



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 24 september 2002

**over het voorontwerp van decreet houdende
wijziging van het decreet van 19 mei 1999
houdende de organisatie van de ruimtelijke
ordening en van het decreet betreffende
de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op
22 juli 1996**

D/2002/7080/A38

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2002 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31
e-mail: info@minaraad.be
internet: www.minaraad.be

I. Inleiding

Op 29 juli ontving de MiNa-Raad van Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening de vraag om te adviseren over het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 19 mei 1999 houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening en van het decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 juli 1996.

De betreffende wijzigingen van het decreet op de Ruimtelijke Ordening slaan hoofdzakelijk op een aantal technisch-juridische kwesties waarover weinig discussie bestaat. Een aantal artikels uit het voorliggende voorontwerp van decreet betreffen echter ook meer inhoudelijke en operationele wijzigingen. De Raad bespreekt in dit advies niet systematisch elk artikel van het voorontwerp van decreet maar beperkt zich tot de meer ingrijpende artikels ervan.

De minister vroeg het advies te mogen ontvangen voor eind september. De Raad heeft dit advies vastgesteld tijdens zijn plenaire zitting van 24 september 2002 en beantwoordt daarmee aan de opgelegde adviestermijn. Het ABVV, het ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthouden zich bij dit advies.

Prof. Dr. R.F. Verheyen
Voorzitter

II. Advies

2.1. Adviserende en administratieve structuren

[1] **Benoeming GECORO.** In artikel 3 wijzigt het voorontwerp van decreet de goedkeuring van de benoeming van de leden van de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening. In het licht van het subsidiariteitsprincipe verschuift men de bevoegdheid voor deze goedkeuring van het gewestelijk (Vlaamse regering) naar het provinciaal niveau (Bestendige Deputatie). Uiteraard slaat dit enkel op beslissingen van de gemeenteraad die dateren na de inwerkingtreding van de bepalingen van het voorontwerp van decreet.

De **MiNa-Raad** staat in principe achter deze decentralisatie bij het samenstellen van de gemeentelijke adviescommissies. Dit is immers conform met de algemene geest van het ruimtelijke beleid waarbij de provincie fungeert als een volwaardig intermediair niveau. Deze bevoegdheidsverschuiving is overigens reeds overeengekomen in het kader van het kerntakendebat. De Raad acht het echter wenselijk om aan deze bevoegdheidsverschuiving twee voorwaarden te koppelen. In de eerste plaats moet de Vlaamse regering volgens de Raad de nadere regels m.b.t. de samenstelling van de GECORO's preciezer omschrijven zodat het risico op onevenwichtige samengestelde commissies verkleint. Dit vergt een aanpassing van het betreffende besluit van de Vlaamse regering¹. In de tweede plaats is er een oplossing noodzakelijk voor het geval een provincie niet tijdig zou beslissen en een GECORO stilzwijgend zou worden goedgekeurd. In dergelijke gevallen zou het decreet de Vlaamse regering – bv. binnen de 30 dagen na de betekening – expliciet een

1) Zie besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 tot vaststelling van de nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies voor de ruimtelijke ordening.

schorsingsrecht moeten toekennen voor het geval wettelijk vastgelegde criteria niet zouden gerespecteerd worden (een zogenaamd wettigheidtoezicht).

- [2] Gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren. Artikel 7 van het voorontwerp van decreet voorziet enerzijds de mogelijkheid van intergemeentelijke samenwerking bij het aanstellen van gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren en anderzijds een aanpassing van de tuchtprocedures. De wijziging in het laatste houdt meer bepaald in dat een (verplicht) advies van de Vlaamse regering wordt vervangen door een (facultatief) advies van de administratie.

De MiNa-Raad merkt op dat deze wijziging de positie van gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren afhankelijker maakt van het gemeentebestuur en dus feitelijk verzwakt. Hij herinnert in dit kader aan zijn suggestie in een vroeger advies² om deze gemeentelijke ambtenaren juist een meer onafhankelijk statuut te bezorgen, bv. vergelijkbaar met dat van de gemeenteontvanger.

2.1. Planning en grondbeleid

- [3] **Opleggen van een ruimtelijk veiligheidsrapport.** Via artikels 8 t.e.m. 14 bouwt het voorontwerp van decreet de verplichting in om – conform de Seveso-II-richtlijn – in welbepaalde gevallen ruimtelijke uitvoeringsplannen (op de drie beleidsniveaus) aan ruimtelijke veiligheidsrapporten te onderwerpen. De voorwaarden waaronder dit het geval is, moeten door de Vlaamse regering worden vastgelegd³.

De MiNa-Raad is van mening dat het al dan niet onderwerpen van een ruimtelijk uitvoeringsplan aan een ruimtelijk veiligheidsrapport automatisch moet voortvloeien uit de (nog vast te stellen) criteria die daarvoor zullen gelden. De Raad pleit er bijgevolg voor om de betreffende passages in de artikels 9, 11 en 13 als volgt bij te stellen:

“Als het voorontwerp van gewestelijk (resp. provinciaal of gemeentelijk) ruimtelijk uitvoeringsplan beantwoordt aan de criteria, bepaald in toepassing van artikel 4.4.1., § 2 van het decreet houdende de algemene bepalingen van het milieubeleid, dan wordt dit voorontwerp het voorwerp van een ruimtelijk veiligheidsrapport en wordt dit door de vertegenwoordiger van de administratie bevoegd voor het leefmilieu tijdens de plenaire vergadering gesteld.”

- [4] **Vervangen van de plannen van aanleg.** Het decreet Ruimtelijke Ordening stelt dat ruimtelijke uitvoeringsplannen (en hun voorschriften) de plannen van aanleg (en hun voor-

2) Zie Advies van 10 september 1998 over het voorontwerp van decreet houdende organisatie van de Ruimtelijke Ordening (MiNa-

Raad, afl. 1998/15, § 8, pp. 15-16).

3) Zie Ontwerpdecreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen

inzake milieubeleid met een titel betreffende milieueffect- en veiligheidsrapportage; artikel 4.4.1., § 2.

schriften) vervangen die gelden voor hetzelfde grondgebied⁴. Het voorontwerp van decreet voegt er via artikel 42 de uitzondering aan toe “tenzij het ruimtelijk uitvoeringsplan het uitdrukkelijk anders bepaalt”.

De MiNa-Raad acht het niet wenselijk dat een ruimtelijk uitvoeringsplan dat slechts één aspect zou regelen, de bestemming van een (a.h.w. onderliggend) gewestplan of BPA zou annuleren. Een ongewenst neveneffect hiervan is echter dat dit een cascade aan plannen kan opleveren die allemaal gelden voor een specifiek gebied. Ook dit is strijdig met het oorspronkelijk idee van het planningsstelsel. Het zou vooral de transparantie voor de burger over welke voorschriften op die bepaalde plaats zullen gelden, niet ten goede komen. De Raad is daarom geen voorstander van de voorgestelde uitzondering. Hij vraagt om in het decreet te stellen dat men voorschriften van (oude) plannen van aanleg die relevant blijven (zoals bestemmingen) steeds in nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen mee moet overnemen. Op die manier kan het aantal planfiguren dat voor een bepaald gebied geldt, beperkt blijven. Zo wordt vermeden dat te veel plannen naast elkaar blijven bestaan en dat er onduidelijkheid ontstaat over de van toepassing zijnde voorschriften. Het bundelen van bestaande voorschriften in één ruimtelijk uitvoeringsplan is volgens de Raad een bijdrage aan de vereenvoudiging van de regelgeving waar de Vlaamse regering zo veel belang aan hecht.

- [5] **Wijzigingen bij de toepassing van het planbatensysteem.** Artikel 34 maakt het planbatensysteem eveneens toepasbaar voor BPA's. Het enkel toepassen op de nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen bleek de gemeenten niet aan te sporen om snel een gemeentelijk structuurplan goed te keuren. Artikel 43 van het voorontwerp van decreet stelt de inwerkingtreding van het systeem van planbaten echter uit tot 1 mei 2004. Dit zou een realistische termijn zijn voor de opmaak van het vergunningsregister dat nodig is om de planbaten te operationaliseren.

De MiNa-Raad ondersteunt het voornemen om wat betreft de toepassing van het planbatensysteem de BPA's en de ruimtelijke uitvoeringsplannen op dezelfde leest te schoeien. De huidige positieve discriminatie van BPA's blijkt inderdaad geen stimulans te zijn voor de opmaak van gemeentelijke structuurplannen. Dit vertraagt de overschakeling – op gemeentelijk niveau – naar het nieuwe concept voor het ruimtelijk beleid. De Raad vindt het echter niet opportuun om de toepassing van het planbatensysteem verder uit te stellen. Met het oog op een dynamisch open ruimtebeleid is er immers dringend nood aan een equivalent van het planschadesysteem. Uitstel tot aan de volgende Vlaamse verkiezingen is volgens de Raad niet wenselijk omdat dit het verdelingsmechanisme blokkeert waarbij gemeenten die aandacht hebben voor open ruimte en groen, een financiële stimulans

4) Zie artikel 201 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

krijgen. De opbrengst van de planbaten wordt immers (gedeeltelijk) onder de gemeenten verdeeld naargelang hun inspanningen op dat vlak. De Raad erkent dat uitwerking van de regeling niet eenvoudig is maar stelt vast dat voor andere eveneens complexe aspecten van het ruimtelijk beleid wel een snelle regeling mogelijk is. De Raad dringt ook voor de planbaten aan op een snellere toepassing dan het voorontwerp van decreet nu voorstelt en vraagt om deze toepassing niet via allerlei uitzonderingen uit te hollen.

- [6] **Afwijkingen van ruimtelijke uitvoeringsplannen.** In tegenstelling tot de huidige decreetale regeling voorziet artikel 23 van het voorontwerp van decreet dat vergunningen niet alleen van BPA's maar ook van ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen afwijken. Oorspronkelijk was deze afwijkingsmogelijkheid niet voorzien omdat ruimtelijke uitvoeringsplannen volgens de geest van het decreet flexibeler zouden zijn dan hun voorgangers, de eerder starre plannen van aanleg. De recente praktijk blijkt uit te wijzen dat de eerste generatie ruimtelijke uitvoeringsplannen in weinig verschillen van de praktijk gehanteerd bij de vroegere plannen van aanleg. Om die reden zouden toch nog beperkte afwijkingen moeten toegelaten kunnen worden. Het gaat dan om precieze afmetingen, plaatsing en materialen van bouwwerken.

De MiNa-Raad meent dat deze nieuwe afwijkingsmogelijkheid de geest van het nieuwe planningssysteem ondergraaft en staat terughoudend tegenover dit voorstel. Als de nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen een gelijkaardige invulling krijgen als de oude plannen van aanleg, dan zit er iets fundamenteel fout met de toepassing van het nieuwe planningssysteem. De nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen hadden juist de bedoeling om meer flexibiliteit te bieden. De Raad pleit er daarom voor om meer en beter over de opstelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan na te denken. Ruimtelijke uitvoeringsplannen zullen vaak flexibeler moeten zijn juist omdat ze zelf al de uitzonderingsbepalingen en voorwaarden moeten voorzien zodat afwijkingen achteraf zich niet meer opdringen. Nu al afwijkingen in de regelgeving voorzien, neemt de uitdaging voor gemeenten en ontwerpers deels weg. Als het in een ruimtelijk uitvoeringsplan van wezenlijk belang is om voorschriften inzake afmetingen, plaatsing of materialen op te nemen moet dit in de eerste plaats goed onderbouwd en gemotiveerd zijn en in de tweede plaats achteraf niet worden uitgehold door tal van afwijkingen die de regelgeving toelaat. Naar verluidt werkt de administratie momenteel aan een dynamische handleiding over het opmaken van ruimtelijke uitvoeringsplannen. De Raad ondersteunt de opmaak van dit educatief waardevol instrument en dringt er op aan om dit zo snel als mogelijk af te werken en aan ontwerpers en gedecentraliseerde besturen ter beschikking te stellen.

2.3. Vergunningenbeleid

[7] **Vergunningenregister.** Het voorontwerp van decreet schrapt de verplichting om in het vergunningenregister een registernummer van gebouwen en constructies en hun functies op te nemen. Dit zou te omslachtig zijn, onduidelijkheid met zich meebrengen wat betreft de juiste bedoeling van de term ‘functies’ en beleidsmatig weinig meer waarde opleveren.

De **MiNa-Raad** merkt op dat door deze wijziging het register de potentie verliest om een beeld te geven van de feitelijke situatie op het terrein en om op die manier een extra informatiebron in functie van de handhaving te zijn. Mogelijk kan men enkel de verplichting schrappen om voor elk gebouw een registernummer op te nemen zonder daarom de inventaris van bestaande gebouwen en constructies (en hun functies) te annuleren. Om de toename van de werklust – die deze inventaris inderdaad met zich meebrengt – op te vangen, kan men hierbij gefaseerd te werk gaan. In een eerste fase kan men zich beperken tot een inventaris van bestaande constructies per kadasternummer; in een tweede fase kan per constructie de (vergunde en/of actuele) functie worden aangegeven.

[8] **Conformiteitsattest.** Het voorontwerp van decreet voert in artikel 21 de mogelijkheid in om een financiële waarborg te vragen die pas vrijkomt nadat de toezichthoudende architect via een nieuw attest heeft verklaard dat de werken conform zijn met de afgeleverde vergunning. Een dergelijk conformiteitsattest heeft de bedoeling om zowel de bouwheer als de aannemer en de architect te responsabiliseren.

Met het oog op een betere preventie van bouwmisdrijven, ziet de **MiNa-Raad** perspectieven in het invoeren van een financiële waarborg. De Raad heeft echter bedenkingen bij de opportuniteit om deze financiële waarborg voor alle vergunningsplichtige werken en handelingen in te stellen. In de eerste plaats zal dit (in de meeste gevallen) onnodige administratiekosten met zich meebrengen. In de tweede plaats ziet de overheid iedere bouwheer als een potentieel bouwvoortreder wat het vertrouwen van de burger in de overheid niet ten goede zal komen. De Raad stelt voor de mogelijke toepassing van deze waarborg te beperken tot die vergunningsplichtige werken en handelingen die wegens hun omvang aan een openbaar onderzoek worden onderworpen⁵ en die dus een aanzienlijke potentiële impact hebben op de ruimtelijke kwaliteit van de plaatselijke omgeving. De Raad ziet verder wel perspectieven in een soort “gebouwd conform vergunning”-attest⁶ dat de conformiteit met de afgeleverde vergunning bewijst, maar acht het zinvoller dit

<p>5) Meer concreet slaat dit op artikel 3, § 3, 1° t.e.m. 6° van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot</p>	<p>stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen.</p> <p>6) De term conformiteitsattest wordt best vermeden aangezien dit verwarring kan creëren met een</p>	<p>vergelijkbare term die wordt gebruikt i.v.m. de kwaliteitshandhaving van woningen.</p>
---	--	---

door te architect te laten opmaken bij de oplevering van de werken en te laten controleren door de gemeente. Tegelijk kan deze laatste de nodige vaststellingen doen in functie van de opmaak van het vergunningenregister. Het kunnen voorleggen van dit attest biedt ook eventuele kandidaat-kopers de nodige rechtszekerheid over de vergunningstoestand van het aan te kopen gebouw.

- [9] **Verval van oude verkavelingsvergunningen.** Via artikel 36 en deels ook 39 wordt de mogelijkheid versoepeld om oude, slapende (niet-gerealiseerde) verkavelingsakkoorden of -vergunningen (daterend van voor 1970 of zelfs 1962) te reactiveren of verder in te vullen.

Los van de vraag of dit opportuun is, stelt de **MiNa-Raad** vast dat deze wijziging de reeds complexe regeling voor oude verkavelingen nog ingewikkelder en ondoorzichtiger maakt. De Raad is van oordeel dat het 'reanimeren' van oude verkavelingsakkoorden of -vergunningen in vele gevallen niet opportuun is omdat deze verkavelingen vaak strijdig zijn met het gewestplan. Dit maakt het risico op misbruik van de regeling en op een verdere, sluipende aantasting van de open ruimte erg reëel. Bovendien is dit niet conform met de oorspronkelijke visie van het decreet waarbij oude, niet gerealiseerde verkavelingsakkoorden en -vergunningen zouden vervallen. De Raad stelt daarom voor om verkavelingsvergunningen die dateren van voor 1970 en die zich niet in woon- of woonuitbreidingsgebieden bevinden, definitief niet meer van toepassing te stellen.

- [10] **Advies gemachtigde ambtenaar.** Artikel 46 van het voorontwerp van decreet wijzigt een onderdeel van de vergunningsprocedure van het gecoördineerde decreet ruimtelijke ordening van 22 oktober 1996. Deze procedure geldt voor die gemeenten die nog geen grotere autonomie bij de vergunningverlening hebben gekregen omdat ze nog niet voldoen aan de gestelde voorwaarden (structuurplan, stedenbouwkundig ambtenaar en drie registers). In deze procedure speelt het advies van de Gemachtigde Ambtenaar een belangrijke rol. Het voorontwerp van decreet stelt voor om aan deze adviesvereiste voorbij te gaan als het advies binnen de vijftig dagen (éénmaal met vijftig dagen te verlengen) niet werd gegeven.

De **MiNa-Raad** is van oordeel dat deze verdere verruiming van de vrijstelling van het advies van de Gemachtigde Ambtenaar de gemeente de facto meer autonomie geeft, ook al beantwoorden ze nog niet aan de voorwaarden die de decreetgever voor een grotere gemeentelijke autonomie ter zake nodig achtte. Tegelijk valt de mogelijkheid weg om de vergunningverlening op het provinciaal niveau te toetsen aan de goede ruimtelijke ordening. De Raad staat achter het voornemen van de Vlaamse regering om de beslissingstijd nodig voor het behandelen van vergunningsvragen waar mogelijk in te korten. Ook de lange wachttijden in dit verband schaden het vertrouwen van de burger in de overheid. De Raad vraagt zich af of een interne administratieve prioriteitenstelling – waarbij eenvoudige dossiers zonder relevantie op provinciaal niveau quasi pro forma worden behandeld – de geviseerde vertragingen niet effectiever zou kunnen aanpakken.

De Raad stoort zich verder aan de suggestie dat indien de Gemachtigde Ambtenaar de adviestertermijn zou laten voorbijgaan, het advies wordt geacht positief te zijn. De samenvatting van de memorie van toelichting en de nota aan de Vlaamse regering vatten het voorontwerp van decreet letterlijk zo samen, terwijl de ontwerptekst duidelijk stelt: “*dan mag aan de adviesvereiste ... worden voorbijgegaan*”. Een automatisch positief advies – volgens de Raad een uiting van onbehoorlijk bestuur – is dus niet de juiste interpretatie van de eigenlijke ontwerptekst. De Raad benadrukt dat de bepaling om aan de adviesvereiste voorbij te gaan, de gemeente niet ontslaat van haar verantwoordelijkheid om een zorgvuldige beslissing te nemen die alle wettelijke vastgestelde regels moet respecteren en oog moet hebben voor de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. Ten gronde heeft de Raad moeite met het idee dat – in het oude vergunningssysteem – het advies van de Gemachtigde Ambtenaar zonder meer zou wegvallen. Als deze in totaal 100 dagen tijd heeft om dit advies uit te brengen, is het volgens de Raad een kwestie van behoorlijk bestuur dat dit ook effectief gebeurt. Aan het advies voorbijgaan komt er de facto op neer dat gemeenten die niet aan de gestelde voorwaarden beantwoorden, toch reeds naar het nieuwe vergunningssysteem kunnen overstappen. De Raad ziet dit als een overgangsmaatregel die enkel goorloofd is op voorwaarde dat in dat geval ook een ander element uit het nieuwe vergunningssysteem zou gelden; met name dat derden de mogelijkheid zouden hebben om tegen een op deze manier afgeleverde vergunning in beroep te gaan⁷. Dit waarborgt dat ook bij het achterwege blijven van het advies van de Gemachtigde Ambtenaar de noodzakelijke maatschappelijke controle op de vergunningverlening mogelijk blijft.

De Raad merkt overigens op dat de termijn van 100 dagen waarover de Gemachtigde Ambtenaar volgens voorliggend voorstel de facto voor zijn advisering beschikt, niet compatibel is met de hier geldende beroepsprocedure. Volgens deze procedure kan een aanvrager reeds 75 dagen na het indienen van zijn vergunningsvraag bij ontstentenis van een beslissing in beroep gaan bij de Bestendige Deputatie. De Raad stelt daarom voor om de verlenging waarvan de Gemachtigde Ambtenaar eventueel gebruik kan maken, te beperken tot 25 dagen.

2.4. Handhaving

- [11] **Niet strafbaar stellen van vergunde en vrijgestelde werken.** Artikel 29 van het voorontwerp van decreet bepaalt dat werken, handelingen of wijzigingen die vergund zijn of vrijgesteld zijn, niet strafbaar kunnen worden gesteld. Uitzondering op de uitzondering is dat dit niet geldt als de vergunning is verleend in strijd met de toenmalige of thans geldende bepalingen.

7) Naar analogie met artikel 116 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

De MiNa-Raad volgt deze wijziging in de handhavingsregeling maar merkt er bij op dat de laatst genoemde uitzondering erg onduidelijk geformuleerd is en mogelijk tot onrechtvaardige situaties kan leiden. Hij stelt voor om hier te spreken van “op het ogenblik van de verlening van toepassing zijnde bepalingen”.