



ADVIES
VAN 21 DECEMBER 2022
OVER HET ONTWERPDECREET HOUDENDE DIVERSE BEPALINGEN INZAKE
OMGEVING, LEEFMILIEU EN NATUUR EN RUIMTELIJKE ORDENING

INHOUD

| | | |
|-------|---|----|
| I. | SITUERING | 1 |
| II. | ALGEMENE BEOORDELING | 1 |
| III. | NOOD AAN EEN STUREND VLAAMS RUIMTELIJK BELEIDSKADER | 2 |
| IV. | VOORGESTELDE WIJZIGING VAN DE VERGUNNINGS- EN MELDINGSPLICHTEN..... | 4 |
| V. | VOORGESTELDE WIJZIGING VAN DE AFWERKINGSREGEL..... | 5 |
| VI. | NIEUW INSTRUMENT: PLANOLOGISCHE COMPENSATIE | 6 |
| VII. | VOORGESTELDE WIJZIGING VAN DE ZONEVREEMDE FUNCTIEWIJZIGINGEN | 9 |
| VIII. | OMGEVINGSLOKET | 10 |

I. SITUERING

1. SARO ontving op 24 november 2022 een adviesvraag van minister Zuhal Demir over het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening (verder 'het ontwerpdecreet').¹ De adviestermijn bedraagt dertig dagen. Met voorliggend advies goedgekeurd door de raad op de SARO-raadszitting van 21 december 2022 komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn.
2. Het ontwerpdecreet wijzigt diverse decreten op vlak van omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening. SARO focust voorliggend advies op de voorgestelde wijzigingen aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening met name:
 - 1° de opheffing van de mogelijkheid van gemeenten om via verordeningen vergunnings- of meldingsplichten in te voeren,
 - 2° de invoering van het beginsel van planologische compensatie bij gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen,
 - 3° de aanpassing van de afwerkingsregel,
 - 4° de mogelijkheid om zonevreemde functiewijzigingen te regulariseren,
 - 5° de inzage van gegevens op het Omgevingsloket en de verdere digitalisering in het kader van het uitwisselingsplatform voor digitale stedenbouwkundige informatie.

II. ALGEMENE BEOORDELING

3. De raad betreurt dat met voorliggend ontwerpdecreet enkele losstaande wijzigingen aan de VCRO worden doorgevoerd zonder dat er duidelijkheid is over het groter geheel. Met het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 en de strategische visie BRV zet de Vlaamse Regering volop in op het realiseren van een ruimtelijke omslag waarbij een beter evenwicht wordt nagestreefd tussen kwaliteitsvol wonen, ondernemen en het beschermen van de open ruimte.

Door het uitblijven van een goedgekeurd Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (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 worden uitgewerkt. Niettegenstaande er een ruim maatschappelijk draagvlak is omtrent de nood aan het neutraliseren van slecht gelegen harde bestemmingen moet het maatschappelijk debat nog gevoerd worden omtrent de grootte van deze neutralisatie-opdracht alsook omtrent de vraag welke gebieden voorwerp kunnen uitmaken van deze neutralisatie-oefening.

En tenslotte benadrukt SARO dat door het uitblijven van een goedgekeurd BRV (inclusief beleidskaders) er nog heel wat onduidelijkheid is omtrent het toekomstig Vlaams ruimtelijk beleid ten aanzien van de harde bestemmingen (specifiek wonen, bedrijventerreinen, gemeenschaps-

¹ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/637769F634B8770AF8FDECCF>

voorzieningen). De Taskforce Bouwshift wijst op de noodzakelijke krimp van de bestemmingszones 'wonen', 'industrie- en havengebieden', 'gemeenschapsvoorzieningen' maar benadrukt bovendien dat voor de bestemmingsgroep 'industrie-en havengebieden' het meest omzichtig met krimp moeten worden omgesprongen. In deel III van dit advies gaat de raad verder in op het ontbreken van dit globaal ruimtelijke beleidskader.

4. SARO formuleert volgende strategische bemerkingen bij de - in het ontwerpdecreet – voorgestelde wijzigingen aan de VCRO:
 - a. De raad kan het voorstel tot de opheffing van de mogelijkheid van gemeenten om via verordeningen vergunnings- of meldingsplichten in te voeren niet ondersteunen. De raad dringt aan op de schrapping van artikelen 74 en 75 in voorliggend ontwerpdecreet. Voka, UNIZO en Boerenbond nemen hierbij een standpunt in (zie deel IV).
 - b. De raad kan de voorgestelde wijziging aan de afwerkingsregel niet goedkeuren. Het is positief dat de huidige afwerkingsregel wordt geschrapt maar het is totaal onaanvaardbaar dat met het ontwerpdecreet de afwerkingsregel wordt ingevoerd in de woonreservegebieden. Dit gaat immers volledig in tegen de doelstellingen van de strategische visie BRV en de beoogde ruimtelijke omslag (zie deel V).
 - c. De raad ondersteunt het principe van planologische compensatie. Planologische compensatie is evenwel een instrument dat gebruikt kan worden om de beoogde ruimtelijke omslag te realiseren; de concrete invulling van het BRV is echter nog niet gekend (zie deel III van dit advies). Planologische compensatie is slechts één van de vele instrumenten die nodig zullen zijn om de beoogde ruimtelijke omslag te realiseren (zie deel VI, par. 13 en par. 14).
 - d. SARO heeft bovendien diverse bedenkingen bij hoe het principe van planologische compensatie wordt geconcretiseerd met voorliggend ontwerpdecreet. Het betreft zowel de voorziene uitzonderingen die in het ontwerpdecreet worden ingevoerd ten aanzien van het algemene principe van planologische compensatie als de vraag naar gelijktijdigheid en compensatie binnen het grondgebied van de plannende overheid. Tot slot wijst de raad ook op de financiële impact. Voka en UNIZO nemen hierbij een standpunt in (zie deel VI, par. 15 t.e.m. par. 19).
 - e. Het ontwerpdecreet (artikel 83) voert de mogelijkheid in om zonevreemde functiewijzigingen te regulariseren. SARO erkent de problematiek en erkent dat hiervoor een oplossing moet worden uitgewerkt vanuit het oogpunt van het waarborgen van rechtszekerheid. De raad vindt het evenwel geen goede zaak dat met voorliggend ontwerpdecreet wordt gechopt voor het invoeren van een generieke regeling in de VCRO. De raad dringt er op aan dat de regularisatie enkel van toepassing is voor de situaties die op de datum van inwerkingtreding van de regelgeving reeds bestaan. De raad benadrukt bovendien dat de regeling indruist tegen de adviezen van de Taskforce Bouwshift naar het inperken van zonevreemde functiewijzigingen/beperken ruimtebeslag in het agrarisch gebied (zie deel VII).
 - f. De raad vindt het positief dat het ontwerpdecreet verdere stappen zet in het digitaal voor het publiek ter beschikking stellen van alle documenten van de aanvraag van een omgevingsvergunning via het Omgevingsloket. Dit zal leiden tot meer transparantie van de besluitvorming en klantvriendelijkheid (zie deel VIII).

III. NOOD AAN EEN STUREND VLAAMS RUIMTELIJK BELEIDSKADER

5. Met het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 en de strategische visie BRV zet de Vlaamse Regering volop in op het realiseren van een ruimtelijke omslag waarbij een beter evenwicht wordt nagestreefd tussen kwaliteitsvol wonen, ondernemen en het beschermen van de open ruimte.^{2 3}

² <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741>

³ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsplan-ruimte-vlaanderen-strategische-visie>

Het bijkomend gemiddeld dagelijks ruimtebeslag moet tegen 2025 worden verminderd tot 3 ha en tegen 2040 tot 0 ha. Het ruimtelijk uitbreiden zal in de toekomst enkel nog als uitzondering worden toegelaten.

6. Door het uitblijven van een goedgekeurd Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (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.
7. Het uitblijven van een goedgekeurd BRV (inclusief beleidskaders) leidt tot heel wat onduidelijkheid inzake het neutraliseren van slecht gelegen harde bestemmingen.⁴ Niettegenstaande er een ruim maatschappelijk draagvlak is omtrent de nood aan het neutraliseren van slecht gelegen harde bestemmingen; moet het maatschappelijk debat nog gevoerd worden omtrent de grootte van deze neutralisatie-opdracht alsook omtrent de vraag welke gebieden voorwerp zullen uitmaken van deze neutralisatie-oefening.⁵ De Taskforce Bouwshift meent dat de Vlaamse Regering prioritair moet inzetten op de watergevoelige gebieden, de gebieden met hoge natuurwaarde, de gebieden met hoge ecosysteemdienstwaarde(n) en de gebieden met hoge landschapswaarde (allen gelegen binnen harde bestemmingen). De totale oppervlakte van deze gebieden bedraagt circa 11.000 ha.

Deze neutralisatie-opdracht moet volgens de Taskforce Bouwshift op Vlaams niveau gebeuren: *‘Vlaanderen heeft nog een grote Europese opgave tot natuurbehoud voor de boeg en gezien de snelle klimaatverandering moet bovendien geëvalueerd worden of de huidige oppervlakte-doelstellingen tot waterberging, bosuitbreiding en dergelijke, nog volstaan tot klimaatmitigatie?’*

8. Door het uitblijven van een goedgekeurd BRV (inclusief beleidskaders) is er bovendien heel wat onduidelijkheid omtrent het toekomstig Vlaams ruimtelijk beleid ten aanzien van de harde bestemmingen (specifiek wonen, bedrijventerreinen, gemeenschapsvoorzieningen).

De strategische visie BRV gaat er van uit dat *‘Vlaanderen in 2050 sterk is ingebed in de Europese stedelijk-economische ruimte en energienetwerken zodat het internationaal concurrentieel blijft’ en zet in op een proactief en toekomstgericht aanbodbeheer op bovenlokaal niveau dat ‘ondernemers vlot vestigingsmogelijkheden geeft binnen een ruim gamma werklocaties gaande van verweven locaties tot functionele bedrijventerreinen’.*

Daartegenover staat dat de Taskforce Bouwshift wijst op de noodzakelijke krimp van de bestemmingszones ‘wonen’, ‘industrie- en havengebieden’, gemeenschapsvoorzieningen: *‘Over deze drie hoofdgroepen heen zal een krimp nodig zijn, de neutralisatie-opgave is immers niet haalbaar indien één van de hoofdgroepen niet krimpt, zo toont de data-analyse aan.’ ... ‘De nodige afwegingen zullen ook regionaal nodig zijn tussen de bestemmingstypes van de woonzones, de industrie- en havengebieden en de gemeenschapsvoorzieningen.’*⁶

De raad dringt er op aan dat de Vlaamse Regering hieromtrent het nodige debat voert. De Taskforce Bouwshift stelt hieromtrent: *‘Waar en waarvoor nog nieuwe ruimte kan aangesneden worden binnen het BRV-contingent, is in eerste instantie een politiek-maatschappelijke afweging. Het gaat hier immers om een afweging tussen woonzones, industriegebieden (incl. havengebied)*

⁴ Neutraliseren betekent de omzetting van een niet-gerealiseerde harde bestemming in een zachte bestemming. Dit kan gebeuren via vergoeding van de eigenaar via de planschaderegeling, maar kan ook via ruil van slecht gelegen naar goed gelegen gronden.

⁵ De Taskforce Bouwshift heeft een berekening gemaakt van de totale oppervlakte aan harde bestemmingen die moet geneutraliseerd te worden. De neutralisatie-opdracht bedraagt volgens de Taskforce Bouwshift ca 30.000 ha. <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/rapport-van-de-taskforce-bouwshift-beschikbaar>

⁶ Taskforce Bouwshift, pag. 72

en zones voor specifiek verdere verspreiding vermeden wordt en er kernversterkend en aansluitend op bestaand ruimtebeslag wordt ontwikkeld.'

Zoals de Taskforce Bouwshift terecht stelt zal voor de bestemmingsgroep 'industrie-en havengebieden' het meest omzichtig met krimp moeten worden omgesprongen. Voor de verdere economische ontwikkeling van Vlaanderen zal er voldoende ruimte nodig blijven om nieuwe bedrijven of bedrijven die niet langer verweefbaar zijn in de woonzones te huisvesten (strategische voorraad). Een deel van de economische ontwikkelingen is immers niet inpasbaar noch compacteerbaar binnen het bestaande ruimtebeslag, zoals dat het geval is bij de woningbouw. Er moet dus een onderscheid worden gemaakt tussen verweefbare en niet-verweefbare bedrijvigheid. Verweefbare bedrijvigheid moet, in de geest van het BRV, een kans krijgen in de bebouwde omgeving en in de kernen. Voor de niet-verweefbare bedrijven echter moet er duidelijkheid worden gecreëerd over een strategische reserve.

Volledigheidshalve wijst de raad er op dat op provinciaal en gemeentelijk niveau volop werk wordt gemaakt van ruimtelijke beleidsplannen. Een goedgekeurd BRV is dringend nodig aangezien het BRV het 'kader' moet vormen voor de noodzakelijke afstemming met deze ruimtelijke beleidsplannen.^{7 8}

IV. VOORGESTELDE WIJZIGING VAN DE VERGUNNINGS- EN MELDINGSPLICHTEN

9. Lokale besturen hebben de mogelijkheid om bij verordening meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen vergunningsplichtig te maken of vrijgestelde handelingen meldingsplichtig te maken (artikel 4.2.5 VCRO). Het ontwerpdecreet (artikel 74) zorgt voor de opheffing van deze mogelijkheid voor lokale besturen om via opmaak van verordeningen in te grijpen op de vrijgestelde en meldingsplichtige handelingen.

De Memorie van Toelichting (pag. 8) verduidelijkt dat de huidige situatie leidt tot een diffuus systeem dat moeilijk uit te leggen valt en tot inbreuken leidt. Hierover ging een van de frequentste klachten van aanvragers en architecten tijdens de evaluatiestudie van de omgevingsvergunning.⁹

10. De raad kan voorliggend voorstel tot opheffing van de mogelijkheid van gemeenten om via verordeningen vergunnings- of meldingsplichten in te voeren niet ondersteunen. De raad dringt aan op de schrapping van artikelen 74 en 75 in voorliggend ontwerpdecreet.

SARO wijst allereerst op het debat dat op het niveau van de Vlaamse Regering momenteel wordt gevoerd over een aanpassing van het systeem van vergunningen-meldingen-vrijstellingen. Dit debat kadert in de conceptnota 'Bijsturing van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning' die door de Vlaamse Regering op 11 februari 2022 werd goedgekeurd. Vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur is het niet correct dat met voorliggende wijziging een voorafname wordt gemaakt op dit debat.¹⁰

⁷ VCRO artikel 2.1.5: 'Bij de definitieve vaststelling van beleidskaders kan de Vlaamse Regering onderdelen van provinciale of gemeentelijke beleidskaders omschrijven of aanduiden die niet meer geldig zijn'. VCRO artikel 2.1.8: 'De Vlaamse Regering kan, naar aanleiding van de definitieve vaststelling van het provinciaal beleidsplan ruimte, een voorbehoud maken bij bepaalde opties uit het plan.' VCRO artikel 2.1.11: 'De Vlaamse Regering en de deputatie kunnen, naar aanleiding van de definitieve vaststelling van het gemeentelijk beleidsplan ruimte, een voorbehoud maken bij bepaalde opties uit het plan.'

⁸ Zo stelt de raad vast dat het voorontwerp beleidsplan ruimte Limburg in het beleidskader 'economische ruimte' uitgaat van het verschuiven van het juridisch aanbod bedrijventerreinen: 'het verschuiven houdt in dat nieuwe bedrijventerreinen nog ontwikkeld kunnen worden, hetzij binnen daartoe reeds bestemde gebieden, hetzij op een andere en betere locatie, via een ruilteruil. Door dergelijke planologische ruiloperaties blijft de ruimtebalans voor bedrijventerreinen status-quo.' Dit beleidskader gaat er aldus van uit dat de omvang van het huidige juridisch aanbod aan bedrijventerreinen behouden blijft, maar efficiënter wordt benut of planologisch geruild.

⁹ <https://omgeving.vlaanderen.be/evaluatie-van-de-werking-van-het-omgevingsvergunningendecreet>.

¹⁰ De conceptnota 'Bijsturing van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning' formuleert een reeks bijsturingen aan de regelgeving inzake de omgevingsprocedure op basis van een evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningsdecreet. De conceptnota kondigde onder meer een grondige herijking aan van het systeem van vergunningen-meldingen-

In het kader van dit debat moet specifiek aandacht gaan naar de autonomie van de gemeenten en de mogelijkheid voor de gemeenten om te opteren voor een verstrenging (versoepelen mag sowieso niet). Door stedenbouwkundig vrijgestelde handelingen meldingsplichtig te maken of handelingen die op Vlaams niveau stedenbouwkundig meldingsplichtig zijn, vergunningsplichtig te maken, kunnen gemeenten die dat wensen gericht sturen op de ruimtelijke ontwikkeling van hun grondgebied. Het is een instrument voor de gemeenten om een lokaal beleid te voeren (o.a. onroerend erfgoed, natuur en bos, kappen van bomen). Ook inzake het realiseren van de ruimtelijke omslag wordt vanuit de Vlaamse Regering een belangrijke rol gelegd bij de lokale besturen onder andere inzake het beperken van het ruimtebeslag.

De raad vindt het bovendien geen goede zaak dat het ontwerpdecreet (artikel 74) ook bepaalt dat bestaande verordeningen van rechtswege worden opgeheven op 1 januari 2024. Verordeningen van voor 2009 waarbij vrijgestelde handelingen vergunningsplichtig blijven, zullen worden afgeschaft. Het gaat daarbij veelal om zgn. kapverordeningen waarbij gemeenten bomen extra wensen te beschermen.

De raad wijst ook op de historiek van het vergunningenbeleid waarbij de lijst aan vrijstellingen stelselmatig werd uitgebreid, evenwel vaak met het argument dat lokale overheden alsnog een vergunningsplicht kunnen invoeren. Het is niet correct dat met voorliggende wijziging hier alsnog wordt op ingegrepen.

Vanuit de terechte bezorgdheid over de complexiteit van de regelgeving wijst de raad op de belangrijke rol van de lokale overheden voor het aanleveren van duidelijke en transparante info. Ook een architect of een vastgoedmakelaar, toch de specialisten bij uitstek, moeten hun opdrachtgever volwaardig informeren en uitleg geven.

Standpunt Voka, UNIZO en Boerenbond

Voka, UNIZO en Boerenbond scharen zich achter het voorstel tot opheffing van de mogelijkheid van gemeenten om via verordeningen bijkomende vergunnings- of meldingsplichten in te voeren. Deze wijziging bevordert de duidelijkheid voor burgers en bedrijven op vlak van vergunningverlening. De huidige regeling leidt tot een diffuus systeem dat moeilijk uit te leggen valt en tot inbreuken leidt. In de ene gemeente volstaat een melding, terwijl in de buurgemeente mogelijk voor dezelfde handeling een vergunningsaanvraag moeten worden ingediend, dikwijls met allerlei bijkomende stukken. Dit tast de uniformiteit van regels aan en initiatiefnemers hebben nood aan duidelijkheid en transparantie. Voor de duidelijkheid en uniformiteit is het daarom essentieel dat enkel de Vlaamse Regering bepaalt of en welke handelingen vrijgesteld of meldingsplichtig zijn. Driehonderd steden en gemeenten die elk hun eigen accenten leggen, is niet wenselijk.

V. VOORGESTELDE WIJZIGING VAN DE AFWERKINGSREGEL

11. De VCRO (artikel 4.4.3) geeft invulling aan de 'afwerkingsregel' waardoor zonevreemde woningen kunnen worden gebouwd aansluitend op een wachtgevel, op een perceel dat niet voor woningbouw bestemd is en max. 650 m² groot is.

Het ontwerpdecreet (artikel 81) wijzigt dit artikel. De afwerkingsregel wordt geschrapt in de zachte bestemmingen maar wordt nu wel mogelijk gemaakt in woonreservegebied. De Memorie van Toelichting (pag. 9) onderbouwt dit als volgt: *'De toepassing van de afwerkingsregel in zijn huidige vorm (bouwen tegen wachtgevels in bijv. agrarisch gebied) leidt tot uitbreiding van de lintbebouwing, tot extra ruimtebeslag (bebouwing, verharding, vertuining) en tot bijkomende zonevreemdheid. De regel komt daarmee in aanvaring met de vrijwaring van de open ruimte en met de beoogde bouwshift. Dit wordt naar de toekomst toe onmogelijk gemaakt. Tegelijk moet*

vrijstellingen. Gezien de omvang van dit project zal dit - volgens de conceptnota - als een afzonderlijk traject worden opgestart en zal uitvoerig worden overlegd met alle stakeholders. [conceptnota omgevingsvergunningendecreet](#)

vastgesteld worden dat de regel niet kon toegepast worden in woonreservegebied, waar dit een stuk logischer ware geweest'.

12. De raad kan de voorgestelde wijziging aan de afwerkingsregel niet goedkeuren. Het is enerzijds positief dat de huidige afwerkingsregel wordt geschrapt maar het is totaal onaanvaardbaar dat de afwerkingsregel nu wel kan worden toegepast in de woonreservegebieden.

De raad verwijst naar de Taskforce Bouwshift met volgende aanbeveling t.a.v. de afwerkingsregel: *'De realisatie van woningen door middel van deze regel gaat in tegen de basisvoorschriften van de zachte bestemming en zorgt voor bijkomend zonevreemd ruimtebeslag in de open ruimte. Conform de bouwshift wordt de regel best afgeschaft'. De noodzaak van het terugdringen van bijkomend ruimtebeslag in de zachte bestemmingen wordt door de Taskforce Bouwshift als volgt onderbouwd: 'Conform de geactualiseerde BRV-doelstelling is er dus nog maximaal 16.300 ha bijkomend ruimtebeslag tussen 2022-2040 mogelijk. Hoe meer er echter van dit ruimtebeslag in de zachte bestemmingen terecht komt, hoe meer er aan harde bestemmingen geneutraliseerd moet worden. ... Hoe meer ruimtebeslag er toch nog in de landbouwzones wordt toegelaten, hoe meer er aan (kostelijke) neutralisatie binnen de harde bestemmingen zal moeten gedaan worden.'*¹¹

Vanuit de nood aan het vermijden van bijkomend zonevreemd ruimtebeslag in de open ruimte dringt de raad er op aan dat de afwerkingsregel volledig wordt afgeschaft en dat artikel 4.4.3 VCRO volledig wordt opgeheven. Bovendien geeft de Vlaamse Regering een totaal foutief signaal ten aanzien van de woonreservegebieden door met deze specifieke regeling een uitzondering in te bouwen ten aanzien van het reguliere ruimtelijk beleid voor woonreservegebieden.

VI. NIEUW INSTRUMENT: PLANOLOGISCHE COMPENSATIE

13. Het ontwerpdecreet (artikel 61) voert in de VCRO het principe van planologische compensatie in. Als een ruimtelijk uitvoeringsplan een wijziging doorvoert van een zachte bestemming of nabestemming naar een harde bestemming of nabestemming, gaat die bestemmingswijziging gepaard met een gelijktijdige en in oppervlakte minstens gelijke wijziging van harde bestemmingen naar zachte bestemmingen.¹²

De Memorie van Toelichting (pag. 8) verduidelijkt: *'De decretale verankering van dit principe kadert in de algemene beleidsdoelstelling om open ruimte te beschermen, en de toename van bijkomend ruimtebeslag af te remmen en op termijn te stoppen. De concrete toepassing van het compensatieprincipe gebeurt via een compensatietoets tijdens het planningsproces.'*

Deze decreetswijziging werd reeds aangekondigd in de Conceptnota Bouwshift.¹³ De conceptnota stelt dat dit een oplossing kan bieden om schade en baten in evenwicht te brengen. Ook de Taskforce Bouwshift pleit voor planologische neutraliteit: *'... indien de drie bestuursniveaus ondertussen nog bijkomende harde bestemmingen goedkeuren zonder een compenserende, planologische ruil dan werkt dit zeer contraproductief ten opzichte van de neutralisatie-opgave van de bouwshift.'*¹⁴

14. De raad ondersteunt het principe van planologische compensatie. Dit principe kadert immers in de algemene beleidsdoelstelling om open ruimte te vrijwaren, en de toename van bijkomend ruimtebeslag af te remmen en op termijn te stoppen. Het zorgt er voor dat de opgave van de bouwshift niet groter wordt.

Eerder wees de raad in dit advies op het uitblijven van het BRV dat inhoudelijk invulling zal geven

¹¹ <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/rapport-van-de-taskforce-bouwshift-beschikbaar>

¹² Het ontwerpdecreet legt vast welke bestemmingen worden verstaan onder een harde bestemming (wonen, bedrijvigheid, recreatie of gemeenschaps- en nutsvoorzieningen) en een zachte bestemming (landbouw, bos, overig groen of reservaat en natuur).

¹³ <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-03/Conceptnota%20bouwshift%202022.pdf> pag. 3

¹⁴ <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/rapport-van-de-taskforce-bouwshift-beschikbaar>

aan de beoogde ruimtelijke omslag. Planologische compensatie is een instrument om de beoogde ruimtelijke omslag te realiseren; de concrete inhoud van het BRV is evenwel nog niet gekend (zie deel III van dit advies).

Bovendien wijst de raad op het uitblijven van het nodige instrumentarium om de ruimtelijke omslag te realiseren. Het eindrapport van de Taskforce Bouwshift formuleerde hiertoe tientallen voorstellen. Planologische compensatie is slechts één van de vele instrumenten die nodig zullen zijn om de beoogde ruimtelijke omslag te realiseren.

SARO ondersteunt het principe van planologische compensatie maar heeft diverse bedenkingen bij hoe het principe van planologische compensatie wordt geconcretiseerd met voorliggend ontwerpdecreet (zie volgende paragrafen).

15. Het ontwerpdecreet (artikel 61) formuleert een zestal gevallen waarin van de verplichting tot planologische compensatie kan worden afgeweken. Doordat deze uitzonderingen vaag zijn geformuleerd wijst de raad erop dat het moeilijk inschatten is of de afwijkingmogelijkheden gerechtvaardigd zijn in die zin dat ze enerzijds het ruimtebeslag daadwerkelijk afremmen en anderzijds gewenste ruimtelijke initiatieven niet onmogelijk maken.

Zo bepaalt het ontwerpdecreet bijvoorbeeld dat de verplichting inzake planologische compensatie niet geldt als op het grondgebied van de plannende overheid geen gronden meer aanwezig zijn die een harde bestemming hebben waarvan *'de ontwikkeling beleidsmatig niet langer gewenst is'*. Door deze vage bepaling kunnen mogelijks veel planprocessen vallen onder deze uitzondering. Ook de voorziene uitzondering voor wijzigingen naar een harde bestemming met een *'in omvang beperkte oppervlakte'* laat ruimte voor interpretatie. Dit geldt tevens voor de uitzondering dat een *'recente'* schrapping van een harde bestemming elders kan beschouwd worden als voldoende compensatie in het kader van het nieuwe planinitiatief.

Bovendien stelt de raad vast het ontwerpdecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering nog nadere regels kan vastleggen met betrekking tot de gevallen waarbij geen of slechts een beperkte compensatie nodig is. De raad dringt er op aan om in het ontwerpdecreet de uitzonderingen op het principe van planologische compensatie concreter af te baken vanuit de zorg dat slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden afgeweken van het principe van planologische compensatie.

16. De raad vindt het positief dat het ontwerpdecreet vastlegt dat de planologische compensatie (met name de bestemmingswijziging van gronden naar een zachte bestemming) gelijktijdig moet gebeuren aan de geplande herbestemming van een zachte bestemming naar een harde bestemming. In het ontwerpdecreet wordt dit gegarandeerd doordat het ontwerpdecreet er van uit gaat dat de nodige bestemmingswijzigingen worden gerealiseerd via hetzelfde ruimtelijk planningsproces.

De raad stelt vast dat het ontwerpdecreet bepaalt dat van het principe van planologische compensatie kan worden afgeweken indien er een ander lopend planningsproces is, waarbij in oppervlakte minstens gelijke wijzigingen van een harde naar een zachte bestemming worden voorzien. Doordat hierdoor het principe van gelijktijdigheid wordt verlaten is het onduidelijk hoe de planologische compensatie via dit 'lopende' planningsproces ook effectief gegarandeerd zal gegarandeerd worden.¹⁵ De raad suggereert om de planologische compensatie te koppelen aan de decretaal vastgelegde monitoring en evaluatie van het ruimtelijk beleidsplan, beleidskaders en acties en dit afdwingbaar te maken.¹⁶

17. Het ontwerpdecreet gaat er van uit dat de planologische compensatie moet gebeuren binnen het grondgebied van de plannende overheid. Het ontwerpdecreet (artikel 61, §2) sluit evenwel niet uit dat de Vlaamse Regering nog nadere regels kan bepalen inzake compensatie buiten het grondgebied van de plannende overheid.

¹⁵ De MvT (pag. 54) stelt: *'Logischerwijze gaat het dan over lopende planningsprocessen, aangezien er toch enige garantie moet zijn dat er ook effectief gecompenseerd wordt.'*

¹⁶ VCRO artikel 4.2.1. par. 1, derde en vierde lid.

De raad ondersteunt dat de planologische compensatie bij voorkeur binnen het grondgebied van de plannende overheid zal gebeuren voor zover dit leidt tot ruimtelijke kwaliteit. Indien dit niet mogelijk of wenselijk is kan - mits grondige motivering - compensatie elders (buiten het eigen grondgebied) gebeuren; waar evenwel de plannende overheid zelf niet bevoegd is. De raad vraagt om verder te verduidelijken hoe een dergelijke grensoverschrijdende compensatie vorm zou kunnen krijgen. De Memorie van Toelichting (pag. 55) stelt immers: *‘De compensatieplicht rust op de plannende overheid zelf. Per uitzondering kan de compensatieplicht ingevuld worden via intergemeentelijke of interbestuurlijke afspraken. Dat betekent dat bijv. een gemeente met een buurgemeente of met de provincie of het gewest kan afspreken dat de compensatie voor een “harde” bestemmingswijziging van de gemeente in kwestie, kan gebeuren in een plan (voor een zachte bestemming) dat opgemaakt wordt door de buurgemeente of de provincie of het gewest. Het spreekt voor zich dat er voldoende garanties moeten zijn over effectieve compensatie, en dat de startnota(s), het (voor)ontwerp RUP en het finale RUP, één en ander concreet moet duiden in de toelichting’.*

18. De raad stelt vast dat het ontwerpdecreet geen onderscheid maakt naar schaalgrootte en planningsniveau. Ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen evenwel sterk verschillen in grootte: van ‘postzegel’-ruimtelijke uitvoeringsplannen van tientallen vierkante meters tot grote ruimtelijke uitvoeringsplannen van honderden hectaren. Planologische compensatie moet in dit laatste geval bovenlokaal worden benaderd. De raad pleit aldus voor een getrapte afweging in functie van de beoogde ruimtelijke transitie.
19. De Memorie van Toelichting wijst er op dat bij schrapping de prioriteit uiteraard moet gaan naar slecht gelegen of overtollig juridisch aanbod, als dat aanwezig is.¹⁷ De raad wijst op het groot potentieel aan te neutraliseren gronden. De Taskforce Bouwshift raamt de neutralisatie-opdracht op 30.000 ha. In deel III van dit advies wees de raad er reeds op dat het maatschappelijk debat omtrent de grootte van deze neutralisatie-opdracht alsook omtrent de vraag welke gebieden voorwerp zullen uitmaken van deze neutralisatie-oefening evenwel nog moet worden gevoerd. Door het uitblijven van een goedgekeurd BRV (inclusief beleidskaders) is er nog heel wat onduidelijkheid omtrent het toekomstig Vlaams ruimtelijk beleid ten aanzien van de harde bestemmingen (specifiek wonen, bedrijventerreinen, gemeenschapsvoorzieningen). De Taskforce Bouwshift wijst op de noodzakelijke krimp van de bestemmingszones ‘wonen’, ‘industrie- en havengebieden’, ‘gemeenschapsvoorzieningen’ maar benadrukt bovendien dat voor de bestemmingsgroep ‘industrie-en havengebieden’ het meest omzichtig met krimp moeten worden omgesprongen.

Bovendien wijst de raad op de noodzakelijk afstemming tussen de drie beleidsniveaus. Planologische compensatie wordt met het ontwerpdecreet immers van toepassing bij de opmaak van gewestelijke, provinciale of gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Wanneer de provincie of het gewest het initiatief neemt om bijkomende bouwgrond te creëren, zal zij ook instaan voor de planologische compensatie. Hierbij is nauw overleg noodzakelijk met de gemeente, omdat anders ‘verkeerde’ gronden een zachte bestemming zouden kunnen krijgen.

De raad benadrukt tevens dat de planologische compensatie niet louter een ‘boekhoudkundige’ oefening mag zijn maar effectief moet bijdragen tot ruimtelijke kwaliteit en tot het realiseren van de beoogde ruimtelijke omslag (zie deel III van dit advies).

20. Tot slot wijst de raad ook op de financiële impact van de planologische compensatie. Een cruciaal element betreft de definitieve goedkeuring door het Vlaams Parlement van het Instrumentendecreet en de planschaderegeling die hier deel van uitmaakt. Hierin zal immers de planschadevergoeding - of m.a.w. de vergoeding indien een bebouwbare grond na een bestemmingswijziging een niet bebouwbare grond wordt - worden bepaald. Hoe hiermee zal worden omgegaan worden in het kader van de beoogde partnerschappen is volledig onduidelijk. Doordat de planschade niet in verhouding staat tot de planbaten (vergoeding voor een

¹⁷ MvT pag. 51

herbestemming in de andere zin) zullen de overheden terughoudend zijn om planinitiatieven te nemen met een herbestemming naar een harde bestemming. Ook herbestemmingsinitiatieven naar een zachte bestemming kunnen mogelijks 'on hold' worden gezet omdat overheden die oppervlakte in reserve wensen te houden als compensatie bij een toekomstig planinitiatief in de andere zin. De Memorie van Toelichting (pag. 53) stelt dat het alleszins niet de bedoeling is dat 'plannende overheden herbestemmingen naar open ruimte "opsparen" (uitstellen) om ze als compensatie te kunnen inzetten als een bestemmingswijziging naar een harde bestemming zich om één of andere reden aandient'. Het is evenwel niet duidelijk hoe dit concreet kan worden vermeden.

Standpunt Voka en UNIZO

Voka en UNIZO onderschrijven de ruimtelijke ambities van de strategische visie van het BRV en kunnen derhalve het idee van planologische compensatie onderschrijven, maar hebben ook steeds duidelijk gesteld dat deze ruimtelijke doelstellingen haalbaar en betaalbaar moeten zijn. Vlaanderen mag zichzelf niet buitenspel zetten. De ruimtelijke doelen horen dan ook streefdoelen te zijn en geen absolute drempels. Voka en UNIZO hebben er ook steeds voor gepleit om het principe van planologische compensatie ook in omgekeerde richting toe te passen, wat betekent dat zodra gekozen wordt om slecht gelegen bedrijventerreinen te schrappen of geplande planningsprocessen voor bedrijventerreinen niet verder te zetten, om deze oppervlakten dan elders wel te voorzien op een goed gelegen locatie. Op alle planniveaus zal de overheid immers voldoende vooruitziend moeten zijn om voldoende ruimte te voorzien en te reserveren voor niet verweefbare economische activiteiten waarbij rekening moet worden gehouden met de ruimtevrage, niet enkel voor de komende 17 jaar (tot 2040) maar ook voor alle decennia daarna.

Voka en UNIZO ondersteunen dan ook de opgelijste situaties in het ontwerpdecreet waarbij die compensatie niet of in mindere mate vereist is. Stuk voor stuk zijn deze uitzonderingen perfect te verantwoorden en maken het principe van planologische compensatie werkbaar.

VII. VOORGESTELDE WIJZIGING VAN DE ZONEVREEMDE FUNCTIEWIJZIGINGEN

21. Het ontwerpdecreet (artikel 83) voert de mogelijkheid in om zonevremde functiewijzigingen te regulariseren (artikel 4.4.23 VCRO). Door het indienen van een regularisatieaanvraag voor een zonevremde functiewijziging kunnen reeds gerealiseerde situaties die in aanmerking komen voor een vergunning, alsnog vergund worden.

De Memorie van Toelichting geeft verdere duiding van de problematiek. Het geldt bijvoorbeeld voor landbouwhoeves die zonder vergunning zijn omgevormd tot een burgerwoning.¹⁸ SARO erkent de problematiek en erkent dat hiervoor een oplossing moet worden uitgewerkt vanuit het oogpunt van het waarborgen van rechtszekerheid.

De raad vindt het evenwel geen goede zaak dat met voorliggend ontwerpdecreet wordt geopteerd voor het invoeren van een generieke regeling in de VCRO. De raad dringt er op aan dat de regularisatie enkel van toepassing is voor de situaties die op de datum van de inwerkingtreding van de regelgeving reeds bestaan. Aangezien de regelgeving momenteel ruimschoots gekend is kan de regeling niet van toepassing zijn op nieuwe 'gevallen'. Iemand die nu nog zonder vergunning een wijziging doorvoert van hoeve naar burgerwoning zou niet van deze regeling gebruik mogen maken.

De raad benadrukt bovendien dat de regeling volledig indruist tegen de adviezen van de Taskforce Bouwshift naar inperken van zonevremde functiewijzigingen/beperken ruimtebeslag in

¹⁸ MvT pag. 65: 'Een landbouwhoeve wordt stopgezet en verkocht in functie van louter particuliere gebruik. Deze functiewijziging van 'landbouw' naar 'wonen' is in principe vergunningsplichtig²⁹. Vaak wordt deze functiewijziging vergeten en trekt de particulier in de voormalige landbouwwoning (die voor hem immers reeds een 'woning' is). Als de particuliere bewoner later bijvoorbeeld een verbouwing wil aanvragen, is dit problematisch.'

agrarisch gebied: *'Berekeningen op basis van de VITO-data tonen aan dat de ruimtebeslagsnelheid zou kunnen dalen tot de beoogde 3 ha/dag tegen 2025 indien de Vlaamse regering op korte termijn de mogelijkheden tot nieuwe, zonevreemde functiewijzigingen en uitbreidingen inperkt.'*¹⁹ De raad pleit er dan ook voor om de mogelijkheid in te bouwen dat de vergunningverlenende overheid tegelijkertijd met deze regularisatie kan bepalen dat overbodige verharding (bebouwing of bestrating) moet worden aangepast of weggehaald, ook al maakt die verharding of gebouw geen onderdeel uit van de aanvraag.²⁰

Standpunt Voka

Voka vindt het een brug te ver om te pleiten dat de overheid bij de vergunningsaanvraag/vraag om regularisatie dergelijke verplichtingen kan opleggen die geen verband houden met de aanvraag en potentieel buitenproportioneel zijn.

Tenslotte vraagt SARO dringend aandacht voor het maatschappelijk debat inzake het toekomstig beleid ten aanzien van leegstaande landbouwbedrijven. De uitwerking van een ruimtelijk beleidskader hieromtrent in het kader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is wenselijk.

VIII. OMGEVINGSLOKET

22. Het ontwerpdecreet zet verdere stappen in het digitaal voor het publiek ter beschikking stellen van alle documenten van de aanvraag van een omgevingsvergunning via het Omgevingsloket. Momenteel verstrekt het Omgevingsloket tijdens een openbaar onderzoek alle informatie digitaal, behalve de plannen. Daarvoor is nog steeds een afspraak nodig op het gemeentehuis. Door een recente aanpassing van de Auteurswet op federaal niveau is dit niet langer nodig.

De raad ondersteunt deze aanpassing die bijdraagt aan meer transparantie van de besluitvorming en klantvriendelijkheid. Wel dient voor de raad, zeker met een verder gevorderde digitalisering, blijvend aandacht te worden besteed aan confidentialiteit van bedrijfs- en persoonsgegevens en moet hiertoe de nodige systemen/borgingen worden voorzien conform de regels inzake openbaarheid van bestuur.²¹

¹⁹ <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/rapport-van-de-taskforce-bouwshift-beschikbaar> pag.54

²⁰ Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, pag. 155: *'We maken komaf met het historisch passief van overtredingen. Van bouwwerken met een vastgestelde historische overtreding kan door de eigenaar een gedoogtoets worden gevraagd aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Indien de overtreding kan gedoogd worden, kan de bevoegde overheid een vergunning afleveren mits een eventuele vergoeding. Het advies van de betrokken gemeente wordt gevraagd.'*

²¹ Zie ook SARO advies 2022|026. <https://sarovlaanderen.be/advies-besluit-omgevingsvergunning-0>