

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

2 oktober 2007

VOORSTEL VAN DECREET

**– van de heren Patrick Lachaert, Bart Martens, Erik Matthijs en Karlos Callens,
mevrouw Joke Schauvliege en de heer Jos Bex –**

**houdende wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning
en van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening,
wat de verhouding tussen de milieuvergunning en de bouwvergunning betreft**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw,
Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door de dames Joke Schauvliege en Marleen Van den Eynde**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Patrick Lachaert.

Vaste leden:

de heren Pieter Huybrechts, Leo Pieters, Stefaan Sintobin,
mevrouw Marleen Van den Eynde, de heer Frans
Wymeersch;

de heer Erik Matthijs, de dames Tinne Rombouts, Joke
Schauvliege, de heer Jan Verfaillie;

de heren Karlos Callens, Patrick De Klerck, Patrick Lachaert;

de heren Jos Bex, Bart Martens, André Van Nieuwkerke.

Plaatsvervangers:

mevrouw Agnes Bruyninckx, de heren Felix Strackx, Wim
Van Dijck, mevrouw Gerda Van Steenberge, de heer John
Vrancken;

de heer Jos De Meyer, mevrouw Trees Merckx-Van Goey, de
heren Frans Peeters, Johan Sauwens;

de dames Stern Demeulenaere, Hilde Eeckhout, Dominique
Guns;

de heren Jacky Maes, Ludo Sannen, Jo Vermeulen.

Toegevoegde leden:

de heer Rudi Daems;

de heer Jan Peumans.

Zie:

1239 (2006-2007)

– Nr. 1: Voorstel van decreet

INHOUD

	Blz.
1. Toelichting	4
2. Algemene bespreking.....	5
3. Artikelsgewijze bespreking en stemming.....	7
4. Eindstemming	7

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed besprak op 5 juli en 27 september 2007 het voorstel van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat de verhouding tussen de milieuvergunning en de bouwvergunning betreft.

Aan het einde van de bespreking werd door de heer Patrick Lachaert, mevrouw Joke Schauvliege, de heren Bart Martens en Karlos Callens, mevrouw Tinne Rombouts en de heer Jos Bex een voorstel van resolutie ingediend betreffende de invoering van een risicobeheersysteem voor investeringsprojecten van de Vlaamse overheid (*Parl. St.* VI. Parl. 2007-08, nr. 1321/1).

1. Toelichting

De heer *Bart Martens* geeft op 5 juli 2007 een toelichting bij het voorstel van decreet.

Artikel 128 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en artikel 5 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning bevatten een tweeledige regeling voor de koppeling tussen de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning. De koppelingsregeling houdt in, enerzijds, dat de ene vergunning slechts uitvoerbaar wordt op het ogenblik dat de andere wordt verleend en, anderzijds, dat de reeds verleende vergunning vervalt indien de andere wordt geweigerd.

Artikel 5 van het decreet betreffende de milieuvergunning werd gewijzigd bij decreet van 19 mei 2006 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en energie. Voorheen was het niet duidelijk wanneer een vergunning definitief als ‘verleend’ moest worden beschouwd. Er was een verschil tussen artikel 5 van het milieuvergunningendecreet en artikel 56 van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de milieuvergunning (Vlarem I). In artikel 5 van het milieuvergunningendecreet was het woord definitief niet opgenomen terwijl Vlarem I de schorsing van de bouwvergunning wel koppelde aan het verkrijgen van een definitieve milieuvergunning.

Door de decretale wijziging van 19 mei 2006 werd het begrip ‘definitief verleend’ uitdrukkelijk opgenomen in artikel 5 van het decreet betreffende de milieuvergunningen. Een milieuvergunning wordt beschouwd als definitief verleend:

- wanneer er geen administratief beroep meer mogelijk is bij een vergunningverlenende overheid; en

- wanneer de termijn voor de indiening van een beroep met vordering tot schorsing en/of vernietiging bij de Raad van State is verstreken, en, indien een verzoek tot schorsing bij de Raad van State is ingediend, vanaf de afwijzing van de vordering tot schorsing.

Volgens de heer Martens was het de bedoeling van de decreetgever om rechtszekerheid te creëren over welke vergunning moest worden beschouwd als definitief verleend. Dat moest helpen situaties te vermijden waarbij de overheid op het terrein voor voldongen feiten wordt geplaatst. Een voorbeeld daarvan is een exploitant die een stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning heeft verkregen en die de bedrijfsgebouwen van de inrichting begint te bouwen op het ogenblik dat er nog een schorsingsverzoek tegen de milieuvergunning loopt. Indien de milieuvergunning dan niet definitief wordt verleend, kan een situatie ontstaan waarbij de milieuvergunningverlenende overheid onder druk komt te staan om toch een nieuwe vergunning te verlenen of waarbij de bouwheer schade lijdt omdat de gebouwen niet voor hun doel kunnen worden gebruikt.

Tegen de decretale wijziging van 19 mei 2006 werd door een groep van bedrijven een beroep tot vernietiging ingediend bij het toenmalige Arbitragehof, nu het Grondwettelijk Hof. De indieners van het beroep voeren onder meer aan dat de regeling een schending inhoudt van het gelijkheidsbeginsel en de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten. De wijziging zou ook geen zekerheid bieden over de termijn waarbinnen de aanvragers kunnen verwachten dat een vergunning wordt verleend, aangezien de procedure voor de Raad van State niet aan termijnen is gebonden en een uitspraak in complexe dossiers soms langer dan zes maanden op zich laat wachten. De bedrijven vreesden ook dat de bepaling zou kunnen worden misbruikt in de concurrentiestrijd: een verzoek tot schorsing zou kunnen worden ingediend tegen de inrichting van een concurrent om het gebruik van de vergunning te vertragen.

De indieners van het voorliggende voorstel van decreet houden rekening met een eventuele uitspraak van het Grondwettelijk Hof die deze argumenten zou aanvaarden en stellen daarom een nieuwe bepaling voor. In het voorstel van decreet wordt ervoor geopteerd de klassieke rechtsleer in de tekst te vertalen: een vergunning is definitief zodra de administratieve overheid in laatste aanleg heeft beslist. Die bepaling zou enerzijds moeten verhelpen aan de rechtsonzekerheid die bestond voor de decreetswijziging van mei 2006 en anderzijds aan de vergunningaanvrager binnen een redelijke termijn duidelijkheid verschaffen.

Het voorstel van decreet bevat ook een bepaling voor de stedenbouwkundige vergunningen die nog door

de gemeenten worden afgeleverd op basis van de oude regeling in de ruimtelijke ordening, dus op basis van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, het zogenaamde coördinatiedecreet. Voor de vergunningen die nog op basis van die oudere regeling worden verleend, wordt bij wijze van overgangsmaatregel voorzien in een definitie van het concept ‘definitief verleend’. Die definitie gaat ervan uit dat de stedenbouwkundige vergunning in laatste administratieve aanleg moet zijn verleend en uitvoerbaar moet zijn. Dit laatste betekent dat, naargelang het geval, de wachtermijn van 25 dagen voor vergunningen afgeleverd door het gemeentebestuur en de termijn voor het indienen van het beroep tegen een vergunning verleend door de bestendige deputatie is verstreken.

Volgens de heer Martens blijven de indieners echter het doel nastreven dat situaties moeten worden vermeden waarbij de vergunningverlenende overheid voor voldongen feiten wordt geplaagd. Voor overheidsopdrachten zou in het Vlaamse Gewest een systeem moeten worden uitgewerkt waarbij aan risicobeheer wordt gedaan. Overheidsopdrachten zouden niet uitgevoerd mogen worden zolang er nog een schorsingsprocedure loopt en het risico op een schorsing van de vergunning reëel is. De heer Martens verwijst in dit verband naar de schorsing van vergunningen voor de bouw van het Deurganckdok. De indieners van het voorstel van decreet hebben het voornemen om in een voorstel van resolutie bij de Vlaamse Regering aan te dringen op een dergelijk systeem van risicobeheer. Dit kan ruimer zijn dan de decreetswijziging van 19 mei 2006 en ook gaan over werken waarvoor enkel een stedenbouwkundige vergunning is vereist.

2. Algemene bespreking

Op 27 september 2007 wordt de algemene bespreking gehouden in de commissie.

De heer *Patrick Lachaert* deelt mee dat op 27 september 2007 door leden van de meerderheidsfracties een voorstel van resolutie is ingediend over de invoering van een risicobeheersysteem voor investeringsprojecten van de Vlaamse overheid (*Parl. St. VI. Parl. 2007-08, nr. 1321/1*). Dit voorstel van resolutie werd al aangekondigd in de toelichting door de heer Martens. Dit voorstel van resolutie zal op latere datum worden besproken gelet op de reglementaire termijn voor het in behandeling nemen van stukken (artikel 54.4 van het Reglement). Over het voorstel van decreet zegt de heer Lachaert dat het een beperkte en technische wijziging betreft die het bedrijfsleven meer rechtszekerheid moet bieden.

De heer *Rudi Daems* vindt dat de voorgestelde wij-

ziging niet mag worden voorgesteld als een beperkte wijziging in de vergunningenreglementering. Bij decreet van 19 mei 2006 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en energie werd een poging ondernomen om te verduidelijken wanneer een vergunning als definitief verleend kon worden beschouwd. Hoewel de heer Daems bij de bespreking van dat decreet wel bedenkingen had bij de voorgestelde bepalingen, bleek de toenmalige wijziging achteraf gezien een gunstig effect te hebben. Het lid betreurt dat met het voorliggende voorstel van decreet op deze wijziging wordt terug gekomen. De nu voorgestelde bepalingen zijn inderdaad gunstig voor het bedrijfsleven omdat een vergunning wordt beschouwd als definitief wanneer de administratieve overheid in laatste aanleg heeft beslist. Daartegenover staat dat de voorgestelde wijziging nadelig is voor wie bezwaren heeft bij een verleende vergunning. Het beroep van omwonenden of van milieu- of natuurverenigingen bij de Raad van State zal geen schorsende werking meer hebben. De grotere rechtszekerheid voor bedrijven moet ook worden gerelativeerd. Indien een bedrijf de verkregen vergunningen snel wil aanwenden, onmiddellijk met de bouw of de exploitatie van de inrichting begint en de vergunning later door de Raad van State wordt geschorst of vernietigd, kan dat tot aanzienlijke financiële verliezen lijden. De toelichting bij artikel 5 vermeldt wel dat een bouwheer of exploitant daarvoor het volle risico draagt, maar dat neemt niet weg dat er schade wordt geleden door het bedrijf in kwestie.

In het gedrukte stuk wordt in de algemene toelichting ook verwezen naar een beroep tot vernietiging van de decretale wijziging van 19 mei 2006 ingediend bij het toenmalige Arbitragehof door Agfa-Gevaert en andere bedrijven. Wat is de stand van deze procedure? Waarom kan niet met het voorstel van decreet worden gewacht tot er een arrest is van het Grondwettelijk Hof?

De toelichting bevat ook de stelling dat door de huidige regeling, zoals ingevoerd door het decreet van 19 mei 2006, bedrijven vanuit economisch-concurrentieel oogpunt kunnen worden benadeeld. Concurrerende bedrijven kunnen ongegronde verzoeken tot schorsing indienen en daardoor het gebruik van de vergunning vertragen. Zijn er daar concrete voorbeelden van sinds de bepaling werd gewijzigd?

De heer Daems besluit dat een voorstel van decreet het nadeel heeft dat niet automatisch het advies van organen zoals de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) wordt gevraagd. Daarom stelt het lid voor om aan SERV en Minaraad te vragen om op korte termijn een advies uit te brengen over het voorstel van decreet.

De heer *Bart Martens* herhaalt dat de bij decreet van 19 mei 2006 voorgestelde wijziging vooral de onduidelijkheid wilde wegwerken over wanneer een vergunning als definitief verleend kan worden beschouwd. Er was ook een verschil tussen artikel 5 van het milieuvergunningendecreet en artikel 56 van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de milieuvergunning (Vlarem I). In artikel 5 van het milieuvergunningendecreet was het woord ‘definitief’ niet opgenomen terwijl Vlarem I de schorsing van de bouwvergunning wel koppelde aan het verkrijgen van een definitieve milieuvergunning. Het was dus niet ondubbelzinnig wanneer een vergunning als definitief verleend moest worden beschouwd. Betekende definitief dat de administratieve overheid in laatste aanleg had beslist of moest in geval van een beroep bij de Raad van State de uitspraak van de Raad worden afgewacht? De bedoeling van de decreetwijziging van mei 2006 was die grijze zone wegwerken. Een tweede argument om de wijziging door te voeren was het vermijden van situaties waarbij de overheid voor voldongen feiten wordt geplaatst. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn voor gebouwen die werden opgetrokken en waarvoor de vergunning later wordt vernietigd. In dat geval kan de vergunningverlenende overheid geneigd zijn alsnog een vergunning te verlenen. In het andere geval is er kapitaalsverlies voor de bouwheer of exploitant.

Tegen deze decretale wijziging werd inderdaad een beroep tot vernietiging ingediend bij het toenmalige Arbitragehof, thans het Grondwettelijk Hof, beroep dat uitgaat van diverse bedrijven en gesteund wordt door bedrijfsfederaties. De heer Martens stelt dat bepaalde argumenten van de indieners van dit beroep steekhoudend lijken te zijn. De indieners van het nu voorliggende voorstel van decreet willen voorkomen dat het Grondwettelijk Hof de wijziging van 19 mei 2006 zou vernietigen, waardoor opnieuw onduidelijkheid zou ontstaan over wanneer een vergunning als definitief verleend moet worden beschouwd.

Volgens de heer Martens zijn er signalen uit het bedrijfsleven dat concurrenten de huidige bepaling kunnen aanwenden om de concurrentie te verstoren door ongegronde verzoeken tot schorsing in te dienen.

Wat het mogelijke kapitaalsverlies betreft, maakt het lid zich minder zorgen over de vergunningen die worden aangevraagd door het bedrijfsleven. Bedrijven weten doorgaans zelf wat het risico is van het starten met de bouw of de exploitatie van een inrichting indien de vergunning nog wordt aangevochten. Bedrijven zullen die risico's incalculeren. Indien de overheid een verkeerde inschatting maakt, wordt het verlies echter betaald met middelen die bij de belastingbetaler zijn vergaard. Voor grote investerings-

projecten kan het gaan om aanzienlijke budgettaire consequenties. Dat is de reden waarom ook een voorstel van resolutie wordt ingediend waarin aan de Vlaamse Regering wordt gevraagd aan risicobeheer te doen en voor belangrijke werken de gunning of het bevel tot aanvang van de werken slechts toe te staan wanneer er redelijkerwijze kan worden aangenomen dat er duidelijkheid is over de mogelijke schorsingsverzoeken.

De heer *Patrick Lachaert* komt terug op het argument van de rechtszekerheid. Door de wijziging van het decreet van 19 mei 2006 werd een sui-generisregeling ingevoerd die in andere takken van het administratieve recht niet bestaat. Een voorbehoud maken bij de definitieve verlening van vergunningen waartegen nog een beroep bij de Raad van State kan worden ingediend of is ingediend, was vanuit administratiefrechtelijk oogpunt geen goede ingreep. Dit gebeurt bijvoorbeeld ook niet bij benoemingen in het onderwijs. Het Grondwettelijk Hof zou daarom kunnen oordelen dat de decreetgever artikelen 10 en 11 van de Grondwet heeft geschonden en geen bijzondere regeling voor de milieu- en stedenbouwkundige vergunning had mogen uitwerken.

De heer *Rudi Daems* erkent dat indien de aanbevelingen uit het voorstel van resolutie worden gerealiseerd er misschien een veiligheidsmarge voor de grote werken van de overheid wordt gecreëerd, maar blijft erbij dat de onzekerheid voor bedrijven reëel blijft. Ook bedrijven kunnen de risico's niet altijd correct inschatten. Er wordt ook een wapen uit de handen genomen van personen en groepen die een beroepsprocedure bij de Raad van State willen starten.

De heer *Patrick Lachaert* betwist dit: elke belanghebbende kan naar de Raad van State gaan om een milieuvergunning of stedenbouwkundige vergunning te betwisten. Dit was voorheen zo en blijft ook in de nu voorgestelde regeling gelden. Bedrijven en privépersonen zullen het risico moeten inschatten dat een vroeg gebruik van de vergunning kan inhouden. Indien de vergunning in voorkomend geval wordt geschorst, zullen zij het verlies moeten dragen. Het voorstel van resolutie strekt ertoe de overheid tot voorzichtigheid aan te manen en rekening te houden met eventuele procedures.

Ook de heer *Bart Martens* benadrukt dat de indieners van het voorstel van decreet geenszins de bedoeling hebben de rechten van belanghebbenden zoals omwonenden, milieuverenigingen en dergelijke te beknotten. Een federaal wetsvoorstel, dat mede door de heer Martens werd ingediend, maakt het mogelijk dat verenigingen die opkomen voor collectieve belangen, en dit kunnen aantonen, ook een beroep kun-

nen indienen bij de Raad van State. Bedrijven moeten uitmaken in welke mate ze het risico willen lopen om een vergunning te gebruiken die nog kan worden geschorst of vernietigd. De overheid moet voor haar opdrachten niet alleen rekening houden met de hinder die kan ontstaan door bepaalde werken en door de infrastructuur zelf en die hinder trachten te milderen of te voorkomen, maar moet ook aan risicobeheer doen en geen grote werken starten vooraleer er duidelijkheid is over de procedure voor de Raad van State.

De heer *Rudi Daems* gaat volledig akkoord met de stelling dat de overheid aan risicobeheer moet doen, maar vraagt zich af waarom daarover dan geen bepalingen in het voorstel van decreet zijn opgenomen. Het lid herhaalt zijn vraag naar de stand van de procedure van het beroep tot vernietiging van de decretale wijziging van 19 mei 2006 bij het toenmalige Arbitragehof. Waarom wordt niet gewacht tot er een arrest is van het Grondwettelijk Hof? Dat zou het mogelijk maken ook nog het advies te vragen van SERV en Minaraad.

Mevrouw *Hilde Crevits*, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, kan enkel melden dat wederzijds argumenten werden aangereikt maar dat er nog geen uitspraak is van het hof.

De heer *Patrick Lachaert* vindt wachten op een uitspraak niet opportuun. De decreetgever moet zijn verantwoordelijkheid nemen en geen afwachtende houding aannemen. Het decretaal verankeren van een regeling voor grote investeringsprojecten van de overheid zou op dezelfde bezwaren stuiten dan de huidige regeling. Om een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te vermijden moeten er objectieve redenen zijn om een onderscheid te maken en een bijzondere regeling te treffen voor werken van de overheid. Volgens de heer Lachaert kan dat niet objectief worden onderbouwd en moet de algemene administratiefrechtelijke regeling blijven gelden. De overheid kan voor zichzelf een systeem van risicobeheer opzetten zonder dat de administratiefrechtelijke spelregels worden veranderd.

Een advies vragen aan de SERV en Minaraad acht de heer Lachaert niet aangewezen aangezien de inhoud daarvan voorspelbaar zou zijn. De organisaties zouden een verdeeld standpunt innemen naargelang de belangen die ze vertegenwoordigen.

Mevrouw *Marleen Van den Eynde* stelt dat de bespreking veel heeft verduidelijkt maar pleit ervoor het voorstel van decreet en het voorstel van resolutie samen te behandelen.

De heer *Patrick Lachaert*, voorzitter, wijst op de

reglementaire termijn voor het behandelen van voorstellen van resolutie en stelt voor de resolutie te behandelen in een latere vergadering.

3. Artikelsgewijze bespreking en stemming

De artikelen 1 tot 4 worden zonder opmerkingen aangenomen met 13 stemmen.

In de in artikel 5 voorgestelde tekst van artikel 5 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, worden in het eerste lid van §2 de woorden “alineea 1” vervangen door de woorden “eerste lid”. De commissie stemt in met deze technische correctie.

Artikel 5 wordt zonder verdere opmerkingen aangenomen met 13 stemmen.

4. Eindstemming

Het voorstel van decreet wordt aangenomen met 13 stemmen.

De verslaggevers,

De voorzitter,

Joke SCHAUVLIEGE

Patrick LACHAERT

Marleen VAN DEN EYNDE