



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 30 mei 2001

**over het voorontwerp van decreet houdende
wijziging van het Decreet van 18 mei 1999
houdende de organisatie van de Ruimtelijke
Ordering en van het Decreet betreffende
de Ruimtelijke Ordering, gecoördineerd
op 22 oktober 1996**

D/2001/7080/A18

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2001 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31

Inhoudstafel

- 1. Inleiding** 5
- 2. Strategische krachtlijnen** 6
- 3. Voorgestelde wijzigingen van decreet** 11
 - 3.1. Verbouwen, herbouwen en uitbreiden zonevreemde woningen en gebouwen 11
 - 3.2. Instandhoudings- en onderhoudswerken zonevreemde woningen en gebouwen 15
- 4. Enkele juridisch-technische kanttekeningen** 17
- 5. Samenvatting** 19

1. Inleiding

De MiNa-Raad ontving op 3 april 2001 een adviesvraag van Vlaams minister van Economie, Ruimtelijke ordening en Media over het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening en van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996. Het voorliggend voorontwerp van decreet brengt een aantal wijzigingen aan in de decretale onderbouwing voor zonevreemde woningen of gebouwen. Het werd principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering op vrijdag 30 maart 2001.

De MiNa-Raad behandelde dit ontwerpdecreet tijdens de extra raadszitting van 30 mei 2001. Voorliggend advies werd op deze zitting vastgesteld. De sociaal-economische partners opteren voor advisering via de SERV en onthouden zich bij voorliggend advies.

Voorliggend advies is opgebouwd uit drie delen. In een eerste hoofdstuk formuleert de Raad enkele strategische krachtlijnen in verband met de problematiek van de zonevreemde gebouwen en woningen. Vervolgens gaat de Raad concreet in op de voorgestelde wijzigingen van decreet. In een derde hoofdstuk formuleert de Raad enkele juridisch-technische bemerkingen.

R. F. Verheyen
Voorzitter MiNa-Raad

2. Strategische krachtlijnen

[1] **Advisering door de MiNa-Raad.** De MiNa-Raad ging in vroegere adviezen reeds beperkt in op de problematiek van zonevreemde gebouwen en woningen. Op 10 september 1998 bracht de MiNa-Raad advies uit over het voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.¹ Het ontwerpdecreet houdende wijziging werd geadviseerd op 10 februari 2000.² De Raad ging hierbij onder meer in op de globale lijnen van de problematiek van zonevreemde gebouwen en woningen. De MiNa-Raad benadrukte hierbij het belang van een coherente planmatige aanpak. Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan moet een lange termijn oplossing aanbieden voor de problematiek van de zonevreemde woningen en gebouwen. De overgangsmaatregelen zijn een tussenstap naar een planmatige aanpak via ruimtelijke structuurplannen en daaraan gekoppelde uitvoeringsplannen. Deze planmatige aanpak dient te kaderen binnen de algemene doelstellingen van de ruimtelijke ordening zoals duurzame ruimtelijke ontwikkeling en streven naar ruimtelijke kwaliteit. Op diverse andere punten inzake zonevreemde gebouwen en woningen was het advies niet unaniem.

[2] **Planmatige aanpak.** De Raad benadrukt het belang van de planologische aanpak van de problematiek van de zonevreemde gebouwen en woningen. Een oplossing via gemeentelijke ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen maakt immers gebiedsgericht werken mogelijk, waardoor bij het zoeken naar een ruimtelijk gedifferentieerde oplossing voor zonevreemde woningen rekening kan worden gehouden met de waarde van de omgeving

1) MiNa-Raad. Advies van 10 september 1998 over het voorontwerpdecreet houdende organisatie van de Ruimtelijke Ordening, afl. 1998|15.

2) MiNa-Raad. Advies van 10 februari 2000 over het ontwerp van decreet houdende wijziging van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van

de Ruimtelijke Ordening en van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, afl. 2000|06.

waarin de woning gelegen is. Bovendien kunnen via de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen opgelegd worden om de zonevreemde woning in de omgeving in te passen en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan maatregelen op vlak van landschapsinkleding (actieve toepassing van het vegetatiebesluit, tegengaan vertuining), waterbeheer (individuele waterzuivering), enz. Dergelijke planmatige aanpak biedt – op langere termijn – de meeste garantie voor rechtszekerheid voor de eigenaars van zonevreemde woningen. Uiterlijk tegen 30 april 2005 moeten de gemeenten beschikken over een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Op basis van dit plan zullen vervolgens gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgesteld. De gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen zijn dus het instrument bij uitstek voor de aanpak van het probleem van de zonevreemde gebouwen en woningen. De Raad wijst tevens op de ruime inspraak- en overlegmogelijkheden, die voorzien zijn bij de opmaak van de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen. Dit waarborgt en verhoogt het draagvlak voor besluitvorming.

- [3] **Overgangsmaatregelen.** Het voorliggend ontwerpdecreet omvat twee belangrijke aanpassingen in de decretale onderbouwing voor zonevreemde woningen en gebouwen. Enerzijds voorziet het ontwerpdecreet in een verruiming van de overgangsregeling inzake herbouwen, uitbreiden en verbouwen van zonevreemde woningen en gebouwen. Een tweede reeks wijzingen verruimt de invulling en toepassing van instandhoudings- en onderhoudswerken aan zonevreemde woningen en gebouwen.

De Raad benadrukt het tijdelijk karakter van deze maatregelen, het betreft overgangsmaatregelen in afwachting van de planmatige, planologische oplossing voor de problematiek van de zonevreemde woningen (cf. vorige paragraaf). De uitwerking van een gebiedsgerichte oplossing is niet mogelijk via lineaire maatregelen voor verbouwen, uitbreiden en herbouwen op Vlaams niveau. De Raad wijst dergelijke manier van werken daarom van de hand. De nu voorliggende lineaire maatregelen kunnen enkel als tijdelijke overgangsmaatregel, in afwachting van een definitieve oplossing via de gemeentelijke ruimtelijke plannen, worden toegepast. Een algemene lineaire maatregel op Vlaams niveau biedt – op lange termijn – geen rechtszekerheid voor de eigenaars van zonevreemde woningen.

- [4] **Visie.** De Vlaamse regering heeft recent duidelijk zijn standpunt bepaald in verband met de problematiek van de zonevreemde woningen.³ Uitgangspunt is het bieden van maximale woonzekerheid voor bestaande vergunde woningen én het treffen van begeleidende maatregelen in de ruimtelijk kwetsbare gebieden. Voor een beperkt aantal woningen in ruimtelijk kwetsbare gebieden stelt de Vlaamse Regering dat “het garanderen van een woonfunctie op lange termijn, slechts onder een strikt afwegingskader kan worden geconcipieerd. In bepaalde gebieden is een verdere instandhouding van zonevreemde

3) Beslissing van de Vlaamse regering van 6 oktober 2000.

woningen vanuit de hoofdfunctie van het gebied, bv. grote natuurcomplexen niet te verantwoorden. Laatstgenoemd (uitdovings)scenario vergt evenwel omkaderende beleidsmaatregelen”. Tenslotte benadrukt de Vlaamse regering de rol van de overgangsmaatregelen in afwachting van de planmatige benadering in gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen. De Raad vraagt dat voorgaand standpunt zou doorwerken bij de vooropgestelde wijzigingen in de decretale onderbouwing voor de zonevreemde gebouwen en woningen.

- [5] **Subsidiariteit.** Het principe van “subsidiariteit” bepaalt de ruimtelijke taakverdeling, de samenwerking en de verhouding tussen het gewestelijk, het provinciaal en het gemeentelijk niveau. Het principe houdt in dat “elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid zich bezighoudt met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau te worden geregeld. Beslissingen moeten worden genomen op het meest geschikte niveau. Een beslissing op een hoger niveau is te verantwoorden als het belang en/of de reikwijdte ervan het lagere niveau duidelijk overstijgt. Een hoger niveau treedt slechts op zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door een lager niveau kunnen worden verwezenlijkt.⁴

De gemeenten vervullen een essentiële rol bij het uitwerken van een oplossing voor de problematiek van de zonevreemde gebouwen. Eerder in dit advies (cf. par. 2 - planmatige aanpak) is reeds gewezen op de meerwaarde van het uitwerken van een ruimtelijk gedifferentieerde oplossing in het kader van de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen. De planologische aard van de problematiek maakt oplossing van de zonevreemde problematiek tot taak van de gemeenten. Van de gemeenten wordt verwacht dat zij tegen uiterlijk 1 mei 2005 een ruimtelijk structuurplan opstellen, waarin zij onder meer een visie op zonevreemde bebouwing ontwikkelen op het grondgebied van de gemeente. Deze visie dient vervolgens vertaald te worden in gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen tegen uiterlijk 1 mei 2006.

De Raad wijst erop dat naast de gemeenten ook de Vlaamse overheid (en de provincies) een belangrijke rol hebben in het ondersteunen, uitwerken en controleren van een oplossing voor de problematiek van de zonevreemde woningen.

In eerste instantie benadrukt de Raad de taak van het Vlaams Gewest inzake de afbakening (in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen) van onder meer het stedelijk gebied, het Vlaams Ecologisch Netwerk, de agrarische structuur, de gebieden voor toerisme en recreatie van gewestelijk belang en de bedrijventerreinen van bovenlokaal belang. De Raad wijst erop dat niet uitgesloten is dat deze gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen reeds op het niveau van het Vlaams Gewest voorschriften of richtlijnen omschrijven inzake de zonevreemde woningen en gebouwen. De Raad denkt hierbij aan de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voor de gebieden van het Vlaams Ecologisch

4) Ministerie van de Vlaamse
Gemeenschap. Ruimtelijk

Structuurplan Vlaanderen – Integrale
versie, Brussel 1997, p.309.

Netwerk waar conform het regeringsstandpunt een strikt afwegingskader wordt vooropgesteld. De Vlaamse regering voorziet hieromtrent omkaderende begeleidingsmaatregelen (cf. par. 4 - visie).

Daarnaast wijst de Raad erop dat deze beslissingen op Vlaams niveau het oplossingskader voor zonevrije woningen dat op gemeentelijk niveau - via de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen – wordt uitgewerkt, kunnen beïnvloeden.

De Raad benadrukt dan ook de ondersteunende rol van de Vlaamse overheid in deze problematiek. De Raad vindt het positief dat de administratie momenteel een leidraad ter beschikking stelt van de gemeenten omtrent de aanpak van de zonevrije problematiek in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Daarnaast betekenen ook het grondbeleidsplan en het grondfonds een belangrijke ondersteuning voor de gemeenten in hun aanpak van de problematiek van zonevrije gebouwen (cf. par. 7 - instrumenten). De Raad wijst hierbij bovendien op de rol van de gemeentelijke jaarverslagen en jaarprogramma's inzake het ruimtelijke ordeningsbeleid. Jaarverslagen en jaarprogramma's – zoals vastgelegd in artikel 6 van het DRO – verhogen de transparantie van het ruimtelijk beleid en de democratische controle. Jaarverslagen hebben tevens een evaluatiefunctie. De Raad stelt voor dat deze jaarlijkse verslagen uitdrukkelijk verslag uitbrengen over de stand van zaken in verband met de zonevrije problematiek. Hierdoor kan de Vlaamse regering snel inzicht verwerven over de gemeentelijke aanpak van zonevrije gebouwen en woningen. De Raad vraagt dat de Vlaamse regering dit nauwgezet opvolgt en desnoods maatregelen treft indien de gemeenten achterop zouden geraken.

- [6] **Transparantie en duidelijkheid van het beleid.** De Raad stelt vast dat met voorliggend ontwerpdecreet de decretale onderbouwing voor zonevrije woningen of gebouwen voor de tweede maal gewijzigd wordt. Een eerste reeks wijzigingen werd reeds afgerond in het voorjaar van 2000. Bijkomende wijzigingen aan de regeling van zonevrije gebouwen en woningen zullen nog noodzakelijk zijn. De memorie van toelichting vermeldt onder meer dat regelingen omtrent planbaten en de invoering van de koopplicht in voorbereiding zijn.

De Raad erkent dat het voorliggend ontwerpdecreet voorziet in het wegwerken van een aantal technische onvolmaaktheden. De Raad wijst er evenwel op dat opeenvolgende wijzigingen leiden tot een langzame, niet steeds transparante afzwakking van het basisdecreet. Bovendien stelt de Raad vast dat deze wijzigingen vaak niet bijdragen tot het meer doorzichtig en eenvoudig maken van de decretale onderbouwing van het ruimtelijk beleid. De Raad wenst hier het belang te benadrukken van rechtszekerheid, eenvoud van wetgeving, transparantie van beleid, communicatie en het vastleggen van duidelijke tijdelimieten (cf. par. 4 – visie).

- [7] **Instrumenten.** In vorige paragraaf wees de Raad reeds op de noodzaak van het uitwerken van een planmatige oplossing van de problematiek van de zonevrije gebouwen en woningen. Daarnaast zijn ook andere instrumenten van essentieel belang. Wat betreft de

inventarisatiefase vraagt de Raad naar een actief beleid ten aanzien van het plannings- en vergunningsregister. Daarnaast vraagt de Raad dat de Vlaamse overheid voldoende daadkracht geeft aan het instrumentarium ter uitvoering van de planvorming. Zo vervullen "planbaten" en "koopplicht" een essentiële rol bij het uitwerken van een sociaal en economisch aanvaardbare oplossing. De Vlaamse regering bereidt momenteel regelingen voor omtrent planbaten en koopplicht. Daarnaast kunnen diverse andere grondbeleidsinstrumenten van het ruimtelijk beleid ingezet worden ter ondersteuning van het oplossen van het probleem van de zonevreemde gebouwen. Zo zal bijvoorbeeld het grondbeleidsplan bijdragen tot meer doeltreffendheid en interne samenhang van het grondbeleid van de diverse overheden. De Raad dringt aan op de snelle uitwerking van een dergelijk grondbeleidsplan.⁵ In afwachting van een volwaardig grondbeleidsplan voorziet het Decreet organisatie ruimtelijke ordening in verschillende instrumenten voor grondbeleid die nu reeds inzetbaar zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor het recht op voorkoop, onteigening, herverkaveling, planbaten en planschade.

5) Artikel 61 §1 van het Decreet de Vlaamse regering uiterlijk treding van het decreet een grond- ruimtelijke ordening voorziet dat binnen twee jaar na de inwerking- beleidsplan moet vaststellen.

3. Voorgestelde wijzigingen van decreet

[8] **Situering.** Het voorliggend ontwerpdecreet brengt een beperkt aantal wijzigingen aan in de decretale onderbouwing voor zonevreemde woningen en gebouwen.⁶ Een eerste reeks wijzigingen heeft betrekking op de overgangsregeling inzake herbouwen, uitbreiden en verbouwen van zonevreemde woningen en gebouwen. De wijzigingen voorzien in een verlenging van de overgangsperiode, in een betere bescherming van ruimtelijk kwetsbare gebieden en in een verruiming van gebruikswijzigingen (zie 3.1). Een tweede reeks wijzigingen is gericht op de invulling en toepassing van instandhoudings- en onderhoudswerken aan zonevreemde woningen en gebouwen. De wijziging maakt alle instandhoudings- en onderhoudswerken (dus ook deze werken die betrekking hebben op de stabiliteit) mogelijk aan zonevreemde woningen en gebouwen ongeacht de gewestplanbestemming (zie 3.2).

3.1. Verbouwen, herbouwen en uitbreiden zonevreemde woningen en gebouwen

[9] **Verlenging overgangsregeling zonevreemde woningen en gebouwen.** Artikel 43 §2 zesde lid van het Decreet ruimtelijke ordening regelt het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van zonevreemde woningen en gebouwen. Een eerste voorstel tot decreetwijziging (artikel 5 1°) voorziet de verlenging van de overgangsregeling voor zonevreemde woningen en gebouwen. De huidige regeling loopt tot 17 juni 2004. Hierdoor kan een

6) Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de

Ruimtelijke Ordening.
Decreet betreffende de Ruimtelijke

Ordening, gecoördineerd op
22 oktober 1996.

rechtvacuüm ontstaan tussen het einde van de overgangsperiode én de uiterste inwerkingtreding van de ruimtelijke structuurplannen (1 mei 2005) en de ruimtelijke uitvoeringsplannen (1 mei 2006).

De voorgestelde decreetwijziging zorgt voor het wegwerken van dit rechtvacuüm. In artikel 43 § 2 zesde lid wordt hiertoe ingevoegd dat de overgangsregeling geldig is zolang er geen ruimtelijk uitvoeringsplan van kracht is voor het betrokken gebied en dit uiterlijk op 1 mei 2006. De Raad onderschrijft de noodzaak tot verlenging van de overgangsregeling voor zonevreemde gebouwen en woningen om een rechtvacuüm te vermijden. De Raad benadrukte eerder het belang van een planmatige aanpak van de problematiek van de zonevreemde gebouwen (cf. par. 2 – planmatige aanpak). De gemeenten dienen gestimuleerd te worden om snel werk te maken van gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Zoals in vorig hoofdstuk reeds aangehaald (cf. par. 5 - subsidiariteit) hebben ook de provinciale en gewestelijke overheden hierbij een rol.

De Raad benadrukt het uitdovend karakter van deze maatregel. Uiterlijk tegen 1 mei 2006 dient het probleem van de zonevreemde gebouwen op gemeentelijk niveau een oplossing te krijgen via de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

[10] **Bescherming kwetsbare zones.** De huidige overgangsregeling beperkt de mogelijkheid van herbouwen, verbouwen en uitbreiding van zonevreemde woningen en gebouwen tot een beperkt aantal gewestplanbestemmingen (artikel 43 § 2 zevende lid). In het voorliggend ontwerpdecreet wordt deze positieve lijst vervangen door een negatieve lijst van bestemmingen. Concreet worden de maatregelen voor zonevreemde woningen of gebouwen uitgesloten voor ruimtelijk kwetsbare zones en voor recreatiegebieden. De memorie van toelichting stelt dat dit neer komt op een grotere beperking in de ruimtelijk kwetsbare zones en in de recreatiegebieden. Het ontwerpdecreet bevat een oplijsting van de kwetsbare zones. Het betreft onder meer natuurgebieden, bosgebieden, valleigebieden, grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling.

Het begrip ruimtelijk kwetsbare gebieden is niet nieuw. Een definitie van het begrip is reeds opgenomen in drie uitvoeringsbesluiten van het Decreet ruimtelijke ordening. In ruimtelijk kwetsbare gebieden dienen aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen steeds voor advies te worden voorgelegd aan de afdeling natuur.⁷ De vrijstelling van bepaalde “kleine werken” (waar geen stedenbouwkundige vergunning voor vereist is) geldt niet in kwetsbare gebieden.⁸ Tenslotte wordt voor de berekening van het meerwaardebedrag in ruimtelijk kwetsbare gebieden de hoogste coëfficiënt toege-

7) Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de adviesverlening inzake aanvragen tot stedenbouwkundige vergun-

ning en verkavelingsaanvragen.

8) Besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functie-

wijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.

past.⁹ De Raad erkent dat de voorgestelde positieve lijst een betere bescherming biedt van de ruimtelijk kwetsbare gebieden. Met voorgestelde wijziging wordt het begrip “ruimtelijk kwetsbare gebieden” verder verankerd in het ruimtelijk beleid. De opsomming van ruimtelijk kwetsbare gebieden is voldoende ruim omschreven. De vermelding “... en de ermee vergelijkbare gebieden” slaat niet enkel op de begrippen “grote eenheden natuur” en “grote eenheden natuur in ontwikkeling” maar op alle opgesomde gebieden.¹⁰

- [11] **Recreatiegebieden en andere gebieden.** Naast kwetsbare gebieden worden de overgangsmaatregelen voor zonevreemde woningen ook uitgesloten in recreatiegebieden. De Raad ondersteunt deze optie, aangezien anders het gevaar bestaat dat het probleem van het permanent wonen op campings, in weekendhuisjes e.d.m. nog verder zal toenemen. De Raad is van mening dat deze problematiek eveneens via de gemeentelijke ruimtelijke plannen moet aangepakt worden en ondersteund moet worden door een flankerend sociaal beleid.

Daarnaast wijst de Raad er op dat de problematiek van de zonevreemde woningen niet enkel optreedt in “ruimtelijk kwetsbare gebieden”. Ook in industriegebieden, KMO-zones, intensieve landbouwgebieden wordt gewoond. Wonen kan hier verdergaan, maar indien onleefbaar moeten eigenaars van zonevreemde vergunde en bewoonde woningen – binnen het ruimtelijk beleid – desgewenst de aankoopplicht vanwege de overheid kunnen invoeren.

De Raad stelt tenslotte vast dat de vereiste voorwaarde vervalft inzake “het palen aan een voldoende uitgeruste, openbare weg”. De Raad meent dat de bepalingen inzake “ruimtelijke draagkracht” en artikel 100 §1 onvoldoende garanties biedt om het schrappen van deze voorwaarde op te vangen (cf. hoofdstuk 4 - juridische kanttekeningen).

- [12] **Verruiming gebruikswijzigingen.** De huidige overgangsregeling (artikel 43 § 2 dertiende lid) voorziet enkel mogelijkheden voor gebruikswijziging van leegstaande landbouwbedrijven naar wonen en tijdelijke verblijf (hoevetoerisme – voor zover landbouw als nevenbestemming nog aanwezig is). Volgens de memorie van toelichting voorziet het

9) Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de berekening en de betaling van de meerwaarde.

10) Besluit van 14 april 2000: Verslag aan de Vlaamse Regering. Hierin staat een verduidelijking hoe de omschrijving dient te worden gelezen: “...grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling zijn begrip-

pen die komen uit artikel 20 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. In dit decreet is een afzonderlijke vaststellingsprocedure voorzien. Toch is het logisch dat deze gebieden ook hun vertaling vinden in de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Of ze op die plannen onder deze benaming of een andere zullen worden aange-

duid, is nu nog niet te voorspellen. Daarom wordt de zinsnede “en de ermee vergelijkbare gebieden” in het besluit opgenomen. Deze zinsnede slaat trouwens niet enkel op de begrippen “grote eenheden natuur” en “grote eenheden natuur in ontwikkeling” maar op alle opgesomde gebieden.”

voorliggend ontwerpdecreet in een verruiming van de mogelijkheden voor gebruikswijziging van bestaande vergunde gebouwen.¹¹ De Vlaamse regering dient evenwel de lijst nog op te stellen van toelaatbare gebruikswijzigingen van bestaande gebouwen.

De Raad wijst er allereerst op dat de huidige regeling voor gebruikswijzigingen zeer beperkt was gehouden en uitsluitend gericht op landbouwbedrijven. Gemeenten werden hierdoor immers gestimuleerd om een planmatige oplossing voor het probleem uit de werken. De Raad stelt vast dat de voorliggende decreetswijziging uitgaat van “het wijzigen van het gebruik van een bestaand, vergund gebouw”. In tegenstelling met wat de memorie van toelichting laat vermoeden zou dit de mogelijkheid van gebruikswijziging sterk verruimen. Initieel zou het gaan om elk bestaand vergund gebouw, wat veel verder gaat dan de gevraagde gebruikswijziging van bestaande landbouwbedrijven. De Raad dringt er op aan om de opsomming van mogelijke gebruikswijzigingen beperkt te houden. De Raad wijst er immers op dat de verruiming van de gebruikswijzigingen in essentie het creëren van nieuwe zonevreemdheid inhoudt.

Bovendien betreurt de Raad de doorverwijzing naar een uitvoeringsbesluit. De Raad pleit ervoor dat de lijst van gebruikswijzigingen wordt opgenomen in het ontwerpdecreet. Alleszins moeten er voldoende garanties worden ingebouwd voor de beoogde goede ruimtelijke ordening en voor het vrijwaren van de ruimtelijke draagkracht van een gebied.

[13] **Schrapping artikel 171.** Artikel 171 van het Decreet houdende organisatie van de ruimtelijk ordening voorziet in de opheffing van een reeks artikels (onder meer hoger genoemd artikel 43) van het coördinatiedecreet vijf jaar na de inwerkingtreding van het decreet. Om dit te voorkomen - nl. het bewuste artikel is onder meer gebruikt om een verlenging van de overgangperiode te kunnen realiseren tot 1 mei 2006 - voorziet artikel 3 van het voorliggend ontwerpdecreet in de schrapping van artikel 171 tweede lid. Bijkomend wordt hiermee de opheffing voorkomen van artikel 2, § 2 en 3 (en van een aantal andere artikels) van het coördinatiedecreet waardoor de gewestplannen hun rechtskracht behouden. De memorie van toelichting verduidelijkt dat dit verder zal geëvalueerd worden na het aflopen van de overgangperiode.

De Raad wijst op de onduidelijke en mogelijks zelfs vergaande gevolgen van schrapping van artikel 171 tweede lid (zie hoofdstuk 4).

11) MvT: “In de voorgestelde regeling wordt geopteerd ook andere gebruikswijzigingen mogelijk te maken volgens een afzonderlijk op te maken lijst.”

3.2. Instandhoudings- en onderhoudswerken zonevrije woningen en gebouwen

- [14] **Instandhoudings- en onderhoudswerken.** Een tweede reeks wijzingen regelt instandhoudings- en onderhoudswerken aan zonevrije woningen en gebouwen. Het ontwerpdecreet voorziet een uitbreiding van de afwijkingsregeling van artikel 195 bis van het Decreet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening voor beschermde monumenten. De voorgestelde wijziging maakt alle instandhoudings- en onderhoudswerken (dus ook die betrekking hebben op de stabiliteit) mogelijk aan zonevrije woningen en gebouwen ongeacht de bestemming. De Raad erkent dat er momenteel een leemte bestond en dat een regeling nodig is inzake constructieve instandhoudings- en onderhoudswerken aan zonevrije gebouwen en woningen. De Raad meent evenwel dat de voorgestelde wijziging onvoldoende voorwaarden oplegt en te vrijblijvend is geformuleerd. De Raad formuleert in volgende paragrafen dan ook bedenkingen inzake de omschrijving van instandhoudings- en onderhoudswerken (cf. par. 12), de bescherming van kwetsbare zones (cf. par. 13), de adviesverlenende instanties (cf. par. 14) en het uitdovend karakter (cf. par. 15). Bovendien stelt de Raad vast dat aangezien combinatie mogelijk is van de regelingen inzake instandhoudings- en onderhoudswerken (cf. 3.2) met de bepalingen inzake verbouwen, herbouwen en uitbreiden van zonevrije woningen en gebouwen (cf. 3.1), misbruiken niet uitgesloten zijn.
- [15] **Omschrijving instandhoudings- en onderhoudswerken.** Het ontwerpdecreet maakt instandhoudings- en onderhoudswerken die betrekking hebben op de stabiliteit mogelijk aan zonevrije woningen en gebouwen. De afwijkingsregeling van artikel 195 bis van het Decreet organisatie ruimtelijke ordening wordt hiertoe aangevuld. Het ontwerpdecreet omschrijft deze “constructieve” instandhoudings- en onderhoudswerken als “werken die het gebruik van een woning of een gebouw voor de toekomst ongewijzigd veilig stellen door ingrepen die betrekking hebben op de constructieve elementen”. Het ontwerpdecreet stelt dat daaronder onder meer kan begrepen worden het vervangen van dakgebinten en het gedeeltelijk vervangen van bestaande buitenmuren.
- De Raad erkent de noodzaak van een regeling voor constructieve instandhoudings- en onderhoudswerken aan zonevrije woningen en gebouwen. De Raad meent evenwel dat het ontwerpdecreet onvoldoende garanties bevat voor het voorkomen van misbruiken. Zoals de memorie van toelichting verduidelijkt kan het louter gaan om renovatiewerken gericht op het herstel van de oorspronkelijke staat. Er kan dus geen uitbreiding, ingrijpende verbouwing of volumewijziging worden toegestaan. De Raad meent dat hieromtrent duidelijke voorwaarden moeten worden opgenomen in het ontwerpdecreet. Ook zou moeten worden aangetoond, met verplicht bouwtechnisch advies van een architect, dat bouwtechnische redenen de instandhoudings- en onderhoudswerken noodzakelijk maken.
- [16] **Ruimtelijk kwetsbare zones.** Het ontwerpdecreet maakt de “constructieve” instandhoudings- en onderhoudswerken mogelijk in alle gewestplanzones. Het ontwerpdecreet

voorziet dus geen stringentere aanpak in ruimtelijk kwetsbare zones. Nochtans meent de Raad dat in ruimtelijk kwetsbare zones – zoals omschreven in paragraaf 8 – de mogelijkheden voor “constructieve” instandhoudings- en onderhoudswerken met de nodige aandacht moeten behandeld worden. In ruimtelijk kwetsbare gebieden bestaat het gevaar dat voorgaande regeling valse verwachtingen creëert. Constructieve instandhoudings- en onderhoudswerken aan zonevreemde woningen en gebouwen in ruimtelijk kwetsbare zones worden immers mogelijk terwijl in een latere fase in specifieke gevallen onteigening of opkoopregeling kan overwogen worden (cf. par. 4 – visie). De Raad dringt daarom aan op een bindend advies van de afdeling natuur, met mogelijkheid van beroep, in de gebieden van het Vlaams Ecologisch Netwerk (cf. volgende paragraaf).

[17] **Advies.** Het voorliggend ontwerpdecreet (artikel 4 2^o) voorziet dat de aanvragen voor constructieve instandhoudings- en onderhoudswerken moeten worden voorgelegd aan de bevoegde administratie. Voor VEN-waardige gebieden is een (niet bindend) advies van de administratie bevoegd voor natuur (of bos) voorzien. Dit staat trouwens reeds in het Besluit van 5 mei 2000. Echter hier is omschreven dat het advies noodzakelijk is voor ruimtelijk kwetsbare gebieden, vogel- en habitatrichtlijngebieden en Ramsargebieden. De Raad wijst er op dat om tot een goede implementatie van de Europese natuurrichtlijnen te komen (en aldus tot een goede bescherming van de Europees waardevolle natuurgebieden) een bindend advies van de afdeling natuur, met mogelijkheid van beroep, hier noodzakelijk is. De Raad stelt vast dat de regeling reeds een bindend advies voorziet voor monumenten en landschappen.¹²

[18] **Niet beperkt in de tijd.** Het ontwerpdecreet bevat geen expliciete einddatum voor “constructieve” instandhoudings- en onderhoudswerken aan zonevreemde gebouwen en woningen. De memorie van toelichting stelt dat de maatregel niet aan een aflopende termijn gebonden is. Aangezien de toepassing gebonden is aan een gewestplanbestemming zullen zodra een ruimtelijk uitvoeringsplan de gewestplanbestemming vervangt de overgangsbepalingen niet meer gelden.

De Raad stelt vast dat de regeling niet uitdovend is. De bestaande gewestplannen en bijzondere plannen van aanleg blijven van kracht totdat ze (geheel of gedeeltelijk) vervangen worden door ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dit houdt in dat zolang er voor het gebied geen gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is opgesteld, “constructieve” instandhoudings- en onderhoudswerken aan zonevreemde woningen en gebouwen mogelijk blijven. De Raad benadrukt evenwel dat het niet aflopen van de maatregel niet mag verhinderen dat de gemeenten uiterlijk tegen 1 mei 2006 een oplossing uitgewerkt hebben voor de zonevreemde gebouwen op gemeentelijk niveau via de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

12) Voor zonevreemde beschermde monumenten blijft het bindend advies van de administratie bevoegd voor monumenten en landschappen behouden voor zover het negatief is en voorwaarden oplegt.

4. Enkele juridisch-technische kanttekeningen

- Art. 2** Het ontwerpdecreet voert een onderscheid in tussen instandhoudings- en onderhoudswerken die wel of geen betrekking hebben op de stabiliteit van een gebouw. De Raad merkt op dat in art. 100, §5 DRO dit onderscheid niet verder gespecificeerd is.
- Art. 3** Volgens de memorie van toelichting is schrapping van art. 171, tweede lid DRO noodzakelijk om twee redenen (cf. par.13). Door schrapping van art. 171, lid twee DRO komt echter het uitdovend karakter van het coördinatiedecreet op de helling te staan. De Raad merkt op dat art. 171 DRO, tweede lid kan worden afgestemd op de termijnverlenging in art. 5 en aangevuld met de ontbrekende artikelen. Een aanpassing in die zin betekent dat overbodige artikelen uit het coördinatiedecreet niet langer blijven bestaan dan nodig. Bovendien is het een impuls voor gemeenten om de ruimtelijke uitvoeringsplannen uiterlijk op 1 mei 2006 in werking te doen treden.
- Art. 4, 1°** De Raad vraagt zich af of 195 bis DRO -dat tenslotte tot hiertoe het wettelijk kader schiep voor de regeling betreffende beschermde monumenten- de aangewezen plaats is voor deze bepaling. Het betreft immers een overgangsregeling die bepaalde afwijkingen van het gewestplan toestaat, die niets te maken hebben met beschermde monumenten.
- Art. 4, 2°** Opnieuw rijst door dit “gekunsteld” onderscheid (bindend en niet bindend advies) de vraag of dit artikel wel de juiste plaats is voor de invoeging van artikel 4. Voor de Raad is het bovendien onduidelijk in hoeverre artikel 4 een voldoende aanvulling biedt op artikel 145 DRO.

Art. 4, 3° Deze bepaling stemt art. 195 bis, vijfde lid DRO af op de voorgaande wijzigingen maar vervangt tevens de aanhef van het artikel. De Raad stelt vast dat art 43, §2, achttiende lid coördinatiedecreet, dat eveneens die aanhef hanteert, niet in die zin gewijzigd wordt.

Art. 5, 1° De Raad vraagt zich af waarom in deze bepaling gesproken wordt over een “ruimtelijk uitvoeringsplan”. Uit de memorie van toelichting kan evenwel opgemaakt worden dat het om een “gemeentelijk” ruimtelijk uitvoeringsplan gaat.

Art. 5, 2° De Raad merkt op dat de gehanteerde opsomming van kwetsbare gebieden bijna identiek is aan de opsomming die voorzien is in art. 145, §1, 4° DRO. De Raad vraagt zich evenwel af waarom in art. 5, 2° geen melding wordt gemaakt van groengebieden, terwijl dit wel gebeurt in art. 145 DRO.

De Raad heeft bovendien bedenkingen bij schrapping van de vereiste van het palen aan een voldoende uitgeruste, openbare weg. De Raad meent dat de bepalingen inzake “ruimtelijke draagkracht” onvoldoende garanties biedt om het schrappen van deze voorwaarde op te vangen. De gemachtigde ambtenaar zal bij de beoordeling alleszins moeten uitgaan van minimale uitrustingsvoorwaarden van de weg. De Raad meent dat naast de vereiste van een “elektriciteitsnet” ook een bepaling kan opgenomen worden inzake “Individuele Behandeling Afvalwater”. De Raad wijst evenwel op de niet gewenste neveneffecten met name dat deze voorwaarden er niet mogen toe leiden dat gemeenten zouden overgaan tot het voorzien van bijkomende, zonevreemde verharde wegen, riolering of andere nutsvoorziening.

Art. 5, 3° De Raad wijst erop dat de termijn van de overgangsregeling voor afwijkende gebruikswijzigingen (art. 43, §2 dertiende lid coördinatiedecreet 1996) gekoppeld blijft aan het van kracht worden van een goedgekeurd ruimtelijk gemeentelijk structuurplan, in tegenstelling tot de overgangstermijn in art. 5, 1°, die gekoppeld wordt aan het van kracht worden van een ruimtelijk uitvoeringsplan.

De Raad merkt bovendien op dat de memorie van toelichting doet vermoeden dat de beoogde verruiming doelt op gebruikswijzigingen binnen de agrarische sector, terwijl in het voorontwerp van decreet een ruimere invulling mogelijk is.

5. Samenvatting

De Raad erkent dat voorliggend ontwerpdecreet een aantal technische onvolmaaktheden wegwerkt in de decretale onderbouwing voor zonevrije woningen of gebouwen. Bovendien vindt de Raad het positief dat bijkomend een regeling wordt voorzien inzake constructieve instandhoudings- en onderhoudswerken. De Raad stelt evenwel vast dat de opeenvolgende wijzigingen leiden tot een langzame, niet steeds transparante afzwakking van het basisdecreet. Bovendien stelt de Raad vast dat deze wijzigingen vaak niet bijdragen tot het meer doorzichtig en eenvoudig maken van de decretale onderbouwing van het ruimtelijk beleid.

De MiNa-Raad benadrukt in voorliggend advies dan ook het belang én de meerwaarde van een coherente, planmatige en planologische aanpak van de problematiek van de zonevrije woningen. In het kader van de ruimtelijke subsidiariteit hebben naast de gemeenten ook de provincies en het Vlaamse Gewest een belangrijke rol in het ondersteunen en het uitwerken van een oplossing. De Raad wijst daarom het werken via lineaire maatregelen op Vlaams niveau van de hand. De Raad verwijst ook naar het standpunt van de Vlaamse regering van 6 oktober 2000. Uitgangspunt is het bieden van maximale woonzekerheid voor bestaande vergunde woningen en het treffen van begeleidende maatregelen in de ruimtelijk kwetsbare gebieden.

Het voorliggend ontwerpdecreet brengt wijzigingen aan in de overgangsregeling inzake herbouwen, uitbreiden en verbouwen van zonevrije woningen en gebouwen.

- Enerzijds voorziet het ontwerpdecreet in een verlenging van de overgangsperiode. De Raad onderschrijft de noodzaak tot verlenging van de overgangsregeling om een rechtvacuüm te vermijden. De Raad benadrukt evenwel het belang van een planmatige aanpak. De gemeenten dienen gestimuleerd te worden om snel werk te maken van gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen. Uiterlijk tegen 1 mei

2006 dient het probleem van de zonevreemde gebouwen op gemeentelijk niveau een oplossing te krijgen via de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

- Ten aanzien van de voorgestelde positieve lijst staat de Raad positief aangezien dit een betere bescherming biedt van de ruimtelijk kwetsbare gebieden. De Raad ondersteunt ook het verhinderen van overgangsmaatregelen in recreatiegebieden.
- De Raad stelt tenslotte vast dat de voorliggende decreetswijziging de mogelijkheid van gebruikswijziging sterk zal verruimen. De Raad betreurt dit aangezien deze verruiming van de gebruikswijzigingen in essentie het creëren van nieuwe zonevreemdheid inhoudt. Bovendien betreurt de Raad de doorverwijzing naar een uitvoeringsbesluit. De Raad pleit voor het opnemen van een zeer limitatieve lijst van gebruikswijzigingen in het ontwerpdecreet.

Een tweede reeks wijzigingen maakt “constructieve” instandhoudings- en onderhoudswerken mogelijk aan zonevreemde woningen en gebouwen. De Raad erkent dat hieromtrent een leemte bestond in de huidige wetgeving. De Raad meent evenwel dat de voorgestelde wijziging onvoldoende voorwaarden oplegt en te vrijblijvend is geformuleerd.

- De Raad vraagt allereerst een duidelijker omschrijving van “constructieve” instandhoudings- en onderhoudswerken om misbruiken te voorkomen. Het kan louter gaan om renovatiewerken gericht op het herstel van de oorspronkelijke staat. Er kan dus geen uitbreiding, ingrijpende verbouwing of volumewijziging worden toegestaan. De aanvrager zou met verplicht, bouwtechnisch advies van een architect, moeten aantonen dat de instandhoudings- en onderhoudswerken noodzakelijk zijn omwille van bouwtechnische redenen.
- De Raad vraagt ten tweede een betere bescherming van ruimtelijk kwetsbare zones. Het ontwerpdecreet maakt “constructieve” instandhoudings- en onderhoudswerken mogelijk in alle gewestplanzones. Het ontwerpdecreet voorziet dus geen stringentere aanpak in ruimtelijk kwetsbare zones. Nochtans meent de Raad dat in ruimtelijk kwetsbare zones de mogelijkheden voor “constructieve” instandhoudings- en onderhoudswerken met de nodige aandacht moeten behandeld worden. Constructieve instandhoudings- en onderhoudswerken aan zonevreemde woningen en gebouwen in ruimtelijk kwetsbare zones worden immers mogelijk terwijl in een latere fase in specifieke gevallen onteigening of opkoopregeling kan overwogen worden.
- Ten derde dringt de Raad daarom aan op een bindend advies van de afdeling natuur, met mogelijkheid van beroep, in de gebieden van het Vlaams Ecologisch Netwerk. De Raad stelt vast dat de regeling reeds een bindend advies voorziet voor monumenten en landschappen.
- Ten slotte stelt de Raad vast dat het ontwerpdecreet niet uitgaat van een expliciete einddatum voor “constructieve” instandhoudings- en onderhoudswerken aan zonevreemde gebouwen en woningen. De Raad benadrukt dat dit niet mag verhinderen dat de gemeenten uiterlijk tegen 1 mei 2006 een oplossing uitgewerkt hebben voor de zonevreemde gebouwen.