

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 144

van **ELISABETH MEULEMAN**

datum: 17 november 2016

aan **JOKE SCHAUVLIEGE**

VLAAMS MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW

Woonzorgproject Lierde - Vergunningen - Procedureaspecten

In de gemeente Lierde (provincie Oost-Vlaanderen) is een en ander gaande met betrekking tot een grootschalig ontwikkelingsproject voor woonzorg. Het is een privaat initiatief dat gesteund wordt door het gemeentebestuur maar ook heel wat tegenwind krijgt van, onder meer, lokale burgers en milieuvereniging Omer Wattez. De toegekende stedenbouwkundige vergunning wordt langs verschillende zijden betwist met onder meer nog vijf lopende vernietigingszaken en twee lopende schorsingszaken voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb), ingespannen door diverse partijen. Op 29 augustus jl. werd niettemin gestart met de werkzaamheden aan het woonzorgproject, in een poging de betwistende partijen voor voldongen feiten te stellen.

Een eerdere bouwvergunning werd reeds door de Raad voor Vergunningsbetwistingen vernietigd (19/5/2016). Deze eerdere vergunning was betwist door zowel het Vlaamse Gewest, de gemeente Lierde (het vorige bestuur), de milieuvereniging Omer Wattez alsook buurtbewoners.

In zijn verzoekschrift ter vernietiging (aan RvVb) gaf het voorgaande college van burgemeester en schepenen (CBS) aan dat gezien de landelijke (en cultuurhistorische) context en het beschermde dorpsgezicht van St.-Martens-Lierde, alsook het beschermd monument (Kartuizerkerk), een woonzorgcentrum op die site mogelijk was, evenwel slechts onder strikte voorwaarden, zijnde maximum twee bouwlagen en elders ingepland op de site om het zicht op het beschermde dorpsgezicht te vrijwaren.

Het huidige gemeentebestuur heeft tegen die voorwaarden in een nieuwe bouwaanvraag goedgekeurd met vier bouwlagen ter hoogte van de kerk, en met een bouwvolume dat dubbel zo groot is als de oorspronkelijk afgewezen aanvraag (zijnde ca. 36.000 m³ o.b.v. EPB-Startverklaring (d.d. 18/9/2016) ipv ca. 22.000 in de eerdere aanvraag).

De bouwsite is een historische boomgaard die een wettelijk beschermd monument en wettelijk beschermd dorpsgezicht omkadert (bekend door een historisch Kartuizerklooster). De boomgaard is van historische aard en op de BWK (biologische waarderingskaart) ingekleurd als "Biologisch waardevol complex met zeer waardevolle elementen".

Ondanks de schorsende werking van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) Art. 4.5.1.§2 die stelt dat zowel bouw- als milieuvergunning (of -melding) nodig zijn om de werken te mogen starten, is men op 29 augustus jl. gestart met de bouw zonder enige milieuvergunning of -melding.

De milieuvereniging Omer Wattez heeft vervolgens een schorsing verzocht bij Uiterst Dringende Noodzakelijkheid (UDN) waarbij partijen werden opgeroepen te verschijnen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen op 12 september 2016. De tactiek van 'verbrande aarde' hanterend, heeft de bouwheer twee dagen ervoor (za 10 september) om 7 uur 's ochtends op één uur tijd met een bouwkraan de hoogstambomen op de site laten omduwen en is vervolgens opnieuw vertrokken.

Als hiaat in de bouwwetgeving geldt dat als een toegekende sloop- of rooivergunning betwist wordt via verzoek tot schorsing waarbij de bouwheer erin slaagt om de verzoeker en rechtbank voor voldongen feiten te stellen voor het ogenblik van hoorzitting, de bouwheer zijn gelijk haalt in deze hoorzitting bij "afwezigheid van voorwerp". Immers, op dat ogenblik kan de rechter geen zinvolle schorsing meer afroepen aangezien de feiten reeds zijn voltrokken en de bouwheer beschikt over een rechtsgeldige vergunning.

In dit geval beschikte de bouwheer echter nog niet over zijn milieuvergunning/-melding op het ogenblik van de rooi waardoor zijn handelwijze niet enkel laakbaar maar juridisch-technisch ook onwettig was.

Naar aanleiding van de waargenomen schending van bovenvermeld artikel (VCRO Art. 4.5.1.§2) werd door een buurtbewoner op 11 september klacht ingediend bij RWO Bouwinspectie en LNE Milieu-inspectie. RWO Bouwinspectie Oost-Vlaanderen heeft na ontvangst van de klacht, de schorsende werking van bovenvermeld artikel bevestigd en op basis van afwezigheid van milieuvergunning/-melding bij haar doorverwijzing de gemeente geadviseerd de werken stil te leggen tot hieraan is voldaan.

De klacht werd door deze diensten doorverwezen naar het lokaal CBS dat evenwel de schending ten aanzien van bovenvermeld artikel op zich nooit heeft behandeld. Het CBS heeft zich beperkt tot de vermelding dat de gerooide bomen vermeld stonden op het rooiplan en dus mochten worden geveld, hetgeen evenwel irrelevant was aangezien de klacht betrof dat de stedenbouwkundige handelingen nog niet mochten worden voltrokken bij afwezigheid van een milieuvergunning/-melding.

De gemeente heeft de bouwheer dan ook verder laten werken en de gemaakte schending post factum trachten te remediëren door indiening van een milieumelding op 14 september.

De exploitatie is evenwel Klasse 2 milieuvergunningplichtig. Het CBS Lierde heeft in zijn haast om deze (juridisch) betwiste stadsontwikkeling te laten vooruitgaan de procedure kunstmatig laten versnellen en heeft verzaakt aan de vereiste vergunningstoets.

De strategie van de bouwheer is dan ook om onder premisse van Klasse 3-melding met de bouw te starten en na voltooiing de uitbreiding van een aantal rubrieken aan te vragen en aldus openbaar onderzoek te doorlopen op basis van een reeds voltooid bouwwerk. Dat is evenwel het omzeilen van openbaar onderzoek en gezien de lopende betwistingsprocedures dus laakbaar en ter hoogte van verzaking aan de vereiste vergunningstoets ook onwettig.

Op welke gronden kan worden aangetoond dat Klasse 2 vereist is:

Niet opgenomen Rubriek 3.4.1.

- Vooreerst betreft het een woonzorgcentrum (Rubriek 49) met wasserij (Rubriek 46), de exploitatie hiervan is elk op zich Klasse 3 maar een aantal gekoppelde rubrieken zijn Klasse 2
- Gekoppeld aan Rubriek 46, behandelt VLAREM II - Deel 5 - Hoofdstuk 5.49 - Art. 5.49.04. §1. heel duidelijk dat afvalwater van de wasserij gekoppeld aan een zorginstelling in beginsel als bedrijfsafvalwater wordt beschouwd. In de

milieumelding is enkel Rubriek 3.2.2. lozing van huishoudelijk afvalwater gemeld, en geen lozing bedrijfsafvalwater opgenomen.

- De bouwheer moet dus minstens Rubriek 3.4.1. aanvragen (tot 2 m³/h) en afhankelijk of er parameters verwacht worden die boven de grenswaarden van de indelingscriteria GS vallen, dient dit Rubriek 3.4.1.b) te worden, hetgeen Klasse 2 is.
- Dat er parameters boven de grenswaarden zullen vallen, is eenvoudig aan te tonen aan de hand van een drieledige bewijslast (i) Samenstelling van afvalwater uit de wasserij uit BBT-studie van VITO gericht op Ziekenhuizen en Zorginstellingen, (ii) Samenstelling van afvalwater in de BBT-studie van VITO "Sector Wasserij", (iii) een eerdere milieuvergunningaanvraag van dezelfde bouwheer die bijzondere voorwaarden aanvraagt voor een aantal parameters die ver deze indelingscriteria overschrijden. Voor een aantal parameters, zoals P, overschrijdt de verwachte concentratie de GS indelingscriteria met een factor 13-30x ; voor andere zoals zware metalen 5-10x.

Bewuste onderdimensionering Rubriek 43

- Rubriek 43 behandelt de stookinstallatie die het bouwwerk van nodige warmte moet voorzien. In casu gaat het over een bouwvolume van 36.000 m³ en kennelijk geen klein bouwwerk. Gelijkaardige bouwwerken van die omvang hebben een Klasse 2 vergunning op basis van deze Rubriek, namelijk overschrijding van 500 kW aan ketelvermogen buiten industrieel gebied. De bouwheer heeft in zijn melding een vermogen van 480 kW opgegeven en de gemeente heeft nagelaten de aannemelijkheid van die dimensionering te toetsen en aldus klakkeloos Klasse 3 voor deze rubriek aanvaard.
- Nochtans is ook hier een objectieveerbare toets mogelijk - dankzij de verplichte energieprestatie voorafberekening (EPB Regelgeving) kan via geijkte berekeningen nagegaan worden of de opgegeven dimensionering voldoet aan de minimale thermische nood. Hierbij wordt dan rekening gehouden met warmteverliezen door de wand, langsheen koudebruggen (bouwknopen), langsheen de bewuste (en verplichte) gebouwventilatie, via ongewenste gebouwventilatie (luchtdichtheid van het gebouw) en de opwekking van sanitair warm water. Daarnaast niet opgenomen in de EPB regelgeving kunnen ook de thermische behoeftes voor de gaarkeuken en wasserij eenvoudig berekend worden via gemaakte berekeningen, opgemaakt door UGent en KU Leuven in opdracht van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) betreffende energieprestatie van woonzorginstellingen.
- Omdat de gemeente nagelaten had deze berekeningen uit te voeren, werd via openbaarheid van bestuur (15/9 verzonden) de EPB Startverklaring en de wettelijke verplichte Voorafberekening opgevraagd. Evenwel bleken die niet opgeleverd te zijn.

Geen opgenomen rubrieken ten aanzien van noodgroepen (noodstroomvoorzieningen)

- Bovendien vereist ook Art. 6.3. van het "Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan ouderenvoorzieningen en centra voor herstelverblijf moeten voldoen" dat autonome drijfkracht moet aanwezig zijn om alle veiligheidsvoorzieningen te kunnen garanderen van stroom ingeval van ramp en stroompanne. In de vergunningaanvraag dient dus ook minstens Rubriek 12.1 te worden aangevraagd en afhankelijk van type brandstof ook Rubriek 31.1. of een stookolietank. Allen Klasse 2-aanvragen indien drempelwaarden worden overschreden. In beginsel zijn ze evenwel helemaal niet aangevraagd dus ook hier is de milieumelding onvolledig.

Wat in dit dossier tegen de borst stuit, is dat Klasse 2/3 een gemeentelijke bevoegdheid betreft maar dat deze zelf de private bouwheer toestaat om de procedure kunstmatig te

versnellen en hierbij verzuimt aan de nodige vergunningstoets en onpartijdigheid eigen aan behoorlijk bestuur. Dit alles ten nadele van milieuverenigingen en burgers, overigens met tegenkanting niet op basis van het principe van een woonzorgcentrum op die locatie maar op basis van de omvang ervan.

Dit laatste (goede ruimtelijke orde) valt niet onder de milieubevoegdheden, maar de goede proceduregang van de milieuvergunningsaanvraag is dit uiteraard wel. Voor de procederende partijen is een ambtelijke tussentreding om de vergunningstoets naar behoren uit te (laten) voeren dan ook belangrijk.

1. Is het volgens de minister een toegestane praktijk om als bouwheer te starten met bouwwerkzaamheden op basis van een stedenbouwkundige vergunning + geacteerde milieumelding (Klasse 3), wetende dat men voor de uiteindelijke exploitatie een hogere klasse milieuvergunning vereist? Is het daarbij toelaatbaar dat een bouwheer vervolgens na voltooiing van de bouw de milieuvergunning uitbreidt tot effectieve benodigde rubrieken en hierbij het openbaar onderzoek doorloopt op het ogenblik dat de bouw zelf een voldongen feit is?
2.
 - a) Indien de minister (net als haar administraties) van oordeel is dat het laakbaar is om via valse premisse van een Klasse 3-milieumelding de verplichte koppeling bouw-/milieuvergunning te ontwijken en aldus het openbaar onderzoek inzake milieu-effecten te omzeilen, waarom wordt dan in dit geval geen uitsluitel geboden door het laten uitvoeren van een gedegen objectieve en onafhankelijke 'wettigheidstoets' door de gewestelijke administraties (LNE Milieuvergunningen / LNE Milieu-inspectie)?¹
 - b) Zal aan het Vlaams Energieagentschap (VEA) gevraagd worden om in bovenvermelde vergunningstoets de nodige expertise aan te dragen bij de correcte beoordeling van Rubriek 43 (stookinstallaties) alsook van andere relevante energie-gerelateerde rubrieken (bv noodstroom)?²
3. Heeft de minister weet van gelijkaardige dossiers in andere gemeenten? Op welke manier worden die gevallen onderzocht?
4. In voorliggend dossier werden de betwistende partijen doorverwezen van de ene milieudienst naar de andere.

Welke maatregelen kan/zal de minister nemen om de onderlinge samenhang tussen de milieudiensten te verbeteren waarbij bovendien de procedures vanwege burgers in het kader van DABM worden gerespecteerd zonder een surplus aan doorverwijzingen?

¹ Ik verwijs in deze naar de analyse inzake milieuvergunningsplicht Klasse 2 zoals uitgevoerd door Prof. E. Meers (hoofddocent Milieu, ingeschreven bij LNE als erkend MER deskundige, en gediplomeerd MaNaMa milieuwetenschappen gerechtigd voor milieucoördinator A) voor verdere toelichting en duiding. Ik vermeld hierbij tevens de door de gemeente formeel en expliciet aangegeven onwil om deze toets te verrichten, na formele vraag gericht hieromtrent door lokale bewoners. De regelgeving staat toe om gewestelijke tussentreding te verzoeken indien men op lokaal niveau - al dan niet vermeend - in gebreke blijft.

² Eén van de vaststellingen in dit dossier is immers dat (A) LNE niet beschikt of over de nodige expertise om correctheid van aangegeven waarden van Rubriek 43 in stadsontwikkelingsprojecten te beoordelen, (B) het VEA dit wel kan, zelfs via wettelijk vastgelegde methodiek en formules doch deze hanteert in een andere set van regelgeving (EPB) die losstaat van het vergunningsbeleid.

5. Los van het onderscheid Klasse 2/3 werd in dit dossier gestart met de bouw zonder één van beide en werd de hoogstamboomgaard gerooid (10/9/2016) zonder dat er milieumelding, noch -vergunning voorhanden was op ogenblik van de werkzaamheden. Bij vaststelling van deze schending werd inderdaad door RWO Bouwinspectie aan de gemeente geadviseerd om de werken ambtelijk stil te laten leggen tot de bouwheer zich in regel kan stellen ten aanzien van de vereiste koppeling bouw/milieu. Niettegenstaande dat heeft de gemeente deze schending, (die evenwel toch redelijk vergaande gevolgen had ten aanzien van natuurvernietiging alsook schending van de rechten van de betwistende partijen die optreden ter bescherming van deze natuurwaarden) post factum laten 'regulariseren' door indiening van een eenvoudige milieumelding en heeft de gemeente vervolgens de bouwheer laten verder werken.

Kan een milieumelding volstaan om een eerder begane milieu-/bouwschending juridisch te regulariseren? Met andere woorden, gedoogt het gewestelijk beleid retro-actieve 'regularisatie' van eerder gemaakte schendingen ten aanzien van milieu/natuur?

6. Ook in andere dossiers lijkt het een courante praktijk te zijn dat bouwheren bij schorsingsverzoeken in het kader van natuurbeschermende maatregelen (bv. bij betwisting van rooi), steeds meer teruggrijpen naar de strategie van moedwillige 'voldongen feiten' en 'verbrande aarde' waarbij men 'het voorwerp van discussie' vernietigt vooraleer er tegensprekelijke debatten kunnen plaatsvinden onder toezicht van een administratieve rechter.

Beschouwt de minister dit als een aanvaardbare praktijk en zo neen, welke stappen zal de minister hiertegen ondernemen?

ANTWOORD

op vraag nr. 144 van 17 november 2016

van **ELISABETH MEULEMAN**

1. Artikel 5 van het Milieuvergunningendecreet en artikel 4.5.1 van de VCRO zijn duidelijk. Ze stellen beide dat de stedenbouwkundige vergunning voor een inrichting waarvoor geen milieuvergunning nodig is of die onderworpen is aan de meldingsplicht, conform het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, geschorst is zolang de milieuvergunning niet definitief werd verleend of de melding niet is gebeurd. Het is dus strijdig met het voormelde artikel om indien een milieuvergunning vereist is, de bouwwerken te starten vooraleer de milieuvergunning definitief verleend is.

Een exploitant die heeft nagelaten een melding te doen of een milieuvergunning aan te vragen of pas later beslist het project op die wijze uit te voeren of te gebruiken zodat er dan toch een meldings- of vergunningsplichtige activiteit is, kan en moet alsnog een melding doen en/of een vergunningsaanvraag indienen om zich in regel te stellen met de bepalingen van het Milieuvergunningendecreet.

Het is aan de betrokken vergunningverlenende overheid, in casu het college van burgemeester en schepenen:

- om te oordelen of de hinder en risico's die aan de aangevraagde exploitatie verbonden zijn tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt en of het aangevraagde in overeenstemming is met de stedenbouwkundige en planologische voorschriften;
- om in voorkomend geval bijzondere milieuvoorwaarden te bepalen.

Ik wil er nog aan toevoegen dat de problematiek van de koppeling van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning binnenkort wegvalt door de invoering van de omgevingsvergunning. Aanvragers zullen ertoe gehouden zijn, op straffe van onontvankelijkheid, hun aanvraag inzake vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen en de vergunningsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, samen aan te vragen.

2. a) Het is niet altijd even eenduidig uit de stedenbouwkundige vergunning af te leiden of er naast een stedenbouwkundige vergunning ook een melding of een milieuvergunning vereist is en of de bouwheer de intentie heeft om de bepalingen van het milieuvergunningendecreet te omzeilen. Ik herhaal dat deze problematiek met de invoering van de omgevingsvergunning grotendeels zal wegvallen, daar er maar één procedure meer is voor zowel het bouwen als de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten.

Het is aan de vergunningverlener en de adviesverleners om de aanvraag grondig te onderzoeken binnen de aan hen toegekende bevoegdheden en taken.

De taak van de afdeling Milieuvergunningen bij milieuvergunningsaanvragen voor inrichtingen van de eerste klasse en bepaalde inrichtingen van de tweede klasse bestaat volgens artikel 21 van het VLAREM I uit :

- een gemotiveerde beoordeling van de verenigbaarheid van de inrichting waarvoor een vergunning wordt gevraagd, met het leefmilieu alsmede met de externe veiligheid;
- indien de inrichting verenigbaar wordt geacht met het leefmilieu en de externe veiligheid, een gemotiveerd voorstel van de vergunningstermijn en de vergunningsvoorwaarden die betrekking hebben op de bescherming van het leefmilieu en de externe veiligheid.

Bij aktename van meldingen komt de afdeling Milieuvergunningen niet tussen. Zoals blijkt uit artikel 20 van het VLAREM titel I heeft de afdeling Milieu-inspectie geen adviesbevoegdheid bij vergunningsaanvragen. Wat het toezicht betreft op meldingen en klasse 2 inrichtingen moet ik verwijzen naar de lokale overheid.

- b) indien een dienst of overheid dit in een specifiek geval nuttig acht kan hij steeds het Vlaams Energieagentschap om hulp verzoeken. Het lijkt me niet nodig dat dit bij elke aanvraag of melding gebeurt. Immers, niet alle verwarming gebeurt met een stookinstallatie (rubriek 43) of een meldings- of een vergunningsplichtige inrichting. Dit invoeren, lijkt me ook niet nodig met de invoering van de omgevingsvergunning.

3. Er zijn geen andere dossiers gekend

- 4. Mijn gewestelijke administratie werd over dit dossier inderdaad meermaals gecontacteerd door Professor Meers. Zowel de afdeling Milieuvergunningen als de afdeling Milieu-inspectie hebben de betrokkene steeds een uitvoering antwoord bezorgd.

Ook de samenwerking tussen de milieudiensten binnen het departement LNE is zeer goed. Deze wordt binnenkort versterkt door de fusie van de departementen Leefmilieu, Natuur en Energie en Ruimte Vlaanderen.

Het kan niet de bedoeling zijn dat er geëxploiteerd wordt zonder melding of vergunning. Vanuit die optiek is het toegelaten en zelfs verplicht om gegeven de situatie van een niet of onvoldoende vergunde exploitatie alsnog een milieuvergunning aan te vragen. Dit betekent niet dat eventuele overtredingen ipso facto zonder gevolg zullen blijven.

- 5-6. De procedure tot vernietiging bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen schorst de vergunning op zich niet en enkel de uiterst dringende noodzakelijkheid op korte termijn kan – indien voldaan is aan de voorwaarden en er nog een voorwerp is – nog tussenkomen in afwachting van een uitspraak van een eventuele vernietiging van de vergunning. Het risico van uitvoering wanneer er (nog) geen schorsing is, ligt bij de vergunninghouder. De procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen handelt dus over de vernietigbaarheid van de vergunning, maar is geen handhavingsmiddel en is ook helemaal niet bedoeld om als vangnet te dienen voor lokale besturen die in gebreke blijven door niet preventief op te treden met een stakingsbevel ingeval van vernoemde schorsing bij koppeling van milieu- en stedenbouwkundige vergunningsaspecten. Het lijkt me niet wenselijk om de procedures van de Raad voor Vergunningsbetwistingen te gaan afstemmen op handhavingsdoeleinden. Deze procedures zijn gericht op de vergunningen en al bij de aanvang heeft de decreetgever er niet voor gekozen om de vernietigingsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen schorsend te laten werken, zoals bijvoorbeeld bij de beroepen bij de Deputatie.