

RUIMTELIJK RENDEMENT IN DE VERGUNNING-VERLENING



Pieter-Jan Defoort, LDR Advocaten,
Erkend ruimtelijk planner

RUIMTELIJK RENDEMENT - GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING - BELEIDSMATIG GEWENSTE ONTWIKKELINGEN - AFWIJING BPA - AFWIJING VERKAVELING

De zogenaamde Codextrein heeft de VCRO op vele punten gewijzigd. Een van de meest in het oog springende doelstellingen van de decreetgever is om het idee van 'ruimtelijk rendement', dat afkomstig is uit het Vlaams regeerakkoord en de Beleidsnota 2014-2019 Omgeving, versneld ingang te doen vinden. Het idee was al verregaand uitgewerkt in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, maar dit is nog geen einddocument en bovendien is dit in de eerste plaats gericht op ruimtelijke planning eerder dan op vergunningverlening. In deze bijdrage wordt het begrip 'ruimtelijk rendement' eerst inhoudelijk toegelicht aan de hand van een analyse van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de memorie van toelichting bij de Codextrein. Daarnaast worden drie concrete maatregelen uit de Codextrein besproken die beogen het ruimtelijk rendement reeds onmiddellijk te laten doorwerken in de vergunningverlening: de introductie van het ruimtelijk rendement als beoordelingscriterium van de goede ruimtelijke ordening, het schrappen van verkavelingsvoorschriften van meer dan 15 jaar oud als weigeringsgrond voor vergunningsaanvragen en de introductie van een afwijkingsmogelijkheid van stedenbouwkundige voorschriften van BPA's ouder dan 15 jaar. Vooral bij die twee laatste punten zijn er fundamentele juridische discussiepunten, in hoofdzaak omdat de parlementaire voorbereiding niet steeds coherent is in het licht van de decreet teksten, de beoogde doelstellingen en algemene juridische principes.

1. INLEIDING: OPZET EN INHOUD VAN HET ARTIKEL

1 De zogenaamde Codextrein van 8 december 2017¹ bracht een groot aantal wijzigingen aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en het Omgevingsvergunningendeceet aan².

Een van de meest in het oog springende thema's in de Codextrein was het voor-

zien in een aantal maatregelen om het zogenaamde 'ruimtelijk rendement' te verhogen. Dit begrip was afkomstig uit het Vlaamse Regeerakkoord en de Beleidsnota 2014-2019 Omgeving. Het Witboek Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen (hierna: Witboek BRV), zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 30 november 2016, heeft het concept verder uitgewerkt³.

- 1 Decr. 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, BS 20 december 2017. Dit decreet werd al snel bedacht met de roepnaam 'Codextrein', naar analogie van de zogenaamde VLAREM-treinen (F. DEPRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017. Een eerste analyse*, bijz. nr. TROS 2018, 13, nr. 7).
- 2 Decr. 25 april 2014 betreffende de Omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014.
- 3 *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Departement Ruimte Vlaanderen, 2017; www.ruimtevlaanderen.be/BRV.

De memorie van toelichting bij het aanvankelijke ontwerpdecreet stelde vier maatregelen voor om het ruimtelijk rendement te optimaliseren⁴:

- 1) de vereenvoudiging van de wijzigingsprocedure van verkavelingen op verzoek van de eigenaar(s);
- 2) de vereenvoudiging van de herzienings- en opheffingsprocedure van verkavelingen op initiatief van de gemeente;
- 3) het inschrijven van een bepaling die voorziet dat verkavelingsvoorschriften van ouder dan 15 jaar geen weigeringsgrond meer zijn voor vergunningsaanvragen;
- 4) de invoering van een vereenvoudigde procedure tot wijziging van verouderde inrichtingsvoorschriften van BPA's, APA's en (sommige) gemeentelijke RUP's.

In zijn advies op het ontwerp wees de SARO erop dat artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° VCRO een juridische hinderpaal vormde om bij de vergunningverlening rekening te houden met het principe van het ruimtelijk rendement. Het genoemde artikel bepaalt dat de goede ruimtelijke ordening moet worden beoordeeld aan de hand van de in de omgeving bestaande toestand. Als reactie op dit advies heeft de Vlaamse Regering het ontwerp aangevuld met een bepaling die toelaat om, in afwijking van dit principe, bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement in rekening te brengen⁵.

Op het definitieve ontwerp werd vervolgens een indrukwekkende reeks van meerderheidsamendementen ingediend, waaronder een belangrijke aanvullende regeling m.b.t. het ruimtelijk rendement. Amendement nr. 27 voorzag, in het verlengde van de regeling voor 15 jaar oude verkavelingsvoorschriften, in een regeling die het vergunningverlenende bestuursorgaan toelaat om bij een vergunningsaanvraag af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften van een BPA dat ouder is dan 15 jaar⁶.

2 De volledige Codextrein werd reeds in grote lijnen besproken in een bijzonder nummer van *TROS*. Ook de maatregelen van het ruimtelijk rendement werden daarin besproken⁷, met uitzondering van het ruimtelijk rendement als nieuw beoordelingscriterium van de goede ruimtelijke ordening. De maatregelen in de Codextrein inzake ruimtelijk rendement zijn divers en hebben betrekking op zowel ruimtelijke planning, vergunningsprocedure als vergunningsbeoordeling. De bedoeling van de huidige bijdrage is om het thema van het ruimtelijk rendement verder uit te diepen, specifiek toegespitst op de inhoudelijke vergunningsbeoordeling.

Niet alles van ruimtelijk rendement wordt hier besproken. De vereenvoudiging van het bijstellen van verkavelingsvergunningen op verzoek van de eigenaar(s) of de gemeente wordt hier niet besproken. Deze maatregel heeft zuiver betrekking op de procedure van de omgevingsvergunning, terwijl deze bijdrage de inhoudelijke as-

pecten van het ruimtelijk rendement wil bespreken. De vereenvoudigde procedure voor het wijzigen van BPA's en gemeentelijke RUP's wordt evenmin besproken, omdat dit betrekking heeft op ruimtelijke planning, terwijl deze bijdrage het ruimtelijk rendement in de vergunningverlening wil bespreken.

Anderzijds is het de bedoeling om de volgende zaken verder uit te diepen:

- het duiden van de oorsprong en de inhoud van het begrip 'ruimtelijk rendement' in het *Witboek BRV*;
- het duiden van het verband van het nieuwe beoordelingscriterium van de goede ruimtelijke ordening inzake ruimtelijk rendement met de bestaande beoordelingscriteria van goede ruimtelijke ordening, inzonderheid de bestaande ordening in de omgeving en de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen;
- het leggen van een verband tussen het nieuwe beoordelingscriterium van de goede ruimtelijke ordening inzake ruimtelijk rendement en de nieuwe regels voor 15 jaar oude verkavelingsvoorschriften en 15 jaar oude BPA's;
- het analyseren van de regeling voor 15 jaar oude verkavelingen enerzijds en die voor 15 jaar oude BPA's anderzijds, en enkele kritische beschouwingen bij de eerste interpretaties hierover.

2. HET BEGRIIP 'RUIMTELIJK RENDEMENT'

3 De memorie van toelichting bij de Codextrein verwijst voor het begrip 'ruimtelijk rendement' naar het Vlaamse Regeerakkoord en de Beleidsnota 2014-2019 Omgeving⁸.

Het Vlaamse Regeerakkoord zegt hierover het volgende: "*Ruimte in Vlaanderen*

4 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 13-17.

5 *Ibid.*, 13 en 94-97.

6 Amendementen nrs. 26-27, Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 25-29.

7 F. DEPRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017. Een eerste analyse*, bijz. nr. *TROS* 2018, 57-92.

8 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 11-12.

is schaars. Als gevolg van de verwachte bevolkingstoename en de tendens van gezinsverdunding zal de vraag naar bijkomende woonentiteiten blijven toenemen. Ook de vergrijzing en de inclusie van mensen met een zorgnood in onze samenleving stelt uitdagingen aan onze ruimtelijke ordening. Tegen 2020 wordt verwacht dat er 93.000 bijkomende woongelegenheden nodig zullen zijn. We verhogen het **ruimtelijk rendement** van de bestaande bebouwde ruimte. Door in te zetten op verdichting, renovatie en hergebruik op plaatsen waar dit mogelijk is kan een belangrijk gedeelte van de extra vraag naar wonen opgevangen worden.

Kleine inbreidingsprojecten passen in die ambitie. Het zijn compacte woongelegenheden die een kwaliteitsvolle ruimtelijke beleving toelaten. Nieuwe ruimte innemen kan alleen nabij de kernen zodat de aantasting van open ruimte beperkt blijft. Nabijheid van werk, diensten en woonkernen levert als een slimme verweving een duurzame organisatie van de ruimtelijke organisatie op en houdt het aantal verplaatsingen beperkt. Toegankelijkheid, ruimte voor basisvoorzieningen, maar ook voldoende openbare ruimte om beweging en sociaal contact te stimuleren, verwevenheid van functies (handel, wonen, vrije tijd, werk) en sociale mix zijn belangrijk om een leefbare en aangename leefomgeving te creëren voor alle leeftijdsgroepen en de zorg te organiseren in de onmiddellijke leefomgeving. Ten gevolge van de beperkte ruimte waarover we in Vlaanderen beschikken en

de evolutie in bevolking en gezinssamenstelling ontstaan er nieuwe woonvormen zoals samen-wonen of co-housing.”⁹

De beleidsnota Omgeving zegt niet veel over het begrip ‘ruimtelijk rendement’, maar het noemt het begrip wel bij de aankondiging van de opmaak van het BRV, inzonderheid bij de beleidsdoelstelling van het streven naar een zuinig ruimtegebruik.

“Het BRV gaat uit van doordacht en zuinig ruimtegebruik dat de ruimtelijke organisatie van Vlaanderen versterkt en de leefbaarheid verbetert. Het geeft tevens aan hoe we de waardevolle open ruimte maximaal vrijwaren, mogelijkheden creëren voor een kwalitatief woonaanbod en voldoende ruimte laten om te ondernemen. Multifunctioneel ruimtegebruik en het verweven van functies zijn hierbij essentieel, zonder de hoofdbestemming in het gedrang te brengen.

Ik zet mij achter een dynamisch, gebiedsgericht en uitvoeringsgericht BRV, waarbij ik vertrek van drie uitgangspunten:

(...)

3. Ruimte is een eindig goed, waarmee zorgzaam wordt omgegaan

Zowel het vorm geven aan de Metro-pool Vlaanderen (1), het in samenhang versterken van de ruimtelijke netwerken (2) en het geïntegreerd en gebiedsgericht benaderen (3), gebeuren vanuit

ruimtelijke ontwikkelingswaarden: zorgvuldig omgaan met ruimte, verhogen van **ruimtelijk rendement** van de bebouwde ruimte en versterken van de ruimtelijke veerkracht. Het bereiken van een hoger niveau van ruimtelijke kwaliteit is hierbij een rode draad.”¹⁰

4 De Vlaamse Regering is vervolgens begonnen met het voortraject van de opmaak van het BRV, in drie stappen. Eerst werd een *Groenboek* opgemaakt, vervolgens een *Witboek* en tot slot is het de bedoeling om een *ontwerp* van een BRV te maken, dat de geëigende decretale procedure moet volgen zoals ingevoerd door de Codextrein¹¹.

Het *Witboek BRV* werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 30 november 2016¹².

Het ruimtelijk rendement is een van de belangrijkste **beleidsdoelstellingen** van het *Witboek BRV*. Het begrip komt op verschillende plaatsen in het *Witboek* terug. Om de precieze betekenis ervan te vatten, moeten de relevante passages die verband houden met ruimtelijk rendement, samen worden gelezen.

Het ruimtelijk rendement wordt een eerste keer vermeld bij de opsomming van de tien grote beleidsmatige veranderingen die het BRV beoogt.

- Nummer 4 handelt over ‘programma-tie’ en heeft als opschrift ‘Van uitbreiding naar transformatie op basis van ruimtelijk rendement’. Hierin wordt het volgende gezegd: “Vlaanderen heeft sinds de start van de industriële revolutie steeds nieuwe terreinen aangesneden, om tegemoet te komen aan de behoefte aan nieuwe woongelegenheden, werkplekken, voorzieningen, Het ruimtebeslag bedraagt vandaag 33%. 14% van Vlaanderen is

9 Vooruitgaan, Verbinden, Vertrouwen, Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, 58 (www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019). Dit citaat werd overgenomen in de memorie van toelichting van de Codextrein (Parl.St. VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 12-13).

10 Beleidsnota Omgeving 2014-2019, Parl.St. VI.Parl. 2014-15, nr. 142/1, 36-37.

11 Art. 23 Codextrein, tot invoering van de artikelen 2.1.1-2.1.13 VCRO. De Vlaamse Regering keurde op 30 maart 2018 het besluit goed met de uitvoeringsregels van ruimtelijke beleidsplannen. Het besluit is op 25 april 2018 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en treedt in werking 10 dagen na deze publicatie. Hiermee wordt het nieuwe systeem van beleidsplanning effectief geoperationaliseerd.

12 Het *Witboek* werd in gedrukte vorm uitgegeven door Ruimte Vlaanderen (2017). Het is ook raadpleegbaar op het internet via de volgende link: www.ruimtevlaanderen.be/BRV.

ook effectief verhard. Ruimte die volop kansen biedt voor nieuwe woongelegenheden, werkplekken, energie, sport, recreatie en voorzieningen. Het BRV wil dit veranderingsproces naar het stopzetten van bijkomend ruimtebeslag mogelijk maken, eerder dan steeds open ruimte in te palmen. Zo kan werk gemaakt worden van een evenwichtig ontwikkelingsverhaal¹³.

- Nummer 9 handelt over ‘wonen’ en draagt als titel ‘Van strikte prognoses en quota naar woonprogrammaties met de nodige flexibiliteit’. Ruimtelijk rendement wordt hierin gezien als een strategie om compacter en verdicht te wonen en om bestaand juridisch woonaanbod te schrappen. Dit is het antwoord van het BRV op de vaststelling dat de systematiek van het RSV met de gesloten bevolkingsprognoses voor het buitengebied, de indeling in ‘kernen van ontwikkeling’ en woonquota onvoldoende aansluit bij de maatschappelijke evoluties van vandaag, met name de demografische groei, de vergrijzing, gezinsverdunning en migratie. Er moet een meer flexibele woonprogrammatische komen, waarbij ruimtelijk rendement een belangrijk uitgangspunt is¹⁴.

Hieruit blijkt dat de grote doelstelling van het ruimtelijk rendement is om kansen te bieden aan nieuwe ontwikkelingen, in de eerste plaats voor wonen, maar ook voor ondernemen, energie, sport, recreatie enz., zonder dat dit hoeft te leiden tot bijkomend ruimtebeslag. Ruimtelijk ren-

dement laat toe om flexibeler om te gaan met maatschappelijke evoluties.

Het overall gehanteerde begrip ‘betonstop’ is niet correct, in die zin dat het BRV geen halt wenst toe te roepen aan ontwikkelingen. Het BRV wil enkel dat die ontwikkelingen gebeuren op plekken waar niet steeds nieuwe (open) ruimte moet worden aangesneden.

5 Om het concept van ruimtelijk rendement juist te begrijpen, is een goed begrip van de gehanteerde **terminologie** essentieel.

Het hoger geciteerde punt 4 van de beleidsmatige veranderingen over ‘programmatische’ spreekt over een ‘ruimtebeslag’ in Vlaanderen van 33 % en een ‘verharding’ van 14 %. Die begrippen worden verklaard in de tekst van het Witboek BRV en ook in de begrippenlijst achterin het Witboek. Het begrip ‘ruimtelijk rendement’ wordt ook omschreven in de begrippenlijst.

- Ruimtebeslag: *“Het ruimtebeslag bestaat uit de ruimte, ingenomen door onze nederzettingen, dus door huisvesting, industriële en commerciële doeleinden, transportinfrastructuur, recreatieve doeleinden, serres etc. Parken en tuinen maken hier ook deel van uit. Dit stemt overeen met de Europees gehanteerde definitie van ‘settlement area’. Naast bebouwing of verharding bevat het ruimtebeslag dus bijvoorbeeld ook tuinen bij woningen, buurtparken, voetbalvelden en dergelijke.*

*Door combinatie van de best beschikbare geografische informatie toont het dynamisch landgebruiksmodel dat 33% van de oppervlakte van Vlaanderen uit ruimtebeslag bestaat. Het is belangrijk op te merken dat ook in de openruimte(bestemmingen) ruimtebeslag voorkomt.*¹⁵

- Verharding: *“Een deel van het ruimtebeslag bestaat uit verharding. Verharding is de oppervlakte waarvan de aard en/of toestand van het bodemoppervlak gewijzigd is door het aanbrengen van artificiële, (semi-)ondoorlaatbare materialen waardoor essentiële ecosystemfuncties van de bodem verloren gaan (woningen, wegen, andere constructies,). Verharding stemt overeen met de term ‘bodemafdekking’ zoals Vlaanderenbreed geïnventariseerd door AGIV. Er is 14% verharding in Vlaanderen.”*¹⁶
- Ruimtelijk rendement: *“Mate waarin een oppervlakte ruimtebeslag wordt gebruikt voor maatschappelijke doeleinden. Ruimtelijk rendement ontstaat wanneer meer activiteiten op eenzelfde oppervlakte georganiseerd worden zonder afbreuk te doen aan de leefkwaliteit.”*¹⁷

Ruimtelijk rendement heeft dus betrekking op ‘ruimtebeslag’, dat te onderscheiden is van ‘verharding’. Ruimtelijk rendement streeft een intensiever gebruik na van reeds ingenomen ruimte, zonder afbreuk te doen aan leefkwaliteit. Ruimtelijk rendement wil een hogere kwantiteit en kwaliteit van het ruimtegebruik met elkaar verenigen.

6 Het streven naar ruimtelijk rendement is ingegeven door de analyse van het **bestaande ruimtegebruik** in Vlaanderen.

Het Witboek vertrekt van de vaststelling dat 33 % van de ruimte ingenomen is door ruimtebeslag en 14 % effectief ver-

13 Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Ruimte Vlaanderen 2017, 12.

14 *Ibid.*, 13.

15 *Ibid.*, 32. Zie ook de iets technischere omschrijving van het begrip ‘ruimtebeslag’ in de begrippenlijst op p. 183.

16 Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Ruimte Vlaanderen 2017, 32. Zie ook de omschrijving van het begrip ‘verharding’ in de begrippenlijst op p. 184.

17 Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Ruimte Vlaanderen 2017, 183.

hard is. Het ruimtebeslag neemt dagelijks met maar liefst 6 hectare toe, wat aan dit tempo zou resulteren in een ruimtebeslag van 41,5 % in 2050¹⁸.

Het *Witboek* merkt op dat er nog een grote voorraad juridisch bestemde grond is voor harde functies, zoals wonen en industrie. Grote delen van vooral de woonvoorraad zijn ‘suboptimaal’ gelegen ten opzichte van bestaande steden en dorpen, waardoor initiatieven voor kernversterking worden bemoeilijkt. Het *Witboek* stelt vast dat het bestaande ruimtebeslag efficiënter kan worden gebruikt, wat bijvoorbeeld ook positieve effecten kan hebben op het energiegebruik¹⁹. De trend naar een intensiever ruimtegebruik is ingezet, met een evolutie van een gemiddelde kavelgrootte van 775 m² naar 518 m² in de periode 1997-2010. Maar in vergelijking met andere Europese verstedelijkte regio’s blijft de residentiële voetafdruk hoog²⁰.

7 Vanuit deze analyse komt het *Witboek BRV* tot een aantal **strategische doelstellingen** voor Vlaanderen in 2050. De eerste strategische doelstelling is om de ruimte te transformeren door het bestaande ruimtebeslag beter te benutten, en door de open ruimte maximaal te vrijwaren²¹. De strategische doelstelling hierbij is om

het bijkomend ruimtebeslag tegen 2040 terug te dringen tot 0 hectare. Het *Witboek* wil dit doen door het “*verhogen van het ruimtelijk rendement in het bestaande ruimtebeslag aantrekkelijker te maken dan het ruimtelijk uitbreiden*”. Het doel is om harde ruimtefuncties zoveel mogelijk een plaats te geven binnen het *goed gelegen* bestaand ruimtebeslag. Het rendement van de ingenomen ruimte moet toenemen en de druk op de open ruimte moet dalen. Bestaand *slecht gelegen* ruimtebeslag kan opnieuw een onbebouwde invulling krijgen, desgevallend gekoppeld aan een herlokalisatie²².

Een eind verder, bij de ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven, streeft het *Witboek* – onder de slagzin ‘meer doen met minder ruimte’ – een verhoging van het ruimtelijk rendement na, door het huidige ruimtebeslag beter te gebruiken. Dit dient te gebeuren op de “*best gelegen plaatsen*”. Het ruimtelijk rendement dient gebiedsspecifiek te gebeuren, en dit zowel in het bestaande ruimtebeslag als in de nog te bebouwen delen van het goed gelegen huidige of toekomstige juridische aanbod. Op alle niveaus moet het ruimtelijk beleid op bepaalde goed gelegen locaties durven kiezen voor hoogbouw, om zo de druk op de open ruimte weg te nemen²³.

Een belangrijke nuance doorheen het *Witboek BRV* is de “*bedoeling om ruimtelijk rendement in te zetten op goed gelegen locaties, niet op slecht gelegen plekken*”²⁴.

Het versnellen van rendementsverhoging vergt volgens het *Witboek BRV* enerzijds snellere procedures, eenvoudigere regelgeving en betere instrumenten ten aanzien van de bebouwde ruimte en anderzijds een meer restrictief en ontmoedigend optreden ten aanzien van ontwikkelingen in de niet-ingenomen ruimte²⁵.

De hierna besproken maatregelen uit de Codextrein passen binnen die eerste doelstelling om de bebouwde ruimte beter te benutten.

Het *Witboek BRV* wil niet alleen het bijkomend ruimtebeslag terugdringen, maar ook de verhardingsgraad. Om de ruimte klimaatbestendig en leefbaar te houden, dient er een fijnmazig netwerk van *groenblauwe aders* te worden ingericht doorheen de open en bebouwde ruimte. Dit dient te leiden tot een substantiële vermeerdering van het aandeel wateroppervlakte en groen, zowel in de open ruimte als in de steden en dorpen. De verhardingsgraad binnen het ruimtebeslag moet tegen 2050 gestabiliseerd zijn en bij voorkeur teruggedrongen ten opzichte van 2015. Na 2050 mag de verhardingsgraad niet meer toenemen²⁶.

8 Over de vraag wat ‘*goed gelegen*’ **ruimtebeslag** is, geeft het *Witboek BRV* bij de strategische doelstellingen een aantal concrete indicaties.

Het gaat over woon- en werkplekken nabij collectieve vervoersknopen of fietsinfrastructuur en nabij concentraties van voorzieningen. Het streefdoel is dat in 2050 meer mensen te voet of met de fiets of met andere duurzame vervoersmiddelen naar hun werk of naar de school kunnen gaan

18 *Ibid.*, 36 en 52.

19 Zo heeft een open bebouwing bijvoorbeeld per m² gemiddeld 20 % meer energie nodig voor verwarming dan gesloten bebouwing.

20 *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Ruimte Vlaanderen 2017, 36-37.

21 *Ibid.*, 51.

22 *Ibid.*, 52.

23 *Ibid.*, 59.

24 Die belangrijke nuance komt ook terug in de strategische doelstelling om een palet van leefomgevingen te creëren in steden en dorpen, waar wordt gesteld dat het de bedoeling is om delen van de bebouwde ruimte, *die goed gelegen zijn* maar vandaag onderbenut of verouderd, om te toveren tot gemengde kernen met nieuwe woonegelegenheden en innovatieve woonvormen (*Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Ruimte Vlaanderen 2017, 54).

25 *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Ruimte Vlaanderen 2017, 52.

26 *Ibid.*, 56.

en dat ze basisvoorzieningen vinden in hun directe leefomgeving. De ruimtelijke organisatie draagt op die manier bij tot mobiliteitsbeheersing en energiezuinigheid. Als concrete strategische doelstelling wordt vooropgesteld om de dichtheid van woongelegenheden en werkplekken binnen de 1.000 meter van alle collectieve vervoersknooppunten in heel Vlaanderen samen, met hoge knooppuntwaarde en een hoog voorzieningenniveau, in 2050 te laten stijgen met minstens 30 %. Dit moet gebeuren op maat van elk knooppunt. Bovendien is het streven om tegen 2050 geen substantieel aantal bijkomende woongelegenheden en werkplekken meer te realiseren op te lange verplaatsingstijd van een collectief vervoersknooppunt of een collectieve groep voorzieningen, tenzij dit om duidelijke ruimtelijke rendementsoverwegingen aangewezen is²⁷.

Er zijn dus twee criteria om te bepalen of een plek goed gelegen is voor ruimtelijk rendement: de knooppuntwaarde van een plek en het voorzieningenniveau ervan.

9 Een eerste criterium is de **knooppuntwaarde** van een plek.

De begrippenlijst omschrijft het begrip 'knooppuntwaarde' als volgt: *“De mate waarin een plek is geïntegreerd in het systeem van collectief vervoer voor personen. Ze bepaalt, samen met het voorzieningenniveau, de ontwikkelingsmogelijkheden van een kern of plek zoals de streefwaarden voor ruimtelijk rendement, het type en de mix van activiteiten of de afstand van ontwikkelingen tot het vervoersknooppunt. De knooppuntwaarde wordt onder meer bepaald door de transportmodus (trein, metro, tram, bus, ...), de frequentie van het*

*vervoersaanbod, de vervoerscapaciteit, aansluitings- en (multimodale) overstapmogelijkheden en aansluiting op fiets- en wandelnetwerken. Hoe makkelijker en directer iemand zich vanuit een plek naar andere plekken kan verplaatsen, hoe hoger de knooppuntwaarde.”*²⁸

Meer concreet ziet het *Witboek BRV* vier types knooppunten voor personenvervoer, waaraan telkens een globaal ontwikkelingsperspectief wordt gekoppeld.

- *Internationale knooppunten*: dit zijn internationaal uitstekend bereikbare knooppunten, zoals de luchthaven Brussels Airport (Zaventem) en HST-stations. Het ontwikkelingsperspectief hier is om ruimte te maken voor gemengde leefomgevingen met hoog rendement, eventueel in de vorm van een metropolitane hefboomplek. Er is hier in het bijzonder ruimte voor internationale voorzieningen, internationale bedrijvigheid in de kennis-economie en metropolitaan leven.
- *Metropolitane knooppunten*: dit zijn uitstekend multimodaal bereikbare knooppunten vanuit heel Vlaanderen en haar directe omgeving, zoals bepaalde treinstations van de grote steden. Zij dienen als toegangspoort tot een regio met stedelijk karakter. Het ontwikkelingsperspectief hier is om ruimte te maken voor gemengde leefomgevingen met hoog rendement, eventueel in de vorm van een metropolitane hefboomplek. Er is hier ruimte voor metropolitane voorzieningen, investeringen in kennis-intensieve sectoren en metropolitaan wonen en leven.

- *Stedelijk-regionale knooppunten*: dit zijn vanuit de stedelijke regio bereikbare interne knooppunten door middel van collectieve vervoersmodi en fietsinfrastructuur, zoals de verschillende (kleinere) treinstations, tram- of metrohaltes die de verschillende kernen in de regio onderling en het metropolitane knooppunt verbinden. Het ontwikkelingsperspectief hier is om ruimte te maken voor gemengde leefomgevingen met behoorlijk rendement (wonen, werken, voorzieningen ...); kernen krijgen behoorlijke ontwikkelingskansen.
- *Landelijk-regionale knooppunten*: dit zijn vanuit de landelijke regio bereikbare interne knooppunten door middel van (collectieve) vervoersmodi en fietsinfrastructuur, zoals kleine treinstations en bushaltes, die de kernen in de regio onderling met elkaar verbinden. Het ontwikkelingsperspectief is hier om ruimte te maken voor gemengde leefomgevingen met gepast rendement (wonen, werken, voorzieningen ...); kernen krijgen gepaste ontwikkelingskansen.

Het *Witboek* verduidelijkt hierbij dat de knooppuntwaarde bepaalt binnen welke afstand tot het knooppunt ontwikkelingen mogelijk zijn. Bij een lage knooppuntwaarde zijn ontwikkelingen slechts binnen een beperktere afstand van het knooppunt mogelijk. Bij een hoge knooppuntwaarde (bv. internationaal knooppunt) zijn ontwikkelingen binnen een grotere afstand van het knooppunt mogelijk²⁹.

In het vorige randnummer werd reeds gewezen op de strategische doelstelling om de dichtheid van woongelegenheden en werkplekken binnen de 1.000 meter van alle collectieve vervoersknooppunten in heel Vlaanderen samen, met hoge knooppuntwaarde en een hoog voorzieningenniveau, in 2050 te laten stijgen met

27 *Ibid.*, 55.

28 *Ibid.*, 182.

29 *Ibid.*, 73.

minstens 30 %, en dit op maat van elk knooppunt³⁰.

10 Een tweede criterium voor ruimtelijke ontwikkelingen is het bestaande **voorzieningenniveau**³¹.

Het voorzieningenniveau is mee bepalend voor de ontwikkelingsmogelijkheden van een plek. De kernen waarin de ontwikkelingen gebeuren, moeten vooreerst voldoende vlot bereikbaar zijn met de fiets of via collectieve vervoerssystemen. Binnen die kernen dient de ontwikkeling te gebeuren in de nabijheid, op aanvaardbare wandel- of fietsafstand, van een voldoende pakket basisvoorzieningen. Het voorzieningenniveau en de knooppuntwaarde zijn bepalend voor het na te streven ruimtelijkrendementsniveau en het gewenste activiteitenpakket. Omgekeerd dient de ontwikkeling van het voorzieningenniveau gelijke tred te houden met de zorg- en welzijnsbehoeften van de (toekomstige) bewoners.

Het *Witboek* beschrijft vier voorzieningenniveaus en koppelt daaraan telkens een ontwikkelingsperspectief.

- *Internationaal*: de aanwezigheid van internationale instellingen (EU,

NATO ...), een internationaal congrescentrum Het ontwikkelingsperspectief is hier om ruimte te maken voor kenniseconomie, toerisme, metropolitaan leven en wonen (opvangen bevolkingsgroei door migratie) ...

- *Metropolitaan*: de aanwezigheid van een universiteit, gespecialiseerd ziekenhuis, grootschalige concertzaal ... Het ontwikkelingsperspectief is hier om ruimte te maken voor gemengde leefomgevingen met hoog rendement (wonen, werken, voorzieningen ...) (opvangen bevolkingsgroei door migratie).
- *Regionaal*: de aanwezigheid van een middelbare school, algemeen ziekenhuis, zwembad, cinema, administratief centrum ... Het ontwikkelingsperspectief is hier om ruimte te maken voor gemengde leefomgevingen met behoorlijk rendement (wonen, werken, voorzieningen ...).
- *Basis*: de aanwezigheid van een basisschool, huisarts, apotheek, buurtwinkel ... Het ontwikkelingsperspectief is hier om ruimte te maken voor gemengde leefomgevingen met gepast rendement (wonen, werken, voorzie-

ningen ...) (opvangen regionale demografische evolutie).

Zoals hoger gezegd, is het een strategische doelstelling om geen substantieel aantal bijkomende woongelegenheden en werkplekken meer te realiseren op te lange verplaatsingstijd van een collectieve vervoersknooppunt of groep voorzieningen, tenzij dit om duidelijke ruimtelijkerendementsoverwegingen aangewezen is³².

11 Het *Witboek BRV* onderscheidt op basis van een combinatie van de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau **vier soorten locaties**³³.

- *Locaties met hoge knooppuntenwaarde en hoog voorzieningenniveau*: het merendeel van de woon- en werkontwikkelingen moet op die plekken gebeuren. Dit kan in de stadscentra, maar ook in andere kernen met een hoge knooppuntwaarde en een hoog voorzieningenniveau. De wijken in de stadsrand zijn vaak zeer interessant om te ontwikkelen omwille van hun rendementspotentieel en de bereikbaarheid met de fiets of collectief vervoer.
- *Locaties met hoge knooppuntenwaarde en beperkt voorzieningenniveau*: bij het ontwikkelen van die locaties dient gelijktijdig het voorzieningenniveau voldoende te worden opgekrikt.
- *Locaties met hoog voorzieningenniveau en beperkte knooppuntenwaarde*: De realisatie van een programma van woongelegenheden, werkplekken en voorzieningen in kernen met een lage knooppuntwaarde, moet samengaan met gelijktijdige investeringen in het collectiefvervoersysteem.
- *Locaties met hoog voorzieningenniveau en beperkte knooppuntenwaarde*: Meer landelijke gebieden beschikken over minder kansen op basis van knooppuntwaarde en voorzieningenniveau.

³⁰ *Ibid.*, 55.

³¹ *Ibid.*, 75.

De begrippenlijst omschrijft het begrip 'basisvoorziening' als volgt (p. 180): "Voorziening die nodig is om het dagelijkse leven te organiseren en deel te nemen in de maatschappij. Voorbeelden zijn: een kleuter- en basisschool, kinderopvang, huisarts, apotheek, voedingswinkel en (publieke) ontmoetingsruimten binnen en buiten."

Een goed uitgerust voorzieningenniveau omvat natuurlijk meer dan enkel de basisvoorzieningen. Bij wijze van niet limitatieve lijst kan worden gedacht aan onder meer de volgende voorzieningen: divers winkelaanbod (buurtwinkels, supermarkten, klerenwinkels, meubelzaken), gezondheidszorg (dokter, apotheek, ziekenhuis), onderwijs (kleuteronderwijs, lagere scholen, middelbare scholen, hoger onderwijs), socio-culturele voorzieningen (theaters, bioscoop, culturele centra, openbare bibliotheken, kerkelijke voorzieningen, musea, club- en buurthuizen, muziekscholen en vrijetijdscentra, accommodatie voor verenigingsleven ...), sport- en recreatie-infrastructuur (zwembad, sporthal, fitness), collectief vervoer (bus, tram, trein), niet-commerciële dienstverlening (politie, brandweer, post, begraafplaatsen, administratie van openbare lichamen).

³² *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Ruimte Vlaanderen 2017, 55.

³³ *Ibid.*, 95.

Hier liggen de ontwikkelingskansen voor de eigen behoeften in de kleine steden en dorpen met een voldoende knooppuntwaarde en voorzieningen-niveau. Een gedifferentieerd en kwalitatief woonaanbod houdt rekening met de specifieke behoeftes van deze gebieden. De ontwikkeling richt zich op het aanpakken van leegstand, verdichten op maat en het stoppen van de verdere versnippering van de open ruimte.

12 Ruimtelijk rendement is volgens het *Witboek BRV* locatieafhankelijk en dient een andere invulling te krijgen naargelang het **stedelijke of landelijke karakter** van een plek.

Elk gebied in Vlaanderen is verschillend, gaande van zeer stedelijk tot eerder landelijk en alle tussengebieden. Het *Witboek* geeft een kaart met een symbolische voorstelling van landelijk naar stedelijk gebied in vijf gradaties. Hierbij wordt opgemerkt dat afhankelijk van het (zeer stedelijke tot eerder landelijke) karakter, gebieden een andere invulling kunnen krijgen. Veel gebieden omvatten zowel stedelijke als landelijke ruimtes, wat leidt tot een mengeling van landelijke en stedelijke uitdagingen³⁴.

Het *Witboek BRV* maakt een onderscheid tussen regio's met een stedelijk karakter

en regio's met een meer landelijk karakter³⁵.

- In stedelijke regio's gebeurt de (her)ontwikkeling van kernen voornamelijk rond knooppunten in het zogenaamde 'railnetwerk'. Dit begrip wordt in de begrippenlijst als volgt gedefinieerd: *"Het bestaande en toekomstige net van vaste infrastructuur voor publiek toegankelijke vormen van gemeenschappelijk vervoer (openbaar vervoer). Het omvat spoorwegen en metro- en tramsporen of andere vrije routes voor gemeenschappelijk vervoer zoals busbanen."*
- In landelijke regio's speelt niet enkel de ligging in het collectiefvervoersysteem een rol bij de keuze van de te ontwikkelen kernen, maar ook het voorzieningenniveau en de fietsinfrastructuur.

Voor de ontwikkeling van wonen, werken en voorzieningen is het aanboren van het potentieel voor ruimtelijkerendementsverhoging steeds de eerste beleidsopgave. Dit vergt een doordachte aanpak. Hoe stedelijker, hoe meer potentieel aan goed gelegen plekken voor rendementsverhoging. Dit dient steeds op maat te gebeuren, waarbij leefkwaliteit en behoud van de mensenmaat belangrijke aandachtspunten zijn. Dit betekent de aanwezigheid van voldoende kwalitatief stadsgroen, water en publieke ruimte in

de nabijheid. De ruimtelijke ontwikkeling en de rendementsverhoging verschillen hierdoor naargelang het soort ruimte³⁶.

- Historische binnensteden moeten hun mensenmaat en cultuurhistorische identiteit behouden.
- Monofunctionele plekken in de stadstranden moeten omgevormd worden tot meer dynamische wijken en buurten.
- De ontwikkeling van dorpen in landelijke gebieden vraagt kleinschalige rendementsverhoging die erop gericht is om ruimtelijke uitbreiding te vermijden. Primair wordt ingezet op de transformatie van het bestaand ruimtebeslag om een kwalitatief en divers aanbod te kunnen aanbieden (kleine gezinnen, seniorenwoningen, samenhuizen).
- In landelijke woonlinten en verspreide bebouwing is rendementsverhoging geen optie en moeten kansen worden benut om ruimtebeslag weg te nemen indien dit vanuit sociaal en financieel oogpunt een haalbare kaart is.

13 Uit het voorgaande blijkt dat rendementskansen **locatieafhankelijk** zijn en steeds **maatwerk** vergen³⁷.

- De rendementskansen zijn steeds *locatieafhankelijk*. De eerste vraag die steeds moet worden gesteld, is of de locatie al dan niet geschikt is voor ruimtelijk rendement. De kansen voor rendementsverhoging hangen af van de ligging in het duurzame vervoersysteem voor personen of goederen, de nabijheid van voorzieningen en de ligging ten opzichte van de open ruimte en groenblauwe aders³⁸. Waar rendementskansen gering zijn, kan dit ook leiden tot minder intensief ruimtegebruik of omkeerbaar ruimtegebruik.

34 *Ibid.*, 93.

35 *Ibid.*, 72.

36 *Ibid.*, 93.

37 *Ibid.*, 60.

38 De begrippenlijst omschrijft het begrip 'groenblauwe dooradering als volgt (p. 181): *"Fijnmazig netwerk van groene massa en water door open en bebouwde ruimte. Het bestaat onder meer uit open rivier- en beekvalleien, groene massa's zoals parken en (speel)bossen, lijnelementen zoals bomenrijen, houtkanten of bermen, wateroppervlakten zoals vijvers, poelen en bekkens, en aan gebouwen gekoppeld groen zoals tuinen, groendaken of groengevels. Groenblauwe dooradering bevordert de ecologische samenhang van grote aaneengesloten gebieden met kleinere fragmenten in of nabij de stad, maakt ruimtes klimaatbestendig en draagt bij aan de levenskwaliteit en het welzijn van de stadsbewoners door ze te verbinden en toegankelijk te maken."*

- Rendementsverhoging is *maatwerk* en moet de *leefkwaliteit* zoveel mogelijk verhogen en zeker niet aantasten. Rendementsverhogingen gaan gepaard met het verhogen van de klimaatbestendigheid van het ruimtebeslag, bijvoorbeeld via groenblauwe dooradering en het voorzien in hernieuwbare energie. Het aandeel van verharding, ook binnen het ruimtebeslag, moet beperkt blijven. Ruimtelijk rendement vereist lokaal maatwerk en motivering van de gemaakte keuzes. Zowel op perceelsniveau als voor grotere gebieden is maatwerk aan de orde.

14 Ruimtelijk rendement streeft uiteindelijk naar een **efficiënter ruimtegebruik** of een **hernieuwd gebruik** van al ingenomen ruimte. Dit kan op vier manieren worden nagestreefd, die kunnen worden gecombineerd en die elkaar versterken³⁹.

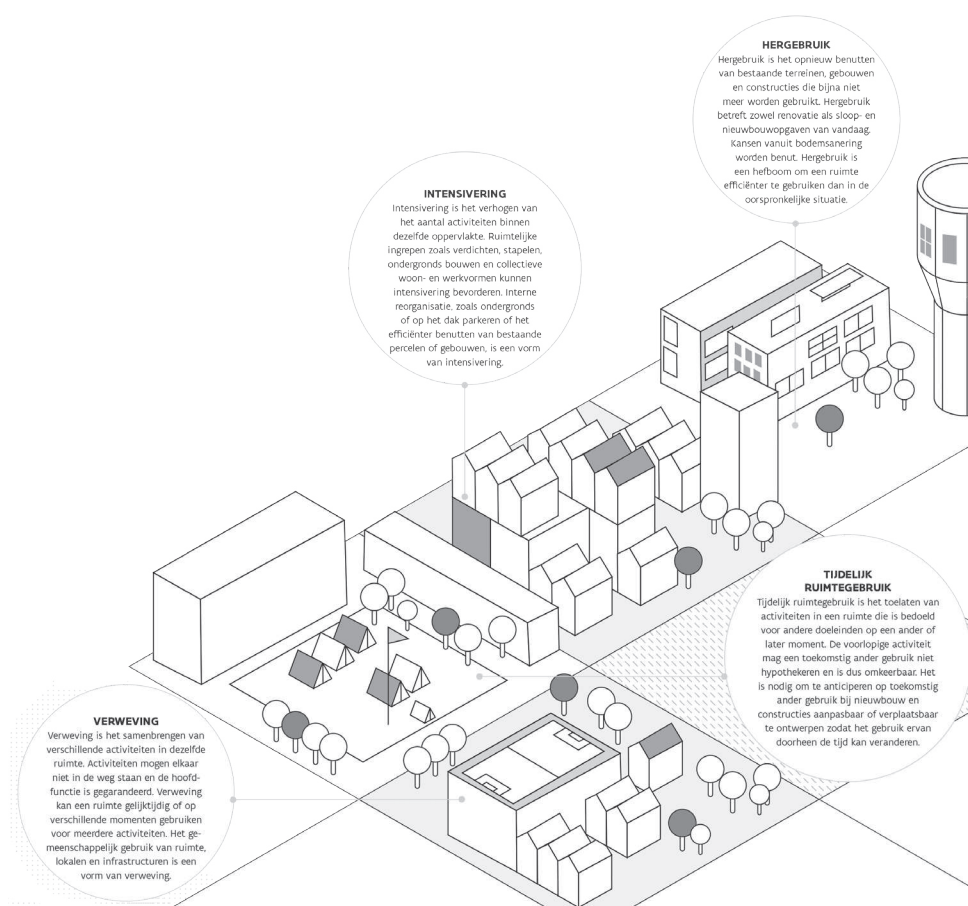
- *Intensivering*: dit is het verhogen van het aantal activiteiten binnen dezelfde oppervlakte. Ruimtelijke ingrepen, zoals verdichten, stapelen, ondergronds bouwen en collectieve woon- en werkvormen, kunnen intensivering bevorderen. Interne reorganisatie, zoals ondergronds of op het dak parkeren of het efficiënter benutten van bestaande percelen of gebouwen, is een vorm van intensivering.
- *Verweving*: dit is het samenbrengen van verschillende activiteiten in dezelfde ruimte. Activiteiten mogen elkaar niet in de weg staan en de hoofdfunctie is gegarandeerd. Verweving kan een ruimte gelijktijdig of op verschillende momenten gebruiken voor meerdere activiteiten. Het gemeenschappelijk gebruik van ruimte, lokalen en infrastructuur is een vorm van verweving.

len en infrastructuur is een vorm van verweving.

- *Hergebruik*: dit is het opnieuw benutten van bestaande terreinen, gebouwen en constructies die bijna niet meer worden gebruikt. Hergebruik betreft zowel renovatie als sloop- en nieuwbouwopgaven van vandaag. Kansen vanuit bodemsanering worden benut. Hergebruik is een hefboom om een ruimte efficiënter te gebruiken dan in de oorspronkelijke situatie.

- *Tijdelijk ruimtegebruik*: dit is het toelaten van activiteiten in een ruimte die is bedoeld voor andere doeleinden op een ander of later moment. De voorlopige activiteit mag een toekomstig ander gebruik niet hypothekeren en is dus omkeerbaar. Het is nodig om te anticiperen op toekomstig ander gebruik bij nieuwbouw en constructies aanpasbaar of verplaatsbaar te ontwerpen zodat het gebruik ervan doorheen de tijd kan veranderen.

Dit concept wordt als volgt grafisch geïllustreerd⁴⁰.



³⁹ Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Ruimte Vlaanderen 2017, 60-61.

⁴⁰ *Ibid.* Dit schema wordt overgenomen in de algemene toelichting over ruimtelijk rendement in de Codex-trein (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 12).

15 Samenvattend kan worden gesteld dat het begrip ‘ruimtelijk rendement’ geen hol containerbegrip is, maar dat het een vrij concrete en toetsbare inhoud heeft. Hoe dan ook moet het begrip steeds locatieafhankelijk worden toegepast.

Hierbij is steeds een goede ruimtelijke analyse nodig, op drie niveaus.

- **Macroniveau:** onderzoek naar de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau van de stad of het dorp en het stedelijke of landelijke karakter ervan.
- **Mesoniveau:** afstand van een plek binnen de stad of het dorp ten opzichte van knooppunten en het voorzieningensysteem en het soort locatie van de plek binnen de kern (historische stadskern, monofunctionele plek in een stad, dorpskern, woonlint, verspreide bebouwing ...).
- **Microniveau:** draagkracht op site- of perceelsniveau. Het potentieel voor ruimtelijk rendement is steeds maatwerk en moet dus steeds worden bekeken op maat van de specifieke plek. Naast de nabijheid en de schaal van de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau, de graad van stedelijkheid of landelijkheid en het soort plek in de locatie, zijn onder meer de aanwezigheid van publieke ruimte in de omgeving en de aanwezigheid van groenblauwe dooradering van belang. Daarnaast moet worden gekeken welke soort(en) van ruimtelijk rendement (verdichting, verweving, hergebruik, tijdelijk ruimtegebruik) wel of niet geschikt zijn voor de specifieke locatie.

Zoals gezegd, voorziet het *Witboek BRV* een uitzondering op het principe om tegen 2050 geen substantieel aantal toekomstige woongelegenheden en werkplekken meer te realiseren op te lange verplaatsingstijd van een collectieve verkeersknooppunt of groep voorzieningen, namelijk als dit om duidelijke ruimtelijkerendementsoverwegingen aangewezen is⁴¹. Het is niet meteen duidelijk wat hiermee wordt bedoeld, maar het lijkt erop dat het *Witboek* bedoelt dat er, zuiver omwille van specifieke ruimtelijke kenmerken, een opportuniteit kan zijn voor verdichting, verweving, hergebruik of tijdelijk ruimtegebruik, in plaats van een klassiek (ruimteverslindend) ruimtebeslag. Hierbij kan worden gedacht aan een ruimtelijk te isoleren enclave, met eigen ruimtelijke kenmerken, binnen een bebouwd weefsel. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat een bepaalde locatie gekenmerkt wordt door een kwalitatieve groenblauwe dooradering of er het potentieel voor heeft. Op dergelijke plekken kan het aangewezen zijn te streven naar het behoud of de ontwikkeling van ruimte voor groen en water door gebruik te maken van verdichting, verweving of hergebruik, ook al voldoet de plek voor het overige niet aan de criteria m.b.t. knooppuntwaarde en voorzieningenniveau⁴².

Bij wijze van slotbedenking bij het begrip ‘ruimtelijk rendement’ zoals omschreven door het *Witboek BRV*, kan worden opgemerkt dat een ruimtelijk beleidsplan, net als een ruimtelijk structuurplan, zich in essentie richt op ruimtelijke planning en niet op vergunningverlening. De criteria die in het *Witboek BRV* zijn opgenomen, zijn in de eerste plaats gericht tot de plannende overheden, met het oog op het op-

maken van ruimtelijke uitvoeringsplannen en het inzetten van andere geëigende planningsinstrumenten. De bedoeling is dat de plannende overheden actief zouden inzetten op ruimtelijk rendement op de juiste locaties en tegelijk op het wegnemen van de druk op de open ruimte. In de vergunningverlening komt het initiatief niet van de overheid, maar van een vergunningsaanvrager. Het gevaar bestaat dat aanvragers/projectontwikkelaars vooral ad hoc als grondeigenaar zullen willen gebruikmaken van de mogelijkheid voor ruimtelijk rendement, ook op locaties die niet of minder geschikt zijn vanuit de visie van het *Witboek BRV*.

Dit verklaart m.i. waarom de tekst van de VCRO twee specifieke randvoorwaarden oplegt en waarom de memorie van toelichting bij de Codextrein soms ietwat andere klemtonen legt dan het *Witboek BRV*. Niettemin is duidelijk dat de decreetgever wel degelijk het concept van ruimtelijk rendement voor ogen heeft zoals omschreven in het *Witboek BRV*, en dat voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening op dit punt kan worden teruggegrepen naar de bovenstaande principes.

3. RUIMTELIJK RENDEMENT ALS NIEUW BEOORDELINGSCRITE RIUM NING

16 De Codextrein heeft een belangrijke wijziging aangebracht aan artikel 4.3.1, § 2 VCRO, dat de criteria vooropstelt ter beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Het vernieuwde artikel bepaalt dat voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet enkel rekening kan worden gehouden met de in de omgeving bestaande toestand, maar dat ook rekening kan worden gehouden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en/of met de bijdrage van het aangevraagde

41 *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Ruimte Vlaanderen 2017, 55; zie hoger randnr. 8.

42 Zie verder randnr. 22 over ruimtelijk rendement als criterium voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

aan de verhoging van het ruimtelijk rendement.

Merk op dat het ruimtelijk rendement een beoordelingscriterium is van de goede ruimtelijke ordening. Die beoordeling komt slechts aan bod als de aanvraag in overeenstemming is met de vigerende stedenbouwkundige of verkavelingsvoorschriften, tenzij toepassing kan worden gemaakt van een afwijkingsmogelijkheid⁴³. Dit principe is vervat in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 3° VCRO, dat bepaalt dat indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de goede ruimtelijke ordening regelen, deze voorschriften worden geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven. Het ruimtelijk rendement kan dus niet worden ingezet tegen de voorschriften in⁴⁴, behoudens voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening bij de toepassing van een afwijkingsmogelijkheid, zoals bijvoorbeeld de hierna besproken afwijkingsmogelijkheid voor 15 jaar oude BPA's of bij aanvragen binnen 15 jaar oude verkavelingen (zie verder).

Het punt in verband met het ruimtelijk rendement werd ingevoegd door artikel 53, 3° van de Codextrein. Het volledige punt 2° van artikel 4.3.1, § 2 VCRO luidt nu als volgt:

“§ 2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

1° (.);

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:

a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in punt 1° ;

b) de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement voor zover:

1) de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving;

2) de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is;

3° (.)”

Om de precieze draagwijdte van het beoordelingscriterium van het ruimtelijk rendement goed te begrijpen, is het be-

langrijk om de samenhang van het volledige punt 2° goed te zien. De decreetgever had de bedoeling om het nieuwe criterium van het ruimtelijk rendement “op een gelijke hoogte” in de VCRO te verankeren als het beoordelingscriterium van de bestaande toestand⁴⁵, en dus niet als uitzondering.

Voor een goed begrip van de onderlinge samenhang van het volledige artikel 4.3.1, § 2, 2° VCRO is het essentieel om de bepaling wettshistorisch te duiden.

17 In de regelingen van vóór de VCRO was er geen wettelijke of decretale omschrijving van de beoordelingscriteria van de goede ruimtelijke ordening, enkel de verplichting om de verenigbaarheid van een vergunningsaanvraag met de goede ruimtelijke ordening te toetsen. Over wat een goede ruimtelijke ordening precies inhield, of welke criteria hiervoor golden, bepaalde de destijds vigerende regelgeving niets.

De Raad van State benadrukte steevast dat de vergunningverlenende overheid op dit punt een ruime appreciatiebevoegdheid had, waarop de Raad enkel een marginale toetsingsbevoegdheid had. Bij die toetsing ging de Raad van State na of de vergunningverlenende overheid uitging van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct beoordeelde en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot een besluit kwam. In het kader van de jurisdictionele controle heeft de Raad van State het principe ontwikkeld dat de overheid bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de eerste plaats moest nagaan of de bouwaanvraag verenigbaar was met de ordening van de onmiddellijke omgeving. Al naargelang de aard en de omgeving van de aanvraag kon ook rekening worden gehouden met de ordening in een ruimere omgeving, maar dit kon niet doorslaggevend zijn en mocht er niet toe leiden dat de ordening

43 Vaste rechtspraak, bv. RvVb 29 februari 2012, nr. 2012/0070; RvVb 26 november 2013, A/2013/0698; RvVb 6 mei 2014, nr. A/2014/0327; RvVb 16 juni 2015, nr. A/2015/0369; RvVb 28 juni 2016, nr. A/1516/1277.

44 Er kan naar analogie worden verwezen naar de rechtspraak die zegt dat het beoordelingscriterium van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen niet kan worden aangewend onder het mom van een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening om *de facto* een oneigenlijke bestemmingswijziging door te voeren. Dit zou verder gaan dan een loutere beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, die geen toets van de bestaanbaarheid met de bestemmingsvoorschriften impliceert (Vgl. F. SEBREGHTS en V. WILDEMEERSCH, “Beleidsmatig gewenste ontwikkeling is nog geen bestemmingswijziging” (noot onder RvVb nr. A/2015/0510, 31 augustus 2015, bvba Wehasem en RvVb nr. A/1516/1195, 7 juni 2016, gemeente Zoersel), *TOO* 2017, 123-127).

45 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 13.

in de onmiddellijke omgeving buiten beschouwing werd gelaten⁴⁶.

18 Het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid⁴⁷ vormde het voormalige zogenaamde DRO⁴⁸ om tot de VCRO en voerde voor het eerst decretaal bepaalde

toetsingscriteria in voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. In een eerste punt wordt een aantal aandachtspunten en criteria opgesomd waaraan een aanvraag moet worden getoetst, voor zover relevant of noodzakelijk⁴⁹.

In een tweede punt verankert de VCRO de hoger genoemde rechtspraak dat de

overheid bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand⁵⁰, doch dat ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de criteria opgesomd in het eerste punt in rekening kunnen worden gebracht. De VCRO bevestigde dus enerzijds het jurisdictionele principe dat de in de omgeving bestaande toestand richtinggevend was voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, maar voorzag anderzijds in een decretale rechtsgrond om voor toekomstige ontwikkelingen daarvan af te wijken⁵¹. Randvoorwaarde hierbij is dat de ‘stedenbouwkundige politiek’ die een overheid wenst te voeren, door de overheid moet worden bekendgemaakt en dat *in concreto* moet worden onderzocht of een bepaald project daaraan beantwoordt. Zo kan een motief van ‘goede ruimtelijke ordening’ uit een ruimtelijk structuurplan dat volledig is uitgewerkt en op zichzelf kan staan en dat geen betrekking heeft op de legaliteitsbeoordeling, als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling mee in rekening worden genomen⁵².

Door een beroep te doen op ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ bestond dus eigenlijk al sinds de VCRO een mogelijkheid om af te wijken van de in de omgeving bestaande toestand, en zo aan ruimtelijk rendement *avant la lettre* te doen.

19 Intussen is er al vrij overvloedige rechtspraak over de toepassing van het criterium van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Uit die rechtspraak blijkt dat het criterium in bepaalde omstandigheden effectief mogelijkheden biedt om af te wijken van de bestaande toestand, maar dat dit slechts kan onder bepaalde juridische en feitelijke randvoorwaarden⁵³.

Eerst en vooral merkt de rechtspraak op dat de bepaling “allerminst” als een verplichting is op te vatten⁵⁴. Bovendien kan

46 Vaste rechtspraak, bv. RvS 18 juni 2002, nr. 107.941, Van Schel en Vandevelde; RvS 26 mei 2003, nr. 119.892, D’Hauwe; RvS 11 juni 2004, nr. 132.283, Van Schel; RvS 22 juni 2006, nr. 160.445, Bormans; RvS 10 oktober 2007, nr. 175.600, Wijns; RvS, 22 januari 2008, nr. 178.805, Vanassche; RvS 22 september 2009, nr. 196.249, Pauwels; RvS 23 maart 2010, nr. 202.255, n.v. Chalcedone; RvS 9 maart 2011, nr. 211.859, Hinderyckx; RvS 5 oktober 2012, nr. 220.887, gemeente Rumst. Zie hierover uitgebreid P-J DEFOORT, “De goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een overzicht”, *TROS* 2008, 93-117; B. DE SMET, “De goede ruimtelijke ordening als criterium bij stedenbouwkundige vergunningen”, *TOO* 2013, 37-53; B. DESMET, *De goede ruimtelijke ordening als criterium bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning*, Herentals, Knops Publishing, 2012, 82-104.

47 BS 15 mei 2009.

48 Decr. 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

49 Het gaat om de volgende punten: de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en om hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 (art. 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° VCRO).

50 De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft de rechtspraak van de Raad van State op dit punt dan ook ongewijzigd aangehouden; zie bv. RvVb 26 maart 2012, nr. A/2012/0109; RvVb 25 februari 2013, nr. A/2013/0085; RvVb 13 mei 2014, nr. A/2014/0342; RvVb 21 juni 2016, nr. A/1516/1243; RvVb 5 mei 2015, nr. A/2015/0287; RvVb 17 oktober 2017, nr. A/1718/0156; RvVb 9 januari 2018, nr. A/1718/0385.

51 De minister gaf naar aanleiding van de bespreking in de commissie een uitgebreide uitleg hierover, met vermelding van een aantal concrete voorbeelden (Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/6, 22).

52 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 125, nr. 401. Zie voor een eerste bespreking hiervan o.a. B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen”, *TROS* 2009, bijz. nr. “Eerste commentaar bij de Vlaamse Codex RO”, 114-115; B. DESMET, *De goede ruimtelijke ordening als criterium bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning*, Herentals, Knops Publishing, 2012, 143-150; T. DE WAELE, “Vergunningen” in P. FLAMEY en G. VERHELST (eds.), *Ruimtelijke Ordening Herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex R.O. en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 141-143, nr. 111.

53 Zie hierover o.a. J. GEBRUERS, “Time travel in het vergunningenbeleid”, *TOO* 2013, 465-469; F. SEBREGHTS, “Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ als beoordelingsgrond bij vergunningverlening”, *TROS* 2012, 228-242; F. SEGBREGHTS en V. WILDEMEERSCH, “Beleidsmatige gewenste ontwikkeling is nog geen bestemmingswijziging”, *TOO* 2017, 123-127.

54 Bv. RvVb 24 april 2012, nr. A/2012/0156; RvVb 24 april 2012, nr. A/2012/0157; RvVb 13 augustus 2013, nr. A/2013/0469; RvVb 17 december 2013, nr. A/2013/0756; RvVb 14 april 2015, nr. A/2015/0213; RvVb 3 december 2013, nr. A/2013/0725; RvVb 26 augustus 2014, nr. A/2014/0607; RvVb 18 november 2014, nr. A/2014/0793; RvVb 4 november 2014, nr. A/2014/0743; RvVb 14 januari 2016, nr. A/1516/0462; RvVb 17 december 2015, nr. A/1516/0382; RvVb 5 april 2016, nr. A/1516/0905; RvVb 10 jan 2017, nr. A/1617/0459.

een beleidsmatig gewenste ontwikkeling op zich er niet toe leiden dat de in de omgeving bestaande toestand buiten beschouwing wordt gelaten⁵⁵.

Een aanvraag kan niet worden geweigerd om de toekomstige realisatie van een bepaalde gewenste *bestemming* te vrijwaren, ook niet als dit in het ruimtelijk structuurplan is voorzien. Het criterium van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen situeert zich immers op het niveau van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, en niet op het niveau van de planologische toets⁵⁶. Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling kan niet zo ver gaan dat ze de bestemming van een deel van het gemeentelijk grondgebied regelt⁵⁷. Een structuurschets die niet binnen een redelijke periode is omgezet in een RUP, kan niet (langer) als beleidsmatig gewenste ontwikkeling worden gehanteerd⁵⁸.

De vergunningverlenende overheid kan voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zoals omschreven in een structuurplan⁵⁹. Een motief uit een ruimtelijk structuurplan moet wel ‘op zichzelf’ kunnen staan zonder dat rechtstreeks wordt getoetst aan het structuurplan, gelet op artikel 2.1.2, § 7 VCRO, dat bepaalt dat een ruimtelijk structuurplan op zich geen beoordelingsgrond kan vormen voor een vergunningsaanvraag⁶⁰.

Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling kan ook blijken uit andere bestuursdocumenten⁶¹. Ook al hebben omzendbrieven geen verordenend karakter, toch kunnen zij beschouwd worden als beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, nu de overheid, om eenvormigheid te brengen in haar beleid en haar beslissingen, dergelijk beleid

mag uitschrijven in een omzendbrief⁶². Ook een ontwerp van RUP, dat nog niet door de gemeenteraad voorlopig is vastgesteld maar waarvan de inhoud wel reeds bekend is aangezien het aangepast ontwerp het resultaat is van het openbaar onderzoek en de advisering door de GECORO, kan volgens bepaalde rechtspraak onder dit begrip gerekend worden⁶³. De mogelijkheid voor het vergunningverlenend bestuursorgaan om rekening te houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zoals voorzien in artikel 4.3.1, § 2, 2^o VCRO is ruimer dan de mogelijkheid tot weigering van een vergunning overeenkomstig artikel 4.3.2 VCRO, indien deze onvereenigbaar is met een voorlopig vastgesteld ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan of van bijzonder plan van aanleg. De goedkeuring door de deputatie van een afbakeningsvoorstel is een voldoende bekendgemaakte beleidsmatig gewenste ontwikkeling⁶⁴.

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen veronderstellen anderzijds wel een voldoende duidelijk, concreet en kenbaar ruimtelijk beleid met betrekking tot de in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1^o VCRO opgesomde criteria en aandachtspunten. Een louter financieel subsidieprogramma waarmee de stad een bepaald soort ondernemers in een bepaalde wijk wil aantrekken, vertolkt geen dergelijke concreet en kenbaar (ruimtelijk) beleid⁶⁵.

Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling moet voldoende publiek bekendgemaakt zijn⁶⁶. Een beleid verwerft geen openbaar karakter door het louter verwijzen naar bijgetreden bezwaarschriften, noch door een brief gericht aan één enkel persoon⁶⁷, of door te verwijzen naar een eerdere vergelijkbare vergunningsbeslissing⁶⁸. Een beweerd beleid – in dit geval rond verdichting en appartementen – moet kunnen worden gedocumenteerd met concrete vergunningsbeslissingen waar-

55 RvVb 3 december 2013, nr. A/2013/0715; RvVb 14 januari 2014, nr. A/2014/0027; RvVb 19 april 2016, nr. A/1516/0963; RvVb 28 maart 2017, nr. RvVb/S/1617/0702; RvVb 18 april 2017, nr. A/1617/0765.

56 RvVb 14 januari 2014, nr. A/2014/0030; RvVb 18 juni 2013, nr. A/2013/0331; RvVb 31 augustus 2015, nr. A/2015/0510; RvVb 16 augustus 2016, nr. RvVb/A/1516/1438; RvVb 17 januari 2017, nr. RvVb/A/1617/0498; zie hierover F. SEGBREGHTS en V. WILDEMEERSCH, “Beleidsmatige gewenste ontwikkeling is nog geen bestemmingswijziging”, *TOO* 2017, 123-127.

57 RvS 30 juni 2015, nr. 231.825, cv Lidl Belgium (i.v.m. een beslissing om op bepaalde locaties op het gemeentelijk grondgebied geen bijkomende of geen nieuwe detailhandel meer toe te laten; zie in tegengestelde zin RvVb 12 januari 2016, nr. A/1516/0433).

58 RvVb 19 mei 2015, nr. A/2015/0302.

59 Bv. GwH 6 april 2011, nr. 20/2011; RvVb 4 juni 2013, nr. A/2013/0287; RvVb 4 juni 2013, nr. A/2013/0291; RvVb 9 december 2014, nr. A/2014/0842; RvVb 10 maart 2015, nr. A/2015/0120; RvVb 5 mei 2015, nr. A/2015/0287; RvVb 19 mei 2015, nr. A/2015/0301.

60 RvVb 18 juni 2013, nr. A/2013/0331; RvVb 18 juni 2013, nr. A/2013/0331; RvVb 5 augustus 2014, nr. A/2014/0513; RvVb 23 juni 2015, nr. A/2015/0386; RvVb 3 november 2015, nr. A/1516/0187; RvVb 14 juni 2016, nr. RvVb/A/1516/1207; RvVb 16 augustus 2016, nr. RvVb/A/1516/1438.

61 RvVb 28 mei 2013, nr. A/2013/0274.

62 RvVb 11 maart 2014, nr. A/2014/0173.

63 RvVb 7 juni 2016, nr. A/1516/1196.

64 RvVb 3 december 2013, nr. A/2013/0723; RvVb 5 mei 2015, nr. A/2015/0287.

65 RvVb 13 februari 2018, nr. A/1718/0535.

66 Bv. RvVb 11 maart 2014, nr. A/2014/0175; RvVb 6 mei 2014, nr. A/2014/334; RvVb 17 februari 2015, nr. A/2015/0061.

67 RvVb 27 augustus 2013, nr. A/2013/0511.

68 RvVb 22 augustus 2017, nr. RvVb/A/1617/1161.

uit een consequent gevolgde lijn moet blijken⁶⁹. Een bekendmaking enkel aan de aanvrager volstaat niet, maar dient te gebeuren aan de ganse bevolking⁷⁰. Evident mag een bestuur een beleidslijn niet willekeurig toepassen, en al zeker niet als die beleidslijn niet publiek bekendgemaakt is⁷¹.

De deputatie kan als beroepsinstantie een gemeentelijke beleidsmatig gewenste ontwikkeling niet zonder ernstige motivering naast zich neerleggen⁷².

20 Uit dit beknopte rechtspraakoverzicht blijkt dat het inzetten van het instrument van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen wel bepaalde mogelijkheden biedt om ruimtelijk rendement *avant la lettre* na te streven, maar dat er ook aanzienlijke beperkingen aan zijn verbonden.

Cruciaal is dat de beleidsmatig gewenste ontwikkeling beschreven is in een bestuursdocument, dat bovendien voldoende publiek bekendgemaakt is. Ad hoc inspelen op een opportuniteit om te verdichten is dus niet mogelijk.

Daarnaast blijft de rechtspraak benadrukken dat ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen er niet toe kunnen leiden dat de bestaande omgeving buiten beschouwing mag worden gelaten. Het inzetten van trendbreuk of het vergunnen van een

project dat aanzienlijk afwijkt van de bestaande omgeving – ook al is die omgeving gestoeld op achterhaalde visies op de ruimtelijke ordening –, blijven moeilijk op grond van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.

De rechtspraak springt duidelijk veel soepeler om met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen voor vergunningsweigeringen dan voor het verlenen van een vergunning in afwijking van de bestaande omgeving, bijvoorbeeld met het oog op ruimtelijk rendement (verdichting of verweving van functies). Het lijkt erop dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen vooral in één richting ziet.

21 De SARO wees in zijn advies op het voorontwerp van de Codextrein op de juridische hinderpaal voor de vergunningverlenende overheid om bij vergunningsaanvragen rekening te houden met het principe van ruimtelijk rendement. De SARO stelde dat het principe dat bepaalt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand, aanvragen die daar (teveel) van afwijken verhindert, gezien de strenge rechtspraak. Hierdoor was op vergunningenniveau geen trendbreuk mogelijk ten opzichte van ruimtelijke ontwikkelingen uit het verle-

den en dit verhinderde een optimalisatie van het ruimtelijk rendement⁷³.

De decreetgever heeft die boodschap opgepikt en heeft hierbij opgemerkt dat de rechtspraak de mogelijkheid om rekening te houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen streng heeft ingevuld. Ten eerste is het geen verplichting maar een mogelijkheid, ten tweede moet de beleidsmatig gewenste ontwikkeling uit een bestuursdocument blijken en ten derde moet dat bestuursdocument voldoende openbaar zijn gemaakt⁷⁴.

De decreetgever is van oordeel dat het absolute uitgangspunt dat de bestaande omgeving in principe bepalend is voor elke toekomstige ontwikkeling, in bepaalde gevallen tot ongewenste situaties leidt. Zo is het moeilijk voor een overheid om aanvragen te weigeren die voortbouwen op ongewenste ontwikkelingen uit het verleden, en omgekeerd is het moeilijk voor de overheid om goede projecten te vergunnen die afwijken van de omgeving⁷⁵. Het zou volgens de memorie van toelichting mogelijk moeten zijn om, o.a. in het licht van het streven naar een duurzame ruimtelijke ordening zoals bepaald in artikel 1.1.4 VCRO, in bepaalde gevallen af te wijken van de bestaande ordening uit de omgeving⁷⁶.

De decreetgever beoogt dus, op advies van de SARO, op vergunningenniveau een trendbreuk mogelijk te maken tegenover de in de omgeving bestaande toestand, en dit niet enkel om vergunningen te weigeren, maar ook (en vooral) om vergunningen te verlenen. De wijziging beoogt het principe van ruimtelijk rendement te verankeren voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening bij een vergunningsaanvraag, “*en dit op een gelijke hoogte als de bestaande toestand*”⁷⁷. Het beoordelingscriterium van het ruimtelijk rendement is dus niet opgevat als een restrictief te interpreteren uitzonderings-

69 RvVb 13 maart 2018, nr. RvVb/A/1718/0665.

70 RvVb 22 maart 2016, nr. A/1516/0842; RvVb 14 maart 2017, nr. RvVb/A/1617/0654.

71 RvVb 11 maart 2014, nr. A/2014/0175.

72 RvVb 2 juni 2015, nr. A/2015/0340; RvVb 13 december 2016, nr. RvVb/A/1617/0407 (i.v.m. een jarenlang vergunningenbeleid van de gemeente om het specifieke karakter van een wijk te behouden).

73 Adv.SARO, MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 295, nr. 27.

74 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 95.

75 Zoals gezegd, lijkt de Raad voor Vergunningsbetwistingen soepeler in het aanvaarden van een toepassing van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen voor een vergunningsweigeren dan voor het verlenen van een van de omgeving afwijkende vergunning.

76 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 95.

77 *Ibid.*, 13.

mogelijkheid, maar als een gelijkwaardig alternatief voor een ontwikkeling in lijn met de bestaande omgeving⁷⁸.

Die trendbreuk kan volgens de memorie van toelichting in twee richtingen werken⁷⁹.

- Zo kan het zijn dat de ruimtelijke draagkracht, gelet op de concrete kenmerken van de onmiddellijke en ruimere omgeving, een zwaarder programma toelaat (bv. grotere dichtheid, grotere bouwhoogte, andere functies enz.).
- In andere gevallen kan het zijn dat de overheid van oordeel is dat, gelet op de concrete kenmerken van de omgeving, de evoluties uit het verleden ertoe hebben geleid dat de maximale ruimtelijke draagkracht is bereikt, wat dan zou verantwoorden dat een aanvraag die in de lijn ligt van de kenmerken van de onmiddellijke omgeving, toch kan worden geweigerd of dat de overheid een minder zwaar pro-

gramma kan opleggen (ruimte voor groen, minder grote dichtheid, lagere bouwhoogte, behoud van waardevolle gebouwen enz.).

22 Om die reden wordt artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° VCRO aangepast. Het principe dat de overheid in de eerste plaats rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand wordt behouden, omdat dit een evidentie is⁸⁰. Ook de bepaling dat kan worden afgeweken van de bestaande toestand omwille van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, wordt behouden. Daarnaast, en op gelijke voet met de vorige twee criteria, komt als nieuw beoordelingscriterium voor de goede ruimtelijke ordening dat ook de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement in rekening kan worden gebracht.

De memorie van toelichting benadrukt dat een afwijking van de bestaande ordening altijd goed moet worden gemo-

tiveerd, en dit aan de hand van concrete gegevens die de afwijking verantwoorden. Het eindresultaat moet altijd een duurzame ruimtelijke ordening opleveren⁸¹.

- Enerzijds kan een afwijking aanvaardbaar zijn omwille van de specifieke kenmerken van de plaats van de aanvraag, bijvoorbeeld omdat de bouwplaats zich ruimtelijk afscheidt van de omgeving, omdat er voldoende afstand is tussen de plaats van de aanvraag en de bebouwing uit de omgeving, omdat er geen goed referentiepunt is in de omgeving, enz. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat in het bestaande woonweefsel een groot stuk grond ligt met een aantal ruimtelijke kwaliteiten waarvan het wenselijk is ze te behouden (bv. groen, water, reliëfcomponenten, erfgoed enz.). Als de bestaande ordening in de omgeving wordt gekenmerkt door villabouw of rijwoningen, zou een ontwikkeling van die grond moeten of kunnen leiden tot een kaalslag van de grond, om die vervolgens te verkavelen of te bebouwen met rijwoningen. Als alle waardevolle elementen worden behouden, verkleint de bebouwbare oppervlakte aanzienlijk en zou dit indruisen tegen het idee van ruimtelijk rendement om de grond te onderbenutten omwille van het behoud van de ruimtelijke kwaliteiten. In dergelijke gevallen kan het mogelijk zijn om, afhankelijk van de concrete situatie, met een aangepaste typologie van meergezinswoningen enerzijds de ruimtelijke kwaliteiten te behouden, maar anderzijds ook een voldoende dichtheid te halen om een aanvaardbaar ruimtelijk rendement te halen⁸².

- Anderzijds kan worden afgeweken van de bestaande toestand als het voortzetten van die toestand geen goede ruimtelijke ordening oplevert.

78 In de tekst van art. 4.3.1, § 2, 2° VCRO staat het ruimtelijk rendement als beoordelingscriterium op dezelfde hoogte als de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. De rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen beschouwt de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen niet als een uitzonderingsregeling, maar stelt hierover enkel dat dit niet als een verplichting op te vatten is (zie hoger randnr. 19). Het is duidelijk dat dit ook geldt voor het beoordelingscriterium van het ruimtelijk rendement. Art. 4.3.1, § 2, 2° VCRO bepaalt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan ruimtelijk rendement in rekening 'kan' brengen, wat iets anders is dan 'moeten'.

79 *Ibid.* Zie in dezelfde zin reeds P.-J. DEFOORT, "De goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een overzicht", *TROS* 2008, 107.

80 Althans voor zover de goede ruimtelijke ordening niet wordt geregeld in een ruimtelijk uitvoeringsplan, een plan van aanleg of een verkavelingsvergunning. Zie art. 4.3.1, § 2, eerste lid, 3° VCRO: "3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven" (zie hoger randnr. 16).

81 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 96.

82 Dit lijkt een vertaling te zijn in de memorie van toelichting van de uitzondering in het *Witboek BRV* op het principe om tegen 2050 geen substantieel aantal bijkomende woonegelegenheden en werkplekken meer te realiseren op te lange verplaatsingstijd van een collectiefervoersknooppunt of een collectieve groep voorzieningen, namelijk als dit om duidelijke ruimtelijkerendementsoverwegingen aangewezen is (*Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Ruimte Vlaanderen 2017, 55; zie hoger randnrs. 8 en 15).

De visies en denkbeelden over ruimtelijke ordening evolueren mee met de tijd. Daar waar in een verkaveling uit de jaren 1960-1970 loten van 700 m² à 1.000 m² als normaal werden beschouwd, is dit vandaag de dag ondenkbaar geworden. Daar waar vroeger industriële gebouwen breed uitgesmeerd werden over één bouwlaag, wordt nu ruimte gezocht in de hoogte (bv. een toren voor opslag van goederen). Omgekeerd zijn er situaties waar in het verleden een te hoge dichtheid werd voorzien of een overaanbod aan appartementsgebouwen. Het moet mogelijk zijn om in dergelijke gevallen te kunnen breken met de trend uit het verleden⁸³.

23 Het nieuwe artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°, b) VCRO voorziet twee specifieke randvoorwaarden. De rendementsverhoging mag de leef- en woonkwaliteit niet

in het gedrang brengen en ze moet verantwoord zijn op de betrokken plek⁸⁴.

- *Ten eerste* moet de rendementsverhoging gebeuren met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving⁸⁵. Met die voorwaarde wordt volgens de memorie van toelichting bedoeld dat rendementsverhoging niet blind kan gebeuren. Hogere woon-dichtheden, bijvoorbeeld, mogen geen alibi zijn om woningen met minimale oppervlaktes en geen of weinig private of publieke buitenruimte te ontwikkelen. De aanwezigheid van natuurlijke elementen (de zogenaamde groen-blauwe dooradering) moet meegenomen worden in de afweging. Groen en water zorgen voor belevingswaarde en een rem op het hitte-eilandeffect in dicht bebouwde omgevingen. Een belangrijk (en verwant) element is ook het vermijden

van overmatige verharding. Een gebrek aan infiltratiemogelijkheden voor water zorgt voor wateroverlast ter plekke of elders, en het verzegelen van de bodem maakt ook andere functies van bodem (bv. biodiversiteit) onmogelijk⁸⁶.

- *Ten tweede* moet de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord zijn. Hiermee wordt volgens de memorie van toelichting bedoeld dat een gebiedsgerichte afweging noodzakelijk is. Rendementsverhoging in een woonomgeving is bijvoorbeeld te verantwoorden op plekken die goed ontsloten zijn met openbaar vervoer en waar er voorzieningen in de nabijheid zijn⁸⁷. Op een bedrijventerrein is rendementsverhoging gekoppeld aan de verkeersafwikkeling en de aard of het karakter van het bedrijventerrein. De nieuwe regeling over de rendementsverhoging biedt volgens de memorie van toelichting een sterkere grondslag om verdichtingsprojecten tegen te gaan op plekken die daarvoor *niet* geschikt zijn⁸⁸.

24 De vraag wat ruimtelijk rendement inhoudt en welke plekken hiervoor het best in aanmerking komen, wordt ook nog in meer algemene termen beschreven in de algemene toelichting bij de Codextrein. Daaruit blijkt dat het ruimtelijk rendement inhoudelijk moet worden opgevat zoals uitgewerkt in het *Witboek BRV*.

De algemene toelichting bij de Codextrein legt uit dat een ruimtelijkerendementsverhoging kan bestaan uit de intensivering van het ruimtegebruik, de verweving van verschillende functies, het hergebruik van constructies en het tijdelijk toelaten van ruimtegebruik. Hierdoor zal in de reeds gebruikte ruimte een hoger maatschappelijk gebruik mogelijk

83 Zie voor een vergelijkbare analyse en voorbeelden reeds P.-J. DEFOORT, "De goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een overzicht", *TROS* 2008, 107-108, nr. 17. In een recente arrest aanvaardde de Raad voor Vergunningsbetwistingen op basis van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen dat een verkaveling loten voorzag die kleiner waren dan de loten in de omgeving, omdat die grotere loten dateren uit een vervlogen tijdperk (1963). De Raad voor Vergunningsbetwistingen aanvaardde het principe van 'zuinig ruimtegebruik' als beleidsmatig gewenste ontwikkeling (RvVb 20 oktober 2016, nr. A/1617/0190). Als kanttekening kan worden opgemerkt dat het begrip 'zuinig ruimtegebruik' in dit specifieke geval eerder relatief was, nu de nieuwe kavels nog steeds een oppervlakte kregen van respectievelijk 1.131 m² en 1.109 m².

84 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 96. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van het *Witboek BRV* dat ruimtelijk rendement locatieafhankelijk is en steeds maatwerk vergt (*Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Ruimte Vlaanderen 2017, 60 en 93; zie hoger randnrs. 7-13).

85 Deze voorwaarde sluit aan bij het *Witboek BRV* dat bepaalt dat ruimtelijk rendement de leefkwaliteit zoveel mogelijk moet verhogen en zeker niet mag aantasten (*Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Ruimte Vlaanderen 2017, 60, zie hoger randnr. 13).

86 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 96. Dit sluit aan bij het *Witboek BRV*, dat de groen-blauwe dooradering en het verminderen van de verhardingsgraad als een van de randvoorwaarden van ruimtelijk rendement vooropstelt (*Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Ruimte Vlaanderen 2017, 56 en 60-61, zie hoger randnrs. 7 en 13).

87 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 96. Dit sluit aan bij de criteria van de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau uit het *Witboek BRV* (*Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Ruimte Vlaanderen 2017, 55, 72-75 en 95, zie hoger randnrs. 9-11).

88 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 97. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van het *Witboek BRV* dat ruimtelijk rendement enkel op de juiste plekken mag worden ingezet (*Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Ruimte Vlaanderen 2017, 55; zie hoger randnrs. 8-13).

gemaakt worden, waardoor de noodzaak aan het aansnijden van open ruimte zal verminderen. De toelichting herneemt de grafische illustratie hierover uit het *Witboek BRV*⁸⁹.

De algemene toelichting bij de Codextrein benadrukt dat het verhogen van het ruimtelijk rendement niet op alle plaatsen een goed idee is. In steden en goed uitgeruste dorpskernen is dit evident. In linten of verspreide bebouwing moet de verhoging van het ruimtelijk rendement worden vermeden. Het spreekt volgens de memorie van toelichting vanzelf dat het GRS hierover indicaties kan bieden⁹⁰. Hier legt de memorie van toelichting bij de Codextrein dus expliciet een link tussen de beoordelingsgrond van de goede ruimtelijke ordening op grond van ruimtelijk rendement en het beoordelingscriterium van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen⁹¹.

Ruimtelijk rendement is dus geen vrijbrief voor om het even welke verdichting op om het even welke plek, maar een aanvraag die zich beroept op ruimtelijk rendement zal een verantwoording moeten geven die in de lijn ligt van de principes uit het *Witboek BRV*⁹².

4. DE REGELING VOOR 15 JAAR OUDE VERKAVELINGSVOORSCHRIFTEN

25 De Codextrein heeft artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1° VCRO gewijzigd voor wat betreft de beoordeling van vergunningsaanvragen die zijn gelegen binnen het toepassingsgebied van een verkavelingsvergunning.

Voorheen luidde artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1° VCRO als volgt:

“§ 1. Een vergunning wordt geweigerd: 1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

- a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,*
- b) een goede ruimtelijke ordening;”*

In de nieuwe versie na de Codextrein luidt de bepaling als volgt:

“§ 1. Een vergunning wordt geweigerd: 1° als het aangevraagde onverenigbaar is met:

- a) stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken;*
- b) verkavelingsvoorschriften inzake wegenis en openbaar groen;*
- c) andere verkavelingsvoorschriften dan deze die vermeld zijn onder b),*

voor zover de verkaveling niet ouder is dan vijftien jaar op het ogenblik van de indiening van de vergunningsaanvraag, en voor zover van die verkavelingsvoorschriften niet op geldige wijze is afgeweken; d) een goede ruimtelijke ordening;”

Daar waar voorheen een vergunning diende te worden geweigerd als zij onverenigbaar was met om het even welk verkavelingsvoorschrift, tenzij in geval van een decretaal voorziene afwijkingsmogelijkheid⁹³, is nu bepaald dat een vergunning slechts dient te worden geweigerd als de aanvraag onverenigbaar is met voorschriften van een verkaveling die jonger is dan 15 jaar, tenzij in geval van geldige afwijkingsmogelijkheden.

De nieuwe regeling geldt niet voor verkavelingsvoorschriften die betrekking hebben op openbare wegenis en openbaar groen. Die voorschriften blijven steeds een weigeringsgrond, ongeacht of ze reeds 15 jaar oud zijn of niet. Een herziening volgens de geëigende procedures is hiervoor wel mogelijk⁹⁴.

26 De wijziging is in de eerste plaats ingegeven – al blijkt dit niet uit de decretale tekst zelf – vanuit een streven naar ruimtelijk rendement: *“In het kader van de verhoging van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte en de zoektocht naar ruimte voor wonen via verdichting, renovatie en hergebruik, wordt hier nu een fundamentele wijziging in aangebracht. Alleen verkavelingsvoorschriften van verkavelingen die recenter zijn dan 15 jaar, zullen in de toekomst een weigeringsgrond vormen voor stedenbouwkundige vergunningen/omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen. De aanduiding van de openbare wegenis en het openbaar groen op verkavelingen wordt als essentieel ordeningselement beschouwd. Daar kan via deze regeling niet*

89 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 12. Zie hoger randnr. 14. Er kan worden opgemerkt dat het nieuwe art. 1.1.4/1 VCRO over de ruimtelijke impulsprojecten, zoals ingevoerd door de Codextrein, dezelfde componenten van het ruimtelijk rendement opsomt, met name efficiënter of hernieuwd ruimtegebruik, functieverweving, hergebruik en tijdelijk ruimtegebruik, telkens met aandacht voor ruimtelijke kwaliteit.

90 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 13.

91 Zie hoger randnrs. 18-20.

92 Zie hierover randnrs. 3-15.

93 Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de mogelijkheid voor beperkte afwijkingen met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen zoals voorzien in art. 4.4.1, § 1 VCRO.

94 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 16.

van afgeweken worden. Dus ook niet bij verkavelingen die ouder zijn dan 15 jaar. Een verkavelingswijziging is in dat geval vereist, wil men iets aan wegenis en openbaar groen van de verkaveling wijzigen.⁹⁵

De vereenvoudiging kan ingezet worden voor ingrepen gericht op de verhoging van het ruimtelijk rendement, maar kan (en mag) ook dienstig zijn voor ingrepen die “indifferent” zijn wat betreft ruimtelijk rendement (bv. voorbijgaan aan restricties inzake materiaalgebruik, verouderde esthetische voorschriften, voorschriften over tuinconstructies ...)⁹⁶.

De verkavelingsvoorschriften verdwijnen niet. Ze bestaan nog steeds en wie zich eraan houdt, geniet er de voordelen van. Voor wie de voorschriften niet wil volgen, geldt de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening⁹⁷.

De memorie van toelichting legt voor dat laatste uitdrukkelijk de link met het nieuwe criterium van het ruimtelijk rendement voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening⁹⁸: *“Anderzijds is het niet de bedoeling dat de versoepeling zou leiden tot de verlaging van het ruimtelijk rendement op plekken waar een verhoging mogelijk of wenselijk is. Dit kan bewaakt worden door de toevoeging van de bijdrage aan het ruimtelijk rendement als beoordelingsgrond in het vergunningenbeleid (bij*

de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening).⁹⁹

In de algemene toelichting wordt er in dit verband op gewezen dat de beoordeling van het ruimtelijk rendement bij de afwijking van de goede ruimtelijke ordening gebiedsgericht dient te gebeuren. Het ruimtelijk rendement kan maar worden verhoogd op plekken waar dit verantwoord is¹⁰⁰. Dit is een bevestiging van een van de basisprincipes van ruimtelijk rendement (zie hoger).

27 Essentieel is dat de nieuwe regeling geen afwijkingsregeling is, maar de opheffing van een weigeringsgrond¹⁰¹. Voorschriften van een verkaveling die meer dan 15 jaar oud is, houden ‘van rechtswege’ op een weigeringsgrond te zijn bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag.

Dit impliceert o.a. dat een aanvrager geen afwijking van de voorschriften moet vragen¹⁰². Aangezien de voorschriften van een verkaveling van meer dan 15 jaar oud geen weigeringsgrond meer vormen, is een aanvraag voor een afwijking op de voorschriften zonder voorwerp. De toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.1, § 1 VCRO spelen hier dus niet langer. Het feit dat de ‘afwijking’ niet ‘beperkt’ is, of het feit dat de ‘afwijking’ geen betrekking heeft op perceelsafmetingen, de afmetin-

gen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen, of het feit dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de voorschriften over de bestemming, de maximale vloerterrein-index of het aantal bouwlagen, zijn allemaal irrelevant.

Zoals gezegd, bestaan de verkavelingsvoorschriften nog, wat betekent dat een aanvraag die in overeenstemming is met de verkavelingsvoorschriften, geacht wordt in overeenstemming te zijn met de goede ruimtelijke ordening (art. 4.3.1, § 2, eerste lid, 3° VCRO). Iemand die een aanvraag indient die niet in overeenstemming is met de verkavelingsvoorschriften, zal moeten aantonen dat het niet volgen van de verkavelingsvoorschriften evengoed of nog meer de goede ruimtelijke ordening dient. Hierbij kan rekening worden gehouden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, met ruimtelijk rendement of gewoon met de kenmerken van de omgeving en met de criteria van artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° VCRO en met een geëvolueerde visie op wat goede ruimtelijke ordening inhoudt. De voorschriften kunnen niet tegen de aanvrager worden gebruikt, maar de aanvrager die de voorschriften volgt, kan wel gewoon naar de voorschriften verwijzen.

28 Strikt genomen heeft artikel 4.3.1, § 1, 1°, c) VCRO enkel betrekking op vergunningsaanvragen, en niet op onderhoudswerken, meldingsplichtige of van vergunning vrijgestelde handelingen, of niet-vergunningsplichtige handelingen.

Voor onderhoudswerken en vrijgestelde handelingen heeft de Codextrein een aparte regeling ingevoerd¹⁰³. Artikel 4.4.1, § 3, eerste lid VCRO bepaalt dat onderhoudswerken aan een hoofdzakelijk vergunde constructie en handelingen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht, geacht worden niet strijdig te zijn met

95 *Ibid.*, 92.

96 *Ibid.*

97 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 15 en 92.

98 Zie hierover de randnrs. 16-24.

99 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 92-93.

100 *Ibid.*, 16.

101 F. DEPRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017. Een eerste analyse*, bijz. nr. TROS 2018, 67, nr. 154.

102 In dezelfde zin: FAQ-Flits Codextrein van het Departement Omgeving, versie 24/04/2018, p. 6 (www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/FAQ-flits_codextrein.pdf).

103 Art. 62, 2° Codextrein.

15 jaar oude verkavelingen, op voorwaarde dat de op het perceel aanwezige gebouwen of constructies hoofdzakelijk vergund zijn¹⁰⁴. Artikel 4.4.1, § 3, laatste lid VCRO bepaalt dat de termijn van 15 jaar wordt berekend vanaf de datum van afgifte van de oorspronkelijke vergunning in laatste administratieve aanleg. Eventuele latere wijzigingen aan deze verkavelingsvergunning hebben hierop geen impact¹⁰⁵. Als de vergunning uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het verkavelingsproject, wordt de termijn gerekend per fase.

Voor niet-vergunningsplichtige handelingen bepaalt artikel 4.4.1, § 3, derde lid VCRO nu dat zij niet worden beschouwd als strijdig met o.a. de voorschriften van verkavelingen – ongeacht de leeftijd van de verkaveling –, tenzij de voorschriften deze handelingen uitdrukkelijk en specifiek beperken of verbieden¹⁰⁶. Niet-vergunningsplichtige handelingen die niet in overeenstemming zijn met een verkaveling, waarin een expliciet verbod op de handelingen is voorzien, zijn dus steeds strafbaar. Dit geldt dus ook indien de verkaveling meer dan 15 jaar oud is. Dit is een bewuste keuze van de decreetgever, die de gemeenten de mogelijkheid wil

bieden om over niet-vergunningsplichtige handelingen een beleid te voeren¹⁰⁷.

Voor meldingsplichtige handelingen is niets bepaald. Dit betekent dat zij niet mogen afwijken van de voorschriften van een verkaveling, ook al is die meer dan 15 jaar oud. Handelingen die zijn opgenomen in het uitvoeringsbesluit over de meldingsplichtige handelingen, maar die strijdig zijn met de voorschriften van een vergunning voor het verkavelen van gronden, blijven vergunningsplichtig¹⁰⁸. Zoals gezegd, verdwijnen de verkavelingsvoorschriften niet, ze zijn alleen geen weigeringsgrond meer voor een vergunningsaanvraag. Dit betekent dat de regeling geen impact heeft op de regeling voor de meldingsplichtige werken, die op dit punt geen onderscheid maakt tussen voorschriften van verkavelingen die al dan niet ouder zijn dan 15 jaar.

28bis De decreettekst bepaalt niet hoe de 15 jaar moet worden berekend. De memorie van toelichting gaat hier wel op in en herhaalt haast woordelijk de regeling die is opgenomen in artikel 4.4.1, § 3, laatste lid VCRO voor de onderhoudswerken en de van vergunning vrijgestelde handelingen. Om te berekenen of de verkavelings-

vergunning (of de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden) al dan niet 15 jaar oud is, moet volgens de memorie van toelichting worden gekeken naar de datum van afgifte van de oorspronkelijke vergunning in laatste administratieve aanleg. Eventuele latere wijzigingen aan deze verkavelingsvergunning hebben hierop geen impact¹⁰⁹. Maakt een verkavelingsvergunning uitdrukkelijk melding van de verschillende fasen van het verkavelingsproject, dan wordt de 15 jaar berekend per fase. Voor de tweede en volgende fasen wordt de termijn gerekend vanaf de aanvangsdatum van de betrokken fase¹¹⁰.

De termijn van 15 jaar wordt in de memorie van toelichting verklaard vanuit de argumentatie dat 15 jaar de termijn is waarbij in de verkavelingen met wegeaanleg twee derde van de loten moet zijn verkocht. Dit betekent enerzijds dat op dit ogenblik doorgaans een behoorlijk deel van de verkaveling is bebouwd, en dat er dus een kader is voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Anderzijds hebben vanaf dit moment nieuwe aanvragen ook vaak te maken met verbouwingen, aanpassingen aan nieuwe comforteisen, evoluties in het materiaalgebruik enz., die een afwijking op de verkavelingsvoorschriften verantwoorden¹¹¹.

29 Het belangrijkste juridische discussiepunt zal de vraag zijn of bij het niet naleven van de verkavelingsvoorschriften het onderliggende bestemmingsplan moet worden toegepast.

De memorie van toelichting benadrukt dat de nieuwe regeling geen afbreuk doet aan de verordende kracht van het gewestplan, de plannen van aanleg of RUP's. De bestemming die in deze plannen is opgenomen, blijft volgens de memorie van toelichting gelden. Dit heeft volgens de memorie van toelichting als gevolg dat

104 De memorie van toelichting noemt dit een bewuste "radicale" keuze (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 102).

105 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 103.

106 Zoals gewijzigd door art. 62, 3^o Codextrein. De memorie van toelichting geeft een uitgebreide uitleg over de betekenis van het begrip 'uitdrukkelijk en specifiek beperken of verbieden' (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 102-103).

107 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 102.

108 Art. 6 B.VI.Reg. 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de VCRO.

109 Dit betekent dus dat ook gewijzigde verkavelingsvoorschriften die nog geen 15 jaar oud zijn, niet langer een weigeringsgrond vormen voor een vergunningsaanvraag. Zoals gezegd, bestaan de voorschriften wel nog en kunnen ze nog steeds worden toegepast met de eraan verbonden voordelen (bv. geen openbaar onderzoek).

110 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 92. Zie nummer 28 over de regeling voor onderhoudswerken en vrijgestelde handelingen binnen 15-jarige verkavelingen.

111 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 93.

de eigenaar van een onbebouwde kavel in een zonevreemde verkaveling zich zal moeten houden aan de voorschriften van de verkaveling. Houdt hij zich niet aan deze voorschriften, dan zal het volgens de memorie van toelichting niet mogelijk zijn om het aangevraagde te vergunnen omwille van de (gewestplan)bestemming. Een eigenaar van een bebouwde kavel in een zonevreemde verkaveling zal volgens de memorie van toelichting zijn aanvraag beoordeeld zien binnen het kader van de basisrechten zonevreemde woningen, met de mogelijkheid dat afgeweken wordt

van de verouderde verkavelingsvoorschriften¹¹².

Deze redenering staat m.i. op gespannen voet met een aantal juridische principes.

Ten eerste is het een algemeen principe dat als het voorwerp van een vergunningsaanvraag is gelegen binnen een goedgekeurde verkaveling, de aanvraag niet moet worden getoetst aan het bestemmingsplan. Een toets aan de verkavelingsvoorschriften volstaat, nu die voorschriften een verordenend karakter hebben¹¹³.

De vraag rijst of ingeval een vergunning wordt gevraagd die is gelegen binnen een verkavelingsvergunning, maar waarbij de aanvrager geen beroep wenst te doen op de verkavelingsvoorschriften, dit principe overeind blijft dan wel of de toets aan het onder- of bovenliggende bestemmingsplan 'herleeft'.

Hier speelt m.i. een tweede juridisch principe, met name het feit dat een verkavelingsvergunning een tweeslachtig karakter heeft¹¹⁴.

Eenzijds is een verkavelingsvergunning essentieel een individuele akte, die toelating geeft om een stuk grond te 'verkavelen', dit is de grond te splitsen met het oog op verkoop, het vestigen van een erfpacht of opstalrecht, of verhuur voor meer dan negen jaar voor woningbouw of andere constructies¹¹⁵. Een verkavelingsvergunning heft ten aanzien van de aanvrager een verkavelingsverbod op en is daarom individueel van aard¹¹⁶.

Sinds de VCRO moeten een verkavelingsvergunning en een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden verplicht reglementaire voorschriften omvatten aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden¹¹⁷. Om een vergelijkbare reden aanvaarden de Franstalige kamers van de Raad van State voor het Waals en Brussels Gewest reeds lang dat een verkaveling ook een reglementair karakter heeft, wat betekent dat verkaveling verbindend is ten aanzien van de overheid en van derden voor wat betreft de kavels, hun gebruik en hun ordening¹¹⁸.

Volgens de rechtsleer hebben zowel de verkavelingsvoorschriften¹¹⁹ als het verkavelingsplan een verordenend karakter, wat betekent dat ze niet enkel voor de eigenaar verbindend zijn, maar ook voor de overheid, bij de beoordeling van ver-

112 *Ibid.*, 92.

113 Bv. RvS 3 december 2010, nr. 209.499, Alama; RvS 30 september 2008, nr. 186.680, De Ridder; RvS 23 februari 2000, nr. 85.589, Van Hespren; RvS 23 februari 2006, nr. 155.477, Sint-Gillis-Waas, met noot T. EYSKENS, "Over het tweeslachtige karakter van een verkavelingsvergunning: tegelijk van verordenende en van individuele aard", *TROS* 2007, 242-253. Zie ook J. BOUCKAERT en G. SCHAIKO, "Omtrent de verkavelingsvergunning: recente evoluties in de rechtspraak en bedenkingen", *TROS* 2013, 95.

114 Zie hierover uitgebreid J. BOUCKAERT en G. SCHAIKO, "Omtrent de verkavelingsvergunning: recente evoluties in de rechtspraak en bedenkingen", *TROS* 2013, 94-97, nrs. 39-42; T. EYSKENS, "Over het tweeslachtige karakter van een verkavelingsvergunning: tegelijk van verordenende en van individuele aard", *TROS* 2007, 247-253; zie T. DE WAELE, "Vergunningen" in P. FLAMEY en G. VERHELST (eds.), *Ruimtelijke Ordening Herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex R.O. en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 141-143, 133; B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *TROS* 2009, bijz. nr. "Eerste commentaar bij de Vlaamse Codex RO", 109.

115 Volgens de definitie van art. 4.1.1, 14° VCRO is 'verkavelen' het vrijwillig verdelen van een grond in twee of meer onbebouwde kavels, om ten minste een van deze kavels te verkopen of te verhuren voor meer dan negen jaar, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen, of om een van deze overdrachtvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, zulks met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies.

116 Bv. RvS 30 november 2000, nr. 91.262, Van den Bergh. Zie ook RvS 8 februari 2007, nr. 167.623, Demarco (Fr.).

117 Art. 4.2.15, § 2 VCRO.

118 Bv. RvS 8 februari 2007, nr. 167.623, Demarco; RvS 10 november 2005, nr. 151.128, Dupuis; RvS 6 november 2003, nr. 125.115, Gheza.

119 De FAQ-Flits Codextrein van het Departement Omgeving (versie 24/04/2018, p. 10) maakt een onderscheid tussen tekstuele voorschriften en grafische voorschriften, zoals een ingekleurde bouwzone of bouwvrije zone (www.ruimtelijkeordering.be/Portals/108/FAQ-flits_codextrein.pdf). Grafische voorschriften die op het verkavelingsplan staan, zijn nog te onderscheiden van de indeling van de grond op het verkavelingsplan in individuele loten.

120 J. BOUCKAERT en G. SCHAIKO, "Omtrent de verkavelingsvergunning: recente evoluties in de rechtspraak en bedenkingen", *TROS* 2013, 95; T. EYSKENS, "Over het tweeslachtige karakter van een verkavelingsvergunning: tegelijk van verordenende en van individuele aard", *TROS* 2007, 247, nr. 3.

gunningsaanvragen¹²⁰. De (Franstalige) rechtspraak van de Raad van State bevestigt dat het reglementaire karakter betrekking heeft zowel op het verkavelingsplan als op de verkavelingsvoorschriften¹²¹.

Het nieuwe artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, c) VCRO spreekt enkel over de ‘verkavelingsvoorschriften’, niet over het ‘verkavelingsplan’. Dit verkavelingsplan heeft, zoals gezegd, ook verordenende kracht. De nieuwe bepaling laat dus niet toe om af te wijken van de kavelindeling¹²², maar laat enkel toe dat binnen elke individuele kavel de erop van toepassing zijnde voorschriften geen weigeringsgrond meer zijn voor de beoordeling van een vergunningsaanvraag. Dit impliceert ook dat de verkaveling wel degelijk nog bestaat – wat ook wordt bevestigd door de memorie van toelichting¹²³ – en dat het verkavelingsplan nog ten volle rechtsgevolgen resorteert, waardoor m.i. niet kan of mag worden doorgekeken naar het onder- of bovenliggende bestemmingsplan. Het zojuist geschetste principe dat als er een verkavelingsvergunning bestaat, niet

moet/mag worden getoetst aan het bestemmingsplan, blijft m.i. spelen.

30 De FAQ-Flits Codextrein van het Departement Omgeving¹²⁴ bevestigt (te recht) dat het opsplitsen van een onbebouwde kavel uit de verkavelingsvergunning in twee nieuwe onbebouwde loten niet mogelijk is op basis van de regeling voor 15 jaar oude verkavelingen. Het opsplitsen van een onbebouwde kavel in twee nieuwe onbebouwde kavels vereist volgens de FAQ-Flits een bijstelling van de verkavelingsvergunning. Dit bevestigt het onderscheid tussen het verkavelingsplan en de verkavelingsvoorschriften, en dat de nieuwe regeling voor 15 jaar oude verkavelingen enkel geldt ten aanzien van de voorschriften en niet ten aanzien van het verkavelingsplan.

Het opsplitsen van een bebouwde kavel in twee kavels, waarvan de ene kavel bebouwd is en de andere onbebouwd, zou volgens de FAQ-Flits wel mogelijk zijn zonder bijstelling van de verkavelingsvergunning omdat die handeling door de

Codextrein niet langer verkavelingsvergunningplichtig is¹²⁵. Ook de samenvoeging van twee loten kan volgens de FAQ-Flits zonder bijstelling van de verkavelingsvergunning, omdat het samenvoegen niet verkavelingsvergunningplichtig is.

Beide stellingen zijn m.i. juridisch niet correct. Het is juist dat het samenvoegen van ‘grond’ op zich niet verkavelingsvergunningplichtig is, en het is eveneens juist dat het splitsen van ‘grond’ in een bebouwd en een onbebouwd stuk grond niet langer verkavelingsvergunningplichtig is, maar dat geldt slechts indien die ‘grond’ geen deel uitmaakt van een verkaveling. Als de ‘grond’ via een verkavelingsvergunning is opgesplitst en ingedeeld in ‘kavels’, ligt die indeling juridisch vast in het (verordenende) verkavelingsplan. Om dit plan te wijzigen, moet een van de procedures worden gevolgd zoals bepaald in de artikelen 84-86 van het Omgevingsvergunningsdecreet. Merk op dat in die artikelen sprake is van het bijstellen van een ‘verkavelingsvergunning’, en niet enkel van de ‘verkavelingsvoorschriften’. De procedures gelden dus zowel voor het bijstellen van het verkavelingsplan als voor het bijstellen van de verkavelingsvoorschriften.

Dit bevestigt dat ook al dient een aanvraag een aanvraag in die geen toepassing maakt van de verkavelingsvoorschriften, dit niet betekent dat de aanvraag zomaar terugvalt op het onder- of bovenliggende bestemmingsplan. Het verkavelingsplan blijft gelden en dit blijft een (verordenend) tussenschot tussen de aanvraag en het onder- of bovenliggende bestemmingsplan.

Wel is het zo dat de aanvrager niet gehinderd is door de voorschriften die zijn gebonden aan de kavelindeling. Hij kan die zonder beperking negeren, uiteraard slechts binnen de criteria van de goede

121 Expliciet: RvS 6 november 2003, nr. 125.115, Gheza. Zie ook RvS 8 februari 2007, nr. 167.623, Demarco, waarin wordt bevestigd dat de indeling in loten een reglementair karakter heeft.

122 De auteurs van het bijzonder nummer van TROS over de Codextrein wijzen erop dat de nieuwe regeling evenmin toelaat om af te wijken van de privaatrechtelijk verankerde verkavelingsvoorschriften, bv. in een verkavelingsakte of verkoopsakte. Dit kan aanleiding geven tot privaatrechtelijke discussies (F. DEPRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017. Een eerste analyse*, bijz. nr. TROS 2018, 56-57, nr. 139).

123 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 15 en 92.

124 Zie voor wat volgt FAQ-Flits Codextrein van het Departement Omgeving, versie 24/04/2018, p. 11 (www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/FAQ-flits_codextrein.pdf).

125 Zie de nieuwe definitie van ‘verkavelen’ in art. 4.1.1, 14° VCRO, die spreekt over een grond vrijwillig verdelen in twee of meer ‘onbebouwde’ kavels. Als een grond wordt gesplitst in een bebouwde en een onbebouwde kavel, is er niet langer een verkavelingsvergunningplicht, in tegenstelling tot voorheen. De afschaffing van de verkavelingsvergunningplicht voor het opsplitsen van een grond in een bebouwde en een onbebouwde kavel is ingevoerd door art. 52, 4° Codextrein (zie hierover MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 87; F. DEPRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017. Een eerste analyse*, bijz. nr. TROS 2018, 96-98, nrs. 235-241).

ruimtelijke ordening. Dit betekent dat de aanvrager strikt genomen tot tegen de kavelgrens kan bouwen. De vraag of de nieuwe regeling zover kan gaan dat over de kavelgrenzen heen kan worden gebouwd, is betwistbaar. Enerzijds heeft het verkavelingsplan verordenende kracht. Anderzijds zou kunnen worden geargumenteed dat het verkavelingsplan (slechts) twee rechtsgevolgen heeft: ten eerste het referentiekader voor de verkavelingsvoorschriften (bv. afstand tot de kavelgrens, bebouwingspercentages enz.) en ten tweede het opheffen van het splitsings- en verkoopverbod volgens het plan. Zeker is dat de nieuwe regeling geen gevolgen heeft op het tweede punt: de eigenaar van een kavel zal bij een verkoop van grond, het verlenen van een opstalrecht of een erfpacht of bij de verhuur voor meer dan negen jaar, de indeling van het verkavelingsplan moeten volgen. Wat het eerste punt betreft, is het antwoord minder eenduidig: betekent het opheffen van de weigeringsgrond voor de voorschriften dat ‘over de kavelgrenzen heen’ kan worden gebouwd, of moet elk bouwproject nog steeds de kavelindeling volgen? Een mogelijke stelling zou kunnen zijn dat niet enkel de voorschriften de ordening van het gebied bepalen, maar ook het verkavelingsplan. Dit is op zich verordenend. Het is niet onredelijk te stel-

len dat bijgevolg de kavelindeling moet worden gevolgd, ongeacht het al dan niet moeten volgen van de voorschriften¹²⁶. De rechtspraak zal hierin het laatste woord hebben.

EI In dit verband kan ook de bedenking worden gemaakt dat moeilijk valt in te zien wat de relevantie is van het criterium van het onder- of bovenliggende gewestplan in het licht van de beoogde doelstelling van ruimtelijk rendement.

Zoals gezegd, merkt de memorie van toelichting zelf op dat 15 jaar oude verkavelingen in de praktijk doorgaans voor het grootste deel zijn bebouwd en dat er op die plekken dus een bestaand kader is voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening¹²⁷.

Om de goede ruimtelijke ordening te beoordelen, gelden de criteria van artikel 4.3.1, § 2 VCRO, waarbij de volgende redenering kan worden gevolgd indien een aanvraag de verkavelingsvoorschriften niet volgt.

1. Ofwel is de aanvraag inpasbaar in de bestaande omgeving. Een aanvraag die hierop voortbouwt, voldoet in principe aan de goede ruimtelijke ordening. Aangezien er in de meeste

gevallen een bestaand kader is, kan de aanvraag makkelijk aan dit criterium worden getoetst.

2. Ofwel wil de aanvrager afwijken van de bestaande ordening en dan moet de aanvraag zich inpassen in beleidsmatig gewenste ontwikkelingen¹²⁸ en/of in de principes van ruimtelijk rendement¹²⁹.

Voor een toepassing van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen of het ruimtelijk rendement is niet de bestemming van het onder- of bovenliggende bestemmingsplan relevant, maar wel de locatie van de 15 jaar oude verkaveling. Bepaalde zonevremde verkavelingen zijn goed gelegen voor ruimtelijk rendement, omdat ze gelegen zijn in of aan de rand van een goed uitgeruste kern, nabij vervoersknooppunten en in de buurt van voorzieningen. Omgekeerd zijn bepaalde verkavelingen in woongebied slecht gelegen voor ruimtelijk rendement. In dat laatste geval verhindert een correcte afweging van de goede ruimtelijke ordening een beroep op het ruimtelijk rendement en kan de aanvraag die te fel afwijkt van de bestaande ordening, worden geweigerd. Het zou – omgekeerd – een gemiste kans zijn om goed gelegen zonevremde verkavelingen uit te sluiten van de mogelijkheid van verdichting, verweving of hergebruik. De goede ruimtelijke ordening moet doorslaggevend zijn, niet de – per hypothese – reeds lang achterhaalde bestemming van het onder- of bovenliggende bestemmingsplan.

Het is evident dat naast de beoordelingscriteria uit puntje 2° van artikel 4.3.1, § 2, eerste lid VCRO, ook de beoordelingscriteria uit puntje 1° moeten worden onderzocht: “1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact,

126 De auteurs van het bijzonder nummer van *TROS* wijzen in dit verband op de gewijzigde definitie van ‘verkavelen’, die het mogelijk maakt om een grond te splitsen zonder verkavelingsvergunning als minstens een van de twee nieuwe gronden reeds bebouwd is (F. DEPRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017. Een eerste analyse*, bijz. nr. *TROS* 2018, 61, nr. 142). De vraag rijst of die niet-vergunningsplichtige handeling ook mogelijk is binnen een vergunde verkaveling. Volgens art. 4.4.1, § 3, derde lid VCRO worden niet-vergunningsplichtige handelingen beschouwd als niet-strijdig met o.a. verkavelingen, tenzij “de(ze) voorschriften deze handelingen uitdrukkelijk en specifiek verbieden”. Er is hier enkel sprake van ‘verkavelingsvoorschriften’, niet van het verkavelingsplan. Bovendien moet er sprake zijn van een “uitdrukkelijk en specifiek” verbod.

127 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 93.

128 Zie hoger randnrs. 18-20.

129 Zie hoger randnrs. 21-24.

de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;”

Dit alles zou in principe een voldoende garantie moeten bieden op een evenwichtige beoordeling van de aanvraag.

EE Tot voor het besluit van de Vlaamse Regering van 9 maart 2018¹³⁰ was een aanvraag die de verkavelingsvoorschriften van een 15 jaar oude verkaveling niet volgde, niet automatisch aan een openbaar onderzoek onderworpen.

Artikel 13, 1°, a) van het Omgevingsvergunningbesluit bepaalt dat aanvragen voor handelingen in een gebied waarvoor een niet-vervallen verkaveling bestaat, de vereenvoudigde procedure volgen, als de aanvraag in overeenstemming is “met de bepalingen van” de verkavelingsvergunning.

Als de aanvraag niet in overeenstemming is “met de bepalingen van” een verkavelingsvergunning, was tot voor het wij-

zigingsbesluit van 9 maart 2018 niet automatisch een openbaar onderzoek vereist¹³¹. Artikel 13 voorziet in punt b) een lijst met handelingen die niet de vereenvoudigde procedure volgen. Aanvankelijk stond daar geen bepaling tussen die de vereenvoudigde procedure uitsloot voor aanvragen die niet in overeenstemming waren met verkavelingsvoorschriften.

Het wijzigingsbesluit van 9 maart 2018 heeft daar verandering in willen brengen, specifiek als gevolg van de maatregel uit de Codextrein die bepaalt dat 15 jaar oude verkavelingsvoorschriften niet langer een weigeringsgrond zijn. Het (opnieuw) ingevoerde punt 7) van artikel 13, b) bepaalt nu dat “aanvragen die afwijken van verkavelingsvoorschriften” niet de vereenvoudigde procedure volgen.

Er moet worden opgemerkt dat de formulering nogal ongelukkig is. Zoals gezegd, gaat de bepaling over de 15 jaar oude verkavelingsvoorschriften formeel niet om een ‘afwijking’, maar voorziet de regel dat verkavelingsvoorschriften van meer dan 15 jaar oud van rechtswege geen weigeringsgrond meer vormen voor vergunningsaanvragen binnen de verkaveling. Strikt genomen, valt een aanvraag die niet

in overeenstemming is met 15 jaar oude verkavelingsvoorschriften, dus nog steeds niet onder het nieuwe artikel 13, b), 7) van het Omgevingsvergunningbesluit. Dit zou evenwel een te strikte interpretatie zijn, nu het verslag aan de Vlaamse Regering uitdrukkelijk uitlegt dat de invoering van punt 7) bedoeld is voor aanvragen die niet in overeenstemming zijn met 15 jaar oude verkavelingsvoorschriften¹³².

De nieuwe regeling geldt slechts voor aanvragen ingediend vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling, dit is vanaf 1 augustus 2018¹³³.

5. DE REGELING VOOR 15 JAAR OUDE BPA'S

5.1. Algemene uitgangspunten

EE De Codextrein heeft een afwijkingsregeling ingevoerd die de mogelijkheid biedt om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften van BPA's die ouder zijn dan 15 jaar.

De regeling werd ingevoerd als een nieuw artikel 4.4.9/1 VCRO. Hiervoor werd een nieuwe onderafdeling gecreëerd in het hoofdstuk over de ‘afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften’, met als opschrift ‘Onderafdeling 9 Handelingen sortierend onder voorschriften van een bijzonder plan van aanleg dat ouder is dan vijftien jaar’¹³⁴.

De regeling voor de 15 jaar oude BPA's stond niet in het aanvankelijke ontwerp van decreet, maar werd ingevoerd via amendement¹³⁵.

In de verantwoording staat dat voor het amendement een gelijkaardige reden geldt als voor de regeling omtrent afwijkingen van voorschriften van verkavelingsvergunningen ouder dan 15 jaar. Die

130 B.Vl.Reg. 9 maart 2018 tot wijziging van diverse besluiten naar aanleiding van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid en het decreet van 8 december 2017 houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, BS 24 april 2018.

131 M.i. valt een aanvraag die de verkavelingsvoorschriften niet volgt, onder de regel van aanvragen die niet in overeenstemming zijn met de bepalingen van de verkaveling, ook al gaat het om een 15 jaar oude verkaveling. Zoals gezegd, blijft de verkaveling bestaan en kan de aanvrager ervoor kiezen om binnen de voorschriften te blijven. De auteurs van het bijzonder nummer van TROS over de Codextrein lijken ervan uit te gaan dat een aanvraag binnen een 15 jaar oude verkaveling kan worden beschouwd als een aanvraag die wel in overeenstemming is met (de bepalingen van) de verkavelingsvergunning, waardoor ze steeds de vereenvoudigde procedure volgen (F. DEPRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017. Een eerste analyse*, bijz. nr. TROS 2018, 56, nr. 138).

132 Verslag aan de Vlaamse Regering, mee gepubliceerd in het BS 24 april 2018.

133 Art. 80, 4° B.Vl.Reg. 9 maart 2018 en het Verslag aan de Regering bij het besluit.

134 Opschrift ingevoerd door Amendement nr. 26, Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 25.

135 Amendement nr. 27, Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 25-29.

regeling wordt “naar analogie doorgetrokken” naar de voorschriften van BPA’s ouder dan 15 jaar, nu in de praktijk wordt vastgesteld dat heel wat voorschriften van verkavelingen en BPA’s vergelijkbare vereisten bevatten¹³⁶.

De verantwoording verwijst naar rechtspraak van de Raad van State die stelt dat het vergunningverlenende bestuur de voorschriften van de plannen van aanleg steeds moet respecteren, ook wanneer die ‘irrealistisch’, ‘zeer onlogisch’, ‘eigenaardig’ of ‘onrealistisch’ zijn¹³⁷. In dergelijke gevallen moeten de geëigende procedures worden gevolgd om de voorschriften te wijzigen. Het doorlopen van langdurige en kostelijke herzieningsprocedures biedt geen passende oplossing in het licht van de urgentie om het ruimtelijk rendement te verhogen en zodoende de druk op de open ruimte te verminderen. Bovendien bemoeilijkt de gemeentelijke bevoegdheid voor het wijzigen van BPA’s een uniforme en snelle realisatie van de verhoging van het ruimtelijk rendement¹³⁸.

34 Het amendement past volgens de verantwoording in de eerste plaats in het beleid omtrent een verdere verhoging van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte en de zoektocht naar ruimte voor wonen en daarbij aansluitende functies via verdichting, renovatie en hergebruik¹³⁹. De regeling voor de 15 jaar oude BPA’s sluit aan bij de invoering van de verhoging van het ruimtelijk rendement als beoordelingscriterium voor de goede ruimtelijke ordening, zoals voorzien in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°, b) VCRO¹⁴⁰.

Om het ruimtelijk rendement te verminderen, wenst de Vlaamse decreetgever verdichting van de bestaande bebouwde of stedelijke ruimte te bevorderen. Via verdichting, renovatie en hergebruik binnen bestaande gebieden met ‘harde’ functies wordt de druk op gebieden met ‘zachte’ functies verminderd¹⁴¹.

De verantwoording merkt op dat de voorgestelde vereenvoudiging ook dienstig is voor ingrepen die “indifferent” zijn met betrekking tot ruimtelijk rendement, zo-

als afwijkingen van verouderde esthetische of materiaalkeuzes¹⁴².

De verantwoording benadrukt bij herhaling dat het niet de bedoeling van de regeling is dat de BPA’s verdwijnen. Eigenaars van percelen gelegen binnen de betrokken BPA’s kunnen nog steeds genieten van het statuut en de rechtszekerheid die van die plannen uitgaan. Er wordt alleen een bijkomende afwijkingmogelijkheid geboden¹⁴³.

35 De tekst van de regeling is op het eerste gezicht vrij duidelijk een eenvoudig. Helaas zaaien bepaalde passages uit de toelichting voor onnodige verwarring.

Artikel 4.4.9/1 VCRO laat toe om af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften van een BPA, voor zover voldaan is aan vijf cumulatieve voorwaarden. Het is belangrijk te benadrukken dat een afwijking mogelijk is van *alle* stedenbouwkundige voorwaarden.

Artikel 1.1.2, 13° VCRO definieert een ‘stedenbouwkundig voorschrift’ als een reglementaire bepaling opgenomen in een ruimtelijk uitvoeringsplan, een plan van aanleg, een verordening, of een herkenbaar onderdeel van een projectbesluit dat geldt als RUP. Artikel 14 van het Coördinatiedecreet RO¹⁴⁴ bepaalde de verplichte en facultatieve inhoud van een BPA. Een BPA diende minstens te voorzien in gedetailleerde bestemmingsvoorschriften voor bewoning, nijverheid, landbouw of enig ander grondgebruik, het wegenstracé en welbepaalde inrichtingsvoorschriften voor gebouwen, afsluitingen, binnenplaatsen en tuinen. Daarnaast kon een BPA facultatief voorzien in inrichtingsvoorschriften voor de wegen, bouwvrije stroken en beplantingen en het kon plaatsen aangeven die bestemd worden voor groene ruimten, bosreservaten, sportvelden, begraafplaatsen, openbare gebouwen en monumenten.

136 Verantwoording bij amendement nr. 27, Amendementen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 26.

137 De verantwoording bij het amendement geeft geen concrete referenties van arresten, maar er kan o.a. worden verwezen naar RvS 10 juni 1993, nr. 43.273, Thomas; RvS 4 juli 2002, nr. 108.832, Van Laethem; RvS 21 november 2006, nr. 164.968, Anckaert; RvS 3 februari 2010, nr. 200.414, De Coster; RvS 24 oktober 2011, nr. 215.957, Vanbaelen. In dezelfde zin: RvVb 26 augustus 2014, nr. A/2014/0570; RvVb 16 februari 2016, nr. A/1516/0621.

138 Amendementen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 27.

139 Dit is een duidelijke verwijzing naar het beleid zoals geformuleerd in het *Witboek BRV* (zie hoger).

140 Amendementen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 27. Zie over het begrip ‘ruimtelijk rendement’ volgens het *Witboek BRV* hoger randnr. 3-15 en over ruimtelijk rendement als niet beoordelingscriterium voor de goede ruimtelijke ordening randnr. 16-24.

141 Amendementen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 27.

142 *Ibid.*

143 *Ibid.*

144 Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, meermaals gewijzigd. Voorheen stond de verplichte en facultatieve inhoud van een BPA in art. 10 van de zgn. Stedenbouwwet (Wet van 29 maart 1962 houdende Organisatie van de Ruimtelijke Ordening en Stedebouw).

Samengevat moest of kon een BPA gedetailleerde bestemmings- en inrichtingsvoorschriften bevatten¹⁴⁵. Artikel 4.4.9/1 VCRO laat niet enkel toe om af te wijken van de inrichtingsvoorschriften, maar ook van de bestemmingsvoorschriften.

5.2. Vijf toepassingsvoorwaarden

36 Een afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften is mogelijk als cumulatief is voldaan aan vijf voorwaarden. Op basis van de memorie van toelichting kan er discussie bestaan over de vraag of er nog een zesde en een zevende voorwaarde bestaan, maar m.i. is dit niet het geval¹⁴⁶.

5.2.1. Eerste voorwaarde: het BPA is ouder dan 15 jaar op het ogenblik van het indienen van de aanvraag¹⁴⁷

37 De verantwoording bij het amendement verduidelijkt dat moet worden gekeken naar de datum van inwerking-treding van het BPA¹⁴⁸. Volgens de toenmalige regelgeving trad een BPA in werking 15 dagen na de bekendmaking van het besluit tot goedkeuring bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad¹⁴⁹.

Een voor de praktijk belangrijke vraag is of een latere wijziging van een BPA een impact heeft op de 15-jarige termijn.

De tekst van artikel 4.4.9/1 VCRO stelt dat “het BPA” 15 jaar oud moet zijn, en niet het specifieke stedenbouwkundige voorschrift waarvan de aanvrager wenst af te wijken. Uit de tekst blijkt dus dat de 15 jaar moet worden berekend op het niveau van de ouderdom van het (oor-

spronkelijke) BPA, en niet op het niveau van elk (desgevallend gewijzigde) voorschrift afzonderlijk. Het zou in de praktijk trouwens een haast onmogelijke oefening zijn om per voorschrift te onderzoeken hoe oud de vigerende versie is. Hetzelfde geldt voor eventuele wijzigingen aan het grafisch plan. En wat als een BPA wijziging formeel jonger is dan 15 jaar, maar inhoudelijk (grotendeels) de inhoud van het oorspronkelijke BPA herneemt?

De parlementaire stukken zeggen niets over de vraag of de latere wijzigingen aan het BPA een impact hebben op de berekeningstermijn van de 15 jaar, maar de verantwoording bij het amendement over de afwijkingsregeling voor 15 jaar oude BPA's stelt dat hiervoor een gelijkaardige verantwoording geldt als voor de regeling voor 15 jaar oude verkavelingsvoorschriften, en dat die regeling naar analogie wordt doorgetrokken¹⁵⁰. De toelichting bij de regeling voor 15 jaar oude verkavelingen gaat, zoals hoger gezegd, uitdrukkelijk in op de vraag of een herziening van de verkavelingsvergunning een impact heeft op de berekening 15-jarige termijn: “Om te berekenen of de verkavelingsvergunning (of de toekomstige omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden) al dan niet 15 jaar oud is, moet worden gekeken naar de datum van afgifte van de oorspronkelijke vergunning in laatste administratieve aanleg. Eventuele latere wijzigingen aan deze verkavelingsvergunning/omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden hebben hierop geen impact.”¹⁵¹

Uit een combinatie van de tekst van artikel 4.4.9/1 VCRO, die verwijst naar het BPA en niet naar het betreffende voorschrift, en van de verantwoording bij het amendement, die verwijst naar de analogie met de regeling voor 15-jarige verkavelingen¹⁵², kan dus worden besloten dat ook voor BPA's moet worden gekeken naar de datum van het oorspronkelijke BPA en

145 Zie over het verschil tussen BPA-voorschriften en RUP-voorschriften P-J DEFOORT, “Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening”, *TROS* 2007, 218-221, nrs. 2-3.

146 De zesde voorwaarde zou zijn dat enkel BPA's die het gewestplan aanvullen, in aanmerking komen voor de afwijkingsregeling, en van het gewestplan afwijkende BPA's niet (zie hierover randnrs. 36-40). Een zevende voorwaarde zou zijn dat een afwijking van het BPA geen afwijking van het onder- of bovenliggende gewestplan kan inhouden (zie hierover randnrs. 41-45).

147 Aangezien de Codextrein voor de regeling geen overgangsbepaling voorzag, kon de afwijkingsmogelijkheid na de inwerkingtreding van de Codextrein onmiddellijk worden toegepast op lopende aanvragen, voor zover de aanvrager op gemotiveerde wijze de afwijking had gemotiveerd (dit diende dan anticipatief te zijn gebeurd) en voor zover een openbaar onderzoek werd gehouden.

148 Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 27.

149 Art. 23, vijfde lid wet 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw (Stedenbouwwet) en artikel 21, vijfde lid Coördinatiedecreet RO 22 oktober 1996.

150 Dit is een toepassing van de zgn. ‘systematische interpretatiemethode’, waarbij het uitgangspunt is dat normen die samen worden uitgevaardigd, moeten worden beschouwd als een coherent geheel (J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 157, nr. 279).

151 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 90. Zie hoger randnr. 28bis.

152 De grammaticale interpretatiemethode (een interpretatie op basis van de woorden van de tekst) wordt best gecombineerd met een andere interpretatiemethode, zoals de systematische interpretatie, de historische interpretatie of de teleologische interpretatie (J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 156, nr. 278). Hier wordt de grammaticale interpretatie ondersteund door de systematische interpretatie.

dat eventuele latere wijzigingen geen impact hebben op de 15-jarige termijn¹⁵³.

5.2.2. Tweede voorwaarde: afwijkingen kunnen niet worden toegestaan voor wat betreft wegenis, openbaar groen en erfgoedwaarden

38 De aanduiding van de openbare wegenis en het openbaar groen op BPA's wordt, net

zoals bij verkavelingsvergunningen, als een essentieel ordeningselement beschouwd. Van voorschriften inzake erfgoedwaarden kan evenmin worden afgeweken, vermits deze als essentieel worden beschouwd voor de bescherming van de esthetiek van bestaand onroerend erfgoed¹⁵⁴.

De voorschriften inzake wegenis en openbaar groen worden ook in de regeling voor

15 jaar oude verkavelingen als essentiële ordeningselementen beschouwd die moeten worden gerespecteerd (zie hoger randnr. 25).

5.2.3. Derde voorwaarde: enkel voor BPA's gelegen in een harde gewestplanbestemming

39 De afwijkingsmogelijkheid kan slechts worden toegepast voor stedenbouwkundige voorschriften van bijzondere plannen van aanleg die een aanvulling vormen op een limitatieve¹⁵⁵ lijst van 'harde' gewestplanvoorschriften. Het gaat om 4 harde gewestplanvoorschriften uit het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen¹⁵⁶ en 29 harde aanvullende gewestplanvoorschriften^{157, 158}. Het bijzonder nummer van *TROS* over de Codextrein wijst erop dat heel wat andere harde aanvullende gewestplanvoorschriften niet in de lijst zijn opgenomen, zonder dat hiervoor een verklaring wordt gegeven¹⁵⁹.

De verantwoording bij het amendement benadrukt dat het doel is om verdichting op locaties met 'harde' bestemmingen te faciliteren en dat daarom is gekozen om de mogelijkheden enkel te voorzien waar een onderliggende 'harde' gewestplanbestemming geldt¹⁶⁰. Zachte gewestplanvoorschriften zijn doelbewust van het toepassingsgebied van de afwijkingregeling uitgesloten¹⁶¹.

De harde gewestplanbestemming 'woonpark' werd niet opgenomen omdat zij specifieke voorschriften bevat die zich lenen tot aanvullende voorschriften van BPA's die vanuit buffering of landschappelijke inpassing wenselijk kunnen zijn¹⁶².

5.2.4. Vierde voorwaarde: niet voor zachte BPA-voorschriften

40 De afwijkingsmogelijkheid kan niet worden toegepast voor BPA's die voor-

153 De FAQ-Flits Codextrein van het Departement Omgeving (versie 24/04/2018, p. 28) stelt zonder enige motivering dat als het BPA nadien een of meerdere keren werd gewijzigd, moet worden gekeken naar de datum van de recentste wijziging (www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/FAQ-flits_codextrein.pdf). Dit standpunt strijdt m.i., zoals uitgelegd, zowel met de tekst van art. 4.4.9/1 VCRO als met de memorie van toelichting, die op de analogie wijst met de regeling van de 15 jaar oude BPA's. De FAQ-Flits van het Departement Omgeving zegt over de 15 jaar oude verkavelingen wel dat latere wijzigingen geen impact hebben (p. 12) en verwijst om onverklaarbare redenen niet naar de analogie met de regeling voor 15-jarige BPA's.

154 Amendementen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 28.

155 *Ibid.*, 27.

156 a) woongebieden, met uitzondering van woonparken; b) industriegebieden in de ruime zin; c) dienstverleningsgebieden; d) gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen.

157 a) gebieden voor service-residentie; b) kantoor- en dienstzones; c) gebieden voor handelsbeursactiviteiten en grootschalige activiteiten; d) lokale en regionale bedrijventerreinen; e) luchthavengebonden bedrijventerreinen; f) gebieden voor luchthavengerelateerde kantoren en diensten; g) businessparken; h) teleport; i) gebieden voor hoofdkwartierfunctie; j) gebieden hoofdzakelijk bestemd voor de vestiging van grootwinkelbedrijven; k) zones voor kleinhandel en kleine en middelgrote ondernemingen; l) kleinhandelzones; m) zones van handelsvestigingen; n) gebieden voor zeehaven- en watergebonden bedrijven; o) zeehavengebieden; p) gebieden voor watergebonden bedrijven; q) transportzones; r) regionale gemengde zones voor diensten en handel; s) research-, universiteits- en wetenschapsparken; t) bedrijfsgebied met stedelijk karakter; u) gemengde woon- en industriegebieden; v) gemengde gemeenschapsvoorzienings- en dienstverleningsgebied; w) stedelijke ontwikkelingsgebieden; x) gebieden voor duurzame stedelijke ontwikkeling; y) gebieden voor kernontwikkeling.

158 Hierbij kan worden opgemerkt dat art. 99 Codextrein een aanvulling heeft ingevoerd van art. 7.4.2 VCRO. Dit artikel voorziet in een decretale validatie van bepaalde onwettige gewestplanvoorschriften door te bepalen dat bepaalde onderdelen van de voorschriften voor ongeschreven moeten worden gehouden, o.a. de bepaling in bepaalde gewestplanvoorschriften die de verplichting oplegt om voorafgaandelijk aan de ontwikkeling van het gewestplan een BPA op te maken. Art. 99 Codextrein voegt aan de lijst van aldus gevalideerde gewestplanvoorschriften nu ook de gebieden voor stedelijke ontwikkeling toe, en dit vanuit het idee uit het *Witboek BRV* 'van uitbreiding naar transformatie op basis van ruimtelijk rendement' (zie verantwoording bij amendement nr. 38, Amendementen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 36-37). Dit gewestplanvoorschrift is ook opgenomen in de lijst van art. 4.4.9/1 VCRO.

159 F. DEPRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017. Een eerste analyse*, bijz. nr. *TROS* 2018, 73, vn. 221.

160 Amendementen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 27.

161 *Ibid.*, 28.

162 *Ibid.*, 27.

zien in stedenbouwkundige voorschriften voor agrarisch gebied, ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied in afwijking van het gewestplan of voor gebieden die in uitvoering van artikel 5.6.8 VCRO zijn aangeduid als watergevoelig openruimtegebied.

Die voorwaarde is bedoeld om BPA's die, *in afwijking van* de harde bestemmingen van het gewestplan, in zachte bestemmingen voorzien, buiten toepassing van de regeling te houden. Aldus doet de nieuwe regeling geen afbreuk aan de verordende kracht van de voorschriften van BPA's die afwijken van de onderliggende gewestplanbestemming. Harde gewestplanbestemmingen die door een afwijkend BPA naar een zachte bestemming zijn omgezet, kunnen dus niet buitenspel worden gezet. Voorheen geldende maar vervangen 'harde' bestemmingen herle-

ven met deze bepaling niet. De bestemming die in dergelijke afwijkende BPA's opgenomen is, blijft onverkort gelden¹⁶³.

5.2.5. Vijfde voorwaarde: openbaar onderzoek

41 Elke aanvraag tot afwijking overeenkomstig het eerste lid wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek.

Een aanvraag die wenst af te wijken op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO, volgt steeds de gewone vergunningsprocedure. Het besluit van de Vlaamse Regering van 9 maart 2018 heeft het artikel 4.4.9/1 VCRO toegevoegd aan het lijstje van artikel 13, eerste lid, 1°, b) van het Omgevingsvergunningbesluit van aanvragen die onttrokken zijn aan de vereenvoudigde procedure en die dus de gewone procedure volgen¹⁶⁴.

5.3. Enkel voor 'aanvullende' BPA's of ook voor van het gewestplan 'afwijkende' (harde) BPA's?

42 Het grootste juridische discussiepunt zal draaien rond de vraag welke betekenis moet worden gegeven aan de formulering in artikel 4.4.9/1, derde lid VCRO, die stelt dat de afwijkmogelijkheid slechts kan worden toegepast voor stedenbouwkundige voorschriften van BPA's "die een aanvulling vormen op" de opgesomde 'harde' gewestplanbestemmingen.

In de ene interpretatie moet het begrip "een aanvulling vormen op" een welbepaalde inhoud worden toegedicht. Het begrip "aanvulling" zou moeten worden gelezen in de zin van artikel 16, derde lid van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962¹⁶⁵, dat stelde dat een BPA zich moest richten naar de aanwijzingen en de bepalingen van het gewestplan, "en het vult ze aan". Het BPA kon "desnoods" afwijken van het gewestplan¹⁶⁶. Het woord "aanvulling" zou moeten worden geïnterpreteerd in die zin dat enkel aanvullende BPA's in de zin van artikel 16, derde lid van de Stedenbouwwet onder het toepassingsgebied vallen van artikel 4.4.9/1 VCRO, en van het gewestplan "afwijkende" BPA's niet.

Een indicatie voor die interpretatie is te vinden in de verantwoording bij het amendement dat de afwijkmogelijkheid heeft ingevoerd. Verschillende keren wordt inderdaad gezegd dat de regeling enkel geldt voor "aanvullende" BPA's, en niet voor BPA's die in een "afwijkende" bestemming voorzien van het onderliggende gewestplan¹⁶⁷. Hieruit zou de argeloze lezer geneigd zijn te besluiten dat het de bedoeling was van de decreetgever om van het gewestplan afwijkende BPA's van het toepassingsgebied uit te sluiten. Dit is vast de interpretatie die het Departement Omgeving aan de regeling geeft¹⁶⁸, alsook de eerste commentaren in de rechtsleer¹⁶⁹.

163 *Ibid.*

164 Art. 27, 2° B.VI.Reg. 9 maart 2018 tot wijziging van diverse besluiten naar aanleiding van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid en het decreet van 8 december 2017 houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, BS 24 april 2018. De nieuwe regeling is slechts een bevestiging van het principe dat een aanvraag op grond van art. 4.4.9/1 VCRO steeds aan een openbaar onderzoek is onderworpen. De 'nieuwe' regel treedt onmiddellijk in werking (zie Verslag aan de Vlaamse Regering, mee gepubliceerd in het BS 24 april 2018).

165 Later overgenomen in art. 14, 4° lid Coördinatiedecreet RO 22 oktober 1996.

166 Zie voor een situering van de strenge rechtspraak van de Raad van State over de mogelijkheid met een BPA 'desnoods' af te wijken van het gewestplan B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 147-150.

167 Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 26, 27 en 28. Op een bepaald moment verwijst de verantwoording ook naar art. 14, vierde lid Coördinatiedecreet RO.

168 Wegwijzer Codextrein, p. 11 (www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/Wegwijzer_codextrein_versie25042018.pdf). FAQ-Flits Codextrein, versie 24/04/2018, p. 27 en 33 (www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/FAQ-flits_codextrein.pdf).

169 F. DEPRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017. Een eerste analyse*, bijz. nr. TROS 2018, 72-73, nr. 162. Hierbij kan wel worden opgemerkt dat de auteurs duidelijk worstelen met een aantal vragen, zoals de vraag hoe moet worden beoordeeld of een BPA al dan niet afwijkend is en wie dit kan beoordelen, de vraag wat te doen met een BPA dat in zijn algemeenheid afwijkend is maar waarvan de afwijkmogelijkheid betrekking heeft op een onderdeel van het BPA dat wel aanvullend is aan het gewestplan, enz. De auteurs merken hierbij op dat de intentie van de indieners van het amendement niet erg helder is verwoord.

Deze interpretatie zou kunnen worden verantwoord vanuit het principe dat uitzonderingen beperkend moeten worden geïnterpreteerd¹⁷⁰.

43 Er zijn evenwel sterke argumenten voor een andere interpretatie, met name dat het woord “aanvullend” geen specifieke inhoud heeft, maar er gewoon op duidt dat enkel BPA's die “zijn gelegen” in een van de opgesomde harde gewestplanbestemmingen in aanmerking komen voor de afwijkingsregeling en dat BPA's die “niet zijn gelegen” in een van de opgesomde gewestplanvoorschriften niet in aanmerking komen.

Hoewel de toelichting bij het amendement niet erg helder is verwoord en op bepaalde punten zelfs tegenstrijdig is, is er wel één duidelijke rode draad in terug te vinden, met name dat het de bedoeling is om de afwijkingsregeling te beperken tot ‘harde’ gewestplan- en BPA-voorschriften, enerzijds, en om een afwijking van ‘zachte’ voorschriften van het toepassingsgebied uit te sluiten, anderzijds.

Die duidelijke doelstelling is op een efficiënte manier verankerd in de decreettekst, niet door de uitdrukking “aanvulling op”, maar wel door het voorzien van een limitatieve lijst van ‘harde’ gewestplanvoorschriften, enerzijds, en door het uitsluiten van de afwijkingsmogelijkheid van ‘zachte’

BPA-voorschriften in afwijking van het gewestplan, anderzijds (met name BPA-voorschriften voor agrarisch gebied, ruimtelijk kwetsbaar gebied en recreatiegebied).

De interpretatie die een specifieke inhoud geeft aan de uitdrukking “een aanvulling vormen op”, ondergraaft in bepaalde situaties de doelstelling van de decreetgever in plaats van ze te ondersteunen, zoals verder zal blijken. Volgens de teleologische interpretatiemethode moet de norm worden geïnterpreteerd aan de hand van het doel van de norm. Bij die methode gaat men ervan uit dat elke norm een middel is om een bepaald doel te bereiken. De parlementaire voorbereiding kan aanwijzingen geven omtrent de bedoeling van de normgever. Essentieel hierbij is dat de parlementaire voorbereiding in zijn geheel moet worden bekeken. De betekenis van een norm mag niet worden afgeleid uit een welbepaalde passage uit die voorbereiding¹⁷¹.

In dit geval moet worden vastgesteld dat de toelichting bij het amendement tegenstrijdigheden bevat. De passages over het ‘aanvullende’ of ‘afwijkende’ karakter strijden met passages die benadrukken dat de doelstelling erop is gericht om afwijkingen op harde bestemmingen mogelijk te maken. Uit die laatste soort passages – die verder in de tekst worden geciteerd – blijkt duidelijk dat het enkel

de bedoeling was om de afwijkingsmogelijkheid niet te laten gelden voor ‘zachte’ BPA-voorschriften, die “afwijken van” onderliggende ‘harde’ gewestplanvoorschriften. Nergens blijkt dat het ook de bedoeling was om ‘harde’ BPA-voorschriften van het toepassingsgebied uit te sluiten, ook niet als die afwijken van het onderliggende (harde) gewestplan.

Wel is het zo dat de parlementaire voorbereiding niet kan worden aangevoerd tegen een klare en duidelijke tekst van de wet¹⁷².

De vraag is wat nu de juiste interpretatie is die moet worden gegeven aan de zinsnede “die een aanvulling vormen op” uit artikel 4.4.9/1 VCRO. Aan het woord ‘aanvulling’ kan een specifieke juridische betekenis worden gegeven, maar het woord kan ook in zijn gewone spraakgebruikelijke betekenis worden gelezen als ‘toevoegen’.

Een interpretatie in de specifieke juridische zin van het woord doet afbreuk aan de doelstelling van de bepaling om afwijkingen op harde voorschriften toe te laten. De doelstelling om afwijkingen op zachte voorschriften toe te laten, is reeds meer dan afdoende verankerd in de tekst door de limitatieve lijsten van harde gewestplanvoorschriften, enerzijds, en van zachte BPA voorschriften, anderzijds.

De verantwoording bij amendement nr. 27 legt heel duidelijk uit wat de achterliggende bedoeling is van het beperken van de afwijkingsmogelijkheid tot BPA's die aanvullend zijn: *“Bovendien is de afwijkingsmogelijkheid beperkt tot bijzondere plannen van aanleg die aanvullend zijn. Afwijkende BPA's worden uitgesloten van het toepassingsgebied. Aldus wordt vermeden dat BPA's die een harde gewestplanbestemming omzetten in een zachte bestemming, buiten werking worden gesteld.”*¹⁷³

170 J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 157, nr. 280.

171 J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 158, nr. 282. Er zijn inderdaad passages te vinden in de toelichting waaruit kan worden afgeleid dat de uitdrukking ‘aanvulling op’ moet worden gelezen in zijn specifieke juridische betekenis, maar die passages zijn onverenigbaar met de rode draad van de toelichting over de afwijkingsmogelijkheid van ‘harde’ voorschriften versus de uitsluiting van de ‘zachte’ voorschriften. Bovendien staat in de verantwoording bij het amendement zeer duidelijk dat de verwijzing naar ‘aanvullende’ BPA's enkel tot doel heeft om BPA's die een ‘harde’ gewestplanbestemming omzetten in een ‘zachte’ bestemming buiten het toepassingsgebied van de nieuwe afwijkingsmogelijkheid te houden (zie verder).

172 *Ibid.*

173 Amendementen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 27.

De reden is dus vermijden dat BPA's die een harde gewestplanbestemming omzetten in een zachte bestemming, buiten werking worden gesteld. Dit strookt met de logica van de regeling die, zoals hoger uitgelegd, tot doel had om afwijkingsmogelijkheden voor ruimtelijk rendement enkel mogelijk te maken in de 'harde' bestemmingsplannen. Daarom werd een limitatieve lijst van 'harde' *gewestplanvoorschriften* opgemaakt en werden 'zachte' *gewestplanvoorschriften* van de lijst uitgesloten, evenals het 'relatief zachte' gewestplanvoorschrift woonpark¹⁷⁴. Daarenboven werd voorzien dat ook 'zachte' BPA-voorschriften (agrarisch gebied, ruimtelijk kwetsbaar gebied en recreatiegebied) worden uitgesloten voor de afwijkingsmogelijkheid, hoewel gelegen in een van de geviseerde 'harde' gewestplannen.

Enigszins overbodig bepaalt artikel 4.4.9/1 dat de afwijkingsmogelijkheid niet *"kan (...) worden toegepast voor bijzondere plannen van aanleg die voorzien in stedenbouwkundige voorschriften voor agrarisch gebied, ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied in afwijking van het gewestplan"*. De opgesomde 'zachte' BPA-voorschriften wijken zo goed als altijd af van de limitatieve lijst van gewestplanvoorschriften. Hier kan de (onnodige en verwarrende) toevoeging van de voorwaarde de vraag doen rijzen of dit betekent dat het wel mogelijk is om af te wijken van een BPA-voorschrift voor een agrarisch gebied, een ruimtelijk kwetsbaar gebied of een recreatiegebied, als het BPA een verfijning is van een woongebied volgens het gewestplan. Ook hier is het antwoord m.i. negatief. Het is duidelijk de bedoeling geweest om de zachte BPA-

voorschriften agrarisch gebied, ruimtelijk kwetsbaar gebied en recreatiegebied een bijzondere bescherming te bieden. Of die gebieden gelegen zijn in een woongebied, dan wel in een andere 'harde' gewestplanbestemming, is irrelevant in het licht van de doelstelling om steeds de zachte bestemmingen te beschermen. Ook hier moeten de woorden "in afwijking van het gewestplan" niet in de juridische zin worden gelezen, maar in de spraakgebruikelijke zin, waarbij de zachte bestemmingen "afwijken" van de in woongebied geëigende woonfunctie.

44 Uit niets blijkt dat de decreetgever ook de situatie voor ogen had om 'harde' BPA-voorschriften die afwijken van 'harde' gewestplanvoorschriften, van het toepassingsgebied uit te sluiten.

Integendeel, de focus van de decreetgever was om de afwijkingsmogelijkheid te voorzien voor 'harde' bestemmingen, en dit zowel op het niveau van het gewestplan als op dat van het BPA. De decreetgever heeft in de eerste plaats gekozen voor de gevallen van 'harde' BPA's boven 'harde' gewestplan, ongeacht de vraag of die 'harde' BPA's aanvullend dan wel afwijkend zijn van de opgesomde 'harde' gewestplanvoorschriften: *"Om een verdichting op locaties met bestaande 'harde' bestemmingen te faciliteren, is in de afwijkingsmogelijkheid enkel voorzien waar er een onderliggende 'harde' gewestplanbestemming geldt."*¹⁷⁵

En: *"Uiteraard zijn de zachte gewestplanvoorschriften van het toepassingsgebied van de nieuwe afwijkingsregeling uitgesloten."*¹⁷⁶

Het criterium voor de decreetgever is dus niet in de eerste plaats de vraag geweest of een BPA aanvullend of afwijkend is, maar wel of de bestemming waarvan de aanvrager wenst af te wijken, een 'harde' dan wel een 'zachte' bestemming is. Die doelstelling werd decretaal verankerd zowel op niveau van de gewestplanbestemmingen, waarvan enkel 'harde' voorschriften in aanmerking komen, als op het niveau van de BPA's, waarvan de (van de harde gewestplannen afwijkende) 'zachte' bestemmingen zijn uitgesloten van de regeling.

Dit blijkt o.a. uit de volgende passage: *"Aldus doet de nieuwe regeling geen afbreuk aan de verordenende kracht van de voorschriften van BPA's die afwijken van de onderliggende gewestplanbestemming. Harde gewestplanbestemmingen die door een afwijkend BPA naar een zachte bestemming zijn omgezet, kunnen dus niet buitenspel worden gezet. Voorheen geldende, maar vervangen 'harde' bestemmingen herleven met deze bepaling niet. De bestemming die in **dergelijke** afwijkende BPA's opgenomen is, blijft onverkort gelden."*¹⁷⁷

De decreetgever viseert enkel zachte BPA-bestemmingen die afwijken van de onderliggende harde gewestplanbestemmingen. Uit niets blijkt dat het de bedoeling was om 'harde' BPA-voorschriften die een afwijking vormen op de harde gewestplanvoorschriften die staan opgesomd in artikel 4.4.9/1 VCRO, van het toepassingsgebied uit te sluiten.

45 Integendeel, dit zou tot de paradoxale situatie leiden dat de regel van artikel 4.4.9/1 VCRO voor gevolg heeft dat een afwijkend (hard) BPA steeds voorrang moet blijven krijgen op de realisatie van het gewestplan, ook al is het BPA duidelijk achterhaald en is de realisatie van de (afwijkende) onderliggende gewestplanbestemming te verkiezen.

174 Hoewel strikt genomen behorend tot de 'harde' woongebieden.

175 Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 27.

176 *Ibid.*, 28.

177 *Ibid.*

Dat dit onmogelijk de bedoeling kan zijn geweest van de decreetgever, kan goed worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld. Een BPA uit de jaren 1980 voorziet voor een site met een bestaande fabriek de bestemming ‘milieuvervuilende industrie’. De fabriek is gelegen midden in een woonwijk en de onderliggende gewestplanbestemming is woongebied. Het KB van 28 december 1972 betreffende de gewestplannen voorziet geen mogelijkheid voor milieuvervuilende industrie in woongebied. Het gaat dus om een afwijkend BPA. De fabriek staat intussen leeg en een projectontwikkelaar wenst op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO af te wijken van het BPA om op die manier de site om te vormen tot een nieuwe levendige woonwijk met woningen, winkels, kantoren en openbaar groen. De interpretatie die stelt dat artikel 4.4.9/1 VCRO niet kan worden toegepast op harde BPA’s die afwijken van een harde gewestplanbestemming, zou inhouden dat de afwijking niet mogelijk is. Dit leidt tot de paradoxale situatie dat het oude en volkomen achterhaalde BPA de realisatie

van het woongebied in de weg staat, maar dat daarentegen de oude vervuilende fabriek zou moeten worden behouden. Dit kan onmogelijk de bedoeling zijn geweest van de decreetgever, nu de woongebieden net de plek bij uitstek zijn om ruimtelijk rendement, met verdichting, verweving en hergebruik, te stimuleren.

Dit voorbeeld toont aan dat het uitsluiten van de afwijkingsmogelijkheid voor ‘harde’ afwijkende BPA’s indruist tegen de wil van de decreetgever, zoals o.a. blijkt uit de volgende passage van de verantwoording bij het amendement: *“De BPA’s die ouder dan vijftien jaar zijn, blijven bestaan. Zij kunnen nog steeds dienen als grond voor vergunningen. Het moet evenwel mogelijk worden om terug te grijpen naar de gewestplanbestemming die eraan voorafging. Zo kan bijvoorbeeld een gewestplan met daarin opgenomen de bestemming ‘woongebied’ meer ruimte bieden voor verdichting en verhoging van het ruimtelijk rendement dan een BPA dat deze bestemming nader verfijnt, vaak op basis van inmiddels voorbijgestreefde voorschriften.”*¹⁷⁸

Ook uit dit fragment blijkt dat de decreetgever niet zozeer focust op de vraag of het gaat over een afwijkend dan wel een aanvullend BPA, maar integendeel wel op het streven naar ruimtelijk rendement in de ‘harde’ bestemmingsgebieden, waarbij woongebied evident de meest voor de hand liggende bestemming is.

46 Een bedenking die hierbij aansluit, is dat in vele gevallen de afwijkende BPA’s intrinsiek onwettig zijn. Met het beruchte Heylenarrest heeft de Raad van State over de voorwaarde dat een BPA slechts ‘desnoods’ kon afwijken van het gewestplan, geoordeeld dat hiervoor moest zijn voldaan aan drie voorwaarden¹⁷⁹. Latere rechtspraak heeft daar nog drie andere voorwaarden aan toegevoegd¹⁸⁰. Die (strengere) rechtspraak maakte het zo goed als onmogelijk om op een wettige wijze een afwijkend BPA aan te nemen¹⁸¹.

Met andere woorden, indien artikel 4.4.9/1 VCRO inderdaad zou bepalen dat afwijkende BPA’s nooit in aanmerking komen voor de afwijkingsregeling, ook niet als het gaat om een ‘hard’ BPA in afwijking van een ‘harde’ gewestplanbestemming, dan zou dit betekenen dat, althans in de meeste gevallen, de vergunningverlenende overheid ertoe gedwongen wordt om een onwettig BPA te blijven toepassen, zelfs in gevallen waarbij het project duidelijk getuigt van een ruimtelijke ordening die beter is dan het achterhaalde en onwettige BPA. Dit alles wordt nog moeilijker te begrijpen als het project van de aanvrager beoogt de onderliggende gewestplanbestemming te realiseren.

Het valt moeilijk te geloven dat de decreetgever voorrang wenst te geven aan onwettige en verouderde/achterhaalde BPA’s, boven een goede ruimtelijke ordening in het licht van ruimtelijk rendement

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ Met name: 1) de bestemming van het gewestplan moest achterhaald zijn of niet meer kunnen worden gerealiseerd, 2) de nieuwe bestemming van het BPA moest voldoen aan nieuwe dwingende noden die het wachten op een gewestplanwijziging uitsluiten, 3) de nieuwe behoeften moesten precies localiseerbaar zijn en de algemene economie van het gewestplan niet aantasten, zoniet drong een wijziging van het gewestplan zich op (RvS 28 januari 1988, nr. 29.254, Heylen, met noot J. VANDE LANOTTE, “De hiërarchie tussen de plannen van aanleg: het Heylen-arrest vult het Steeno-arrest aan”, *RW* 1988-1989, 439-441).

¹⁸⁰ Met name: 1) de afwijkende ordening uit het BPA mag niet bedoeld zijn om het gewestplan te corrigeren, 2) het BPA mag niet zijn opgesteld met de uitdrukkelijke bedoeling af te wijken van het gewestplan derwijze dat het zich in geen dele richt naar de aanwijzingen ervan en het geenszins aanvult, 3) het vervuld zijn van de voorwaarden moet uitdrukkelijk en formeel zijn gemotiveerd. Bv. RvS 27 april 1995, nr. 53.047, en 14 december 1995, nr. 57.035, Rabaey, en talrijke andere arresten. Voor een overvloedige lijst van rechtspraak zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 148, vn. 5. Ook de Raad voor Vergunningsbetwistingen past diezelfde voorwaarden toe bij de beoordeling van excepties van onwettigheid die worden opgeworpen tegen afwijkende BPA’s: bv. RvVb 29 november 2016, nr. A/1617/0356.

¹⁸¹ B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 149; M. BOES, “Kroniek ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1998)”, *RW* 1998-1999, 800.

en/of een realisatie van het onderliggende gewestplan¹⁸².

47 Een praktisch probleem dat rijst als enkel ‘aanvullende’ BPA’s in aanmerking komen, maar ‘afwijkende’ niet, is dat het niet altijd eenvoudig is om te bepalen of een BPA aanvullend dan wel afwijkend is. In de interpretatie dat dit een criterium is voor artikel 4.4.9/1 VCRO, zou dit betekenen dat de vergunningverlenende overheid eerst moet oordelen of een BPA al dan niet van het gewestplan afwijkt, alvorens een toepassing te kunnen maken van artikel 4.4.9/1 VCRO.

Vooral in woongebieden en in woonuitbreidingsgebied is dit niet altijd eenvoudig. De Raad van State heeft al meermaals geoordeeld dat als een BPA ruimte biedt voor andere functies dan de functie ‘wonen’, deze functies niet een dergelijke omvang mogen aannemen dat zij het verwezenlijken van de hoofdbestemming uitsluiten, zoniet wijkt het BPA af. De Raad van State stelt dat wonen in de woon- en woonuitbreidingsgebieden de

hoofdbestemming moet zijn en dat een BPA geen bestemmingen andere dan ‘wonen’ mag voorzien met een dermate grote oppervlakte dat de woonbestemming in het gedrang komt¹⁸³. Dit betekent dat de vergunningverlenende overheid eerst de afweging zou moeten maken of een onderdeel van het BPA al dan niet een te grote omvang inneemt¹⁸⁴.

Dit lijkt niet de taak van een vergunningverlenend bestuur, maar eerder van een rechter. In de meeste gevallen zal het BPA immers geen (of geen afdoende) motivering bevatten over het al of niet afwijken van het gewestplan, zodat een onderzoek naar de afwijking in de meeste gevallen *de facto* neerkomt op een wettigheidsonderzoek. Een ongemotiveerde of onvoldoende gemotiveerde afwijking is immers onwettig (zie hoger). Dit betekent dat in vele gevallen een college van burgemeester en schepenen (impliciet) zal moeten oordelen over de wettigheid van zijn eigen gemeentelijk plan van aanleg. Dit lijkt alvast ook niet de bedoeling te zijn geweest van de decreetgever.

In het bijzonder nummer van *TROS* over de Codextrein wordt ook gewezen op het praktische probleem dat niet altijd eenvoudig uit te maken is of een BPA aanvullend dan wel afwijkend is. Het is volgens de auteurs te verdedigen dat de vergunningverlenende overheid, om uit te maken of een BPA aanvullend dan wel afwijkend van aard is, voortgaat op de kwalificatie die het BPA op dit punt zelf geeft. Als het BPA op dit punt niets zegt, mag de overheid ervan uitgaan dat het BPA aanvullend is (uiteraard met mogelijke discussies voor een rechter achteraf). Op de vraag wat te doen ingeval het BPA in zijn geheel afwijkend is, maar de aanvraag gelegen is in een zone die wel aanvullend is, antwoorden de auteurs dat het verdedigbaar is om te zeggen dat een BPA niet ‘een beetje’ aanvullend kan zijn, maar enkel in zijn geheel aanvullend dan wel afwijkend, zodat in dit geval de vergunning zal moeten worden geweigerd¹⁸⁵. Dit zou dan betekenen dat het omgekeerde ook geldt: een aanvraag waarvan het voorwerp is gelegen in een zone die van het gewestplan afwijkend is, maar binnen een BPA dat hoofdzakelijk aanvullend is, zou dan wel in aanmerking komen voor een afwijking. Die voorbeelden tonen m.i. vooral aan dat het vermeende criterium in verband met het aanvullende karakter van een BPA in vele gevallen voor onnodige problemen zorgt.

5.4. Moet het gewestplan worden gerespecteerd bij een afwijking van het BPA?

48 Een tweede belangrijk discussiepunt is de vraag of bij een afwijking van het BPA op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO het onderliggende gewestplan moet worden gerespecteerd.

Zoals hoger gezegd, biedt artikel 4.4.9/1 VCRO de mogelijkheid om af te wijken

182 Dit alles zou ertoe kunnen leiden dat een aanvrager ertoe wordt gedwongen om tot bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen te gaan om daar via een exceptie van onwettigheid de onwettigheid van het afwijkende BPA op te werpen teneinde een vergunning te kunnen verkrijgen op basis van het onderliggende gewestplan. Dit staat ver af van de al bij al weinig complexe bedoeling van de decreetgever om een afwijkingmogelijkheid te voorzien van harde BPA-bestemmingen boven harde gewestplanbestemmingen.

183 Bv. RvS 6 juli 2004, nr. 133.584, De Mey; RvS 6 juni 2005, nr. 145.429, Timmermans; RvS 3 november 2008, nr. 187.668, Deloof; RvS 11 juni 2010, nr. 205.100, bvba Cauberg. Dit principe wordt ook vermeld in de verantwoording bij amendement nr. 27, zie Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 28, met verwijzing naar RvS 13 oktober 2006, nr. 163.594, nv Constructo.

184 Het wekt verbazing dat de FAQ-Flits Codextrein expliciet toepassing maakt van de rechtspraak die zegt dat de omvang van een niet-woonbestemming bepalend is voor het aanvullende dan wel afwijkende karakter van een BPA. De FAQ-Flits stelt dat artikel 4.4.9/1 principieel kan worden toegepast binnen een BPA van ouder dan 15 jaar dat een ambachtelijke zone bestemt, terwijl de onderliggende gewestplanbestemming woongebied is. In dit geval kunnen in principe woningen en handelszaken worden vergund. De FAQ-Flits wijst er evenwel op dat een BPA dat een groot gebied, in het gewestplan bestemd als woongebied, monofunctioneel bestemt als bedrijventerrein, in de rechtspraak als een afwijkend BPA wordt beschouwd en dus geen BPA is dat het gewestplan aanvult. In zo’n geval geldt volgens de FAQ-Flits artikel 4.4.9/1 niet. Het hangt volgens de FAQ-Flits dus af van de schaal waarop ruimte gereserveerd werd voor bedrijvigheid (www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/FAQ-flits_codextrein.pdf). Zoals gezegd, is dit standpunt m.i. sterk bekritiseerbaar, zowel om juridische als om praktische redenen.

van alle stedenbouwkundige voorschriften van het BPA, ook van de bestemmingsvoorschriften. De hamvraag is of de bestemming van het gewestplan nog moet worden gerespecteerd, dan wel of elke bestemming mogelijk is. In woongebied zal die vraag minder aan de orde zijn, omdat daar vele functies mogelijk zijn, maar voor de andere gewestplanvoorschriften kan dit wel problematisch zijn in het licht van de belangrijkste doelstelling van de regeling, met name het realiseren van ruimtelijk rendement ter vrijwaring van de open ruimte.

49 Volgens de interpretatie van het Departement Omgeving is het “evident” dat het onderliggende gewestplan moet worden gerespecteerd bij een afwijking van een 15 jaar oud BPA.

De FAQ-Flits Codextrein zegt hierover het volgende: *“Het is evident dat de onderliggende gewestplanbestemming als toetssteen dient. In tegenstelling tot wat thans geldt voor RUPs, vervingen de BPA’s het gewestplan niet. Het onderliggende gewestplan blijft van toepassing, a fortiori wanneer men afwijkt van het BPA en dus de BPA-regels terzijde schuift. Er anders over oordelen zou betekenen dat het nieuwe artikel 4.4.9/1 een vrijbrief biedt om binnen de perimeter van eender welk BPA, ouder dan 15 jaar, eender welke functie toe*

*te laten zonder enig kader wat betreft de bestemming. Dat strookt zeker niet met de bedoeling van dit artikel.”*¹⁸⁶

De FAQ-Flits geeft drie argumenten waarom het “evident” zou zijn dat het gewestplan blijvend moet worden gerespecteerd:

- een BPA vervangt het gewestplan niet, in tegenstelling tot een RUP;
- als het gewestplan niet zou gelden, zou bij een afwijking elke functie mogelijk zijn, zonder enig kader wat betreft de bestemming;
- dit zou niet stroken met de bedoeling van het artikel.

50 Zo evident is het m.i. niet dat het gewestplan als toetssteen geldt bij een afwijking van het BPA op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO. De argumenten die de FAQ-Flits Codextrein aanreikt, zijn alvast weinig overtuigend.

Eerst een vooral moet worden vastgesteld dat de interpretatie die stelt dat bij een afwijking van het BPA op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO het onderliggende gewestplan moet worden gerespecteerd, een voorwaarde toevoegt die niet in de tekst van artikel 4.4.9/1 VCRO staat. De parlementaire voorbereiding van een decreet kan niet worden aangevoerd tegen een klare en duidelijke tekst van het decreet

in¹⁸⁷. Zoals hoger gezegd, bepaalt artikel 4.4.9/1 VCRO – zonder verdere beperking – dat kan worden afgeweken van de stedenbouwkundige voorschriften van een BPA, met inbegrip van de bestemmingsvoorschriften, als is voldaan aan vijf voorwaarden: het BPA is minstens 15 jaar oud, de afwijking heeft geen betrekking op wegenis, openbaar groen of erfgoedwaarden, het BPA is gelegen in een van de opgesomde harde gewestplanbestemmingen¹⁸⁸, een afwijking van de ‘zachte’ BPA-voorschriften voor agrarisch gebied, ruimtelijk kwetsbaar gebied en recreatiegebied is niet mogelijk, en de aanvraag wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek.

Nergens zegt artikel 4.4.9/1 VCRO dat de afwijkingsmogelijkheid bijkomend moet worden getoetst aan het gewestplan. Hoewel in principe geen uitdrukkelijke rechtsgrond vereist is om de naleving van een reglementaire norm op te leggen, zou dit hier wel nodig zijn. Als er een BPA bestaat, moet een vergunningsaanvraag immers enkel aan het BPA worden getoetst, en niet aan het onderliggende gewestplan. Dit principe blijft overeind als wordt afgeweken van het BPA¹⁸⁹.

51 In de interpretatie die nog een zesde voorwaarde vooropstelt, met name dat enkel zou kunnen worden afgeweken van een BPA dat een ‘aanvulling’ vormt op het gewestplan, en niet van een BPA dat er een ‘afwijking’ op vormt, krijgt de combinatie met de beweerde voorwaarde dat aan het onderliggende gewestplan moet worden voldaan, zelfs een pervers effect.

Zoals reeds gezegd, impliceert de voorwaarde dat afwijkende ‘harde’ BPA’s niet in aanmerking komen voor een afwijking, dat de realisatie van het gewestplan wordt verhinderd. Dit werd hoger geïllustreerd aan de hand van het voorbeeld van een

185 F. DEPRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017. Een eerste analyse*, bijz. nr. TROS 2018, 70-71, nr. 162.

186 FAQ-Flits Codextrein, versie 24/04/2018, p. 33 (www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/FAQ-flits_codextrein.pdf).

187 J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 158, nr. 282 en A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 167, beide met verwijzing naar rechtspraak.

188 Zoals uitgelegd, kan aan de uitdrukking ‘een aanvulling vormen op’ geen specifieke juridische betekenis worden gegeven omdat dit ertoe leidt dat de bepaling een betekenis kan krijgen die haaks staat op haar bedoelingen, maar moet die zinsnede in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen van ‘toevoeging’ (zie hoger randnrs. 42-47).

189 Zie verder randnr. 54.

BPA voor milieuvervuulende industrie in woongebied¹⁹⁰.

Anderzijds is een afwijking van de bestemmingsvoorschriften van een aanvullend BPA in de meeste gevallen niet mogelijk, behalve in woongebied. De meeste gewestplannen hebben een monofunctionele bestemming¹⁹¹. Als een BPA aanvullend is op het gewestplan, is het logisch dat de bestemming van het BPA in dezelfde lijn ligt van de bestemming van het gewestplan. Een afwijking op de bestemming van het BPA impliceert bijgevolg in de meeste gevallen – behalve in de woongebieden en de stedelijke ontwikkelingsgebieden – automatisch ook een afwijking van het gewestplan.

Met andere woorden: enerzijds is volgens het Departement Omgeving de afwijking op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO op een verouderd (hard) BPA niet mogelijk als het BPA van het gewestplan afwijkt, wat betekent dat op die plekken het onderliggende gewestplan niet kan worden gerealiseerd. Anderzijds is volgens het Departement Omgeving een afwijking van de bestemmingsvoorschriften van een aanvullend BPA in de praktijk in de meeste gevallen ook niet mogelijk, omdat een afwijking van de bestemmingsvoorschriften van een aanvullend BPA haast automatisch ook een afwijking van het gewestplan impliceert. De vraag is wat in die interpretaties overblijft van de ambitieuze doelstellingen van artikel 4.4.9/1 VCRO ... En dit alles zou – althans volgens het Departement Omgeving – de bedoelingen van de Codextrein weerspiegelen ...?

52 Het is duidelijk dat dit niet klopt. Deze interpretaties hollen de bedoeling van de Codextrein om ruimtelijk rendement mogelijk te maken in de vorm van verdichting, verweving, hergebruik en tijdelijk ruimtegebruik, volkomen uit. De combinatie van de voorwaarde dat enkel aanvullende BPA's in aanmerking komen en dat bij een afwijking van die aanvullende BPA's steeds de onderliggende gewestplanbestemming moet worden gerespecteerd, reduceert de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.9/1 VCRO *grosso modo* enerzijds tot een afwijkingsmogelijkheid van inrichtingsvoorschriften en anderzijds tot een heel beperkte afwijkingsmogelijkheid van de bestemmingsvoorschriften, met name bijna uitsluitend voor BPA's gelegen in de woongebieden en stedelijke ontwikkelingsgebieden.

Het is duidelijk dat de ambities van de Codextrein een stuk hoger liggen dan dit. De verantwoording bij amendement nr. 27 wijst op de *“urgentie om het ruimtelijk rendement te verhogen en zodoende de druk op de open ruimte te verminderen”*, waardoor een *“snelle oplossing zich opdringt”*¹⁹². De verantwoording merkt op dat *“de voorgestelde vereenvoudiging ook dienstig is voor ingrepen die indiffferent zijn met betrekking tot ruimtelijk rendement. Zo kan gedacht worden aan het afwijken van verouderde esthetische of materiaalkeuzes”*¹⁹³. Als men de toepassing van artikel 4.4.9/1 VCRO dermate interpreteert dat afwijkingen van bestemmingsvoorschriften haast niet mogelijk zijn, blijft er, behalve in woongebied, niet veel meer over dan afwijkingen die ‘indifferent’ zijn aan het ruimtelijk rendement ...

Een dergelijke interpretatie verhindert in de meeste gewestplanbestemmingen de mogelijkheid om verweving van functies of hergebruik voor een andere functie mogelijk te maken. Nochtans zijn dit twee belangrijke pijlers voor ruimtelijk rendement. Ook de verdichtingsmogelijkheid wordt hierdoor in het gedrang gebracht. Verdichting is immers meer dan enkel de klassieke verdichting via het in de hoogte bouwen van woningen of kantoren. Verdichting kan ook worden gerealiseerd door bovenop een groot gebouw, bijvoorbeeld een grote handelszaak of een groot bedrijfsgebouw, andere functies te voorzien, zoals kantoren, woningen, recreatie (een fitness, snookerhall ...), horeca enz. Dit is een combinatie van verdichten en verweven, desgevallend ook met hergebruik. Een interpretatie die ervan uitgaat dat een afwijking van het onderliggende gewestplan onmogelijk is, sluit *de facto* bijna al die mogelijkheden uit, behalve in woongebied.

Als het de bedoeling was om de afwijkingen van bestemmingsvoorschriften te beperken tot de woongebieden, had dit duidelijk zo moeten worden gestipuleerd in de tekst van artikel 4.4.9/1 VCRO. Dit is niet het geval. Integendeel voorziet artikel 4.4.9/1 VCRO een indrukwekkende lijst van maar liefst 29 gewestplanbestemmingen, met veelal zeer specifieke (monofunctionele) bestemmingen. Als enkel aanvullende BPA's in aanmerking komen en als dan bovendien geen afwijking mogelijk is van de onderliggende gewestplanbestemming, wat is dan het nut van die lange lijst?

Dat een toets aan het onderliggende gewestplan zich opdringt vanuit de bedoelingen van de decreetgever, zoals de FAQ-Flits beweert, is duidelijk onjuist.

53 Een tweede argument van de FAQ-Flits is dat een BPA het gewestplan niet

190 Zie hoger randnr. 43.

191 In het lijstje van 29 gewestplanbestemmingen van art. 4.4.9/1 VCRO staan amper 3 multifunctionele zones, met name woongebied, stedelijk ontwikkelingsgebied en gebied voor duurzame stedelijke ontwikkeling.

192 Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 27.

193 *Ibid.*



opheft. Dit klopt inderdaad: het gewestplan verdwijnt niet door een BPA. Dit betekent evenwel niet dat het gewestplan “van toepassing blijft”, zoals de FAQ-Flits stelt.

Men zou op het eerste gezicht kunnen argumenteren dat artikel 4.4.9/1 VCRO enkel voorschrijft dat kan worden afgeweken van de stedenbouwkundige voorschriften van een BPA en dat hieruit *a contrario* zou kunnen worden afgeleid dat de afwijkingsmogelijkheid stopt bij het BPA en niet doorwerkt tot het gewestplan. Een dergelijke interpretatie doet m.i. afbreuk aan de reële bedoelingen van de formulering¹⁹⁴. De formulering beoogt enerzijds een onderscheid te maken met BPA's die jonger zijn dan 15 jaar, en anderzijds een onderscheid met RUP's.

Er zijn geen aanwijzingen dat de formulering een onderscheid wil maken met het onderliggende gewestplan. Dit zou niet stroken met de algemene rechtsprincipes die gelden in situaties waarin een BPA geldt.

Net als in het geval van een verkaveling¹⁹⁵ is het een algemeen principe dat een vergunningsaanvraag niet moet worden getoetst aan de voorschriften van het gewestplan, indien er een BPA van kracht is¹⁹⁶. Dit blijkt onder meer uit artikel 44 van het Coördinatiedecreet van 22 oktober 1996, dat bepaalde dat wanneer een BPA bestaat voor het gebied waarin het goed gelegen is, een afschrift van de vergunning samen met het dossier moest worden gezonden aan de gemachtigd ambtenaar, om na te gaan of de vergunning overeenstemt met het BPA¹⁹⁷. Als het gewestplan in herziening werd gesteld, kon de gemachtigd ambtenaar de bouwvergunning schorsen als die in strijd was met het voorlopig vastgestelde ontwerp van gewestplan, zelfs als de aanvraag in overeenstemming was met het vigerende BPA. Het artikel voorzag enkel een toets aan het BPA of aan een voorlopig vastgesteld ontwerp van gewestplan(wijziging), maar nooit aan het onderliggende gewestplan.

54 Er is op het eerste gezicht geen enkel juridisch argument om te zeggen dat bij een afwijking van het BPA plots wel moet worden getoetst aan het onderliggende gewestplan. Integendeel, artikel 4.3.1, § 1, 1°, a) VCRO bepaalt dat een vergunning slechts moet worden geweigerd wegens strijdigheid met de stedenbouwkundige voorschriften “voor zover daar niet op geldige wijze van is afgeweken”¹⁹⁸. Artikel 4.4.9/1 VCRO is nu precies een (nieuwe) geldige wijze om af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften van een BPA, zonder dat het artikel een specifieke voorwaarde oplegt dat de afwijking slechts mogelijk is indien zij verenigbaar is met het onderliggende gewestplan. Eens is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van de afwijkingsregeling – *in casu* een mogelijkheid om af te wijken van de voorschriften van een 15 jaar oud BPA –, is de afwijking geldig en moet enkel nog worden getoetst aan de goede ruimtelijke ordening.

Belangrijk in dit verband is de vaststelling dat het BPA niet verdwijnt, maar dat slechts wordt afgeweken van het nog steeds vigerende BPA. De verantwoording bij amendement nr. 27 benadrukt tot tweemaal toe dat het niet de bedoeling van de regeling is dat de BPA's verdwijnen. Eigenaars van percelen gelegen binnen de betrokken BPA's kunnen nog steeds genieten van het statuut en de rechtszekerheid die van die plannen uitgaan. Er wordt alleen een bijkomende afwijkingsmogelijkheid geboden¹⁹⁹.

Het argument van de FAQ-Flits dat het gewestplan niet verdwijnt, kan dus evengoed als tegenargument worden gebruikt: het BPA verdwijnt evenmin, wat betekent dat de hoger geschetste regels over de verhouding tussen een BPA en een gewestplan integraal blijven gelden.

194 Los van de algemene bedoelingen i.v.m. het streven naar ruimtelijk rendement, zoals in het vorige randnummer uitvoerig besproken.

195 Zie hoger randnr. 29.

196 Bv. RvS 23 februari 2006, nr. 155.477, Sint-Gillis-Waas, met noot T. EYSKENS, “Over het tweeslachtige karakter van een verkavelingsvergunning: tegelijk van verordenende en van individuele aard”, *TROS* 2007, 242-253. Het arrest handelt weliswaar over de verhouding tussen de toets aan de bestemming van een verkavelingsvergunning en het gewestplan. Het arrest overweegt dat een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning niet moet worden getoetst aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan, maar enkel aan de verkavelingsvoorschriften, nu de bestemmingsvoorschriften van een verkavelingsvergunning dezelfde verordenende waarde hebben als een BPA. Het arrest bevestigt dus impliciet dat als er een BPA van kracht is, een aanvraag niet moet worden getoetst aan de bestemming van het gewestplan. Zie in dezelfde zin Cass. 13 april 1984, *Arr.Cass.* 1984, 1081, nr. 472.

197 T. EYSKENS, “Over het tweeslachtige karakter van een verkavelingsvergunning: tegelijk van verordenende en van individuele aard”, *TROS* 2007, 249, nr. 7. Hetzelfde principe was reeds voorzien in art. 46 van de oorspronkelijke Stedenbouwwet van 29 maart 1962.

198 Bevestigd door vaste rechtspraak, bv. RvVb 26 november 2013, nr. A/2013/0698; RvVb 6 mei 2014, nr. A/2014/0327; RvVb 5 augustus 2014, nr. A/2014/0513; RvVb 24 april 2012, nr. A/2012/0156; RvVb 24 april 2012, nr. A/2012/0157; RvVb 20 oktober 2015, nr. S/1516/0130.

199 Amendementen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 27.

55 Een laatste argument van de FAQ-Flits Codextrein is dat als het gewestplan niet zou gelden, bij een afwijking elke functie zou mogelijk zijn, zonder enig kader wat betreft de bestemming. De FAQ-Flits spreekt in dit verband nogal dramatisch over een ‘vrijbrief’.

Deze op het eerste gezicht terechte bezorgdheid strookt niet met de realiteit. De decreetgever heeft ervoor geopteerd om de afwijkmogelijkheid enkel te voorzien binnen de ‘harde’ gewestplan- en BPA-voorschriften. De decreetgever gaat er hierbij (m.i. terecht) van uit dat ruimtes die reeds lange tijd²⁰⁰ worden beheerst door harde voorschriften, in de meeste gevallen gekenmerkt worden door een ruimtebeslag met harde functies.

Het gaat dus in normale omstandigheden niet om ‘open ruimtes’, waarvoor geen enkel (feitelijk) kader bestaat, maar om ruimtes met een bestaand hard ruimtebeslag.

Hierbij is het van belang erop te wijzen dat een afwijking steeds de toets van de goede ruimtelijke ordening moet doorstaan, zoals ook wordt benadrukt in de verantwoording bij amendement nr. 27²⁰¹. Hiervoor blijven de criteria van artikel 4.3.1, § 2 VCRO gelden: ofwel moet de aanvraag aansluiten op de bestaande feitelijke omgeving, ofwel moet de aanvraag zich inpassen in beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en/of in de principes van

ruimtelijk rendement. Net als bij de regeling voor 15 jaar oude verkavelingen kan hierbij worden opgemerkt dat voor een toepassing van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen of het ruimtelijk rendement niet zozeer de bestemming van het onder- of bovenliggende bestemmingsplan relevant is, maar wel de locatie van plek van de aanvraag (zie *mutatis mutandis* wat hoger werd gezegd in randnr. 31).

56 Hij die wil gebruikmaken van een afwijkingregel, moet zich daar in zijn aanvraag niet alleen uitdrukkelijk op beroepen, maar dient bovendien in zijn aanvraag de nodige concrete gegevens aan te brengen die aantonen dat aan de door deze uitzonderingsregel gestelde voorwaarden is voldaan²⁰². De aanvrager zal dus zowel de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.9/1 VCRO moeten afdichten, als aantonen dat de aanvraag voldoet aan de goede ruimtelijke ordening, d.w.z. dat de aanvraag aansluit op de bestaande omgeving of dat de aanvraag inspeelt op een beleidsmatig gewenste ontwikkeling of op het principe van ruimtelijk rendement.

Ook hier geldt evident dat naast de beoordelingscriteria uit puntje 2° van artikel 4.3.1, § 2, eerste lid VCRO, ook de beoordelingscriteria uit puntje 1° moeten worden onderzocht: “1° *het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben*

op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;”.

Uit dit alles blijkt dat de bewering dat een toepassing van artikel 4.4.9/1 VCRO gebeurt in een juridisch of feitelijk vacuüm, fel overtrokken is. Er zijn voldoende grendels om te garanderen dat een afwijking gebeurt met respect voor de omgeving en de goede ruimtelijke ordening.

5.5. Samenvattend i.v.m. 15 jaar oude BPA's

57 Besluitend kan worden gesteld dat de tekst van artikel 4.4.9/1 VCRO op zich vrij duidelijk is. De verantwoording bij het amendement is soms wat ongelukkig en tegenstrijdig geformuleerd. Dit kan aanleiding geven tot interpretaties die afwijken van de reële doelstelling van het artikel, namelijk ruimtelijk rendement nastreven in (meestal bebouwde) gebieden die worden beheerst door harde bestemmingen, teneinde de druk op de open ruimte te verminderen.

Bepaalde interpretaties wijken af van de doelstellingen van de bepaling door voorwaarden toe te voegen die niet in de tekst van het decreet staan, met name de vereiste dat een aanvraag moet voldoen aan de onderliggende gewestplanbestemming. Ook de interpretatie die een specifieke inhoud geeft aan de zinsnede ‘die een aanvulling vormen op’, leidt ertoe dat de doelstelling van de bepaling volledig wordt ondergraven. Als enkel ‘aanvullende’ BPA’s in aanmerking komen voor een afwijking, leidt dit ertoe dat in ‘afwijkende’ BPA’s met een harde bestemming

200 Wat de BPA-voorschriften betreft minstens 15 jaar, maar gelet op het feit dat enkel harde gewestplanbestemmingen in aanmerking komen, al veel langer dan 15 jaar. De gewestplannen dateren van de jaren 1970. In de meeste gevallen zal het gaan om harde bestemmingen die reeds 40 jaar of ouder zijn en die dus al lang bebouwd zijn met harde functies.

201 Amendementen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 28.

202 RvVb 19 mei 2015, nr. A/2015/0298; RvVb 21 juni 2016, nr. A/1516/1243; RvS 31 januari 2011, nr. 210.820, Tack; RvS 10 september 2010, nr. 207.294, Aktas; RvS 28 april 2010, nr. 203.332, Zusters der Christelijke Scholen; RvS 24 maart 2010, nr. 202.307, Van Overstraeten; RvS 17 maart 2010, nr. 201.962, Verbraken; RvS 26 mei 2010, nr. 204.323, Walschaers; RvS 15 december 2009, 198.913, bvba Scaevola; RvS 15 december 2009, nr. 198.922, Schelkens; RvS 20 maart 2006, nr. 156.563, Clarebout.



niet kan worden teruggekeerd naar de gewestplanbestemming. Een combinatie van de interpretatie dat enkel kan worden afgeweken van aanvullende BPA's met de vereiste dat het onderliggende gewestplan moet worden nageleefd, leidt ertoe dat bijna nooit van de bestemming kan worden afgeweken, nu een afwijking op een aanvullend BPA haast per definitie ook een afwijking op het onderliggende gewestplan impliceert.

De reële doelstelling is het mogelijk maken van ruimtelijk rendement in harde bestemmingsvoorschriften en het uitsluiten ervan in zachte bestemmingsvoorschriften. Die doelstelling wordt voldoende vertaald in de tekst van artikel 4.4.9/1 VCRO door afwijkingen enkel mogelijk te maken voor 15 jaar oude BPA's die zijn gelegen binnen een limitatieve lijst van harde gewestplanvoorschriften, enerzijds, en door de zachte BPA-voorschriften, die inderdaad (meestal²⁰³) afwijkend zijn van de harde gewestplanvoorschriften, van het toepassingsgebied uit te sluiten, anderzijds. Ook uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de doelstelling was om de afwijkingsmogelijkheid toe te laten voor harde voorschriften en uit te sluiten voor zachte voorschriften, eerder dan de vraag of die voorschriften al dan niet aanvullend of afwijkend zijn. Eens is voldaan aan die toepassingsvoorwaarden, is – mits een openbaar onderzoek – in principe elke afwijking mogelijk, behalve voor

wegenis, openbaar groen en erfgoedwaarden.

Daarnaast is vereist dat de afwijking door de aanvrager wordt gemotiveerd en dat de afwijking inpasbaar is in de goede ruimtelijke ordening. Hiervoor moet worden getoetst aan de bestaande omgeving of als de aanvraag daarvan afwijkt, aan beleidsmatig gewenste ontwikkelingen of aan de principes van ruimtelijk rendement.

6. BESLUIT

58 Het zal de lezer niet zijn ontgaan dat deze bijdrage de maatregelen voor ruimtelijk rendement in de vergunningverlening principieel positief benadert.

De maatregelen dienen in de eerste plaats het algemeen belang, omdat ze kaderen binnen de visie dat de ruimte in Vlaanderen volledig dreigt dicht te slibben en dat dringende en radicale oplossingen zich opdringen om het tij te keren.

In de bijdrage wordt een aantal kritische bedenkingen geformuleerd. Die kritiek is niet gericht tegen het principe of de opportuniteit van de maatregelen, maar is integendeel ingegeven vanuit de vaststelling dat de maatregelen niet steeds consequent zijn opgesteld. Op de decreet teksten zelf valt meestal niet veel aan te merken. Die zijn opvallend eenvoudig en duidelijk. Het is vooral de intern tegenstrijdige motivering in de memorie

van toelichting en bij de amendementen die verwarring en twijfel zaait. Dit geeft aanleiding tot interpretaties die de duidelijke bedoelingen en doelstellingen van de maatregelen ondergraven of zelfs flagrant tegenspreken.

Bepaalde interpretaties zijn zelfs onderling tegenstrijdig. Met name bij de regeling voor 15 jaar oude BPA's leidt de vermeende vereiste dat enkel 'aanvullende' BPA's voor de maatregel in aanmerking komen (en van het gewestplan afwijkende BPA's niet) in combinatie met de vermeende vereiste dat een afwijking van het BPA wel nog steeds moet worden getoetst aan het onder- of bovenliggende gewestplan, ertoe dat de maatregel zo goed als geen afwijkingen op de bestemmingsvoorschriften toelaat, behalve in de woongebieden. Op die manier wordt de ambitieuze maatregel quasi tot nul herleid.

59 Door andere waarnemers wordt de Codextrein in het algemeen, en de maatregelen die toelaten om af te wijken van de bestaande feitelijke toestand, verkavelingsvoorschriften en BPA's principieel op veel scepsis onthaald, wat leidt tot de hoger vermelde restrictieve interpretaties²⁰⁴.

Die eerste reacties zijn illustratief voor wat in het *Witboek BRV* wordt voorspeld, met name dat het wijzigen van de regelgeving niet zal volstaan om ruimtelijk rendement en zorgvuldig ruimtegebruik mogelijk te maken, maar dat daarnaast sensibilisering en gedragswijziging dé kritische factoren zullen zijn voor het realiseren van een trendbreuk naar minder ruimtebeslag²⁰⁵.

Het *Witboek BRV* merkt op dat tradities en regelgeving, verbonden met onze cultuur van bouwen en wonen, de innovatieve en ruimtezuinige alternatieven vaak in de weg staan²⁰⁶.

203 Behalve in woongebied, waar ook zachte bestemmingen mogelijk zijn.

204 Niet in het minst de interpretaties van het Departement Omgeving in de FAQ-Flits Codextrein van het Departement Omgeving, versie 24/04/2018, www.ruimtelijkeordering.be/Portals/108/FAQ-flits_codextrein.pdf. Zie ook de bespreking in het bijzonder nummer van *TROS* over de Codextrein, waar via kritische bedenkingen op de nieuwe regels in wezen vooral de opportuniteit van de maatregelen zelf in vraag wordt gesteld (zie F. DEPRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017. Een eerste analyse*, bijz. nr. *TROS* 2018, 55-61 (over de 15 jaar oude verkavelingen) en 66-75 (over de 15 jaar oude BPA's)).

205 *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Ruimte Vlaanderen 2017, 143.

206 *Ibid.*, 144.

Een van de actiepunten is om gerichte bewustmakingsacties op te zetten, voornamelijk door het sensibiliseren en het verspreiden van kennis en goede praktijkvoorbeelden, ten aanzien van verschillende doelgroepen: vakverenigingen, beroepsopleidingen, onderwijs, politici, stedenbouwkundig ambtenaren, projectontwikkelaars, bouwsector, ondernemingen en de burger²⁰⁷.

Het staat vast dat het inperken van het ruimtebeslag pas mogelijk wordt als iedereen ervan overtuigd geraakt dat de maatregelen voor ruimtelijk rendement niet in de eerste plaats private belangen dienen²⁰⁸, maar wel het algemeen belang. Essentiële randvoorwaarde hierbij is dat de maatregelen op een correcte manier worden toegepast, waarbij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening volgens de regels van de kunst moet verlopen.

De kritiek op het principe lijkt vooral te zijn ingegeven door angst voor ruimtelijke chaos, waardoor alles bij het oude dreigt te blijven. Nochtans is angst zelden een goede raadgever. De critici verliezen hierbij uit het oog dat verouderde regels vaak een goede ruimtelijke ordening in de weg staan, eerder dan een goede ruimtelijke ordening te garanderen, precies omdat de regels dateren uit een ander tijdperk, met achterhaalde inzichten over goede ruimtelijke ordening. Als het systeem correct wordt toegepast, is de angst ongegrond.

Een van de belangrijkste vaststellingen van deze bijdrage in dit verband is ongetwijfeld dat ruimtelijk rendement niet op elke plek wenselijk is, maar moet gebeuren op de juiste locaties. Het concept 'ruimtelijk rendement' is niet zomaar een hol containerbegrip dat toelaat om altijd en overal maximalisatie van het bouw-

programma na te streven. Het *Witboek BRV* en de memorie van toelichting bij de Codextrein koppelen een paar concrete ruimtelijke principes aan het begrip, zoals de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau van een plek, groenblauwe dooradering, de graad van verstedelijking of landelijkheid enz. De ligging van de plek is van groot belang. Slechts uitzonderlijk volstaan de specifieke kenmerken van de bouwplaats zelf als verantwoording voor ruimtelijk rendement. Om ruimtelijk rendement toe te passen dringt een goede ruimtelijke analyse zich dus op.

Deze bijdrage probeert een beter inzicht in te geven in de achterliggende drijfveren van de maatregelen van het ruimtelijk rendement en misschien op die manier een kleine bijdrage te leveren in de sensibilisering die moet leiden naar een mentaliteitswijziging over ons ruimtegebruik²⁰⁹.

²⁰⁷ *Ibid.*, 145.

²⁰⁸ Dat bepaalde maatregelen ook gunstige effecten zullen hebben voor private belangen, valt niet te ontkennen, maar dit sluit niet uit dat de maatregelen in de eerste plaats beogen het algemeen belang te dienen.

²⁰⁹ Tekst afgesloten op 19 juni 2018.