Voor het gerecht

Enkele bedenkingen en suggesties bij het aangekondigde nieuwe instrument 'Omgevingsbesluit'

Pieter-Jan Defoort, advocaat bij LDR Advocaten in Omgevingsrecht, erkend ruimtelijk planner

1. Doelstelling en krachtlijnen van het Omgevingsbesluit

1. Op 11 oktober 2022 organiseerden de VRP en VVOR een eerste webinar in een reeks van drie 'juridisch-planologische dialogen' (JUPLA) rond de volgende centrale themavraag: 'Brengt het Omgevingsbesluit ons dichter bij de bouwshift?'.

In februari 2022 keurde de Vlaamse regering de conceptnota Omgevingsbesluit goed (VR 2022 1102 MED.0044/1BIS). Uit de samenvatting van de conceptnota op de eerste bladzijde blijkt dat de doelstelling van het Omgevingsbesluit is, het versneld realiseren van maatschappelijk relevante projecten door een vereenvoudiging van procedures, een verkorting van de proceduretijd en een betere en meer rechtszekere besluitvorming.

Uit een lezing van de conceptnota zelf blijkt dat het Omgevingsbesluit een oplossing beoogt voor drie onderscheiden doelstellingen.

2. Een eerste doelstelling is de realisatie van ruimtelijk rendement op de juiste plekken in het licht van de beoogde bouwshift.

Die doelstelling vertrekt vanuit de volgende – m.i. heel terechte – probleemanalyse: *'Multifunctionele projecten vinden moeilijk een plaats in een vaak monofunctionele bestemming (van gewestplan, BPA of RUP), herbestemming van leegstaande bedrijfsruimten wordt bemoeilijkt door de bestemming als 'industriegebied' en handelingen van algemeen belang (fietsinfrastructuur, bufferbekkens e.d.) kunnen niet vergund worden indien de voorschriften dit niet toelaten. Bijgevolg moet de overheid eerst het initiatief nemen om het bestemmingsplan te wijzigen (RUP-procedure) en pas daarna kan een vergunningsprocedure gestart worden. Bestemmingsplannen met verouderde en rigide voorschriften maken de realisatie van een concreet, maatschappelijk gedragen project dus vaak onmogelijk. Dit betekent dat voor dergelijke projecten vaak twee procedures na elkaar doorlopen moeten worden. Dit neemt veel tijd in beslag, vergt veel inzet van mensen en middelen.'* (conceptnota blz. 2). (…) *'Het ruimtelijk beleid zet in op kwalitatieve verdichting en verweving in plaats van op uitbreiding en scheiding van functies. Deze filosofie wordt versterkt doorgezet in de strategische visie BRV. De starheid van de bestemmingsplannen blijft de bouwshift remmen en staat vaak een kwalitatieve en innovatieve ruimtelijke inrichting in de weg. Door het rigide karakter van de stedenbouwkundige voorschriften laten ze onvoldoende toe in te spelen op opportuniteiten en kansen, waardoor men niet kan inspelen op de complexe ruimtelijke context van het moment'* (conceptnota blz. 4).

En nog: '*Het project-gedreven karakter en dus realisatiegericht karakter van het omgevingsbesluit faciliteert de bouwshift zodat bv. de ruimtelijke rendementsverhoging op goed gelegen plekken versneld kan worden. Tegelijk kunnen investeringen in kader van algemeen belang (bv. infrastructuurprojecten) of waterbeheersing versneld uitgevoerd worden'* (conceptnota blz. 4).

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

3. Een andere doelstelling die op verschillende plekken in de conceptnota terugkomt is het probleem dat het gebruik van afwijkingsregelingen te beperkt zijn en/of te tijdrovend zijn en/of een probleem van zonevreemdheid creëren of bestendigen. Dit is het geval voor de afwijkingsmogelijkheid voor werken van algemeen belang en het planologisch attest (dat in de praktijk vaak enkel dient om een vergunning te krijgen, zonder dat dit wordt gevolgd door de opmaak van een RUP): *'Ook de mogelijkheden van artikel 4.4.7 VCRO voor 'handelingen van algemeen belang' zijn beperkt tot projecten met een 'ruimtelijk beperkte impact'. Meer en meer worden vergunningen op basis van deze en andere afwijkingsbepalingen aangevochten, vaak met succes. Voor bepaalde 'grotere' handelingen van algemeen belang, of handelingen waarvoor planalternatieven bestaan, biedt artikel 4.4.7 VCRO bovendien geen oplossing en dient vooralsnog eerst een RUP opgemaakt te worden. Het instrument van planologisch attest biedt een gedeeltelijke oplossing voor bedrijven waarbij de ontwikkelingsmogelijkheden beperkt zijn door de bestemming of de stedenbouwkundige voorschriften. Dit instrument vereist echter nog steeds opeenvolgende, cumulatieve procedures (attest, RUP en vergunning), met telkenmale inspraak en openbaar onderzoek tijdens de procedure en achteraf ook telkens een beroepsprocedure. Eventuele vergunningen op basis van een planologisch attest of via de afwijkingsregeling voor handelingen van algemeen belang wijzigen bovendien de bestemming niet, waardoor de zonevreemdheid blijft en in de toekomst nieuwe problemen kunnen ontstaan.'* (conceptnota blz. 2).

4. Het Omgevingsbesluit zou volgens de conceptnota het geschikte instrument zijn om de genoemde problemen op te lossen: '*Een omgevingsbesluit is een geïntegreerd besluit dat voor een gewenste gebiedsinvulling zowel planologische voorschriften als een vergunningsluik omvat, wat een aanzienlijke versnelling en vereenvoudiging betekent. Het vergunningsluik wordt geïntegreerd in een RUP-proces, zodat opeenvolgende stappen vermeden worden. De integratie houdt in dat het vergunningstraject samen spoort met een RUP-proces, waarbij processtappen waar mogelijk samenvallen: één MER-rapport, één infomoment, één openbaar onderzoek. De integratieoefening leidt ook tot één bevoegde overheid en dus tot een leesbaar proces. (…) De procedure kan worden opgestart door een overheid (bv. in functie van openbare werken voor wegen, fietspaden of waterbeheersingswerken of andere handelingen algemeen belang) maar ook door een private initiatiefnemer via een voorafgaande projectvergadering. Op die projectvergadering wordt uitgemaakt of het project in aanmerking komt voor een omgevingsbesluitvormingsproces én wie – afhankelijk van het voorwerp van de aanvraag – de bevoegde overheid is. Dit kan zowel Vlaanderen, de provincie als het lokaal bestuur zijn. Op de projectvergadering worden ook alle vereiste adviesinstanties uitgenodigd en gevraagd een standpunt in te nemen. Op die manier is ook het standpunt van de verschillende adviesinstanties van bij de start gekend. De private initiatiefnemer staat in voor een geïntegreerd aanvraagdossier (zoals bij een aanvraag tot planologisch attest op vandaag) met een planologische en projectmatige visie op het projectgebied, waarna de overheid het proces opstart. De private initiatiefnemer blijft wel instaan voor de verfijning van het 'bouwdossier' lopende het proces. Het 'product' van de besluitvorming is één omgevingsbesluit dat uiteenvalt in een reglementair luik (RUP) en een vergunningsmatig luik.'* (conceptnota blz. 3).

En nog: '*Het omgevingsbesluit vermijdt nieuwe zonevreemdheid en koppelt noodzakelijke projecten binnen het kader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) aan onmiddellijke herbestemmingen. Rechtszekerheid en leesbaarheid zijn hier kernwoorden. Een vergunning na afgifte van een planologisch attest of voor handelingen van algemeen belang wijzigt op vandaag immers de bestemming niet, maar creëert een nieuwe zonevreemde constructie, waardoor latere vergunningen mogelijks ook weer problematisch zijn. Dit willen we met het omgevingsbesluit in één beweging oplossen.'* (conceptnota blz. 3)

Het Omgevingsbesluit heeft de bedoeling om tal van afwijkingsbepalingen te vervangen omwille van de volgende reden: '*In het verleden werd via verschillende regelgevende initiatieven getracht hiervoor een oplossing uit te werken, wat heeft geleid tot verschillende uitzonderings- en afwijkingsbepalingen: de regelgeving rond verouderde BPA's, anticipatieve vergunningen of afwijkingsbepalingen voor*

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

handelingen van algemeen belang, het planologisch attest,…. Deze afwijkingsregelgeving laat in bepaalde gevallen een vergunning toe zonder echter de voorschriften of bestemming te wijzigen, wat een toenemende zonevreemdheid en blijvende handicap bij latere ruimtelijke transformaties met zich meebrengt. In het geval van planologische attesten volgt niet altijd een RUP, waardoor de vergunde uitbreiding toch zonevreemd blijft en het bedrijf later opnieuw in de problemen komt.' (conceptnota blz. 5).

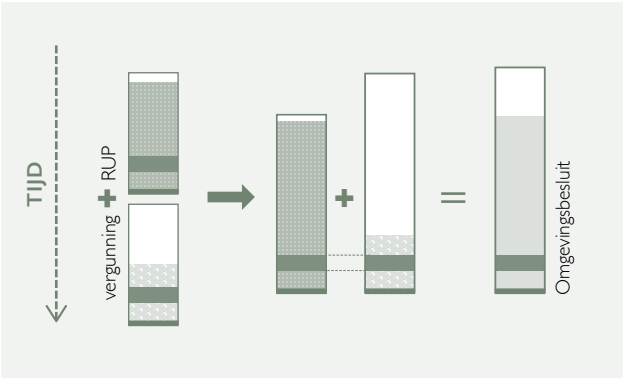
5. Eerst komt er een proefperiode voor een beperkt aantal type dossiers, namelijk projecten die vandaag behandeld worden via een planologisch attest, afwijkingen op voorschriften voor stedelijke projecten (bv. bestemmingen of aantal bouwlagen) en 'handelingen van algemeen belang' (inzonderheid deze bedoeld in artikel 3, § 3 van het besluit of handelingen met een niet-ruimtelijk beperkte impact). Deze lijst kan later worden uitgebreid naarmate het instrument zijn waarde heeft bewezen en leidt tot uitvoerbare omgevingsbesluiten met realisaties op het terrein (conceptnota blz. 4).

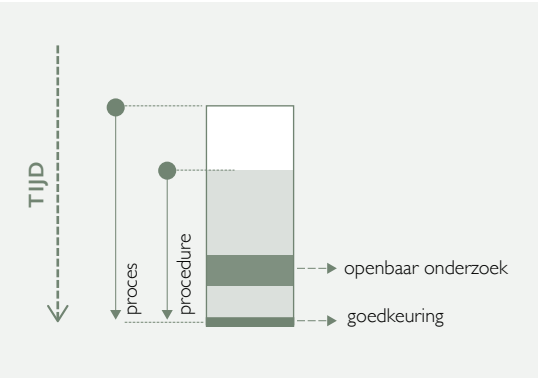
6. De onderstaande figuur illustreert de tijdswinst die met het Omgevingsbesluit wordt gemaakt. Wit is het voortraject, de gekleurde balken geven de strikte proceduretijd weer. De winst zit vooral in het samenlopen van de proceduretijd van de vergunningsaanvraag met de laatste fases van de RUP-procedure.

2. Fundamentele bedenking: een oplossing voor twee van de drie vooropgestelde doelstellingen, maar niet voor de doelstelling van versneld ruimtelijk rendement

7. Wie de conceptnota zorgvuldig leest kan daarin drie types van problemen onderscheiden waarvoor de Vlaamse regering een oplossing wil zoeken.

- Een eerste doelstelling is het faciliteren van de bouwshift door ruimtelijk rendement op goed gelegen plekken sneller mogelijk te maken, vanuit de vaststelling dat kwalitatieve verweving en intensiveringsprojecten vandaag vaak stoten op verouderde bestemmingsplannen.
- Een tweede doelstelling is een versnelde uitvoering van investeringen in het kader van algemeen belang (bv. infrastructuurprojecten) of waterbeheersing.
- Een derde doelstelling is het oplossen van het probleem van de lange tijdsduur door meerdere opeenvolgende stappen in het proces van een planologisch attest, gevolgd door een vergunning en vervolgens een RUP. En bijkomend voor het vastgestelde probleem dat een planologisch attest vaak enkel wordt gevolgd door een vergunning, maar niet door een RUP, waardoor de zonevreemdheid van het bedrijf bestendigd blijft.





Bron: Departement Omgeving, PPT voor JUPLA van 11 oktober 2022

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

Dit zijn drie onderscheiden doelstellingen die m.i. niet met één en hetzelfde recept kunnen worden bereikt. Voor de tweede en de derde doelstelling kan het Omgevingsbesluit een stap vooruit betekenen. Het Omgevingsbesluit biedt m.i. evenwel geen oplossing voor het eerste probleem.

a) Vervanging van het planologisch attest

8. Als oplossing ter vervanging van het *planologisch attest* lijkt het Omgevingsbesluit vooral voordelen te hebben.

Zoals gezegd volgt na een planologisch attest vaak enkel een vergunning, en laat de overheid na om vervolgens nog een RUP op te maken om de zonevreemdheid weg te werken. Het voordeel van het Omgevingsbesluit is dat de bestemming steeds zal worden aangepast aan de nieuwe vergunningstoestand van het bedrijf.

Ook op het vlak van snelheid lijkt het Omgevingsbesluit in de meeste gevallen voordelig.

Bij planologische attesten moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds bedrijven die enkel een beperkte uitbreidingsbehoefte hebben en die kunnen volstaan met een oplossing voor kortetermijnbehoeften, en anderzijds bedrijven die ook een langetermijnbehoefte hebben. In het eerste geval volstaat een planologisch attest voor het verkrijgen van de gewenste vergunning en biedt de opmaak van een RUP nog weinig meerwaarde. Het bedrijf kan zich immers voor de toekomst desgevallend beroepen op de zonevreemde basisrechten. Voor bedrijven die (ook) een langetermijnbehoefte hebben kan het planologisch attest enkel een oplossing bieden voor de kortetermijnbehoeften. Voor het verkrijgen van een vergunning voor de langetermijnbehoeften is eerst de opmaak van een RUP nodig, en pas daarna kan een vergunning worden verkregen.

Zeker in het tweede geval (langetermijnbehoeften die de opmaak van een RUP vereisen voor het verkrijgen van een vergunning) betekent het Omgevingsbesluit een aanzienlijke tijdwinst. De procedure voor de vergunning en het RUP sporen samen, in plaats van na elkaar. Bovendien valt de procedure voor het verkrijgen van het planologisch attest weg, wat een dubbele tijdswinst betekent. Maar ook voor bedrijven met enkel een kortetermijnbehoefte zal het Omgevingsbesluit niet aanzienlijk meer tijd vergen dan de opeenvolging van een planologisch attest en een vergunning. Voor bedrijven met een kortetermijnbehoefte zal het Omgevingsbesluit wel aanzienlijk meer tijd vergen dan de opeenvolging van een planologisch attest en een vergunning. In de praktijk zal het Omgevingsbesluit dubbel zo lang duren als het verkrijgen van een vergunning na een planologisch attest (2 à 3 jaar tegenover 240 + 165 dagen).

b) Werken van algemeen belang

9. Voor *werken van algemeen belang* kan het Omgevingsbesluit een oplossing zijn voor het probleem dat de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.7, § 2 VCRO enkel geldt voor werken van algemeen belang met een ruimtelijk beperkte impact. De conceptnota merkt op dat in de praktijk meer en meer vergunningen worden vernietigd omdat de afwijking onvoldoende beperkt is. Voor grotere afwijkingen van werken van algemeen belang is dus een andere oplossing nodig.

De conceptnota lijkt evenwel te vergeten dat de VCRO naast de 'beperkte' afwijkingsmogelijkheid ook een 'grote' afwijkingsmogelijkheid voorziet voor werken van algemeen belang, met name de positieve anticipatiemogelijkheid van artikel 4.4.7, § 1 VCRO. Volgens die bepaling kan een vergunning voor handelingen van algemeen belang afwijken van stedenbouwkundige voorschriften, zodra het vergunningverlenende bestuursorgaan kennis heeft van de resultaten van het openbaar onderzoek met betrekking tot een ontwerp van nieuw RUP waarmee de handelingen van algemeen belang verenigbaar zijn, voor zover 1° het nieuwe plan de bestaande stedenbouwkundige voorschriften vervangt of van rechtswege opheft en 2° de Vlaamse Regering, het departement of de deputatie geen strijdigheid vaststelt van het ontwerpplan met hogere plannen of andere normen.

Die positieve anticipatiemogelijkheid leunt heel sterk aan bij het Omgevingsbesluit. Het belangrijkste verschil is dat de vergunning kan worden verleend

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

voordat het RUP definitief is goedgekeurd. De bestaande regeling van artikel 4.4.7, § 1 VCRO biedt voor de vergunningverlening in principe dus nog meer tijdswinst dan het Omgevingsbesluit en heeft bovendien hetzelfde voordeel dat de zonevreemdheid wordt weggewerkt.

Het (enige) voordeel dat het Omgevingsbesluit kan bieden is het wegwerken van de theoretische onzekerheid dat het RUP achteraf ook effectief definitief wordt vastgesteld. Het Omgevingsbesluit brengt ook klaarheid in de toch wat ambigue voorwaarde dat het vergunningverlenende bestuursorgaan kennis moet hebben van de resultaten van het openbaar onderzoek. Hiermee weet het vergunningverlenende bestuursorgaan of de aanvrager van de vergunning nog niet of het ontwerp-RUP al dan niet nog zal worden aangepast op grond van het openbaar onderzoek en de adviezen, en dus of de vergunningsaanvraag helemaal conform zal zijn met het uiteindelijke RUP.

Het nadeel van het Omgevingsbesluit ten opzichte van artikel 4.4.7, § 1 VCRO is dat er meerdere maanden tijdwinst verloren kunnen gaan. Na het openbaar onderzoek heeft de plannende overheid een termijn van 180 dagen om het RUP definitief vast te stellen, verlengbaar met 60 extra dagen. Vervolgens is een gemeentelijk of provinciaal RUP gedurende 45 dagen geschorst voor het administratief toezicht. Nu het Omgevingsbesluit de bedoeling heeft om de RUP-procedure integraal toe te passen, betekent dit een verlies in tijdwinst van meerdere maanden in vergelijking met de positieve anticipatiemogelijkheid van artikel 4.4.7, § 1 VCRO.

Afhankelijk van wat beleidsmatig primeert – snelheid of absolute rechtszekerheid – kan worden gekozen voor een behoud van de positieve anticipatiemogelijkheid, dan wel het vervangen ervan door het Omgevingsbesluit.

c) Ruimtelijk rendement op goed gelegen plekken

10. Voor de doelstelling van een *ruimtelijke rendementsverhoging* op goed gelegen plekken is het Omgevingsbesluit m.i. geen nuttig instrument omwille van de (veel) te lange tijdsduur.

Ruimtelijk rendement op de juiste plekken binnen het bestaande ruimtebeslag is evenwel *dringend* nodig om de druk op de open ruimte weg te nemen. Die *urgentie* werd al door de decreetgever benadrukt bij de zogenaamde Codextrein van 8 december 2017: '*Gelet op de **urgentie** om het ruimtelijk rendement te verhogen en zodoende de druk op de open ruimte te verminderen, dringt een **snelle oplossing** zich op. Het doorlopen van **kostelijke en langdurige herzieningsprocedures** van BPA's die meer dan vijftien jaar oud zijn, biedt daarom geen passende oplossing. (…) Dit amendement past 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 hergebruik. Deze mogelijkheid sluit aldus aan bij de invoeging van het criterium van 'verhoging van het ruimtelijk rendement' dat artikel 53, 3°, van het ontwerp van decreet in de VCRO invoegt door een wijziging van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2°, b), VCRO. Om het ruimtebeslag 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 verminderd. (…).*'.[1]

Hoewel het Omgevingsbesluit een tijdwinst kan opleveren ten opzichte van de klassieke opeenvolging van een RUP en een vergunningsaanvraag, biedt het Omgevingsbesluit geen oplossing voor het zojuist geciteerde basisprobleem van de '*kostelijke en langdurige herzieningsprocedures*'.

11. Het Omgevingsbesluit maakt gebruik van de procedure van een klassiek RUP. De doorlooptijd van een RUP bedraagt in de praktijk minstens 2 jaar vanaf de beslissing tot de opmaak van een RUP en de samenstelling van een planteam, maar meestal 3 jaar of langer. De decretaal vastgestelde (maximum) termijnen alleen al bedragen 14 maanden, verlengbaar met 2 maanden. Daarnaast zijn er geen termijnen voor de voorbereidende fase van de opmaak van een startnota, de opmaak van een scopingsnota

1 Amendement nr. 27, Amendementen, *Parl.St.* Vl.P. 2016-2017, stuk 1149, nr. 3, 25-29.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

en voorontwerp-RUP en de opmaak van een ontwerp-RUP voor de voorlopige vaststelling. De grootste tijdwinst kan worden gemaakt in de voorbereidende fase en in de decretale termijn van 180 dagen tussen het afsluiten van het openbaar onderzoek en de definitieve vaststelling van het RUP.

Een Omgevingsbesluit valt nog langer uit dan een RUP, nu het voorbereidende werk meer tijd in beslag zal nemen. Het Omgevingsbesluit vertrekt immers van de uitwerking van een project en de organisatie van een projectvergadering. Tijdens het proces zullen het RUP en de vergunningsaanvraag vanaf een bepaald moment samensporen, en de afstemming tussen beide procedures zal de procedure complexer maken, wat er vermoedelijk zal toe leiden dat er weinig tot geen tijdwinst zal kunnen worden gemaakt in de periode tussen het afsluiten van het openbaar onderzoek en de eindbeslissing. Kortom, alle maximumtermijnen zullen vermoedelijk worden uitgeput, met inbegrip van de verlengingsmogelijkheden. Dit betekent dat tussen de eerste ideeën van het project en de uiteindelijke beslissing makkelijk 3 jaar of langer zullen liggen. Tegen dan zijn de oorspronkelijke ideeën en behoeften vermoedelijk al weer geëvolueerd, en dreigt de beslissing achterhaald te zijn, nog voordat de inkt droog is.

Voor het bereiken van de doelstelling van snel ruimtelijk rendement op goed gelegen plaatsen dringen zich snellere en efficiëntere oplossingen op.

3. Suggesties voor alternatieve oplossingen voor de realisatie van ruimtelijk rendement binnen bestaand ruimtebeslag

12. Eén van de nobele uitgangspunten van het Omgevingsbesluit is dat het gebruik wil maken van bestaande procedures, in plaats van telkens het warm water opnieuw te willen uitvinden.

Vanuit diezelfde basisidee doe ik hier een aantal vrijblijvende suggesties voor alternatieve oplossingen, die vooral bedoeld zijn als aanzet voor een verder debat. Het spreekt voor zich dat elk voorstel voor- en nadelen heeft.

13. De suggesties zijn onder meer gesteund op de volgende vaststellingen en uitgangspunten.

Ten eerste is het essentieel te beseffen dat de planologische situatie in België en Vlaanderen uniek is, maar wel in negatieve zin. De gewestplannen hebben het integrale grondgebied van (destijds) België met bestemmingsplannen bedekt. Dit is uniek in de wereld. Bovendien gelden de bestemmingen eeuwigdurend, zolang ze niet worden vervangen. Belangrijk hierbij is dat alle gewestplannen een monofunctionele bestemming hebben, behalve de woongebieden en enkele vergelijkbare aanvullende gewestplanvoorschriften (bijv. stedelijk ontwikkelingsgebied). Dit staat verweving in de weg, een belangrijk element van ruimtelijk rendement.

Op veel plaatsen, zeker binnen stads- en dorpscentra, geldt het gewestplan niet langer, maar zijn BPA's of (gemeentelijke) RUP's van kracht. Veel gemeenten hebben talrijke BPA's gemaakt, maar één van de essentiële kenmerken van een BPA was dat zij wettelijk verplicht waren gedetailleerde bestemmings- en inrichtingsvoorschriften te bevatten.[2] Bovendien moest een BPA zich 'richten naar' het gewestplan. Een BPA mocht slechts bij hoge uitzondering ('desnoods') afwijken van het gewestplan.[3] Die afwijkingsmogelijkheid vereiste volgens strenge rechtspraak van de Raad van State een uitvoerige motivering, wat betekent dat zo goed als elk afwijkend BPA potentieel onwettig is.[4]

RUP's zijn niet gebonden aan het gewestplan en moeten niet gedetailleerd zijn, maar in de praktijk moet worden vastgesteld dat de meeste gemeentelijke RUP's – al dan niet onder druk van de toezichthoudende overheden – heel gedetailleerd zijn en sterk gelijken op de vroegere BPA's.

2 Artikel 16, eerste lid, 2° en 4° Stedenbouwwet 29 maart 1962, later artikel 14, eerste lid, 2° en 4° Coördinatiedecreet Ruimtelijke Ordening 22 oktober 1996.

3 Artikel 16, derde lid Stedenbouwwet 29 maart 1962, later artikel 14, derde lid Coördinatiedecreet Ruimtelijke Ordening 22 oktober 1996.

4 Zie hierover P-J DEFOORT, 'Artikel 4.4.9/1 VCRO in de kiem gesmoord?', noot onder RvVb 3 maart 2020, nr. RvVb-A-1920-0608, stad Brugge, *STORM*, 2020/2, bijdrage 5, p. 3-6; P-J DEFOORT, 'BPA's in woonuitbreidingsgebied en kansen voor de bouwshift op de helling', noot onder RvVb 15 oktober 2020, nr. RvVb-A-2021-0152, De Temmerman, *STORM*, 2020/4, bijdrage 23/1-11, p. 3.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

Kortom, het volledige Vlaamse grondgebied is gebetonneerd in (vaak monofunctionele) gewestplannen en/of gedetailleerde BPA's of gemeentelijke RUP's. Dit heeft voor gevolg dat op heel veel plaatsen die geschikt zijn voor ruimtelijk rendement, de ruimtelijk gewenste ontwikkelingsmogelijkheden worden gefnuikt door onaangepaste bestemmingsplannen.

14. *Ten tweede* – en dit hangt samen met het voormelde probleem van de gedetailleerde BPA's en gemeentelijke RUP's – is het belangrijk in te zien dat verschillende planologische doelstellingen een verschillende legistieke aanpak vereisen. Een doelstelling om ontwikkelingen te stimuleren vereist een andere legistiek dan een doelstelling om open ruimte te vrijwaren van bebouwing. Legistiek komt dit in het geval van RUP's neer op de detailleringsgraad en inhoud van het grafische plan en de stedenbouwkundige voorschriften.

Uit studies over wetgevingstechniek blijkt dat het in bepaalde omstandigheden beter is om te voorzien in doelregelgeving, in andere omstandigheden kan middelregelgeving te verkiezen zijn.[5]

15. Middelregelgeving is gebaseerd op regels die specifiek en prescriptief zijn. De regels zijn vaak gedetailleerd en bieden slechts beperkte flexibiliteit in een specifieke context. Een doelgebaseerde regeling omvat doorgaans algemene doelen, resultaten, principes of normen. De voorschriften bepalen niet *hoe* aan die doelen, resultaten, principes of normen moet of kan worden voldaan. Doelregelgeving is wel bindend en dwingend van aard in de zin dat het maatschappelijk doel of eindresultaat moet worden behaald. De doelstellingen kunnen kwantitatief of kwalitatief worden omschreven. Doelstellingen kunnen aanzienlijk variëren in de algemeenheid en specificiteit van de beoogde resultaten.

5 Zie P-J DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, 102-130, nr. 166-167, met verwijzingen naar T. JANS en W. MARNEFFE, 'De wenselijkheid van doelregelgeving: een rechtseconomisch analyse-instrument', *TvW* 2021, 297-312 en Departement Omgeving, *Eindrapport Tijdsdimensie in het Omgevingsbeleid. Beleidsverkenning van een betere integratie van de tijdsdimensie in het Omgevingsbeleid*, 2022, 68; G. MERTENS en I. LEENDERS, 'De tijd in het omgevingsbeleid', *TOO* 2021, (313-323), 320.

Doelregelgeving is meer gepast als de plandoelstelling van een RUP een (dynamische) ontwikkeling van een ruimte beoogt, of de realisatie van een specifiek project. Middelregelgeving daarentegen kan nuttig zijn als de plandoelstelling vooral gericht is op behoud. Doelregelgeving stimuleert namelijk innovatie terwijl middelregelgeving vaak leidt tot verlies aan innovatiekracht. Hoe meer een omgeving verandert, hoe groter de nood aan doelregelgeving. Omgekeerd kan middelregulering zinvol zijn in een stabiele omgeving. Hoe meer verandering, hoe groter de kans op juridische veroudering; hoe stabieler, hoe kleiner die kans. Een heterogene omgeving vereist doelregelgeving, een homogene omgeving kan makkelijker worden geregeld met middelregelgeving.

Kortom, een omgeving waar gestreefd wordt naar verweving en verdichting is niet gediend met gedetailleerde regels, maar vereist doelgerichte normen. Een omgeving waarin wordt gestreefd naar behoud (bijv. open ruimte, erfgoed, natuur, …) is wel gebaat met duidelijke normen en regels.

16. Vanuit die twee uitgangspunten kom ik tot de volgende denksporen om de wetgeving aan te passen, teneinde snel en efficiënt ruimtelijk rendement op de juiste plekken te stimuleren. De voorstellen kunnen m.i. naast elkaar bestaan en naast het Omgevingsbesluit. Het is dus niet *per se* of/of, maar eerder en/en.

a) Eerste voorstel: een vergunning voor inbreidingsgerichte projecten in combinatie met de opheffing van het onderliggende bestemmingsplan

17. Een revolutionaire maar snelle en efficiënte manier om komaf te maken met achterhaalde bestemmingsplannen die ruimtelijk rendement in de weg staan, is het invoeren van een decretale regeling voor inbreidingsgerichte projecten die bij het verlenen van een vergunning eenvoudigweg het bestemmingsplan opheft voor de gronden die deel uitmaken van het project. Dit gaat verder dan de zoveelste afwijkingsregeling voor een vergunningsaanvraag – zoals bijvoorbeeld artikel 4.4.9/1 VCRO voor 15 jaar oude BPA's –, maar is consequenter en logischer.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

Voor veel lezers zal het idee misschien even schrikken zijn, maar voor wie de moeite neemt om het idee met open geest te benaderen is dit minder ingrijpend dan het op het eerste gezicht lijkt. In essentie is er weinig tot geen verschil met een situatie waarbij een inbreidingsgericht project wordt aangevraagd op een plek met de gewestplanbestemming 'woongebied' of een plek die beheerst wordt door een RUP met het typevoorschrift voor 'woongebied'. Die voorschriften laten zowat elke stedenbouwkundige functie toe en bevatten omzeggens geen inrichtingsvoorschriften. Het typevoorschrift voor RUP's voorziet wel in een doelgebaseerd inrichtingsvoorschrift, dat als inspiratiebron zou kunnen dienen voor een decretale regeling voor het opheffen van het bestemmingsplan bij inbreidingsgerichte projecten:

> *'Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming zijn toegelaten voor zover ze wat schaal en ruimtelijke impact betreft verenigbaar zijn met de omgeving. Daarbij wordt ten minste aandacht besteed aan:*
> - *de relatie met de in de omgeving aanwezige functies;*
> - *de invloed op de omgeving wat betreft het aantal te verwachten gebruikers, bewoners of bezoekers;*
> - *de invloed op de mobiliteit en de verkeersleefbaarheid;*
> - *de relatie met de in de omgeving van het woongebied vastgelegde bestemmingen;*
> - *de bestaande of gewenste woondichtheid;*
> - *de inpassing in de omgeving.'*

Merk op dat de meeste van die elementen reeds vervat zitten in de beoordelingscriteria voor de goede ruimtelijke ordening (zie verder).

18. De eventuele verwondering over het idee van een totaal ontbreken van enig bestemmingsplan valt te begrijpen vanuit ons collectief verleden. Wij Vlamingen kunnen het ons niet inbeelden – in tegenstelling tot het buitenland – dat een grond niet geordend is door een bestemmingsplan. De verplichting om gebiedsdekkende bestemmingsplannen te voorzien komt uit de Stedenbouwwet van 1962, maar die wet werd reeds meer dan 20 jaar geleden opgeheven door het Decreet houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999. Door de overgangsregel in het huidige artikel 7.4.4 VCRO, behouden de plannen van aanleg evenwel hun verordenende kracht tot zij worden vervangen.

Het is m.i. niets te vroeg om het principe van de gebiedsdekkende bestemmingsplannen in vraag te stellen, niet in het minst omdat wij het enige land ter wereld zijn waar dit zo is. We moeten onder ogen durven zien dat een bestemmingsplan niet heiligmakend is, en geen garantie betekent voor ruimtelijke kwaliteit of duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Een plan is integendeel slechts een passief instrument dat niet werkzaam is om ontwikkelingen te stimuleren. Zoals hoger gezegd is het stimuleren van een dynamische ontwikkeling niet gediend met middelregelgeving, maar vereist dit doelregelgeving.

19. Eerst en vooral zal een dergelijke regelluwe regeling een goeie omschrijving vereisen voor het toepassingsgebied. Er zullen kwalitatieve criteria moeten worden uitgeschreven over de locaties die hiervoor in aanmerking komen (bijv. voorzieningenniveau, knooppuntwaarde, bebouwingsgraad in de omgeving, …) en eventueel een paar algemene kwalitatieve inrichtingsdoelstellingen waaraan een inbreidingsgericht project moet voldoen.

Hoe die opheffing procedureel moet worden ingeschreven, moet verder worden onderzocht. Er zou kunnen worden geopteerd voor een opheffing van rechtswege voor projecten die voldoen aan de decretaal vooropgestelde criteria, of voor een opheffing via een administratieve rechtshandeling naar aanleiding van een vergunningsaanvraag.

Om te voldoen aan het gelijkheidsbeginsel en het *standstill*-beginsel zal een dergelijke maatregel goed gemotiveerd moeten worden in het licht van een duidelijke en precieze doelstelling van algemeen belang, met name de verhoging van het ruimtelijk rendement op de juiste plekken, teneinde de open ruimte te beschermen.

20. De plekken die in aanmerking komen voor een vergunning binnen een regelluw kader zullen steeds gelegen zijn binnen een bestaand ruimtebeslag,

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

en dus met een ruimtelijke context van bebouwde ruimte. In een dergelijke context is het m.i. verantwoord om een aanvraag niet langer te moeten toetsen aan (vaak verouderde en/of gedetailleerde) voorschriften, maar volstaat een toets aan de goede ruimtelijke ordening. Hiervoor gelden de criteria van artikel 4.3.1, § 2 VCRO: 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.

Daarnaast voorziet artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° VCRO, een hele reeks concrete beoordelingsgronden om een aanvraag aan te toetsen: *'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;'*.

Hij die gebruik wil maken van een afwijkingsregel moet zich daar in zijn aanvraag uitdrukkelijk op beroepen, en dient bovendien in zijn aanvraag de nodige concrete gegevens aan te brengen die aantonen dat aan de door deze uitzonderingsregel gestelde voorwaarden is voldaan.[6] Een aanvrager zal dus zowel de toepassingsvoorwaarden van de regelluwe regeling moeten aftoetsen, 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.

Vervolgens zal de vergunningverlenende overheid de beoordeling van de aanvraag en de goede ruimtelijke ordening goed moeten motiveren. Hierop bestaat (streng) rechterlijk toezicht door de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

21. Evident vereist een dergelijke regeling dat een aanvraag steeds wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek.

Een andere belangrijke grendel is het feit dat stadsontwikkelingsprojecten steeds zijn onderworpen aan de project-m.e.r.-plicht. Afhankelijk van hoe de regeling wordt uitgewerkt, kan er ook een plan-m.e.r.-plicht spelen.

Er zou kunnen worden aan gedacht om – naar analogie met artikel 3, § 3 van het Algemene Werkenbesluit[7] voor werken van algemeen belang met een beperkte ruimtelijke impact – voorafgaand aan het indienen van een concrete aanvraag het project te laten voorleggen aan een projectvergadering in de zin van 8 van het Omgevingsvergunningsdecreet, om te beslissen of het project in aanmerking komt voor de regeling. Een ander voortraject, vergelijkbaar met bijvoorbeeld een planologisch attest, is ook te overwegen.

22. Er is bijgevolg m.i. geen groot gevaar dat een dergelijk systeem een juridisch of feitelijk vacuüm creëert. Er kunnen voldoende grendels worden voorzien om te garanderen dat een afwijking gebeurt met respect voor de omgeving en de goede ruimtelijke ordening.

23. Een variant zou kunnen zijn om het toepassingsgebied van artikel 4.4.9/1 VCRO uit te breiden tot gemeentelijke RUP's en om de belangrijkste beperkingen van artikel 4.4.9/1 VCRO op te heffen, met name de onmogelijkheid om de regeling toe te passen op van het gewestplan afwijkende BPA's, en de vereiste uit de rechtspraak dat een afwijking van het BPA op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO geen afwijking mag inhouden van het onderliggende gewestplan. De onmogelijkheid om af te wijken van voorschriften wegenis en openbaar groen zou moeten worden geschrapt of genuanceerd. Het wegenistracé in BPA's is vaak niet verenigbaar met projecten van

6 Vaste rechtspraak, o.a. 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.

7 Besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

ruimtelijk rendement volgens hedendaagse inzichten. Het openbaar groen is vaak gekoppeld aan de wegenstructuur. Eventueel kan het principe worden opgenomen dat de afwijking niet mag leiden tot minder openbaar groen, maar het moet mogelijk zijn het openbaar groen op andere plekken te voorzien.

Deze piste biedt min of meer dezelfde mogelijkheden als de voorgestelde reggelluwe piste, maar heeft het nadeel dat het verouderde BPA/RUP nog steeds formeel blijft bestaan voor de vergunde projectsite, wat vrij zinloos is.

b) Tweede voorstel: optimalisatie van de vereenvoudigde wijzigingsprocedure van artikel 7.4.4/1 VCRO

24. De Codextrein van 8 december 2017 heeft met de invoering van artikel 7.4.4/1 VCRO een alternatieve procedure willen voorzien om een BPA of een RUP op een vereenvoudigde manier te herzien of op te heffen om het ruimtelijk rendement te verhogen. De regeling werd tot nu toe weinig gebruikt, niet in het minst omdat de regeling bijzonder complex is en zodanig veel voorwaarden bevat, dat zij in de praktijk maar zelden toepasbaar is. De belangrijkste beperking is dat voor de BPA's is bepaald dat de wijziging geen afwijking van het gewestplan met zich mee mag brengen (er wordt dus binnen het kader van de gewestplanbestemming gewerkt). Voor gemeentelijke RUP's is bepaald dat de wijziging geen betrekking kan hebben op de toegelaten functies (zie volgend randnummer).

Het uitgangspunt van de decreetgever was dat verouderde of te gedetailleerde voorschriften van BPA's en APA's en sommige voorschriften van gemeentelijke RUP's op het terrein vaak een beter ruimtelijk rendement verhinderen. Veel oudere gemeentelijke plannen hebben immers een sterk opgedeelde zonering (gebouwen, tuinen enz.) en gedetailleerde bijhorende voorschriften over functies die zijn toegelaten binnen de hoofdbestemming, over (woning) typologieën, over bouwdieptes en bouwvolumes. De reguliere wijzigingsprocedure via de opmaak van een (nieuw) gemeentelijk RUP, vergt te veel tijd en brengt diverse kosten met zich mee, wat niet altijd in verhouding staat tot de beoogde wijzigingen. Daarom werd artikel 7.4.4/1 ingevoegd in de VCRO om een soepele wijziging van verouderde voorschriften van BPA's en APA's en sommige voorschriften van gemeentelijke RUP's mogelijk te maken, met de nodige garanties voor een gedegen afweging en voor inspraak.

De procedure is aanzienlijk korter dan een RUP-procedure en kan rond zijn in 6 à 9 maanden tot een jaar.

25. De basisidee van de regeling is goed, maar om in de praktijk werkbaar te zijn bevat de regeling te veel voorwaarden en beperkingen. Vooral de link met de oude gewestplannen is een volstrekt foute keuze. Het is nogal eigenaardig dat de decreetgever een oplossing zoekt voor achterhaalde BPA's en RUP's, maar zich daarbij krampachtig blijft vastklampen aan de nog veel oudere en nog veel meer gedateerde gewestplannen. Om werkbaar te zijn moeten de regeling mogelijk zijn voor zowel aanvullende als afwijkende BPA's, moeten bestemmingsvoorschriften kunnen worden gewijzigd voor zowel BPA's en RUP's, moet een wijziging niet langer in overeenstemming zijn met het onderliggende gewestplan, enz.

b) Derde voorstel: afschaffen van de verkavelingsplicht en van het verplichte rooilijnenplan voor vergunningen met wegenis

26. Van een totaal andere orde is het voorstel om de verkavelingsplicht af te schaffen – minstens voor projecten met de verkoop van woningen op plan – en het verplichte rooilijnenplan bij aanvragen met wegenis.

Inbreidingsgerichte projecten zijn vaak vrij complex, zonder duidelijke kavelstructuur, met een combinatie van zuiver private (mede-)eigendom, private (mede-)eigendom met een publiek gebruik, zuiver openbaar domein, enz. Dergelijke projecten gaan vaak gepaard met een ondergrondse ontwikkeling, die onder het openbaar domein doorloopt, en die niet overeenstemt met de bovengrondse kavelstructuur.

27. Omdat inbreidingsgerichte projecten steeds een aandeel woningen omvatten, duikt altijd opnieuw de vraag op of er al dan niet een verkavelingsvergunning moet worden gevraagd. En daarnaast ook systematisch de vraag of er een rooilijnenplan nodig is, en zo ja wat precies binnen het rooilijnenplan moet liggen. Het antwoord op die vragen is vaak niet eenvoudig. Bovendien is het verre van evident om in dergelijke

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

verwevingsprojecten een zuivere kavelindeling te tekenen, onder andere gelet op een verschillende eigendomsstructuur van de boven- en ondergrond. En vervolgens moet de ontwerper het ontwerp bouwplan gaan vertalen in verkavelingsvoorschriften, wat een huzarenwerk is, en heel kunstmatig omdat het project in essentie is bedoeld als bouwproject en niet als een verkaveling voor toekomstige aanvragen kavel per kavel.

28. De verkavelingsplicht en het rooilijnenplan zijn niet aangepast aan de hedendaagse binnenstedelijke projectontwikkeling. Ze betekenen in de praktijk enkel onnodige administratieve lasten, zonder toegevoegde waarde voor de ruimtelijke kwaliteit of de rechtszekerheid. Het zou goed zijn om die onaangepaste instrumenten af te schaffen. Ze vormen een aanzienlijke drempel voor de realisatie van de bouwshift en geven aanleiding tot felle juridische discussies in procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Ook hier valt de afschaffing m.i. juridisch te motiveren vanuit de doelstelling van ruimtelijk rendement, en het beschermen van open ruimte.

4. Enkele puntsgewijze bedenkingen bij het Omgevingsbesluit

29. Het is wachten op de uitgeschreven teksten voor de procedure van het Omgevingsbesluit, maar een vraag die onmiddellijk opkomt is de volgende.

Het Omgevingsbesluit vertrekt vanuit de idee van een projectgedreven RUP, waarbij het initiatiefrecht ook bij een private ontwikkelaar kan liggen.

Dit doet onmiddellijk de vraag rijzen of de initiatiefnemer ook mag aanbieden om in te staan voor de opmaakkosten van het RUP. Voor de overname van de plan-m.e.r.-verplichtingen bestaat een decretale regeling[8], maar over de vraag of overeenkomsten mogen worden gesloten over de kosten van de opmaak van een RUP bestaat discussie.[9]

30. Voor het Omgevingsbesluit is die vraag van groot belang, nu de vergunningsaanvraag grotendeels dezelfde procedure van het RUP doorloopt, nu er slechts één m.e.r. zal zijn, nu de vergunning en het RUP voortdurend op elkaar afgestemd zullen moeten worden, enz. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat de vergunningsaanvrager en de overheid ertoe verplicht worden om met aparte studiebureaus en deskundigen te werken? Het zou toch niet met de doelstelling van het Omgevingsbesluit te rijmen vallen dat een private ontwikkelaar een initiatiefrecht krijgt, maar dat de overheid het initiatief noodgedwongen moet weigeren louter en alleen omdat er geen budgettaire ruimte is bij de overheid?

31. Het argument dat het algemeen belang te onderscheiden is van het private belang, en dat dit vereist dat de overheid zelf instaat voor de financiering van het RUP teneinde in volle onafhankelijkheid te kunnen werken is niet overtuigend. Ten eerste is het private belang niet per definitie tegengesteld aan het algemene belang en omgekeerd. In dit geval zou het Omgevingsbesluit op zich al problematisch zijn, nu dit besluit privé en algemeen belang net op elkaar probeert af te stemmen.

Het enige wat moet worden gegarandeerd is dat de overheid in volle onafhankelijkheid kan handelen, in functie van een duurzame ruimtelijke ordening. Het is niet omdat de private ontwikkelaar de opmaakkosten van het RUP betaalt dat de overheid niet langer in staat is om zijn rol als overheid te spelen. Uiteraard mogen er geen beloften of concrete inhoudelijke engagementen staan tegenover die financiering.

32. Een ander belangrijk aandachtspunt zal zijn om eventuele aanpassingen aan het RUP en aan de vergunningsaanvraag na het openbaar onderzoek goed op elkaar af te stemmen. De RUP-procedure en de omgevingsvergunningsprocedure voorzien hiervoor beide principieel de mogelijkheid, maar het zal legistiek denkwerk vergen om beide wijzigingsmogelijkheden op elkaar af te stemmen. ■

8 Artikel 4.1.1, § 1, 13°, a) DABM.

9 Zie hierover, met verwijzing naar rechtspraak en rechtsleer: P-J DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, 46-49, nr. 71-76 ; S VERBEYST, 'De beleidsovereenkomst in het Omgevingsrecht', TOO 2022, 77-87.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]