

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1984-1985

16 APRIL 1985

ONTWERP VAN DECREET

betreffende de milieuvergunning

ADVIES

van de Commissie voor Ruimtelijke Ordening,
Landinrichting en Natuurbehoud
aan de Commissie voor Leefmilieu en Waterbeleid

VERSLAG

uitgebracht door de heer E. Desutter

Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer J. De Seranno.

Vaste leden : de heer G. Beerden, mevrouw J. De Loore-Raeymaekers, de heren J. De Seranno, E. Desutter, mevrouw M. Smet, mevrouw M. Tyberghien-Vandenbussche ;

de heren A. Claes, J. Daems, L. Pans, F. Verberckmoes ;

de heren E. Coppens, J. Leclercq, G. Marmenout ;

de heren J. De Mol, H. Draulans.

Plaatsvervangers :

de heren A. Coppieters, P. Deprez, R. Van Rompaey ;

de heren A. Denys, J. Vandermarliere ;

de heren J. Férir, J. Sleeckx ;

de heer D. Vervaeke.

Zie :

291 (1984-1985)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

– Nrs. 2 tot 9 : Amendementen

– Nr. 10 : Subamendementen

DAMES EN HEREN,**A. Procedure**

1. Het Bureau van de Vlaamse Raad besliste op 16 januari 1985 dat de Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud van de Vlaamse Raad een advies zou uitbrengen aan de Commissie voor Leefmilieu en Waterbeleid over de artikelen 5, 11 en 17 van het ontwerp van decreet betreffende de milieuvergunning. Dit ontwerp was vroeger reeds naar de Commissie voor Leefmilieu en Waterbeleid verwezen.

De beslissing van het Bureau was gesteund op het feit dat de artikelen 5, 11 en 17 van het ontwerp betrekking hebben op de in de milieuvergunning geïntegreerde bouwvergunning.

Tijdens de commissievergadering van 5 februari 1985 werd ten aanzien van de procedure de stelling verdedigd dat de adviesverlening niet kan worden beperkt tot bovengemelde artikelen alleen. Immers, de integratie van bouwvergunning en milieuvergunning heeft een weerslag op verschillende andere artikelen van het ontwerp. Derhalve moet het hele ontwerp bekeken worden vanuit het ruimtelijk facet. Sommige leden achten het derhalve wenselijk met toepassing van artikel 20 van het Reglement van Orde de beide Commissies, Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening, samen met de behandeling van het ontwerp te belasten.

Andere leden voerden aan dat elke Commissie op haar bevoegdheidsterrein moet blijven. Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening zijn twee specifieke bevoegdheden die wel raakpunten hebben maar toch apart kunnen worden behandeld.

Uiteindelijk werd beslist de Voorzitter van de Raad te verzoeken artikel 20 van het Reglement van Orde toe te passen en beide Commissies samen met de behandeling van het ontwerp betreffende de milieuvergunning te belasten.

2. Het Bureau besliste op 12 februari 1985 zijn oorspronkelijke visie inzake de adviesverlening te handhaven, namelijk enkel een advies vanwege de Commissie voor Ruimtelijke Ordening uit te brengen aan de Commissie voor Leefmilieu over de artikelen 5, 11 en 17.

3. Tijdens de openbare vergadering van 19 februari 1985 vroeg de Commissievoorzitter bij ordemotie het woord om conform de stemming hierover in de Commissie de verwijzing van het ontwerp van decreet naar de gezamenlijke Commissies voor Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening te vragen (zie Handelingen dinsdag 19 februari 1985, blz. 532).

4. Op donderdag 21 maart 1985 werd door de Raad beslist dat de Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud zich in haar advies niet moet beperken tot de drie artikelen waarin de wetgeving op de ruimtelijke ordening expressis verbis wordt vermeld (5, 11 en 17), maar zonedig over het geheel van het decreet een advies zal kunnen formuleren en eventueel amendementen aan de Commissie voor Leefmilieu en Waterbeleid zal kunnen suggereren (Zie Handelingen donderdag 21 februari 1985, blz. 675).

B. Algemene bespreking

Na dit proceduredebat werd in de Commissie ruimte verleend aan algemene bedenkingen en opmerkingen van de leden op het ontwerp van decreet. Zij kunnen als volgt worden samengevat.

1. Advies van de Raad van State

Een lid doet opmerken dat de Raad van State geen advies heeft uitgebracht over het aspect coördinatie bouwvergunning-milieuvergunning. Het is precies dit aspect dat de Commissie voor Ruimtelijke Ordening zal moeten onderzoeken (zie stuk 291 (1984-1985) — Nr. 1, blz. 22).

De Gemeenschapsminister voor Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud schetst de voorgeschiedenis van het ontwerp voor wat de coördinatie milieuvergunning-bouwvergunning betreft. Sinds drie jaar wordt gewerkt aan de wetgeving tot coördinatie van de exploitatievergunning en de bouwvergunning. De krachtlijn ervan is dat een bouwvergunning slechts kan afgeleverd worden voor een bedrijf waarvoor met zekerheid een exploitatie- (of milieu)vergunning wordt verleend. Een nieuw ontwerp van decreet op de milieuvergunning, waarin de coördinatie opnieuw moest worden ingepast, werd door de Vlaamse Executieve ingediend.

Het is inderdaad zo dat het advies van de Raad van State zich niet uitspreekt over de huidige tekst van de artikelen 5,11 en 17, namelijk de coördinatie exploitatie- (milieu)vergunning en bouwvergunning.

De Gemeenschapsminister voegt hieraan toe dat de Vlaamse Executieve snel werk wenst te maken van een coördinatie van beide vergunningen. Deze ligt thans voor in de vorm van een milieuvergunning die in voorkomend geval een bouwvergunning inhoudt.

Indien men de twee vergunningen (bouw-exploitatie) elk volgens de geëigende procedure zou afwerken, dan vervalt men in het euvel van de eventuele contradictie tussen de twee vergunningen.

2. Raamdecreet

Verschillende leden merken op dat het ontwerp op nog te veel essentiële punten uitvoering vereist zonder dat zelfs de principes van deze uitvoering zijn aangegeven. Dit bemoeilijkt een beoordeling ervan, ook inzake de ruimtelijke aspecten.

Als voorbeeld wordt onder meer geciteerd artikel 2,1 : „inrichtingen... die op een door de Vlaamse Executieve op te stellen lijst voorkomen.” De Vlaamse Executieve kan met de opstelling van deze lijst alle kanten op. Hetzelfde geldt voor de indeling in klassen.

Een ander lid is van mening dat het huidige Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming ook in de lijsten voorziet. De mogelijkheid om de lijsten op soepele wijze te kunnen aanpassen, is nodig om het decreet te kunnen actualiseren.

Nog een ander lid wijst op een onduidelijkheid in de tekst. Artikel 24 kent beroepsbevoegdheid toe aan „de adviesverlenende overheidsorganen”. Wie deze adviesverlenende overheidsorganen zijn, moet nog door de Vlaamse Executieve worden bepaald (zie artikel 12).

3. Indeling in klassen

Verschillende leden werpen op dat het voor een goed begrip van de tekst nodig is te weten welke inrichtingen in welke klassen worden ondergebracht. Dan pas kan men ten aanzien van deze klassen de bevoegdheden en de te volgen procedure afwegen.

Andere leden zijn van mening dat het niet opgaat dat voor de inrichtingen van eerste klasse de bestendige deputatie over

de vergunningsaanvraag beslist zonder dat de gemeente zelfs een advies kan geven. Samen met de milieuvergunning ontsnapt nu ook de bouwvergunning van de inrichtingen van eerste klasse (en dit zijn de meest milieubelastende) volledig aan de gemeentebesturen. Dit is onaanvaardbaar.

Derhalve pleit een lid ervoor dat alle vergunningen door het College van Burgemeester en Schepenen zouden worden toegelaten.

Een ander lid heeft geen bezwaar tegen een grotere rol toegelaten aan het College van Burgemeester en Schepenen. Niettemin zijn de hinderlijke bedrijven van de eerste klasse vaak ingewikkelde dossiers die best op een bovenplaatselijk echelon worden beoordeeld in casu de bestendige deputatie.

4. Koppeling bouw-, exploitatie- en lozingsvergunning

Enkele leden vragen waarom slechts deze drie vergunningen werden geïntegreerd en niet eveneens de vergunning vereist door het afvaldecreet en door het decreet houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer.

Anderzijds zou de bouwvergunning beter niet worden geïntegreerd. Zij is van een totaal andere aard. De ruimtelijke ordening heeft immers prioriteit op de sectoren omdat deze hun plaats moeten krijgen in de ruimte.

Een lid is van oordeel dat in dit ontwerp het vergunningsbeleid van een sector boven het facetbeleid wordt gesteld. Dit is in tegenstrijd met de conceptnota Structuurplan Vlaanderen en alle verklaringen die door de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening zijn afgelegd.

De bouwvergunningsprocedure moet afzonderlijk verlopen van deze van de lozings- en exploitatievergunning. De bouwvergunning is immers geen vergunning voor een beperkte termijn. Er moet tevens rekening gehouden worden met de eigen finaliteit van elke vergunning. 'De bouw-, exploitatie- en lozingsvergunning moeten schorsend zijn tegenover elkaar. Bij de milieuvergunning moet de bouwvergunning de spelvergunning worden; enkel op deze wijze kan de facet-sectorrelatie op een degelijke manier benaderd worden.

De Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening antwoordt hierop dat de problematiek van de verhouding facet/sector zich niet rechtstreeks in het kader van het vergunningsbeleid zelf stelt. Deze problematiek hoort thuis in de **plan**ningstechniek waar de facetbenadering inderdaad in eerste orde wordt gesteld vooraleer de sectoren individueel worden onderzocht.

5. Planologische aspecten van de vergunning

Een lid vraagt wat er gebeurt met hinderlijke bedrijven waarvan de activiteit niet in overeenstemming is met de planologische bestemming van de zone waarin de bedrijven zijn gevestigd. Aangezien niet uitdrukkelijk in de tekst staat dat de exploitatievergunning moet worden getoetst aan de zonering is het niet uitgesloten dat milieuvergunningen worden verleend voor bedrijven die in een zonevreemd gebied worden opgetrokken. Dit is niet aanvaardbaar.

De Gemeenschapsminister deelt mee dat alle betrokken instanties gebonden blijven door de bestaande plannen van aanleg en de wet op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw.

Hetzelfde lid blijft erbij dat de goede ruimtelijke ordening van de te vergunnen inrichtingen enkel kan gewaarborgd worden als men de procedure **z**ó organiseert dat een negatief advies inzake het ruimtelijke aspect de procedure tot verlening

van de milieuvergunning schorst ; met andere woorden, alle adviezen moeten cumulatief positief zijn.

Een ander lid is van oordeel dat meer duidelijkheid moet gebracht worden in de aard van de bevoegdheid van de gemachtigde ambtenaar inzake de milieuvergunning (artikel 11).

Hij wenst derhalve artikel 11 te wijzigen in die zin dat de adviesbevoegdheid van de gemachtigde ambtenaar in dit ontwerp zoveel mogelijk in overeenstemming is met zijn adviesbevoegdheid bij loutere bouwvergunningen.

C. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 2

Enkele leden oordelen dat dit artikel onvolledig is voor sommige definities en stellen amendementen voor.

Bij punt 1 wil een lid een verruiming van de bepaling van de term „inrichtingen”, namelijk toevoegen „Leidingen, vliegvelen en alle activiteiten die rechtstreeks of onrechtstreeks hinder kunnen veroorzaken”. Hij stelt voor dat de Vlaamse Executieve een lijst opstelt na advies van de Commissie voor Leefmilieu van de Vlaamse Raad en van de Raad voor het Leefmilieu. Tegen dit laatste rijst verzet vanwege de andere leden omdat de Vlaamse Raad aldus wordt gedegradeerd tot adviesorgaan.

Wat punt 4 en 5 betreft wil het lid een aparte en veelomvattende MER- en VR-regeling. Verschillende leden merken op dat men niet kan verwijzen naar een ander decreet dat nog niet bestaat.

Bij punt 6 „veranderen van een inrichting : wijzigen, uitbreiden, toevoegen” wijst een lid op het impact hiervan op de ruimte en het gevaar voor uitbreiding naar zonevreemde gebieden.

Een discussie ontstaat ook over het begrip tijdelijke inrichting. De Gemeenschapsminister licht toe wat men doorgaans met deze inrichtingen bedoelt : het zijn bijvoorbeeld circussen, tijdelijke bouwwerven, een kleiduifschietbaan en dergelijke meer. Het gaat dus om weliswaar hinderlijke inrichtingen maar die na vrij korte tijd verdwijnen.

Ook over punt 8 „belanghebbende” wordt lang gediscussieerd. Een lid merkt op dat er blijkbaar een consensus is om dit begrip te verruimen, gezien de verschillende amendementen in dezelfde richting gaan. Andere leden stellen deze consensus in vraag.

Een lid wijst erop dat men door zulke bepalingen aan de individuele burger de rol van procureur toewijst. De milieuverenigingen met statuut van VZW zouden te veel macht krijgen wat tot een nieuw soort rechtsonzekerheid zou leiden. Een ander lid merkt op dat men toch alleen maar het recht op beroep van de burger beter omschrijft.

Advies

Ter stemming gelegd wordt geadviseerd de tekst van artikel 2 van het ontwerp te behouden met 7 stemmen tegen 3.

Artikel 3

Een lid stelt nogmaals voor het advies in te winnen van de

Commissie voor Leefmilieu van de Vlaamse Raad voor het opstellen van de lijsten der klassen. Dit voorstel wordt door de Commissie om dezelfde redenen als ontwikkeld bij artikel 2 niet weerhouden.

In verband met het aantal klassen stellen verschillende leden zich vragen waarom er nu vier klassen zijn tegenover slechts twee vroeger. Zij oordelen dat het aantal klassen sterk kan worden beperkt.

De Gemeenschapsminister antwoordt dat er tot nog toe in het bestaande ARAB-reglement sprake is van twee klassen, namelijk :

- de hinderlijke inrichtingen van eerste klasse waarvoor het verlenen van uitbatingsvergunningen behoort tot de bevoegdheid van de bestendige deputatie ;
- de hinderlijke inrichtingen van tweede klasse waarvoor het college van burgemeester en schepenen de uitbatingsvergunningen toekent.

In onderhavig ontwerp worden er vier klassen voorzien :

- klasse 1 : aanvragen vallend onder de bevoegdheid van de bestendige deputatie (waarbij grote hinder en risico bestaan) ;
- klasse 2 : vallend onder de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen, heeft betrekking op middelgrote en gematigde risico's en hinder ;
- klasse 3 : zie klasse 2 ;
- klasse 4 : Hier is enkel een meldingsplicht voorzien (praktisch geen risico).

Het zou misschien mogelijk zijn om klasse 2 en 3 samen te voegen.

Advies

De Commissie adviseert het behoud van de teksten van het ontwerp met 7 stemmen tegen 1 bij 2 onthoudingen.

Artikel 5

Dit artikel bevat het principe van de coördinatie. Men maakt eerst uit of een bepaalde exploitatie geoorloofd is en verleent in functie daarvan een bouwvergunning. De milieuvergunning geldt dan mede als bouwvergunning.

Op dit artikel werden verschillende visies ontwikkeld.

1. De bouwvergunning wordt vervangen door de **milieuvergunning**. Dit moet limitatief worden geïnterpreteerd. Er wordt enkel afgeweken van artikel 44 en niet van de andere bepalingen van de wet op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, dit in tegenstelling met wat misschien verkeerdelijk zou kunnen worden afgeleid uit de tekst van het ontwerp.

2. De coördinatie moet tot stand gebracht worden door te voorzien in een schorsing van de procedure voor de bouwvergunning zolang de milieuvergunning niet is verleend.

3. De integratie van bouwvergunning en milieuvergunning is niet mogelijk wegens verschillende finaliteit, duur, procedures en termijnen.

‘4. De milieuvergunning moet afhankelijk worden gesteld van de bouwvergunning of de toetsing aan wettelijke en reglementaire besluiten van bouw-, lozings- en **exploitatievergunning**sprocedure.

Voor de artikelsgewijze bespreking begon, had de Voorzitter aan de Commissie voorgesteld artikel 5 te vervangen door een aangepaste tekst van artikel 50 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, namelijk :

„De vergunning als bedoeld in artikel 44 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, voor een inrichting waarvoor krachtens dit decreet een milieuvergunning nodig is, wordt geschorst. Hetzelfde geldt voor de milieuvergunning voor zover een vergunning als bedoeld in artikel 44 van bovengemelde wet vereist is.”

Uit de bespreking was immers gebleken dat meerdere leden gekant zijn tegen de wijze waarop in het ontwerp de milieuvergunning en de bouwvergunning worden versmolten. Het zou wellicht beter zijn de bouwvergunning te schorsen tot de milieuvergunning is verleend. Dit zou, volgens de Voorzitter, de bespreking en de adviesverlening door de Commissie sterk vereenvoudigen.

De Commissie oordeelt dat het principe van de schorsing van de bouwvergunning tot het ogenblik waarop de milieuvergunning is verleend, inderdaad kan worden ingebouwd in artikel 5 ; dit ter vervanging van de tekst van het ontwerp. Als gevolg daarvan zouden ook in artikel 11 en in artikel 15 telkens de tweede paragraaf vervallen.

Enkele leden maken bezwaar tegen deze werkwijze. Zij verkiezen dat de ingediende amendementen op artikel 5 worden behandeld. Zonder verdere algemene bespreking werd over het principevoorstel en niet over de amendementen gestemd.

Advies

De tekst van artikel 5 van het ontwerp vervangen door volgende bepaling :

„De vergunning, als bedoeld in artikel 44 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, voor een inrichting waarvoor krachtens dit decreet een milieuvergunning nodig is, wordt geschorst. Hetzelfde geldt voor de milieuvergunning voor zover een vergunning als bedoeld in artikel 44 van bovengemelde wet vereist is.”

De Commissie adviseert deze tekst met 9 stemmen tegen 2.

Artikel 9

Op dit artikel werden bedenkingen gemaakt zonder dat een formele adviesformulering werd nodig geacht na de voorgestelde wijziging bij artikelen 5, 11 en 17.

Verschillende leden zijn van mening dat het niet opgaat dat voor de inrichtingen van de eerste klasse de bestendige deputatie in eerste aanleg over de vergunningsaanvraag beslist, ook wat de bouwaanvraag betreft. De gemeente wordt zelfs niet om advies gevraagd.

De Gemeenschapsminister wijst erop dat in artikel 11, § 1 wordt bepaald dat de Vlaamse Executieve de overheidsorganen aanduidt die vooraf advies verlenen over de vergunningsaanvraag. Uiteraard zal men de gemeentebesturen aanduiden als adviesverlenende overheid voor de inrichtingen van eerste klasse. Verder is er in artikel 24, § 1, 4^o een beroepsmogelijkheid opgenomen voor het college van burgemeester en schepenen tegen beslissingen van de bestendige deputatie van de provincieraad.

Een lid blijft erbij dat het ontwerp de situatie op zijn kop zou zetten. Voor de meest hinderlijke bedrijven worden de betrokken gemeenten niet eens rechtstreeks in het dossier betrokken. De gemeenten kunnen nochtans een waardevolle inbreng hebben en veel moeilijkheden preventief opvangen.

Een ander lid doet echter opmerken dat elke vergunningsaanvraag toch gepaard zal gaan met een openbaar onderzoek.

Artikel 11

De bespreking draait meer bepaalt rond paragraaf 2.

Een lid stelt de vraag welke macht de gemachtigde ambtenaar hier uitoefent : een onbeperkte macht of enkel de macht die hem krachtens de wet op de ruimtelijke ordening wordt toegekend. Zoals de tekst van het ontwerp luidt, lijkt het alsof de gemachtigde ambtenaar inzake hinderlijke bedrijven en discretionaire macht zou kunnen uitoefenen. Deze macht heeft hij niet in de wet op de ruimtelijke ordening. Het zou derhalve aanbeveling verdienen de adviesbevoegdheid van de gemachtigde ambtenaar precies te omschrijven en in overeenstemming te brengen met zijn adviesbevoegdheid bij loutere bouwaanvragen.

Een ander lid interpreteert de laatste zin alinea van § 2 van dit artikel. Een ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar is niet bindend voor de inrichtingen van eerste klasse voor de bestendige deputatie. Bijvoorbeeld, men wil een fabriek (klasse 1) bouwen in het centrum van de stad. De gemeente heeft geen bevoegdheid. De gemachtigde ambtenaar verleent een ongunstig advies. De bestendige deputatie is volgens de ontwerp-tekst echter niet gebonden door dit advies. Dit is onaanvaardbaar.

Advies

Gezien nu bij artikel 5 een wederzijdse schorsing van de milieu- en bouwvergunning werd voorgesteld, adviseert de Commissie met 9 stemmen tegen 2 paragraaf 2 van dit artikel weg te laten.

Artikel 17

Advies

Gezien de gewijzigde tekst van artikel 5 stelt de Commissie met 9 stemmen tegen 2 voor paragraaf 2 van artikel 17 weg te laten.

Overige' artikelen

Na de formulering van een nieuwe tekst voor artikel 5 en de tengevolge daarvan voorgestelde wijzigingen in artikel 11 en 17 meent de Voorzitter dat de bespreking van de overige artikelen niet meer nodig is. Enkele leden hebben hiertegen bezwaar en dringen aan op de bespreking van de integrale tekst van het ontwerp. Zij hebben immers op verschillende artikelen amendementen ingediend (onder meer deze waar de grensoverschrijdende bevoegdheid gemeenten-provinciën wordt geregeld). Deze kunnen niet zomaar ter zijde worden gelaten.

Na een uitvoerige gedachtenwisseling beslist de meerderheid van de Commissie de besprekking te beëindigen, vooropgesteld dat de Commissie voor Leefmilieu de bovengemelde wijzigingen aanhoudt.

In ontkennend geval zal de Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud de overige artikelen verder kunnen onderzoeken.

De Verslaggever,

E. DESUTTER

De Voorzitter,

J. DE SERANNO
