

ADVIES
VAN 27 NOVEMBER 2013
OVER HET VOORONTWERP DECREET
TOT WIJZIGING VAN HET OPPERVLAKTEDELFSTOFFENDECREET

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	AFSTEMMING MATERIALENDECREET.....	1
III.	VERDERE VEREENVOUDIGING PLANNINGSINSTRUMENTEN	2
IV.	OPMAAK GEWESTELIJKE RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN	3

I. SITUERING

1. SARO ontving op 30 oktober 2013 een adviesvraag van Vlaams Minister Joke Schauvliege over het voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlakedelfstoffen. Het advies wordt verwacht binnen een termijn van dertig dagen. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van 27 november 2013, komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermin.
2. Het voorontwerp van decreet voert wijzigingen door aan het decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlakedelfstoffen. De nota aan de Vlaamse Regering wijst op de verschillende krachtlijnen die aan de basis liggen van de voorgestelde wijzigingen. Een eerste krachtlijn betreft een betere afstemming met het Materialendecreet.¹ Dit leidt onder meer tot een aanpassing van het instrument van algemeen oppervlakedelfstoffenplan. Daarnaast wordt gevolg gegeven aan de resolutie van 13 oktober van het Vlaams Parlement met de vraag om de planfiguur van de bijzondere oppervlakedelfstoffen te schrappen en te vervangen door oppervlakedelfstoffen-nota's. De realisatie van nieuwe ontginningsgebieden gebeurt via gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen waartoe de Vlaamse Regering een startbeslissing kan nemen. Deze startbeslissing kan zowel worden genomen op basis van de oppervlakedelfstoffennota's als op basis van een vraaggestuurd ontginningstraject.
3. Voorliggend advies van SARO is een strategisch advies; dit betekent dat SARO focust op strategische hoofdlijnen en niet ingaat op detailniveau. Bovendien legt de raad vooral de focus op de ruimtelijke aandachtspunten. Hierna gaat de raad specifiek in op de afstemming met het Materialendecreet (deel II), de nieuwe instrumenten inzake oppervlakedelfstoffenplanning (deel III) en de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (deel IV).

II. AFSTEMMING MATERIALENDECREET

4. De toelichtingsnota benadrukt dat de voorgestelde wijzigingen in eerste instantie gericht zijn op een betere afstemming met het Materialendecreet. Volgens de toelichtingsnota (pag. 2) wordt de basisdoelstelling van het Oppervlakedelfstoffendecreet bijgevolg aangepast zodat *'ook in het delfstoffenbesluit expliciet uiting wordt gegeven aan het algemene streefdoel om de maatschappelijke behoefte aan oppervlakedelfstofgerelateerde materialen in eerste instantie en zo veel mogelijk in te vullen via secundaire grondstoffen of gerecycleerde materiaalstromen, dit in het kader van een verdere uitrol in Vlaanderen van een volwaardige kringlooeconomie. Pas in de mate dat het aanbod van deze grondstoffen of materiaalstromen de geanalyseerde maatschappelijke behoefte niet kan beantwoorden, kan bijkomende ontginning van primaire oppervlakedelfstoffen hiervoor een optie zijn.'*
5. De raad ondersteunt dit uitgangspunt maximaal. De raad meent echter dat dit uitgangspunt onvoldoende is meegenomen bij de voorgestelde wijzigingen aan het Oppervlakedelfstoffen-decreet. Zo verwijst de raad bijvoorbeeld naar de zeer beperkte aanpassing van artikel 3

¹ Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

‘algemene doelstellingen’. In dit artikel wordt het merendeel van de basisdoelstellingen behouden. Tevens benadrukt de raad dat de zes basisdoelstellingen als evenwaardig moeten behandeld worden; er is geen rangorde tussen deze basisdoelstellingen.

Daarnaast verwijst de raad naar de aangekondigde evaluatie van het delfstoffenbeleid. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp van het Materialendecreet wordt gesteld: *‘In de voorziene evaluatie van het delfstoffenbeleid zal worden nagegaan of de betreffende decreten moeten worden aangepast om te komen tot een betere afstemming met het Materialendecreet’*. Voor de raad is het onduidelijk in hoeverre deze evaluatie reeds is doorgevoerd. Alleszins vindt de raad in de memorie van toelichting bij voorliggend voorontwerp van decreet geen enkele verwijzing naar deze evaluatie. De raad dringt aan op deze aangekondigde evaluatie van het delfstoffenbeleid in functie van een betere afstemming van het delfstoffenbeleid met het Materialendecreet. Deze evaluatie zou de basis moeten vormen voor een wijziging van het Oppervlakedelfstoffendecreet.

III. VERDERE VEREENVOUDIGING PLANNINGSINSTRUMENTEN

6. Het Oppervlakedelfstoffendecreet voorziet zowel in algemene oppervlakedelfstoffenplannen als in bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen. Met de voorliggende wijzigingen wordt het algemeen oppervlakedelfstoffenplan als planfiguur behouden en worden de bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen vervangen door oppervlakedelfstoffennota’s. Hiermee wordt volgens de toelichtingsnota invulling gegeven aan de resolutie van 13 oktober 2010 van het Vlaams Parlement met onder meer de vraag om de bijzondere oppervlakedelfstoffen te schrappen als planfiguur en te vervangen door delfstoffennota’s.²

7. De raad vindt het positief dat met voorliggende wijzigingen een vereenvoudiging wordt nagestreefd inzake het planningsinstrumentarium voor oppervlakedelfstoffen. De raad verwijst hieromtrent naar de vermelde resolutie van het Vlaams Parlement. Deze resolutie kaderde binnen een bespreking van het ontwerp van Milieubeleidsplan 2011-2015. In de bespreking in het Vlaams Parlement werd vastgesteld dat er *‘zoveel verschillende plannen zijn die kriskras door elkaar lopen en er aldus een hoge nood is om deze plannen op een goede manier af te stemmen. ... Een volgend concreet punt is om het oppervlakedelfstoffenplan als planfiguur te schrappen omdat het opnieuw over plannen gaat binnen het MINA-plan’*.

De raad meent echter dat de voorgestelde wijzigingen onvoldoende inzetten op vereenvoudiging. Niettegenstaande de toelichtingsnota verduidelijkt dat er slechts 1 planfiguur behouden wordt, voert voorliggend voorontwerp van decreet naast het algemeen oppervlakedelfstoffenplan nog een nieuwe figuur van oppervlakedelfstoffennota’s in.

De raad merkt tevens op dat de doelstelling en de inhoud van een algemeen oppervlakedelfstoffenplan en een oppervlakedelfstoffennota amper verschillen. Vanuit de nood aan vereenvoudiging dringt de raad er dan ook op aan om beide planfiguren te integreren en enkel uit te gaan van een algemeen oppervlakedelfstoffenplan.

In deel II van dit advies wees de raad op de noodzakelijke evaluatie van het delfstoffenbeleid in functie van een betere afstemming met het Materialendecreet. Evaluatie van de planfiguren hoort hier ook bij. Dit kan eventueel leiden tot een verdere afstemming van de planfiguren.

8. De raad vraagt tevens om bij de procedure voor opmaak van een algemeen oppervlakedelfstoffenplan volwaardig overleg te voorzien. Artikel 4 van het oppervlaktevakkedelfstoffendecreet en artikel 2 van het besluit van 26 maart 2004 vormen momenteel het rechtskader voor de procedure. Daarin is onder meer bepaald dat er een vooroverleg gebeurt met de ontginningsector en instellingen die onder de bevoegdheid van de minister ressorteren.

² Vlaams Parlement. Voorstel van resolutie betreffende het ontwerp van Milieubeleidsplan 2011-2015 (MINA 4). Stuk 697 (2010-2011) – nr. 1, 12 oktober 2010.

Het voorontwerp wordt voor advies bezorgd aan de ministers bevoegd voor economisch beleid, leefmilieu, openbare werken, landbouwbeleid, ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed. Deze ministers bepalen zelf welke administraties, instellingen en organisaties, behorende tot hun bevoegdheidsdomein, een advies moeten uitbrengen. Zij staan in voor een, vanuit hun bevoegdheidsdomein, gecoördineerd advies. Er is ook een raadpleging van de bevolking voorzien (publicatie BS) en een advies van SERV en Minaraad.

De raad vraagt aldus verdere verduidelijking van de instanties die betrokken zullen worden bij het overleg. Het overleg over het ontwerp oppervlakedelfstoffenplan moet voldoende ruim georganiseerd worden. Minimaal moeten de instanties, die momenteel opgesomd zijn in het uitvoeringsbesluit, behouden blijven. Bovendien vraagt de raad verduidelijking over de adviesrol vanuit de andere beleidsdomeinen. De raad meent dat een adviesverplichting aan andere strategische adviesraden (dan SERV en Minaraad) hier aan de orde is, zeker indien deze beleidsdomeinen in de beginfase niet aan bod zouden komen.

9. Wat betreft de noodzakelijke afstemming met milieu merkt de raad op dat het huidige Oppervlakedelfstoffendecreet (artikel 4, 4^{de} alinea) bepaalt dat de oppervlakedelfstoffenplannen zodanig worden opgesteld dat ze voldoen aan de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage. Deze alinea wordt geschrapt met het voorliggend voorontwerp van decreet. De Vlaamse Regering kiest nu om het plan-MER aspect aan bod te laten komen op het niveau van het RUP dat de ontginningsgebieden moet afbakenen. De raad steunt deze keuze.
10. Een specifiek aandachtspunt betreft de afstemming met het ruimtelijk beleid. Het voorliggend voorontwerp van decreet (artikel 5) voorziet dat een algemeen oppervlakedelfstoffenplan zodanig is opgebouwd dat *'het een basis vormt voor de sectorale voorstellen over ruimtelijke ordening en mee de basis vormt voor de opmaak van andere specifieke beleidsplannen.'*

De raad ondersteunt ten volle deze bepaling. Het ruimtelijk beleid legt immers zeer sterk de nadruk op het partnerschapsmodel. De beleidsnota ruimtelijke ordening 2009-2014 stelt: *'De vraag naar integratie en gelijktijdige en gelijkwaardige sectorale input denken we te kunnen realiseren in een planningsmodel met een grotere transparantie en grotere structurele betrokkenheid van de sectoren bij de ruimtelijke planning. ... Een partnerschapsmodel met een ruime betrokkenheid van de relevante maatschappelijke actoren bij de beleidsbepaling en de beleidsuitvoering maakt de rol van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening niet kleiner, eerder in tegendeel. In overleg met de bevoegde ministers (landbouw, economie, natuur, toerisme,...) zal men streven om de sectorale voorstellen in een ongeveer gelijkaardig format op te stellen, zodat ze compatibel zijn met elkaar en een betere afweging tussen de diverse wensbeelden mogelijk maken.'*

De kernboodschap is dat ruimtelijke ordening gericht moet zijn op het afwegen en ruimtelijk toewijzen van de diverse sectorbehoeften. De ruimtelijke ordening, waarbij de diverse maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegenover elkaar worden afgewogen, heeft een integrerende en coördinerende rol ten opzichte van de diverse sectorale aanspraken op de ruimte. Essentieel in dergelijk model van coördinatie, afweging en integratie is dat de vele sectorale aanspraken op een gestructureerde en gelijkwaardige manier tot stand komen en dat ze een ruimtelijke vertaling zijn van de maatschappelijke doelstellingen die gelden voor het betrokken maatschappelijk veld.³

IV. OPMAAK GEWESTELIJKE RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN

11. Het voorliggend voorontwerp van decreet (artikel 8) voorziet dat de oppervlakedelfstoffennota's een voorstel van zoekzones kunnen bevatten die een ruimtelijke vertaling zijn van de geologische kennis, de onderbouwde behoefte aan oppervlakedelfstoffen

³ SARO 2012|015. Advies over het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

en de ruimtelijke context, met inbegrip van het mobiliteitsaspect. Voor deze zoekzones kan de minister een vraag tot opname in een gebiedsgericht ruimtelijk planningsproces of in een ruimtelijk uitvoeringsplan aan de Vlaamse Regering voorleggen (artikel 11 van voorliggend voorontwerp van decreet).

De raad kan dit voorstel tot aanbodgedreven planning van ontginningsgebieden (of opmaak van gewestelijke RUP's op basis van oppervlakedelfstoffennota's) voluit ondersteunen. De raad verwijst naar het Onroerenderfgoeddecreet dat voorziet in de opmaak van Onroerenderfgoedrichtplannen (per thema of gebied). De onroerenderfgoedrichtplannen zijn de sectorale voorstellen voor inrichtingsplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het Onroerenderfgoeddecreet (art. 7.1.4) bepaalt dat op basis van de onroerenderfgoedrichtplannen (of van een vastgestelde inventaris) erfgoedlandschappen kunnen worden afgebakend in ruimtelijke uitvoeringsplannen.

12. De raad heeft wel bedenkingen bij het feit dat naast de aanbodgedreven planning van ontginningsgebieden het voorliggend voorontwerp van decreet (artikel 12 e.v.) ook de figuur van een gewestelijk RUP op basis van een vraaggestuurd ontginningsproject invoert. Op basis van een onderbouwd verzoek kan de minister een vraag tot opname van een vraaggestuurd ontginningsproject in een gebiedsgericht ruimtelijk planningsproces of in een RUP ter goedkeuring voorleggen aan de Vlaamse Regering. Dit met het oog op het nemen van een startbeslissing om het gebied waarop het project betrekking heeft als ontginningsgebied te bestemmen.

De raad adviseert deze piste tot opmaak van RUP's voor ontginningsgebieden negatief omdat hierdoor een loskoppeling ontstaat tussen 'planning' en 'RUP's'. Zoals de Inspectie van Financiën in zijn advies ook opmerkt, betekent de voorgestelde vraaggestuurde procedure immers dat het ontbreken van een visienota (oppervlakedelfstoffennota) geen beletsel is om nieuwe ontginningsgebieden aan te duiden. De raad heeft ernstige vragen bij een dergelijk ad hoc-beleid dat niet gekaderd is binnen een algemene ruimtelijke visie.

De creatie van deze mogelijkheid dreigt de plangerichte benadering van het decreet via het uitwerken van visienota's te ondermijnen. De raad verwijst in die zin ook naar het centraal uitgangspunt van ruimtelijke planning (Titel 2 van de VCRO) in het bijzonder de opmaak van ruimtelijke structuurplannen op de drie planniveaus en daaraan gekoppeld ruimtelijke uitvoeringsplannen (ook op de drie planniveaus).

De voorgestelde vraaggestuurde procedure heeft bovendien ernstige gevolgen voor het grondgebruik en de nabestemming. Over oppervlakedelfstoffennota's vindt overleg plaats en advisering, minstens door enkele strategische adviesraden. Het proces heeft aldus aandacht voor maatschappelijk debat. Dit ontbreekt volledig bij de vraaggestuurde ontginningsprojecten.

Tenslotte merkt de raad op dat in artikel 12 van voorliggend voorontwerp van decreet ook sprake is van een 'startbeslissing'. In de memorie van toelichting wordt de link gelegd met het ontwerpdecreet complexe projecten. De raad merkt op dat dit twee onderscheiden procedures zijn. Uitgaande van voorgaande vaststellingen vraagt de raad aldus schrapping van artikel 12 e.v. van voorliggend voorontwerp van decreet of met andere woorden van de bepalingen die gericht zijn op het invoeren van een vraaggestuurde procedure voor opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen voor ontginningsgebieden.

Standpunt Voka en Unizo

Voka en Unizo sluiten zich niet aan bij het negatieve standpunt dat wordt ingenomen in het onderliggende advies omtrent de figuur van vraaggestuurde ontginningsprojecten. Voka en Unizo zijn juist overtuigd dat vraaggestuurde planningen tal van voordelen en opportuniteiten bieden vermits het proces hierbij sneller kan verlopen, niet in het minst doordat de feitelijke realisatie in deze gevallen gegarandeerd is. Specifiek voor de vraaggebonden ontginningsprojecten menen Voka en Unizo wel dat dergelijke initiatieven

niet volledig losgekoppeld mogen worden van het algemeen oppervlakedelfstoffenplan. Tezelfdertijd wijzen Voka en Unizo er op dat vraaggestuurde ontginningsprojecten ook in een veel bredere context kunnen kaderen dan enkel de ontginningsactiviteit op zich. Het kan hier onder meer gaan over projecten waar “ontginning van oppervlakedelfstoffen” slechts een onderdeel vormt in voorbereiding op een groter project of specifieke bestemming. De link met strategische en “complexe” projecten en andere planningsprocessen moet hier ook gemaakt worden.

Voor Voka en Unizo is het dan ook essentieel dat zowel de piste van de aanbodgedreven planning van ontginningsgebieden als deze van de vraaggestuurde ontginningsprojecten mogelijk zijn.”