

Vlaanderen en Nederland op hun snelst: om het eerst een integraal omgevingsrecht?

Essay opgesteld op verzoek van de raden voor de leefomgeving en infrastructuur¹

Mw. Mr. Isabelle Larmuseau

1. Het Kazachstan van het Noorden

Dat bij rechtsvergelijking misvattingen kunnen ontstaan, bleek uit een recente uitspraak van Nederlands minister van Infrastructuur en Milieu Melanie Schultz van Haegen dat België op het vlak van ruimtelijke ordening tot voorbeeld strekt, omdat alles daar minder 'dichtgeregeld' is. Dat het Vlaamse ruimtelijke orderingsdecreet alleen al in de periode 1999-2009 twintig wijzigingen onderging, valt inderdaad niet van het straatbeeld af te lezen. Nederlands columnist Bert Wagendorp reageerde in De Morgen dat deze vergelijking voor een Nederlander op hetzelfde neerkomt als verklaren dat je de democratie wil hervormen naar Kazachstaans voorbeeld. Er is geen Borat van eigen bodem voor nodig om te beamen dat de ministeriële slogan 'meer ruimte door minder regels' in Vlaanderen niet letterlijk te nemen is.

2. Eenvoudig beter

De Nederlandse minister van Infrastructuur en Milieu presenteerde op 28 juni 2011 de beleidsbrief 'Eenvoudig Beter' aan de Tweede Kamer. De ambitie blijkt groot: in een heuse 'tabula rasa'-operatie zal de overdaad aan (vaak nog recente) wetten met betrekking tot de fysieke leefomgeving – zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Tracéwet – plaats maken voor één wet die de belangrijkste delen van het omgevingsrecht zowel procedureel als materieel omvat: de Omgevingswet. Daarbij zullen drie uitgangspunten worden gehanteerd: de nieuwe wet zal ontwikkelingsgericht zijn en integrale oplossingen bevorderen; de bestaande Europese wet- en regelgeving zal de basis vormen; toepassing zal worden gemaakt van het decentralisatiebeginsel, zowel territoriaal als functioneel. Vier thema's en transities worden als prioritair aangewezen: een snellere en betere besluitvorming over projecten; een integratie van plannen en toetsingskaders; een vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte; een harmonisatie, integratie en versobering van normstellingen en toetsingskaders die onderzoek vereisen. Tot slot is ook de timing erg ambitieus: reeds in het voorjaar van 2012 zal een wetsvoorstel van de Omgevingswet aan de Tweede Kamer worden overgemaakt. Bedoeling is om de nieuwe wet in 2013 in werking te laten treden.

De oplossingen die de Omgevingswet biedt, zullen worden beoordeeld op hun uitvoerbaarheid. De minister zal niet alleen een Critical Review Team instellen, dat zal reflecteren op inhoudelijke consistentie, samenhang met andere wetgeving, praktische uitvoerbaarheid en onderbouwing van de uitwerking van de Omgevingswet, maar ook vijf Externe Adviesgroepen, die vanuit de praktijk

¹ Het essay 'Vlaanderen en Nederland op hun snelst: om het eerst een integraal omgevingsrecht?' is in oktober 2011 door mevrouw mr. Isabelle Larmuseau geschreven op verzoek van de raden voor de leefomgeving en infrastructuur in het kader van de totstandkoming van het briefadvies over omgevingsrecht.

voorstellen zullen doen. De minister staat niet afkerig tegen het experimenteren met de voorgestelde oplossingen in praktijksituaties.

De invoering van de Omgevingswet zal gepaard gaan met een stevig invoeringsprogramma onder coördinatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, inclusief praktijknetwerken, een kennis- en leertraject en een virtuele helpdesk. Ook zal worden in kaart gebracht welke digitale instrumenten nodig zijn voor een goede uitvoering van de Omgevingswet.

Het blijft bovendien niet bij een vernieuwing van wetgeving alleen: er wordt ook ingezet op een algemene kwaliteitsverbetering van besluitvormingsprocessen, op de totstandkoming van een nationaal kennisnetwerk relevant voor kennisvragen van het Rijk en de medeoverheden en op een modernisering van de handhavingsaanpak, door een verbetering van werkwijzen en communicatie tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavende diensten.

Het nieuwe marsorder 'Eenvoudig Beter' steekt de slogan 'Sneller en Beter' van de Nederlandse Commissie Elverding (commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten) duidelijk naar de kroon.

3. De Vlaamse omgevingsvergunning wordt uniek

Het Nederlandse begrip 'omgevingsrecht' is in het Vlaams Gewest nog niet ingeburgerd. Vijf jaar geleden dook de term voor het eerst op bij de oprichting van de Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht, de opvolger van de vroegere Belgische Vereniging voor Milieurecht. Dat de Vlaamse Regering op 22 juli 2011 – één maand vóór de 20^{ste} verjaardag van de Vlaamse milieuvergunning – plots de principes vastlegt van een in ijstempo in te voeren 'unieke omgevingsvergunning', is op zich reeds 'uniek' te noemen. Waarom Vlaanderen zich op detailniveau van Nederland wil onderscheiden, door aan de omgevingsvergunning nog een adjectief toe te voegen, is eenvoudig te verklaren: Wallonië kent sinds 1999 een 'permis unique'. De Vlaamse 'unieke omgevingsvergunning' beoogt het beste van Wallonië en Nederland te verenigen.

Vlaanderen zette reeds vroeger stappen in de richting van een meer geïntegreerde vergunningverlening: met de inwerkingtreding op 1 september 1991 van het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (Milieuvergunningsdecreet) en het Besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning (Vlarem I), werden de belangrijkste vergunningen, relevant vanuit het oogpunt van het milieuhygiënerecht, geïntegreerd in één 'milieuvergunning'. Enkele vergunningsstelsels (voor het capteren van oppervlaktewater en in de sfeer van het natuurbehoud en de landschapsbescherming) bestaan nog op zichzelf. De 'geïntegreerde' milieuvergunning is gekoppeld aan de stedenbouwkundige vergunning: de verleende milieuvergunning wordt geschorst tot wanneer de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend, en omgekeerd. Wordt de stedenbouwkundige vergunning definitief geweigerd, dan vervalt de milieuvergunning van rechtswege.

Sinds 1 januari 2010 bestaat de mogelijkheid van een geïntegreerd milieu- en stedenbouwkundig vergunningenproces voor de zgn. 'klasse 2-inrichtingen', ressorterend onder de bevoegdheid van de gemeenten. Van deze geïntegreerde procedure wordt maar zelden gebruik gemaakt. Beoogd wordt nu om dit facultatief geïntegreerd vergunningenproces verplicht te maken en uit te breiden tot de zgn. (meest hinderlijke) 'klasse 1-inrichtingen', en zo te komen tot een 'unieke omgevingsvergunning', waarin zowel de milieu- als de stedenbouwkundige vergunning en/of melding (en later ook andere vergunningen zoals de natuurvergunning en de kapmachtiging) geïntegreerd worden. In deze vergunning doet de bevoegde vergunningverlener een globale beoordeling op milieu-, ruimtelijk en stedenbouwkundig vlak volgens een geïntegreerde vergunningsprocedure.

Initiatiefnemers van zgn. op een gesloten lijst opgenomen 'gemengde projecten' (i.e. projecten die een milieu- en stedenbouwkundige vergunning resp. melding vereisen voor de uitvoering ervan, naar analogie met de Waalse 'permis unique') zullen hun aanvraag moeten indienen bij één uniek loket, waarna één openbaar onderzoek en één adviesronde zullen worden georganiseerd. De omgevingsvergunning zal worden afgeleverd door één bevoegd niveau. Welk niveau dit precies zal zijn, zal afhangen van de omvang, de mogelijke effecten, de aard en de ligging van het project. Door het gemeentelijk niveau in eerste aanleg bevoegd te maken voor het gros van de aanvragen, huldigt Vlaanderen dezelfde decentralisatie-gedachte als Wallonië en Nederland. Enkel voor bepaalde projecten, die omwille van hun aard of impact een bovenlokale afweging vergen, zal een beslissing in eerste aanleg worden genomen op een bovenlokaal niveau: de vergunningsaanvragen voor de meest milieuhinderlijke inrichtingen (Seveso, MER, IPPC) zullen door de deputatie van de provincieraad worden beoordeeld; strategische projecten zoals grootschalige infrastructuurprojecten, waterbeheersingswerken of natuurinrichtingsprojecten, zullen worden beoordeeld door de Vlaamse regering.

De op vandaag reeds uit diverse Vlaamse overheidsdiensten samengestelde Provinciale Milieuvergunningscommissie (PMVC) en Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (GMVC) worden opgetild tot een hoger integratieniveau, wat hen de nieuwe naam oplevert van Provinciale Omgevingsvergunningcommissie (POVC) en Gewestelijke Omgevingsvergunningcommissie (GOVC). Zij formuleren ten behoeve van de vergunningverlenende overheid een syntheseadvies. Binnen deze commissies zal er een verbeterde afstemming zijn tussen de overheidsdiensten, zodat in de toekomst wordt vermeden dat tegenstrijdige adviezen worden verleend door administraties van eenzelfde overheidsniveau. Mogelijk zal dit impliceren dat de (recent nog gelimiteerde) beroepsmogelijkheid van adviserende overheidsinstanties volledig zal worden geschrapt.

Om een echte integratie te kunnen realiseren van de tijdelijke milieuvergunning met de in principe eeuwigdurende stedenbouwkundige vergunning, wordt in Vlaanderen – net als in Nederland, maar anders dan in Wallonië – de invoering van een permanente omgevingsvergunning noodzakelijk geacht. Mogelijk is deze drastische beslissing mee veroorzaakt door de recente commotie rond de zgn. 'milieuvergunningenpiek' naar aanleiding van het verval op 1 september 2011 van een (vermeend, zo bleek later) groot aantal sinds 1 september 1991 voor twintig jaar verleende milieuvergunningen. De invoering van de permanente omgevingsvergunning neemt alvast niet weg dat de Vlareminrichtingen aan een periodieke controle en evaluatie zullen worden onderworpen, die desgevallend kan leiden tot een bijstelling van de vergunning(svoorwaarden).

De Vlaamse minister van leefmilieu Joke Schauvliege en de Vlaamse minister van ruimtelijke ordening Philippe Muyters werken momenteel een conceptnota uit over de implementatie van de unieke omgevingsvergunning. Tegen 30 november 2011 zal hierover advies worden uitgebracht door de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP), de Strategische Adviesraad Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad), de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (SARO) en de Sociaal-economische Raad voor Vlaanderen (SERV). Merk hierbij op dat de Vlaamse strategische adviesraden, twaalf in aantal, nog allesbehalve 'uniek' zijn.

Tegen 31 december 2011 zullen de twee ministers een voorontwerp van kaderdecreet ter goedkeuring voorleggen aan de Vlaamse regering. De intentie bestaat om een Titel 'Unieke Omgevingsvergunning' toe te voegen aan het aanbouwdecreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), dat in de toekomst tot DABO lijkt te moeten worden omgedoopt. Pas wanneer de DABO en VCRO één worden, zullen we, naar analogie met de Nederlandse Omgevingswet, van een Vlaams Omgevingsdecreet kunnen spreken.

4. Het succes van de Waalse 'permis unique'

Nederland en Vlaanderen kunnen wellicht lering trekken uit de Waalse 'permis unique', die als een succesverhaal wordt gepercipieerd. Ook de 'permis unique' geldt als milieu- en stedenbouwkundige vergunning voor 'gemengde projecten', die aan een gemengde procedure worden onderworpen, waarbij de gewestelijke overheidsdiensten van leefmilieu en ruimtelijke ordening – twee autonome besturen met eigen gewoontes, tradities en culturen – samen bevoegd zijn om het dossier voor te bereiden (i.e. beslissingen te nemen in verband met de volledigheid van de vergunningsaanvraag, de milieueffectrapportage en de keuze van de te raadplegen adviesverlenende overheidsorganen) en samen ten behoeve van de vergunningverlenende overheid een syntheserapport op te maken, inclusief een gezamenlijk gemotiveerd voorstel van beslissing.

De échte uitdaging bij de invoering van de 'permis unique' was een samenwerking bewerkstelligen tussen deze twee administraties – lees twee 'werelden'. Om deze samenwerking niet nodeloos onder druk te zetten, werd zelfs het bindend advies van de administratie ruimtelijke ordening afgeschaft. Dit idee werd ook opgepikt door de Vlaamse Commissie Berx, die bevestigde dat bindende adviezen en éézijdige beslissingsbevoegdheden niet te verzoenen zijn met het concept van meer samenwerkende en oplossingsgerichte ambtenaren.

Interessant is ook dat de 'permis unique' géén permanente vergunning is: het stedenbouw-gerelateerde deel van de vergunning geldt in beginsel zonder beperking in de tijd, terwijl het milieu-gerelateerde deel geldt voor een termijn van maximum twintig jaar. De hernieuwing van een 'permis unique' kan dus mogelijk géén 'gemengd project' uitmaken en enkel een milieuvergunning vereisen. Eenzelfde desintegratie zien we op het vlak van de handhaving: het regime van de milieuhandhaving is van toepassing op het milieu-gerelateerde deel van de 'permis unique', terwijl het stedenbouw-gerelateerde deel onderworpen is aan het regime van het wetboek van ruimtelijke ordening en stedenbouw.

De bevoegde overheid is in principe de gemeente. Het Waalse Gewest is bevoegd voor een aantal projecten van groot belang, opgenomen op een lijst die steeds langer wordt. In enkele uitzonderlijke gevallen moet de vergunning door de decreetgever worden bekrachtigd. In alle gevallen is het gemeentebestuur het enige loket waar alle aanvragen moeten worden ingediend. Een administratief beroep kan bij de Waalse regering worden ingesteld. Anders dan Vlaanderen, is Wallonië (nog) niet overgegaan tot de oprichting van eigen administratieve rechtscolleges, zodat de Belgische Raad van State in deze nog steeds bevoegd is inzake Waals milieu- en stedenbouwrecht.

Wat betreft het model van de in Wallonië succesvol samenwerkende administraties, moet door Nederland en Vlaanderen mogelijk worden betreurd dat zij 'en cours de route' hun (minstens terminologisch) 'integrale' administraties – de Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in Nederland en de Administratie Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu (AROL) in Vlaanderen – achter zich hebben gelaten. Vlaanderen lijkt dus niet 'back to the future', maar 'forward to the past' te moeten gaan. Het hechter maken van de relatie tussen het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) en het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) lijkt op vandaag een nog te realiseren actiepunt.

5. Vlaamse 'algemene regels' komen niet van de grond

Heel even bestond in Vlaanderen de wil om het bestaande systeem te optimaliseren via zogenaamde 'integrale milieuvorwaarden', geïnspireerd op het Nederlandse stelsel van de algemene regels. Waar het stelsel van algemene, sectorale en bijzondere milieuvorwaarden uitgaat van een concept waarbij de vervuilingbron van zeer algemeen tot zeer specifiek in haar diverse vervuilingaspecten afzonderlijk wordt bekeken, gaat het stelsel van de integrale milieuvorwaarden uit van een concept waarbij de bedrijfsactiviteit in haar geheel wordt bekeken en waarbij de voor-

waarden zo zijn geconcipeerd dat zij alle vormen van nadeel voor mens en milieu, veroorzaakt door de betrokken inrichting in haar totaliteit beschouwd, kan voorkomen of beperken door middel van een sluitend 'all in one' pakket milieuvorwaarden.

De politieke wil tot vereenvoudiging van het Vlaams milieuvergunningstelsel kwam aan bod in het Vlaams regeerakkoord van 1999: de milieuvergunningsplicht zou worden vervangen door integrale milieuvorwaarden voor homogene activiteiten met een beperkte milieubelasting. Aan deze beleids optie werd uitvoering gegeven via een (nog steeds niet in werking getreden) decreet van 6 februari 2004, waarbij een Titel Milieuvorwaarden werd ingelast in het DABM. De Vlaamse regering selecteerde in 2003 de sector van de schrijnwerkerijen en de garages als proefsectoren. De eerste pakketten integrale milieuvorwaarden voor 'standaardgarages' en 'standaardhoutbewerkingbedrijven' werd op 28 december 2006 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. Ze zijn terug te vinden in een nieuw deel 5bis van Vlarem II. Sinds 2006 werden geen nieuwe 'standaardinrichtingen' meer in het leven geroepen.

Wat wél gebeurde op het vlak van 'vrijstelling van vergunningsplicht', was een ingrijpende wijziging van de in Vlarem I bepaalde indelingscriteria voor hinderlijke inrichtingen, bij besluit van de Vlaamse regering van 19 september 2008 (de zgn. 'Vlarem-actuatrein'). Dit gaf aanleiding tot een verschuiving van een 1.000-tal inrichtingen van de eerste naar de tweede klasse, en van een 7.000 tal inrichtingen van de tweede naar de (niet-vergunningsplichtige, maar enkel meldingsplichtige) derde klasse.

De Vlaamse regering zal op dit elan voortgaan: in de startnota van 22 juli 2011 wordt aangekondigd dat de klassenindeling van Vlarem I maximaal zal worden aangepast in functie van de vooropgestelde decentralisatie, waardoor andermaal heel wat ingedeelde inrichtingen zullen verschuiven van klasse 1 naar klasse 2. Uitgangspunt zal zijn dat de meest milieuhinderlijke bedrijven, en zeker de Seveso-, IPPC- en MER-plichtige installaties, klasse 1 blijven.

6. De omstreden integratie van milieueffectrapportage in vergunningsprocedure

Aansluitend op de wetgevingsvoorstellen geformuleerd door de Commissies Berx en Sauwens, werd in mei 2011 het 'ontwerp van decreet tot invoeging van het integratiespoor voor de milieueffect- en veiligheidsrapportage over een project in de milieu- en stedenbouwkundige vergunningsprocedure' voor advies voorgelegd aan de strategische adviesraden. Met dit decreet wordt beoogd twee knelpunten te remediëren: enerzijds de te lange tijdsduur tot de opstart van het project (anderhalf jaar) en anderzijds de te rigide procedure zonder mogelijkheid tot maatwerk. Waar op vandaag de vergunningsaanvraag pas kan worden ingediend na de goedkeuring van het MER, zal de mer-procedure in de toekomst worden geïntegreerd in de vergunningsprocedure, met slechts één adviesronde en één openbaar onderzoek. Dit zou de tijdsduur kunnen verkorten van anderhalf jaar naar één jaar. Bovendien komt er een flexibilisering in de startfase, die gekenmerkt wordt door optionele procedurestappen. De initiatiefnemer heeft de keuzevrijheid om al dan niet scopingadvies te vragen aan de administratie (i.e. advies over de inhoud van het project-MER, over de inhoudelijke aanpak van de rapportage, met inbegrip van de methodologie en over de verdere specificatie opzichts de bestaande richtlijnenboeken), om al dan niet een ontwerp van het project-MER/OVR voorafgaandelijk aan de vergunningsaanvraag informeel voor advies over te maken aan de bevoegde administraties, en om al dan niet proactief te voorzien in een ruimere dan de decretaal verplichte openbaarheid en participatie. Dit impliceert dat initiatiefnemers met ervaring op het vlak van milieueffect- of veiligheidsrapportage of met projecten waarvoor de scoping duidelijk is, optionele stappen kunnen overslaan en meteen een uitgewerkte versie van het MER of OVR kunnen indienen, samen met de milieu- of stedenbouwkundige vergunningsaanvraag. Met deze procedure op maat zou vooral voor industriële projecten de meeste tijdswinst kunnen worden geboekt. Voor een goed verloop van deze integratie in de praktijk is niet alleen de responsabilisering van de

initiatiefnemer en het team van erkende MER-deskundigen en MER-coördinator vereist, maar ook een goed georganiseerde samenwerking en overleg tussen en met de betrokken overheidsdiensten.

Hoewel de strategische adviesraden SERV en Mineraad pleitbezorgers waren voor het behoud van een sequentieel spoor naast het integratiespoor – zodat bedrijven geval per geval het voordeel zouden kunnen afwegen van een snellere doorlooptijd tegen het risico dat het MER alsnog zou worden afgekeurd – vonden zij op dit specifieke punt géén gehoor, wat binnen een context van herijking van verantwoordelijkheidsverdeling toch enige verbazing wekt.

Een complexerende factor betreft de nood aan aanpassing van de Vlaamse mer-regelgeving, ingevolge het arrest van 24 maart 2011 van het Europese Hof van Justitie in de zaak Europese Commissie t. België (zaak C-435/09). Het Hof oordeelde dat de Europese mer-richtlijn niet correct is omgezet, doordat de Vlaamse regelgeving drempelwaarden voor de mer-screeningsplicht vaststelt, die enkel rekening houden met de omvang van het project, wat slechts één van de relevante criteria is. In afwachting van een in de loop van 2012 verwachte wijziging van de regelgeving, werd Omzendbrief LNE 2011/1 van 22 juli 2011 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd, met richtsnoeren voor een vereenvoudigde geval per geval beoordeling van nieuwe en hangende vergunningsaanvragen.

7. Het proces van investeringsprojecten: hopen op versnelling en verbetering

Uit het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 valt op te maken dat het versnellen en verbeteren van het proces van investeringsprojecten voor de Vlaamse regering een topprioriteit is. De op 30 november 2009 door de Vlaamse regering opgerichte Commissie Investeringsprojecten (Commissie Berx) en de door het Vlaams parlement opgerichte Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten (Commissie Sauwens) formuleerden diverse aanbevelingen voor de versnelling van investeringsprojecten in Vlaanderen. Dit leidde op 26 februari 2010 tot twee aan de Vlaamse Regering overhandigde rapporten: 'Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten' van de Commissie Berx en 'Sneller door Beter' van de Commissie Sauwens.

Geïnspireerd door deze rapporten, keurde de Vlaamse regering op 15 oktober 2010 de visienota 'Versnellen van investeringsprojecten' goed, op basis waarvan een actieprogramma werd opge maakt, dat eerstdaags zal resulteren in een ontwerp van decreet. De visienota omvat algemene verbeteringen voor de versnelling van vergunningsprocessen, zoals de integratie en vereenvoudiging van bestaande procedures en het stimuleren van een oplossingsgerichte samenwerking tussen de overheid/ambtenaren en de initiatiefnemers van plannen/projecten. Verder zet de Vlaamse Regering in op een grondige hervorming van de aanpak van investeringsprojecten waarvoor een ruimtelijk planproces nodig is. Deze aanpak dient zich aan als een 'drietrapsraket', met drie beslismomenten (startbeslissing, voorkeurbesluit, projectbesluit) en een integratie van alle processtappen in een grondige voorfase en een korte, formele planuitvoeringsfase. De burger krijgt op twee cruciale momenten inspraak.

De initiatiefnemer ('projecteigenaar') richt zich in de voorfase met zijn project tot de betrokken overheid. In onderling overleg wordt een procesnota opgemaakt met alle stappen die het project moet doorlopen. De procesnota brengt bovendien alle actoren in beeld die nodig zijn om het project te realiseren, zowel inzake procedures als op het terrein. Deze procesnota is de basis van de startbeslissing van de bevoegde overheid. Er wordt voor het project van de initiatiefnemer een projectleider aangesteld. De initiatiefnemer kan voor meer complexe projecten beroep doen op een procesregisseur die het project van begin tot einde procesmatig opvolgt en als aanspreekpunt en gids fungeert in relatie tot de administraties en de regelgeving. Met de startbeslissing vat het voortraject aan, waarin het project op een geïntegreerde manier verder wordt onderzocht (verfijning van het project zelf, effecten op het vlak van o.m. milieu, economie, landbouw, natuur en

mobiliteit). Zodra het project is onderbouwd, worden de resultaten van deze onderzoeken formeel aan het publiek voorgelegd. Op basis van deze inspraak neemt de betrokken overheid een voorkeurbesluit met een definitieve keuze voor een alternatief. Dit voorkeurbesluit is een klikmoment waarop niet meer wordt teruggekomen.

Na het voorkeurbesluit volgt de concrete planuitvoeringsfase, waarin de (bestaande) formele procedures van plannen en vergunnen (inclusief de eventuele milieueffectrapportage) en de publieke consultatierondes (idealiter één gebundeld openbaar onderzoek) worden geïntegreerd. Deze fase wordt afgerond met het planvaststellingsbesluit (of korter het plan- of projectbesluit). In het planvaststellingsbesluit worden alle beslissingen samengevoegd: het besluit omvat zowel de definitieve vaststelling van het (ruimtelijk) bestemmingsplan als de noodzakelijke vergunningen en machtigingen. Het regelt de rechtsverhouding tussen de initiatiefnemer en de door het plan of project rechtstreeks getroffen personen. Zo maken milderende maatregelen, mogelijke vergoedingen en eventuele engagementen voor een opvolgingstoets deel uit van dit besluit.

Benadrukt wordt dat het welslagen van deze versnellingsoperatie afhankelijk is van een reeks kritische succesfactoren, waaronder een performant projectmanagement en een oplossingsgerichte inter- en intrabestuurlijke samenwerking.

8. Wachten op Vlaamse integrale omgevingsplanning

Een performant omgevingsbeleid veronderstelt een voorafgaande planning van dit beleid door de overheid. Op dit vlak blijft Nederland Vlaanderen overvleugelen. Waar Vlaanderen nog geen doorgedreven integratie van planstelsels uit verschillende beleidsdomeinen kent, zetten de Nederlandse provincies reeds sinds de negentiger jaren de stap naar omgevingsplanning. Het huidige Nederlandse voornemen om in de Omgevingswet de mogelijkheden uit te werken voor een integraal strategisch omgevingsplan op het gebied van onder meer milieu, ruimte, water, natuur, wonen, verkeer en vervoer, en dit door een integratie van zes planvormen (structuurvisie, milieubeleidsplan, natuurbeleidsplan, waterplan, verkeers- en vervoerplan en eventueel het afvalbeheerplan), betekent een grote stap voorwaarts voor een integrale benadering van de omgevingskwaliteit. Een omgevingsplan dat niet alleen een indeling van de ruimte, maar ook de bijhorende milieukwaliteitseisen aangeeft, is nu eenmaal een *conditio sine qua non* voor een correcte toetsing van zowel de milieu- als de ruimtelijke aspecten van activiteiten.

9. Uitblijvende digitalisering

Met de uitvoering van de Wro en de Wabo deed Nederland recent veel ervaring op met digitale instrumenten. Dat nu ook voor de uitvoering van de Omgevingswet in kaart wordt gebracht welke digitale instrumenten nodig zijn, en dit vanuit het perspectief van de verschillende betrokkenen bij het omgevingsrecht (burgers, ondernemers, overheden en uitvoeringsorganisaties), wekt ontzag. In Vlaanderen sleept de uitbouw van de milieuvergunningendatabank reeds meer dan tien jaar aan. Deze databank werd in juni 2010, naar aanleiding van de door de (vermeende) 'milieuvergunningenpiek' veroorzaakte decreetswijziging, expliciet in het Milieuvergunningsdecreet ingeschreven. Het recente vooruitzicht dat een eerste module van de milieuvergunningendatabank startklaar zal zijn in de zomer van 2014, staat haaks op de vlucht voorwaarts die men met de unieke omgevingsvergunning wil nemen. Een ander belangrijk actiepoint is de realisatie van het digitaal milieuvergunningenloket eMil. Dit moet een elektronische indiening en afhandeling van vergunningsaanvragen en meldingen mogelijk maken. In de Beleidsbrief Milieu en Natuur 2007-2008 werd de lancering ervan aangekondigd voor eind 2008. Op 15 juli 2011 keurde de Vlaamse regering de Vlarembepalingen inzake het online-loket principieel goed, maar het eerste gebruik van dit loket zal nog tot 1 januari 2013 op zich laten wachten.

10. Wachten op integrale handhaving en een eengemaakt Vlaams Bestuursrechtcollege

Vlaanderen kan leren van het eind 2010 in Nederland opgestarte programma informatie-uitwisseling milieuhandhaving (PIM), gelet op de Vlaamse opdeling tussen enerzijds de regels voor milieuhandhaving, opgenomen in een milieuhandhavingsdecreet dat zich uitspreekt voor het bestuurlijk handhavingmodel en anderzijds de regels voor de handhaving van het ruimtelijke ordeningsrecht, neergelegd in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), waar het strafrechtelijk handhavingmodel voorop staat.

Bovendien is op het vlak van rechtsbescherming, sinds de inwerkingtreding van de VCRO op 1 september 2009, de Belgische Raad van State niet langer bevoegd om te oordelen over de schorsing en vernietiging van Vlaamse stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen. Die bevoegdheid werd overgeheveld naar een nieuw administratief rechtcollege, de Raad voor Vergunningenbetwistingen (RvVb), dat over een ruimer instrumentarium beschikt dan de Raad van State.

Op het vlak van handhaving, voorziet ook het Milieuhandhavingsdecreet in de oprichting van een nieuw administratief rechtcollege: het Milieuhandhavingscollege. Dit college is bevoegd om in beroep te oordelen over de wettigheid en opportuniteit van de beslissingen van de Afdeling Milieuhandhaving inzake de oplegging van bestuurlijke geldboetes.

Een aanbeveling van de commissie Berx, die ook werd opgepikt in de startnota van 22 juli 2011 tot invoering van de unieke omgevingsvergunning, heeft betrekking op de oprichting van een Vlaamse eengemaakte administratieve rechtbank. Vastgesteld wordt dat de huidige – onafhankelijk van elkaar tot stand gekomen – administratieve rechtcolleges zeer sterk van elkaar verschillen op het vlak van werking, samenstelling en statuut van de rechters. Het is de bedoeling om de verschillende administratieve rechtcolleges (met name de Raad voor Vergunningenbetwistingen, het Milieuhandhavingscollege, de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbeslissingen en de provinciale Raden voor Verkiezingsbetwistingen) samen te voegen en de verschillende kamers te integreren tot één Vlaams Bestuursrechtcollege, dat meteen ook het (grootste) pijnpunt remediëert van de ongelijke werklust. Zo kreeg de Raad voor Vergunningenbetwistingen 753 schorsingen en annulatieberoepen te verwerken in de periode 2009-2010 en konden slechts 110 uitspraken worden genoteerd, van de hand van drie rechters. Het Milieuhandhavingscollege daarentegen deed in 2009 negen uitspraken over negen zaken, behandeld door zes rechters.

11. Besluit

Met voorsprong op Vlaanderen, werkt Nederland aan radicaal nieuwe en andere omgevingsregelgeving. De timing van deze 'grote schoonmaak' verrast. Met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Crisis- en herstelwet trad het land reeds nieuwe tijden tegemoet. Toch blijkt het doel van de vereenvoudiging en verbetering van het omgevingsrecht nog niet bereikt. Of snel op elkaar volgende wetgevingsoperaties in lijn zijn met wat onder vereenvoudiging mag worden verstaan, is de vraag. De realisatie van de nieuwe wensdroom 'minder overheid, meer samenleving' noodzaakt uitgerekend een (weliswaar momentaan) verhoogd overheidsingrijpen. Onzeker is ook of het omgevingsrecht ooit écht eenvoudig wordt. Is bovendien niet de *bottomline* dat het Europees recht bitter weinig juridische vrijheidsgraden laat aan de lidstaten? Mogelijk daarom zijn nieuwe beleidsinitiatieven steeds minder juridisch en steeds meer management-georiënteerd. Dat niet langer mag worden gesproken van een 'zorgvuldige procedure' maar van een 'goed proces' is in die zin exemplarisch. Dit doet niets af aan de 'yes, we can'-dynamiek die onmiskenbaar uitgaat van de Nederlandse innovatie- en transitiedrift, die met zekerheid tot nieuwe en interessante inzichten zal leiden.

Vlaanderen doet hard zijn best om bij te benen. Het in vergelijking met Nederland groter aantal vergunningsplichtige inrichtingen maakt de weg langer. Vlaanderen zet niet zozeer in op een terugtrekkende overheid, maar op 'de overheid, uw vriend', wat ietwat onheus de indruk wekt dat dit in het verleden anders was. Vlaanderen toont momenteel ook minder authenticiteit: er wordt vooral gekopieerd, onder meer uit Wallonië (permis unique), uit Nederland (omgevingsvergunning), uit Duitsland (Planfeststellungsbeschluss). Het samenspel van deze buitenlandse instrumenten kan 'uniek' zijn, maar het is toch wachten op een 'Vlaanderen in actie'. Typisch Vlaamse producten, zoals de Vlaamse administratieve rechtscolleges, blijken op vandaag nog geen voltreffer. Vlaanderen is terechtgekomen in een maalstroom van innovatieve omgevingsregelgeving. Dit mag geen nieuw 'onrecht' doen ontstaan. Transitie naar meer participatie, zonder participatie, is een *contradictio in terminis*: wanneer bedrijven op het vlak van milieueffectrapportage het behoud wensen van een sequentieel spoor naast een integratiespoor, moeten zij worden gehoord; wanneer de op het vlak van milieuvergunningverlening uiterst performante provincies tekst en uitleg vragen bij het afgekondigde decentralisatiebeleid moet hen worden geantwoord. Of Vlaanderen eenvoudig beter kan, zal dus nog moeten blijken.

Gent, oktober 2011