

ADVIES
VAN 26 SEPTEMBER 2018
OVER HET ONTWERP VAN DECREET
INZAKE DE BESTEMMINGSNEUTRALITEIT
VOOR HERNIEUWBARE ENERGIE

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	1
III.	HET BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN ALS KADER.....	3
IV.	PROCESMATIGE AANPAK	4
V.	RUIM TOEPASSINGSGEBIED	5
VI.	BEOORDELING INPASBAARHEID.....	6

I. SITUERING

1. SARO en Minaraad (verder de raden) ontvingen op 24 juli 2018 een adviesvraag van Vlaams minister Joke Schauvliege over het ontwerp van decreet inzake de bestemmingsneutraliteit voor hernieuwbare energie.¹ Op de SARO-raadszitting van 29 augustus 2018 gaf het kabinet van de minister toelichting bij het ontwerp van decreet.

Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raden op 26 september 2018 komen de raden - gezien het zomerreces - zo snel als mogelijk tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn van 30 dagen.

2. Het ontwerp van decreet kadert binnen de ambitie van de Vlaamse Regering om duurzame energie te stimuleren en de innovatie van duurzame energietechnieken te bevorderen. Het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 30 november 2016) en de Strategische Visie BRV (goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 juli 2018) gaan er van uit dat het winnen van hernieuwbare energie bestemmingsneutraal is.

Bestemmingsneutraliteit betekent dat de ruimtelijke bestemming van een gebied op zich geen weigeringsgrond vormt voor de inplanting van allerhande productie-installaties van de verschillende vormen van hernieuwbare energie en de opslag en de ontsluiting die de lokale productie met zich meebrengt.

3. Het ontwerp van decreet is zeer beknopt (slechts twee artikelen) en voert wijzigingen door aan artikel 4.4.9 van de VCRO. Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor installaties voor de productie van hernieuwbare energie of energierecuperatie, en hun aanhorigheden, afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften. Elke vraag tot afwijking als vermeld in het eerste lid, wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek. De Vlaamse Regering zal criteria vastleggen inzake de ruimtelijke voorwaarden ter beoordeling van de inpasbaarheid van de installaties voor de productie van hernieuwbare energie of energierecuperatie in een goede ruimtelijke ordening.

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. De raden ondersteunen de ambitie van de Vlaamse Regering om duurzame energie te stimuleren en de innovatie van duurzame energietechnieken te bevorderen. In hun gemeenschappelijk advies van 22 februari 2017 over het Witboek BRV benadrukten SARO en Minaraad volgend standpunt inzake de bestemmingsneutraliteit: *'De raden ondersteunen de intentie om voldoende en adequate ruimte te voorzien voor hernieuwbare energieprojecten. Het is noodzakelijk dat hierbij geopteerd wordt voor een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak met voldoende aandacht voor inspraak en maatschappelijk draagvlak en afgestemd op de doelstellingen inzake ruimtelijk rendement, robuuste open ruimte en netwerk van groenblauwe aders.'*²

¹ [Bestemmingsneutraliteit notaVR 20072018.pdf](#) Bestemmingsneutraliteit tekst 20072018.pdf
[Bestemmingsneutraliteit memorie 20072018.pdf](#)

² SARO 2017|03. Advies over het Witboek BRV, gemeenschappelijk advies met de Minaraad. www.sarovlaanderen.be

Ten aanzien van de regeling die in voorliggend ontwerp van decreet wordt uitgewerkt om de bestemmingsneutraliteit voor hernieuwbare energie decretaal te verankeren in de VCRO wensen de raden volgende strategische aandachtspunten te formuleren:

- a. De raden wijzen op het belang van een volwaardig BRV met inbegrip van beleidskaders die de effectieve realisatie en onderlinge samenhang van de strategische doelstellingen moeten bewaken. De raden vragen de Vlaamse Regering om hier dringend werk van te maken en vragen het ontwerp BRV (strategische visie en beleidskaders) voor advies voor te leggen (zie deel III par. 5).
- b. De raden vragen om de onderlinge samenhang te bewaken tussen de verschillende ontwikkelingsperspectieven van het Witboek BRV. De ambitie inzake 'het voorzien van voldoende en adequate ruimte voor hernieuwbare energieprojecten' moet worden afgestemd op de doelstellingen inzake ruimtelijk rendement, robuuste open ruimte en netwerk van groenblauwe aders (zie deel III par. 6).
- c. De raden vinden het geen goede zaak dat het ontwerp van decreet een ruimtelijke planmatige aanpak ondermijnt en dat het ruimtelijk beleid inzake hernieuwbare energie wordt herleid tot een ad-hoc vergunningverlening. De raden wijzen op de meerwaarde van een procesmatige aanpak: koppeling aan een ruimtelijke visie (inclusief ruimtelijke visie ten aanzien van energie), geïntegreerde ruimtelijke benadering, afweging van de verschillende ruimtevragen, onderzoek naar de meest optimale inplantingsplaatsen, integratie milieuaspecten (zie deel IV).
- d. De raden merken op dat het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet zeer ruim is en vragen een duidelijker afbakening en begrenzing van de 'installaties voor de productie van hernieuwbare energie of energierecuperatie, en hun aanhorigheden' die gevat zullen worden door bestemmingsneutraliteit (zie deel V).
- e. De raden dringen aan op een volwaardige opportuniteitsstoets en vragen de criteria die als beoordelingsgrond gebruikt zullen worden voor advies voor te leggen aan de raden (zie deel VI). De raden dringen tevens aan op een gedifferentieerde aanpak naargelang de aard, de schaal en de locatie van de installatie van hernieuwbare energie.

Standpunt BBL en Natuurpunt

BBL en Natuurpunt steunen de ambitie uit het Windplan dat tegen 2020 voorziet in 280 extra windmolens; die zijn hard nodig om de klimaatdoelstellingen te halen. Doch kan BBL en Natuurpunt het principe van 'bestemmingsneutraliteit' op geen enkele wijze steunen, en wenst dan ook het ontwerp van decreet expliciet als 'negatief' te adviseren omwille van de redenen aangehaald door de raad. Bij gebrek aan een planmatige aanpak, zal bestemmingsneutraliteit de ad hoc aanpak verhogen. Als uit een planningsproces blijkt dat een grond met een groene bestemming de beste inplantingsplaats is voor windmolens e.a., dan kan een bestemmingswijziging en planologische compensatie overwogen worden. De weerstand tegen individuele aanvraagdossiers zal bij ad hoc beslissingen enkel toenemen, en het draagvlak voor hernieuwbare energie afnemen. Het voorstel, dat een versnelling beoogt, zal de vooropgestelde doelstelling van hernieuwbare energie echter tegenwerken dan wel faciliteren. Bovendien kijken natuurtoetsen (MER, passende beoordeling) vaak niet verder dan de huidige situatie (geen significant effect, behoud stand-still), terwijl de beoogde natuur- en landschapsdoelen vaak hoger liggen dan wat vandaag nog aanwezig is op het terrein. Tot slot zal de bestemmingsneutraliteit de kostprijs van gronden gelegen in groene bestemmingen doen toenemen, wat de realisatie van Europese, Vlaamse en lokale natuurdoelen drastisch belemmert.

Standpunt Voka en Unizo

Voka en UNIZO ondersteunen het principe van bestemmingsneutraliteit voor hernieuwbare energie en zijn het eens dat de inplanting van hernieuwbare energie in Vlaanderen dient te gebeuren op basis van een overkoepelende visie. Dat staat niet altijd gelijk met een noodzakelijk planmatige aanpak vermits ervaring leert dat planinitiatieven inzake hernieuwbare energie langdurige processen zijn. Het trage planningsproces staat in schril contrast met de snelle technologische ontwikkelingen op vlak van hernieuwbare energie en staat op gespannen voet met de noodzaak om vooruitgang te boeken om de Europese klimaat- en energiedoelstellingen te realiseren. Voka en UNIZO wijzen er op dat het decreet geenszins een vrijgeleide geeft om overal installaties voor hernieuwbare energie te installeren zonder onderzoek te doen naar de meest optimale inplantingsplannen en milieuaspecten. Naar aanleiding van een vergunningsaanvraag zal immers een opportuniteitstoets worden uitgevoerd met toetsing aan de nodige criteria (o.a. de goede ruimtelijke ordening). Bovendien wordt de opportuniteitstoets in de praktijk al door vele elementen beperkt, zoals de natuurwetgeving, sectorale voorwaarden t.g.v. huizen, luchtvaart, enz.

III. HET BELEIDSPAN RUIMTE VLAANDEREN ALS KADER

5. Vraag naar volwaardig BRV. Het ontwerp van decreet creëert het decretale kader voor de ambitie van de Vlaamse Regering - zoals verwoord in het Witboek BRV en de Strategische Visie BRV - om het winnen van hernieuwbare energie bestemmingsneutraal te maken. De Memorie van Toelichting verwijst meermaals naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.³

De Vlaamse Regering heeft op 20 juli 2018 de Strategische Visie BRV voorlopig vastgesteld; evenwel zonder beleidskaders. Dit kan niet worden beschouwd als een 'ontwerp BRV' in de zin van de VCRO (artikelen 2.1.1-2.1.13) vermits hiervoor zowel een strategische visie als minstens één beleidskader vereist is.⁴

SARO en Minaraad dringen bij de Vlaamse Regering aan op een volwaardig BRV. De raden verzoeken de Vlaamse Regering alvast om het toekomstig ontwerp BRV (strategische visie en beleidskaders) voor advies aan hen voor te leggen (zoals decretaal vastgelegd in artikel 2.1.1,§2 3° van de VCRO).

6. Witboek BRV en samenhang diverse ontwikkelingsperspectieven. De raden vragen om de onderlinge samenhang te bewaken tussen de diverse ontwikkelingsperspectieven die zijn opgenomen in het Witboek BRV. Het Witboek BRV ambieert immers ook om de toename van het ruimtebeslag te laten afnemen, van 6 ha per dag naar maximaal 3 ha in 2025 en 0 ha in 2040; en de verhardingsgraad in de bestemmingen landbouw, natuur en bos (anno 2015) tegen 2050 terug te dringen met 20%. In hun advies van 22 februari 2017 wezen de raden er reeds op dat de ambitie inzake 'het voorzien van voldoende en adequate ruimte voor hernieuwbare energieprojecten' moet worden afgestemd op de doelstellingen inzake ruimtelijk rendement, robuuste open ruimte en netwerk van groenblauwe aders (zie verder ook deel VI 'beoordeling inpasbaarheid').

SARO en Minaraad benadrukken het belang van de beleidskaders voor de effectieve realisatie van de strategische doelstellingen. De operationalisering van de strategische visie en de strategische doelstellingen van het BRV zal immers moeten gebeuren in de beleidskaders en de daaraan gekoppelde acties.

Het Witboek BRV gaat uit van zes beleidskaders. Eén van de beleidskaders betreft het

³ Memorie van Toelichting (pag. 9, artikel 3, laatste zin): 'Mogelijke criteria voor de opportuniteitstoets zijn reeds opgenomen en gemotiveerd in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen'. zie verder deel VI van dit advies.

⁴ De totstandkoming van ruimtelijke beleidsplannen wordt geregeld in de VCRO (artikelen 2.1.1-2.1.13). Artikel 2.1.1,§1 bepaalt onder meer dat een beleidskader bestaat uit een strategische visie en één of meer beleidskaders die samen het kader aangeven voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling.

beleidskader 'hernieuwbare energie'. Dit beleidskader is volop in opbouw maar werd nog niet definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

In de Memorie van Toelichting wordt veelvuldig verwezen naar het ontwerp beleidskader 'hernieuwbare energie'. Dit is voorbarig aangezien er nog geen beleidskader 'hernieuwbare energie' is goedgekeurd door de Vlaamse Regering en aangezien er nog afstemming nodig is tussen de diverse beleidskaders onderling om een samenhangend BRV (samenhang strategische visie en beleidskaders) te realiseren.

De raden zijn van oordeel dat voorliggend decreetaal initiatief dient te gebeuren i.f.v. een definitief goedgekeurd beleidskader 'hernieuwbare energie' en niet omgekeerd; dus geen voorafname.

IV. PROCESMATIGE AANPAK

7. Procesmatige aanpak. Het ontwerp van decreet maakt het mogelijk dat installaties voor hernieuwbare energie kunnen worden gerealiseerd in alle bestemmingen. Geen enkele bestemming wordt decreetaal uitgesloten dus ook niet de ruimtelijk kwetsbare gebieden, de natuur- en bosgebieden of de landschappelijk waardevolle gebieden. Afhankelijk van de aard, de schaal en de locatie van de installatie voor hernieuwbare energie, is deze in meer of mindere mate ruimtelijk inpasbaar, of net niet. Gelet op het algemene en ruime toepassingsgebied, houdt de vooropgestelde aanpak risico's in voor een goede ruimtelijke ordening.

Het is geen goede zaak dat het ontwerp van decreet een ruimtelijke planmatige aanpak ondermijnt en dat het ruimtelijk beleid inzake hernieuwbare energie wordt herleid tot een ad-hoc vergunningverlening. De raden wijzen op de meerwaarde van een procesmatige aanpak: koppeling aan een ruimtelijke visie (inclusief ruimtelijke visie ten aanzien van energie), geïntegreerde ruimtelijke benadering, afweging van de verschillende ruimtevragen, onderzoek naar de meest optimale inplantingsplaatsen, integratie milieuaspecten, enz.

Een lacune in het ontwerp van decreet is bovendien dat niet ingegaan wordt op enkele belangrijke aspecten inzake procesopbouw en participatie: hoe zal aandacht gaan naar maatschappelijk draagvlak, procesvoering, medebeslissingsrecht, participatie. Het ontwerp van decreet (nieuw artikel 4.4.9 derde lid) bepaalt enkel dat elke vraag tot afwijking zal worden onderworpen aan een openbaar onderzoek.

Bij gebrek aan een ruimtelijke gebiedsvisie op hernieuwbare energie is de kans groot dat er geen (energetisch) optimale oplossing voor een specifiek plangebied uit de bus komt. Zo spelen bijvoorbeeld cumulatieve effecten en interferentie een rol in (het beperken van) mogelijkheden voor de ontwikkeling van windturbineprojecten en van een optimale mix van hernieuwbare energiebronnen (voorbeeld de plaatsing van één windturbine op een specifieke locatie kan een energetisch optimaler project in de omgeving hypothekeren).

Het wordt onmogelijk om in ruimtelijke uitvoeringsplannen of verordeningen beperkingen op te leggen voor hernieuwbare energie (vb. windmolens).⁵

8. Behoud open ruimte. Het ontwerp van decreet maakt het mogelijk dat installaties voor hernieuwbare energie kunnen worden gerealiseerd in alle bestemmingen. Geen enkele bestemming wordt decreetaal uitgesloten dus ook niet de ruimtelijk kwetsbare gebieden, de natuur- en bosgebieden of de landschappelijk waardevolle gebieden.

Het principe van de bestemmingsneutraliteit mag de algemene bestemming van het gebied niet in het gedrang brengen (cf. artikel 4.4.4 VCRO). De raden vragen dit decreetaal te verankeren. De raden verwijzen in dit verband naar de ambitie van het de Strategische Visie BRV om bouwvrije openruimte gebieden open te houden, gave landschappen te beschermen, groenblauwe

⁵ Enkel in een verkaveling kunnen hieromtrent mogelijks beperkingen opgelegd worden (zie ook par. 9).

netwerken te versterken en de biodiversiteit te herstellen en bijkomend te ontwikkelen.⁶

V. RUIM TOEPASSINGSGBIED

9. Ruim toepassingsgebied. Het nieuw artikel 4.4.9 eerste lid van de VCRO bepaalt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor installaties voor de productie van hernieuwbare energie of energierecuperatie, en hun aanhorigheden, mag afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften.

De raden merken allereerst op dat hier een 'afwijkingsmogelijkheid' wordt voorzien terwijl de vaste rechtspraak stelt dat afwijkingsregels uitzonderingen zijn, en dat uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd. Een herformulering van dit artikel is op zijn minst noodzakelijk.

Veel fundamenteeler hebben SARO en Minaraad bedenkingen bij het ruime toepassingsgebied van het ontwerp van decreet. De huidige regeling - die momenteel enkel van toepassing is op windmolens - wordt verruimd naar alle installaties voor de productie van hernieuwbare energie of energierecuperatie, en hun aanhorigheden.⁷ De Memorie van Toelichting (pag.6) maakt - naast alle installaties voor de productie van hernieuwbare energie - ook melding van alle installaties voor energierecuperatie (inclusief nieuwe technologieën) alsook van aanhorigheden met het oog op de exploitatie (zoals warmtenet, opslagmogelijkheden).

Vanuit het oogpunt van ruimtelijke draagkracht en ruimtelijke kwaliteit vragen de raden een duidelijker afbakening en begrenzing van wat onder 'installaties voor de productie van hernieuwbare energie of energierecuperatie, en hun aanhorigheden' gevat kan worden. Het is bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre elke vorm van nieuwe bebouwing (zonder enige schaalbeperking) valt onder deze toepassing. Hoe ver wenst men te gaan, waar wordt de grens getrokken. Ook een duidelijke afbakening van wat onder 'aanhorigheden' wordt verstaan is noodzakelijk. Op basis van de Memorie van Toelichting kan geïnterpreteerd worden dat installaties voor opslag en distributie hier ook onder vallen. De raden kunnen dit niet ondersteunen en wijzen er op dat - indien het effectief de ambitie is om het toepassingsgebied zo ruim op te vatten - dit als dusdanig ook duidelijk moet worden aangegeven in het decreet zelf.

De Memorie van Toelichting (pag. 6, punt 3.2, 3de lid) stelt uitdrukkelijk dat industriële installaties die als nevenproduct energiestromen teweeg brengen niet onder de toepassing vallen. Ook hier is het aangewezen om dit decreetaal te verankeren en niet enkel in de Memorie van Toelichting.

10. Afwijking ten aanzien van de stedenbouwkundige voorschriften. In voorgaande paragraaf werd reeds ingegaan op de belangrijke verruiming die ontstaat door de huidige bepaling die enkel geldt voor windmolens te verruimen naar alle vormen van hernieuwbare energie alsook de aanhorigheden.

De afwijkingsmogelijkheid wordt evenwel nog verder verruimd doordat - terwijl artikel 4.4.9 VCRO vandaag alleen afwijkingen toelaat op de bestemming van het gewestplan - in de toekomstige regeling ook een afwijking wordt voorzien op de stedenbouwkundige voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg, stedenbouwkundige verordeningen en projectbesluiten, zowel wat betreft de bestemmings- als de inrichtings- en beheersvoorschriften.

⁶ Strategische visie BRV, pag. 10.

⁷ Het ontwerp van decreet (nieuw artikel 4.4.9 tweede lid van de VCRO) stelt verder dat onder hernieuwbare energie wordt verstaan hernieuwbare energiebronnen zoals vermeld in artikel 1.1.3,65^o van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid : 'Artikel 1.1.3,65^o: *'hernieuwbare energiebronnen : hernieuwbare niet-fossiele en niet-nucleaire energiebronnen, met name wind, zon, aerothermische, geothermische, hydrothermische energie en energie uit de oceanen, waterkracht, biomassa, stortgas, gas van rioolwaterzuiveringsinstallaties en biogas'*

VI. BEOORDELING INPASBAARHEID

11. Criteria ruimtelijke voorwaarden. Het ontwerp van decreet maakt het mogelijk dat installaties voor hernieuwbare energie kunnen worden gerealiseerd in alle bestemmingen. Geen enkele bestemming wordt decretaal uitgesloten dus ook niet de ruimtelijk kwetsbare gebieden, de natuur- en bosgebieden of de landschappelijk waardevolle gebieden.

Het ontwerp van decreet (nieuw artikel 4.4.9 vierde lid) voorziet wel in een beoordeling van de inpasbaarheid van de installaties voor de productie van hernieuwbare energie of energierecuperatie in een goede ruimtelijke ordening. Deze bepaling in het decreet is evenwel zeer summier en de concrete invulling van de criteria wordt doorgeschoven naar een nog op te maken uitvoeringsbesluit. De Vlaamse Regering zal de criteria nog moeten bepalen inzake de ruimtelijke voorwaarden ter beoordeling van de inpasbaarheid van de installaties.

De Memorie van Toelichting (pag. 9, artikel 3, laatste zin) stelt verder: *'mogelijke criteria voor de opportuniteitstoets zijn reeds opgenomen en gemotiveerd in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen'*. De raden wensen uitdrukkelijk te benadrukken dat er nog geen BRV is goedgekeurd door de Vlaamse Regering (zie eerder deel III). Er is aldus nog geen enkel zicht op de criteria voor deze opportuniteitstoets. De concrete inhoud van deze criteria wordt door verschoven naar een nog op te maken uitvoeringsbesluit. Gezien een recente uitspraak van het Europees Hof van Justitie (C-671/16 van 7 juni 2018) wijzen de raden er op dat het uitvoeringsbesluit mogelijk valt onder de plan-MER regelgeving.

De raden dringen aan op een volwaardige opportuniteitstoets en vragen de criteria die als beoordelingsgrond gebruikt zullen worden en voor advies voor te leggen aan de raden. De raden dringen aan op een gedifferentieerde aanpak naargelang de aard, de schaal en de locatie van de installatie van hernieuwbare energie.

Binnen het bestaand ruimtebeslag wijzen de raden onder meer op de mogelijkheden binnen de industriegebieden en de ruimte langs lijninfrastructuur. Deze locaties beschikken over voldoende dragende structuren om bijvoorbeeld generiek windturbines toe te laten. Het is een gemiste kans om maximaal te focussen op het verweven van hernieuwbare energie in de bebouwde ruimte. Bovendien wijzen de raden op het noodzakelijk debat inzake de ontwikkeling van nieuwe energie-landschappen binnen de open ruimte.

12. Sectorale wetgeving. Zoals terecht wordt geduid in de Memorie van Toelichting doet voorgaande regeling geen afbreuk aan de beoordelingsgronden inzake goede ruimtelijke ordening zoals opgenomen in artikel 4.3.1,§2 VCRO.

Vanuit de precedentswaarde van het invoeren van bestemmingsneutraliteit voor hernieuwbare energie vragen de raden om de relatie tussen het invoeren van de nieuwe juridische term 'bestemmingsneutraliteit' in relatie tot artikel 1.1.4 VCRO te verduidelijken. Dit artikel bepaalt immers uitdrukkelijk dat bij duurzame ruimtelijke ontwikkelingen *'de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegenover elkaar afgewogen worden'*.

De raden verwijzen ook naar de direct werkende normen vanuit diverse sectorale wetgeving die van kracht blijven zoals instandhouding van de natuur, veiligheid, wonen, landschap, erfgoedwaarden, enz.⁸

⁸ Memorie van Toelichting pag. 1