

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 20e juni 1985 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een door de Commissie voor Leefmilieu en Waterbeleid aangenomen tekst van het ontwerp van decreet betreffende de milieuvergunning, heeft de 25e juni 1985 het volgend advies gegeven :

Gelet op de zeer korte termijn waarin om het advies is gevraagd en voortgaande op de opmerkingen welke gerapporteerd zijn in het verslag dat namens de Commissie voor Leefmilieu en Waterbeleid werd uitgebracht bij het ontwerp (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1984-1985, nr 291/14), beperkt de Raad van State zich tot de opmerkingen die hierna volgen.

+

Het ontwerp van decreet betreffende de milieuvergunning werd door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Waterbeleid en Onderwijs een eerste maal voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State op 1 oktober 1984. De Raad bracht hierover advies uit op 25 oktober 1984 (Gedr. St. Vlaamse Raad, 1984-1985, stuk 291, nr 1, p. 20-32). Aan de Raad van State wordt thans de door de Vlaamse Commissie voor Leefmilieu en Waterbeleid geamendeerde en gewijzigde tekst van dit ontwerp voorgelegd. Deze verschilt op volgende punten van de oorspronkelijke tekst :

1. Het milieueffectrapport en het veiligheidsrapport : de oorspronkelijke tekst gaf daarvan slechts een definitie; de huidige tekst bevat geen definitie meer, maar legt de minimuminhoud van die rapporten vast.
2. Het begrip "belanghebbende" : dit begrip wordt thans verruimd.
3. De indeling in klassen : oorspronkelijk vier, thans drie.

.../...

4. De schorsing van de bouwvergunning totdat de milieuvergunning wordt bekomen en vice versa.
5. De bepaling van de termijnen waarbinnen de overheid moet beschikken op een vergunningsaanvraag, beroep moet worden ingesteld en op het beroep moet worden beschikt : het oorspronkelijk ontwerp liet de bepaling van die termijn over aan de Executieve; thans worden zij door het ontwerp zelf vastgelegd.
6. De ontvangstmelding van de aanvraag met mededeling dat de aanvraag hetzij onontvankelijk, hetzij onvolledig, hetzij ontvankelijk en volledig is.
7. Samenhangend met de ontvangstmelding van de aanvraag, de invoering van een systeem van stilzwijgende weigering van de vergunning, wanneer binnen de voorgeschreven termijn geen uitspraak over de aanvraag werd gedaan.
8. De samenstelling van de milieuvergunningscommissies : het oorspronkelijk ontwerp droeg dit op aan de Executieve; thans wordt dit gedeeltelijk geregeld in het ontwerp zelf.
9. De verplichting tot geheimhouding van de adviesverlenende overheidsorganen wat betreft de gegevens en inlichtingen waarvan zij kennis krijgen.
10. De maximumtermijn voor inbedrijfstelling : het oorspronkelijk ontwerp voorzag geen maximumtermijn; het huidige ontwerp stelt die termijn vast op drie jaar.

.../...

11. De invoering van een systeem van stilzwijgende toekenning van de vergunning, wanneer in beroep binnen de voorgeschreven termijn geen uitspraak over de aanvraag werd gedaan.
12. Het tijdstip waarop een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd bij het verstrijken van de lopende : oorspronkelijk ten laatste zes maanden vóór het verstrijken van de lopende vergunning, thans tussen de achttiende en de twaalfde maand vóór het verstrijken van de lopende vergunning.
13. De schorsende werking van het beroep tegen beslissingen waarbij de exploitatievoorwaarden worden gewijzigd : oorspronkelijk had dergelijk beroep slechts in bepaalde gevallen een schorsend effect, thans in alle gevallen.
14. Het verval van de vergunning : het huidige ontwerp voorziet niet meer het verval bij tijdelijke buitengebruikstelling wegens brand of ontploffing veroorzaakt ten gevolge van de exploitatie van de inrichting; het huidige ontwerp voorziet ook niet meer de mogelijkheid tot ongedaan maken van het verval.

#### Artikel 5.

Artikel 5 luidde in de oorspronkelijke versie als volgt :

"Artikel 5. Wanneer werken zullen worden uitgevoerd of handelingen verricht die vergunningsplichtig zijn overeenkomstig artikel 44 van de wet van 29 maart 1962 hou-

.../...

dende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw en deze werken of handelingen bestemd zijn voor het exploiteren of veranderen van een inrichting die vergunningsplichtig is krachtens dit decreet, moet en mag enkel een milieuvergunning aangevraagd worden bij de overheid die bevoegd is voor de klasse waartoe de inrichting behoort" (Gedr. St., Vl. R., 1984-1985, nr 291/1, blz. 34).

Met die tekst werd gestreefd naar de eenheid van milieuvergunning en bouwvergunning in die zin dat, wanneer die beide vergunningen voorgeschreven zijn, er maar een vergunning zou dienen te worden afgegeven en wel door de overheid die voor de milieuvergunning bevoegd is.

Uit het verslag van de Commissie voor Leefmilieu en Waterbeleid blijkt dat de idee van eenheid van vergunning niet werd aangehouden. Na onderzoek in commissie, wordt artikel 5 in de volgende lezing aangenomen :

"Artikel 5. § 1. 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 een milieuvergunning nodig is, wordt geschorst zolang de milieuvergunning niet is verleend.

In dit geval gaat de termijn bepaald in artikel 52 van genoemde wet van 29 maart 1962 pas in op de dag dat de milieuvergunning wordt verleend.

Wordt de milieuvergunning evenwel geweigerd dan vervalt de bouwvergunning van rechtswege op de dag van de weigering in laatste aanleg.

§ 2. De milieuvergunning voor een inrichting waarvoor krachtens artikel 44 van bovengenoemde wet een bouwvergunning nodig is, wordt geschorst zolang deze laatste niet is verleend" (Gedr. St., Vl. R., 1984-1985, nr 291/14, blz. 23 en 35).

Met die tekst wordt de idee van "eenheid van vergunning" vervangen door de idee van "wederkerigheid" tussen de twee vergunningen. Over de milieuvergunning en de bouwvergunning kan in voorkomend geval door een verschillende overheid uitspraak worden gedaan, in ieder geval volgens een verschillende procedure, met dien verstande dat de ene vergunning zonder uitwerking blijft zo lang de andere niet is afgegeven.

Bij die tekst kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt :

1. De regel van wederkerigheid geldt enkel wanneer een bouwvergunning en een milieuvergunning voorgeschreven zijn.

Naar luid van artikel 3 zijn er drie klassen van hinderlijke inrichtingen. Een milieuvergunning is slechts voorgeschreven voor de inrichtingen die in klasse I of in klasse II zijn ingedeeld. Voor de inrichtingen ingedeeld in klasse III is er slechts een meldingsplicht. Zolang aan die meldingsplicht niet is voldaan, mag geen exploitatie beginnen (artikel 4, § 2).

Zoals artikel 5 is gesteld, is het verzuim aan de meldingsplicht zonder invloed op de uitvoering van de bouwvergunning.

2. Onderstreept mag worden dat de ingestelde wederkerigheid alleen aanwezig is in de eindfase van de besluitvorming : de uitvoerbaarheid van de ene vergunning

.../...

wordt opgeschort tot de andere is gegeven. Beide aanvragen worden volgens eigen regelen behandeld. De ingestelde wederkerigheid kan dan ook geen motief opleveren om met de behandeling van de ene te wachten tot over de andere uitspraak is gedaan.

3. De wederkerigheid is vrij strak geregeld. Wanneer de bouwvergunning is gegeven, wordt zij geschorst tot over de aanvraag om een milieuvergunning is beslist. Wordt die laatste aanvraag afgewezen, vervalt de bouwvergunning. Wanneer de milieuvergunning is gegeven en de bouwvergunning geweigerd, is de milieuvergunning geschorst en komt na drie jaar op verval.

Een voorbeeld kan de strakheid van de ontworpen regeling illustreren.

Gesteld dat er een bouwvergunning is verleend voor een dancing. De milieuvergunning wordt echter geweigerd. Dit kan de aanvrager ertoe bewegen te verzaken aan het exploiteren van een dancing, en te opteren voor een gewoon café met niets dan zitplaatsen, wat geen wijziging in de bouwplannen impliceert. Toch is, volgens het ontwerp, de bouwvergunning "van rechtswege vervallen".

Een ander probleem is dat van de gedeeltelijke verlening van de milieuvergunning. Vraag is in welke mate de bouwvergunning geldig blijft.

.../...

Ten slotte zou het geraden zijn in een kennisgeving te voorzien van het verval van de bouwvergunning, aan de betrokkene en aan de overheid.

4. Het ontwerp lijkt uit het oog te verliezen dat de termijn waarbinnen de door de milieuvergunning vergunde inrichting krachtens artikel 17, tweede lid, moet in bedrijf gesteld worden, kan verstreken zijn terwijl de bouwwerken nog aan de gang zijn, met het gevolg dat de milieuvergunning, met toepassing van artikel 28, § 1, van rechtswege vervallen zal zijn nog vooraleer de bouwwerken, die opgericht worden met het oog op de exploitatie, voleindigd zijn. Het ontwerp voorziet niet in de mogelijkheid van een termijnverlenging.

5. Artikel 5, § 2, dat handelt over de schorsing van de milieuvergunning, bevat geen bepaling zoals deze van artikel 5, § 1, tweede lid. Het artikel voorziet met andere woorden niet wanneer de termijn voor inbedrijfstelling, waarvan sprake in artikel 17, in geval van schorsing ingaat. Het voorziet evenmin in het verval van rechtswege van de milieuvergunning bij weigering in laatste aanleg van de bouwvergunning.

Om redenen van eenvormigheid en rechtszekerheid ware het wenselijk de desbetreffende bepalingen op een overeenstemmende manier te redigeren.

.../...

6. Het hoeft geen betoog dat in zover artikel 5 voorziet in een schorsing en een verval van de bouwvergunning, afgeweken wordt van het bepaalde in de artikelen 52 en 54, § 2, van de Stedebouwwet van 29 maart 1962. Het zou aanbeveling verdienen die bepalingen van de Stedebouwwet aan die van dit ontwerp aan te passen.

#### Artikel 9.

Artikel 9, § 1, bepaalt dat de Vlaamse Executieve, binnen een termijn van vier maanden, uitspraak doet over een aanvraag tot vergunning van inrichtingen van de Staat, de Gemeenschap, een Gewest, een provincie of een door een van hen opgerichte instelling, ongeacht de klasse waartoe deze inrichtingen behoren.

Artikel 9, § 2, eerste lid, bepaalt verder dat de bestendige deputatie van de provincieraad, eveneens binnen een termijn van vier maanden, beslist over de vergunningsaanvragen van inrichtingen van de eerste klasse.

Artikel 9, § 3, ten slotte, bepaalt dat het college van burgemeester en schepenen over een termijn van drie maanden beschikt om te beslissen over een aanvraag tot vergunning van inrichting van tweede klasse.

Artikel 9, § 2, tweede lid, vermeldt evenwel niet binnen welke termijn de bestendige deputatie uitspraak doet over een vergunningsaanvraag van inrichtingen van gemeenten, verenigingen van gemeenten en O.C.M.W.'s.

Indien het de bedoeling is dat hiervoor dezelfde termijn zou gelden als deze vermeld in het eerste lid van § 2, ware het aangewezen de tekst op dit punt aan te passen.

Artikel 12.

Het ontwerp bevatte, bij de indiening, in artikel 11, § 2, een bepaling naar luid waarvan, in geval van toepassing van artikel 5, een ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar van Stedebouw bindend was.

Met de wijziging van artikel 5, zoals die boven is toegelicht, is die bepaling weggelaten.

De in te winnen stedenbouwkundige adviezen zijn dus niet van bindende aard.

Juridisch is daartegen geen bezwaar; het huidige systeem is trouwens ook al zo (zie artikel 9bis van het A.R.A.B.).

Niettemin vertoont het ontwerp een hiaat, doordat het niet voorziet in de mogelijkheid tot afwijking van de voorschriften van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, die voor de bouwvergunningen wel bestaat ingevolge artikel 9 van de Stedebouwwet, ingevoegd bij het decreet van 28 juni 1984 en bedoeld om onder meer de bestaande bedrijfsgebouwen te kunnen verbouwen, herbouwen of uitbreiden in afwijking van die voorschriften.

Een milieuvergunning vereist voor de exploitatie van die bedrijfsgebouwen, zou van diezelfde afwijking moeten kunnen genieten, wil men de doelstelling van het decreet van 28 juni 1984 gaaf houden.

.../...

Artikel 16.

Artikel 16 regelt het geval van de inrichting die na haar inbedrijfstelling, vergunningsplichtig wordt ingevolge een aanvulling of een wijziging van de indelingslijst. In deze hypothese moet de exploitant binnen zes maanden te rekenen vanaf de inwerkingtreding van die aanvulling of wijziging, een vergunningsaanvraag indienen. In afwachting van een beslissing over de aanvraag mag hij de exploitatie van zijn bedrijf voortzetten.

Het is echter niet uitgesloten dat op het ogenblik dat de exploitatie vergunningsplichtig wordt, ter uitbreiding van het bedrijf en nadat een bouwvergunning is afgeleverd, bouwwerken aan de gang zijn. Het ontwerp laat in het ongewisse of die bouwwerken mogen worden voortgezet dan wel of, gelet op het bepaalde van artikel 5 van het ontwerp, de verdere uitvoering van de verleende bouwvergunning moet geschorst worden tot de milieuvergunning is bekomen. Het laat eveneens in het ongewisse wat het lot is van de bouwvergunning en van de reeds uitgevoerde bouwwerken in het geval dat de milieuvergunning wordt geweigerd.

Artikel 17.

Met de wijziging van artikel 5, was er geen reden meer om de bepaling die oorspronkelijk in artikel 17, § 2, was vervat, te behouden.

Artikel 18.

Luidens artikel 18, § 1, moet de bevoegde overheid, vóór het verstrijken van de proeftermijn, een definitieve beslissing nemen over de aanvraag tot vergunning van de inrichting.

De vraag rijst of geen voorzieningen dienen te worden vastgesteld voor het geval de overheid in gebreke blijft een definitieve beslissing te nemen vóór het verstrijken van de proeftermijn. Het lijkt moeilijk aanneembaar dat in die hypothese de regel van de stilzwijgende weigering van artikel 10 van toepassing zou zijn.

#### Artikel 24.

Luidens artikel 24, § 1, 5°, kan beroep worden ingediend door elke natuurlijke of rechtspersoon die ten gevolge van de vestiging en de exploitatie van de inrichting, rechtstreekse hinder kan ondervinden, alsook elke rechtspersoon die zich de bescherming tot doel heeft gesteld van het leefmilieu dat door deze hinder kan worden getroffen.

Men zal opmerken dat, zoals de bepaling is gesteld, de feitelijke verenigingen uitgesloten worden van het indienen van een beroep en dit, ofschoon het in artikel 24 slechts gaat om een administratief beroep, dit is een beroep van niet-jurisdictionele aard.

Luidens artikel 24, § 2, regelt de Vlaamse Executieve de wijze waarop het beroep moet worden ingediend, bekendgemaakt en behandeld. Aangezien artikel 23, § 3, van het ontwerp al bepaalt op welke wijze het beroep moet worden ingediend, is het overbodig de Vlaamse Executieve met deze opdracht te belasten. In artikel 24, § 2, schrappe men bijgevolg het woord "ingediend".

Artikel 25.

Artikel 25, § 1, bepaalt dat, wanneer de vergunning in eerste aanleg werd geweigerd, de exploitatie mag worden gestart bij het verstrijken van de termijn binnen dewelke over het beroep uitspraak moest worden gedaan.

Artikel 25, § 2, bepaalt dat, wanneer de vergunning in eerste aanleg werd verleend, het door de gouverneur, het schepencollege of de adviesverlenende overheidsinstanties ingediende beroep zijn schorsend karakter verliest bij het verstrijken van de termijn binnen dewelke over het beroep uitspraak moest worden gedaan.

Een gelijkaardige regeling bestaat in artikel 55, § 2, vijfde lid, van de Stedebouwwet van 29 maart 1962. Zij is echter minder laks dan die welke voorzien is in dit ontwerp, vermits, voorafgaand aan het bereiken van de stilzwijgende bouwvergunning, de aanvrager verplicht is een aangetekende rappelbrief te sturen aan de overheid die over het beroep uitspraak moet doen; bovendien heeft hij daaropvolgend een wachttijd van dertig dagen in acht te nemen.

+

Artikel 25 moet met het bepaalde in artikel 5, § 1, worden samengelezen. Daaruit volgt dat het recht om van rechtswege de inrichting in bedrijf te stellen, gelijk staat met het verleend zijn van de milieuvergunning, met het gevolg dat de bouwvergunning niet langer geschorst blijft. De rechtszekerheid zou erbij gebaat zijn, mocht in artikel 25 uitdrukkelijk worden gesteld dat, in het geval bedoeld in artikel 25, § 1, de vergunning moet worden geacht te zijn bekomen en, in het geval bedoeld in artikel 25, § 2, dat de

.../...

in eerste aanleg verleende vergunning moet worden geacht definitief te zijn.

Om reden van rechtszekerheid zou het eveneens aanbeveling verdienen in hetzelfde artikel te voorzien in een regeling voor het geval dat binnen de voorgeschreven termijn geen uitspraak wordt gedaan over het beroep door de exploitant ingediend tegen een weigeringsbeslissing na proefvergunning. Dergelijk beroep is immers eveneens schorsend (artikel 24, § 3, tweede lid).

#### Artikel 26.

Artikel 23, § 3, bepaalt hoe en binnen welke termijn in beroep kan worden gekomen van beslissingen waarbij in eerste aanleg uitspraak wordt gedaan.

Artikel 26 dat het beroep regelt tegen beslissingen waarbij de vergunningsvoorwaarden worden gewijzigd of aangevuld, bepaalt alleen binnen welke termijn dit beroep moet worden ingesteld en niet de wijze waarop dit moet gebeuren.

Artikel 34 dat een beroep inricht tegen dwangmaatregelen, bepaalt noch de wijze waarop, noch de termijnen binnen dewelke dit moet gebeuren.

Hetzelfde geldt voor het door artikel 36 georganiseerde beroep tegen beslissingen houdende schorsing of opheffing van de vergunning.

Voor de eenvormigheid van de tekst lijkt het aangewezen deze teksten op elkaar af te stemmen en conform artikel 23, § 3, in elk artikel te bepalen op welke wijze en binnen welke termijn het beroep moet ingesteld worden.

Artikel 28.

In artikel 28, § 1, 1°, schrijve men "17, tweede lid" in plaats van "17, § 1".

Artikel 37.

Volgens het tweede lid van artikel 37 kan tegen de in het eerste lid bedoelde "beslissing van de Vlaamse Executieve" geen beroep worden ingesteld bij de Vlaamse Executieve.

Zoals die bepaling is geformuleerd, is zij in feite zonder voorwerp. Indien men met die tekst wenst te beklemtonen dat tegen de bedoelde beslissing geen ander beroep openstaat dan het beroep bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, stelle men de tekst als volgt :

"Onverminderd het bepaalde in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan tegen die beslissing geen beroep worden ingesteld".

Artikel 39.

Volgens het bepaalde van artikel 39 kan de rechter het verbod uitspreken om de inrichtingen, die aan de oorsprong van de inbreuk liggen, te exploiteren gedurende de termijnen die hij bepaalt.

Indien dat verbod moet worden beschouwd als een bijkomende straf, mag hier de opmerking worden in herinnering gebracht die de Raad van State in zijn advies van 25 oktober

1984 bij de oorspronkelijke versie van dit ontwerp formuleerde en volgens welke de Vlaamse Raad, overeenkomstig het bepaalde in artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, geen andere straffen kan vaststellen dan die bepaald in Boek I van het Strafwetboek (Gedrukte Stukken Vlaamse Raad, 1984-1985, Stuk 291, nr 1, blz. 28).

Artikel 45.

In artikel 45 schrijve men "hoofdstuk II" in plaats van "hoofdstuk VII".

-----

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS, kamervoorzitter,

de Heer : J. VERMEIRE,  
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, staatsraden,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. TULKENS en  
door Mevr. M. VRINTS, auditeurs.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. BENARD.

H. COREMANS.