



Vlaams
Parlement

ingediend op **259** (2014-2015) – Nr. 1
24 februari 2015 (2014-2015)

Motie

van Hermes Sanctorum-Vandevoorde, An Moerenhout,
Wouter Vanbesien en Björn Rzoska

tot uitoefening van het recht van onderzoek
naar mogelijke partijdigheid en
belangenvermenging bij de Vlaamse Regering
tijdens de besluitvorming rond Uplace

TOELICHTING

Op 28 mei 2014 vernietigde de Raad van State de milieuvergunning die door minister Joke Schauvliege was toegekend aan Uplace. De argumentatie daarvoor was zeer helder. De vorige Vlaamse Regering (Peeters I) had verbintenissen aangegaan met de projectontwikkelaar in het kader van het brownfieldconvenant die elke verdere neutrale beoordeling van vergunningsaanvragen onmogelijk maakten.

Of zoals de Raad van State het letterlijk formuleerde:

“De samenlezing van de verbintenissen die de Vlaamse regering in het raam van het Uplace-brownfieldconvenant heeft aangegaan, leidt tot de conclusie dat zij de milieuvergunning slechts zou weigeren in welbepaalde omstandigheden, namelijk om redenen van ‘openbaar belang’ of om ‘redenen die niet op redelijke wijze remedieerbaar of oplosbaar zijn (zoals bijvoorbeeld milieueffecten die onmogelijk kunnen worden beperkt met milderende maatregelen)’. Aldus werden in het kwestieuze brownfieldconvenant afspraken gemaakt over de inhoud van de milieuvergunning, wat verboden is door artikel 6, tweede lid, van het brownfielddecreet. Te dezen zijn de milderende maatregelen inzake mobiliteit, zoals voorzien in het brownfieldconvenant van 5 juni 2009 en de ‘Principeovereenkomst Mobiliteit Uplace Machelen’ van 29 april 2010 ten andere als bijzondere vergunningsvoorwaarde opgelegd (artikel 5.2, punt 13, van het bestreden besluit). Die bijzondere voorwaarde behoort ontegenzeggelijk tot de inhoud van de verleende milieuvergunning. In de mate dat het brownfieldconvenant bepalingen bevat die meer zijn dan een louter ‘correcte en flexibele procedurele afstemming’ (zie randnr. 25), kunnen de door de Vlaamse regering aangegane verbintenissen ook niet anders gezien worden dan als, minstens een gedeeltelijke, afstand van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid waarover de vergunningverlenende overheid beschikt krachtens de algemeen geldende leefmilieureglementering.

Gelet op de bijzondere verbintenissen die de Vlaamse regering in het Uplace-brownfieldconvenant heeft aangegaan, valt niet in te zien hoe de Vlaamse minister van Leefmilieu de administratieve beroepen van onder meer de NV Uplace – actor bij het brownfieldproject – tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011 tot weigering van de gevraagde milieuvergunning, in alle objectiviteit, zonder vooringenomenheid en zonder gebonden te zijn door eerder aangegane overeenkomsten, heeft kunnen beoordelen. Uit wat voorafgaat volgt dat het bestreden besluit tot stand gekomen is met schending van het onpartijdigheidsbeginsel.”.

De Raad van State hernam daarmee de argumentatie die we vanuit de Groenfractie ook al hadden aangebracht in een voorstel van resolutie in 2011, waarbij we vroegen het betreffende brownfieldconvenant te ontbinden (*Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1370/1)¹. Een vraag die door de beslissing van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 met vier jaar vertraging alsnog wordt ingevolg.

Wat was onze redenering toen? De Vlaamse Regering creëert via brownfieldconvenanten verwarring bij investeerders. Een convenant als voor Uplace geeft de boodschap aan projectontwikkelaars dat alles in kannen en kruiken is, terwijl de Vlaamse Regering juridisch zo’n engagement nooit kan en mag aangaan. De omwonenden, maar ook de investeerders, hebben recht op duidelijkheid. De vraag is of de Vlaamse Regering zich met het tekenen van het brownfieldconvenant al dan niet definitief lijkt te hebben geëngageerd ten aanzien van het Uplaceproject. Bij het verlenen van de bouwvergunning voor Uplace riep Vlaams minister Philippe Muyters, toen bevoegd voor Ruimtelijke Ordening, de engagementen in het

¹ <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2011-2012/g1370-1.pdf>

brownfieldconvenant vanwege de Vlaamse Regering, in als hoofdreden. Toenmalig minister-president Kris Peeters stelde tegelijk dat de vergunningsaanvragen zoals elke andere aanvraag moesten worden behandeld, op een onafhankelijke manier dus. Toen werd ook duidelijk dat Uplace schadevergoeding zou kunnen eisen indien de vergunningsaanvragen geweigerd werden. We vroegen ons toen af of minister van Milieu Joke Schauvliege in die omstandigheden neutraal kon en mocht oordelen over de aanvraag voor een milieuvergunning die al werd geweigerd door de provincie Vlaams-Brabant, vooral vanwege de mobiliteitseffecten van het project.

Op basis van een screening van het brownfieldconvenant voor Uplace, het addendum en het Brownfieldconvenantendecreet vroegen we toen in ons voorstel van resolutie de ontbinding van het convenant om volledige duidelijkheid te garanderen aan alle partijen.

De bedoeling van een brownfieldconvenant is immers een vlotte en bespoedigde realisatie van een project op oude of verlaten industrieterreinen. Het decreet biedt daartoe wel een ruime handelingsruimte. Zo wordt een brownfieldproject van rechtswege beschouwd als een project 'van algemeen belang' en worden bijvoorbeeld stedenbouwkundige vergunningen verleend door de Vlaamse Regering of de gewestelijke ambtenaar. Vanuit de Groenfractie (de enige fractie die het decreet niet mee goedkeurde) werd bij de behandeling van het Brownfieldconvenantendecreet in 2007 ook kritiek geuit op het feit dat op een onduidelijke manier inspraakmogelijkheden worden ingeperkt. Zo kan de Vlaamse Regering de duur van een openbaar onderzoek inkorten. De afspraken die in een convenant worden gemaakt, mogen geen betrekking hebben op de inhoud van de betrokken goedkeuringen, machtigingen, vergunningen of subsidies (cf. artikel 6 van het Brownfieldconvenantendecreet). De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen merkten in hun advies bij dat ontwerp van decreet op dat dat onvoldoende werd benadrukt in het decreet. De afspraken in het kader van een brownfieldconvenant mogen enkel gericht zijn op een correcte en flexibele procedurele afstemming van de verschillende vergunningsregimes die moeten worden doorlopen voor de realisatie van een bepaald project. De betrokken overheden kunnen immers in het kader van een convenant geen afstand doen van hun zogenaamde 'discretionaire' beoordelingsbevoegdheid, de ruimte die een overheid heeft om een beslissing te nemen binnen het wettelijke kader. Bovendien kan een convenant, als overeenkomst naar burgerlijk recht, geen afbreuk doen aan de dwingende redenen, gesteld door de decreetgeving en de reglementering op het vlak van de ruimtelijke ordening, het natuurbehoud enzovoort.

Het redelijkheidsbeginsel vereist ook altijd dat men algemeen alleen een vergunning weigert voor zover men hiervoor gegronde redenen heeft. De MER- en milieuhygiëneregelgeving worden in de praktijk ook zo toegepast dat een milieuvergunningsaanvraag of bouwaanvraag wordt toegekend indien blijkt dat mogelijke milieueffecten kunnen worden gemilderd. Enkel indien dat niet mogelijk is, zal men overgaan tot een weigering. In feite brengt een convenant dus geen nieuwe elementen van zekerheid, vergeleken bij de elementen die al bestaan. Dus: een overheid kan zich in het kader van een brownfieldconvenant nooit verbinden tot het verlenen van een vergunning. Een verschillende interpretatie van het Brownfieldconvenantendecreet zou schending van het gelijkheidsbeginsel betekenen, nu de inspraakrechten van omwonenden van een dergelijk project niet gelijk zouden zijn aan de inspraakrechten van omwonenden van een project buiten de context van een brownfieldconvenant.

Aan de andere kant zijn sommige passages in het convenant met Uplace voor een andere interpretatie vatbaar. Zo wordt gesteld dat de Vlaamse Regering aanvragen voor vergunningen enkel kan weigeren "als daartoe gegronde redenen voorhanden

zijn" (artikel 8.4). De vraag is dan wat als gegronde redenen wordt beschouwd. Het addendum, dat een jaar later volgde op het convenant, gaf een toelichting: redenen die volgen uit "het doorlopen van de geijkte procedures" (zoals inspraak), "redenen van openbaar belang" en "redenen die niet op redelijke wijze remedieerbaar of oplosbaar zijn (zoals milieueffecten die onmogelijk kunnen worden beperkt door milderende maatregelen)" (artikel 3 van het addendum). In het bijzonder problematisch is de clausule inzake overmacht (artikel 17) uit het convenant. Zeker de passage dat de Vlaamse Regering "de weigering van een overheid om een vergunning, toelating, subsidie of enige andere maatregel af te leveren met het oog op de realisatie van het Brownfieldproject" uitsluit als overmacht. Die bepaling kan in principe echter géén afbreuk doen aan de decretale vereisten en de discretionaire bevoegdheid van de Vlaamse Regering en haar ministers. De Vlaamse Regering lijkt zich in het voorliggende convenant juridisch verbonden te hebben om onder elk beding de nodige vergunningen voor het betrokken project te verlenen. Maar dat kan niet, omdat onder meer het Brownfieldconvenantendecreet niet toestaat dat de betrokken overheden in het kader van een convenant afstand doen van hun discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Met een exclusief beroep op de aanwezige overmachtsclausule zou men een andere benadering kunnen onderbouwen en stellen dat de overheden alsnog gehouden zouden zijn tot het betalen van schadevergoeding wanneer zij de vergunningen niet verlenen. Maar een dergelijk standpunt gaat in tegen enkele fundamenteën van onze rechtstaat.

We kwamen toen tot drie besluiten:

1. Wat de interpretatie ook is van het convenant, Vlaams minister Joke Schauvliege moet de milieuvergunningsaanvraag in beroep beoordelen zoals elke andere aanvraag. De door de provincie Vlaams-Brabant aangehaalde argumenten voor de weigering van de milieuvergunningsaanvraag kunnen ook aangebracht worden door minister Schauvliege om te weigeren: (1) de onoverkomelijke verkeersoverlast voor het toch al oververzadigde wegennet in de regio en (2) het feit dat Uplace een bedreiging vormt voor de reconversie van de volledige industriezone Machelen-Vilvoorde door zijn maximale voorafname van de ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied.
2. Er kan begrip worden opgebracht voor de frustratie van de initiatiefnemers van Uplace, aangezien de Vlaamse Regering via het sluiten van een convenant een signaal geeft dat een bepaald project er sowieso komt. Nochtans kan de Vlaamse Regering zich nooit verder engageren dan wat zij hoe dan ook moet doen: de procedures doorlopen en op een redelijke wijze de aanvragen beoordelen. Het convenant schept echter de indruk dat de Vlaamse Regering tegelijkertijd rechter en partij is.
3. Om alle onduidelijkheid weg te nemen, voor de projectontwikkelaar en voor de bevolking, kan de Vlaamse Regering beter uit het convenant stappen. Artikel 10 van het Brownfieldconvenantendecreet stelt duidelijk dat elke partij te allen tijde uit het convenant kan stappen. Wanneer de Vlaamse Regering dat doet, wordt – volgens het decreet – het convenant zelfs in zijn geheel beëindigd.

Toch werd het betreffende voorstel van resolutie niet aangenomen in het parlement. Met de uitspraak van de Raad van State van 28 mei 2014 hebben we over de hele lijn gelijk gekregen. Het gaat duidelijk om een kroniek van een aangekondigd juridisch falen. Intussen werd op 13 februari laatstleden het brownfieldconvenant nogmaals gewijzigd en werd ook de cluster van het onderliggende gewestelijke uitvoeringsplan Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel aangepast. In de daarop volgende communicatie benadrukten verschillende regeringsleden dat via de genomen beslissingen Uplace opnieuw kan doorgaan. Ondanks herhaalde waarschuwingen volhardt de Regering dus in de boosheid en wordt de weg stelselmatig vrijgemaakt voor het Uplaceproject: bij de goedkeuringen van het brownfieldconvenant, bij de opstelling en aanpassing van het onderliggende uitvoeringsplan en bij het verlenen van vergunningen. Op zijn minst kan worden gesteld dat de Vlaamse

Regering Uplace garanties wenst te geven die ingaan tegen fundamenteën van onze rechtsstaat, namelijk het gelijkheidsbeginsel en het onpartijdigheidsbeginsel.

Bij een dergelijke politieke hardnekkigheid is nader onderzoek wenselijk. De indieners van de motie wensen de volgende vragen voor te leggen aan een onderzoekscommissie:

1. Was de ondertekening van het brownfieldconvenant met betrekking tot het project Uplace Machelen op 5 juni 2009 en aangepast op 21 mei 2010 een dwingende reden voor de Vlaamse Regering om het onderliggende gewestelijke uitvoeringsplan Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel op te stellen in het voordeel van Uplace en dwingend voor de bevoegde ministers om vergunningen te verlenen? Is door het brownfieldconvenant partijdigheid of belangenvermenging ontstaan?
2. Heeft het brownfieldconvenant de aanpassing van het onderliggende gewestelijke uitvoeringsplan voor Uplace in het voordeel van Uplace beïnvloed? Was er tijdens het beslissingsproces van vrijdag 13 februari jongstleden sprake van partijdigheid of belangenvermenging?
3. Is de Vlaamse Regering met het aangepaste ruimtelijk uitvoeringsplan en het gewijzigde brownfieldconvenant ongebonden om een beslissing te nemen over de milieuvergunning voor Uplace?

Hermes SANCTORUM-VANDEVOORDE
An MOERENHOUT
Wouter VANBESIEN
Björn RZOSKA

MOTIE

Het Vlaams Parlement,

- rekening houdend met:
 - 1° de bepalingen van het Brownfieldconvenantendecreet van 30 maart 2007;
 - 2° de goedkeuring en ondertekening van het brownfieldconvenant met betrekking tot het project Uplace Machelen op 5 juni 2009 en 21 mei 2010;
 - 3° het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2011 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden';
 - 4° het arrest van de Raad van State van 28 mei 2014 tot vernietiging van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 30 mei 2012 tot toekenning van een milieuvergunning aan het project Uplace;
 - 5° het arrest van de Raad van State van 17 juni 2014 tot vernietiging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2011 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden', in zoverre het de cluster C3: Reconversiegebied Vilvoorde – Machelen betreft;
- neemt kennis van de beslissingen van deze Regering van vrijdag 13 februari jongstleden tot aanpassing van het Brownfieldconvenant en tot aanpassing van het GRUP voor het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel;
- stelt vast dat:
 - 1° er mogelijke partijdigheid is ontstaan tijdens het beslissingsproces over Uplace;
 - 2° over dit dossier onenigheid heerst in deze en de vorige regeringen en over grenzen van politieke fracties heen;
 - 3° steeds meer vragen worden gesteld bij de opportuniteit van de beslissing op vlak van mobiliteit, leefmilieu en economie;
 - 4° vragen kunnen worden gesteld over de neutraliteit en objectiviteit van de betrokken regeringen en ministers, die door hun verregaande engagement in dit dossier ten aanzien van de projectontwikkelaar, betrokken partij kunnen geworden zijn;
- besluit een onderzoekscommissie op te richten die als opdracht krijgt een antwoord te vinden op de volgende vragen:
 - 1° was de ondertekening van het brownfieldconvenant met betrekking tot het project Uplace Machelen op 5 juni 2009 en aangepast op 21 mei 2010 een dwingende reden voor de Vlaamse Regering om het onderliggende gewestelijke uitvoeringsplan Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel op te stellen in het voordeel van Uplace en dwingend voor de bevoegde ministers om vergunningen te verlenen? Is door het brownfieldconvenant partijdigheid of belangenvermenging ontstaan?;
 - 2° heeft het brownfieldconvenant de aanpassing van het onderliggende gewestelijke uitvoeringsplan voor Uplace in het voordeel van Uplace beïnvloed? Was er tijdens het beslissingsproces van vrijdag 13 februari 2015 sprake van partijdigheid of belangenvermenging?;
 - 3° is de Vlaamse Regering met het aangepaste ruimtelijk uitvoeringsplan en het gewijzigde brownfieldconvenant ongebonden om een beslissing te nemen over de milieuvergunning voor Uplace?;

- beslist dat de onderzoekscommissie van het Vlaams Parlement haar verslag uiterlijk op 15 juni 2015 moet indienen.

Hermes SANCTORUM-VANDEVOORDE
An MOERENHOUT
Wouter VANBESIEN
Björn RZOSKA