



Vlaams
Parlement

stuk **2334** (2013-2014) – Nr. 2
ingediend op 18 februari 2014 (2013-2014)

Ontwerp van decreet

betreffende de omgevingsvergunning

Amendementen

AMENDEMENT Nr. 1**voorgesteld door de heren Dirk Peeters en Hermes Sanctorum**

Artikel 2

Aan het eerste lid een punt 12° toevoegen, dat luidt als volgt:

“12° MER-richtlijn: richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.”.

VERANTWOORDING

Wat betreft de begripsomschrijving van ‘project’ verdient het aanbeveling in dit ontwerp van decreet de letterlijke bewoordingen van de Habitatrichtlijn en de MER-richtlijn over te nemen.

Het begrip ‘project’ wordt in artikel 2 van de MER-richtlijn als volgt gedefinieerd:

- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken;
- andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.”.

Door in het ontwerp van decreet het begrip ‘project’ tot fysieke ingrepen in de leefomgeving te beperken, loopt Vlaanderen het risico dat later blijkt dat het begrip net iets breder of beperkter blijkt te moeten worden uitgelegd. Dit kan aanpassingen aan het decreet noodzakelijk maken.

Om reden van uniformiteit en compatibiliteit is het ook niet aangewezen om weer een nieuwe, andere begripsomschrijving te introduceren, wat op zijn beurt weer tot juridische onduidelijkheden kan aanleiding geven.

Gelet op het feit dat dit ontwerp van decreet de milieueffectenbeoordeling integreert, is het van groot belang dat deze begripsbepaling ook daarmee coherent is.

**AMENDEMENT Nr. 2****voorgesteld door de heren Dirk Peeters en Hermes Sanctorum**

Artikel 20/1 (nieuw)

Aan hoofdstuk 2, afdeling 2, onderafdeling 1, een artikel 20/1 toevoegen, dat luidt als volgt:

“Art. 20/1. §1. In toepassing van de principes van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, vastgelegd in artikel 1.1.4 van de VCRO en artikel 1.2.1 DABM, en in het bijzonder de bescherming van de gezondheid en een gezond leefmilieu zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, kan de bevoegde overheid bijzondere voorwaarden en lasten inzake milieu en gezondheid op het project van toepassing verklaren.

§2. De bijzondere voorwaarden en lasten inzake milieu en gezondheid kunnen eveneens worden opgelegd voor:

- 1° niet-ingedeelde inrichtingen en activiteiten, zoals verkeerswegen, die verantwoordelijk zijn voor diffuse emissies of effecten op het leefmilieu en de gezondheid;*
- 2° projecten in de omgeving van drukke verkeerswegen of andere diffuse emissiebronnen.*

§3. Voor elk project met betrekking tot een nieuwe verkeersweg of de capaciteitsuitbreiding van een bestaande verkeersweg legt de bevoegde overheid bijkomende voorwaarden of lasten inzake milieu en gezondheid op om overschrijdingen van de milieukwaliteitsnormen inzake lucht en geluid ingevolge de verkeersweg te voorkomen. Als dat niet mogelijk is, wordt de vergunning geweigerd.

§4. De bevoegde overheid legt op basis van de bestaande geluids- en luchtactieprogramma's 'gevoelige zones' vast waarin aan projecten bijzondere voorwaarden inzake milieu en gezondheid kunnen worden opgelegd. De bevoegde overheid kan voor deze 'gevoelige zones' dwingende maatregelen opleggen met het oog op de bescherming van de gezondheid en een gezond leefmilieu, zoals een bouwverbod binnen een bepaalde perimeter ten opzichte van de verkeersweg of extra maatregelen om overschrijdingen van de normen inzake luchtkwaliteit of geluid op die plaats te voorkomen.

§5. De Vlaamse Regering geeft uitvoering aan deze bijzondere voorwaarden.”.

VERANTWOORDING

Het Omgevingsvergunningsdecreet is te veel opgevat als een louter proceduredecreet. Het is uiteraard een goede zaak dat de tijd om vergunningen af te leveren, kan worden verkort.

Maar een integratie van de bestaande vergunningen kan ook leiden tot meer kwaliteit van de vergunningverlening. Een aantal aspecten van de regelgeving dat nu tussen twee stoelen valt, kan in een integrale aanpak makkelijker worden ondervangen. Zo is er bijvoorbeeld de hele problematiek van ruimtelijke ordening en gezondheid.

Uit tal van studies blijkt dat het ongezond is om dichtbij drukke verkeerswegen te wonen omwille van de hoge emissies aan fijn stof of de hogere geluidsoverlast. Dat is zeker voor kinderen of andere kwetsbare groepen het geval.

Zoals de Mineraad ook opmerkt in zijn advies bij het Omgevingsvergunningsdecreet wordt in het ontwerp van decreet te weinig aandacht besteed aan mobiliteitseffecten. Effecten van verkeerswegen op de omgevingskwaliteit worden doorgaans wel meegenomen in milieueffectrapporten, maar verkeersinfrastructuur zelf wordt in de vigerende wetgeving niet als een hinderlijke inrichting beschouwd, terwijl sommige drukke verkeerswegen inmiddels veel meer vervuiling genereren dan in VLAREM ingedeelde bedrijven. Bedrijven moeten beschikken over een milieuvergunning en worden daarbij getoetst aan de geldende milieunormen. Verkeerswegen worden niet aanzien als een inrichting die voor de ingebruikname een milieuvergunning vereist. Een dwingende doorwerking van milieunormen bij de vergunning van verkeerswegen is dus niet voorhanden. Dat conflicteert met de wetenschap dat het gebruik van een verkeersweg emissies veroorzaakt die de volksgezondheid ernstig schaden. Je kan dus maar beter langs een gereguleerd industriegebied wonen dan langs een drukke verkeersader.

Wat helemaal ontbreekt, is een regelgeving voor gebouwen (woningen, scholen, crèches en speeltuinen) die rekening houdt met de nabijheid van drukke verkeerswegen met emissies van polluenten en lawaai. De Europese verplichting om kaarten en saneringsplannen op te maken voor luchtemissies en lawaai, blijkt niet afdwingbaar als het om aparte nieuwe vergunningsaanvragen gaat, zodat toch kan worden gebouwd op plaatsen waar de gezondheidsnormen permanent overschreden worden.

Het geschetste probleem ligt op de snijlijn tussen ruimtelijke ordening en milieuhygiëne. Het kan zijn oplossing maar vinden in een geïntegreerde aanpak op beide fronten.

Emissienormen en afstandsregels hoorden klassiek thuis in de milieuwetgeving die in Vlaanderen tot nu toe nagenoeg volledig losstond van de wetgeving op de ruimtelijke ordening.

Hoewel er steeds meer milieureglementering komt, blijkt deze nauwelijks een echte impact te hebben op de plannings- en vergunningspraktijk. De Raad van State oordeelde eind 2010 nog zeer duidelijk dat de geldende luchtkwaliteitsnormen de overheid niet hoeven te hinderen bij het vaststellen van ruimtelijkeordeningsplannen die bij hun realisatie een overschrijding van de geldende grenswaarden tot gevolg zouden kunnen hebben¹.

¹ Raad van State, nummer 209.869, 20 december 2010. Volgens die rechtspraak zou er slechts sprake van een schending van de wetgeving kunnen zijn als de klagende partij (doorgaans een burger of vereniging) bewijst dat zo een plan “noodzakelijkerwijze” de milieukwaliteitsnormen schendt en als dit niet kan worden voorkomen of ongedaan worden gemaakt door de uitvoering van programma's, maatregelen en acties.

Voor de aanleg van een verkeersweg moet men geen rekening houden met de aanwezigheid van gebouwen die kwetsbare groepen huisvesten. Omgekeerd, voor de bouw van een school, rustoord of ziekenhuis moet geen rekening gehouden worden met de nabijheid van een drukke verkeersweg. Nieuwe scholen worden voorzien vlakbij de Antwerpse ring, net zoals ziekenhuizen, rusthuizen enzovoort. Tegelijk wil men bijvoorbeeld de capaciteit van die Antwerpse ring bestendigen en uitbreiden in het Oosterweeldossier.

Deze situatie is onhoudbaar en duidt erop dat ons wetgevend kader en daarmee samenhangend het denkkader waarbinnen onze beleidsmakers beslissingen over onze publieke ruimte moeten nemen, achterhaald is.

Maar het kan anders. Men slaagt er bijvoorbeeld in Nederland wel in om aan de duidelijke wetenschappelijke inzichten de nodige beleidsmaatregelen te koppelen. Daar is reeds op 1 december 2008 een besluit Gevoelige Bestemmingen (luchtkwaliteitseisen)² aangenomen waarin wordt verboden om op minder dan 300 meter van een rijksweg of 50 meter van een provinciale weg indien op die locatie sprake is van een (dreigende) overschrijding, nog nieuwe of bijkomende capaciteit te creëren voor onderwijs aan minderjarigen, kinderopvang, verzorgingstehuizen, verpleegtehuizen of bejaardentehuizen. Onder andere de stad Amsterdam heeft dit nog versterkt door ook het eigen beleid te verscherpen en gevoelige bestemmingen langs drukke stedelijke wegen eveneens aan een verbod te onderwerpen.

Gelet op de impact op de volksgezondheid is het noodzakelijk dat ook onze beleidsinstrumenten worden aangepast en de volksgezondheid ernstig genomen wordt bij het nemen van beslissingen.

Een vaak gehoorde kritiek is dat het fijn stof in de Vlaamse lucht afkomstig is van elders. Dit mag geen betoog zijn om niets te doen. De Europese richtlijn 2008/50/EG bevat dwingende bepalingen die ervoor moeten zorgen dat de luchtkwaliteit in heel Europa verbetert. Helaas blijken maar liefst zeventien lidstaten dit met de voeten te treden. De Europese Commissie heeft alvast aangegeven dit zeer ernstig te nemen en verder actie te ondernemen³. Elke lidstaat moet vegen voor eigen deur, zo ook België.

Zowel op Vlaams als op provinciaal en gemeentelijk niveau kunnen en moeten normen worden vastgelegd opdat de luchtkwaliteit een dwingende rol gaat vervullen bij beslissingen over bouwprojecten.

Elke overheid die ruimtelijke plannen en voorschriften opmaakt en/of vergunningen moet beoordelen, kan de kennis over de kwalijke invloed van verkeersemissies nu al in haar beleid betrekken:

- bufferzones in ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- een strikte beperking van de mogelijke functies in bepaalde zones gekoppeld aan expliciete normen naar omgevingskwaliteit (lucht, geluid, licht enzovoort);
- normen op het vlak van omgevingskwaliteit kunnen worden opgenomen in stedenbouwkundige verordeningen.

De materie mag echter niet worden overgelaten aan de inzichten en afwegingen van elk afzonderlijk bestuur. Men dient in de Vlaamse milieuwetgeving en/of de wetgeving op de ruimtelijke ordening expliciete normen op te nemen die een toetsing van plannen en projecten aan de menselijke gezondheid verplicht maken. De te hanteren criteria zijn minstens deze die voortvloeien uit de Europese reglementering.

Het gevolg hiervan moet zijn dat ook expliciete afstandsvoorschriften ten opzichte van verkeerswegen worden bepaald, minstens voor kwetsbare functies (verblijfplaatsen voor ouderen, kinderen en zieken). Deze voorschriften moeten gelden bij het plannen van nieuwe of de aanpassing van bestaande verkeerswegen en bij het beoordelen van aanvragen voor woningen, scholen, rusthuizen enzovoort.

Het nieuwe kader van de omgevingsvergunning schept mogelijkheden om te komen tot een nieuw, meer geïntegreerd denken over ruimtelijke en milieutechnische kwaliteit.

In wezen zou dit alles de evidentie zelf moeten zijn, zelfs zonder uitdrukkelijke voorschriften. In de Grondwet en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt de waarborging van een gezond leefmilieu als principe

² Besluit van 1 december 2008 houdende bepalingen ter voorkoming van de toename van het aantal personen met een verhoogde gevoeligheid voor bepaalde verontreinigende stoffen in de buitenlucht die verblijven op bij die bepalingen aangewezen plaatsen (besluit Gevoelige Bestemmingen (luchtkwaliteitseisen)), Staatsblad 2009, nummer 14.

³ Persmededeling Europese Commissie, 24 januari 2013, 'Environment: a fresh legal approach to improving air quality in Member States', IP/13/47, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-47_en.htm.

voorgesteld⁴. Er zijn Europese richtlijnen met duidelijke grenswaarden die nu onweerlegbaar worden overschreden.



AMENDEMENT Nr. 3

voorgesteld door de heren Dirk Peeters en Hermes Sanctorum

Artikel 25

Op de eerste regel, de zinsnede “De vergunningsaanvrager kan vragen” vervangen door de zinsnede “Zowel de vergunningsaanvrager als het betrokken publiek kunnen vragen”.

VERANTWOORDING

Tijdens de bespreking in de commissie-Sauwens werd steeds de nadruk gelegd op het garanderen van de inspraak, vooral tijdens het voortraject.

Ook in de inleiding van de memorie van toelichting (bladzijde 7) wordt vermeld: “(...) met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek.”.

Het is niet meer dan logisch dat het betrokken publiek gehoord kan worden tijdens het onderzoek van een vergunningsaanvraag. Als deze mogelijkheid niet decretaal wordt vastgelegd, rest het betrokken publiek alleen nog de mogelijkheid om (eventueel) beroep in te stellen om dan gehoord te kunnen worden (zie artikel 60 van het ontwerp van decreet).



AMENDEMENT Nr. 4

voorgesteld door de heren Dirk Peeters en Hermes Sanctorum

Artikel 153

In de voorgestelde tekst, op de voorlaatste en laatste regel, de zinsnede “betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu tot gevolg hebben.” vervangen door de zinsnede “een project betreft zoals gedefinieerd in de MER-richtlijn.”.

VERANTWOORDING

Gevolg gevend aan het voorgestelde amendement over de definitie van ‘project’ zien de indieners zich genoodzaakt die verwijzing hier dus ook aan te passen.

Verder zie verantwoording bij amendement nr. 1.



⁴ De Grondwet (artikel 23, 4°) kent aan iedereen het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu toe als onderdeel van het recht een menswaardig leven te leiden.

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (artikel 4.3.1, §2, 1°) stelt dat bij de beoordeling van vergunningsaanvragen moet worden onderzocht of deze in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening en dat die beoordeling onder andere moet gebeuren aan de hand van criteria als functionele inpasbaarheid, mobiliteitsimpact, hinderaspecten en gezondheid.

AMENDEMENT Nr. 5**voorgesteld door de heren Dirk Peeters en Hermes Sanctorum**

Artikel 167

A. Aan de voorgestelde tekst, §1, tweede lid, een zinsnede toevoegen, die luidt als volgt:

“, overeenkomstig artikel 15 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.”.

B. Aan de voorgestelde tekst, §1, na het tweede lid, het volgende lid invoegen:

“Tegen de beslissing tot onttrekking aan bekendmaking staat beroep open overeenkomstig artikel 22 tot en met 27 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.”.

VERANTWOORDING

Conform de bepalingen van artikel 156 van het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning met betrekking tot het opstellen van een project-MER willen de indieners op het vlak van de veiligheidsrapportage eenzelfde uitzondering op openbaarheid toestaan: met name als het gaat over strategische economische gegevens.

Met dit amendement willen de indieners voorkomen dat aspecten van veiligheid en volksgezondheid onttrokken worden aan de openbaarheid.

**AMENDEMENT Nr. 6****voorgesteld door de heren Dirk Peeters en Hermes Sanctorum**

Artikel 224

A. In de voorgestelde tekst, eerste lid, op de laatste regel, de zinsnede “betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu vereisen.” vervangen door de zinsnede “een project betreft zoals gedefinieerd in de MER-richtlijn.”.

B. In de voorgestelde tekst, tweede lid, op de voorlaatste regel, na de woorden “een passende beoordeling niet vereist was” de woorden “die in voorkomend geval op datum van het indienen van het meldingsformulier zoals vermeld in artikel 388, §1, 1°, volledig, relevant en actueel is” invoegen.

VERANTWOORDING

A. Zie verantwoording bij amendement nr. 1 en 4.

B. Het ontwerp van decreet kan in dit artikel in strijd zijn met de Habitatrichtlijn. Bij de hervergunning of vergunningsomzetting waarvoor een passende beoordeling verplicht is, mag namelijk gebruikgemaakt worden van een eerdere passende beoordeling.

Daardoor ontstaat het risico dat de omstandigheden ondertussen zijn veranderd en dat de passende beoordeling daardoor verouderd is. De gehanteerde beoordeling moet volledig, relevant en actueel zijn. Voor een nieuwe vergunning door omzetting of hernieuwing is ten minste een herbevestiging, actualisering of aanvulling noodzakelijk en daarvan moet in de stukken blijk worden gegeven.

Zie ook hiervoor het advies van de Minaraad van 6 juni 2013 (105 tot en met 107) en het advies van de Raad van State van 17 oktober 2013, dat op zijn beurt verwijst naar het Grondwettelijk Hof, dat geoordeeld heeft

dat het grondwettelijk recht op een gezond leefmilieu een standstillverplichting inhoudt, die eraan in de weg staat dat de bevoegde overheid een bestaand beschermingsniveau vermindert.

