



Vlaams
Parlement

ingediend op **1149** (2016-2017) – Nr. 5
13 september 2017 (2016-2017)

Advies

van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening –
Onroerend Erfgoed

over de amendementen op het ontwerp van decreet

houdende wijziging van diverse bepalingen
inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving

Documenten in het dossier:

- 1149** (2016-2017) – Nr. 1: Ontwerp van decreet
- Nr. 2 en 3: Amendementen
- Nr. 4: In eerste lezing door de commissie aangenomen artikelen

verzendcode: LEE



**ADVIES VAN 13 SEPTEMBER 2017
NAAR AANLEIDING VAN DE ADVIESVRAAG
VAN DE VOORZITTER VAN HET VLAAMS PARLEMENT
OVER DE INGEDIENDE AMENDEMENTEN OP
HET ONTWERP VAN DECREET HOUDENDE WIJZIGING VAN DIVERSE BEPALINGEN
INZAKE RUIMTELIJKE ORDENING, MILIEU EN OMGEVING**

INHOUD

I.	SITUERING	4
II.	ALGEMENE BEOORDELING	5
III.	STRATEGISCHE BEMERKINGEN: WIJZIGINGEN VCRO	5
III.1	RUIMTELIJKE BELEIDSPANNEN	5
III.2	BIJZONDER PLANNEN VAN AANLEG OUDER DAN 15 JAAR	6
III.3	WATERGEVOELIGE OPENRUIMTEGEBIEDEN	7
III.4	LANDSCHAPPELIJK WAARDEVOL AGRARISCH GEBIED	7
III.5	STALLEN VOOR WEIDEDIEREN	8
III.6	OMVORMING AS-BUILTATTEST	9
III.7	BIJZONDERE VALIDATIE	9
III.8	STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENINGEN EN RUP'S	10
IV.	STRATEGISCHE BEMERKINGEN: WIJZIGINGEN OMGEVINGSVERGUNNING	10
IV.1	TOEGANG TOT BEROEP	10
IV.2	NIET NALEVING BESLISSINGSTERMIJNEN	11
IV.3	HANDHAVING OMGEVINGSVERGUNNING: BEMIDDELING	12
	BIJLAGE 1: LEESWIJZER BESPREKING VAN DE INGEDIENDE AMENDEMENTEN IN VOORLIGGENDE ADVIES	13

I. SITUERING

1. SARO ontving op 13 juli 2017 een adviesvraag van de voorzitter van het Vlaams Parlement Jan Peumans over de ingediende amendementen bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (codextrein).¹

In de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn werd het ontwerp van decreet in eerste lezing aangenomen.² Omwille van de veelvuldige amendering werd een tweede lezing gevraagd.

De adviesvraag gaat uit van een adviestermijn van zestig dagen, zodat de bevoegde commissie haar bespreking van het ontwerp van decreet kan hervatten in de tweede helft van september 2017. Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raad op 13 september 2017 komt SARO tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn van zestig dagen.

2. Het voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving werd door de Vlaamse Regering op 15 juli 2016 principieel goedgekeurd. Na advies van SARO, MiNa-raad, SERV, VVSG en VVP en na onderhandelingen in het bevoegde sectorcomité hechtte de Vlaamse Regering op 25 november 2016 opnieuw haar principiële goedkeuring aan het gewijzigde voorontwerp van decreet. Over dit voorontwerp van decreet werd vervolgens het advies ingewonnen van de Raad van State. De Vlaamse Regering keurde op 24 maart 2017 het ontwerp van decreet definitief goed, waarna het werd ingediend bij het Vlaams Parlement.

3. Het ontwerp van decreet is zeer omvangrijk en voert talrijke wijzigingen door aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), de regelgeving met betrekking tot de omgevingsvergunning, de regelgeving met betrekking tot handhaving en diverse andere decreten.

Voorliggend advies focust op de - in de commissie van het Vlaams Parlement - ingediende amendementen bij het ontwerp van decreet. SARO gaat in voorliggend advies enkel in op de amendementen van strategische aard (zie leeswijzer bijlage 1).

¹ Parl. St. VI. Parl. 2016-17, nr. 1149/1, nr. 1149/2, nr. 1149/3 en nr. 1149/4.

² Het merendeel van de ingediende amendementen (nl. amendementen 4-86) werden in eerste lezing goedgekeurd door de commissie.

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. De raad vindt het positief dat het Vlaams Parlement advies vraagt aan SARO over de ingediende amendementen bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

Vooraleer in te gaan op de ingediende amendementen wenst de raad te verwijzen naar zijn advies van 5 oktober 2016.³ Dit omstandig advies heeft niet geleid tot grondige aanpassingen aan het ontwerp van decreet door de Vlaamse Regering. De geformuleerde strategische bemerkingen zijn nog steeds relevant. Ze worden in voorliggend advies niet herhaald maar de raad vraagt om ze mee in ogenschouw te nemen bij onderstaande bespreking van de verschillende amendementen.

III. STRATEGISCHE BEMERKINGEN: WIJZIGINGEN VCRO

III.1 RUIMTELIJKE BELEIDSPANNEN

III.1.1 BIJKOMEND ADVIES

5. Het ontwerp van decreet (nieuw artikel 2.1.5, §2, laatste lid en nieuw artikel 194, §2 VCRO) bepaalt dat de Vlaamse Regering bij de definitieve vaststelling van de beleidskaders (onderdelen van) provinciale of gemeentelijke beleidskaders of ruimtelijke structuurplannen kan aanduiden die niet meer geldig zijn. Amendementen 6 en 79 bepalen dat de Vlaamse Regering hierover het advies moet inwinnen van de betrokken provincie- of gemeenteraad.

De amendementen 7 en 80 voeren dezelfde regeling in op het provinciaal niveau inzake het schrappen van (onderdelen van) gemeentelijke ruimtelijke beleidskaders of gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen.

6. De raad ondersteunt de voorliggende amendementen 6, 7, 79 en 80. In de verantwoording wordt er terecht op gewezen dat de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen tot stand zijn gekomen door een participatief en democratisch proces. Het is dan ook logisch dat een eventuele opheffing ervan slechts kan na het inwinnen van het advies van de provincieraad of gemeenteraad.

De raad vraagt om de adviesmodaliteiten verder te duiden o.a. wat betreft de beoogde adviestermijn en het beoogde adviestijdstip.

III.1.2 GEWIJZIGDE RELATIE RUIMTELIJKE BELEIDSPANNEN EN RUP'S

7. Het ontwerp van decreet (nieuw artikel 2.2.12, §1, tweede lid VCRO) bepaalt dat de provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van het provinciaal ruimtelijk beleidsplan. Amendement 11 stelt nu dat provinciale RUP's ook kunnen worden opgemaakt ter uitvoering van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Amendement 13 voert een analoge wijziging door voor de gemeentelijke RUP's en bepaalt dat gemeentelijke RUP's kunnen worden opgemaakt zowel ter uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan, het provinciaal ruimtelijk beleidsplan als het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (nieuw artikel 2.2.18, §1, tweede lid VCRO).

De verantwoording verduidelijkt dat met de vernieuwing van de ruimtelijke beleidsplanning bewust wordt gekozen om selectief en strategisch te plannen: *'Een provinciaal ruimtelijk beleidsplan hoeft geen volledige doorvertaling meer te bieden van het BRV. (...) Samen gelezen*

³ SARO 2016 | 023. Advies van 5 oktober 2016 over de codextrein. www.sarovlaanderen.be. Omstandig advies met focus op de strategische hoofdlijnen die relevant zijn voor de beleidsvelden 'ruimtelijke ordening' en 'onroerend erfgoed'. Zie ook advies van de Minaraad van 15 september 2016 over de codextrein.

met het samenwerkingsmodel tussen de verschillende planniveaus houdt dit in dat een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan soms rechtstreeks uitvoering geeft aan opties uit het BRV, zonder dat er een expliciete kapstok is in het eigen provinciaal ruimtelijk beleidsplan'. Eenzelfde verantwoording geldt voor de gemeentelijke ruimtelijke beleidsplanning.

8. De raad kan de voorliggende amendementen 11 en 13 niet ondersteunen. Dit zal immers leiden tot een verdere toename van de complexiteit van het systeem. In zijn advies van 5 oktober 2016 wees SARO reeds op de complexe situatie die zal ontstaan doordat ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke beleidsplannen (op de drie niveaus) nog een ruime tijd naast elkaar kunnen bestaan. Het volledige plaatje wordt nog complexer wanneer ook de samenhang met de ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt meegenomen. Ruimtelijke uitvoeringsplannen (op de drie bestuursniveaus) kunnen immers invulling geven aan de ruimtelijke structuurplannen of ruimtelijke beleidsplannen (op de respectievelijke bestuursniveaus). Met de amendementen wordt nu vastgelegd dat de lokale bestuursniveaus ook ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen opmaken ter uitvoering van 'hogere' ruimtelijke beleidsplannen.

Bovendien zijn op heden nog heel wat onduidelijkheden over de concrete invulling en operationalisering van de 'ruimtelijk beleidsplannen' en 'beleidskaders' alsook over de invulling van het beoogde partnerschap tussen de drie beleidsniveaus. Deze onduidelijkheid in samenhang met de (toenemende) complexiteit van het systeem van ruimtelijke beleidsplanning maakt het zeer moeilijk om de volledige draagwijdte in kaart te brengen.

Het is aldus niet ondenkbeeldig dat dit systeem tot conflicten zal leiden. Een gemeente hoeft geen delegatie meer te vragen als ze in een gebied - waarvoor ze een gemeentelijk RUP opmaakt - elementen van provinciaal of Vlaams niveau meeneemt. Dit kan tot botsingen leiden; het is immers niet uitgesloten dat meerdere bestuursniveaus voor hetzelfde gebied een planinitiatief nemen. Dit voorstel kan bovendien een hypotheek leggen op de geïntegreerde gebiedsgerichte ontwikkeling. Daarenboven zorgt het voor onduidelijkheid bij eventuele financiële verplichtingen voortvloeiend uit dergelijk planinitiatief.

En ten slotte benadrukt de raad dat Vlaanderen een sturende én uitvoerende rol heeft inzake het realiseren van ruimtelijke doelstellingen die van Vlaams belang zijn. In zijn advies van 5 oktober 2016 benadrukte SARO de nood aan een volwaardige set van ruimtelijke taakstellingen en doelstellingen op Vlaams niveau die richtinggevend en kaderend zijn voor de gemeentelijke en provinciale beleidsplannen met het oog op een coherent Vlaams ruimtelijk ordeningsbeleid.

III.2 BIJZONDER PLANNEN VAN AANLEG OUDER DAN 15 JAAR

9. Amendementen 26 en 27 (nieuwe artikelen 60/5 en 60/6 van het ontwerp van decreet) voorzien in de mogelijkheid dat gemeenten bij het verlenen van een omgevingsvergunning kunnen afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften van een bijzonder plan van aanleg (BPA) ouder dan 15 jaar. De afwijkingsmogelijkheid kan niet worden toegestaan voor wegenis, openbaar groen en erfgoedwaarden en wordt beperkt tot 'aanvullende' BPA's op locaties waar er een onderliggende harde gewestplanbestemming geldt. Als gebruik wordt gemaakt van deze regeling is altijd een openbaar onderzoek nodig.

Hiermee wordt de regeling inzake afwijkingen van verkavelingsvoorschriften ouder dan 15 jaar (die met het ontwerp van decreet werd ingevoerd) doorgetrokken naar stedenbouwkundige voorschriften voor BPA's ouder dan 15 jaar.

10. De raad heeft bedenkingen bij amendementen 26 en 27 inzake de generieke regeling die wordt ingevoerd voor alle BPA's ouder dan 15 jaar. Deze bedenkingen formuleerde de raad ook in zijn advies van 5 oktober 2016 ten aanzien van verkavelingen ouder dan 15 jaar.

De regeling moet worden gericht op de verhoging van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwing via verdichting, renovatie en hergebruik. De raad vraagt om in artikel 60/6 expliciet

op te nemen dat de afwijkingen moeten kaderen binnen de doelstelling inzake het verhogen van het ruimtelijk rendement. In zijn advies van 5 oktober 2016 vroeg de raad ten aanzien van verkavelingen ouder dan 15 jaar om in het artikel minimaal op te nemen dat moet worden aangetoond hoe de maatregel bijdraagt aan *‘een kwalitatieve verhoging van het ruimtelijk rendement en dit op plaatsen waar die rendementsverhoging verantwoord is.’* De Vlaamse Regering is hieraan slechts zeer beperkt tegemoetgekomen (nieuw artikel 4.3.1).⁴

Bovendien moet deze regeling worden gekaderd in een globale visie inzake verdichten en ontlichten voor een ruimer plangebied.

III.3 WATERGEVOELIGE OPENRUIMTEGEBIEDEN

11. Het amendement 82 bepaalt dat de bepalingen inzake de watergevoelige openruimtegebieden in werking treden op een datum die door de Vlaamse Regering zal worden vastgelegd. In de toelichting wordt verwezen naar de uitwerking van een billijke vergoedingsregeling voor eigenaars van gronden die in watergevoelig openruimtegebied liggen.
12. De raad ondersteunt amendement 82. Het is inderdaad belangrijk dat de maatregel inzake watergevoelige openruimtegebieden pas wordt ingevoerd als er een volwaardige vergoedingsregeling is uitgewerkt. In de verantwoording wordt ook verwezen naar de mogelijkheden inzake planologische compensatie of ruil.⁵

De raad wijst op het belang van het uitbouwen van een robuust instrumentarium en vraagt dat dringend werk wordt gemaakt van het instrumentendecreet. De ambitie van dit decreet is groot. In uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord heeft het instrumentendecreet tot doel om instrumenten met focus op ruimtelijke ordening, landinrichting en natuur én een toetsingskader voor de inzet van deze instrumenten te bundelen in één aanbouwdecreet. Belangrijk is bovendien dat het instrumentendecreet zal voorzien in de harmonisering van de diverse compenserende vergoedingen.

III.4 LANDSCHAPPELIJK WAARDEVOL AGRARISCH GEBIED

13. Amendementen 1 en 2 beogen het schrappen van artikel 78 en artikel 79 van het ontwerp van decreet. Deze artikels bepalen dat in landschappelijk waardevol agrarisch gebied *‘alle handelingen*

⁴ Het nieuw artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° van de VCRO: *‘2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen; a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in punt 1°; b) de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement voor zover: 1) de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving; 2) de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is.’*

Het ruimtelijk rendement kan aldus als beoordelingsgrond worden meegenomen. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet (pag. 14-16) en uit de verantwoording van het amendement blijkt dat de maatregelen m.b.t. verkavelingsvoorschriften en BPA's >15 jaar ook dienstig kunnen zijn voor aanpassingen aan verkavelingen/BPA's die indifferent zijn wat betreft ruimtelijk rendement. Het nieuw artikel 4.3.1 lijkt in die zin eerder gericht op het vermijden dat de regelingen zouden leiden tot een verlaging van het ruimtelijk rendement. Zie ook Memorie van Toelichting pag. 14: *‘Anderzijds is het niet de bedoeling dat de (soepelere) aanpassing van verkavelingen zou leiden tot de verlaging van het ruimtelijk rendement op plekken waar een verhoging mogelijk of wenselijk is. Dit kan bewaakt worden door de toevoeging van de bijdrage aan het ruimtelijk rendement als beoordelingsgrond in het vergunningenbeleid (bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening).*

⁵ Verantwoording amendement nr. 82: *‘Er wordt gewerkt aan een billijke vergoedingsregeling voor eigenaars van gronden die in watergevoelig openruimtegebied liggen. Een billijke vergoeding betekent dat de werkelijke waarde gecompenseerd wordt, hetzij financieel hetzij via planologische compensatie of ruil. Met het oog hierop werkt de Vlaamse Regering momenteel aan een efficiënt en effectief instrumentarium. Daarom wordt het aan de Vlaamse Regering overgelaten om de datum van inwerkingtreding te bepalen van de nieuwe regeling voor de aanduiding van gebieden als watergevoelig openruimtegebied. Op die manier kan de inwerkingtreding worden afgestemd op de totstandkoming van de instrumenten, op de beschikbaarheid van instrumenten en op de betaalbaarheid van de maatregelen. Met andere woorden, de desbetreffende kaarten zullen maar definitief vastgesteld worden en rechtsgevolgen hebben als de volwaardige vergoedingsregeling is uitgewerkt.’*

en werken mogen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in de grondkleur aangegeven bestemming, evenals handelingen en werken die de landschapsontwikkeling en -opbouw tot doel hebben.'

Ter verantwoording wordt gesteld dat deze artikels *'een generieke afzwakking van het beschermingsniveau van alle landschappelijk waardevolle agrarische gebieden beogen, zonder onderscheid in uitbreidingen en nieuwe inplantingen en zonder grondige of gebiedsgerichte benadering. (...) De huidige regeling en interpretatie lijken beter te voldoen aan de ruimtelijke noden van vandaag.'*

Deze amendementen werden niet in eerste lezing door de commissie aangenomen.

14. Inzake amendementen 1 en 2 verwijst SARO naar het verdeeld standpunt dat de raad in zijn advies van 5 oktober 2016 heeft ingenomen bij de voorgestelde wijzigingen aan de regelgeving inzake landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

III.5 STALLEN VOOR WEIDEDIEREN

15. Amendementen 22 en 23 voegen in de VCRO nieuwe bepalingen in inzake stallen voor weidedieren. Het nieuw artikel 4.4.8/2 maakt het mogelijk - om onder bepaalde voorwaarden - in gebieden met een gebiedsaanduiding die tot de categorie 'landbouw' behoort een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen te bekomen voor het oprichten van één stal voor weidedieren die geen betrekking heeft op een effectief beroepslandbouwbedrijf. Indien gedurende vijf opeenvolgende jaren geen weidedieren worden gehouden op de percelen waarop de vergunning betrekking heeft, vervalt de vergunning en moet de stal binnen de zes maanden worden afgebroken.

De verantwoording verwijst naar enkele arresten van de Raad van State en stelt: *'Nieuwe stallen voor het houden van paarden of andere weidedieren die niet in functie staan van effectieve beroepslandbouw zijn bijgevolg onvergundbaar in agrarisch gebied in de ruimte zin'*. De bestaande mogelijkheden voor het houden van hobbydieren (vrijstellingenbesluit en besluit inzake zonevreemde functiewijzigingen) zouden onvoldoende tegemoet komen aan de vraag vanuit onder meer de niet-professionele paardenhouderij om dieren te kunnen stallen in agrarisch gebied. De verantwoording benadrukt dat het voldoen aan de opgelegde voorwaarden geen absoluut recht geeft op het verkrijgen van een vergunning, maar dat de toets aan de goede ruimtelijke ordening en de landschappelijke inpasbaarheid onverkort gelden.

16. De raad heeft diverse bedenkingen bij amendementen 22 en 23. De raad erkent dat - door het schrappen van de omzendbrief RO/2002/01 - onduidelijkheid is ontstaan ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de niet-professionele paardenhouderij in het agrarisch gebied.

De raad erkent dat er een juridische oplossing wordt voorgesteld voor deze onduidelijke situatie via een wijziging van de VCRO; maar wenst uitdrukkelijk ook te benadrukken dat omzendbrieven geen verordenend karakter hebben en aldus geen nieuwe en dwingende rechtsregels kunnen creëren of afdwingen.

Indien een decretale oplossing in de VCRO wordt ingeschreven dan moet deze oplossing afgestemd worden met de doelstellingen van het Witboek BRV inzake het verhogen van het ruimtelijk rendement, het verminderen van de verhardingsgraad en het vrijwaren van het agrarisch gebied voor beroepslandbouw.

Bovendien vraagt de raad dat de principes inzake omkeerbaarheid, controleerbaarheid, beperking van het volume en van ongewenste verdere ontwikkeling of doorgroei, effectief worden ingeschreven in het decreet.

III.6 OMVORMING AS-BUILTATTEST

17. Amendement 20 voegt een nieuw artikel 51/1 toe aan het ontwerp van decreet ter vervanging van de artikels 4.2.7 t.e.m. 4.2.13 van de VCRO inzake het as-builtattest.

De verantwoording bij het amendement stelt: *‘Het as-builtattest, zoals momenteel opgenomen in de VCRO, vertoont een aantal problemen, die een inwerkingtreding belemmeren: a) aanzienlijke werklast voor de gemeenten, b) de onzekerheid dat afwijkingen ‘marginaal’ zijn, c) bijkomende werklast voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.’* Daarom wordt voorgesteld het as-builtattest om te vormen van een regulariserend attest naar een (facultatieve) technische beoordeling van de legaliteit van een gerealiseerd project door de architect. Het as-builtattest wordt aldus een optelsom van de stedenbouwkundige vergunning, de decretale tolerantiemarges, de tijdens het bouwproces uitgevoerde niet-vergunningsplichtige handelingen, de tijdens het bouwproces uitgevoerde vrijgestelde handelingen en de tijdens het bouwproces uitgevoerde meldingsplichtige handelingen binnen in gebouwen. De valideringsbeslissing en het annulatieberoep worden geschrapt.

18. Ten gevolge van het schrappen van de valideringsbeslissing en het annulatieberoep moeten in de VCRO bijkomend een aantal uitvoeringsbepalingen inzake de valideringsbeslissing en het annulatieberoep worden geschrapt. Dit wordt geregeld met de amendementen 30, 31, 32, 34, 36, 37 en 41.

19. De raad heeft diverse bedenkingen bij de amendementen inzake de wijziging van het as-builtattest. Allereerst stelt SARO vragen bij de meerwaarde van het gewijzigde as-buitattest. Zoals de regeling nu is uitgewerkt betreft het louter een ‘contractuele’ regeling die op heden reeds kan worden toegepast en geen decretale onderbouwing behoeft.

Ook aan de oorspronkelijke bedoeling - om het as-buitattest in te zetten als preventief handhavingsmiddel - wordt met voorliggende amendementen niet tegemoet gekomen. In zijn advies van 27 november 2013 over het voorontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning drong SARO nog aan op een snelle operationalisering van het as-builtattest aangezien dit instrument een belangrijke preventieve handhavingmaatregel kan zijn.⁶

En tenslotte stelt de raad vast dat met voorliggende hervorming van het as-builtattest geen enkele aansluiting wordt gezocht met het streven naar een geïntegreerd attest en de mogelijke integratie van diverse attesten voor woningen en gebouwen in geval van nieuwbouw, renovatie of overdracht.

III.7 BIJZONDERE VALIDATIE

20. Amendement 38 wijzigt artikel 7.4.2 van de VCRO. Het ‘gebied voor kernontwikkeling’ en het ‘gebied voor stedelijke ontwikkeling’ worden mee opgenomen onder de bestemmingen (o.a. ‘regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter’, ‘lokaal bedrijventerrein met openbaar karakter’, ‘transportzone’, ‘gebied voor watergebonden bedrijven’ enz.) die onder de toepassing van artikel 7.4.2 vallen.⁷

⁶ SARO 2013|030. Advies van 27 november 2013 over het voorontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning. www.sarovlaanderen.be

⁷ Nieuw artikel 7.4.2 van de VCRO: *‘Bij de toepassing van de bijzondere gewestplanvoorschriften ‘regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter’, ‘lokaal bedrijventerrein met openbaar karakter’, ‘transportzone’, ‘gebied voor watergebonden bedrijven’, ‘gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven’, ‘kantoor- en dienstzone’, ‘teleport, en kleinhandelszone’, ‘gebied voor kernontwikkeling’ en ‘gebied voor stedelijke ontwikkeling’ worden de volgende onderdelen van de betrokken voorschriften voor onbestaande gehouden: 1° de woorden ‘met openbaar karakter’ in de titel van het voorschrift; 2° de woorden ‘met openbaar karakter in het eerste lid of de eerste zin van het voorschrift; 3° de vermelding dat het gebied en desgevallend de bufferzone die het omvat, alleen door de overheid kan worden gerealiseerd; 4° de vermelding dat de Vlaamse regering kan bepalen dat een bijzonder plan van aanleg voorafgaand aan de ontwikkeling van dat gebied goedgekeurd dient*

21. De raad ondersteunt amendement 38. Het is positief dat hierdoor in gebieden voor stedelijke ontwikkeling en in gebieden voor kernontwikkeling voluit kan worden ingezet op projecten in het kader van het verhogen van het ruimtelijk rendement; zonder dat voorafgaand een BPA moet worden opgemaakt.

III.8 STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENINGEN EN RUP'S

22. Amendement 5 wijzigt artikel 1.1.2 van de VCRO. Het onderscheid tussen 'stedenbouwkundige voorschriften' en 'voorschriften' wordt opgeheven. In de VCRO wordt alleen het begrip 'stedenbouwkundig voorschrift' behouden. Volgens de toelichting blijkt uit artikel 1.1.3 en 1.1.4 van de VCRO dat stedenbouwkundige voorschriften alleszins verband moeten houden met de ruimtelijke ordening.⁸
23. De raad gaat niet ten gronde in op amendement 5 maar wenst op te merken dat deze wijziging het gebruik verder zal faciliteren van een stedenbouwkundige verordening als alternatief voor de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit is geen goede zaak. De raad wees immers in diverse adviezen op de verschillen tussen beide ruimtelijke instrumenten zowel op vlak van totstandkoming als wat betreft de gevolgen. In het algemeen is de bescherming voor de burger veel beter gegarandeerd bij de opmaak van RUP's dan bij stedenbouwkundige verordeningen nl.⁹
- Voor een RUP zijn de regels inzake plan-m.e.r. van toepassing terwijl dit niet het geval is voor de opmaak van stedenbouwkundige verordeningen.
 - De RUP-procedure voorziet tevens in een adviesprocedure, plenaire vergadering en openbaar onderzoek wat niet het geval is bij een niet-gebiedsgerichte stedenbouwkundige verordening. Gebiedsgerichte stedenbouwkundige verordeningen zouden wel onderworpen worden aan een openbaar onderzoek maar met andere procedureregels.
 - Een RUP is in principe een uitvoering van een ruimtelijk structuurplan, dat een lange termijnvisie bevat. Deze koppeling aan een lange termijnvisie geldt niet voor een stedenbouwkundige verordening.
 - De planschaderegeling geldt enkel bij RUP's en niet bij stedenbouwkundige verordeningen.
 - De Vlaamse overheid is gebonden aan de aankoopplicht uit de VCRO ingevolge ernstige waardevermindering of aantasting van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering die wordt veroorzaakt door het RUP. Dit is niet voorzien voor stedenbouwkundige verordeningen.¹⁰

IV. STRATEGISCHE BEMERKINGEN: WIJZIGINGEN OMGEVINGSVERGUNNING

IV.1 TOEGANG TOT BEROEP

24. Het ontwerp van decreet (artikel 115,2°) beperkt de toegang tot het beroep tegen een vergunningsbeslissing tot zij die tijdens het openbaar onderzoek bezwaar indienen. Wie geen bezwaar indient tijdens het openbaar onderzoek, verzaakt m.a.w. aan zijn beroepsmogelijkheid.

te worden, of dat het karakter van het terrein, de aard van de activiteiten, de omvang van de bebouwing, het architecturaal karakter, de breedte en de wijze van aanleg van de omringende bufferzone en dergelijke meer, voordat het gebied kan worden ontwikkeld, vastgelegd moeten worden in een bijzonder plan van aanleg en/of een ruimtelijk uitvoeringsplan.'

⁸ Nieuw artikel 1.1.2 van de VCRO: 'Voor de toepassing van deze codex wordt verstaan onder13° stedenbouwkundig voorschrift: een reglementaire bepaling, opgenomen in: a) in een ruimtelijk uitvoeringsplan; b) in een plan van aanleg; c) in een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgelegd op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996; d) in het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan'.

⁹ Zie o.a. SARO 2016|015. SARO advies van 1 juli 2016 naar aanleiding van de adviesvraag van de voorzitter van het Vlaams Parlement over het ontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid. www.sarovlaanderen.be

¹⁰ De aankoopplicht in geval van ernstige waardevermindering wordt geschrapt, zie Memorie van Toelichting pag. 24-25.

25. Het amendement 3 beoogt schrapping van dit artikel en verwijst ter verantwoording naar het advies van de Raad van State bij het tweede voorontwerp van decreet: *‘Deze regeling leidt tot een omvorming van het inspraakrecht tot een inspraakplicht als voorwaarde om nog toegang tot de rechter te hebben. De Raad van State vermoedt dat dit in strijd is met het Verdrag van Aarhus omdat het recht op toegang tot de rechter door deze bepaling op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan mogelijks wordt aangetast’*. De verantwoording stelt daarnaast dat de Vlaamse Regering geen enkel idee heeft van het aantal ingediende administratieve beroepen zonder voorafgaandelijk bezwaar in het openbaar onderzoek. De stelling dat de voorziene regeling zal leiden tot minder administratieve beroepen en beroepen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen kan aldus niet hard worden gemaakt.

Het amendement werd niet in eerste lezing door de commissie aangenomen.

26. Amendement 56 beoogt daarentegen het artikel 115, 2° aan te vullen met de vereiste dat het een gemotiveerd standpunt, opmerking of bezwaar dient te betreffen. De verantwoording bij het amendement verwijst naar de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet (pag. 151) die aangeeft dat uit de bewoording van dit artikel blijkt dat het moet gaan om inhoudelijke bezwaren en geen louter pro forma bezwaar. Een minimale toelichting omtrent de inhoudelijke bezwaren is dus vereist om later een ontvankelijk beroep te kunnen aantekenen.

Artikel 136, 4° van het ontwerp van decreet voert eenzelfde regeling in inzake het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen beslissingen in laatste administratieve aanleg, zoals geregeld in artikel 105 van het Omgevingsvergunningsdecreet. Amendement 65 beoogt, naar analogie met het amendement 56, het artikel 136, 4° aan te vullen met de vereiste dat het een gemotiveerd standpunt, opmerking of bezwaar dient te betreffen.

27. SARO gaat niet ten gronde in op deze maatregel maar wenst de nadruk te leggen op het omstandig advies van de Raad van State bij de beperking van de toegang tot het beroep tegen een vergunningsbeslissing tot zij die tijdens het openbaar onderzoek bezwaar indienden (artikel 115,2° van het ontwerp van decreet). Met de amendementen 56 en 65 wordt deze toegang nog verder beperkt omwille van de vereiste dat het een *gemotiveerd* standpunt, opmerking of bezwaar dient te betreffen.

In zijn omstandig advies stelt de Raad van State onder meer: *‘De vraag rijst of het recht op toegang tot de rechter door de ontworpen bepaling niet op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast, en de regeling derhalve niet meer zou stroken met de plicht van de Verdragstaten om een ruime toegang tot de rechter te verschaffen. In het licht van de huidige stand van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot artikel 9 van het Verdrag van Aarhus kan deze vraag niet eenduidig worden beantwoord.’*¹¹

De Raad van State stelt in zijn advies verder: *‘Het verdient aanbeveling de mogelijke gevolgen van deze rechtspraak op de ontworpen bepaling aan een grondig onderzoek te onderwerpen.’*¹²

SARO dringt er aldus op aan om de geplande wijzigingen aan een grondig juridisch onderzoek te onderwerpen. De raad meent dat hieromtrent duidelijkheid moet ontstaan vooraleer een dergelijke regeling wordt ingevoerd in de VCRO.

IV.2 NIET NALEVING BESLISSINGSTERMIJNEN

28. Diverse amendementen (nummers 46, 47, 48, 52, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 68, 69 en 70) zijn gericht op het schrappen van de maatregelen die in het ontwerp van decreet (artikelen 97; 98; 99; 106, 2°; 113,2°; 121,2°; 123; 130; 131; 132; 136,1°; 138; 141,3° en 4°) zijn ingevoerd ter

¹¹ Parl. St. VI. Parl. 2016-17, nr 1149/1: pag.415-417

¹² De Raad van State verwijst hierbij naar het arrest van het Europees Hof van Justitie van 15 oktober 2009 in de zaak C-263/08 betreffende een prejudiciële vraag over artikel 10bis van richtlijn 85/337/EG.

sanctionering van de niet-naleving van beslissingstermijnen.

Ter verantwoording wordt verwezen naar het lage percentage stilzwijgende weigeringen en naar de voorziene digitale behandeling van omgevingsvergunningsaanvragen die het respecteren van beslissingstermijnen moet faciliteren. De verantwoording stelt verder: *‘Gelet op de problemen die er momenteel zijn met de digitale afhandeling van aanvragen, lijkt het niet altijd haalbaar voor bevoegde overheden om de decretaal vastgelegde behandelingstermijnen te respecteren. Een bestraffing van deze overheden met dwangsommen en eenmalige boetes, lijkt dan ook voorbarig’.*

29. SARO verwijst naar zijn advies van 5 oktober 2016 waarin de raad stelde: *‘De raad gaat niet ten gronde in op deze maatregel maar wijst enkel op de nodige afstemming met de Dienstenrichtlijn in de mate dat deze regeling ook wordt toegepast op de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten. Artikel 10, lid 6 van de Dienstenrichtlijn houdt immers een verbod in van het principe van een stilzwijgende weigering; elke weigering van een vergunning moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd.’*¹³ De raad verwijst in dit kader ook naar zijn advies van 1 juli 2016 naar aanleiding van de adviesvraag van de voorzitter van het Vlaams Parlement over het ontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.¹⁴

SARO stelt verder vast dat het knelpunt ligt op het niveau van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dit wordt evenwel niet aangepakt.’

IV.3 HANDHAVING OMGEVINGSVERGUNNING: BEMIDDELING

30. De amendementen 74, 75, 76 en 77 beogen een systeem van vrijwillige en gerechtelijke bemiddeling in te voeren bij de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering.

De verantwoording bij de amendementen wijst erop dat in de huidige bepalingen van de VCRO in een bemiddeling bij minnelijke schikkingen en gerechtelijke procedures voorzien is. In het handhavingsdecreet kreeg de bemiddeling echter geen plaats meer. De verantwoording benadrukt dat het systeem in de praktijk nochtans blijkt te werken en er geen reden is om de expertise verloren te laten gaan.

31. De raad ondersteunt de ingediende amendementen 74, 75, 76 en 77. Het is waardevol dat wordt voorzien in een systeem van bemiddeling. Onder meer bij projecten gericht op het verhogen van het ruimtelijk rendement kan bemiddeling zijn nut bewijzen. Dit kan beletten dat projecten voor verdichting zouden vastlopen in juridische procedures.

¹³ Zie ook Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn:

http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_nl.pdf

¹⁴ SARO 2016|015. SARO advies van 1 juli 2016 naar aanleiding van de adviesvraag van de voorzitter van het Vlaams Parlement over het ontwerp van decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid. www.sarovlaanderen.be

**BIJLAGE 1: LEESWIJZER BESPREKING VAN DE INGEDIENDE AMENDEMENTEN IN
VOORLIGGENDE ADVIES**

Amendement	Bespreking in het SARO-advies
nr. 1	SARO-advies deel III.4 'landschappelijk waardevol agrarisch gebied'
nr. 2	SARO-advies deel III.4 'landschappelijk waardevol agrarisch gebied'
nr. 3	SARO-advies deel IV.1 'toegang tot beroep'
nr. 4	-
nr. 5	SARO-deel III.8 'stedenbouwkundige verordeningen en RUP's'
nr. 6	SARO-advies deel III.1 'ruimtelijke beleidsplannen'
nr. 7	SARO-advies deel III.1 'ruimtelijke beleidsplannen'
nr. 8	-
nr. 9	-
nr. 10	-
nr. 11	SARO-advies deel III.1 'ruimtelijke beleidsplannen'
nr. 12	-
nr. 13	SARO-advies deel III.1 'ruimtelijke beleidsplannen'
nr. 14	-
nr. 15	-
nr. 16	-
nr. 17	-
nr. 18	-
nr. 19	-
nr. 20	SARO-advies deel III.6 'as-builtattest'
nr. 21	-
nr. 22	SARO-advies deel III.5 'stallen voor weidedieren'
nr. 23	SARO-advies deel III.5 'stallen voor weidedieren'
nr. 24	-
nr. 25	-
nr. 26	SARO-advies deel III.2 'BPA's ouder dan 15 jaar'
nr. 27	SARO-advies deel III.2 'BPA's ouder dan 15 jaar'
nr. 28	-
nr. 29	-
nr. 30	SARO-advies deel III.6 'as-builtattest'
nr. 31	SARO-advies deel III.6 'as-builtattest'
nr. 32	SARO-advies deel III.6 'as-builtattest'
nr. 33	-
nr. 34	SARO-advies deel III.6 'as-builtattest'
nr. 35	-
nr. 36	SARO-advies deel III.6 'as-builtattest'
nr. 37	SARO-advies deel III.6 'as-builtattest'
nr. 38	SARO-advies deel III.7 'bijzondere validaties'
nr. 39	-
nr. 40	-
nr. 41	SARO-advies deel III.6 'as-builtattest'
nr. 42	-
nr. 43	-
nr. 44	-
nr. 45	-
nr. 46	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'
nr. 47	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'
nr. 48	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'

nr. 49	SARO-advies deel IV.3 'omvorming bevoegde overheid'
nr. 50	-
nr. 51	-
nr. 52	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'
nr. 53	-
nr. 54	-
nr. 55	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'
nr. 56	SARO-advies deel IV.1 'toegang tot beroep'
nr. 57	-
nr. 58	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'
nr. 59	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'
nr. 60	-
nr. 61	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'
nr. 62	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'
nr. 63	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'
nr. 64	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'
nr. 65	SARO-advies deel IV.1 'toegang tot beroep'
nr. 66	-
nr. 67	SARO-advies deel IV.3 'omvorming bevoegde overheid'
nr. 68	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'
nr. 69	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'
nr. 70	SARO-advies deel IV.2 'niet naleving beslissingstermijnen'
nr. 71	-
nr. 72	-
nr. 73	-
nr. 74	SARO-advies deel IV.3 'handhaving'
nr. 75	SARO-advies deel IV.3 'handhaving'
nr. 76	SARO-advies deel IV.3 'handhaving'
nr. 77	SARO-advies deel IV.3 'handhaving'
nr. 78	-
nr. 79	SARO-advies deel III.1 'ruimtelijke beleidsplannen'
nr. 80	SARO-advies deel III.1 'ruimtelijke beleidsplannen'
nr. 81	-
nr. 82	-
nr. 83	SARO-advies deel III.3 'watergevoelige openruimtegebieden'
nr. 84	-
nr. 85	-
nr. 86	-