

ADVIES
VAN 22 FEBRUARI 2012 OVER
HET BESLUIT HANDELINGEN ALGEMEEN BELANG

INHOUD

I. INLEIDING.....	2
II. ALGEMENE BEOORDELING.....	2
III. ADVIES BIJ VOORLIGGEND ONTWERPBESLUIT.....	4
A. Algemeen	4
B. Handelingen algemeen belang zonder toetsing: §1-handelingen	4
C. Handelingen algemeen belang met beperkte toetsing: §2-handelingen	5
D. Handelingen algemeen belang met beperkte toetsing: §3-handelingen	7
E. Handelingen algemeen belang met eenvoudige dossierbehandeling.....	7

I. INLEIDING

1. SARO ontving op 22 januari 2012 een adviesvraag van minister Philippe Muyters over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1,5°, artikel 4.4.7,§2 en artikel 4.7.1,§2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester (verder ontwerpbesluit). Het advies wordt gevraagd binnen een termijn van dertig dagen. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van 22 februari 2012 komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermin.
2. In de visienota 'Versnellen van investeringsprojecten' werd de evaluatie van voorliggend besluit aangekondigd.¹ Op basis van de resultaten van deze evaluatie werd een wijziging van het besluit uitgewerkt.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering bij het voorliggende ontwerpbesluit maakt SARO op dat de wijziging van het besluit ook gekoppeld werd aan een wijziging van artikel 4.4.7,§2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (verder VCRO). SARO heeft over deze wijziging aan de VCRO geen adviesvraag ontvangen. De voorliggende adviesvraag is enkel gericht op de wijzigingen aan het betreffende uitvoeringsbesluit. Aangezien de voorgestelde wijziging aan de VCRO zou gebeuren via een voorstel van decreet van het Vlaams Parlement, is een adviesvraag aan de SARO over deze wijziging ook niet verplicht. Omwille van het belang van deze decretale wijziging gaat SARO in voorliggend advies zowel in op de voorgestelde wijziging aan de VCRO als op de voorgestelde wijzigingen aan het besluit.

II. ALGEMENE BEOORDELING

3. De raad stelt vast dat met de voorgestelde wijzigingen aan artikel 4.4.7,§2 van de VCRO en het bijhorend uitvoeringsbesluit, het uitzonderingsregime zeer sterk uitgebreid wordt. De mogelijkheden om bepaalde infrastructuurwerken uit te voeren, die afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften worden zeer sterk verruimd (zie verder ook deel III van dit advies).

¹ Vlaamse Regering, 8 oktober 2010. VR20101510MED.0485BIS

4. SARO dringt er op aan het toepassingsgebied van de uitzonderingsregel te beperken en dit omwille van volgende redenen:
- a. SARO verwijst allereerst naar de geplande invoering van de routeplanner, met de 'drietrapsraket'. Het invoeren van 'soepelere' vergunningsprocedures wordt hier gekoppeld aan vroegtijdige inspraak. De nadruk wordt hierbij gelegd op draagvlakvorming, voortraject en alternatievenonderzoek. SARO ondersteunt deze visie. Uitgaande van de vraag naar vereenvoudiging en versnelling verdient deze aanpak de voorkeur. Met de voorgestelde uitzonderingen zou voorbij gegaan worden aan deze vraag naar maatschappelijk draagvlak, vooroverleg en onderzoek van alternatieven. De raad verwijst naar het Verdrag van Aarhus, dat de verplichting oplegt om de voorbereiding van plannen en programma's aan een inspraakprocedure te onderwerpen.² Daarom moeten het aantal uitzonderingen op deze procedure tot een strikt minimum beperkt worden.
 - b. De raad meent bovendien dat een bijkomende versoepeling van het besluit (waarbij ook ingrijpende infrastructuurwerken mogelijk worden zonder RUP) niet verenigbaar is met de planningssystematiek, zoals vastgelegd in de VCRO. Grootschalige infrastructuurwerken vormen immers structuurbepalende elementen die per definitie moeten worden vastgelegd op gewestelijk, provinciaal dan wel gemeentelijk niveau in ruimtelijk structuur- en uitvoeringsplannen.
 - c. De voorgestelde wijziging heeft bovendien tot gevolg dat de opmaak van een RUP voor eerder 'grootschalige' ingrepen niet meer noodzakelijk zou zijn. Door het wegvallen van deze RUP-procedure vervalt ook de daaraan gekoppelde strategische milieubeoordeling. De Europese plan-MER-richtlijn en de Europese richtlijn inzake passende beoordeling gaan uit van een milieubeoordeling op strategisch niveau om een 'laattijdige' milieueffectenbeoordeling op projectniveau (wanneer het project reeds in de startblokken staat) te vermijden. Bijkomend zou de voorgestelde wijziging kunnen leiden tot een onaanvaardbare versoepeling van het milieubeschermingsregime. Daarom pleit de raad er voor om het aantal uitzonderingen te beperken en slechts uitzondering te maken voor deze handelingen van algemeen belang die een beperkte impact hebben op de omgeving (zie verder paragraaf 5 van dit advies).
5. SARO kan aldus de voorgestelde wijziging aan artikel 4.4.7,§2 van de VCRO niet ondersteunen. Momenteel handelt dit artikel enkel over 'kleine' handelingen van algemeen belang en wordt tevens de voorwaarde gesteld dat de betrokken handelingen de algemene bestemming alsook het architectonische en landschappelijke karakter van het gebied niet in het gedrang mogen brengen.³ In het nieuwe artikel 4.4.7,§2, zijn deze voorwaarden niet meer opgenomen en is enkel sprake van '*handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben*'.⁴ Het uitvoeringsbesluit bij dit artikel toont duidelijk aan dat dit onvoldoende stringent is geformuleerd en dat dit de deur opent voor een hele waaier aan 'grootschalige' ingrepen (zie verder ook deel III van dit advies).
- Daarom dringt de raad er op aan dat in artikel 4.4.7,§2 van de VCRO de voorwaarde dat de handelingen de algemene bestemming van een gebied niet in het gedrang mag brengen, behouden blijft. De afweging in hoeverre de bestemming van het gebied niet in het gedrang

² Arbitragehof 14 september 2006, nr. 2006/137, B.7.2.

³ Artikel 4.4.7,§2 van de VCRO: 'In een vergunning voor kleine handelingen van algemeen belang, of voor lijninfrastructuur- en nutswerken die een gemeentelijk karakter hebben of kleine wijzigingen inhouden, mag steeds worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften, voor zover de betrokken handelingen de algemene bestemming en het architectonische en landschappelijke karakter van het gebied niet kennelijk in het gedrang brengen'.

⁴ Voorstel gewijzigd artikel 4.4.7,§2,: 'In een vergunning voor handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben mag worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften. Handelingen van algemeen belang kunnen een ruimtelijk beperkte impact hebben omwille van hun aard, omvang, of omdat ze slechts een wijziging of uitbreiding van bestaande of geplande infrastructuren of voorzieningen tot gevolg hebben'.

komt, is een belangrijk aspect in de afweging of een handeling kan doorgaan zonder bestemmingswijziging. Dit beoordelingscriterium wordt met voorliggende wijziging (grotendeels) verlaten. Dit aspect zou ook meegenomen moeten worden bij het uitvoeringsbesluit (zie verder paragraaf 7 van dit advies).

Bovendien vraagt de raad om in artikel 4.4.7,§2 van de VCRO, de huidige voorwaarde 'dat de *handelingen het architectonische en landschappelijke karakter van het betrokken gebied niet in het gedrang mogen brengen*' ook te behouden.

III. ADVIES BIJ VOORLIGGEND ONTWERPBESLUIT

A. Algemeen

6. Het ontwerpbesluit bevat drie verschillende lijsten van handelingen van algemeen belang, waarvoor een vergunning kan worden verleend in afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften of de verkavelingsvoorschriften. Er wordt gewerkt met een getrapt systeem.⁵ De raad stelt vast dat hierdoor voor een hele ruime waaier handelingen de mogelijkheid wordt voorzien om ze te catalogiseren onder de noemer 'algemeen belang'.

7. In deel I van dit advies drong de raad er op aan om het toepassingsgebied van de uitzonderingsregel te beperken. De raad vroeg om decretaal twee voorwaarden te koppelen aan de handelingen van algemeen belang met name (1) de handelingen mogen de algemene bestemming van het gebied niet in het gedrang brengen en (2) de handelingen moeten een beperkte ruimtelijke impact en mogen het architectonische en landschappelijke karakter van het betrokken gebied niet in het gedrang brengen. De raad dringt er op aan dat deze voorwaarden worden doorvertaald in het besluit.

Bovendien vraagt de raad dat de werken uit bijlage 1 van de MER-lijst worden uitgesloten (zoals nu ook voorzien is in de huidige regeling). Eventueel kan onderzocht worden om dit uit te breiden naar de projecten uit bijlage 2 van de MER-lijst. Voor wat betreft de aftoetsing met ruimtelijk kwetsbaar gebied verwijst de raad naar de specifieke bespreking van de voorgestelde wijzigingen (cf. deel B, C en D van dit advies).

B. Handelingen algemeen belang zonder toetsing: §1-handelingen

8. Artikel 3,§1 van het ontwerpbesluit legt de handelingen van algemeen belang vast die een ruimtelijk beperkte impact hebben en waarvoor - met toepassing van artikel 4.4.7,§2, van de VCRO - een vergunning kan worden verleend in afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften of de verkavelingsvoorschriften. Het besluit somt dertien handelingen op.

De raad vraagt uitdrukkelijk om deze lijst van §1-handelingen enkel te beperken tot de kleine werken (cf. huidige lijst kleine werken). Indien dit niet zou gebeuren, pleit de raad er voor dat de §1-handelingen uitgesloten worden in ruimtelijk kwetsbare gebieden. De raad verwijst tevens naar zijn vraag (cf. par. 7) om een toetsing in te voeren met de 'ruimtelijke en landschappelijke

⁵ De eerste lijst (artikel 3, paragraaf 1) somt 13 handelingen op, die kunnen beschouwd worden als handelingen die een ruimtelijk beperkte impact hebben. Een tweede lijst van handelingen van algemeen belang (artikel 3, paragraaf 2) somt 10 handelingen op, waarvan de toepasbaarheid van het afwijkingsartikel moet worden onderzocht, vooraleer de vergunningsaanvraag formeel wordt ingediend. Ten slotte biedt artikel 3, paragraaf 3 de mogelijkheid om bijkomend, handelingen van algemeen belang vast te stellen. De voorwaarden gaan iets verder (o.a. beoordeling of de handelingen de grenzen van het ruimtelijk functioneren van het gebied niet overschrijden).

impact' en ook te toetsen in hoeverre de handeling de bestemming van het gebied niet in het gedrang brengt.

9. Artikel 3,§1,1°b laat onbeperkt de aanleg van nieuwe gemeentelijke verkeerswegen toe voor zover ze maximaal twee rijstroken hebben (al dan niet met fietspaden, voetpaden). Het artikel gaat uit van de wegbeheerder en niet van de functie van de weg (hoofdweg, primaire weg, secundaire weg, lokale weg) zoals momenteel gehanteerd wordt in structuurplanning en mobiliteitsplanning). De wegbeheerder is geen ruimtelijk criterium om te bepalen wat de impact is van een ingreep. Het samen lezen van dit artikel met artikel 3,§1,2° (die aanhorigheden en kunstwerken bij lijninfrastructuren vrijstelt) laat zeer belangrijke infrastructurele ingrepen toe afwijkend van de bestemmingsplannen.⁶ De raad adviseert dit negatief en verwijst naar zijn bemerking onder paragraaf 8.
10. Ook artikel 3,§1,9°b is zeer ruim opgevat en laat vrij forse ruimte-innamen en ruimte-ingrepen toe zonder planningsinitiatief. De parking bij een school of ziekenhuis op een campus van 10ha kan met 2ha zonevreedt uitbreiden. Een uitbreiding in oppervlakte en/of volume van 20% kan in een aantal gevallen een zeer belangrijke ruimtelijke impact hebben, ook naar dynamiek. Een sportpark van een zekere omvang dat 20% uitbreidt met een bijkomende publieksaantrekkende activiteit moet op een ander niveau dan het louter vergunningenniveau worden gepland en beoordeeld. Dit artikel geeft bijvoorbeeld een vrijgeleide om dagrecreatiezones en zones voor gemeenschapsvoorzieningen die volledig gerealiseerd zijn, zonder planningsinitiatief met 20% uit te breiden. De raad adviseert dit negatief en verwijst naar zijn bemerking onder paragraaf 8.
Dezelfde beperking vraagt de raad ook voor artikel 3,§1,13° waar nu alle werfzones en tijdelijke (grond)stockages met het oog op de uitvoering van de handelingen van algemeen belang, komen te vallen onder het toepassingsgebied van het besluit. Volgens de bepaling kan de overheid voor de inplanting van een werfzone afwijken van de bestemming op het gewestplan, als er een bouwvergunning is voor het infrastructuurwerk zelf. Hiervoor de soepelere procedure zonder een RUP voorzien is om juridische betwistingen vragen.
11. In artikel 3,§1, 10°, 11° en 12° is sprake van handelingen in ruilverkavelingen, bekenbeheerplannen, natuur-, bos- of lanrinrichtingsprojecten voor zover de totale oppervlakte van deze projecten of plannen niet groter is dan 2ha. De raad wijst er op dat de oppervlakte van deze plannen meestal veel groter is dan 2ha (meestal enkele 100ha) en vermoedt dat de oppervlaktebeperking op de werken moet slaan. De beperking zou aldus beter zijn *'voor zover de totale oppervlakte van deze handelingen niet groter is dan 2ha.'*

C. Handelingen algemeen belang met beperkte toetsing: §2-handelingen

12. Artikel 3,§2 van het ontwerpbesluit formuleert een lijst met handelingen van algemeen belang, maar waar de toepasbaarheid van het afwijkingsartikel moet worden onderzocht, vooraleer de vergunningsaanvraag formeel wordt ingediend.
De raad vindt het positief dat dit artikel in beginsel alle handelingen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied uitsluit. De raad betreurt echter dat het besluit hierop een uitzondering voorziet voor handelingen die *'gelet op hun aard, ligging en oppervlakte geen significant effect hebben op het*

⁶ Opvallend is bovendien dat voor de aanleg van gewestwegen de zwaardere §2-procedure voorzien is (zie verder par. 13 van dit advies). Dit betekent dat een gemeente die de middelen heeft een 2x1 ringweg op zijn grondgebied kan aanleggen als gemeenteweg terwijl het gewest hiervoor een planningsinitiatief nodig heeft, terwijl de ruimtelijke impact van de ingreep identiek is. Daarenboven is er geen argument om voor gemeentewegen dit onbeperkt toe te laten en dit voor gewestwegen te beperken tot maximaal 1 km.

ruimtelijk kwetsbaar gebied'. Het besluit legt niet vast hoe die beoordeling formeel moet gebeuren. Louter het feit dat een dergelijke uitzondering wordt voorzien, is een uitholling van het begrip 'ruimtelijk kwetsbaar gebied' en de bescherming die dergelijke gebieden kennen als gevolg van de vigerende regelgeving. Bovendien is er geen enkele garantie dat het vergunningverlenende bestuursorgaan over de expertise beschikt om een dergelijke beoordeling te maken. SARO dringt er op aan om §2-handelingen in ruimtelijk kwetsbare gebieden steeds en in alle gevallen expliciet uit te sluiten.

Artikel 3,§2 voorziet nu dat op gemotiveerd verzoek van de aanvrager, het vergunningverlenende bestuursorgaan kan vaststellen dat de handelingen een beperkte ruimtelijke impact hebben. De raad verwijst naar zijn vraag (cf. par. 7) om een toetsing in te voeren met de 'ruimtelijke en landschappelijke impact' en ook te toetsen in hoeverre de handeling de bestemming van het gebied niet in het gedrang brengt. Specifieke expertise is nodig om deze beoordeling te maken en is niet per definitie aanwezig bij de bevoegde ambtenaar. De aflevering van een kwalitatieve beoordeling is niet mogelijk binnen de voorgestelde termijn, met name die van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek.

13. Artikel 3,§2,1° en 2° biedt zeer veel ruimte voor het aanleggen, wijzigen en uitbreiden van gewestwegen, openbare verkeerswegen (incl. op- en afritcomplexen, servicestations, parkings), spoorwegen of waterwegen. Dit artikel biedt de mogelijkheid om grootschalige werken uit te voeren zonder voorafgaand planningsproces. Alvast verwijst de raad naar zijn algemene vraag om voor de §2-handelingen een uitgebreidere toetsing in te voeren (cf. paragraaf 13 van dit advies). Meer fundamenteel merkt de raad op dat voor dit soort projecten, het van groot belang is dat er een doordacht en transparant planningsinitiatief aan voorafgaat, met volwaardige inspraakmogelijkheden. De raad dringt er dan ook op aan deze handelingen uit te sluiten van het toepassingsgebied van dit besluit. Voor deze projecten kan versnelling gerealiseerd worden met de procedure die zal worden uitgewerkt in de routeplanner (cf. paragraaf 4 punt a van dit advies).

14. Artikel 3,§2,3°,b maakt de aanleg van overstromingsgebieden mogelijk indien ze kleiner zijn dan 5ha en dit zelfs als dit de bestemming van het gebied in gedrang kan brengen. Hiervoor geldt de iets zwaardere §2-procedure.

De vraag is hoe men hier nog kan motiveren dat deze bepaling onder artikel 4.4.7,§2 van de VCRO valt en een beperkt ruimtelijke impact wordt verantwoord. De inplanting van overstromingsgebieden zou op zijn minst beperkt moeten blijven tot die overstromingsgebieden die afgebakend zijn in een stroom- of bekkenbeheerplan. Recent werd het besluit financiële instrumenten voor integraal waterbeleid gewijzigd waardoor ook tussentijds (en niet enkel bij de 6-jaarlijkse herziening) overstromingsgebieden kunnen worden opgenomen. Door in dit besluit de link met de bekkenbeheerplannen te lossen, kan ook het financieel instrumentarium (recht van voorkoop, vergoedingen, aankoopplicht) niet ingezet worden. Op landbouwgrond kunnen dus onbeperkt overstromingsgebieden ingeplant worden die de uitoefening van de agrarische activiteit in gedrang brengen en dit zonder dat hier enige vorm van vergoeding tegenover staat. Ook voor de inplanting van overstromingsgebieden is het aangewezen in de planvormingsfase aandacht te besteden aan alternatievenonderzoek en impactanalyse. Dit onderzoek kan niet gebeuren in het kader van de vergunningsaanvraag. SARO stelt het nut en de noodzaak van overstromingsgebieden niet in vraag. De raad vraagt om de instrumenten, in bijzonder de vergoedingen zoals voorzien in de sectorale wetgeving (in casu decreet integraal waterbeleid) af te stemmen met dit besluit.

15. Artikel 3,§2,4° maakt melding van '*voor het openbaar vervoersnet bedoelde*

electriciteitsleidingen'. In de toelichting wordt op geen enkele manier naar openbaar vervoer verwezen. Het is onduidelijk hoe dit geïnterpreteerd moet worden. De raad merkt verder op dat in het besluit geen melding meer is gemaakt van openbare lokale installaties voor de productie van alternatieve vormen van energie.

D. Handelingen algemeen belang met beperkte toetsing: §3-handelingen

16. Artikel 3,§3 van het ontwerpbesluit voorziet bijkomend (aan de §1-handelingen en de §2-handelingen) dat het vergunningverlenend bestuursorgaan elke bijkomende handeling kan beschouwen als vallend onder de toepassing van artikel 4.4.7,§2 van de VCRO. De voorwaarden die hieraan gekoppeld zijn, zijn zeer beperkt. Het besluit stelt dat de handelingen niet mogen worden uitgevoerd in een ruimtelijk kwetsbaar gebied (tenzij er geen significante impact is op het gebied). Over toetsing van de ruimtelijke impact of toetsing met de bestemming van het gebied is geen sprake. Het besluit maakt hier de vage bemerking dat *'het bestuursorgaan moet beoordelen of de handelingen de grenzen van het ruimtelijk functioneren van het gebied en de omliggende gebieden niet overschrijden'*. Voorafgaand aan deze beoordeling wordt een projectvergadering gehouden. De raad vindt deze verruiming van het toepassingsgebied veel te vergaand en vraagt om artikel 3,§3 van het ontwerpbesluit te schrappen. Voor deze projecten kan versnelling gerealiseerd worden met de procedure zoals zal worden uitgewerkt in de routeplanner (cf. paragraaf 4 punt a van dit advies).

E. Handelingen algemeen belang met eenvoudige dossierbehandeling

17. Artikel 4 van het ontwerpbesluit wijzigt artikel 3/1 van het huidig besluit waarin de handelingen worden opgesomd die behandeld worden via de reguliere procedure. Het gaat onder meer om *'1° het vellen van bomen, 2° het aanleggen, wijzigen en uitbreiden van gemeentelijke fiets-, ruiter en wandelpaden, ... en 7° handelingen van algemeen belang die alleen op basis van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening vergunningsplichtig zijn'*.

Het is onduidelijk waarom in een besluit, waarin de handelingen van algemeen belang worden gedefinieerd, nog een aparte categorie wordt opgenomen van handelingen van algemeen belang die niet gedefinieerd zijn. Gaat het hier om de handelingen van algemeen belang, zoals opgenomen in dit besluit, die momenteel onder de meldingsplicht vallen en die middels een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening vergunningsplichtig gemaakt kunnen worden? Of kunnen via een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening bijkomend handelingen van algemeen belang worden vastgelegd en vergunningsplichtig gemaakt? Als er handelingen van algemeen belang bestaan die niet vergunningsplichtig zijn, waarom zou de gemeente dan een verordening opmaken om deze handelingen toch vergunningsplichtig te maken en ze vervolgens nog eens de vergunningsprocedure te laten doorlopen? Dit lijkt toch weinig efficiënt te zijn. De raad vraagt dit verder toe te lichten.