke details aan te leveren. Bij bemalingen moeten er peilbuizen worden gestoken om de kwantiteit en kwaliteit van het grondwater te kennen. Een bemalingsnota moet vervolgens verduidelijken of de bemalingswerken vallen onder de meldingsplicht

"Het is onbegonnen werk om alle technische informatie (zoals engineerings- en bemalingsgegevens) op voorhand correct aan te leveren."

(klasse 3) of de vergunningsplicht (klasse 1 of 2). Los van het feit dat dit onderzoek nutteloze kosten met zich meebrengt als de overige vergunningen voor het hoofdproject niet worden verkregen, levert deze werkwijze ook tal van praktische problemen op. Zo is het uiteraard lang niet zeker dat de hoeveelheid grondwater ten tijde van de aanvraag dezelfde is als op het moment van de werken. Logischer zou zijn dat de aannemer de toelating voor de bemaling aanvraagt bij de start van de werken. Alleen lopen de werken hierdoor



telkens nodeloos vertraging op. In een poging dit probleem te verhelpen, werd voor klasse 3 bemalingen de aktenametermijn ingekort, maar ook deze ingekorte termijn wordt vandaag als een onnodige administratieve last ervaren. Voor bemalingswerken die onder klasse 1 of 2 vallen, zijn de problemen uiteraard nog groter, omdat het onbegonnen werk is om alle bemalingsgegevens op voorhand correct aan te leveren. Dit voorbeeld toont aan dat het niet zinvol is dergelijke gegevens al op voorhand te eisen. Daarom pleiten we ervoor dat zoveel als mogelijk dergelijke activiteiten onder de meldingsplicht vallen. Belangrijk is dan wel dat wordt teruggegrepen naar de regeling zoals die gold voor de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning. Voorheen stond in artikel 4 § 3 Vlare I dat de meldingsplichtige activiteiten van een vergunde inrichting van klasse 1 of 2 aangevat mochten worden op de dag na de datum waarop de melding met alle vereiste gegevens werd gedaan (en dat dus niet

gewacht moet worden op het verstrijken van de aktenametermijn zoals sinds de invoering van de omgevingsvergunning de regel is).

Onderzoek naar volledigheid en ontvankelijkheid

Eenmaal een vergunningsaanvraag is ingediend, onderzoekt de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar de aanvraag op haar ontvankelijkheid en volledigheid.⁶ Het resultaat van dat onderzoek wordt aan de aanvrager meegegeed binnen een termijn van 30 dagen.⁷ Als de vergunningsaanvraag onvolledig is, kan

“In vergelijking met de periode voor de omgevingsvergunning ervaren bedrijven dat aanvragen veel meer dan vroeger onvolledig verklaard worden.”

de bevoegde overheid de vergunningsaanvrager vragen om de ontbrekende gegevens of documenten aan de aanvraag toe te voegen en ook de termijn bepalen waarbinnen dit moet gebeuren. Het decreet biedt op die manier de mogelijkheid voor de vergunningverlener om ontbrekende stukken of gegevens bij de aanvrager op te vragen, maar dat is dus geen verplichting. Uit de praktijk blijkt dat niet alle vergunningverleners hier op dezelfde manier mee omspringen. De ene biedt de aanvrager de kans om zijn/haar dossier te vervolledigen terwijl de andere het dossier meteen onvolledig verklaart. Een onvolledigverklaring op dag 29 terwijl het ontbrekende stuk op enkele uren kan worden aangeleverd, is jammer genoeg geen uitzondering en zorgt natuurlijk voor wrevel aan de zijde van de aanvrager. Het dossier zal dan opnieuw ingediend moeten worden. Een frustrerende vaststelling daarbij is dat de ambtenaren de termijn van 30 dagen in veel gevallen gewoon opnieuw volledig ‘opgebruiken’ alvorens ze uitsluitel geven over de volledigheid en ontvankelijkheid van het dossier. Op die manier wordt ‘the time to permit’ nodeloos verlengd. In vergelijking met de periode voor de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning ervaren bedrijven dat aanvraagdossiers veel meer dan vroeger onvolledig worden verklaard. Soms volgen verschillende pogingen na elkaar waardoor het indienen van een volledig dossier

stilaan als een zware horde wordt beschouwd, zeker bij omvangrijke dossiers. Hierdoor gaat kostbare tijd verloren en komt de realisatie van het project in het gevaar.

Als we die onvolledig- en/of ontvankelijkheidsverklaringen nader bekijken, zien we meerdere oorzaken. Uiteraard ligt de fout ook regelmatig bij de aanvrager omdat hij of zij iets vergeten is bij de aanvraag. Daarnaast heb je nog menselijke fouten die gemaakt kunnen worden bij de behandelaar wanneer bijvoorbeeld de aanvrager verweten wordt dat een bepaald stuk in het dossier ontbreekt, terwijl bij nazicht het document wel degelijk in het dossier zat. Ook technische gebreken aan het digitale systeem liggen soms aan de basis. Zo blijkt bijvoorbeeld dat opgeladen documenten niet altijd zichtbaar zijn voor de vergunningverlener omdat het stuk was opgeslagen bij een andere deel van het formulier. We gaan ervanuit dat die laatste categorie weldra tot het verleden behoort als het omgevingsloket verder verfijnd wordt.

Vervelender zijn redenen die te maken hebben met beleid. Zo volgen vele onvolledigverklaringen uit een bijzonder stringente toepassing van de normenboeken voor dossiersamenstelling. Deze normenboeken bevatten technische richtlijnen van de Vlaamse overheid en geven aan hoe de plannen en foto's moeten worden opge maakt om ze correct digitaal te kunnen opladen in het omgevingsloket. Maar het kan uiteraard niet de bedoeling zijn dat deze richtlijnen zo rigoureuus worden toegepast dat bijvoorbeeld een aanvraag onvolledig wordt verklaard wanneer een normenboek voorschrijft dat twee plannen op één blad moeten staan en de aanvrager deze had ingediend door middel van twee afzonderlijke bestanden.

In een aantal gevallen werd ook vastgesteld dat doorheen de tijd door vergunningverleners een andere invulling of interpretatie wordt gegeven aan bepaalde richtlijnen uit het normenboek waardoor het voor de aanvrager nog moeilijk volgen wordt. Dat kan gebeuren omwille van een voortschrijdend inzicht of omwille van gewijzigde instructies vanuit het departement omgeving. Dat is uiteraard voor de aanvrager problematisch wanneer hij of zij niet op de hoogte wordt gebracht van deze gewijzigde houding. Illustratief is alvast dat verschillende gemeenten en provincies eigen leidraden zijn gaan ontwikkelen over hoe de aanvraagformulieren correct ingevuld moeten worden. Dat is uiteraard goed bedoeld, maar het is veelzeggend dat verschillende vergunningverleners tegemoetkomen aan de vraag van de aanvragers met eigen handleidingen. Uniformiteit is hier wel gewenst.

Begrijpelijk, maar tezelfdertijd onaanvaardbaar, zijn vertragingen omwille van capaciteitstekorten bij de vergunningverlener. Verschillende besturen kampen wel eens met te weinig mensen om een adequate vergunningverlening mogelijk te maken. Dat kan incidenteel gebeuren (door een samenloop van omstandigheden ontstaat een tijdelijk personeelstekort) maar bij sommige diensten is dat structureel (bijvoorbeeld een terugkomend personeelstekort tijdens vakantieperiodes). Dat kan uiteraard niet. Helemaal ontoelaatbaar is dat kleine onvolkomenheden in het aanvraagdossier in zo'n gevallen aangewend worden om een dossier onvolledig te verklaren. Dat zorgt uiteraard voor onbegrip.

Om te vermijden dat ontbrekende futiliteiten als (drog)reden worden aangehaald om een dossier onvolledig te verklaren, pleiten we ervoor dat het regelgevend kader een onderscheid maakt tussen redenen die een onvolledigverklaring wettigen en welke niet. Met andere woorden, welke ontbrekende stukken zijn essentieel en welke niet. Een aanvrager zou ook steeds de mogelijkheid moeten krijgen om de ontbrekende stukken aan te leveren – zeker als die als niet essentieel worden ervaren – of om verduidelijking te kunnen geven. Daarom het pleidooi om het omgevingsvergunningendecreet te wijzigen waardoor – ingeval een dossier onvolledig is – de bevoegde overheid steeds de vergunningsaanvrager moet vragen om de ontbrekende gegevens of documenten aan de aanvraag toe te voegen. Het decreet bepaalt ook dat de overheid beslist over de termijn waarbinnen de informatie aangeleverd moet worden. Beter zou zijn voortaan geen termijn meer te bepalen maar de procedure louter

“Het regelgevend kader moet een onderscheid maken tussen redenen die een onvolledigverklaring wettigen en welke niet.”

te schorsen tot op het ogenblik dat de gewenste info wordt aangeleverd. Dat biedt als voordeel dat de procedure ook snel hervat kan worden wanneer info snel aangeleverd wordt. Het voorgaande hoeft uiteraard niet te betekenen dat tezelfdertijd niet volop moet worden ingezet op (informeel) overleg tussen de vergunningverlener en de aanvrager. Gelukkig zijn er ook heel wat omgevingsambtenaren die ter verduidelijking of bij vaststelling van een kleine onregelmatigheid



contact opnemen met de aanvrager en hem/haar de mogelijkheid geven om snel zijn/haar dossier te vervolledigen.

Een laatste veelgehoorde reden is dat dossiers onvolledig worden verklaard terwijl het ontbrekende stuk overeenkomstig het aanvraagformulier niet zou moeten worden toegevoegd. Er wordt zodoende info opgevraagd die niet opgenomen is in de aanvraagformulieren zoals goedgekeurd door de Vlaamse regering. Klassiek voorbeeld daarbij is een keuringsattest van een stookolietank. Ter verantwoording van hun vraag naar bijkomende info argumenteert de vergunningverlenende overheid doorgaans dat ze een correct beeld wil krijgen van de omgevingsituatie en de correcte naleving van de exploitant van de geldende regels vooraleer ze een nieuwe vergunning voor een bijkomende activiteit wil verlenen. Dat argument klinkt misschien valabel maar tezelfdertijd zijn er ook heel wat tegenargumenten voorhanden om overheden te verplichten zich te houden aan de opgelegde minimuminhoud van de aanvraag. Door zaken als keuringsbewijzen op te vragen, komt de vergunningsverlener immers op het pad van de milieu-inspectie wiens taak er juist in bestaat de correcte naleving van vergunningsvoorwaarden te inspecteren en in-

6. Zie artikelen 19 en 38 Decreet Omgevingsvergunning
7. Zie artikelen 21 en 40 Decreet Omgevingsvergunning

breuken te laten sanctioneren. Waarom hebben we anders het onderscheid tussen deze twee diensten (AMI en AMV) gemaakt? En mocht uit de inspectieverslagen blijken dat de aanvrager een systematische overtreder is van de milieuwetgeving, dan kan een overheid nog altijd extra waakzaam zijn bij de beoordeling van een nieuwe aanvraag. Maar zolang dat er geen redenen zijn om zo'n argwaan te hebben tegenover de aanvrager, is er ook geen reden waarom de aanvrager info moet aanleveren die wettelijk niet in de aanvraagformulieren is vastgelegd.

In principe zou het onderzoek naar de volledigheid van een dossier bijna automatisch moeten kunnen verlopen. Afhankelijk van de aard van de aanvraag, verplichten de aanvraagformulieren immers bepaalde info te verstrekken of stukken toe te voegen. De controle op de aanwezigheid van deze stukken aan de hand van een checklist moet in theorie bijzonder vlot kunnen verlopen. Het is juist doordat info gevraagd wordt die niet wettelijk is voorzien, of dat gestruikeld wordt over niet essentiële details, dat een correcte samenstelling wordt bemoeilijkt. Er moet dan ook toegezien worden dat de juiste info wordt gevraagd. Niet minder, maar ook niet meer. En om een beter zicht te krijgen op de redenen van een

onvolledigverklaring zouden vergunningverleners verplicht moeten worden de redenen van de onvolledigverklaring te registreren.

Het beroep

Omgevingsvergunningen worden in Vlaanderen op drie niveaus uitgereikt: de gemeente, de provincie en het Vlaams gewest. Tegen een beslissing tot weigering/toekenning van een omgevingsvergunning verleend door een college van burgemeester en schepenen, dan wel de deputatie, is een beroep mogelijk bij de deputatie, respectievelijk de Vlaamse regering. Enkel als de Vlaamse regering in eerste aanleg beslist over de vergunningsaanvraag⁸ is er geen beroepsmogelijkheid bij een andere administratieve overheid en staat – net zoals dat het geval is tegen beroepsbeslissingen – enkel een beroep open bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Schorsende werking van het beroep

Het omgevingsvergunningendecreet stelt dat het beroep de uitvoering van de bestreden beslissing schorst tot de dag na de datum van de betekening van de beslissing in laatste administratieve aanleg. In afwijking daarvan werkt

het beroep niet schorsend ten aanzien van (1) de lopende vergunning die teneinde loopt en waarvoor de hervergunningsaanvraag tijdig werd ingediend, (2) de proefvergunning en (3) de vergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit die vergunningsplichtig is geworden door aanvulling of wijziging van de indelingslijst.⁹

Met uitzondering van bovenstaande drie gevallen, werkt een hoger beroep tegen de omgevingsvergunning dus schorsend, ongeacht het beroep betrekking heeft op de milieutechnische, dan wel op de stedenbouwkundige component van het dossier. Bovendien werkt het beroep steeds schorsend voor de totaliteit.¹⁰ Dat volgt uit de devolutive werking van het administratief beroep.¹¹ Dat maakt dat ook als het beroep enkel tegen een onderdeel van de beslissing in eerste administratieve aanleg gericht is, de gehele aanvraag opnieuw open staat voor beoordeling. Een vergunningsbeslissing is in beginsel ondeelbaar. Een aanvrager kan dus geen beroep instellen tegen slechts een onderdeel van de vergunningsbeslissing. Ook een beroep door derden blokkeert in alle gevallen de start van een nieuw project. Dat is dus niet altijd fair te noemen.

milieuvergunning werd dus geopteerd voor de strengste regeling, met name een schorsend beroep in alle gevallen. Vier jaar praktijkervaring leert ons dat er te veel negatieve gevolgen zijn aan die regeling waardoor we dringend moeten teruggrijpen naar de oude regeling zoals destijds voorzien in het milieuvergunningendecreet.

Laagdrempeligheid van een beroep

Iedereen weet dat het vandaag alles behalve een walk in the park is om een groot investeringsproject gerealiseerd te krijgen in Vlaanderen, laat staan om activiteiten met hinderaspecten te integreren in woonomgevingen. Om tegenwerking in de kiem te smoren, hebben initiatiefnemers met vallen en opstaan geleerd dat je burgers best maximaal moet informeren. Onbekend is immers vaak onbemind. De boodschap is om burgers in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken zodat je ze warm krijgt voor het project, misverstanden uit de wereld kan helpen en indien nodig, het project kan bijsturen op basis van nieuwe inzichten.

Maar een groot project vergund krijgen zonder enige weerstand is een illusie. Er zullen altijd wel mensen overblijven die het dossier willen kelderen en jammer genoeg slagen zij ook vaak in hun opzet. Uiteraard is het iedereen zijn of haar goed recht om te procederen indien men het niet eens is met een beslissing. Dat neemt niet weg dat het bijzonder zuur is voor initiatiefnemers die hemel en aarde bewegen om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren maar plots, aan het eind van de rit, worden geconfronteerd met nieuwe bezwaren. In een poging burgers te wijzen op hun verantwoordelijkheden, keurde het Vlaams parlement met de Codextrein van eind 2017 de regeling goed om burgers te verplichten al van bij de aanvang van de procedure hun bezwaren op tafel te leggen, op straffe van verlies van het recht om later nog beroep aan te tekenen ingeval een vergunning wordt verleend. Het Grondwettelijk Hof¹² oordeelde echter dat deze regeling de toegang voor de burger tot het bestuurlijk en juridictioneel beroep onvoldoende vrijwaarde. Daarmee zal wel recht zijn geschied, maar het arrest liet ondernemend Vlaanderen met een wrange nasmaak achter. Omwonenden konden dus opnieuw 'verstoppertje spelen' tot het laatste ogenblik, om dan toch nog in beroep te gaan tegen een vergunning.

“Een beroep door derden blokkeert in alle gevallen de start van een nieuw project. Dat is niet altijd fair te noemen.”

In het tijdperk voor de omgevingsvergunning voorzag het Milieuvergunningendecreet¹² dat een beroep de beslissing tot weigering/verlening van een milieuvergunning niet schorste tenzij het werd ingediend door de gouverneur, het college van burgemeester en schepenen of de leidende ambtenaar van een adviesverlenend overheidsorgaan of bij afwezigheid diens gemachtigde. In die gevallen werd de beslissing, vanaf de bekendmaking van de ontvankelijkheidsverklaring van het beroep aan de exploitant, geschorst gedurende een termijn van maximaal 150 kalenderdagen. Wanneer het beroep werd ingediend door iemand anders, werkte dit dus niet schorsend. Die oude regeling was niet gecontesteerd en werkte goed. Waarom dan veranderen? Met de komst van de omgevingsvergunning werd ervoor gekozen om een beroep altijd de bestreden beslissing te laten schorsen naar analogie met een beroep dat werd ingesteld tegen een stedenbouwkundige vergunning. In het kader van de integratiebeweging van bouw- en



8. Zie lijst Vlaamse projecten
9. Artikel 55 decreet betreffende de omgevingsvergunning
10. Artikel 63 decreet betreffende de omgevingsvergunning
11. RvVb 16 juni 2020, nr. RvVb-A-1920-0941 (rolnr. 1819-RvVb-0534-A)
12. Artikel 24 van Milieuvergunningendecreet
13. Arrest van 14 maart 2019

Op voorstel van minister van Omgeving en Justitie, Zuhair Demir, werd een nieuwe poging ondernomen om burgers te wijzen op hun verantwoordelijkheden en te zorgen dat ze bij een procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet plots allerlei nieuwe argumenten kunnen bovenhalen die ze ofwel veel eerder hadden moeten inroepen of waardoor ze zelf niet persoonlijk worden benadeeld. Het voorstel tot aanpassing van de procedureregels werd op 19 mei 2021 goedgekeurd door het Vlaams parlement. Voortaan zal de schending van een norm of van een algemeen rechtsbeginsel niet meer aanleiding kunnen geven tot een vernietiging van de aangevochten beslissing door de Raad voor Vergunningsbetwistingen (1) als de partij kennelijk heeft nagelaten de ingeroepen onwettigheid aan te voeren op het nuttige ogenblik waarop het kon worden aangevoerd tijdens de bestuurlijke procedure, als (2) de partij die de schending aanvoert niet wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid of (3) die ingeroepen onwettigheid kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Met deze decreetswijziging wordt dus de relativiteitseis ingevoerd die onder meer in Duitsland en Nederland al gekend is in het bestuursrecht. Kort samengevat komt die erop neer dat een belanghebbende in een procedure bij de bestuursrechter geen beroep kan doen op een norm die kennelijk niet bedoeld is om zijn belang te beschermen. Deze hervorming lijkt alvast minder verregaand dan de poging uit 2017 die door het Grondwettelijk Hof werd teruggefloten omdat het niet onmogelijk wordt gemaakt om bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen een beroep in stellen. Als een partij tijdens het openbaar onderzoek heeft nagelaten een onwettigheid aan te voeren, kan dat er enkel toe leiden

dat het middel waarin die onwettigheid wordt aangevoerd, niet meer kan worden opgeworpen wegens een gebrek aan belang. Verder in deze paper komen we terug op dit onderwerp en bekijken we of er nog andere opties zijn om burgers op hun verantwoordelijkheden te wijzen.

Overheden versus overheden...?

Een aanzienlijk percentage van de dossiers die bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen terecht komen, zijn het gevolg van een overheid die de beslissing van een andere overheid aanvecht. Dat kan bijvoorbeeld een gemeente zijn die zich niet kan vinden in de vergunning verleend door

"Het zou minstens de regel moeten zijn dat voor werken van algemeen belang een lager bestuur niet meer in beroep kan gaan tegen een hoger bestuur."

de provincie, of bijvoorbeeld een adviserende instantie die niet akkoord gaat dat zijn advies niet werd gevolgd. Tot en met haar jaarverslag 2015-2016 publiceerde de Dienst van de Bestuursrechtscollèges (DBRC) ieder jaar cijfers waaruit bleek hoeveel beroepen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen aanhangig werden gemaakt door de aanvrager, door derden en door de over-

Bijna een vijfde van de beroepen komt van de overheid zelf tegen een (hogere) overheid

| | AANVRAGER | BELANGHEBBENDE DERDE | OVERHEID |
|-----------|-----------|----------------------|----------|
| 2015-2016 | 19% | 63% | 18% |
| 2014-2015 | 24% | 59% | 17% |
| 2013-2014 | 26% | 58% | 16% |
| 2012-2013 | 24% | 57% | 19% |
| 2011-2012 | 23% | 49% | 28% |

Bron: Jaarverslag DBRC, 2016

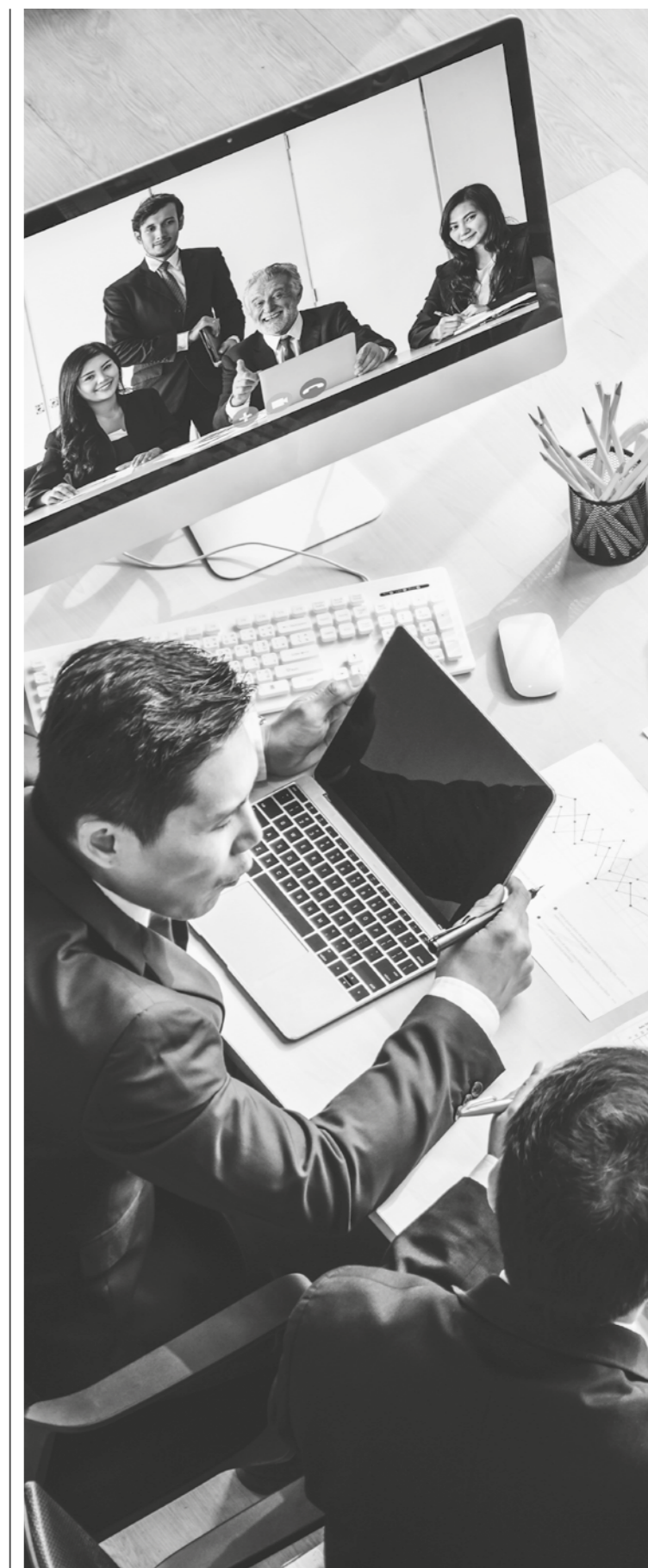
heid zelf. Die laatste categorie doelt onder andere op de schorsings- en/of vernietigingsberoepen ingediend door gemeenten tegen de vergunningsbeslissing van een deputatie. Sinds 2017 worden in de jaarverslagen van de Raad voor Vergunningsbetwistingen geen details vrijgegeven over de aard van de verzoeker, maar we mogen aannemen dat de trend van de jaren daarvoor werd verdergezet.

Conclusie is dus dat bijna een vijfde van de totale instroom van beroepsdossiers bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen het gevolg is van (lagere) overheden die beslissingen van (hogere) overheden aanvechten. Naast een verkwisting van overheidsgeld zorgen deze procedures voor aanzienlijke vertragingen van investeringen terwijl het voor burgers en bedrijven een totaal onbegrijpelijke situatie creëert. In navolging van de beweging om overheden meer en meer met één stem te laten spreken, zou het verboden moeten worden dat lagere overheden de beslissingen van hogere overheidsinstanties aanvechten. Het zou minstens de regel moeten zijn dat voor werken van algemeen belang (waaronder infrastructuurwerken) een lager bestuur niet meer in beroep kan gaan tegen een beslissing van een hoger bestuur.

Digitalisering

Coronacrisis heeft digitaliseringsproces versneld

Omdat gedurende de coronacrisis de regels rond social distancing het niet toelaten dat meerdere personen in een vergaderzaal worden samengebracht, voorzag het ministerieel besluit van 22 april 2020 dat informatievergaderingen en participatiemomenten voorlopig via elektronische weg konden lopen. Burgers die niet over internet beschikken, werden dan de gelegenheid geboden om in het gemeentehuis deel te nemen aan de vergadering. Infosessies konden dus gedurende de civiele noodsituatie digitaal doorgaan. Wegens de positieve ervaring daarmee, werd deze werkwijze ondertussen al bestendigd. Niet veel later werd vanuit het omgevingsloket gecommuniceerd dat de Vlaamse overheid wil inzetten op maximale openbaarheid van bestuur en voortaan de inhoud van vergunningsaanvragen op het publieke omgevingsloket zal zetten, minstens gedurende de looptijd van het openbaar onderzoek, en met uitzondering van persoonsinformatie en 'confidentiële' informatie van een ingedeelde inrichting of activiteit. Voortaan gaat de overheid er ook vanuit dat de aanvrager (en zijn architect) geen bezwaar heeft tegen de publicatie van persoonsgegevens die hij vrijwillig verstrekt. Als bijvoorbeeld de aanvrager of zijn architect zijn/haar naam en adres op een inplantingsplan of



motivatie nota zet (hetgeen niet moet), kunnen die documenten voortaan dus gewoon op het omgevingsloket worden gepubliceerd zonder dat de persoonsgegevens onleesbaar worden gemaakt. Dergelijke afspraken zijn nodig om het vergunningsproces verder te digitaliseren. Het blijft raar dat wanneer wordt gepleit voor de volledige digitalisering van het vergunningsproces, zo vaak de auteursrechtelijke bescherming van bouwplannen ten voordele van de architect als een van de voornaamste obstakels wordt genoemd. Dit kan toch geen onoverkomelijk probleem zijn?



Uiteraard is het een goede zaak dat het digitaliseringsproces wordt versneld en consultatiemomenten voortaan elektronisch kunnen verlopen. Dat wil niet zeggen dat we er al zijn. Waarom kan ook de bekendmaking niet volledig digitaal verlopen? Nog steeds wordt beroep gedaan op de klassieke bekendmakingsvereisten als affichering/aanplakking, publicatie in dag- en weekbladen en individuele aanschrijvingen. Bij juridische geschillen worden regelmatig fouten opgeworpen die zouden zijn gemaakt bij de bekendmaking. Waarom kunnen we anno 2020 niet ambiëren om volledig (radicaal?) digitaal te gaan? Met het digitale omgevingsloket hebben we al het instrument in handen om zowel inzage van het dossier als bijvoorbeeld het indienen van bezwaren volledig en uitsluitend digitaal te doen verlopen. In principe zou een publicatie op de website van de gemeente voldoende moeten zijn om zaken bekend te maken. Volgens Statbel, het Belgische statistiekbureau, hadden 92% van de Vlaamse huishoudens in 2019 toegang tot het internet. Dat percentage neemt elk jaar toe. Die groep kan dus perfect worden gevraagd om iedere maand even kort de website van hun gemeente te consulteren. Iedere Belg wordt toch ook verondersteld kennis te nemen van het Belgisch Staatsblad (dat overigens ook al lang enkel nog digitaal verschijnt)? Ook om de kleine groep van personen zonder internet zeker te bereiken, zijn oplossingen denkbaar. Waarom bijvoorbeeld geen digitale prikborden voorzien op enkele strategische plekken in de gemeente waarop dan aanvragen kunnen worden bekendgemaakt? En als iemand nadien het dossier wil inkijken en dat thuis of op het werk niet kan, kan nog steeds op het gemeentehuis een lokaal worden voorzien waar het dossier geconsulteerd kan worden.

'Only once'-principe

Bedrijven moeten aan de overheid over heel wat milieuzaken rapporteren. Dikwijls wordt dezelfde informatie opgevraagd door verschillende overheidsadministraties. Rapporteringen zoals het 'Integraal Milieujaarverslag' (IMJV), heffingsaangiften, bodemattesten, ... moeten nu via aparte databanken of kanalen aan de overheid worden overgemaakt. Het omgevingsloket moet in de toekomst het forum worden waarop al die info kan worden teruggevonden en waarop de exploitant eenmalig info moet aanleveren. Want ondanks alle goede voornemens van de Vlaamse regering om het 'only once'-principe te respecteren, moet een exploitant bij een vergunningsaanvraag vandaag nog diverse gegevens overmaken die al in het bezit zijn van de overheid. Ter illustratie: invulling stoffen autorisatielijst REACH, informatie rond gegevens geleide lucht-



emissies, advies agentschap natuur en bos, overzicht lozingspunten afvalwater, karakteristieken parameters bedrijfsafvalwater, informatie over grondwaterwinningen, verslag oriënterend bodemonderzoek en bodemattest, ...

Specifiek met betrekking tot het omgevingsloket is het vandaag nog altijd niet mogelijk, zijnde vier jaar na de inwerkingtreding van het decreet en de opstart van het loket, dat al ingevulde rubrieken bij vorige vergunningsaanvragen opnieuw zichtbaar zijn. Telkens een bedrijf een wijziging wenst aan te vragen, wordt er standaard gestart met een lege rubriekenlijst in het omgevingsloket. Telkens moet het bedrijf opnieuw zijn vergunde situatie in het loket ingeven wat uiteraard bijzonder arbeidsintensief is. Zolang het omgevingsloket die informatie niet automatisch weergeeft, worden exploitanten geadviseerd om een kopie van hun bestaande dossier te maken en daarop verder te werken. Maar ook die werkwijze zorgt voor onnodig veel administratieve last voor de aanvrager, omdat hij zo verplicht wordt het volledige dossier te doorlopen en alle overbodige documenten te verwijderen wat het risico op fouten verhoogt.

In het auditrapport van de Vlaamse overheid werd¹⁴ vastgesteld dat het 'only once'-principe nog te weinig toegepast wordt op entiteitsniveau en al helemaal niet op niveau van de Vlaamse overheid. Verschillende onderzochte

"Vier jaar na de opstart van het loket is het vandaag nog altijd niet mogelijk dat al ingevulde rubrieken bij vorige vergunningsaanvragen opnieuw zichtbaar zijn."

agentschappen verwerken het 'only once'-principe in een specifiek proces, maar bekijken dit nog te weinig afdelings-, entiteits- en beleidsdomeinoverschrijdend. Er moet dan ook snel werk worden gemaakt van de beloofde koppeling van verschillende databanken zodat bedrijven slechts éénmaal dezelfde gegevens moeten overmaken en de overheid die vervolgens eenvoudig kan achterhalen en efficiënt (her)gebruiken. Op deze manier wordt het 'only once'-principe daadwerkelijk gerealiseerd.

14. https://auditvlaanderen.login.kanooh.be/sites/default/files/atoms/files/Thema_informatiemanagement_globalrapport.pdf

2. Het kan ook anders: Nederland toont de weg

Vergunningstrajecten in Vlaanderen en Nederland verschillen op een aantal zaken fundamenteel van elkaar. In dit hoofdstuk bekijken we de verschillen en in welke mate het Nederlandse systeem voordelen biedt om knelpunten in het Vlaamse traject te omzeilen.

In deze Voka Paper stonden we al eens stil bij de poging van de Vlaamse regering in 2017 om burgers te wijzen op hun verantwoordelijkheden en hen te verplichten al van bij de start van de procedure hun bezwaren op tafel te leggen op straffe van verlies van het recht om later nog beroep aan te tekenen. Het Grondwettelijk Hof stuurde dat decreet naar de prullenmand. Dat is ook de reden waarom er een afgezwakt voorstel door het Vlaams parlement werd goedgekeurd om de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen te hervormen waarbij niet het recht om een procedure te starten wordt ontnomen, maar wel het recht om een bepaald middel op te werpen op basis van een onwettigheid als die partij heeft nagelaten die onwettigheid tijdens de bestuurlijke procedure aan te voeren.

Toch is het interessant om de vernietigde bepaling van 2017 er opnieuw bij te nemen en de vergelijking te maken met Nederland en te achterhalen waarom zo'n regeling daar wel overeind bleef. We zullen zien dat de vergunningstrajecten in Vlaanderen en Nederland op een aantal zaken fundamenteel van elkaar verschillen. Laten we dus eerst eens kijken naar het Nederlandse artikel dat burgers wijst op hun plicht om tijdig hun bezwaren te uiten op straffe van verlies om nog te mogen procederen. In de Nederlandse Algemene Wet Bestuursrecht staat¹⁶: 'geen beroep bij

"Dat Vlaanderen op drie niveaus vergunningen verleend, heeft veel te maken met de grootte van onze gemeenten."

de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld'. Het opzet van die bepaling lijkt op het eerste gezicht alvast iden-

tiek te zijn aan de vernietigde Vlaamse regeling uit 2017. Het Grondwettelijk Hof struikelde in Vlaanderen echter over het feit dat het betrokken publiek al verplicht werd een gemotiveerd standpunt, opmerking of bezwaar in te dienen teneinde hun toegang tot het administratief en juridictioneel beroep te vrijwaren op het ogenblik dat zij nog niet over alle relevante informatie beschikken. Immers, pas op een later tijdstip krijgen zij kennis van de uitgebrachte adviezen en hoe de vergunningverlenende overheid daarmee is omgegaan. Vraag is nu of deze argumenten ook niet in Nederland gelden? Het antwoord is nee. Hieronder bekijken we daarom de verschillen tussen beide vergunningssystemen.

Vlaanderen

Eerst een bestuurlijk beroep...

In Vlaanderen worden omgevingsvergunningen uitgereikt op de drie bestuursniveaus, waarbij men telkens tegen de beslissing van de gemeente of provincie in beroep kan gaan bij de provincie of het Vlaams gewest. In elke provincie is een omgevingsvergunningscommissie (POVC) opgericht die de deputatie adviseert over de vergunningsaanvragen, de beroepen en de vragen tot bijstelling van milieuvoorwaarden. In Vlaanderen is er ook één gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) opgericht ter advisering van de Vlaamse regering. Eigenlijk verschilt de samenstelling van deze omgevingsvergunningscommissies op provinciaal en gewestelijk niveau niet zo gek veel. Er zetelen weliswaar andere mensen in maar de leden zijn bijna steeds afkomstig van dezelfde overheidsinstanties. Je kan dus de meerwaarde in vraag stellen van deze commissies op twee verschillende niveaus. Dat Vlaanderen op drie niveaus vergunningen verleend, heeft veel te maken met de grootte van onze gemeenten. Er is uiteraard een groot verschil in capaciteit van kleine gemeenten vergeleken met grootsteden als Antwerpen en Gent terwijl het verschil tussen deze grootsteden en de provincie minder groot is. Doorgaans wordt ook aangenomen dat hoe kleiner de gemeente is,

hoe vatbaarder het bestuur is voor lokale druk, hoe minder rekening wordt gehouden met bovenlokale argumenten en hoe meer de correcte uitvoering van de kerntaken onder druk komt te staan. Als je daarvan uitgaat, en dus veronderstelt dat niet alle gemeenten gewapend zijn voor een kwaliteitsvolle dienstverlening, dan blijft natuurlijk de nood aan een tussenniveau bestaan. Los van het gegeven dat een aantal kleine gemeenten goed worden geleid, maken een aantal evoluties dat gemeenten van minder dan tienduizend inwoners nu onvoldoende dienstverlening kunnen bieden. Vandaar dat Voka al eerder gepleit heeft voor een verplichte fusie van gemeenten tot minimaal tienduizend inwoners. Voor grotere gemeenten stelde Voka al ten tijde van de lokale verkiezingen in 2018¹⁷ een vrijwillige fusie voor. Slaagt men erin gemeenten op te schalen, dan wordt de meerwaarde van een tussenniveau uiteraard minder groot. Zolang we daar niet in slagen, blijft onze vergunningverlening zich afspelen op drie niveaus en zal een beroep tegen de beslissing van een college van burgemeester en schepenen terecht komen bij de deputatie en zal de Vlaamse regering beroepen behandelen tegen beslissingen die op provinciaal niveau zijn genomen.

We onderstrepen nogmaals dat ingeval van beroep de beoordeling zich niet beperkt tot de wettigheid van de beslissing, maar ook betrekking heeft op de wenselijkheid van de beslissing. Hierboven stonden we al stil bij de devolutieve werking van het administratief beroep wat maakt dat de gehele aanvraag opnieuw open staat voor beoordeling (met alle negatieve gevolgen van dien).

... dan een juridictioneel beroep

Nadat in graad van beroep uitspraak wordt gedaan door de deputatie of de Vlaamse regering, staat er nog een juridictioneel beroep open. Jurisdictionele beroepen worden ingesteld bij een rechterlijke instantie. Dat kunnen bestuursrechtters zijn bij administratieve rechtscolleges zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen of de Raad van State, of een justitiële rechter zoals die zetelen bij gewone hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht. Het omgevingsvergunningendecreet heeft voorzien dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen als administratief rechtscollege bevoegd werd voor de rechtsbescherming in het kader van het schorsings- en vernietigingscontentieux van de omgevingsvergunning. Dat betekent dat de bevoegdheid van deze Raad aanzienlijk werd uitgebreid aangezien de Raad sinds 2017 naast de beroepen tegen bouwvergunningen, ook de beroepen tegen milieuvergunningen behandelt. Dat laatste behoorde



voor de inwerkingtreding van het omgevingsvergunningendecreet tot de bevoegdheid van de Raad van State. De beoordeling door de Raad voor Vergunningsbetwistingen beperkt zich wel enkel op de wettigheid van de beslissing.

Volledigheidshalve merken we op dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook een injunctierecht heeft. Dat wil zeggen dat de bestuursrechter aan het bevoegde bestuur dat de vernietigde beslissing nam, kan bevelen een nieuwe beslissing te nemen binnen een door de Raad bepaalde termijn. De Raad kan ook bepaalde voorwaarden aan het bestuur opleggen. Enkel als de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van het bestuur, kan de Raad haar arrest in de plaats (substitutierecht) stellen van die beslissing. Bij een gebonden bevoegdheid heeft de betreffende overheid immers geen beslissingsmarge (hoewel in bepaalde arresten de vraag kan worden gesteld of er sprake is van puur gebonden bevoegdheid en er geen opportuniteitsbeoordeling meer mogelijk was). In alle andere gevallen kan de Raad niet in de plaats treden van het bestuur dat de bestreden beslissing genomen heeft en moet de Raad zich dus beperken tot de wettigheid van de beslissing.

16. Artikel 6:13 van de algemene wet bestuursrecht

17. Lokaal verkiezingsmemorandum 2018 (zie <https://www.voka.be/publicaties>)

In het wijzigingsdecreet waarin onder meer de relativiteitsvereiste vervat zit, werd ook een bepaling opgenomen tot verruiming van de substitutieplicht tot de gevallen van feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid. De memorie van toelichting verduidelijkt dat het gaat om situaties waarin de overheid initieel wel beschikte over een discretionaire bevoegdheid, maar die bevoegdheid in de concrete omstandigheden van het geval redelijkerwijze gebonden blijkt te zijn. Daarbij wordt gedacht aan het geval waarbij een bouwvergunning werd verleend waarvan de Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt dat die niet kon worden vergund wegens een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering waardoor het vergunningverlenende bestuursorgaan in dat geval de vergunning enkel had kunnen weigeren en over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing. We voelen meteen dat deze bepaling tot bevoegdheidsverruiming niet onschuldig is en dat we toch waakzaam moeten blijven dat een bestuursrechter zich niet volledig in de plaats kan stellen van de overheid. Het is immers niet de rol van de bestuursrechter om vergunningen te weigeren of af te leveren.

Als de Raad overgaat tot vernietiging, kan de Raad de bestreden omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk vernietigen. Vervolgens is het aan het bestuur om een nieuwe beslissing te nemen binnen het kader van de uitspraak van de Raad en rekening houdend met de eventuele voorwaarden opgelegd door de Raad. Tegen die nieuwe beslissing van het bestuur is opnieuw beroep mogelijk bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Schematisch ziet het procesverloop er in Vlaanderen als volgt uit:



Nederland

De bevoegdheidsverdeling in Nederland wordt bepaald in de Wabo of de Waterwet. In deze regelgeving wordt het bevoegd gezag aangewezen om te oordelen over een aanvraag tot omgevingsvergunning of een watervergunning. Dit kan de gemeente, de waterbeheerder, de provincie of de rijksoverheid zijn. Er zijn in Nederland twee mogelijke behandelprocedures, met name een reguliere procedure en een uitgebreide procedure voor complexere dossiers.

Reguliere procedure

Bij de reguliere procedure beslist het bevoegd gezag meestal binnen acht weken na ontvangst van de vergunningsaanvraag. De vergunningsbeslissing, in Nederland een beschikking genoemd, treedt meestal in werking de dag na haar bekendmaking. Afhankelijk of de vergunde activiteit wel of niet onomkeerbare gevolgen heeft, kan men onmiddellijk starten met de activiteit. Indien omkeerbaar, dan kan gestart worden op eigen risico en zal de situatie hersteld moeten worden naar de oorspronkelijke toestand als het bezwaar of beroep de beschikking wijzigt. Als de activiteiten onomkeerbare gevolgen zouden hebben (bijvoorbeeld in het geval van een kapvergunning) dan zal de beschikking pas uitvoerbaar zijn nadat de bezwaartermijn van zes weken is gepasseerd of nadat uitspraak werd gedaan op een ingediend verzoek van voorlopige voorziening die de bezwaarindienaar had gevraagd. Vooral het betrokken publiek beroep kan indienen, moet het eerst bezwaar maken. De bevoegde overheid die al een beschikking nam, zal het dossier dan in heroverweging nemen. Tegen de heroverwegingsbeslissing kan de bezwaarindienaar dan vervolgens beroep aantekenen.

Na de heroverwegingsprocedure

Bij de reguliere procedure hebben belanghebbenden de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen een beschikking. Nadat het bezwaar werd gemaakt, kan de belanghebbende nadien nog in beroep (bij de rechtbank) en eventueel hoger beroep (bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) gaan.

Schematisch ziet de reguliere procedure er in Nederland als volgt uit:



Uitgebreide procedure

Daarnaast is er nog een uitgebreide procedure. Schematisch ziet die er als volgt uit:



De uitgebreide procedure is voor de complexere dossiers en verloopt toch een stukje anders dan de reguliere procedure. In principe duurt deze procedure toch een zestal maanden daar waar de reguliere procedure normaliter afgehandeld is op zo'n twee maanden. Nadat de aanvrager bij

de uitgebreide procedure zijn dossier heeft ingediend, zal de bevoegde overheid een ontwerp van beslissing opmaken die samen met de rest van het dossier in openbaar onderzoek gaat. Vervolgens kan iedereen zienswijzen (bezwaren) naar voren brengen tegen dat ontwerpbesluit. De vergunningverlenende overheid zal vervolgens deze zienswijzen beantwoorden hetgeen meteen als bijkomende motivering beschouwd mag worden bij het besluit. Op die manier gebeurt eigenlijk al hetzelfde wat in Vlaanderen pas gebeurt in graad

Conclusie

Er zijn in Nederland dus twee procedures die elk hun eigenheid hebben, maar ze hebben wel gemeenschappelijk dat wanneer de uiteindelijke beslissing van het lokaal bestuur wordt aangevochten, het beroep meteen terecht komt bij een bestuursrechter en niet bij een hoger administratief bestuur zoals in Vlaanderen wel het geval is. Dat biedt een aantal voordelen en vermijdt een aantal mindere aspecten van ons vergunningensysteem. Zo wordt vermeden dat lokale besturen de beslissing van een hoger bestuur gaan aanvechten omdat ze zich niet kunnen vinden in de opportuniteitstoets van dat hoger bestuur. Cruciale randvoorwaarde in Vlaanderen is dan wel dat lokale besturen worden opgeschaald zodat ze zeker over voldoende slagkracht beschikken en het zuiver lokale kunnen overstijgen.

Ook de werkwijze om een ontwerpbeslissing al bij aanvang in openbaar onderzoek te leggen, is uitermate interessant. Doordat burgers inzage krijgen in de ontwerpbeslissing, weten zij direct hoe de vergunning er mogelijk zal uitzien en kunnen ze ook worden gedwongen om al bij het openbaar onderzoek hun kaarten op tafel te leggen. Als ze dat niet doen, mag perfect voorzien worden dat zij verzaken aan hun recht om verder te procederen. Een kwalitatieve vergunningverlening veronderstelt immers dat iedere actor zijn of haar duit in het zakje doet. Het gaat niet op om enkel van de aanvrager te verwachten/vereisen dat die open kaart speelt en dat de betrokken overheden goed voorbereide en onderbouwde adviezen formuleren en beslissingen nemen. Ook de leden van het betrokken publiek moeten hun rol en verantwoordelijkheid opnemen, en mee in het beslissingsproces stappen zodra zij daartoe de kans krijgen. Het voordeel van deze werkwijze

“Ook de leden van het betrokken publiek moeten hun rol opnemen, en mee in het beslissingsproces stappen zodra zij daartoe de kans krijgen.”

is ook dat de vergunningverlener in zijn uiteindelijke vergunningsbeslissing ook meteen kan reageren op de ingediende opmerkingen wat maakt dat de beslissing beter gemotiveerd zal zijn en ieders standpunt meteen duidelijk is. Door de extra motivering, zullen beslissingen ook juridisch sterker worden. Je moet ook niet eerst een nieuw rondje doorlopen bij een hoger administratief bestuur vooraleer alle bezwaren gekend zijn. Ook voor de aanvrager kan deze werkwijze voordelen bieden. Niet zelden wordt een bouwheer of exploitant geconfronteerd met een vergunningsbeslissing die een materiële vergissing of een bijzondere voorwaarde bevat die de wenkbrauwen doet fronsen. Wanneer hij op voorhand inzage krijgt in de ontwerpbeslissing, heeft hij nog de mogelijkheid daartegen te reageren zodat zaken kunnen worden rechtgezet.

Een ontwerpbeslissing mee in openbaar onderzoek leggen biedt op het eerste gezicht dus alleen maar voordelen. Toch is ook enige terughoudendheid geboden. Onze procedure in Vlaanderen is hier vandaag niet op ingesteld zodat

een onmiddellijke invoering onvermijdelijk een verlenging van de bestaande beslissingstermijn zou betekenen. Dat kan uiteraard niet de bedoeling zijn. Ander risico is dat ontwerpbeslissingen zouden worden voorbereid door omgevingsambtenaren en dat deze ontwerpbeslissingen in openbaar onderzoek gaan zonder te zijn voorgelegd aan het democratisch verkozen orgaan. Je moet dus al een werkwijze uitstippelen waarbij het ontwerpbesluit passeert langs het college van burgemeester en schepenen of de deputatie, idealiter met nog een mogelijkheid voor de aanvrager om gehoord te worden en dat allemaal binnen de bestaande termijnen. Dat is niet evident, maar de potentiële voordelen maken dat deze piste verder onderzoek verdient. Bovendien zou deze werkwijze een eerste stap zijn om ons

hele vergunningensysteem heruit te vinden. Deze manier van werken zorgt er immers voor dat nagenoeg alle bezwaren gekend zijn voor het tijdstip dat de eerst beslissing wordt genomen. Dat zorgt ervoor dat ons tussenstapje naar een hoger administratief bestuur minder belangrijk wordt en je daardoor meteen een juridictioneel beroep kan overwegen zoals in Nederland. Maar zoals al onderstreept, moeten daarvoor eerst belangrijke randvoorwaarden worden vervuld. Dat gemeenten morgen op grote schaal gaan fusioneren, zien we nog niet meteen gebeuren. Het zal daarom nog wel een tijdje duren vooraleer de noodzaak aan een tussenniveau verdwijnt. Zolang we dat punt niet hebben bereikt, zal de tweede stap in ons vergunningenproces steeds bij een hoger administratief bestuur zijn.

Nederlands systeem met lokaal bestuur dat als eerste en laatste bestuur een beslissing neemt over de vergunningsaanvraag en waarbij een ontwerp van beslissing mee in het openbaar onderzoek gaat.

- **Cruciale randvoorwaarde**
 - Opschalen van gemeenten om slagkracht te verhogen en zekerheid te bieden dat zuiver lokale belangen overstegen kunnen worden.
- ✓ **Voordelen**
 - Door als tweede stap meteen voor een bestuursrechter te kiezen, worden juridische onvolkomenheden in de beslissing sneller bloot gelegd en kunnen ze ook sneller worden geremedieerd.
 - Werkwijze met ontwerpbeslissing in openbaar onderzoek maakt mogelijk om stilzitten van het betrokken publiek gelijk te stellen met verzaking aan procesrecht en geeft aanvragers de kans om meteen te reageren op de inhoud van de ontwerpvergunning (vermijden van schorsend beroep).
 - Doordat bezwaren op de ontwerpbeslissing meteen op tafel moeten liggen, kan de overheid beslissingen beter motiveren en wordt onze tussenstap naar een hoger administratief bestuur minder belangrijk waardoor je meteen een juridictioneel beroep kan overwegen.
 - De beslissing wordt gedragen door het lokale bestuur, waardoor procedures worden vermeden van lokale besturen tegen beslissingen van een hoger bestuur.
- ! **Risico's**
 - Risico dat het ontwerpbesluit alleen door ambtenaren wordt opgemaakt en dat het democratisch verkozen orgaan wordt overgeslagen.
 - Risico dat het vergunningstraject (voor niet gecontesteerde dossiers) langer duurt.



OM GEV ING

vo
ka

**DE OMGEVINGSVERGUNNING
IN DE PRAKTIJK**

Ja, het kan beter (en anders...)

