

Vereniging van de Vlaamse Provincies advies inzake het “Voorontwerp van Decreet houdende diverse bepalingen inzake Ruimtelijke Ordening, Milieu en Omgeving”

Naar aanleiding van de adviesvraag van de Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, mevrouw Joke Schauvliege gericht aan de Vereniging van de Vlaamse Provincies.

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Artikelsgewijze bespreking	4
Art. 15 Samenstelling procoro.....	4
Art.19 (pag. 34 MvT) – Vervanging ruimtelijke structuurplannen door ruimtelijke beleidsplannen..	4
Inhoud en procedure.....	4
Bevoegdheden.....	5
Het partnerschapsmodel.....	7
Art. 20 – 36 (pag. 45-52 MvT) – Beleidsplanning/schorsings vernietigingsbevoegheid RUP's)	7
Art. 48 (pag. 59 MvT) Verkavelingen ouder dan 15 jaar	8
Art. 61 (pag. 68 MvT) – Tuincentra	8
Art. 74 (pag. 77 MvT) – Landschappelijk waardevol agrarisch gebied.....	9
Art. 80 Opheffing.....	9
Art. 87 (pag. 23 + 86 MvT) – Provinciale omgevingsambtenaar	9
Art. 90 (pag. 87 MvT) – Sanctiesysteem.....	9
3. Bijkomende opmerkingen	9
3.1 Bouwberoepen	9

1. Inleiding

De Vlaamse Regering hechtte op de ministerraad van 15 juli haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet met diverse bepalingen rond ruimtelijke ordening, milieu en omgeving. Over dit voorontwerp van decreet werd het advies ingewonnen van de SARO, de MiNa-raad, de SERV, de VVSG en de Vereniging van de Vlaamse Provincies. Het werd ook voor onderhandelingen geagendeerd in het bevoegde sectorcomité.

Het voorliggend advies kwam tot stand door een doorgedreven samenwerking van de bevoegde provinciale ambtenaren en de sector gedeputeerden. Het advies werd in de voorbije weken ook voorgelegd aan het College van Gedeputeerden, de VVP Raad van Bestuur en het VVP Bureau. Aangezien de kerntaak van de provincies vanaf 2018 haast volledig bij de grondgebonden materies zal komen te liggen, konden wij deze adviesvraag niet aan ons laten voorbijgaan. In de volgende pagina's zullen wij onze opmerkingen artikelsgewijs bespreken. Op het einde van dit advies formuleren wij ook nog een globale opmerking aangaande het Beroepenbesluit.

2. Artikelsgewijze bespreking

Art. 15 Samenstelling procoro

- ✓ **VVP stelt voor dat de vertegenwoordigers die uit “de sector cultuur uit de diensten op provinciaal niveau” moeten gekozen worden, verdwijnen en vervangen worden door een algemene aanduiding.**

De redenering dat de sector cultuur niet meer vertegenwoordigd moet zijn in de Procoro omdat de provincies, op grond van de Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, niet langer meer bevoegd zijn voor culturele aangelegenheden is niet correct. Het blijft in essentie van belang dat de sector cultuur wel degelijk een stem heeft in de Procoro.

Art.19 (pag. 34 MvT) – Vervanging ruimtelijke structuurplannen door ruimtelijke beleidsplannen

Inhoud en procedure

- ✓ **De Inhoud en procedure van beleidsplanning zijn op dit moment onvoldoende duidelijk om echt goed te kunnen inschatten wat de impact ervan is en of dit instrument tot een meer uitvoeringsgerichte ruimtelijk beleid zal leiden.**

Een ruimtelijk beleidsplan is blijkbaar juridisch niet bindend? Welke relatie is er dan tussen een juridisch bindend instrument (bijvoorbeeld RUP of verordening) en een beleidsplan? Als een beleidsplan geen verordenende kracht heeft, kan er wel van afgeweken worden (§1 en §3 zijn strijdig). Naar inziens van de VVP moeten er decretaal voldoende handvaten aangereikt worden om voldoende garanties te hebben om het ruimtelijke beleid op de verschillende niveaus naar behoren op elkaar te kunnen afstemmen en hun beleid vergelijkbaar en afstembaar/coherent te maken.

Dit roept volgende vragen op:

- Elk ruimtelijk beleidsplan moet aangeven hoe het zich verhoudt tot ruimtelijke beleidsplannen van andere niveaus (art 19 codextrein).
- Wat wordt bedoeld met verhouding?
- Praktische haalbaarheid (moet een provinciaal beleidsplan dan alle gemeentelijke gaan screenen?)
- Op welke wijze zal dit doorwerken?
- Wat als een afstemming niet correct gebeurt is, heeft dit dan (juridische) gevolgen voor een op te starten ruimtelijk proces?

Dit is niet alleen belangrijk voor bestuurlijke afstemming, maar ook het ‘publiek’ vraagt duidelijk leesbaar ruimtelijk beleid en duidelijke ruimtelijk keuzes.

Volgende vragen steken hierbij de kop op:

- Wat moet de strategische visie inhouden en wat moet het beleidskader inhouden?
 - Hoe verhoudt dit zich tot de huidige beleidsplannen en instrumenten?
 - De procedure van een beleidskader lijkt op dit moment dezelfde als die van een strategische visie? Dit is niet logisch en lijkt in tegenstrijd met het flexibele karakter van de beleidsplanning.
- ✓ **VVP acht het wenselijk om toch decretaal te verankeren dat een beleidsplan geen beoordelingsgrond vormt voor vergunningsaanvragen.**

Bevoegdheden

- ✓ **Als provincies willen we ons absoluut blijven inzetten op de bovenlokale, regisserende, ondersteunende en coöperatieve rol. Hierin hebben wij ondertussen heel wat ervaring opgedaan en wij worden in deze rol heel sterk gewaardeerd door heel wat actoren. Het realiseren van provinciale geïntegreerde projecten en inzetten op realisaties door het mee ondersteunen en trekken van samenwerkingsverbanden zijn die gebieds- en/of themagericht zijn, dienen absoluut tot de provinciale bevoegdheid te behoren. In die zin vindt VVP het belangrijk dat de bevoegdheden waarbinnen de provinciale ruimtelijke planning zal werken absoluut ruimer moet zijn dan de taken van bijvoorbeeld de omgevingsvergunning (als binnen een provinciaal, gebiedsgericht project een uitdaging inzake wonen prioritair door de partners naar boven komt, moet dit kunnen gerealiseerd worden). Het bovenlokale karakter en de regisseursrol worden in dit ontwerp van decreet over het hoofd gezien.**

In artikel 19 van het voorontwerp van decreet worden de artikels 2.1.1 tot en met 2.1.19 van de VCRO vervangen. Hierbij wordt in artikel 2.1.1, § 2, tweede lid de bevoegdheid als volgt bepaald: *“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.”*

In de memorie van toelichting (p.37) wordt dit toegelicht in de zin dat deze bepaling geen differentiatie over de inhoud van een beleidsplan bevat op de verschillende niveaus. Wel wordt er gesteld dat het *“in de lijn der verwachting (ligt) dat de rol van de provincies in het verhaal van beleidsplanning enigszins anders is dan bij de structuurplanning.”* Dit wordt verantwoord door te verwijzen naar de structuurplanning waarbij de provincies een regionale doorvertaling diende te maken van de opties uit het RSV, terwijl de beleidsplanning zich richt naar een samenwerkingsmodel dat minder hiërarchisch zal toespitsen. Hieruit volgt, aldus de memorie van toelichting, dat *“de inhoudelijke invulling van de provinciale ruimtelijke beleidsplannen een stuk selectiever (zou) kunnen zijn dan de invulling van de provinciale ruimtelijke structuurplannen”*. De memorie van toelichting is hierbij zeer selectief. Het ligt uiteraard evenzeer *“in de lijn der verwachtingen”* dat de rol van het

Vlaams Gewest en die van de gemeenten zullen wijzigen. Het is op zijn minst zeer merkwaardig te noemen dat de memorie enkel stilstaat bij de rol van de provincies en niet bij de andere bestuursniveaus. Wat betekenen die rollen dan inhoudelijk planologisch?

Voor de bevoegdheden wordt in het voorontwerp van decreet verwezen naar het gemeentedecreet, het provinciedecreet, het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en andere regelgeving die relevant is voor het thema in kwestie. Los van de vaststelling dat er steeds "rekening moet gehouden worden" met andere wetgeving, wordt blijkbaar op algemene wijze de bevoegdheid van het Vlaams Gewest niet behandeld. Ten tweede is er minstens decretaal een tegenstelling in de juridische interpretatie van dit artikel. In die zin dat een specifieke wet steeds boven een algemene wet staat.

Dit betekent in concreto dat bijvoorbeeld het decreet betreffende omgevingsvergunning boven het gemeente-/provinciedecreet staat. De bevoegdheidsverdelende regels die hierin staan zijn enerzijds gegrond op basis van de rubrieken van VLAREM en anderzijds op basis van de gesloten lijsten. Deze regels hebben geen of bijzonder weinig relevantie voor de planologische bevoegdheid. Dezelfde redenering gaat op voor de andere relevante wetgeving. De memorie van toelichting stelt dit ook op p. 39 maar dit komt niet tot uiting in het desbetreffende artikel noch in de dubbelzinnige verantwoording op p. 39 van de memorie van toelichting.

- ✓ **VVP vraagt dat de provincies ook de mogelijkheid krijgen om (gemeentelijke) RUPS te vernietigen.**

De hierboven weergegeven redenering, in de memorie van toelichting, over de rol van de provincie is niet zonder enige betekenis gezien hierop de verantwoording steunt om de vernietigingsbevoegdheid van de gemeentelijke RUPS en verordeningen aan het Vlaams gewest toe te kennen. Alhoewel dit een uitzonderingsmechanisme moet zijn, wat onderschreven kan worden, is dit niet logisch. Tot 2014 behoorde de vernietigingsbevoegdheid tot de provincie voor wat de gemeentelijke RUPS betreft en tot op heden wat de verordeningen betreft. Dit is ook logisch gezien de provincies als intermediair niveau veel dichterbij de gemeenten staan. Het voorstel dat nu in het ontwerp geformuleerd staat werkt het centralisme in de hand. Het centralisme dat precies door het planningsdecreet in 1996 en het decreet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening in 1999 werd afgezworen.

Planning vraagt meer en meer maatwerk. Dit wordt in het ontwerp ook erkend, maar wordt door de vernietigingsbevoegdheid (enkel) toe te kennen aan het Vlaams Gewest miskend. Indien bijvoorbeeld een provincie in haar beleidsplan rond een bepaalde thema veel gedifferentieerder moet zijn in een bepaalde streek dan wat het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen op algemene wijze voorschrijft dan kan het voorvallen dat Vlaanderen bij een gemeentelijk RUP niet schorst en de provincie wel. Dan moet die provincie volgens eenzelfde redenering als dewelke in de memorie van toelichting wordt beschreven voor het Gewest ook kunnen vernietigen. Zoniet dan kan het gebeuren dat de deputatie voorbehoud heeft gemaakt rond een thema ten aanzien van gemeentelijk beleidsplan, maar uiteindelijk geen enkel middel heeft om dit voorbehoud hard te maken. Aldus zal de deputatie naar Vlaanderen moet kijken die dan zelf, en hier zit dan het centralisme, kan beslissen welke handeling zij zal stellen. In een partnerschap is dit een onvolmaakt systeem. In het planningsdecreet van 24 juli 1996 werd de ruimere rol, en dus ook de vernietigingsbevoegdheid, van de provincies essentieel geacht voor "de realisatie van een samenhangend, coherent ruimtelijk ordeningsbeleid".

Het partnerschapmodel

- ✓ **Het voorliggend ontwerp van decreet past enerzijds de filosofie van het partnerschapmodel toe en anderzijds voegt het toch nog controlerende bepalingen toe. Geen enkel van beide insteken is voldoende uitgewerkt, waardoor er een grote grijze zone ontstaat. Hoe je via deze weg tot een coherent duidelijk beleid zal komen, is voor de provincies niet duidelijk.**

Hoe ga je met discussies rond verdeelvraagstukken om?

Wat als standpunten (bijvoorbeeld tussen twee aangrenzende gemeenten, niet verzoenbaar blijken?)

De Vlaamse Regering kan “voorbehoud” maken bij bepaalde opties (Art 2.1.8§2):

- Wat betekent dit exact?
- Wat zijn de (juridische) gevolgen?

Waarom wordt enkel een afschrift van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen aan de gemeenten bezorgd en niet naar de provincies?

Art. 20 – 36 (pag. 45-52 MvT) – Beleidsplanning/schorsings vernietigingsbevoegdheid RUP's)

- ✓ VVP verwijst bij deze artikelen naar de principiële opmerkingen bij de bevoegdheden bij artikel 19.

Art. 38 (pag. 52 MvT) – verordeningen

- ✓ **VVP vraagt om de provincies te betrekken bij de voorbereiding van verordeningen door middel van een tussenadvies en een plenaire vergadering.**

De provincies worden volgens de nieuwe procedure helemaal niet betrokken bij de voorbereiding van de verordening. VVP pleit ervoor om een mogelijkheid tot het geven van een tussenadvies te voorzien. Een plenaire vergadering past binnen een consensusmodel. Indien dit niet mogelijk is, zou er minstens een formeel advies gevraagd moeten worden, waarin zowel inhoudelijke als procedurele aspecten kunnen opgenomen worden.

- ✓ **VVP wenst dat er zowel een schorsings- als een vernietigingsbevoegdheid wordt voorzien voor de deputaties.**

De Vlaamse Regering krijgt ook hier een schorsings- en een vernietigingsbevoegdheid. De provincies stellen dat ook de deputaties een vernietigingsbevoegdheid moet krijgen en niet enkel een schorsingsbevoegdheid. Schorsen kan slechts in geval van strijdigheid of onverenigbaarheid met beleidsplannen. Dit zou betekenen dat inhoudelijke en wettigheidskritiek niet meer opgemerkt kan worden.

Dit artikel kan ook niet los gezien worden van het decreet integraal handelsvestigingsbeleid waarbij het instrument aan kracht wint en aldus ook het provinciaal, bovenlokaal ruimtelijk beleid, mee tot uitvoering moet brengen.

Art 42, 67-72, 75 (pag. 56 e.v. MvT) – signaalgebieden/watergevoelige openruimte gebieden (WOR)

- ✓ VVP vindt het positief dat er een procedure wordt uitgewerkt die een kader schept voor de ruimtelijke aanpak van signaalgebieden.
- ✓ VVP vraagt extra toelichting aangaande de financiering vanwege de waterloopbeheerders en vraagt ook duidelijke opsomming van de gebieden die onder deze regeling vallen.

Graag had de VVP meer duidelijkheid met betrekking tot de financiering vanwege de waterloopbeheerders. In de begeleidende nota 'weerslag op de lokale besturen' wordt immers vermeld dat de bijdrage bij de eventuele planschadefinanciering van 40 % mogelijks zal verminderen.

VVP vraagt een volledige olijsting van de gebieden die onder deze regeling vallen:

- Over welke gebieden zal dit gaan?
- Is de huidige lijst de definitieve?
- Kan deze nog aangevuld worden en hoe?

VVP vraagt eveneens om met de decretale herbestemming terughoudend mee om te gaan.

Art. 48 (pag. 59 MvT) Verkavelingen ouder dan 15 jaar

- ✓ VVP is van mening dat dit artikel op gespannen voet te staan lijkt te staan met het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel en daarnaast ook afbreuk doet aan het bijzonder statuut van het verkavelingsinstrument (ordening en tegelijk contract).

VVP stelt zich vragen bij dit artikel. Waarop is 15 jaar gebaseerd en welk beleid wil men hier mee volgen?

- ✓ VVP had graag geweten welke relatie er is met het ruimtelijk rendement.

Dit artikel staat onder de hoofding ruimtelijk rendement:

- Wat is de relatie van dit artikel met ruimtelijk rendement?
- Is dit een voorwaarde voor opheffing en hoe bepaald je dan dit ruimtelijk rendement?

Art. 61 (pag. 68 MvT) – Tuincentra

- ✓ VVP wil wijzen op een mogelijk gevaar dat, op basis van het gelijkheidsbeginsel, de deur wordt opengezet voor allerhande bijkomende verzoeken tot het nemen van decretale initiatieven inzake uitzonderingsmogelijkheden in het agrarisch gebied, waarbij de bouwfysische toestand van de bedrijven misschien wel vergund werd maar de activiteit (functie) die daarin wordt uitgeoefend niet
- ✓ VVP vraagt hier ook naar de verhouding met het integraal handelsvestigingsbeleid?

Art. 74 (pag. 77 MvT) – Landschappelijk waardevol agrarisch gebied

- ✓ VVP vindt het positief dat hierover duidelijkheid wordt geschept in het ontwerp van decreet.

Art. 80 Opheffing

- ✓ VVP vraagt om de mogelijkheid voor planaanpassing ook te voorzien voor provinciale RUP's.

Art. 87 (pag. 23 + 86 MvT) – Provinciale omgevingsambtenaar

- ✓ De invoering van de provinciale omgevingsambtenaar wordt sterk gewaardeerd. Vermits dit past in de visie dat ruimtelijke ordening door de 3 beleidsniveaus ten volle kan opgenomen worden.

Art. 90 (pag. 87 MvT) – Sanctiesysteem

- ✓ De provincies engageren zich om binnen de termijn de vergunningsaanvragen af te handelen. VVP stelt de noodzaak van deze maatregel dus in vraag.

Zowel in eerste aanleg als in beroep doen zich geen termijnproblemen voor. Het grootste knelpunt situeert zich op het niveau van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dit wordt eigenaardig genoeg niet geremedieerd.

Daarnaast vindt VVP het niet echt wenselijk dat een dergelijke maatregel wordt ingevoerd als de vergunningverlening in volle transitie is naar de omgevingsvergunning. In ondergeschikte orde stelt VVP zich de vraag hoe er zal worden omgegaan bij overmacht en misbruik?

3. Bijkomende opmerkingen

3.1 Bouwberoepen

- ✓ Het Beroepenbesluit wordt niet aangepast of mee opgenomen in VCRO. VVP stelt zich de vraag waarom dit niet is gebeurd.

Met een schrijven 22/7/2016 deelt Ruimte Vlaanderen mee dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen geoordeeld heeft dat het Beroepenbesluit wegens onwettigheid deels buiten toepassing moet worden gelaten. Ruimte Vlaanderen stelt dat het weinig zinvol lijkt om het Beroepenbesluit nog aan te passen aangezien het besluit met inwerkingtreding van de omgevingsvergunning wordt opgeheven. De omgevingsvergunning treedt maar in werking op 23 februari 2017. Alle voordien ingediende dossiers dienen nog volledig (dus ook beroepsprocedure) afgehandeld te worden volgens de momenteel geldende wetgeving. Dit betekent dat de deputatie nog tot een heel eind in 2017 zal geconfronteerd worden met bouwberoepen.

Vermits Vlaanderen nu toch met dit verzameldecreet heel wat aanpassingen voorziet in het VCRO lijkt het meer dan aangewezen om dit toch wel cruciale punt meteen te remediëren, zodat alle nog

inkomende bouwberoepen op een correcte manier kunnen behandeld worden. Bovendien heeft Ruimte Vlaanderen niet het juiste artikel vermeld in deze brief. Paragraaf 2 werd onwettig verklaard, maar het was paragraaf 1.