

ADVIES
VAN 5 OKTOBER 2016
OVER HET ONTWERP VAN DECREET HOUDENDE DIVERSE BEPALINGEN
INZAKE RUIMTELIJKE ORDENING, MILIEU EN OMGEVING

INHOUD

I. SITUERING	1
II. WIJZIGINGEN VLAAMSE CODEX RUIMTELIJKE ORDENING.....	2
II.1 VAN RUIMTELIJKE STRUCTUURPLANNEN NAAR RUIMTELIJKE BELEIDSPLANNEN	2
II.2 OPTIMALISEREN RUIMTELIJK RENDEMENT.....	9
II.3 AANDUIDEN WATERGEVOELIGE OPEN RUIMTEGEBIEDEN	12
II.4 LANDSCHAPPELIJK WAARDEVOL AGRARISCH GEBIED	14
II.5 GEWIJZIGDE TOEZICHTSREGELING OP LOKALE RUP'S EN VERORDENINGEN.....	17
II.6 INSpraakmogelijkheid bij verordeningen	17
II.7 OPHEFFING VAN RESERVATIESTROKEN	17
II.8 VERRUIMING AFWIJKINGSMOGELIJKHEDEN VOOR ONROEREND ERFGOED	19
II.9 HISTORISCH GEGROEIDE TUINCENTRA	19
II.10 GEBIED VOOR MILIEUBELASTENDE INDUSTRIËN OF VOOR VERVUILENDE INDUSTRIËN	20
II.11 AANPASSING VAN DE AANKOOPPLICHT.....	20
II.12 TECHNISCHE AANPASSINGEN.....	21
III. WIJZIGINGEN DECREET OMGEVINGSVERGUNNING	22
III.1 INWERKINGTREDING OMGEVINGSVERGUNNING.....	22
III.2 SANCTIONERING NIET NALEVING BESLISSINGSTERMIJNEN	23

I. SITUERING

1. SARO ontving op 19 juli 2016 een adviesvraag van Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw over het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.¹

Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raad op 5 oktober 2016, komt de raad zo snel mogelijk tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn van zestig dagen.

2. 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.

De wijzigingen aan de VCRO betreffen onder meer de invoering van ruimtelijke beleidsplanning ter vervanging van de ruimtelijke structuurplanning, de verruiming van de mogelijkheden om ruimtelijk rendement te optimaliseren, het aanduiden van watergevoelige open ruimtegebieden (signaalgebieden) en een aangepaste regeling voor landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Andere wijzigingen betreffen een gewijzigde toezichtsregeling op lokale ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen, de invoering van een inspraakmogelijkheid bij de opmaak van stedenbouwkundige verordeningen, de invoering van een regeling tot opheffing van reservatiestroken, een beperkte verruiming van de afwijkingsmogelijkheden voor onroerend erfgoed, een regeling voor historisch gegroeide tuincentra en een aanpassing van de aankoopplicht. Daarnaast zijn er nog diverse technische aanpassingen en vereenvoudigingen.

De wijzigingen aan het decreet betreffende de omgevingsvergunning zijn gericht op de sanctionering van niet naleving van beslissingstermijnen, de integratie van de vergunning voor vegetatiewijzigingen, de verlenging van de vervaltermijn in geval van overmacht, de invoering van de provinciale omgevingsambtenaar, de beperking van de toegang tot beroep tegen vergunningsbeslissingen, de aanpassing van schorsings- en vernietigingsarresten, de uitbreiding van de bevoegdheid van de gewestelijke omgevingsambtenaar, het digitaal indienen van aanvragen,

¹ Voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving: Resultaat technisch nazicht 9 september 2016:

<https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/090135578019a138>

<https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/090135578019a139>

beroepen of meldingen en de tijdelijke verlenging van vergunningen voor landbouwers.

3. Voorliggend advies is een strategisch advies waarbij de raad focust op de strategische hoofdlijnen die relevant zijn voor de beleidsvelden 'ruimtelijke ordening' en 'onroerend erfgoed'. In deel II gaat SARO in op de voorgestelde wijzigingen aan de VCRO. Deel III behandelt kort enkele wijzigingen aan het decreet betreffende de omgevingsvergunning.

II. WIJZIGINGEN VLAAMSE CODEX RUIMTELIJKE ORDENING

II.1 VAN RUIMTELIJKE STRUCTUURPLANNEN NAAR RUIMTELIJKE BELEIDSPANNEN

II.1.1 ALGEMENE STRATEGISCHE BEOORDELING

4. In zijn advies van 23 oktober 2012 drong SARO reeds aan op meer duidelijkheid omtrent de geplande herziening van het systeem van ruimtelijke structuurplanning.² De raad herhaalde deze bezorgdheid in zijn advies van 27 januari 2016.³ Het is niet wenselijk dat pas duidelijkheid zou ontstaan over de decretale bepalingen inzake ruimtelijke beleidsplanning op het moment van de eerste principiële goedkeuring van het eerste ruimtelijk beleidsplan door de Vlaamse Regering.

De raad stelt vast dat het ontwerp van decreet nu het decretaal kader schetst voor de geplande opheffing van het instrument 'ruimtelijk structuurplan'. De raad heeft hierbij evenwel nog diverse strategische bedenkingen. De voorwaarden zijn momenteel onvoldoende ingevuld voor de overgang van ruimtelijke structuurplannen naar ruimtelijke beleidsplannen. De raad vraagt om niet overhaast te werk te gaan. Tot op heden is er zeer weinig debat gevoerd over het systeem van ruimtelijke beleidsplanning; er is amper wetenschappelijke onderbouwing. De raad vraagt om voldoende tijd te nemen om dit systeem in verder overleg uit werken. Het betekent immers een belangrijk scharniermoment voor het ruimtelijk beleid waarvan de impact zeer groot kan zijn. Bovendien zijn er nog diverse elementen die verder moeten worden uitgewerkt en verduidelijkt.

In deel II.1.2 formuleert SARO zijn bedenkingen ten aanzien van het instrument 'ruimtelijk beleidsplan'. Het vervangen van ruimtelijke structuurplannen door ruimtelijke beleidsplannen betekent een scharniermoment voor het ruimtelijk beleid aangezien de nadruk komt te liggen op 'beleidsplanning' in de plaats van 'structuurplanning' (zie verder par.8). Tevens merkt de raad op dat het instrument 'ruimtelijk beleidsplan' zeer summier wordt geduid; het ontwerp van decreet biedt hieromtrent weinig houvast.

Deel II.1.3 gaat vervolgens in op het beoogde partnerschap tussen de drie beleidsniveaus. SARO vindt het positief dat wordt uitgegaan van een gelijkwaardig partnerschap tussen de drie beleidsniveaus. Dit impliceert evenwel ook dat sterk moet worden ingezet op een volwaardig Beleidsplan Ruimte Vlaanderen: er is nood aan een volwaardige set van ruimtelijke taakstellingen en doelstellingen op Vlaams niveau die *richtinggevend en kaderend* zijn voor de gemeentelijke en provinciale ruimtelijke beleidsplannen.

En ten slotte formuleert de raad in deel II.1.4 zijn bedenkingen bij het proces tot opmaak van een ruimtelijk beleidsplan. Diverse aspecten van het proces moeten nog verder worden ingevuld. SARO vraagt om hierbij betrokken te worden. De raad vraagt tevens meer duidelijkheid inzake de opmaak van een plan-MER voor ruimtelijke beleidsplannen.

5. Volledigheidshalve wenst de raad nog op te merken dat de beleidsnota 2014-2019 Omgeving (pag. 64) aankondigde dat de minister op termijn de integratie nastreeft van het Milieubeleidsplan en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen tot een Omgevingsbeleidsplan.

In zijn advies van 28 januari 2015 over de beleidsnota 2014-2019 Omgeving ondersteunde SARO de ambitieuze transitie naar het omgevingsdenken maar vroeg de raad dat *'dit stapsgewijs*

² SARO 2012|015. SARO advies van 23 oktober 2012 over het Groenboek BRV. www.sarovlaanderen.be

³ SARO 2016|001. SARO advies van 27 januari 2016 over Werktekst Witboek BRV. www.sarovlaanderen.be

*gebeurt, gefaseerd en met de nodige wetenschappelijke onderbouwing’.*⁴

Inzake het Omgevingsbeleidsplan wees de raad op de belangrijke inspanning die nodig zal zijn om deze legislatuur een volwaardig Beleidsplan Ruimte Vlaanderen uit te werken. Het vooropstellen van een eventuele integratie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en het Milieubeleidsplan is - binnen deze context - op korte termijn niet haalbaar. Dit behoeft immers zeer veel conceptueel werk en impliceert tevens de uitwerking van een noodzakelijk decretaal (omgevings-)kader. De VCRO en het Decreet Algemene Bepalingen van het Milieubeleid vormen op heden immers het decretale kader voor respectievelijk de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en het Milieubeleidsplan Vlaanderen.

II.1.2 HET INSTRUMENT ‘RUIMTELIJK BELEIDSPLAN’

6. Het ontwerp van decreet (artikel 19) zorgt voor de vervanging van ruimtelijke structuurplannen door ruimtelijke beleidsplannen. Artikel 19 van het ontwerp van decreet schrapt het huidige hoofdstuk ‘ruimtelijke structuurplannen’ en vervangt het door een volledig nieuw hoofdstuk ‘ruimtelijke beleidsplannen’ (nieuwe artikelen 2.1.1. tot en met 2.1.13 van de VCRO).

Het nieuw artikel 2.1.1, §1, bepaalt dat een ruimtelijk beleidsplan bestaat uit een strategische visie en één of meer beleidskaders die samen het kader aangeven voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Het ruimtelijk beleidsplan is gericht op het realiseren van samenhang in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen in de ruimtelijke ordening. Het is dus veeleer een ruimtelijk beleidsplan dan een ruimtelijk structuurplan.

7. Het ontwerp van decreet geeft verder zeer weinig duiding over het instrument ‘ruimtelijk beleidsplan’ en biedt hieromtrent een hoge vrijheidsgraad. Het ontwerp van decreet voert diverse nieuwe begrippen (o.a. strategische visie, beleidskader, operationele beleidskeuze) in zonder definiëring.

Het ontwerp van decreet geeft ook geen duiding van ‘welke’ en ‘hoeveel’ beleidskaders concreet zullen (moeten) worden opgemaakt. In het ontwerp van decreet is sprake van ‘*één of meer beleidskaders*’. Het ontwerp van decreet (artikel 2.1.1, §1) stelt dat een beleidskader operationele beleidskeuzes en actieprogramma’s bevat voor een thema of voor een gebiedsdeel. Een beleidskader kan aldus thematisch zijn (vb. ruimtelijk rendement, nederzettingsstructuur) of gebiedsgericht (gericht op specifieke ontwikkelingen in een bepaalde regio in Vlaanderen).⁵

Bovendien wordt nergens in het ontwerp van decreet de (minimale) inhoud en opbouw van een visienota of beleidskader vastgelegd.

8. De vervanging van ruimtelijke structuurplannen door ruimtelijke beleidsplannen betekent een belangrijk scharniermoment voor het ruimtelijk beleid aangezien de nadruk komt te liggen op ‘beleidsplanning’ in de plaats van ‘structuurplanning’. Er zijn nog heel wat vragen over de concrete invulling van het instrument ‘ruimtelijk beleidsplan’ (zie ook deel II.1.3 en II.1.4 van dit advies).

Het is voor de raad in het algemeen niet duidelijk hoe de doelstelling van het ruimtelijk beleid zal worden gewaarborgd bij de overgang naar ruimtelijke beleidsplannen. De raad vraagt om dit verder te verduidelijken. Artikel 1.1.4 van de VCRO bepaalt immers: *‘De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang worden gebracht. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.’*

⁴ SARO 2015|001. SARO advies van 28 januari 2015 over de beleidsnota 2014-2019 Omgeving. www.sarovlaanderen.be

⁵ Memorie van Toelichting: pag. 35

9. Het ontwerp van decreet voorziet in ruimtelijke beleidsplannen op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau en formuleert nagenoeg identieke bepalingen voor de ruimtelijke beleidsplannen op de drie beleidsniveaus. In het ontwerp van decreet wordt geen datum en geen chronologie vastgelegd voor de overstap van ruimtelijke structuurplannen naar ruimtelijke beleidsplannen.

SARO vindt het positief dat de lokale overheden niet verplicht worden om voor een welbepaalde datum hun ruimtelijk structuurplan te vervangen door een ruimtelijk beleidsplan. De raad wenst evenwel te benadrukken dat dit betekent dat er gedurende een zeer lange (overgangs-) periode ruimtelijke beleidsplannen en ruimtelijke structuurplannen op de verschillende beleidsniveaus naast mekaar bestaan. In de praktijk zal aldus een zeer complex samenspel ontstaan tussen de ruimtelijke beleidsplannen en structuurplannen op de drie niveaus. De complexiteit wordt nog verhoogd doordat naast de chronologie ook de hiërarchie losgelaten wordt (zie deel II.1.3).

Overheden kunnen nog zeer lang met hun bestaand ruimtelijk structuurplan werken terwijl op de andere beleidsniveaus al lang is overgeschakeld naar ruimtelijke beleidsplannen. Het ontwerp van decreet voorziet dat een bestaand ruimtelijk structuurplan nog fundamenteel kan worden herzien (binnen een periode van twee jaar na goedkeuring van voorliggend ontwerp van decreet). Ook na deze twee jaar kunnen de gemeenten en de provincies nog éénmalig opteren voor een beperkte herziening.

Bovendien sluit het ontwerp van decreet niet uit dat een gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan wordt opgesteld voordat er op provinciaal of gewestelijk niveau een ruimtelijk beleidsplan is. Dat impliceert dat het nieuw gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan inhoudelijk *zich moet verhouden* (zie verder par.12) tot een verouderd plan op provinciaal of gewestelijk niveau en moet worden opgesteld zonder een referentiekader op provinciaal of gewestelijk niveau waarmee het op termijn kan conflicteren.

10. Het volledige plaatje van ruimtelijke beleidsplannen en ruimtelijke structuurplannen op de drie beleidsniveaus wordt nog complexer wanneer ook de samenhang met de ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt meegenomen.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen (op de drie beleidsniveaus) geven invulling aan de ruimtelijke structuurplannen of ruimtelijke beleidsplannen (op de drie beleidsniveaus). De Memorie van Toelichting (pag. 39-40) wijst er terecht op dat de bevoegdheidsverdeling inzake de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen *‘een stuk relatiever is geworden door de introductie, sinds 2009, van een aantal specifieke decretale regimes: de zogenaamde planologische delegatie enerzijds en de mogelijkheid voor een hoger planningsniveau om een lager planningsniveau te machtigen om af te wijken van de hiërarchie van de normen. Ook de afwezigheid van zogenaamde bindende bepalingen in de ruimtelijke beleidsplannen is relevant.’*

Bovendien verduidelijkt de Memorie van Toelichting: *‘Het is zeker niet nodig dat ruimtelijke beleidsplannen zich expliciet over elk mogelijk thema uitspreken opdat het via ruimtelijke uitvoeringsplannen of andere instrumenten zou kunnen worden aangepakt. De gezamenlijke beleidsplannen zullen voldoende kapstokken bevatten, of principes waaraan initiatieven kunnen worden getoetst.’*

11. Artikel 2.1.2, §7, van de VCRO stelt nu uitdrukkelijk dat de ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen. Deze bepaling wordt met voorliggend ontwerp van decreet geschrapt.

Het nieuw artikel 2.1.2, §3, bepaalt nu dat de Vlaamse Regering, de provincieraad, de deputatie, de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de instellingen die ressorteren onder elk van die organen - bij het aanvragen van vergunningen voor eigen projecten - niet mogen afwijken van de beleidskaders van het niveau in kwestie (met enkele uitzonderingen).

De Memorie van Toelichting (pag. 41) specificeert evenwel dat het ruimtelijk beleidsplan voor alle vergunningen wordt aangemerkt als een volwaardige beoordelingsgrond inzake de goede

ruimtelijke ordening: *‘... de principes, geformuleerd in de strategische visie, en de operationele beleidskeuzes, opgenomen in een beleidskader, behoren tot de ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ die overeenkomstig artikel 4.3.1, 62, eerste lid 2°, van de VCRO, in acht kunnen worden genomen bij de beoordeling van de overeenstemming van een vergunningsaanvraag met de goede ruimtelijke ordening.’*

Volledigheidshalve wijst de raad ook op het nieuw artikel 2.1.1, §1: *‘Beleidskaders beschrijven onder meer hoe en met wie de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd.’* De raad vraagt om de impact van deze bepaling verder te duiden. Het is immers evident dat hierbij - met name wat betreft het vastleggen van ‘hoe en wie’ - de regelgeving moet worden gerespecteerd zoals de Europese regels inzake staatssteun, de Europese regels inzake openbare aanbesteding en het gelijkheidsprincipe.

II.1.3 HET PARTNERSCHAP TUSSEN DE DRIE BELEIDSNIVEAUS

12. Het ontwerp van decreet stapt af van het subsidiariteitsprincipe tussen de ruimtelijke structuurplannen op de drie beleidsniveaus en opteert voor een ‘gelijkwaardig partnerschap tussen de drie beleidsniveaus’.⁶

Het nieuw artikel 2.1.1, §3, stelt dat in elk ruimtelijk beleidsplan wordt aangegeven hoe het *‘zich verhoudt tot’* de ruimtelijke beleidsplannen van de andere niveaus. Artikel 2.1.2 bepaalt dat *‘geen van de onderdelen van een beleidsplan verordenende kracht heeft’*.

De Memorie van Toelichting (pag. 4) stelt dat de elementen die in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bindend zijn vastgelegd nog uiting geven *‘aan een tijdsgeest van een hiërarchisch model waarin een centrale overheid beslist en gedetailleerde top-down keuzes oplegt en anderzijds een marktmodel waarin ruimtevragers elkaar beconcurreren binnen een set door de overheid opgelegde spelregels’*.

13. De raad vindt het positief dat wordt uitgegaan van een gelijkwaardig partnerschap tussen de drie beleidsniveaus. Gemeenten en provincies zullen een volwaardige (en evenwaardige) rol kunnen opnemen ten aanzien van de Vlaamse overheid. Dit kadert in de ambitie van de overheid om te evolueren van een ‘regulerende’ naar een meer ‘faciliterende’ rol.

SARO staat positief ten opzichte van een (steeds sterker) partnerschap tussen de drie bestuursniveaus, maar wijst er wel op dat dit evenwaardig of gelijkwaardig partnerschap niet absoluut wordt ingevoerd (zie ook verder par. 15). Dat kan en hoeft ook niet voor de SARO: Vlaanderen/provincies hebben een sturende en uitvoerende rol voor zover het gaat om het realiseren van doelstellingen die van bovenlokaal belang zijn en moeten gemeentelijke plannen die daarmee strijdig zijn kunnen bijsturen. Dit houdt per definitie een zekere ongelijkwaardigheid in. Het partnerschap speelt dan ook in het bijzonder in de begeleiding van Vlaanderen/provincies bij lokale planningsprocessen, waarbij zij zich ondersteunend en niet sturend moeten opstellen én bij de mogelijkheden voor inspraak bij provinciale en gewestelijke ruimtelijke planprocessen, waarbij de lokale overheid de kans moet krijgen om in reële dialoog te gaan.

Het ontwerp van decreet opteert er aldus voor om vanuit het ruimtelijk beleid niet langer specifieke ruimtelijke taakstellingen vast te leggen. De indicatieve lijsten met ruimtelijke thema's - die op de diverse beleidsniveaus moeten worden ingevuld - verdwijnen.⁷ Ook de specifieke

⁶ Het RSV definieert het subsidiariteitsbeginsel als: *‘Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid zich bezighoudt met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau. Een beslissing op een hoger niveau is te verantwoorden als het belang en/of de reikwijdte ervan het lagere niveau duidelijk overstijgt. Een hoger niveau treedt slechts op voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door het lager niveau kunnen worden verwezenlijkt.’*

⁷ Deze indicatieve lijsten werden vastgelegd in de Memorie van Toelichting bij het decreet van 24 juli 1996 (waarmee de structuurplanning een eerste maal werd onderbouwd) en de Memorie van Toelichting bij het decreet van 18 mei 1999 (gecoördineerd met de VCRO).

taakverdeling, zoals opgenomen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, verdwijnt.⁸

Het ontwerp van decreet legt nu een centrale rol bij de zogenaamde motiveringsplicht waarbij de lagere overheden in hun ruimtelijk beleidsplan moeten aantonen hoe het *zich verhoudt* tot de ruimtelijke beleidsplannen op een hoger niveau (nieuw artikel 2.1.1, §3).

De raad benadrukt dat het afstappen van het subsidiariteitsprincipe - net zoals de overgang van ruimtelijke structuurplannen naar ruimtelijke beleidsplannen - een belangrijk wijziging inhoudt van het ruimtelijk beleid. De impact van deze wijziging is evenwel onvoldoende in kaart gebracht.

Het is bijvoorbeeld onduidelijk of de voorgestelde wijziging in het ontwerp van decreet betekent dat elk beleidsniveau in zijn ruimtelijk beleidsplan alle ruimtelijke taakstellingen (inzake wonen, bedrijvigheid, landbouw, enz.) kan opnemen zolang maar wordt aangetoond hoe het betreffende ruimtelijk beleidsplan *zich verhoudt* tot het ruimtelijk beleidsplan van de hogere niveaus.

De raad vraagt aldus meer duidelijkheid over de ruimtelijke bevoegdheidsverdeling op de drie beleidsniveaus. Het is wenselijk om dit in kaart te brengen en de verschuivingen te duiden die zullen ontstaan door het opheffen van het subsidiariteitsprincipe.

14. Aansluitend wenst de raad specifiek in te gaan op het tweede lid van het nieuw artikel 2.1.1, §3, waarin sprake is van bevoegdheidsbepalende regels: *‘Bij het formuleren van keuzes, doelstellingen, eigen engagementen en verwachtingen ten aanzien van andere actoren die in het ruimtelijk beleidsplan worden opgenomen, wordt rekening gehouden met de bevoegdheidsbepalende regels uit het Gemeentedecreet, het Provinciedecreet, het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en andere regelgeving die relevant is voor het thema in kwestie.’*

Het is zeer onduidelijk wat de meerwaarde van deze bepaling is.⁹ Bovendien is het niet duidelijk waarom enkele decreten specifiek worden vermeld terwijl afsluitend terecht wordt verwezen naar alle relevante wetgeving. Het is bovendien niet duidelijk waarom specifiek sprake is van ‘bevoegdheidsbepalende regels’ en niet van alle decretale bepalingen. Het tweede lid van artikel 2.1.1, §3, geeft aldus geen verdere duiding; integendeel het leidt tot meer onduidelijkheid.

Ook de Memorie van Toelichting (pag. 35) geeft geen verdere duiding en stelt onder meer: *‘De bepaling bevat geen differentiatie over de inhoud van een beleidsplan op de verschillende niveaus.’* De Memorie van Toelichting gaat vervolgens enkel beperkt in op de gewijzigde rol van de provincies. De rol van de Vlaamse overheid en de gemeenten wordt niet behandeld, terwijl deze uiteraard evenzeer zullen wijzigen.

15. Volledigheidshalve merkt de raad op dat in het ontwerp van decreet het evenwaardig partnerschap tussen de drie beleidsniveaus niet absoluut wordt ingevoerd: a) de Vlaamse Regering kan bepalen welke onderdelen van provinciale of gemeentelijke beleidskaders niet meer geldig zijn, b) de Vlaamse Regering kan ook een voorbehoud maken bij bepaalde opties uit het provinciaal beleidsplan, c) de Vlaamse Regering en de deputatie kunnen een voorbehoud maken bij bepaalde opties uit het gemeentelijk beleidsplan en d) de Vlaamse Regering kan een

⁸ RSV Gecoördineerde versie 2011 (pag. 483): *‘De regionale bedrijventerreinen in de grootstedelijke- en de regionaalstedelijke gebieden en in de economische knooppunten in het economisch netwerk van het Albertkanaal, en de bedrijventerreinen voor historisch gegroeide bedrijven worden door het Vlaams Gewest in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen afgebakend. De regionale bedrijventerreinen in de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden en de kleinstedelijke gebieden op provinciaal niveau en in de specifieke economische knooppunten worden in provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen afgebakend of op voorstel en op vraag van de provincie door het Vlaams Gewest in de gewestplannen afgebakend. Regionale bedrijventerreinen in de bijzondere economische knooppunten worden, al naargelang het geval, afgebakend door het Vlaams Gewest dan wel door de provincie.’*

⁹ Met deze bepaling wordt ten eerste op algemene wijze de bevoegdheid van Vlaanderen niet behandeld. Ten tweede is er een tegenstelling in de juridische interpretatie van dit artikel in die zin dat een specifieke wet steeds boven een algemene wet staat. Dit bekent in concreto bijvoorbeeld dat het decreet betreffende de omgevingsvergunning boven het gemeentelijke provinciedecreet staat. De bevoegdheidsbepalende regels die in het decreet betreffende de omgevingsvergunning zijn opgenomen zijn evenwel uitgewerkt op basis van VLAREM-rubrieken en gesloten lijsten en hebben geen of weinig relevantie voor de planologische bevoegdheid. Dezelfde redenering geldt tevens voor alle relevante regelgeving.

provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vernietigen.¹⁰

Ook hier zijn diverse aspecten nog niet duidelijk. Het is bijvoorbeeld onduidelijk wat exact wordt verstaan onder 'voorbehoud maken' en wat de juridische waarde er van is; onder meer in relatie met het vergunningenbeleid. Het is onduidelijk in hoeverre de Vlaamse Regering of de deputatie voorbehoud kan maken als ze nog niet over een goedgekeurd ruimtelijk beleidsplan beschikken. Het is onduidelijk op welke basis dit voorbehoud kan gevormd worden: een ruimtelijk beleidsplan mag immers afwijken van een ruimtelijk beleidsplan van een hoger niveau aangezien er enkel moet aangetoond worden hoe het plan zich verhoudt tot het hogere plan.

Het is onduidelijk wat de concrete impact zal zijn van deze bepalingen en in hoeverre in de praktijk een volwaardig partnerschap tussen de drie beleidsniveaus effectief zal worden gerealiseerd. De raad neemt er akte van dat de Memorie van Toelichting (pag. 43) benadrukt dat dit slechts uitzonderlijke middelen zijn en dat *'met overleg tussen de niveaus de inzet van dit middel zo veel als mogelijk vermeden moet worden.'*

16. Het ontwerp van decreet (artikel 2.1.1, §1) bepaalt dat een ruimtelijk beleidsplan zal bestaan uit een strategische visie (langetermijnvisie) en één of meerdere beleidskaders (met operationele beleidskeuzes). Het toekomstig Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zou aldus een zeer omvangrijk en inhoudelijk zeer *kaderend* beleidsplan kunnen zijn waarin naast een omvangrijke strategische visie ook invulling wordt gegeven aan een hele reeks beleidskaders (in functies van diverse thema's en gebiedsgerichte ontwikkelingen). Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen kan evenwel ook een zeer summier beleidsplan zijn met een zeer beperkte strategische visie en 1 beleidskader waarin enkele operationele beleidskeuzes voor één specifiek onderwerp worden vastgelegd.

De Memorie van Toelichting benadrukt terecht dat bij de overgang van Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen *'een voldoende consistente set van strategische visie en beleidskaders moet voorliggen om het RSV te vervangen'*.

In eerdere adviezen beklemtoonde SARO reeds het belang van een volwaardig Beleidsplan Ruimte Vlaanderen: er is nood aan een volwaardige set van ruimtelijke taakstellingen en doelstellingen op Vlaams niveau die *richtinggevend en kaderend* zijn voor de gemeentelijke en provinciale beleidsplannen en aldus een coherent Vlaams ruimtelijk ordeningsbeleid kan bewerkstelligen. Het ontwerp van decreet biedt hiertoe geen zekerheid.

Illustratief verwijst de raad naar de wijzigingen die met voorliggend ontwerp van decreet worden doorgevoerd inzake de aanpak van de signaalgebieden (zie deel II.3 van dit advies). De Vlaamse Regering opteert hier om het proces bij te sturen en terug van het lokaal niveau naar het Vlaams niveau te brengen aangezien er nog heel weinig gerealiseerd is op het terrein. Hier speelt uiteraard ook een hele financieringskwestie maar de raad benadrukt dat belangrijke maatschappelijke ruimtelijke thema's een daadkrachtige aanpak vragen op Vlaams niveau.

II.1.4 HET PROCES TOT OPMAAK VAN EEN RUIMTELIJK BELEIDSPLAN

17. Het nieuw artikel 2.1.5 legt de stappen vast die bij de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen minimaal moeten worden gezet. De Vlaamse Regering zal de nadere regels voor de opmaak en vaststelling van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen nog bepalen.

Meer duidelijkheid zal aldus pas worden gerealiseerd met een besluit van de Vlaamse Regering. Gezien het strategisch belang van dit besluit vraagt SARO dat dit besluit voor advies zal worden voorgelegd aan de raad. Ook overleg met de diverse beleidsniveaus is noodzakelijk onder meer met het oog op het beperken van de planlast (cf. de omzendbrief inzake structuurplannen destijds te vermijden) en het uitwerken van een eenduidige en niet bediscussieerbare procedure om

¹⁰ Respectievelijk a) nieuw artikel 2.1.5, §1, derde lid, b) nieuw artikel 2.1.8, §2, derde lid, c) nieuw artikel 2.1.11, §2, derde lid en d) nieuw artikel 2.2.16, 2°.

juridische betwistingen te voorkomen.

18. Diverse aspecten van het proces moeten nog verder geconcretiseerd worden. Zo zal er nog verder invulling moeten worden gegeven aan het voorziene overleg. In het ontwerp van decreet (nieuw artikel 2.1.5, §2, 3°) is enkel sprake van *'de raadpleging van het publiek in verschillende fasen van het opmaakproces'*.

Ook de adviesrol van de strategische adviesraden zal nog verder moeten worden ingevuld. In het ontwerp van decreet (nieuw artikel 2.1.5, §2, 1°) is enkel sprake van het raadplegen van SARO en andere strategische adviesraden in verschillende fasen van het opmaakproces.

De specifieke bepaling in de VCRO (artikel 2.1.3, §4) inzake de advisering door de lokale overheden wordt met voorliggend ontwerp van decreet geschrapt: *'De provincieraden, de gemeenteraden en de door de Vlaamse Regering aan te wijzen gewestelijke diensten bezorgen hun advies aan [de Vlaamse Regering] binnen dezelfde termijn.'* Het is onduidelijk hoe dit zal ingevuld worden bij de opmaak van de ruimtelijke beleidsplanningen.

Een specifiek aandachtspunt betreft het voorziene openbaar onderzoek over de voorlopig vastgestelde visie en de voorlopig vastgelegde beleidskaders. De relatie tussen het voorlopig en definitief beleidsplan is niet (expliciet) bepaald; in tegenstelling tot de huidige regeling in de VCRO. De VCRO voorziet momenteel dat wijzigingen na het openbaar onderzoek enkel kunnen indien en voor zover ze verband houden met bezwaren of opmerkingen tijdens het openbaar onderzoek en adviezen. Dit is een belangrijke bepaling aangezien die er moet voor zorgen dat na het openbaar onderzoek geen fundamentele wijzigingen meer worden doorgevoerd die niet voorgelegd werden aan het ruime publiek.

Voorgaande is van belang voor artikel 2.1.5, §2, tweede alinea dat handelt over de vernietiging van onderdelen van provinciale of gemeentelijke beleidskaders door de Vlaamse Regering bij de definitieve vaststelling van beleidskaders. Het is essentieel dat deze elementen reeds gekend zijn bij de voorlopige vaststelling zodat de lagere overheden (en het publiek) zich hieromtrent bij het openbaar onderzoek kunnen over uitspreken (en dus niet op het einde van het proces voor voldongen feiten worden geplaatst).

19. Verder merkt de raad op dat het ontwerp van decreet (nieuw artikel 2.1.1, §1) stelt dat *'het ruimtelijk beleidsplan deel uitmaakt van een cyclisch planningsproces.'* De raad vindt dit positief maar merkt op dat de vijf elementen die hieromtrent worden geformuleerd in het ontwerp van decreet onvoldoende garanties bieden.¹¹ Er is bijvoorbeeld geen enkele bepaling opgenomen inzake timing of periodiciteit.

Ook ten aanzien van het realisatiegericht karakter van ruimtelijke beleidsplannen wenst de raad enige nuancering te formuleren. Het is positief dat de Memorie van Toelichting (par. 4) stelt dat beleidsplanning sterk wil inzetten op het verhogen van het dynamisch en realisatiegericht karakter van het ruimtelijk beleid. De Memorie van Toelichting (pag. 6) verwijst verder naar de rol van de beleidsacties: *'De beleidsacties zijn een uitkomst van een samenwerkingstraject, maken het beleid realisatiegericht en tonen een weloverwogen set van instrumenten in functie van de beoogde operationele doelstellingen. De acties zijn realisatiegericht.'* De raad vindt het een gemiste kans dat het ontwerp van decreet zelf geen enkele bepaling formuleert inzake het realisatiegericht karakter van de ruimtelijke beleidsplannen.

20. Het ontwerp van decreet bevat geen enkele bepaling inzake de opmaak van een plan-MER voor ruimtelijke beleidsplannen. De Memorie van Toelichting (pag. 35-37) geeft wel verdere verduidelijking maar formuleert geen eenduidig standpunt: *'... Kortom, de opmaak van een*

¹¹ Nieuw artikel 2.1.1, §1, vierde lid: *'Het ruimtelijk beleidsplan maakt deel uit van een cyclisch planningsproces. Dit betekent dat: 1° het door onderzoek onderbouwd wordt; 2° het opgemaakt of herzien wordt met inspraak van de bevolking en via overleg tussen onder meer bestuursniveaus, beleidsdomeinen of diensten en middenveldorganisaties; 3° de uitvoering ervan gemonitord wordt; 4° het in de eerste helft van elke regeer- of bestuursperiode geëvalueerd wordt; 5° het te allen tijde geheel of gedeeltelijk herzien kan worden.'*

ruimtelijk beleidsplan is slechts in specifieke gevallen verplicht onderworpen aan een milieueffectbeoordeling. Toch zijn er goede redenen om de formulering van beleidskeuzes in de strategische visie en in de beleidskaders te onderwerpen aan een milieueffectbeoordeling.'

De raad merkt op dat overeenkomstig artikel 3 van de plan-MER richtlijn een strategische milieubeoordeling noodzakelijk is voor plannen die worden voorbereid met betrekking tot ruimtelijke ordening en grondgebruik, in de mate zij het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten die principieel onder de project-MER plicht vallen.¹²

Eerder in dit advies (paragraaf 11) ging de raad reeds in op de problematiek van ruimtelijke beleidsplannen als beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen. De Memorie van Toelichting (pag. 41) specificeert dat het ruimtelijk beleidsplan voor alle vergunningen wordt aangemerkt als een volwaardige beoordelingsgrond inzake de goede ruimtelijke ordening.

De raad vraagt aldus om verder te ververduidelijken in hoeverre ruimtelijke beleidsplannen principieel onderworpen zijn aan de plan-MER plicht. SARO vraagt een robuuste regeling uit te werken waarbij - indien een plan-MER noodzakelijk is - wordt uitgegaan van de integratie van de plan-MER in het ruimtelijk beleidsplanningsproces, naar analogie met het decreet van 1 juli 2016 inzake de integratie van de plan-m.e.r. in de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen.¹³

21. Afsluitend merkt de raad op dat het ontwerp van decreet (artikel 211) stelt dat de Vlaamse Regering nog de datum zal bepalen voor de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen in de VCRO inzake ruimtelijke beleidsplannen. Het is aldus nog zeer onduidelijk wanneer het systeem van ruimtelijke beleidsplanning zal worden ingevoerd (zie ook par. 4).

II.2 OPTIMALISEREN RUIMTELIJK RENDEMENT

22. Het ontwerp van decreet voert tevens wijzigingen door aan de VCRO die - volgens de Memorie van Toelichting (pag. 7 en 8) - gericht zijn op 'een verruiming van de mogelijkheden om ruimtelijk rendement te optimaliseren'. Het betreft:
 - a. de vereenvoudiging van de wijzigingsprocedure van verkavelingen op verzoek van de eigenaar(s) en een vereenvoudiging van de herzienings- en opheffingsprocedure van verkavelingen op initiatief van de gemeente (zie verder par. 23),
 - b. de schrapping van verkavelingsvoorschriften van verkavelingen ouder dan 15 jaar, als weigeringsgrond voor aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning (zie verder par. 24),
 - c. de invoering van een vereenvoudigde procedure tot wijziging van verouderde inrichtingsvoorschriften van algemene en bijzondere plannen van aanleg en van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen ouder dan 15 jaar (zie verder par. 25).
23. Het ontwerp van decreet (artikelen 64 en 65) schrapt de verplichting tot voorafgaande kennisgeving bij de herziening of opheffing van niet vervallen verkavelingsvergunningen op initiatief van het college van burgemeester en schepenen of van de eigenaar.

De raad kan deze wijzigingen - die gericht zijn op een vereenvoudiging van de procedure - ondersteunen. SARO wijst er wel op dat - op basis van de huidige bepalingen van artikel 4.6.7 VCRO - de aanvrager van de verkavelingswijziging de overige kavelant(en) in kennis stelt van de

¹² De Europese Commissie verduidelijkt: *'Een algemene toewijzing van financiële middelen lijkt niet voldoende om 'het kader te vormen' (bijvoorbeeld een brede toewijzing aan een gehele activiteit, zoals de algemene toewijzing van middelen aan het huisvestingsprogramma van een land). Bij de middelentoewijzing zouden op een specifieke, herkenbare wijze voorwaarden moeten worden gesteld aan de wijze waarop een vergunning wordt verleend (bijv. door een koers uit te zetten voor toekomstige actie (zoals boven) of door beperkingen te stellen aan het soort oplossingen waaruit gekozen kan worden).'* http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf

¹³ Decreet van 1 juli 2016 tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decretenuitvoeringsplannen.

voorgenomen aanvraag. Het ontwerp van decreet legt deze verantwoordelijkheid niet meer bij de aanvrager maar bij de gemeente.

Volledigheidshalve wenst de raad te benadrukken dat deze wijzigingen gericht zijn op een vereenvoudiging van de procedure; het is onduidelijk hoe deze maatregel kadert binnen de algemene doelstelling van het verhogen van het ruimtelijk rendement. De raad vraagt om dit verder te verduidelijken.

24. Het ontwerp van decreet (artikel 48) voert een fundamentele wijziging door inzake de verkavelingen ouder dan 15 jaar en bepaalt dat verkavelingsvoorschriften - van verkavelingen ouder dan 15 jaar - geen weigeringsgrond meer vormen voor aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning. In het gewijzigd artikel 4.3.1 van de VCRO wordt wel een toetsing met de goede ruimtelijke ordening ingevoerd.

De raad heeft diverse bedenkingen bij deze generieke regeling die wordt ingevoerd voor alle verkavelingen ouder dan 15 jaar:

- 1° Ten eerste merkt de raad op dat deze wijziging volgens de Memorie van Toelichting gericht is op *'de verhoging van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwing en de zoektocht naar ruimte voor wonen via verdichting, renovatie en hergebruik'*. In het ontwerp van decreet is evenwel geen enkele bepaling opgenomen om deze verhoging van het ruimtelijk rendement ook effectief te garanderen.
- 2° Bovendien wordt deze generieke maatregel niet gekoppeld aan (en ingebed in) de noodzakelijke ontwikkeling van een visie inzake verdichting voor het betreffende plangebied. De raad wenst te benadrukken dat verdichting niet op iedere plek wenselijk en opportuun is. In eerste instantie moet worden ingezet op verdichting nabij openbaarvervoerknooppunten in stedelijke kernen en kernen van het buitengebied. De raad dringt er aldus op aan om in artikel 48 van het ontwerp van decreet 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.'*¹⁴
- 3° Ten derde wordt met deze maatregel de samenhang tussen 'ontdichten' en 'verdichten' losgelaten. Deze samenhang komt onder meer tot uiting in het concept van verhandelbare ontwikkelingsrechten en houdt in dat aan de ene kant bouwmogelijkheden worden beperkt (vb. slecht gelegen bouwgronden) in ruil voor verruimde mogelijkheden op beter gelegen plekken. Door nu enkel verdichting te voorzien en niet te koppelen aan ontdichting, verdwijnt het momentum en de stimulans om het concept van verhandelbare ontwikkelingsrechten te optimaliseren.
- 4° Met deze maatregel wordt bovendien een artificieel onderscheid gemaakt tussen oudere verkavelingen (van meer dan 15 jaar) en recentere verkavelingen (van minder dan 15 jaar). Het is onduidelijk waarom '15 jaar' wordt beschouwd als criterium om dit onderscheid te maken. Naast deze ongelijkheid wordt tevens een ongelijkheid gecreëerd ten aanzien van BPA's. De Memorie van Toelichting (pag. 64) geeft volgende duiding waarom een gelijkaardige regeling niet wordt ingevoerd voor BPA's: *'Wanneer het gaat om BPA's of gemeentelijke RUP's, blijven we kiezen voor een aanpak die door de gemeente gestuurd wordt: ofwel via de opname op een lijst in toepassing van artikel 4.4.1, §3, van de VCRO ofwel via een wijziging van het BPA of RUP. Deze differentiatie tussen verkavelingen en verordenende plannen is verantwoord, ten eerste omdat de plannen uitgegaan zijn van een initiatief van de gemeente zelf (en niet van een toevallige perceelsconfiguratie waarmee een verkavelaar zich geconfronteerd zag) en ten tweede omdat het aantal plannen in een gemeente vele malen lager is (en dus meer beheersbaar is) dan het aantal verkavelingen dat vaak in de honderden loopt.'*
- 5° En tenslotte merkt de raad op dat het ontwerp van decreet (gewijzigd artikel 4.3.1, §1, 1°)

¹⁴ Een dergelijke bepaling is momenteel opgenomen in artikel 80 van het ontwerp van decreet.

voorziet dat in geen enkel geval - dus ook niet voor verkavelingen ouder dan 15 jaar - een vergunning kan worden toegestaan indien het aangevraagde onverenigbaar is met verkavelingsvoorschriften inzake wegenis en openbaar groen. De Memorie van Toelichting (pag. 60) verduidelijkt: *'De aanduiding van de openbare wegenis en het openbaar groen op verkavelingen wordt als essentieel ordeningselement beschouwd.'* Anderzijds merkt de raad op dat in het ontwerp van decreet (artikel 80) wordt vastgesteld dat de vereenvoudigde procedure voor herziening of opheffing van algemene en bijzondere plannen van aanleg wel betrekking kan hebben op de wegenis. De raad vraagt een duidelijker decretaal kader met pertinente criteria op basis waarvan een objectief onderscheid wordt gemaakt tussen bepalingen die niet of wel als essentieel ordeningselement kunnen worden beschouwd.

25. Artikel 80 van het ontwerp van decreet (nieuw artikel 7.4.4./1 VCRO) voorziet in een 'vereenvoudigde' procedure voor herziening of opheffing van stedenbouwkundige voorschriften van algemene en bijzondere plannen van aanleg. Een toetsing wordt ingebouwd wat betreft de conformiteit met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of ruimtelijk beleidsplan. Tevens moet worden aangetoond hoe de herziening of opheffing bijdraagt aan een kwalitatieve verhoging van het ruimtelijk rendement op plaatsen waar die rendementsverhoging verantwoord is.

De raad heeft diverse bedenkingen bij de ongelijkheid die met deze vereenvoudigde procedure wordt gecreëerd ten aanzien van de reguliere procedure (waarbij dergelijke aanpassing door de vaststelling van een RUP zou verlopen):

- In de reguliere procedure wordt het openbaar onderzoek met betrekking tot elke herziening van een BPA aangekondigd in het Belgisch Staatsblad. Dit wordt in de vereenvoudigde procedure niet meer nodig geacht. De Memorie van Toelichting (pag. 83) stelt: *'De aankondiging van het openbaar onderzoek zal in dat geval in hoofdzaak gebeuren door aanplakking. Een publicatie in het Belgisch staatsblad en in kranten (zoals bij plannen) is hierbij niet vereist.'*
- Voor herzieningen volgens de reguliere procedure gelden de regels inzake aankoopplicht. Bij de vereenvoudigde procedure geldt dit niet. Er is geen redelijke verantwoording om een dergelijke waarborg uit te sluiten indien gelijkaardige wijzigingen worden doorgevoerd via de vereenvoudigde procedure.
- Een herziening van een BPA via de vereenvoudigde procedure kan tot gevolg hebben dat de aanpassingen gebeuren in functie van de realisatie van een project dat principieel aan de project-MER plicht onderworpen is (vb. herziening van de toegelaten functies met als doel een monofunctionele woonfunctie te vermengen met winkels). Er wordt evenwel nergens melding gemaakt van de relatie met de plan-MER plicht. Op zijn minst moet de integratie van de plan-MER in deze vereenvoudigde procedure in de VCRO worden ingeschreven.

26. Artikel 47 van het ontwerp van decreet schafft de verkavelingsvergunningsplicht af voor 1 kavel (gewijzigd artikel 4.2.15 van de VCRO). De raad vraagt vooreerst om te verduidelijken wat de beoogde link is met de doelstelling inzake het verhogen van het ruimtelijk rendement.

Bovendien vraagt de raad verdere afstemming met het decreet van 11 mei 2012 in verband met de interpretatie van de verkavelingsplicht uit de VCRO.¹⁵ De raad verwijst naar de definitie van verkavelen zoals toegelicht in deze decretale bepalingen; waaruit kan worden afgeleid dat de

¹⁵ Artikel 20 van het decreet van 11 mei 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de VCRO en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft (BS 06.06.2012): *'Artikel 4.1.1, 14°, en artikel 4.2.15, §1, eerste lid, van dezelfde codex worden uitgelegd als volgt: Een voorafgaande verkavelingsvergunning is vereist wanneer een stuk grond vrijwillig wordt verdeeld in twee of meer kavels om ten minste een van deze onbebouwde kavels te verkopen of te verhuren voor meer dan negen jaar, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen, of om een van deze overdrachtvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt. Een voorafgaande verkavelingsvergunning is niet vereist indien op de kavels een of meer woningen of constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt, worden opgericht, vooraleer de kavels door middel van een van de genoemde overdrachtvormen worden aangeboden.'*

verkavelingsplicht slechts geldt indien onbebouwde kavels worden gerealiseerd.

27. En afsluitend wijst de raad op de juridische hinderpaal voor de vergunningverlenende overheid om bij vergunningsaanvragen rekening te houden met het principe van ruimtelijk rendement. Artikel 4.3.1, § 2, eerste lid 2° van de VCRO voorziet dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand. Dit principe werkt door in de rechtspraak waarbij de goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van de feitelijke kenmerken van de onmiddellijke omgeving. Aanvragen die daar (te veel) van afwijken worden geweigerd. Dit impliceert dat op vergunningenniveau geen trendbreuk mogelijk is ten opzichte van ruimtelijke ontwikkelingen uit het verleden en verhindert een optimalisatie van het ruimtelijke rendement.

II.3 AANDUIDEN WATERGEVOELIGE OPEN RUIMTEGEBIEDEN

28. Procedure tot aanduiding watergevoelige open ruimtegebieden. Het ontwerp van decreet (artikelen 42, 67-72 en 75) legt het decretaal kader vast voor het aanduiden van gebieden - waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem - als watergevoelig open ruimtegebied (nieuw artikel 5.6.8. van de VCRO).

De raad vindt het positief dat een decretale regeling wordt uitgewerkt voor het aanduiden van de watergevoelige open ruimtegebieden. De regeling is erop gericht dat Vlaanderen het voortouw neemt en bepaalde gebieden als watergevoelig open ruimtegebied aanduidt met het oog op de vrijwaring van het waterbergend vermogen. De raad heeft evenwel nog diverse bedenkingen bij de uitgewerkte regeling:

- 1° De raad vraagt verdere verduidelijking over de relatie met de bestaande aanlegplannen (gewestplan, BPA) en ruimtelijke uitvoeringsplannen. De aanduiding houdt immers een belangrijke wijziging in van de bestemming. Met het nieuw artikel 5.6.8, §3, worden een reeks 'stedenbouwkundige voorschriften' geformuleerd. Er geldt binnen de afgebakende gebieden een bouwverbod (met uitzondering van enkele kleinere ingrepen). De Memorie van Toelichting geeft verder geen verantwoording voor de juridische waarde van deze bepaling waarbij de aanduiding als 'watergevoelig open ruimtegebied' wordt gelijkgesteld met een stedenbouwkundig voorschrift uit een RUP. Het is onduidelijk in hoeverre via een decreet de bestemming kan worden vastgelegd (gewijzigd).
- 2° Voor zover het effectieve bestemmingswijzigingen betreft vraagt de raad een doorvertaling naar de ruimteboekhouding. Artikel 23 van het ontwerp van decreet stelt dat de gebieden die aangeduid worden als 'watergevoelig open ruimtegebied' ressorteren onder de categorie 'overig groen'. Het merendeel van de signaalgebieden heeft op heden een 'harde bestemming'. Het is verder onduidelijk hoe deze bestemmingswijziging zal worden doorvertaald naar de GIS-kaarten.
- 3° Bovendien merkt de raad op dat het ontwerp van decreet voorziet in een andere procedure dan de 'klassieke' RUP-procedure. De Memorie van Toelichting (pag. 73 en 75) verduidelijkt dat er naar wordt gestreefd om de burgers die worden getroffen door de aanduiding van hun grond als 'watergevoelig open ruimtegebied' toch dezelfde waarborgen te verlenen als bij de reguliere RUP-procedure. Inspraak zal worden voorzien voor de eigenaars en andere belanghebbenden '*analoog aan de inspraakprocedure bij RUP's*'. De mogelijke compensatie ten gevolge van de aanduiding als watergevoelig open ruimtegebied volgt '*identiek dezelfde richtlijnen als deze voor planschade, van toepassing op RUP's die een gelijkaardige bestemmingswijziging als gevolg zouden hebben*'. De raad benadrukt dat er evenwel een onderscheiden behandeling blijft bestaan: 1° de planschaderegeling is niet identiek geregeld, 2° de decretale aankoopplicht wordt niet expliciet - zoals de planschaderegeling - van toepassing verklaard en 3° de inwerkingtreding gaat in op de dag van publicatie in plaats van 14 dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad (zie punt 6°). Anderzijds zijn de gevolgen

voor de burger drastischer dan bij een bestemmingswijziging via een RUP; namelijk een van rechtswege verval van niet-bebouwde kavels in verkavelingen en van principiële akkoorden alsook een beperkte herzieningsmogelijkheid via een RUP (zie volgende paragraaf).

- 4° De raad vraagt verdere verduidelijking in hoeverre de bestemming van een watergevoelig open ruimtegebied kan worden gewijzigd met een RUP. Het ontwerp van decreet bepaalt dat voor de gebieden die werden aangeduid als 'watergevoelig open ruimtegebied' een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk RUP kan worden vastgesteld. Deze RUP's zijn echter louter gericht op het verfijnen van het bestemmingsvoorschrift 'watergevoelig open ruimtegebied' of het verder beperken van de toegelaten functies waterbeheer, natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie.

In de Memorie van Toelichting (pag. 123) is evenwel sprake van het ongedaan maken van de bestemming van de omzetting naar watergevoelig open ruimtegebied door de opmaak van een RUP. Het is dus onduidelijk in hoeverre met een RUP kan worden teruggekomen op de aanduiding van een watergevoelig open ruimtegebied. Het is onduidelijk in hoeverre in voorkomend geval planbaten verschuldigd zijn. De raad vraagt hieromtrent verdere verduidelijking.

- 5° Een specifiek aandachtspunt betreft de financiering van deze maatregel. De vergoedingen voor de aanduiding van watergevoelig open ruimtegebied worden volledig betaald vanuit het Rubiconfonds. Hiervan wordt 60% betaald door Vlaanderen; voor de overige 40% moeten nog nieuwe inkomsten aan het Rubiconfonds worden toegevoegd. De Vlaamse Regering krijgt machtiging om de manier vast te stellen waarop invulling wordt gegeven aan die inkomstenbron. Het is dus nog zeer onduidelijk hoe deze 40% zal worden gefinancierd.

De Memorie van Toelichting (pag. 75) stelt dat er geen 'recht op bebouwing geldt voor woonuitbreidingsgebied' en dat deze vaststelling van belang is in de regeling inzake planschade, waarvan de toepassing o.a. afhankelijk wordt gemaakt van de voorwaarde dat het perceel 'stedenbouwkundig' voor bebouwing in aanmerking komt. Dergelijk standpunt moet worden genuanceerd vermits de gewestplanbestemming 'woonuitbreidingsgebied' groepswoningbouw toelaat, zodat de regels inzake planschade ook hier principieel gelden.

- 6° Het ontwerp van decreet voorziet niet in een volwaardige overgangsperiode en bepaalt dat de aanduiding van een perceel als 'watergevoelig open ruimtegebied' reeds uitwerking heeft de dag van de publicatie in het Belgisch Staatsblad. Alle onderhandse en authentieke akten moeten hiernaar verwijzen. Tevens geldt van rechtswege een verval van onbebouwde kavels in goedgekeurde verkavelingen en van verleende principiële akkoorden. Eén en ander is ook strafrechtelijk gesanctioneerd. De raad vraagt om verdere verduidelijking waarom wordt afgeweken van de normale regels inzake inwerkingtreding van een RUP (14 dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad). Het is niet ondenkbaar dat burgers via onderhandse akte hun onbebouwd perceel verkopen op de dag of zelfs een paar dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad zonder dat zij hiervan kennis hebben of iemand hen hiertoe in kennis heeft gesteld. Het is niet redelijk om de rechtsgevolgen van de aanduiding onmiddellijk in werking te laten treden vanaf publicatie in het Belgisch Staatsblad.

- 7° Het ontwerp van decreet (artikel 67, 68 en 69) wijzigt de bijzondere informatieplicht in de VCRO. De aanduiding als watergevoelig open ruimtegebied wordt toegevoegd aan de informatieplicht voor de instrumenterende ambtenaar, de informatieplicht met betrekking tot overeenkomsten en de informatieplicht voor publiciteit (respectievelijk gewijzigd artikel 5.2.1, §2, artikel 5.2.5 en artikel 5.2.6).

De raad merkt op dat de bijzondere informatieplicht reeds voorziet dat de stedenbouwkundige bestemming van het onroerend goed moet worden vermeld (artikel 5.2.1, §1, 2°). Het is onduidelijk waarom het ontwerp van decreet een bijkomende informatieplicht voorziet voor de aanduiding als watergevoelig open ruimtegebied. Deze aanduiding houdt immers een herbestemming in waarvoor het ontwerp van decreet nu

reeds een informatieplicht voorziet. Dergelijke dubbele vermelding is niet wenselijk gelet op de zeer formalistische interpretatie van rechtbanken inzake de bijzondere informatieplicht.

SARO vraagt dan ook dat deze aanvullende informatieplicht wordt geschrapt. Artikel 66 bepaalt verder dat het plannenregister de aanduiding als watergevoelig open ruimtegebied zal bevatten. Die aanduiding zal worden overgenomen in het stedenbouwkundig uittreksel.

II.4 LANDSCHAPPELIJK WAARDEVOL AGRARISCH GEBIED

29. De landschappelijk waardevolle agrarische gebieden zijn *'gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen'*.¹⁶

Artikel 74 van het ontwerp van decreet voegt een nieuw artikel 5.7.1 toe aan de VCRO onder een nieuw hoofdstuk 'Gewestplanvoorschriften'. Dit artikel verduidelijkt hoe het stedenbouwkundig voorschrift 'landschappelijk waardevol agrarisch gebied' moet worden toegepast.

De Memorie van Toelichting (pag. 77) stelt vast: *'Aldus is bebouwing in landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet uitgesloten. Zowel de RVS als de RvVb hanteren evenwel een zeer strikte interpretatie van deze bepaling. Hierdoor is het op vandaag de facto onmogelijk geworden om nog stedenbouwkundige vergunningen af te leveren voor het uitvoeren van bouwwerken in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.'*

Het nieuw artikel 5.7.1 voorziet nu als algemeen principe dat: *'in deze gebieden alle handelingen 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.'* Op basis van een afweging zal moeten worden aangetoond dat het aangevraagde landschappelijk inpasbaar is in het gebied. Hierbij wordt uitgegaan van de actueel in het gebied aanwezige landschapskenmerken. Voor erfgoedlandschappen zal in de afweging moeten worden aangetoond dat het aangevraagde de aanwezige landschapskenmerken niet in het gevaar brengen.

30. De raad neemt akte van de geschetste problematiek waarbij gesteld wordt dat op *'vandaag de facto onmogelijk geworden is om nog stedenbouwkundige vergunningen af te leveren voor het uitvoeren van bouwwerken in landschappelijk waardevol agrarisch gebied'*. Deze stelling dat vandaag 'een quasi bouwverbod' geldt in landschappelijk waardevol agrarisch gebied wordt in de Memorie van Toelichting zeer summier onderbouwd.¹⁷

De raad benadrukt dat de aard en de omvang van de problematiek onvoldoende onderzocht werd en in kaart gebracht. Nergens wordt enige melding gemaakt van de verhouding van het aantal geweigerde stedenbouwkundige vergunningen in tweede aanleg ten opzichte van het totaal aantal goedgekeurde stedenbouwkundige vergunningen in eerste aanleg. Onderzoek door de Provincie West-Vlaanderen stelt evenwel vast: *'Ten opzichte van de vele honderden vergunningen voor uitbreidingen van veehouderijen, is het aantal beroepen en daaropvolgende betwistingen bij de RvS en/of de RvVb beperkt.'*¹⁸

Dit onderzoek toont bovendien aan dat de problematiek niet alleen betrekking heeft op (beperkte) uitbreidingen van de bedrijfsgebouwen, maar tevens op uitbreidingen met een agro-industrieel karakter. Schaalvergroting verandert de aard van de activiteiten en de inrichtingen van

¹⁶ Het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen: artikel 25.

¹⁷ De memorie van toelichting verwijst naar zeven arresten en één artikel in een juridisch tijdschrift.

¹⁸ Dewulf K., *Schaalvergroting in het agrarisch landschappelijk waardevol gebied: theorie en praktijk*, (TOO, 2013, nr. 2), pag. 191-198.

de landbouwbedrijven. Heel wat veranderingen in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied worden vlot vergund. Dit onderzoek komt tot de conclusie: *‘Op die manier krijgen we stilaan een buitengebied met twee snelheden. Enerzijds delen waar de schaalvergroting zich onverdroten voortzet en anderzijds delen waar toevallig kritische omwonenden of kritische overheden via de RvS en/of de RvVB het ALW als het ware bouwvrij maken’*.¹⁹

Bovendien wijst de raad er op dat met de omgevingsvergunning de milieutechnische aspecten en de landschappelijke en ruimtelijke inpassing op een meer geïntegreerde wijze zullen worden benaderd, wat aanleiding zal geven tot beter gemotiveerde en geïntegreerde vergunningsbeslissingen.

31. De raad heeft tevens bedenkingen bij het generieke karakter van de voorgestelde maatregel en wijst ook op de precedentswaarde. De interpretatie van het gewestplanvoorschrift wordt ingeschreven in de VCRO en betreft een generieke maatregel. Deze werkwijze schept een precedent ten aanzien van de overige gewestplanbestemmingen. De raad acht het niet wenselijk de interpretatie van gewestplannen generiek in te schrijven in de VCRO.

De raad verwijst in dit verband naar de beoogde differentie van de agrarische structuur, de natuurlijke structuur en de landschappelijke structuur zoals vastgelegd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Met het oog op de afbakening van de gebieden voor de agrarische en natuurlijke structuur voorziet de Vlaamse Regering gebiedsgerichte planningsprocessen waar de gewestplanbestemming kwalitatief herzien wordt in functie van de beoogde differentiatie van de agrarische structuur, de natuurlijke structuur en de landschappelijke structuur.

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 stelt: *‘Met het oog op een duurzame en kwalitatieve inrichting en beheer van de open ruimte evalueren en optimaliseren we het AGNAS-proces.’* De voorliggende wijziging betreft een voorafname op die processen. In afwachting van een AGNAS-initiatief blijft een beoordeling van de landschaps- en erfgoedelementen van het gebied steeds noodzakelijk.

32. De raad wijst tevens op de impact van de maatregel. Met deze maatregel wordt ingegrepen op het beschermingsniveau van alle landschappelijk waardevolle agrarische gebieden (335.600 ha).

De uiteindelijke impact van de voorgestelde maatregel is nog moeilijk in te schatten en wordt ook niet geduid in de Memorie van Toelichting. Het is onduidelijk of met voorliggende wijziging van de VCRO een volledige opheffing van het zogenaamde ‘quasi bouwverbod’ in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden wordt nagestreefd.

De raad wijst evenwel alvast op volgende twee aspecten van voorliggende wijziging die een afzwakking zullen inhouden van het beschermingsniveau in landschappelijk waardevol agrarisch gebied:

- 1° Volgens het nieuw artikel 5.4.1 moet op basis van een afweging worden aangetoond dat het aangevraagde landschappelijk inpasbaar is in het gebied. Het artikel verduidelijkt vervolgens deze afweging: *‘Deze afweging kan een beschrijving van maatregelen bevatten ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding en kan eveneens rekening houden met de mate waarin het landschap gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van clusters van bedrijfscomplexen of verspreide bebouwing of de aanwezigheid van lijninfrastructuur.’* De memorie licht verder toe dat de bestaande bedrijfsgebouwen van de vergunningaanvrager onder ‘verspreide bebouwing’ vallen. De nadruk die gelegd wordt op de landschappelijke inpasbaarheid betekent een afzwakking ten opzichte van de huidige interpretatie van dit gewestplanvoorschrift. In landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelden beperkingen met het doel het landschap te beschermen

¹⁹ idem

of met het oog op de landschapsontwikkeling.²⁰

- 2° Bovendien stelt het nieuwe artikel 5.4.1 dat bij de beoordeling van vergunningsaanvragen rekening moet worden gehouden met de *actueel* in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsofbouw. Ook dit houdt een belangrijke versoepeling in aangezien vandaag wordt uitgegaan van de algemene 'schoonheidswaarde' van de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden die niet noodzakelijk voor elke gebied concreet moet worden geduid door een opsomming van de aanwezige landschapselementen.

De raad kan de generieke versoepeling dus niet ondersteunen. De raad acht het van belang de problematiek grondiger te onderzoeken en in een ruimer perspectief te plaatsen. Denk aan een gebiedsgerichte benadering, maar ook het onderscheid tussen uitbreiding en nieuwe inplantingen is relevant.

Standpunt Boerenbond, Unizo en Voka bij deel II.4 'landschappelijk waardevol agrarisch gebied':

'Boerenbond, Unizo en Voka staan achter een oplossing voor de rechtsonzekerheid die vandaag gepaard gaat met de vergunningverlening in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het is inderdaad juist dat vergunningverlenende overheden, rekening houdend met de schoonheidswaarde van het landschap, nog landbouwbedrijven vergunnen in LWAG. Vaak worden dan voorwaarden opgelegd m.b.t. volume, aansluiting bij bestaande landbouwbedrijfsgebouwen, landschappelijke inpasbaarheid en integratie. Nadat de vergunning verleend is, hangt alles af van het feit of er al dan niet een buur, actiecomité of natuurvereniging in beroep gaat. Van zodra dit het geval is, wordt de vergunning met een aan de zekerheid grenzende waarschijnlijkheid, vernietigd.²¹ Het eindresultaat is een ongelijke behandeling en rechtsonzekerheid.

In landschappelijk waardevol agrarisch gebied moet de vergunningverlener immers motiveren dat de 'schoonheidswaarde van het agrarisch gebied niet in gevaar worden gebracht'. Zowel nieuwe inplantingen, uitbreidingen van bestaande bedrijven en kleinere werken worden, hoe ook gemotiveerd, in de rechtspraak beschouwd als 'een gevaar voor de schoonheidswaarde van het landschap' waardoor het LWAG, vanaf het ogenblik dat derden een rechtsprocedure aanspannen, de facto gelijkgesteld wordt met bouwvrij agrarisch gebied. Uit dezelfde analyse van de rechtspraak blijkt ook dat de afgelopen jaren het aantal dossiers toeneemt²². De betrokken partijen weten ondertussen immers dat, van zodra men zich beroept op de schoonheidswaarde van het LWAG, hen dit 100% kans op slagen geeft in een juridische procedure, ook al spelen er vaak heel andere belangen mee dan een bezorgdheid voor het landschap.

De vraag rijst waarom niet voldaan kan worden aan de eisen van de motiveringsplicht zoals gesteld door de rechtspraak. Twee aspecten zijn in dat verband van groot belang:

- Bij de afbakening van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied werd in geen enkel besluit geduid wanneer een gebied als landschappelijk waardevol wordt beschouwd en waarom. Dit bemoeilijkt sterk de motiveringsplicht omdat het onduidelijk is aan welke waardevolle landschapselementen of schoonheidswaarde de aangevraagde werken getoetst moeten worden. Wanneer een vergelijking wordt gemaakt met de vastgestelde landschapsatlas²³ dan blijkt 140.000 ha LWAG niet opgenomen als ankerplaats in deze inventaris. Ook hier kunnen dus voor een groot deel van het LWAG geen toetsingscriteria worden teruggevonden. De initiatiefnemer kan in zijn onderbouwing dus niet anders dan te vertrekken van een actuele analyse van het landschap om van daaruit en daarmee rekening houdend aan zijn project een invulling te geven die landschappelijk inpasbaar en verantwoordbaar is. Dit laatste wordt in de rechtspraak niet aanvaard terwijl het de initiatiefnemer niet verweten kan worden dat er geen visie beschikbaar die destijds aanleiding heeft gegeven tot afbakening van het LWAG.*
- Om de inpasbaarheid van de landbouwbedrijfsgebouwen in het landschap maximaal te bevorderen doen vandaag reeds heel wat landbouwers een beroep op landschapsspecialisten en gespecialiseerde adviesbureaus. Wanneer in het ontwerp de integratie en inpasbaarheid in het*

²⁰ O.a. Arrest RvS nr. 193.746

²¹ X, "Kan de boer nog voortploegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied?", TOO 2014, (595) 599.

²² X, "Kan de boer nog voortploegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied?", TOO 2014, 595 - 599.

²³ Landschapsatlas als onderdeel van de Inventaris van het Landschappelijk Erfgoed zoals raadpleegbaar op <https://inventaris.onroerenderfgoed.be>.

landschap wordt bevorderd door een aangepaste architectuur (volume, (gedeeltelijk) ingraven van het gebouw etc.), aangepast materiaalgebruik of landschapsintegratieplannen (vaak streekeigen bedrijfs-aanplantingen) dan zijn deze (vaak zeer kostelijke) maatregelen volgens de rechtspraak een bevestiging van het feit dat de werken of het project op zich de schoonheidswaarde van het landschap in gevaar brengt. Een dossier waarop dus op geen enkele manier rekening wordt gehouden met de integratie in het landschap heeft vandaag, vanuit deze redenering, meer kans op slagen dan projecten van landbouwers die hier proactief op inspelen.

Boerenbond, Unizo en Voka ondersteunen dan ook voorliggende decreetswijziging die vooral een oplossing zoekt voor de aangehaalde probleempunten die betrekking hebben op de motiveringsplicht. Het voorstel behoudt een belangrijke motiveringsplicht op vlak van landschappelijke inpasbaarheid van de aangevraagde werken.'

Standpunt SARO-voorzitter en Landelijk Vlaanderen bij deel II.4 'landschappelijk waardevol agrarisch gebied':

'De SARO-voorzitter en Landelijk Vlaanderen onthouden zich bij dit deel van het advies.'

II.5 GEWIJZIGDE TOEZICHTSREGELING OP LOKALE RUP'S EN VERORDENINGEN

33. Artikel 29 voert enkele wijzigingen door aan artikel 2.2.16, §2, van de VCRO waarin de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid van de Vlaamse Regering wordt geregeld.

De Memorie van Toelichting (pag. 48) verduidelijkt dat de figuur van de schorsing een zeer nuttig systeem is indien het door de Vlaamse Regering vastgestelde gebrek, waarmee het RUP behept is of zou zijn, remedieerbaar is. Een dergelijke administratieve lus heeft echter geen zin wanneer de Vlaamse Regering een niet-remedieerbaar gebrek vaststelt. De nieuwe regeling voorziet daarom dat de Vlaamse Regering provinciale RUP's en verordeningen kan schorsen of vernietigen.

Het ontwerp van decreet (artikel 35) voert een analoge regeling in voor gemeentelijke RUP's. SARO onderschrijft dat de figuur van de vernietiging een uitzondering is. SARO vraagt om verder te motiveren waarom deze bevoegdheid bij de Vlaamse overheid wordt gelegd; tot 2014 behoorde de vernietigingsbevoegdheid van de gemeentelijke RUP's tot de provincie en tot op heden wat de gemeentelijke verordeningen betreft.

II.6 INSpraakMOGELIJKHEID BIJ VERORDENINGEN

34. Het ontwerp van decreet (artikelen 37 en 38) voorziet een inspraakmogelijkheid bij de opmaak van een stedenbouwkundige verordening. De Memorie van Toelichting (pag. 15) verduidelijkt: *'De procedure van vaststelling van stedenbouwkundige verordeningen verschilt op een aantal punten van deze van de opmaak van een RUP. Immers, bij het vaststellen van een stedenbouwkundige verordening is het niet verplicht een openbaar onderzoek te organiseren. (...) De nood aan een fase van openbaar onderzoek in de totstandkoming van een stedenbouwkundige verordening moet worden erkend.'*

SARO vindt het een goede zaak dat er inspraak wordt georganiseerd op niveau van de stedenbouwkundige verordening. De raad merkt evenwel op dat deze bepalingen overbodig zijn aangezien deze wijzigingen in de VCRO reeds werden doorgevoerd met artikelen 30 en 31 van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid. Zinvol zou echter wel zijn dat er tijdens de procedure een advies kan worden uitgebracht door de deputatie.

II.7 OPHEFFING VAN RESERVATIESTROKEN

35. Artikel 4.3.8, §2, van de VCRO voorziet in een principiële bouwverbod voor percelen gelegen binnen een reservatiestrook. De Memorie van Toelichting (pag. 79) stelt dat voor een groot deel van deze reservatiestroken de kans reëel is dat de voorziene werken van openbaar nut nooit

zullen worden gerealiseerd.²⁴ Voor de eigenaars van de percelen gelegen binnen deze reservatiestroken, geldt grote onzekerheid. Slechts na gunstig advies van de bevoegde instanties en mits afstand van de gerealiseerde meerwaarde kunnen een aantal werken worden uitgevoerd. Bovendien blijft onteigening steeds tot de mogelijkheden behoren, waardoor deze percelen nagenoeg onverkoopbaar zijn.

Aan de VCRO wordt daarom een nieuw artikel 7.4.2/3 toegevoegd waarin wordt vastgelegd dat de Vlaamse Regering uiterlijk op 31 december 2018 bepaalt welke reservatiestroken, die in overdruk zijn afgebakend in gewestplannen of algemene plannen van aanleg, worden opgeheven. Door de opheffing krijgen deze percelen opnieuw de bestemming volgens de grondkleur van het plan van aanleg.

De Memorie van Toelichting (pag. 79-80) verduidelijkt dat de beslissing van de Vlaamse Regering tot opheffing van een reservatiestrook niet m.e.r.-plichtig is en niet moet worden voorafgegaan door een openbaar onderzoek. De raad verwijst naar de procedure die vandaag reeds bestaat inzake de opheffing van een reservatiestrook via een RUP en waarbij wel voorzien is in een openbaar onderzoek, adviesrondes en een MER-rapportage/screening.

Het is onduidelijk op basis van welke criteria een beslissing tot opheffing van een reservatiestrook zal worden genomen. Het ontwerp van decreet formuleert hieromtrent geen criteria. De opheffing kan evenwel leiden tot niet gewenste ontwikkelingen in deze gebieden die tot nu toe principieel bouwvrij waren. De opheffing van de reservatiestroken dient aldus met omzichtigheid te gebeuren. Deze zones zijn nu vaak onbebouwd en landschappelijk waardevol als open ruimte corridors, vaak dicht gelegen bij steden. De onderliggende gewestplannen (in geval van harde bestemmingen) zijn vaak gedateerd en verouderd; ze beantwoorden vaak niet meer aan de goede ruimtelijke ordening (vb. de ontwikkeling van groenblauwe netwerken o.a. in de omgeving van steden). Een voorafgaande ruimtelijke afweging en/of planologisch initiatief is aldus noodzakelijk.

De raad merkt op dat er geen mogelijkheid wordt ingeschreven om via de nieuwe regeling reservatiestroken, vastgelegd in RUP, op te heffen. De Memorie van Toelichting (pag. 79) argumenteert dat deze reservatiestroken beperkt zijn in aantal en van recentere datum zijn.

36. Artikel 4.3.8, §2, van de VCRO bepaalt dat bij een onteigening - na het verstrijken van vijf jaar - bij het berekenen van de onteigeningsvergoeding geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering die uit de vergunde werken voortvloeit.

Het ontwerp van decreet voegt een nieuw artikel 7.4.2/3, §2, in de VCRO in en differentieert het systeem van afstand van meerwaarde bij werken uitgevoerd in een reservatiestrook (artikel 4.3.8 VCRO). In het huidige systeem wordt in geval van een onteigening na het verstrijken van de termijn van vijf jaar waarbinnen de reservatiestrook niet werd aangewend, geen rekening gehouden met de waardevermeerdering die voortvloeit uit vergunde werken aan de constructies gelegen in de reservatiestrook. Om meer rekening te kunnen houden met de belangen van de private eigenaars, krijgt de Vlaamse Regering de machtiging om te bepalen of en in welke mate bij het bepalen van de onteigeningsvergoeding rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering die uit vergunde, gemelde of vrijgestelde handelingen voortvloeit. Daarnaast wordt opgenomen dat rekening wordt gehouden met de eventuele waardevermeerdering die voortvloeit uit handelingen die gericht zijn op het in goede staat van onderhoud houden van bestaande, hoofdzakelijk vergunde constructies.

De raad merkt op dat de bepaling *'of en in welke mate rekening zal worden gehouden met een waardevermeerdering'* zeer vaag is. Het is onduidelijk welke criteria gehanteerd zullen worden en hoe deze zullen worden gewogen. De raad stelt vast dat in de Memorie van Toelichting (pag. 63) sprake is van: *'... onder meer de omvang van de vergunde werken en de afschrijffperiode van de investering, de afstand van de werken ten opzichte van de as van de (geplande) (water)weg, en de*

²⁴ De meeste reservatiestroken werden op het einde van de jaren '70 ingetekend op de gewestplannen. Intussen, 40 jaar later, moet worden vastgesteld dat een aantal van deze reservatiestroken nog steeds niet gerealiseerd zijn.

voorzichten in verband met de realisatietermijn van de geplande werken van openbaar nut.’ Het is onduidelijk in hoeverre deze opsomming exhaustief is. De raad vraagt de beoogde werkwijze te verduidelijken.

II.8 VERRUIMING AFWIJKINGSMOGELIJKHEDEN VOOR ONROEREND ERFGOED

37. De VCRO (artikel 4.4.6) voorziet in een afwijkingsbepaling voor bestaande hoofdzakelijk vergunde constructies die beschermd zijn als monument of die deel uitmaken van een beschermd stads- of dorpsgezicht of landschap. Mits een gunstig advies vanuit het beleidsveld onroerend erfgoed kan er worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften. Hetzelfde geldt voor handelingen in de omgeving van een niet ontsloten monument die noodzakelijk zijn voor de rechtstreekse ontsluiting van het monument.

Het ontwerp van decreet (artikel 53) voorziet in een verruiming van de afwijkingsmogelijkheden zoals vastgelegd in artikel 4.4.6 van de VCRO. De Memorie van Toelichting (pag. 16) verduidelijkt dat dit artikel in de praktijk in ruime zin wordt geïnterpreteerd, maar dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen sommige van deze toepassingen als onwettig beoordeelt: *‘Bedoeling is om, in het belang van het voortbestaan van het erfgoed, op een vlotte manier, zonder RUP, bepaalde ingrepen te kunnen doen die nieuwe functies in het erfgoed ondersteunen’.*

38. De raad heeft diverse bedenkingen bij artikel 53 van het ontwerp van decreet:

- 1° Allereerst wijst de raad op het ruime karakter van de afwijkingsmogelijkheden. De afwijkingsbepalingen worden bijvoorbeeld verruimd naar alle vormen van onroerend erfgoed (o.a. landschappen) waardoor de ruimtelijke impact veel groter wordt. De afwijkingsmogelijkheden voor handelingen in de omgeving worden bovendien uitgebreid naar ontsluitingen, parkings, verhardingen, reliëfwijzigingen, ondergrondse constructies, technische constructies of onthaalinfrastructuur met een maximale vloeroppervlakte van 100 m² die het functioneren van de aanwezige of te vergunnen activiteiten binnen de beschermde goederen bevorderen of zorgen voor de valorisatie ervan.
- 2° De combinatie van de voorgestelde verruiming is dus geenszins ‘beperkt’. Er worden immers tal van (zonevrije) ontwikkelingen mogelijk gemaakt, zowel aan beschermd onroerend erfgoed als in de omgeving ervan. Bovendien is niet langer een positief advies van onroerend erfgoed vereist. Het is voor de raad onduidelijk hoe dit in het belang kan zijn van het voortbestaan van het erfgoed. Het is voor de raad tevens onduidelijk hoe deze decreetswijziging strookt met de doelstellingen inzake behoud van de open ruimte en het tegengaan van verdere versnippering en zonevrije ontwikkelingen
- 3° Bovendien heeft de raad vragen bij de onderbouwing van deze wijziging. De beide arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen - waarnaar de Memorie van Toelichting - verwijst, concludeerden dat de toepassing van het artikel 4.4.6 van de VCRO onwettig was omdat de betrokken constructies geen bestaande hoofdzakelijk vergunde constructies betroffen, maar nieuwe constructies. Het is voor de raad aldus onduidelijk op welke manier deze arresten als aanleiding of motivatie gelden voor de voorgestelde verruiming van de afwijkingsmogelijkheden voor onroerend erfgoed.

II.9 HISTORISCH GEGROEIDE TUINCENTRA

39. Het voorontwerp van decreet (artikelen 61 en 63) voert een regeling in voor historisch gegroeide tuincentra binnen agrarisch gebied die naar aanleiding van schaalvergroting en branchevervaging voor wat betreft (een deel van) hun functie zonevrij zijn geworden. Aangezien deze tuincentra niet hoofdzakelijk vergund zijn, kunnen zij tot op heden geen toepassing maken van de basisrechten voor zonevrije constructies en hebben zij niet de mogelijkheid een planologisch

attest aan te vragen.

De Memorie van Toelichting (pag. 69-70) stelt: *‘Aangezien de situatie historisch gegroeid is, een aantal tuincentra niet herlocaliseerbaar is door hun specifiek ruimtegebruik en zij mogelijks toch ruimtelijk inpasbaar zijn op de huidige locatie, wordt het wenselijk geacht om hen minstens toegang te verlenen tot het instrument van het planologisch attest. Dit is mogelijk door niet langer te vereisen dat het bedrijf ook wat betreft de functie vergund moet zijn.’*

40. De raad heeft enkel bedenkingen bij deze regeling voor historisch gegroeide tuincentra:
- 1° Allereerst wijst de raad op de belangrijke precedentwaarde van deze wijziging. Het voorstel betekent een fundamentele versoepeling van de toegang tot het instrument ‘planologisch attest’.
 - 2° De raad meent bovendien dat de problematiek onvoldoende in kaart is gebracht. Voor de raad is het onduidelijk in welke mate bedrijven - die nog een sterke link hebben met landbouw en moeilijk verplaatsbaar zijn omdat ze nog een grondgebonden opkweekactiviteit hebben - vandaag door de landbouwadministratie niet als zone-eigen worden beschouwd en dus geen probleem hebben in de huidige situatie (ze zijn uiteraard wel beperkt in hun ontwikkelingsmogelijkheden).

II.10 GEBIED VOOR MILIEUBELASTENDE INDUSTRIËN OF VOOR VERVUILENDE INDUSTRIËN

41. De VCRO (artikel 4.4.8/1) voorziet in de mogelijkheid om ambachtelijke bedrijven of KMO's toe te laten in gebieden die op de gewestplannen zijn aangewezen als gebied voor milieubelastende industrieën of voor vervuilende industrieën en die niet groter zijn dan 3 hectare.

Met het ontwerp van decreet (artikel 55) wordt deze mogelijkheid nu ook voorzien in op de gewestplannen aangeduide regionale bedrijventerreinen, regionale bedrijventerreinen met openbaar karakter of regionale bedrijventerreinen ingericht door de overheid.

De raad ondersteunt deze wijziging en vraagt dat er garanties worden ingebouwd voor een gedifferentieerd aanbodbeleid. Voor alle duidelijkheid verwijst de raad tevens naar artikel 7.4.2. van de VCRO dat bepaalt dat de woorden ‘met openbaar karakter’ en de vermelding dat het gebied ‘alleen door de overheid kan worden gerealiseerd’ voor onbestaande wordt gehouden in de betrokken voorschriften.

II.11 AANPASSING VAN DE AANKOOPPLICHT

42. Artikel 39 van het ontwerp van decreet voert wijzigingen door aan de aankoopplicht, zoals decretaal vastgelegd in artikel 2.4.10 van de VCRO. De aankoopplicht wordt beperkt tot eigenaars die kunnen aantonen dat de leefbaarheid van de bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt ingevolge de vaststelling van een RUP. Een ernstige waardevermindering van het onroerend goed kan niet langer meer worden ingeroepen door de eigenaar voor de aankoopplicht door het Vlaams Gewest.²⁵

De Memorie van Toelichting (pag. 53) verduidelijkt: *‘Het eerste onderdeel van de aankoopplicht wordt opgeheven om misbruik en ongewilde budgettaire gevolgen te vermijden. Eigenaars wiens eigendom een ernstige waardevermindering ondergaat, kunnen aanspraak maken op een planschade- of kapitaalschadevergoeding. ... De bestaande vergoedingsregelingen zoals planschade, kapitaalschade en gebruikersschade, volstaan om tegemoet te komen aan de*

²⁵ Voorgestelde wijziging aan artikel 2.4.10. §1: *‘De eigenaar van een onroerend goed kan van het Vlaamse Gewest de verwerving daarvan eisen indien hij aantoont dat, ten gevolge van de vaststelling van één of meer al dan niet opeenvolgende ruimtelijke uitvoeringsplannen, de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt.’*

verzuchtingen van eigenaars en gebruikers van gronden die geconfronteerd worden met een waardevermindering ten gevolge van de inwerkingtreding van een RUP'.

43. De raad kan deze motivering niet ondersteunen en benadrukt dat het systeem van planschade- en kapitaalschadevergoeding voor eigenaars niet in de plaats kan treden van de aankoopplicht. Zo kan planschade enkel gevorderd worden in geval van bestemmingswijziging en is de regeling gelimiteerd tot een bouwverbod. Door de beperking in tijd (vijf jaar) is deze regeling bovendien niet effectief gezien de eventuele aanspraak (vb. bij verkoop) meestal veel later komt dan de verjaring. Artikel 2.6.1, §1, van de VCRO bepaalt bovendien dat voorschriften erfdienstbaarheden en eigendomsbeperkingen kunnen opleggen. Het bouwverbod wordt deels vergoed door de planschaderegeling maar voor de andere beperkingen (vb. een aanzienlijke beperking van de bebouwingsmogelijkheden) is niets voorzien niettegenstaande dit kan leiden tot ernstige waardevermindering.

Bovendien wordt met voorliggende wijziging een onderscheid gecreëerd tussen 'verliezen voor bedrijfsvoering' en 'andere verliezen' en is dus discriminatoir. Het is niet verantwoord om op basis van budgettaire redenen de aankoopplicht enkel te beperken tot 'bedrijfsvoering'. Een objectieve verantwoording voor het ingevoerde onderscheid ontbreekt.

SARO benadrukte meermaals het belang van een robuust vergoedingssysteem. Met de conceptnota 'harmonisering compenserende vergoedingen' formuleert de Vlaamse Regering de intentie om het huidig systeem te evalueren en een nieuw coherent systeem in te voeren.²⁶ Deze conceptnota verwijst tevens naar diverse studieopdrachten (o.a. Ruimte Vlaanderen) die worden uitgevoerd. De raad vraagt aldus om een eventuele aanpassing van de koopplicht te koppelen aan de resultaten van verder onderzoek en te kaderen binnen de invoering van een coherent systeem van compenserende vergoedingen.

II.12 TECHNISCHE AANPASSINGEN

44. Het ontwerp van decreet (artikel 25) zorgt voor een afstemming van de schorsingstermijn van de vaststelling van een gewestelijk RUP op de behandelingstermijn van de adviesvraag aan de afdeling Wetgeving van de RVS.

De raad ondersteunt deze wijziging en vraagt om verder te verduidelijken wat moet worden ondernomen indien de bevoegde diensten voor milieueffectrapportage voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het RUP in gebreke blijven om een beoordeling te geven omtrent de kwaliteit van het milieueffectrapport. Aangezien de definitieve vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan binnen een vervaltermijn moet plaatsvinden, is dit uitermate problematisch; de sanctie voor het niet tijdig vaststellen van het RUP bestaat immers in het verval van het ontwerp van RUP.

45. Het ontwerp van decreet (artikel 40) voert een aanpassing door van de vrijstelling van de planbatenheffing voor de percelen die worden onteigend of overgedragen in der minne ten algemenen nutte.

De Memorie van Toelichting (pag. 123) verduidelijkt: *'De decreetgever heeft steeds de intentie gehad om slechts gedeeltelijke terugbetaling te verlenen op dat deel van het perceel dat wordt onteigend of overgedragen. Dit wordt nu verduidelijkt in artikel 2.6.6 van de VCRO. Deze interpretatie werd reeds aan de lokale besturen en burgers gecommuniceerd naar aanleiding van een provinciaal RUP inzake weekendverblijven. Het is daarom aangewezen deze bepaling te laten terugwerken tot op 1 oktober 2015.'*

Het lijkt SARO bevreemdend om de datum van de retro-actieve inwerkingtreding van een generieke regel te baseren op een communicatie in het kader van een specifiek lokaal RUP. Het

²⁶ VR 2013 2012 DOC 1580-1

verdient aanbeveling dit verder te onderbouwen en hieromtrent af te stemmen met de afdeling wetgeving van de Raad van State.

46. Het ontwerp van decreet (artikel 41) voorziet in de periodieke actualisatie van de decretaal bepaalde meerwaarde in het kader van de planbatenheffing.

De raad ondersteunt deze actualisatie van de planbatenheffing. Ook na deze actualisatie blijft de kloof tussen planbaten (in schijven, tot maximaal 30%) en planschade (80%) evenwel nog zeer groot. De nood aan een harmonisering van de compenserende vergoedingen blijft groot. Met de conceptnota 'harmonisering compenserende vergoedingen' formuleerde de Vlaamse Regering de intentie om het huidig systeem te evalueren en een nieuw coherent systeem in te voeren. In zijn advies van 27 januari 2016 drong de raad er op aan om het instrument 'planbaten' mee te nemen in deze harmoniseringsoefening.

47. Het ontwerp van decreet (artikelen 43 en 46) wijzigt de definitie van 'zorgwonen' en maakt de creatie mogelijk van een zorgwoning in zonevrije woningen.

De raad vraagt om te onderzoeken of er naast het 'zorgwonen' ook regelgeving kan worden uitgewerkt voor gemeenschappelijk wonen. Dergelijke projecten leiden immers ook tot een hoger ruimtelijk rendement en passen dus binnen de voorgestelde wijziging. Diverse administratieve obstakels en ook het ontbreken van een wettelijke definitie van 'gemeenschappelijk wonen' leidt tot problemen op vlak van o.a. vergunningverlening, eigendomsverdeling en fiscaliteit.

De Vlaamse Regering keurde op 15 juli 2016 een voorontwerp van decreet goed over een proefomgeving voor experimentele woonvormen.²⁷ Hierin is een decretale definitie opgenomen van gemeenschappelijke woonvormen.²⁸ Dit decreet is echter enkel van toepassing op sociale woningbouw. De raad vraagt om deze definitie van 'gemeenschappelijk wonen' ook op te nemen in de VCRO (zoals ook een aangepaste definitie is opgenomen van zorgwonen). Dat zou de ontwikkeling van cohousingprojecten sterk vooruit kunnen helpen. Net zoals voor de versoepeling van verkavelingsvoorschriften, moeten cohousingprojecten ook gebiedsgericht afgewogen worden. Dat kan niet zomaar overal in het buitengebied.

III. WIJZIGINGEN DECREET OMGEVINGSVERGUNNING

III.1 INWERKINGTREDING OMGEVINGSVERGUNNING

48. Inwerkingtreding omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning treedt op 23 februari 2017 in werking. De Vlaamse Regering keurde het uitvoeringsbesluit voor de omgevingsvergunning goed op 27 november 2015, het uitvoeringsbesluit werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 23 februari 2016 en bepaalt dat de omgevingsvergunning binnen een jaar van kracht wordt.

De raad stelt evenwel vast dat in de Memorie van Toelichting (pag. 124) vermeldt staat: '*We verwachten dat de omgevingsvergunning in werking treedt in de lente van 2017 (1 jaar na de publicatie van het uitvoeringsbesluit in het Belgisch Staatsblad).*'

Bovendien merkt de raad op dat het ontwerp van decreet enkele fundamentele wijzigingen doorvoert aan de procedure van de omgevingsvergunning. In principe zal de regering een in derde lezing aangenomen ontwerp van decreet ten vroegste eind 2016, begin 2017 kunnen indienen in het parlement voor analyse en bespreking, desgevallend via hoorzitting.

²⁷ VR 2016 1507 DOC 0808 - 2BIS. Voorontwerp van decreet houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving.

²⁸ Gemeenschappelijk wonen: een woonvorm in een gebouw of gebouwencomplex dat wonen als hoofdfunctie heeft en uit verschillende wooneenheden bestaat, waarbij minimaal twee huishoudens op vrijwillige basis minimaal één leefruimte delen en daarnaast elk over minimaal één private leefruimte beschikken en waarbij de bewoners samen instaan voor het beheer.

III.2 SANCTIONERING NIET NALEVING BESLISSINGSTERMIJNEN

49. Sanctionering niet naleving beslissingstermijnen. Het ontwerp van decreet (artikelen 89 t.e.m. 97) voert een reeks maatregelen in ter voorkoming en sanctionering van de niet-naleving van beslissingstermijnen.

Het nieuw artikel 32, § 4, van het decreet betreffende de omgevingsvergunning bepaalt dat de vastgestelde termijn een vervaltermijn is als het college van burgemeester en schepenen of de deputatie in eerste administratieve aanleg de bevoegde overheid is. Bij overschrijding van de vervaltermijn wordt de omgevingsvergunning geacht te zijn geweigerd. De vastgestelde termijn is een termijn van orde als de Vlaamse Regering of de gewestelijke omgevingsambtenaar de bevoegde overheid is. Lokale vergunningverlenende overheden worden gesanctioneerd met een geldboete bij overschrijden van de beslissingstermijn in eerste aanleg,

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.²⁹ 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.³⁰

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

²⁹ Zie ook Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn:

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

³⁰ 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