



ADVIES
VAN 27 SEPTEMBER 2023
OVER DE DECRETALE INVOERING VAN HET OMGEVINGSBESLUIT

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	2
III.	BELANG VAN RUIMTELIJKE PLANNING.....	3
IV.	TE RUIM TOEPASSINGSGEBIED.....	5
V.	UITHOLLING VAN HET INSTRUMENT 'RUP'	7
VI.	OMGEVINGSBESLUIT EN HET RUIME OMGEVINGSINSTRUMENTARIUM	9

I. SITUERING

1. SARO ontving op 19 juli 2023 een adviesvraag van minister Zuhail Demir inzake het ontwerpdecreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit (hierna: ontwerpdecreet).¹ Het ontwerpdecreet werd door het kabinet van de minister toegelicht op de SARO-raadszitting van 30 augustus 2023.

Met voorliggend advies - goedgekeurd door de raad op 27 september 2023 - komt SARO zo snel als mogelijk tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn van dertig dagen.

2. In 2021 werd een evaluatie afgerond van het decreet van 15 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (verder OVD).² Hieruit bleek dat de vooropgestelde procedurele doelstellingen van het OVD in belangrijke mate bereikt werden maar dat er verbeteringen mogelijk zijn. Deze zouden moeten toelaten dat ook na het indienen van een vergunningsaanvraag oplossingsgericht gewerkt kan worden, zodat onnodige weigeringen worden vermeden.³ De impact van het OVD op onder meer het omgevingsbeleid viel buiten de scope van deze evaluatie.⁴

Het ontwerpdecreet voert wijzigingen door aan het OVD met het oog op het vereenvoudigen, verbeteren en versnellen van de procedures. Hierbij wordt rechtszekerheid gegarandeerd, worden administratieve lasten verminderd en regelgeving vereenvoudigd.⁵ Een van de wijzigingen is het modulair maken van de vergunningsprocedure.

Het ontwerpdecreet lanceert ook het omgevingsbesluit als instrument om ruimtelijke impulsprojecten, zonevreemde werken van algemeen belang en zonevreemde werken inzake bedrijvigheid versneld te realiseren.⁶

3. De raad maakt de keuze om twee adviezen uit te brengen over het ontwerpdecreet met focus op respectievelijk de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit.

Voorliggend advies bevat de strategische bemerkingen van de raad bij de invoering van het omgevingsbesluit.

¹ <https://beslissingenvlaamse regering.vlaanderen.be/document-view/64AC28EA0592342F299DB2F7>

² <https://omgeving.vlaanderen.be/evaluatie-van-het-omgevingsvergunningendecreet>

³ Nota aan de Vlaamse Regering, pag. 1

⁴ Evaluatierapport OVD, pag. 23

⁵ Memorie van toelichting, pag. 32

⁶ Nota aan de Vlaamse Regering, pag. 1

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. Het ontwerpdecreet voert in het OVD en de VCRO de decretale bepalingen in inzake het nieuwe instrument 'omgevingsbesluit'. De raad formuleert volgende strategische bemerkingen ten aanzien van deze decretale bepalingen ter invoering van het omgevingsbesluit:
- a. SARO benadrukt het belang en de meerwaarde van ruimtelijke planning. De raad vindt het geen goede zaak dat het ontwerpdecreet op diverse punten een uitholling betekent van het systeem van ruimtelijke beleidsplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals decretaal vastgelegd in de VCRO. In deel III van dit advies gaat de raad hier verder op in.
 - b. SARO oordeelt bovendien dat het toepassingsgebied voor het omgevingsbesluit veel te ruim is opgevat en potentieel kan leiden tot tal van niet gewenste ontwikkelingen binnen de open ruimte. De raad benadrukt dat het omgevingsbesluit niet kan worden uitgebouwd als een instrument voor het oplossen van alle zonevreemde situaties (zie verder deel IV).
 - c. Tevens stelt de raad vast dat het omgevingsbesluit uitgaat van een belangrijke uitholling van het instrument 'RUP'. Het ontwerpdecreet (o.a. artikel 179) voert een nieuw type van RUP in; een soort afgeslankt RUP. In tegenstelling tot een 'regulier' RUP moet een RUP dat deel uitmaakt van een omgevingsbesluit geen toelichtingsnota bevatten. Inzake de stedenbouwkundige voorschriften legt het ontwerpdecreet het verplicht gebruik op van de typevoorschriften. Het omgevingsbesluit gaat uit van een 'eenvoudig' grafisch plan en een 'eenvoudige' herbestemming. Verder is geen volwaardig RUP-planningsproces, geen geïntegreerde plan-MER procedure, geen startnota, geen verplichte opmaak door een geregistreerde ruimtelijke planner en geen administratief beroep voorzien (zie verder deel V).
 - d. De raad dringt bovendien aan op een verdere uitklaring van de positionering van het omgevingsbesluit ten aanzien van de huidige instrumenten voor het omgevingsbeleid; die nu reeds zeer omvangrijk en divers zijn. De raad vraagt tevens verdere juridische onderbouwing van het omgevingsbesluit in het licht van het gelijkheidsbeginsel (zie verder deel VI).

UNIZO en VOKA nemen een standpunt in bij dit advies:

UNIZO en VOKA zijn positief over de invoering van het instrument van het omgevingsbesluit. Voor de drie toepassingen betekent het tijds- en efficiëntiewinst en administratieve vereenvoudiging. De integratie van twee of zelfs drie procedures - in het geval van een planologisch attest - in één moet leiden tot een sneller inspelen op maatschappelijke en economische evoluties en de vele planologische uitdagingen die op ons afkomen. Eén openbaar onderzoek, vertrekkend vanuit een concreet project, creëert duidelijkheid én maakt zo kans op een groter maatschappelijk draagvlak. Wij zijn ervan overtuigd dat het instrument van het omgevingsbesluit om deze manier tot een flinke planologische en administratieve vereenvoudiging komt, zonder dat garanties op een kwaliteitsvolle beoordeling verloren gaan (zoals bv. MER-regelgeving, passende beoordeling, inspraak, etc.).

Het instrument kan bovendien bijdragen in de energietransitie door versoepeling van vergunningsprocedures die noodzakelijk zijn bij de realisatie van duurzame (energie)infrastructuur of bij projecten die inzetten op functieverweving en het creëren van ruimtelijk rendement. Zoveel staat niet haaks op het ruimtelijk beleid en kan zich zelfs inpassen op eerder uitgestippelde doelstellingen, zoals vervat in ruimtelijke beleidsplannen, ruimtelijke structuurplannen of het Beleidsplan Ruimte

Vlaanderen.

Het omgevingsbesluit zal ook toekomstige zonevreemdheid vermijden; waar nu na een positief planologisch attest niet altijd een RUP wordt opgemaakt. In zo'n gevallen heerst er namelijk ontoelaatbare rechtsonzekerheid bij zowel initiatiefnemers als het betrokken publiek, wat blijkt uit de uiteenlopende rechtspraak van de Raad van State. Het zal ook vermijden dat diverse afwijkingsregels moeten toegepast worden en dit zowel voor ruimtelijke impulsprojecten, zonevreemde werken van algemeen belang als zonevreemde bedrijvigheid. De toetsing aan de goede ruimtelijke ordening wordt hierbij gegarandeerd door de vergunningsprocedure en de koppeling aan de bestemmingswijziging én door de basiscriteria, zijnde het verhogen van het ruimtelijk rendement, nastreven van een duurzame ontwikkeling en het realisatiegericht werken.

UNIZO en VOKA pleiten voor duidelijke criteria, waarbij het instrument een juiste plaats krijgt naast de andere bestaande mogelijkheden zoals complexe projecten, vrijgavebesluit, RUP en afwijking voorschriften.

III. BELANG VAN RUIMTELIJKE PLANNING

5. De raad benadrukt het belang en de meerwaarde van ruimtelijke planning. De VCRO (artikelen 2.1.1 t.e.m. 2.1.13) vormt de decretale basis voor de opmaak van ruimtelijke beleidsplannen op de drie bestuursniveaus.⁷ Ruimtelijke beleidsplanning ambieert onder meer volgende vernieuwingen: *'het is strategisch, het is dynamisch, het is realisatiegericht, het stelt samenwerking centraal'*.⁸ Ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van de ruimtelijke beleidsplannen. Zo voorziet artikel 2.2.12 VCRO onder meer dat de provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van het provinciaal beleidsplan ruimte of het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.
6. De raad vindt het geen goede zaak dat het ontwerpdecreet op diverse punten een uitholling betekent van het systeem van ruimtelijke beleidsplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals decretaal vastgelegd in de VCRO:
 - Zo legt het ontwerpdecreet het uitgangspunt voor de opmaak van een omgevingsbesluit bij de aanvraag van een omgevingsvergunning; hieraan gekoppeld kan de bestemmingswijziging worden gerealiseerd (via een ruimtelijk uitvoeringsplan RUP). De nadruk ligt aldus niet op de opmaak van een RUP (ter uitvoering van een ruimtelijk beleidsplan of ruimtelijk structuurplan). De keuze om (het proces tot opmaak van) de omgevingsvergunning als vertrekpunt te nemen heeft niet onbelangrijke gevolgen. In paragraaf 7 van dit advies gaat de raad hier verder op in.
 - Bovendien is het een belangrijke tekortkoming dat met het omgevingsbesluit de uitdrukkelijke link tussen het RUP en het ruimtelijk beleidsplan of ruimtelijk structuurplan (cf. VCRO) wordt doorgesneden (zie verder par. 8).
7. De raad stelt vast dat het omgevingsbesluit met het ontwerpdecreet een andere invulling krijgt dan wat werd omschreven in de conceptnota.⁹¹⁰ De conceptnota ging immers uit van de

⁷ VCRO: artikel 2.1.1 tot 2.1.13, 2.2.3, 2.2.7, 2.2.12, 2.2.16, 2.2.18, 2.2.23

⁸<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/decreten-en-uitvoeringsbesluiten/wetwijzer/decretale-basis-voor-het-beleidsplan-ruimte-vlaanderen-en-de-provinciale-en-gemeentelijke>

⁹<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/conceptnotas-bouwshift-modernisering-mer-omgevingsbesluit-omgevingsvergunningendecreet>

integratie van het vergunningsluik in het proces tot opmaak van het RUP. Het ontwerpdecreet stapt hiervan af en omschrijft het omgevingsbesluit als een beslissing over een omgevingsvergunning waaraan een planologische herbestemming wordt gekoppeld. Het ontwerpdecreet (artikel 2) voegt volgende definitie in het OVD toe: *‘omgevingsbesluit: een beslissing over een omgevingsvergunning in combinatie met een planologische herbestemming als vermeld in artikel 7.4.4/2 van de VCRO’.*

Het ontwerpdecreet (artikel 179) voegt daarnaast ook in de VCRO (gewijzigd artikel 7.4.4./22) een definitie van ‘omgevingsbesluit’ in. Hierbij wordt de noodzakelijke link tussen de planologische herbestemming en de opmaak van een RUP wel benadrukt: *‘Een omgevingsbesluit is een beslissing over een omgevingsvergunning als vermeld in artikel 2, eerste lid, 15°, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, in combinatie met een planologische herbestemming van een projectgebied via een ruimtelijk uitvoeringsplan.’*

De keuze om (het proces tot opmaak van) de omgevingsvergunning als vertrekpunt te nemen heeft niet onbelangrijke gevolgen. Het vertrekpunt ligt immers bij de aanvraag van een omgevingsvergunning met hieraan gekoppeld een bestemmingswijziging (via een RUP). De nadruk ligt aldus niet op (het proces tot) de opmaak van een RUP (ter uitvoering van een ruimtelijk beleidsplan of ruimtelijk structuurplan). Het onderwerp en de inhoud van het RUP worden aldus bepaald door de vraag naar een omgevingsvergunning en niet door het ruimtelijk beleidsplan. Dit is geen goede zaak.

8. Bovendien is het een belangrijke tekortkoming dat met het omgevingsbesluit de uitdrukkelijke link tussen het RUP en het ruimtelijk beleidsplan of ruimtelijk structuurplan (cf. VCRO) wordt doorgeknipt.

Het ontwerpdecreet (o.a. artikel 180) schrijft enkel voor dat de aanvrager in zijn aanvraag voor een omgevingsbesluit *de relatie* met het ruimtelijk beleidsplan moet beschrijven. Afwijking van een beleidskader is mogelijk mits uitdrukkelijke motivering. De Memorie van Toelichting (pag. 137) verduidelijkt: *‘Wil men via een omgevingsbesluit een andere weg volgen dan deze uiteengezet in een beleidskader, dan kan dat zolang men zich maar inschrijft in de strategische visie en de robuuste keuzes daarin niet in vraag worden gesteld.’*

Het ontwerpdecreet (artikel 179 voorlaatste lid) bepaalt dat het RUP (dat deel uitmaakt van het omgevingsbesluit) het bestaande plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan vervangt, ook als dat is opgemaakt door een hogere overheid. De raad verwijst naar de algemene regel van de VCRO (o.a. artikel 2.2.12) inzake de nodige instemming van de hogere overheid indien het lagere (gemeentelijke) RUP afwijkt van een bestaand provinciaal of gewestelijk RUP. De VCRO bepaalt dat de gemeente niet kan afwijken zonder instemming. De raad vraagt verdere verduidelijking of het de bedoeling is van artikel 179 voorlaatste lid om deze regelgeving van de VCRO buiten spel te zetten.

Bovendien is in artikel 180 enkel sprake van het beschrijven van de relatie met het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan en niet met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. SARO benadrukt dat nog tal van gemeenten niet beschikken over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan (als opvolger van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan). De raad is van mening dat ruimtelijke structuurplannen volwaardige plandocumenten zijn en vraagt minstens te verduidelijken of het de bedoeling is van het ontwerpdecreet dat er geen omgevingsbesluit kan

¹⁰ <https://www.sarovaanderen.be/advies-conceptnota-omgevingsbesluit>

worden opgemaakt indien de betrokken overheid niet beschikt over een ruimtelijk beleidsplan. Indien Vlaanderen van mening is dat best 'komaf' wordt gemaakt met de bestaande ruimtelijke structuurplannen op lokaal, provinciaal of gewestelijk niveau is hiervoor een aparte denkoefening aangewezen.

9. Naast de overheid kan ook een privaat persoon het initiatief nemen voor de opmaak van het RUP dat deel uitmaakt van het omgevingsbesluit. De mogelijkheid voor een private persoon om de inhoud van een RUP volledig zelf te bepalen (en te wijzigen) gaat in tegen het basisprincipe dat een RUP dient ter uitvoering van een onderbouwd overheidsbeleid en in eerste orde het publiek belang dient (art. 1.1.3, 1.1.4 en 2.2.7, 2.2.12. en 2.2.18 VCRO). Vaste rechtspraak bepaalt tot op heden dat een particulier die betaalt voor de opmaak van een RUP (in zijn voordeel) strijdig is met artikel 1.1.4 VCRO.

Zoals voorzien in het ontwerpdecreet is het de private initiatiefnemer die het ontwerp van omgevingsbesluit moet indienen bij de bevoegde overheid. Deze bevoegde overheid zal op het einde van het proces beslissen over de eventuele goedkeuring van het omgevingsbesluit; inclusief het ontwerp RUP.

IV. TE RUIM TOEPASSINGSGBIED

10. Het ontwerpdecreet (artikel 136) legt vast dat het omgevingsbesluit kan worden toegepast voor 1° ruimtelijke impulsgebieden, 2° werken van algemeen belang en 3° bedrijvigheid. De raad oordeelt dat het toepassingsgebied voor het omgevingsbesluit veel te ruim is en potentieel kan leiden tot tal van niet gewenste ontwikkelingen binnen de open ruimte.¹¹

Vooraleer dit hierna verder tot te lichten wenst SARO te benadrukken dat de Vlaamse Regering nog steeds geen Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (inclusief de beleidskaders) heeft goedgekeurd. Met het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 en de strategische visie BRV zette de Vlaamse Regering volop in op het realiseren van een ruimtelijke omslag waarbij een beter evenwicht wordt nagestreefd tussen kwaliteitsvol wonen, ondernemen én het beschermen van de open ruimte.¹² Het bijkomend gemiddeld dagelijks ruimtebeslag moet tegen 2025 worden vermindert tot 3 ha en tegen 2040 tot 0 ha. Het ruimtelijk uitbreiden zal in de toekomst enkel nog als uitzondering worden toegelaten.

Door het uitblijven van een goedgekeurd BRV (inclusief de nodige beleidskaders) is er nog veel onduidelijkheid over hoe de verschillende doelstellingen van de strategische visie BRV in een samenhangend ruimtelijk verhaal kunnen uitgewerkt worden. De raad dringt er nogmaals op aan dat de Vlaamse Regering op korte termijn een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (inclusief de nodige beleidskaders) goedkeurt. Samen met het BRV zullen de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen invulling geven aan de beoogde ruimtelijk omslag.

11. Niettegenstaande het omgevingsbesluit voor bedrijvigheid wordt aangekondigd als de opvolger

¹¹ Alle drie de gevallen waarvoor een omgevingsbesluit kan worden toegepast zullen leiden tot bijkomende harde bestemmingen. Inzake de planologische compensatie van deze bijkomende harde bestemmingen wordt in het ontwerpdecreet niets geregeld. Niettemin zijn er hieromtrent nog tal van vragen: Als planologische compensatie niet meteen in de herbestemming door het omgevingsbesluit zit, welke garantie is er dan dat compensatie gebeurt? Wie moet de kosten voor de omzetting van hard naar zacht betalen: opmaak plan, maar ook de planschade? Wie doet het onderzoek naar welke gebieden in aanmerking komen voor de compensatie?? Hier wordt niets over bepaald. Hoe rijmt dit met de ambitie om het bijkomend ruimtebeslag tegen 2040 te reduceren tot 0 met een tussentijdse doelstelling van 3 ha in 2025.

¹² <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741>

voor het planologisch attest stelt de raad vast dat het toepassingsgebied veel ruimer is. Het ontwerpdecreet (gewijzigd artikel 7.4.4/5,§1 VCRO) bepaalt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan een omgevingsbesluit kan verlenen voor bedrijvigheid voor een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf. Het ontwerpdecreet formuleert verder geen randvoorwaarden ten aanzien van de aard, de grootte en de ligging van het bedrijf. Tevens geeft het ontwerpdecreet geen verdere omschrijving van wat onder bedrijvigheid moet worden verstaan; waardoor de algemene definitie van 'bedrijvigheid' geldt.¹³

Bovendien is het geen goede zaak dat het ontwerpdecreet voor een omgevingsbesluit voor bedrijvigheid een afwijking inschrijft op de algemene verplichting inzake het gebruik van typevoorschriften. In een RUP dat deel uitmaakt van een omgevingsbesluit voor bedrijvigheid kunnen de typevoorschriften aangevuld worden met 'eigen' voorschriften. Artikel 180 van het ontwerpdecreet bepaalt: *'Het omgevingsbesluit houdt dan een planologische herbestemming in naar de categorie van gebiedsaanduiding '2. Bedrijvigheid', vermeld in de bijlage bij het besluit, vermeld in artikel 4.7.13/2, en zoals in die bijlage nader omschreven in een of meer standaard- of gebiedsspecifieke typebepalingen voor die categorie van gebiedsaanduidingen, al dan niet in combinatie met eigen voorschriften.'*

En tenslotte merkt de raad op dat artikel 182 de toepassing van een omgevingsbesluit voor bestaande zone-eigen bedrijven niet lijkt uit te sluiten. Dit kan volgens de raad niet de bedoeling zijn. Immers de drempel voor zone-eigen bedrijven wordt verlaagd om zonevreemd uit te breiden en dit dan middels een omgevingsbesluit 'op te lossen'.

12. Het ontwerpdecreet (gewijzigd artikel 7.4.4/4,§1 VCRO) bepaalt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan een omgevingsbesluit kan verlenen voor zonevreemde werken van algemeen belang. Het betreft een planologische herbestemming naar één van volgende categorieën van gebiedsaanduiding 1° gemeenschaps- en nutsvoorzieningen, 2° lijninfrastructuur, 3° ontginning en waterwinning.¹⁴

Het ontwerpdecreet formuleert verder geen randvoorwaarden ten aanzien van de omvang en de situering van de werken van algemeen belang. In de Memorie van Toelichting (pag. 7) wordt geschetst dat dit omgevingsbesluit gericht is op de versnelde realisatie van *belangrijke grote werken van algemeen belang: 'De doelstelling om een oplossing te bieden voor het versneld uitvoeren van zonevreemde werken van algemeen belang, vertrekt vanuit dezelfde probleemanalyse dat bestemmingsplannen met verouderde en rigide voorschriften de snelle realisatie van belangrijke grote werken van algemeen belang vaak onmogelijk maken en dat de bestaande afwijkingsregelingen op het vergunningenniveau hiervoor geen soelaas brengen ...'*

De raad merkt op dat het ontwerpdecreet daarnaast in het OVD via de modulaire omgevingsvergunningenprocedure ook nog een andere module voor werken van algemeen

¹³ MvT, pag. 142: *'De categorie "bedrijvigheid" houdt in dat de zone in hoofdzaak bestemd is voor economische activiteiten die behoren tot de functiecategorie industrie, bedrijvigheid en kantoorfunctie, de functiecategorie dienstverlening en vrije beroepen en/of de functiecategorie kleinhandel.'*

¹⁴ Het ontwerpdecreet (artikel 136) legt in het OVD (nieuw artikel 91/19) vast dat een omgevingsbesluit kan worden verleend voor werken voor algemeen belang zoals vermeld in artikel 7.4.4/4 van de VCRO. De verdere voorwaarden hieromtrent wordt met het ontwerpdecreet (artikel 181) vastgelegd in de VCRO (wijziging artikel 7.4.4./4). Het gewijzigd artikel 7.4.4/4,§1 VCRO bepaalt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan een omgevingsbesluit kan verlenen voor werken van algemeen belang. Het betreft een planologische herbestemming naar een of meer van de volgende (sub)categorieën van gebiedsaanduiding 1° categorie van gebiedsaanduiding 9. Gemeenschaps- en nutsvoorzieningen; 2° categorie van gebiedsaanduiding 8. Lijninfrastructuur; 3° subcategorie 10.1 Gebied voor infrastructuur voor duurzame watervoorziening van de categorie van gebiedsaanduiding 10. Ontginning en waterwinning.

belang invoert. Dit zijn twee naast elkaar staande modules 'werken van algemeen belang'.

13. Het ontwerpdecreet voorziet in een omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten gelegen binnen het bestaande ruimtebeslag in een stedelijk gebied of dorpskern met een voldoende aanwezigheid van de basisvoorzieningen.¹⁵ De onderliggende planologische bestemming wordt van rechtswege gewijzigd naar woongebied.

De raad merkt op dat de dorpskernen in Vlaanderen niet ruimtelijk zijn afgebakend. Er bestaat bovendien geen eenduidige definitie van dorpskern. De Memorie van Toelichting (pag. 136) geeft volgende vage omschrijving van een kern: *'Een kern is een stadswijk of dorp waaraan bewoners een identiteit kunnen ontleenen. Het is een ruimtelijk samenhangend geheel van woongelegenheden, werkplekken en basisvoorzieningen rond een centrum. ...'*

Het potentiële toepassingsgebied voor een omgevingsbesluit voor ruimtelijke impulsprojecten is aldus zeer groot. Aangezien er geen duidelijke definitie noch afbakening bestaat van de dorpskernen is het risico bovendien groot dat de 'kern' steeds blijft uitdijen (met nefaste impact op de open ruimte). Een belangrijke tekortkoming is bovendien dat in het ontwerpdecreet geen enkele bepaling (beperking) is opgenomen omtrent de grootte van het ruimtelijk impulsproject.

Met het ontwerpdecreet (artikel 180) wordt 'ruimtebeslag' voor het eerst decretaal geïntroduceerd, zonder een exacte definitie mee te geven. De Memorie van Toelichting (pag. 135) geeft verdere duiding evenwel zonder te vermelden dat het Beleidsplan Vlaanderen Ruimte BRV (inclusief de noodzakelijke beleidskaders) nog steeds niet goedgekeurd is door de Vlaamse Regering. Er is nog steeds geen goedgekeurd BRV en dus geen juridisch (beleids-)kader voor de beoogde bouwshift. Men kan zich de vraag stellen of het niet beter is om het begrip pas te introduceren bij de definitieve vaststelling van het BRV.

V. UITHOLLING VAN HET INSTRUMENT 'RUP'

14. De voorwaarden - die in artikel 2.2.5,§1 VCRO zijn ingeschreven inzake de opmaak en de inhoud van een RUP - worden met het ontwerpdecreet grondig gewijzigd voor wat betreft een RUP dat deel uitmaakt van een omgevingsbesluit. Het ontwerpdecreet (o.a. artikel 179) voert als het ware een nieuw type van RUP in; een soort afgeslankt RUP.

In tegenstelling tot een 'regulier' RUP moet een RUP dat deel uitmaakt van een omgevingsbesluit geen toelichtingsnota bevatten. Inzake de stedenbouwkundige voorschriften legt het ontwerpdecreet het verplicht gebruik op van de typevoorschriften.¹⁶ Verder is sprake van een 'eenvoudig' grafisch plan en een 'eenvoudige' herbestemming.

Ook ten aanzien van de normale procedure tot opmaak van een RUP voert het ontwerpdecreet tal van wijzigingen door voor de opmaak van een RUP dat deel uitmaakt van een omgevingsbesluit: geen volwaardig RUP-planningsproces,¹⁷ geen geïntegreerde plan-MER procedure, geen startnota, geen verplichte opmaak door een geregistreerde ruimtelijke planner, geen administratief beroep. De raad ziet niet goed in waarom deze elementen wel noodzakelijk worden geacht bij een 'traditionele' planherziening, maar niet noodzakelijk zijn als dit vergezeld

¹⁵ Het ontwerpdecreet (artikel 136) legt in de OVD (nieuw artikel 91/19) vast dat een omgevingsbesluit kan worden verleend voor ruimtelijke impulsprojecten zoals vermeld in artikel 7.4.4/3 van de VCRO. De verdere bepalingen worden met het ontwerpdecreet (artikel 180) vastgelegd in de VCRO (wijziging artikel 7.4.4./3).

¹⁶ Weliswaar met diverse uitzonderingen cf. omgevingsbesluit voor bedrijvigheid

¹⁷ Het visie-luik van ruimtelijke planning ontbreekt volledig: waarom een bepaalde ontwikkeling op een bepaalde plek, wat zijn alternatieven, locatieonderzoek (ook wat betreft MER), enz.

gaat met een vergunningsaanvraag.

15. Het ontwerpdecreet (artikel 138) bepaalt dat de aanvraag van een omgevingsbesluit een milieueffectrapportage van het omgevingsbesluit dient te bevatten.

Essentieel is dat het ontwerpdecreet uitsluit dat gebruik kan worden gemaakt van de geïntegreerde plan-MER procedure. De bevoegde vergunningverlenende overheid of de omgevingsambtenaar dient bij de aanvraag van het omgevingsbesluit de effecten van het ontwerp van een ruimtelijk uitvoeringsplan te *onderzoeken* en beslist vervolgens - op gemotiveerde wijze - of er over de aanvraag een geïntegreerd milieueffectrapport moet worden opgesteld. Indien dit het geval is wordt de aanvraag van omgevingsbesluit onvolledig en zonder voorwerp beoordeeld en wordt de procedure stopgezet.

Een belangrijk aandachtspunt betreft de integratie van de milderende maatregelen. Het ontwerpdecreet (artikel 179) bepaalt dat als voor de aanvraag van het omgevingsbesluit een milieueffectrapport wordt opgemaakt; de stedenbouwkundige voorschriften worden aangevuld met voorschriften die een vertaling vormen van de maatregelen die in het rapport voorgesteld zijn. Dit vormt een belangrijk aandachtspunt voor de particuliere initiatiefnemer.

16. Het ontwerpdecreet (artikel 45) bepaalt dat een aanvraag tot omgevingsbesluit steeds moet worden onderworpen aan een openbaar onderzoek, dat moet worden aangekondigd in het Belgisch Staatsblad. Aangezien geen startnota is voorzien en ook geen toelichtende nota bij het RUP - dat deel uitmaakt van het omgevingsbesluit - betekent dit evenwel dat de info voor het brede publiek zeer beperkt zal zijn. Dit vormt een belangrijk knelpunt om een volwaardig openbaar onderzoek over het RUP op te zetten.

De raad merkt ook op dat voor een omgevingsbesluit gekoppeld aan een gewestelijk RUP het ontwerpdecreet - in tegenstelling tot de huidige regels voor gewestelijke RUP- niet voorziet in het verplicht in te winnen advies van de SARO. Ook dit kan de raad niet ondersteunen.

17. Het ontwerpdecreet (artikel 148) voorziet dat het besluit van de plannende overheid houdende de definitieve vaststelling van het RUP wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

De raad wijst er op dat het essentieel is dat ook het omgevingsbesluit (minstens bij uittreksel) wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. De raad verwijst naar de Memorie van Toelichting (pag. 53) die verduidelijkt dat het omgevingsbesluit te beschouwen is als een complexe rechtshandeling, waarbij het RUP een voorbereidende handeling zou zijn waartegen geen juridisch beroep mogelijk zou zijn.

18. Het ontwerpdecreet voorziet geen administratief beroep tegen een omgevingsbesluit. De Memorie van Toelichting (pag.52-53) geeft hieromtrent zeer uitvoerig toelichting.

De raad merkt op dat veel omgevingsbesluiten (o.a. alle omgevingsbesluiten voor ruimtelijke impulsprojecten) zullen vallen onder de bevoegdheid van de gemeenten. De verantwoording in de Memorie van Toelichting om geen administratief beroep tegen een omgevingsbesluit meer mogelijk te maken -'het zou te lang duren'- lijkt niet afdoende tegenover de impact voor de burger van het afnemen van een inhoudelijke herbeoordeling.

VI. OMGEVINGSBESLUIT EN HET RUIME OMGEVINGSINSTRUMENTARIUM

19. Het ruimtelijk instrumentarium is zeer divers en zeer uitgebreid.¹⁸ Met het omgevingsbesluit wordt een nieuw instrument ingevoerd; terwijl er veeleer nood is aan verdere vereenvoudiging van het bestaand ruimtelijk instrumentarium. Met het ontwerpdecreet worden geen bestaande instrumenten geschrapt. Terwijl het omgevingsbesluit voor bedrijvigheid wordt aangekondigd als een nieuw instrument ter vervanging van het planologisch attest stelt de raad bijvoorbeeld vast dat de betreffende bepalingen inzake het planologisch attest in de VCRO (artikel 4.4.24 t.e.m. 4.4.29) niet worden geschrapt.
20. Bovendien benadrukt de raad dat er nood is aan een verdere uitklaring van de positionering van het omgevingsbesluit ten aanzien van de andere ruimtelijke instrumenten. Het is niet duidelijk hoe het ‘omgevingsbesluit’ zich verhoudt tot de vele andere ruimtelijke instrumenten zoals een complex project, een regulier RUP, een planologisch attest, een vrijgavebesluit, enz..

Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk hoe het omgevingsbesluit zich verhoudt tot het bestaand instrument van het vrijgavebesluit. Kunnen ze opgevat worden als twee evenwaardige instrumenten om een goed gelegen woonreservegebied aan te snijden. Dit zou niet wenselijk zijn. Eerder wees de raad er reeds eerder op dat het ontwerpdecreet voorziet in twee naast elkaar staande modules ‘werken van algemeen belang’.

Ook de verhouding tussen een normaal RUP en een RUP dat deel uitmaakt van een omgevingsbesluit is voor de raad niet eenduidig vastgelegd. In die zin vindt de raad het geen goede zaak dat de Memorie van Toelichting een zeer negatief beeld ophangt van het instrument ‘RUP’ terwijl dit instrument de reguliere procedure vastlegt voor de uitwerking van een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk RUP met het oog op een herbestemming ter uitvoering van een gewestelijk, provinciaal of gewestelijk ruimtelijk beleidsplan (zie ook volgende paragraaf).

21. Het ontwerpdecreet creëert voor de drie gevallen waarvoor een omgevingsbesluit kan worden verleend een verschil in behandeling tussen de gebieden waarvan de planologische bestemming gewijzigd kan worden via de procedure van een omgevingsbesluit en de gebieden waarvan de planologische bestemming enkel gewijzigd kan worden via een reguliere RUP-procedure. De Memorie van Toelichting (pag. 44-49) bouwt een zeer uitvoerige motivering op waarom desalniettemin het omgevingsbesluit geen schending van het gelijkheidsbeginsel inhoudt.

De raad dringt evenwel aan op verder juridisch onderzoek naar de juridische robuustheid van het nieuwe instrument ‘omgevingsbesluit’, o.a. in het licht van het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

SARO wees er reeds eerder in dit advies op dat het (potentiële) toepassingsgebied van het omgevingsbesluit zeer ruim is (cf. deel IV). Bovendien zijn de gebieden waarvan de planologische bestemming gewijzigd kunnen worden via een omgevingsbesluit niet eenduidig vastgelegd, noch afgebakend, en zijn ze ook niet beperkt tot welbepaalde bestemmingscategorieën. Dit betekent dat het omgevingsbesluit voor een potentieel groot aantal gebieden een verschil in behandeling creëert ten aanzien van de reguliere procedure inzake herbestemming via een RUP.

Wat betreft de vraag van de raad naar verdere juridische onderbouwing inzake het gelijkheidsbeginsel verwijst de raad als voorbeeld naar het omgevingsbesluit voor bedrijvigheid.

¹⁸ Zie onder meer [advies van SARO over het instrumentendecreet](#)

Dat deze regeling niet het louter privaat belang dient maar het algemeen belang wordt in de Memorie van Toelichting (pag. 46) als volgt onderbouwd: *'Belangrijk is de vaststelling dat er in Vlaanderen een grote schaarste is aan bedrijventerreinen. Als bedrijven met een uitbreidingsmogelijkheid die niet kan worden vergund omwille van de stedenbouwkundige voorschriften systematisch moeten herlocaliseren, leidt dit enkel tot een nog veel grotere ruimte-inname. ... Bovendien verhinderen bedrijven die herlocaliseren naar een bedrijventerrein de opstart van nieuwe bedrijven, terwijl er een grote ruimtevraag is voor nieuwe bedrijven. Kortom, het algemeen belang is er mee gediend dat bestaande bedrijven zich op de eigen locatie kunnen ontwikkelen op een gecontroleerde manier.'*

Een dergelijke redenering (op macroniveau) geldt evengoed voor woningen en voor alle andere gebouwen, die dan ook omwille van het algemeen belang via een omgevingsbesluit een herbestemming zouden kunnen afdwingen. Dit ondergraaft bovendien de huidige rechtszekerheid die door de bestemmingsplannen en de gewestplannen wordt gewaarborgd.