

Studie:
"Ruimtelijke ordening en sectorwetgeving:
voorstellen tot vereenvoudiging..."
eindrapport



In opdracht van
Ir. Guy Braeckman, secretaris-generaal
Departement RWO
Koning Albert II-laan 19, bus 11
1210 Brussel
(bestek ARP / 04 / 08)

4 december 2006

Door:

Rasschaert Wim (Laga)
Beleyn Jan (Laga)
Van Heuven Dirk (Laga)
Van Hoorick Geert (i.o.v. Laga)
Van Dingenen Katrien (IDEA Consult)

Steurs Geert (IDEA Consult)
Van der Beken Wim (IDEA Consult)
Wouters Elisabeth (Studiegroep Omgeving)
Dierickx Christian (Studiegroep Omgeving)
Wuillaume Paul (Studiegroep Omgeving)

INHOUDSTAFEL

ALGEMEEN DOCUMENT	11
1. Situering en doelstelling opdracht	12
1.1. Situering van de opdracht (conform bestek ARP/04/08)	12
1.2. Doelstelling van de opdracht	12
2. INVENTARISATIE	14
2.1. Doel van de inventarisatie	14
2.2. Brede inventaris	14
2.2.1. Opmaak van de brede inventaris via 3 sporen	14
2.2.2. Afbakening van de inventarisatie – opdracht	15
2.2.3. Onderzoek van de sleutelbegrippen	15
2.2.4. Onderzoek onderlinge relaties tussen deze sleutelbegrippen.	17
2.3. Werkwijze: naar een “slimme inventaris”	20
2.4. Resultaten van de quickscan	23
3. Aanpak reguleringsimpactanalyses	24
3.1. Doelstellingen en context RIA's	24
3.2. Inhoud en aanpak RIA's	25
3.3. Resultaat en verdere stappen	27
4. Politieke context	28
4.1. Beter bestuurlijk beleid	29
4.2. Regeerakkoord 'vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen' Meer werk, meer zorg, minder regels, meer participatie, meer Vlaanderen (Vlaamse regering 2004-2009)	30
4.2.1. Topprioriteit in het Vlaams regeerakkoord: meer ondernemen, meer werkgelegenheid	30
4.2.2. Relatie tot lokale besturen	31
4.2.3. Behoorlijk regelgeven, besturen en handhaven	32
4.2.4. Een rechtszekere ruimtelijke ordening	33
4.2.5. Leefmilieu	33
4.2.6. Meer Vlaanderen	34
4.3. Beleidsnota's (Vlaamse regering 2004-2009)	35
4.3.1. Ruimtelijke ordening	35
4.3.2. Leefmilieu en Natuur	40
4.3.3. Andere (Vlaamse Ministers Bourgeois (o.a. bestuurszaken en administratieve vereenvoudiging), Moerman (o.a. economie) & Leterme (o.a. landbouw))	49
4.4. Septembeerklaring 2005	50
4.5. Beleidsbrieven	50
4.5.1. Beleidsbrief Ruimtelijke Ordening/ Monumenten en Landschappen 2005-2006 (Vlaams minister (...)) Dirk Van Mechelen)	50
4.5.2. Beleidsbrief Leefmilieu en Natuur. Beleidsprioriteiten 2005-2006, ingediend door de heer Kris Peeters, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur	51
5. Reguleringsimpactanalyse in functie van de resultaten van de quick scan	53
6. Bibliografie	56
7. Geconsulteerde personen	59

REGULERINGSIMPACTANALYSE INZAKE SECTORALE GEBIEDSAFBAKENINGEN, RUIMTELIJKE BESTEMMINGEN EN DE BIJHORENDE PLANNEN & MAATREGELEN	61
---	-----------

1. Titel	62
2. Aanleiding en doel	62
2.1. Aanleiding studie en politieke context	62
2.2. Juridische context - omschrijving betrokken wetgeving	63
2.3. Omschrijving problematiek	65
2.3.1. Aantal & overlap van afbakeningen en voorschriften	65
2.3.2. Praktische 'afstemming' tussen bestemmingen en afbakeningen, en diens voorschriften: hiërarchie en geografische selectie	67
2.3.3. Feitelijk gebruik versus bestemmingen	74
2.3.4. Het temporele aspect van plannen, afbakeningen en maatregelen	79
2.3.5. Onduidelijkheid van juridische bepalingen	82
2.4. Kernpunten problematiek	83
2.5. Doelstelling	86
3. Opties	87
3.1. Aantal bestemmingen/afbakeningen	87
3.1.1. Optie 1 (nuloptie): behoud van de huidige bestemmingen	87
3.1.2. Optie 2: beperking aantal bestemmingen en/of sectorale gebiedsafbakeningen	88
3.2. Invulling van bestemmingen / afbakeningen: voorschriften en maatregelen	89
3.2.1. Optie 1 (nuloptie): behoud van de huidige (invullingen van) bestemmingen en afbakeningen	89
3.2.2. Optie 2: maatwerk voor tegenstrijdige overlappingsen	89
3.2.3. Optie 3: uitgesproken keuze voor meer functieverweving	90
3.3. 'Externe integratie': sectorale verankeringen in ruimtelijke bestemmingen	91
3.3.1. Optie 1 (nuloptie): behoud van de huidige verankeringen	91
3.3.2. Optie 2: verwijdering van alle mogelijke verankeringen	92
3.3.3. Optie 3: systematische verankeringen in ruimtelijke bestemmingen	93
3.4. Feitelijk gebruik versus ruimtelijke bestemmingen	94
3.4.1. Optie 1 (nuloptie): (statisch) behoud van huidige afbakeningen en bestemmingen	94
3.4.2. Optie 2: aanpassing van huidig gebruik of sectorale afbakeningen / maatregelen aan ruimtelijke bestemmingen	94
3.4.3. Optie 3: aanpassing van ruimtelijke bestemmingen aan huidig gebruik of sectorale afbakeningen	95
4. Effecten	98
4.1. Aantal bestemmingen/afbakeningen	99
4.1.1. Optie 1 (nuloptie): behoud van de huidige bestemmingen	99
4.1.2. Optie 2: beperking aantal bestemmingen en/of sectorale gebiedsafbakeningen	100
4.2. Invulling van bestemmingen / afbakeningen: voorschriften en maatregelen	102
4.2.1. Optie 1 (nuloptie): behoud van de huidige (invullingen van) bestemmingen en afbakeningen	102
4.2.2. Optie 2: maatwerk voor tegenstrijdige overlappingsen	103
4.2.3. Optie 3: uitgesproken keuze voor meer functieverweving	106
4.3. 'Externe integratie': sectorale verankeringen in ruimtelijke bestemmingen	108
4.3.1. Optie 1 (nuloptie): behoud van de huidige verankeringen	108
4.3.2. Optie 2: verwijdering van alle mogelijke verankeringen	109
4.3.3. Optie 3: systematische verankeringen in ruimtelijke bestemmingen	111
4.4. Feitelijk gebruik versus ruimtelijke bestemmingen	114
4.4.1. Optie 1 (nuloptie): (statisch) behoud van huidige afbakeningen en bestemmingen	114
4.4.2. Optie 2: aanpassing van huidig gebruik of sectorale afbakeningen / maatregelen aan ruimtelijke bestemmingen	114

4.4.3.	Optie 3: aanpassing van ruimtelijke bestemmingen aan huidig gebruik of sectorale afbakeningen	116
5.	Uitwerking, uitvoering en handhaving	122
5.1.	Uitwerking en uitvoering	122
5.1.1.	Overzicht opties met betrekking tot kartering	122
5.1.2.	Andere elementen ivm uitvoering en uitwerking	125
5.2.	Handhaving	125
6.	Consultatie	125
7.	Bijlage	126
7.1.	Ruimtelijke planning: een korte schets	126
7.1.1.	Gewestplannen en Bijzondere Plannen van Aanleg (BPA's)	126
7.1.2.	Ruimtelijke Uitvoeringsplannen (RUP's)	127
7.2.	Een illustratie van de problematiek inzake herbestemmingen	127
7.3.	Bos in Vlaanderen: enkele feiten	128
7.3.1.	Bos en ontbossing: waarover gaat het?	128
7.3.2.	Evolutie van het Vlaamse bosareaal	131
7.3.3.	bossen in niet-groene gebieden	132
7.3.4.	Stimulering bebossing landbouwgronden	134

REGULERINGSIMPACTANALYSE INZAKE VERGUNNINGEN BINNEN RUIMTELIJKE ORDENINGS- EN SECTORWETGEVING	135
--	------------

1.	Titel	136
2.	Aanleiding en doel	136
2.1.	Aanleiding studie en politieke context	136
2.2.	Juridische context - omschrijving betrokken wetgeving	137
2.3.	Beschrijving problematiek	141
2.3.1.	Gebiedsgerichte bescherming	141
2.3.2.	Soortenbescherming	150
2.3.3.	Algemene bescherming	153
2.3.4.	Samenvattende bedenkingen	159
2.4.	Kernpunten problematiek	161
2.5.	Doelstellingen	164
3.	Opties	165
3.1.	Aanvraag vergunning: communicatie burger – overheid	166
3.1.1.	Optie 1 (nuloptie): verschillende vergunningen aanvragen bij de verschillende instanties	166
3.1.2.	Optie 2: verschillende vergunningen aanvragen bij één instantie (uniek loket)	166
3.1.3.	Optie 3: gewoon 'toelating' vragen aan één instantie	167
3.2.	Mededeling beslissing: communicatie overheid - burger	168
3.2.1.	Optie 1 (nuloptie): De betrokken instanties geven elk afzonderlijk hun vergunning of machtiging	168
3.2.2.	Optie 2: één instantie verzamelt alle adviezen/vergunningen, en levert deze afzonderlijk op	169
3.2.3.	Optie 3: 'de overheid' maakt één beslissing over aan de aanvrager	169
3.3.	BIJKOMENDE VOORSTELLEN	169
3.3.1.	Vereenvoudiging openbaar onderzoek	170
3.3.2.	Vereenvoudiging dossiersamenstelling	171

4. Effecten	172
4.1. Aanvraag vergunning: communicatie burger – overheid	173
4.1.1. Optie 1 (nuloptie): verschillende vergunningen aanvragen bij de verschillende instanties	173
4.1.2. Optie 2: verschillende vergunningen aanvragen bij één instantie (uniek loket)	175
4.1.3. Optie 3: gewoon ‘toelating’ vragen aan één instantie	179
4.2. Mededeling beslissing: communicatie overheid - burger	182
4.2.1. Optie 1 (nuloptie): De betrokken instanties geven elk afzonderlijk hun vergunning of machtiging	182
4.2.2. Optie 2: één instantie verzamelt alle adviezen/vergunningen, en levert deze afzonderlijk op	183
4.2.3. Optie 3: ‘de overheid’ maakt één beslissing over aan de aanvrager	184
5. Uitwerking, uitvoering en handhaving	186
5.1. Uitwerking en uitvoering	187
5.1.1. Herziening en praktische ondersteuning van de sectorwetgeving.	187
5.1.2. Herziening RO-wetgeving	191
5.1.3. Vergunningenregister	192
5.2. Handhaving	193
5.3. Toepassing van de compensatieregel	194
6. Consultatie	194
7. Bijlage	195
7.1. De stedenbouwkundige vergunning	195
7.1.1. Bouwen en verbouwen	195
7.1.2. Verhardingen	196
7.1.3. Afsluitingen	196
7.1.4. Ontbossingen	196
7.1.5. Vellen van Bomen	197
7.1.6. Reliëfwijzigingen	197
7.1.7. Gebruik van een grond	198
7.1.8. Gebruikswijziging van gebouwen	198
7.1.9. Wijzigen van aantal woongelegenheden	198
7.1.10. Reclame	199
7.1.11. Recreatieve terreinen	199
7.1.12. Bijkomende vrijstellingen	199
7.1.13. Andere vergunningsplichtige werken	199
7.2. Het verschil tussen onuitvoerbare en onwettige vergunningen	200
7.3. De effectiviteit van de sectorwetgeving	200
7.4. De link tussen monitoring en integratie	202
7.5. Juridische interpretaties	202

REGULERINGSIMPACTANALYSE INZAKE DE OVERHEIDSINTERNE PROCEDURES EN PROCESSEN VOOR VERGUNNINGVERLENING, PLANOPMAAK EN GEBIEDSAFBAKENINGEN	205
--	------------

1. Titel	206
2. Aanleiding en doel	206
2.1. Aanleiding studie en politieke context	206
2.2. Juridische context	207
2.2.1. Omschrijving betrokken wetgeving	207
2.2.2. Procedures voor vergunningverlening en planopmaak	209

2.2.3.	Toetsen - toepassingsgebied en begrippen	211
2.3.	Beschrijving problematiek	216
2.3.1.	Interne vergunningsprocedures & processen voor planopmaak	216
2.3.2.	Opmaak en wijziging van plannen i.k.v. ruimtelijke bestemmingen en sectorale afbakeningen	219
2.3.3.	Toetsen	220
2.4.	Kernpunten van de problematiek	228
2.4.1.	Vergunningsprocedures	228
2.4.2.	Procedure inzake planopmaak en afbakeningsprocessen	229
2.4.3.	Toetsen – toepassingsgebied & begrippen	230
2.4.4.	Toetsen – uitvoerings- en handavingsaspecten	231
2.5.	Doelstellingen	232
3.	Opties	233
3.1.	Inhoud en voorwerp van de sectorale toetsen	234
3.1.1.	Optie 1 (nuloptie): behoud van alle bestaande toetsen	234
3.1.2.	Optie 2: de ven- en habitattoets worden geüniformiseerd	234
3.1.3.	Optie 3: één ‘natuur’toets	235
3.2.	Toepassingsgebied van de toetsen: wanneer? waar?	235
3.2.1.	Optie 1 (nuloptie): behoud van het huidige toepassingsgebied	235
3.2.2.	Optie 2: enkel een selectie van de vergunningsplichtige projecten zijn voorwerp van de toets	236
3.2.3.	Optie 3: vergunningsplichtige projecten, maar ook plannen & programma’s als voorwerp van de toetsen	238
3.3.	Vergunningsprocedures (‘back office’ bij vergunningverlening)	239
3.3.1.	Optie 1 (nuloptie): huidige verantwoordelijkheden en adviesprocessen blijven behouden	239
3.3.2.	Optie 2: behoud van de adviesprocessen; verantwoordelijkheden worden gewijzigd	241
3.3.3.	Optie 3: wijziging adviesprocessen & verantwoordelijkheden	244
3.4.	Opmaak van plannen en programma’s	245
3.4.1.	Optie 1 (nuloptie): behoud van de huidige procedures inzake planvorming	246
3.4.2.	Optie 2: beter/meer overleg (zonder afstemming procedures)	246
3.4.3.	Optie 3: integratie van planningsprocedures	247
4.	Effecten	247
4.1.	Inhoud en voorwerp van de sectorale toetsen	248
4.1.1.	Optie 1 (nuloptie): behoud van alle bestaande toetsen	248
4.1.2.	Optie 2: de ven- en habitattoets worden geüniformiseerd	249
4.1.3.	Optie 3: één ‘natuur’toets	252
4.2.	Toepassingsgebied van de toetsen: waar? Wanneer?	253
4.2.1.	Optie 1 (nuloptie): behoud van alle bestaande toetsen	253
4.2.2.	Optie 2: enkel vergunningsplichtige projecten zijn voorwerp van een toets	254
4.2.3.	Optie 3: vergunningsplichtige projecten, maar ook plannen & programma’s als voorwerp van de toetsen	258
4.3.	Vergunningsprocedures (‘back office’ bij vergunningverlening)	260
4.3.1.	Optie 1 (nuloptie): huidige verantwoordelijkheden en adviesprocessen blijven behouden	260
4.3.2.	Optie 2: behoud van de adviesprocessen; verantwoordelijkheden worden gewijzigd	263
4.3.3.	Optie 3: wijziging adviesprocessen & verantwoordelijkheden	265
4.4.	Procedures inzake afbakeningsprocessen en planvorming	270
4.4.1.	Optie 1 (nuloptie): behoud van de huidige procedures inzake planvorming	270
4.4.2.	Optie 2: beter/meer overleg (zonder afstemming procedures)	271
4.4.3.	Optie 3: integratie van planningsprocedures	272
5.	Uitwerking, uitvoering en handhaving	273
5.1.	Uitwerking en uitvoering	274

5.1.1.	Operationele ondersteuning	274
5.1.2.	Juridische uitwerking	275
5.1.3.	Procedurele aspecten	276
5.2.	Handhaving	276
6.	Consultatie	277
7.	Bijlage: geografische context	277
7.1.	Overstromingsgebieden	278
7.2.	Afgebakend VEN en IVON	279
7.3.	Afgebakende speciale beschermingszones	280

REGULERINGSIMPACTANALYSE INZAKE HET DECREET INTEGRAAL WATERBELEID	281
--	------------

1.	Titel	282
2.	Aanleiding en doel	282
2.1.	Aanleiding studie en politieke context	282
2.2.	Conceptuele en juridische context	284
2.2.1.	Begripsafbakening	284
2.2.2.	Omschrijving betrokken wetgeving	289
2.3.	Beschrijving problematiek	295
2.3.1.	Passieve en actieve afstemming	295
2.3.2.	Decretale bepalingen	296
2.3.3.	Praktijk	298
2.3.4.	Geografische situering	301
3.	Opties	301
3.1.	Proces	303
3.1.1.	Optie 1 (nuloptie): behoud van huidige procedures	303
3.1.2.	Optie 2: advisering + gemotiveerde afwijking	303
3.1.3.	Optie 3: determinerende vertegenwoordiging	304
3.1.4.	Optie 4: afstemming van de ruimtelijke plannings - en waterbeheerplanningsprocessen	304
3.2.	Resultaat	305
3.2.1.	Optie 1 (nuloptie): behoud & uitwerking/concretisering van huidige regeling	305
3.2.2.	Optie 2: een waterplan met verordenende kracht	305
3.2.3.	Optie 3: uitbreiden van de verordenende kracht tot alle gebruikbeperkingen	306
3.2.4.	Optie 4: een algemene uitzonderingsgrond voor waterprojecten in het DRO	306
3.2.5.	Op tie 5: waterbeheerplannen worden geïntegreerd in de ruimtelijke plannen	307
4.	Effecten	308
4.1.	Proces	308
4.1.1.	Optie 1 (nuloptie): behoud van huidige planprocedures	308
4.1.2.	Optie 2: advisering + motiveringsplicht	311
4.1.3.	Optie 3: determinerende vertegenwoordiging	313
4.1.4.	Optie 4: afstemming van de structuur- en waterbeheerplannings-processen	315
4.2.	Resultaat	317
4.2.1.	Optie 1 (nuloptie): behoud & uitwerking/concretisering van huidige regeling	317
4.2.2.	Optie 2: een waterkaart met verordenende kracht	318
4.2.3.	Optie 3: uitbreiden van de verordenende kracht tot alle gebruikbeperkingen	319
4.2.4.	Optie 4: een algemene uitzonderingsgrond voor waterprojecten in het DRO	320
4.2.5.	Optie 5: waterbeheerplannen worden geïntegreerd in de ruimtelijke plannen	321

5. Uitwerking, uitvoering en handhaving	322
5.1. Uitwerking & uitvoering	323
5.1.1. Snelle uitwerking ondersteuning watertoets	323
5.1.2. Opmaak plannenregister	323
5.1.3. Vervolledigen van de afstemmingsregeling	323
5.1.4. Verduidelijken decreettekst	324
5.2. Handhaving	324
5.3. Opmerking CIW (advies CIW)	325
6. Consultatie	325
7. Bijlage	325
7.1. De rol van lokale besturen in ruimtelijke planning	325
7.2. Advies CIW	326
7.2.1. Begeleidend schrijven	326
7.2.2. Situering	327
7.2.3. Doelstellingen en vervolgtraject Studiedocument “Reguleringsimpactanalyse inzake het Decreet Integraal Waterbeleid”	328
7.2.4. Advies CIW	329

DISCUSSIONOTA INZAKE VEREENVOUDINGSVOORSTEL / -POTENTIEEL M.B.T. DE PLAN - MER EN DE PROJECT – MER	332
---	------------

Inleiding	333
1. Wetsanalyse: de MER – reglementering en haar implicaties voor het beleidsdomein ruimtelijke ordening	335
1.1. Richtlijnen	335
1.1.1. Plan – MER	335
1.1.2. Project - MER	337
1.2. Vlaamse uitwerking in het DABM	340
1.2.1. Plan - MER	340
1.2.2. Project – MER	349
1.3. Vlaamse uitwerking in het DRO	354
1.4. Parlementaire voorbereiding	355
1.5. Uitvoeringsbesluiten	357
1.5.1. Plan – MER	357
1.5.2. Project – MER	357
1.6. Verdere juridische ontwikkelingen inzake plan-MER	357
1.6.1. Definitie (fase 1)	359
1.6.2. Toepassingsgebied: welke plannen en programma’s zijn mogelijks MER – plichtig (fase 2)	359
1.6.3. Plan – MER – plicht (fase 3)	360
1.6.4. “Ontheffing” van de plan – MER – plicht?	363
1.6.5. Integratiespoor	363
2. Analyse van de problematiek	366
2.1. Relatie tussen plan-MER en ruimtelijke planning	366
2.1.1. Ruimtelijke structuurplannen	366
2.1.2. Ruimtelijke uitvoeringsplannen	368
2.2. De relatie tussen plan – MER en project - MER	370
2.3. Integratie van het MER-proces en het RO- (plannings- en vergunnings)proces	373
2.4. Rapportage	374
2.4.1. Inhoudelijke vereisten van de MER-rapporten	374

2.4.2.	Geïntegreerde rapportering	375
3.	Enkele voorstellen in het kader van de geschetste problematiek	377
3.1.	Richtlijnen	377
3.1.1.	Nader uitwerken van de relatie tussen, en de vereisten voor, plan – en project – MER	377
3.1.2.	Rapportage	378
3.2.	Integratiespoor	378
3.2.1.	Temporeel integratiespoor	378
3.2.2.	Inhoudelijk integratiespoor	378

DISCUSSIONOTA INZAKE VEREENVOUDIGINGSVOORSTEL / - POTENTIEEL RUIMTELIJKE VEILIGHEIDSRAPPORTAGE (RVR)	379
---	------------

Inleiding	380	
1. Begrippenkader	382	
1.1.	Ruimtelijke veiligheidsrapportage	382
1.2.	Situering van de ruimtelijke veiligheidsrapportage in relatie tot de andere vormen van veiligheidsrapportage	383
1.2.1.	De omgevingsveiligheidsrapportage	383
1.2.2.	Het samenwerkingsakkoord-veiligheidsrapport (SWA – VR)	385
2. Wetsanalyse: toepassing van de ruimtelijke veiligheidsrapportage bij het opstellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen	388	
2.1.	Seveso II - richtlijn	388
2.2.	Uitwerking in België: het SEVESO – samenwerkingsakkoord	390
2.3.	Vlaamse uitwerking in het DABM	391
2.4.	Vlaamse uitwerking in het DRO	394
2.5.	Parlementaire voorbereiding	397
2.6.	Uitvoeringsbesluiten	399
2.7.	Verdere juridische ontwikkelingen	399
3. Omschrijving en analyse van de problematiek inzake RVR	401	
3.1.	Vooraf: de belangrijkste juridische knelpunten	401
3.2.	Weerhouden knelpunten	403
3.3.	Juridische verduidelijkingen	404
3.4.	Afbakening van de concrete afstemmingsproblemen	407
3.4.1.	Eerste afstemmingsprobleem: het overmaken van het voorontwerp van RUP	407
3.4.2.	Tweede afstemmingsprobleem: tussenkomst van de Dienst VR “ten laatste” op de plenaire vergadering	409
3.4.3.	Derde afstemmingsprobleem: gefaseerd en weinig geëxpliciteerd planningsproces	411
4. Voorstel per afstemmingsprobleem	412	
4.1.	Eerste afstemmingsprobleem: het overmaken van het voorontwerp van RUP	412
4.1.1.	Deelprobleem 1: is het noodzakelijk dat alle voorontwerpen van RUP's voorafgaandelijk worden overgemaakt aan de Dienst VR?	412
4.1.2.	Deelprobleem 2: niet alle voorontwerpen van RUP's worden momenteel voorafgaandelijk overgemaakt aan de Dienst VR.	414
4.2.	Tweede afstemmingsprobleem: tussenkomst van de Dienst VR ten laatste op de plenaire vergadering	414
4.3.	Derde afstemmingsprobleem: gefaseerd en weinig geëxpliciteerd planningsproces	415

DISCUSSIONOTA INZAKE HET VEREENVOUDIGINGSVOORSTEL EN/ OF - POTENTIEEL VAN HET OPPERVLAKTEDELSTOFFENDECREET	417
---	------------

Inleiding: toelichting bij de gevolgde werkwijze **418**

1. Analyse van de regels omtrent de opmaak van de bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen voor het gewestelijk RUP **419**

1.1. Het decreet 419

1.2. Het uitvoeringsbesluit (VLAREOP) 421

1.3. Parlementaire voorbereiding 422

1.4. Verdere juridische ontwikkelingen 424

2. Omschrijving en analyse van het afstemmingsprobleem **426**

3. Voorstel tot oplossing **427**

3.1. Aanpassen van de totstandkomingsprocedure van een oppervlakedelfstoffenplan 427

3.2. Nuloptie – hypothese van het planologische attest 427

ALGEMEEN DOCUMENT

1. Situering en doelstelling opdracht

1.1. Situering van de opdracht (conform bestek ARP/04/08)

Artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) stelt:

"De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit."

Dit artikel stelt dat andere sectorale wetgeving of de toepassing ervan een invloed kan hebben op de ruimtelijke ordening. Dit artikel verwoordt een maatschappelijk gegeven waarmee rekening moet worden gehouden: er is geen wetgeving die voorrang heeft op andere maar tegelijkertijd bestaan er verschillende wetgevingen die een invloed hebben of kunnen hebben op hetzelfde gebied. De complexiteit van onze maatschappij ligt aan de basis van dit gegeven. De ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten moeten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen. Het is de taak van "ruimtelijke ordening" om deze afweging te coördineren en het proces van afweging van maatschappelijke belangen te leiden.

Het is deze relatie tussen de wetgeving ruimtelijke ordening en de sectorale wetgeving die centraal staat in deze opdracht en meer in het bijzonder die domeinen waar deze relatie problematisch is en waar er mogelijkheden zijn voor vereenvoudiging.

De opdracht werd door de dienstverlener, verenigd in een tijdelijke vereniging (Laga & Philippe – ondertussen Laga – met medewerking van Dr. Geert Van Hoorick, Studiegroep Omgeving en IDEA Consult, o.l.v. de eerstgenoemde) uitgevoerd volgens de bepalingen van het bestek, met als eerste fase een juridische analyse en als tweede fase de opmaak van de voorstellen en het uitvoeren van de RIA's.

1.2. Doelstelling van de opdracht

In het bestek voor deze opdracht stonden twee doelstellingen centraal.

De eerste doelstelling bestond erin een **overzicht te maken** van de sectorale wetgevingen die invloed hebben op de ruimtelijke bestemmingen en een overzicht van de sectorale wetgevingen die impact hebben op de stedenbouwkundige vergunningen en *vice versa*. Daarbij moest ook een overzicht worden gegeven van de verschillende bestemmingsbepalende factoren in deze wetgevingen.

Dit overzicht moest telkens aangeven of de wetgeving het resultaat is van een eigen initiatief van de Vlaamse overheid (Gewest of Gemeenschap), van de federale overheid of het resultaat is van het omzetten van Europese wetgeving of van internationale verdragen. In dit laatste geval moest worden aangegeven welke Europese regelgeving en / of welk internationaal verdrag aan de oorsprong ligt van de wetgeving. Er wordt tevens aangegeven of de sectorwetgeving een impact heeft op de ruimtelijke planning en / of op de vergunningverlening, waarom en waarin die invloed precies bestaat. Voor wat de Europese wetgeving betreft, geeft het overzicht de omzettingstabel weer van deze Europese richtlijnen zodat het duidelijk is of de omzetting verder gaat dan de richtlijn / verordening voorschrijft. De opdrachtgever zal een faciliterende rol spelen bij de respectieve administraties voor het bekomen van deze omzettingstabellen, zo werd bepaald.

Deze eerste doelstelling werd door de dienstverlener gerealiseerd middels het opleveren van een brede inventaris met identificatiefiches en een slimme inventaris die reeds gefocust is op probleemvelden.

Met de **tweede doelstelling werden**, in het verlengde van de eerste, voorstellen beoogd tot **vereenvoudiging** in, respectievelijk, de sectorale wetgeving en de wetgeving ruimtelijke ordening met het oog op een administratieve of juridisch – technische vereenvoudiging en een vermindering van de maatschappelijke kosten van de regelgeving voor de particulier, het bedrijfsleven en de overheid. In deze fase vormt het onderzoeksteam zich een beeld van mogelijke wijzigingen aan de wetgeving zonder in detail de gevolgen van een dergelijke wijziging uit te werken. Het resultaat is een coherent geheel van voorstellen, binnen de contouren van het huidige beleid en de inhoud van het regeerakkoord 2004 van de Vlaamse Regering 2004 – 2009, zo luidde de opdracht. Deze voorstellen bieden die oplossingen voor alle gedetecteerde knelpunten op het raakvlak van de wetgeving ruimtelijke ordening met de sectorale wetgeving. Elk voorstel dat door de uitvoerder wordt weerhouden, wordt getoetst aan de hand van een zogenaamde “lichte RIA”.

Met de RIA's die samen met dit algemeen document worden opgeleverd, wil de dienstverlener tegemoet komen aan deze tweede doelstelling.

2. INVENTARISATIE

2.1. Doel van de inventarisatie

De inventarisatiefase heeft een tweeledig doel.

Enerzijds moet worden gekomen tot een **gesystematiseerd overzicht** van alle sectorale wetgeving met een impact op de ruimtelijke planning en op stedenbouwkundige vergunningen en vice versa, zoals gevraagd in het bestek.

Anderzijds is het in deze fase aangewezen ook reeds een beeld te kunnen geven, zij het *prima facie*, van de voornaamste probleemvelden, alsook een waardering van deze probleemvelden.

2.2. Brede inventaris

2.2.1. OPMAAK VAN DE BREDE INVENTARIS VIA 3 SPOREN

De inventaris zelf is opgemaakt via drie simultane sporen:

Laga heeft via het raadplegen van de verschillende juridische bronnen een zo volledig mogelijk overzicht opgesteld van de relevante wetgevingen (en reglementeringen).

Studiegroep Omgeving heeft haar praktijkgerichte ervaringen (het werken aan ruimtelijke structuurplannen, plannen van aanleg, ruimtelijke uitvoeringsplannen, allerhande ruimtelijke adviezen incl. begeleiding bij het gemeentelijk vergunningenbeleid, planologische en stedenbouwkundige attesten) ingebracht om bovengenoemd overzicht aan te vullen en eventuele lacunes op te sporen.

IDEA Consult is, met bijstand van de overige partners en in samenspraak met de opdrachtgever, overgegaan tot het opstellen van de quick scan – matrix.

Als resultaat van de inventarisatie bekomen we dan ook:

- een gesystematiseerd overzicht van alle sectorale wetgeving met een impact op de ruimtelijke planning en op stedenbouwkundige vergunningen en vice versa, zijnde een **brede** inventaris met onderliggende identificatiefiches. Deze fiches werden toegevoegd als bijlagen bij dit eindrapport.
- een “**slimme**” inventaris waarin reeds wordt gefocust op probleemvelden, zij het op het niveau van de betrokken reglementering (horizontaal niveau).

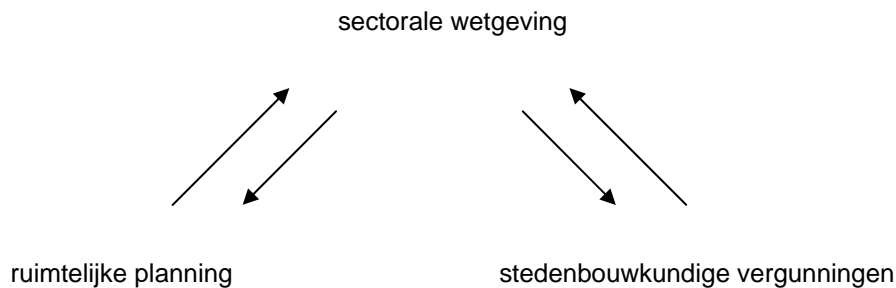
2.2.2. AFBAKENING VAN DE INVENTARISATIE – OPDRACHT

Bij de inventarisatie diende de reikwijdte van de opdracht afgebakend worden. Wij verwijzen ter zake naar het bestek, zoals hoger aangehaald.

Sleutelbegrippen zijn: sectorale wetgeving, ruimtelijke planning en stedenbouwkundige vergunningen. Vier – in deze relevante - relaties dienen onderscheiden te worden:

- er is de *impact* van sectorale wetgeving op de ruimtelijke planning;
- er is omgekeerd de *impact* van de ruimtelijke planning op de sectorale wetgeving;
- er is de *impact* van sectorale wetgeving op stedenbouwkundige vergunningen;
- er is omgekeerd de *impact* van stedenbouwkundige vergunningen op sectorale wetgeving.

Schematisch kunnen deze relaties als volgt voorgesteld worden:



Een correcte definiëring en afbakening van zowel de **sleutelbegrippen** als de hierboven onderscheiden **relaties** is primordiaal voor het welslagen van de inventarisatieopdracht.

2.2.3. ONDERZOEK VAN DE SLEUTELBEGRIPPEN

Eerst werden de drie hierboven weerhouden sleutelbegrippen gedefinieerd (en afgebakend):

(i) “Sectorale wetgeving”

Het begrip “sectorale wetgeving” werd noch in het bestek, noch in de offerte gedefinieerd.

Met *wetgeving* wordt duidelijk wetgeving s.l. bedoeld (wet in de materiële zin). *Wetten* zijn dan reglementaire normen (algemeen verbindende regels), ongeacht van welk orgaan ze uitgaan. De scope van het onderzoek gaat duidelijk veel verder dan de enkele formele wetgeving.

Dit reglementaire karakter dient centraal te staan bij de afweging om een rechtsnorm (vb. een Omzendbrief) al dan niet in de inventaris op te nemen.

Het begrip “sectoraal” in “sectorale wetgeving” dient ruim geïnterpreteerd te worden. Tijdens eerste gesprekken met de opdrachtgever werd verduidelijkt dat onder sectorale wetgeving moet begrepen worden: *“alle regelgeving die niet vervat zit in de decreten ruimtelijke ordening of in hun uitvoeringsbesluiten”*.

Bij voorbaat kan dan ook geen enkele reglementaire norm, anders dan de decreten ruimtelijke ordening zelf en hun uitvoeringsbesluiten, uitgesloten worden.

Het onderzoek beperkt zich – ook met het oog op latere vereenvoudigingsdemarches – tot (bepaalde) **federale en de Vlaamse wetgeving**. Samenwerkingsovereenkomsten tussen vb. regionale overheden, kunnen eveneens in de inventarisatie worden opgenomen. Een nuttig aanknopingspunt in dit verband is de website van de cel Veiligheidsrapportage (via www.mervlaanderen.be) en deze van de Minaraad (www.mina.be).

(ii) “Ruimtelijke planning”

Er dient rekening gehouden te worden met het planologische instrumentarium uit zowel het Stedenbouwdecreet van 1996 (plannen van aanleg) als uit het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen).

Er is rekening gehouden zowel met de bestemmingen als met de procedures van totstandkoming van de plannen.

(iii) “Stedenbouwkundige vergunning”

Deze term – nieuw sinds het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening - dekt zowel bouw- als verkavelingsvergunningen.

Stedenbouwkundige attesten, planologische attesten e.d.m. zijn geen “stedenbouwkundige vergunningen”.

Waar nodig wordt er een onderscheid gemaakt tussen verkavelings –en stedenbouwkundige vergunningen (bvb. Bosdecreet). We noemen dit verder “vergunning RO”.

2.2.4. ONDERZOEK ONDERLINGE RELATIES TUSSEN DEZE SLEUTELBEGRIPPEN.

Uit het bovenstaande blijkt dat zowel “ruimtelijke planning” als “stedenbouwkundige vergunning” afgebakende begrippen zijn. Dit is duidelijk anders bij het begrip “sectorale wetgeving”.

Evenwel dient enkel de sectorale wetgeving met een *impact* op ruimtelijke planning / stedenbouwkundige vergunningen (**of vice versa**) opgenomen te worden. Het is dan ook cruciaal om na te gaan wanneer er al dan niet sprake is van een “impact”. Belangrijk is dat de afbakening, in samenspraak met de opdrachtgever, is gebeurd aan de hand van criteria die zelf objectief en duidelijk zijn. Telkens, in de vier onderscheiden relaties (zie hoger), wordt hierna het begrip “impact” afgebakend.

(i) De impact van sectorale wetgeving op ruimtelijke planning

Artikel 4 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening stelt dat met talrijke maatschappelijke factoren rekening moet gehouden worden bij het opmaken van ruimtelijke plannen.

Die verschillende maatschappelijke factoren, en evenveel verschillende regels, *kunnen en zullen in de praktijk op één of andere wijze* een invloed of impact uitoefenen bij de opmaak van ruimtelijke plannen.

Een zekere afbakening dringt zich op om ook tot een volledige inventarisatie te kunnen komen. De volgende definitie of afbakening wordt voorgesteld:

“Er is sprake van “impact” van sectorale wetgeving op ruimtelijke planning wanneer de sectorale wetgeving een uitdrukkelijke bepaling bevat die een aanvulling of een wijziging uitmaakt van de algemene regeling inzake het ontstaan, de totstandkoming, de inhoud en de uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen, zoals omschreven in de wetgeving ruimtelijke ordening en in de uitvoeringsbesluiten.”

Met “ontstaan” wordt verwezen naar de “verplichting tot opmaak”, met de “totstandkoming” wordt bedoeld op de procedure tot opmaak van planning.

(ii) De impact van ruimtelijke planning op sectorale wetgeving

Waar “sectorale wetgeving” aldus ruim geïnterpreteerd wordt, zijn ook diverse vormen van impact denkbaar.

Er zijn vooreerst een aantal gevallen waarbij er sprake is van onmiddellijke impact. Zo wordt in sectorale wetgeving vaak uitdrukkelijk verwezen naar zekere bestemmingsvoorschriften.

Soms is er zelfs het gegeven dat bepaalde “sectorale wetgeving” slechts van toepassing is in bepaalde op plan afgebakende bestemmingsgebieden (vb.: hele reglementering rond zeehavens).

Evenwel, ook zonder uitdrukkelijke verwijzing moet rekening gehouden worden met een gebeurlijke impact van bestemmingsvoorschriften. De verordende kracht eigen aan ruimtelijke ordeningsplannen reikt verder dan de toepassing van het Ruimtelijk Ordeningsdecreet. Die plannen moet immers ook nageleefd worden bij het nemen van beslissingen in het kader van andere wetgevingen betreffende materies die eveneens aspecten van ruimtelijke ordening vertonen.

Soms (vb. stadvernieuwingprojecten, meer algemeen ook in het grond- en pandenbeleid) wordt ook opgelegd dat een zeker project “*verantwoord moet worden*” in het licht van de ruimtelijke plannen.

Nog verdere onrechtstreekse “invloeden” zijn denkbaar. Vbn.: de bestemming welke een bepaald perceel heeft, is de facto ook bepalend voor de waarde welke dat perceel heeft, hetgeen bvb. in het onteigeningsrecht zeer relevant is. Ook bij de beoordeling van “foutloze burenhinder” zal de bestemming volgens plan de facto een zekere rol spelen: burenhinder zal zekerlijk een stuk strenger beoordeeld worden in woongebied dan bv. in industriegebied. Ook in de pacht, huur etc. zijn er gevolgen verbonden aan het hebben van die of die bestemming.

Het is bij voorbaat onmogelijk om terzake tot een volledige inventaris te komen.

Opnieuw dringt een afbakening zich op. Wij stellen de volgende definitie voor:

“Er is sprake van “impact” van ruimtelijke planning op sectorale wetgeving wanneer de sectorale wetgeving een uitdrukkelijke bepaling bevat die verwijst naar ruimtelijke plannen, zoals omschreven in de wetgeving ruimtelijke ordening en in de uitvoeringsbesluiten.”

Er wordt geen rekening gehouden met “*de facto impact*”, zijnde de gevallen waar geen sprake is van een uitdrukkelijke bepaling, zoals voormeld.

Er zal eveneens aandacht worden besteed aan de algemene verordende kracht van plannen conform het artikel 2 DRO.

Onder “ruimtelijke plannen” wordt onder meer verstaan de “zonering, bestemmingsvoorschriften, etc”.

(iii) De impact van sectorale wetgeving op vergunningen RO

Opnieuw kunnen verschillende factoren maken dat een vergunning al dan niet verleend wordt.

Een heikel punt lijkt de opname van alle bouwverboden / additionele toestemmingen die in de sectorale wetgeving voorkomen of worden voorgeschreven.

Vb.: de ruilverkavelingsreglementering stelt dat eens het ruilverkavelingscomité is opgericht, een schriftelijke toestemming van dat ruilverkavelingscomité vereist is voor het uitvoeren van zekere werken. Hoewel deze toestemming de iure volledig los staat van het bekomen of al dan niet dienen te bekomen van een stedenbouwkundige vergunning, zal, **althans wanneer er stedenbouwkundig een vergunningsplicht is**, toch ook een stedenbouwkundige vergunning aangevraagd moeten worden om het werk legaal uit te voeren.

In de praktijk zal een stedenbouwkundige vergunning soms slechts bekomen kunnen worden indien een dergelijke additionele toestemming reeds verkregen is, of onder het (klassieke) voorbehoud dat het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning de vergunningsaanvrager niet vrijstelt van andere vergunningen.

Is het enkele feit dat wanneer een vergunningsplichtig werk wordt uigevoerd en er dus ook een stedenbouwkundige vergunning moet bekomen worden, voldoende om de opname in de inventaris te verantwoorden? Is er terzake sprake van “impact”?

Opnieuw dient tot een zekere afbakening gekomen te worden. Wij stellen voor:

“Er is sprake van “impact” van sectorale wetgeving op stedenbouwkundige vergunningen wanneer de sectorale wetgeving een uitdrukkelijke bepaling bevat die een aanvulling of een wijziging uitmaakt van de algemene regeling inzake de vergunningsplicht, de vergunningsprocedure, de inhoud van een vergunning en de uitvoerbaarheid van een vergunning, zoals omschreven in de wetgeving ruimtelijke ordening en in de uitvoeringsbesluiten.”

(iv) De impact van vergunningen RO op sectorale wetgeving

Het al dan niet vergund zijn van werken kan bv. de waarde van een onroerend goed beïnvloeden. Er is bv. ook rechtspraak welke stelt dat een aannemer geen vergoeding kan vragen voor een zonder vergunning opgetrokken werk. Opnieuw zijn talrijke (lees: ontelbare) toepassingen denkbaar.

Ook kan de vraag gesteld worden of er ook “impact” is, als er in de sectorale wetgeving een onderscheid gemaakt wordt tussen handelingen die al dan niet een stedenbouwkundige vergunning behoeven.

Dit leidt tot de volgende definitie:

“Er is sprake van “impact” van stedenbouwkundige vergunningen op sectorale wetgeving wanneer de sectorale wetgeving een uitdrukkelijke bepaling bevat die een aanvulling of een wijziging uitmaakt van de algemene regeling inzake de vergunningsplicht, de vergunningsprocedure, de inhoud van een vergunning en de uitvoerbaarheid van een vergunning, zoals omschreven in de wetgeving ruimtelijke ordening en in de uitvoeringsbesluiten.”

2.3. Werkwijze: naar een “slimme inventaris”

In nauwe onderlinge samenwerking tussen de verschillende partners, aan de zijde van de dienstverlener, is gewerkt aan een **brede inventaris**, waarbij de relevante bepalingen uit de sectorale wetgeving (zijnde deze met een impact op de ruimtelijke planning en / of het ruimtelijk vergunningenbeleid) en uit de ruimtelijke ordeningswetgeving zijn opgenomen *en geanalyseerd*.

Er is evenwel geen inventarisatie mogelijk zonder voorafgaandelijk inzicht in de grenzen van de inventarisatie. Dat bij de inventarisatie mogelijk rekening moet gehouden worden met het ruimtelijk ordeningsrecht, met het Milieuvergunningendecreet en diens uitvoeringsbesluiten, met het Natuurbehoudsdecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan, met de reglementering inzake Landschappen en Monumenten, met het Bodemsaneringsdecreet, enzovoort, is evident. De vraag is evenwel hoe breed de inventarisatie moet zijn? Bijvoorbeeld, over de opname van de reglementering inzake leegstand, landinrichting, ruilverkaveling, Vlaamse Wooncode, enzovoort, kan al gediscussieerd worden. En wat, bijvoorbeeld, te zeggen van de tariefstructuur van De Lijn die rekening houdt met de afbakening van de stedelijke gebieden?

Hierover is overleg gepleegd met de opdrachtgever en dit op basis van een voorstel voor afbakening van de dienstverlener (zie hoger).

De bedoeling is om verder te komen tot een **slimme inventaris op artikelniveau**¹, zijnde een inventarisatie die het vereenvoudigingsproces vergemakkelijkt. Dit is gebeurd:

ENERZIJDS via een fichesysteem. Het model van de *identificatiefiche* is opgemaakt in gezamenlijk overleg met de opdrachtgever. Het bevat onder meer de volgende elementen:

- relevante wetgeving met impact op de ruimtelijke planning en / of de stedenbouwkundige vergunningen
- oorsprong / aard van de wetgeving (Europees, federaal, regionaal,)
- “omzettingsgraad” van Europees recht (is men al dan niet verder gegaan dan nodig?)
- aanduiding van de band tussen de relevante wetgeving en de plannen van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplannen en het vergunningenbeleid
- identificatie van de probleemvelden, zoals ondermeer gedetecteerd uit een eerste analyse van rechtspraak en rechtsleer en uit de ervaringen van het onderzoeksteam en van de opdrachtgever.

U treft de **ingevulde fiches** in de bijlagen bij dit eindrapport.

De band tussen de relevante wetgeving en de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen en het vergunningenbeleid kan erg divers zijn:

- sectorale wetgeving geënt op bestemmingen zoals aangeduid in plan van aanleg (gewestplan, BPA) of RUP
- sectorale wetgeving met bepalingen met betrekking tot het ruimtegebruik (bestemming, inrichting, beheer) (bv. bepalingen met betrekking tot beschermde monumenten, stads- en dorpsgezichten, landschappen, beschermde duingebieden)
- sectorale vergunningen- en meldingsstelsels voor handelingen die tevens zijn onderworpen aan de stedenbouwkundige vergunningsplicht (bv. milieuvergunning, natuurvergunning, socio-economische machtiging,)

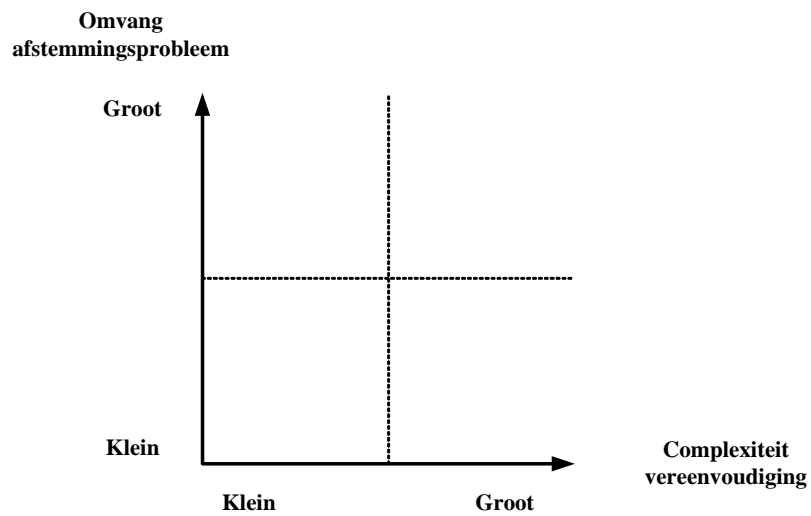
¹ Dit betekent niet dat de inventaris artikel per artikel geschiedt, maar wel dat de inventarisatie zich niet beperkt tot het wets –of besluitsniveau. Het is meermaals gebeurd dat binnen één “wet” slechts enkele bepalingen relevant zijn voor de opdracht. Het past dat deze relevante bepalingen, die desgevallend samen kunnen beoordeeld worden, geïdentificeerd worden in de inventaris. Het past, ook, om in de inventarisatie die bepalingen met een Europese “origine” te duiden.

- doorwerking van sectorale gebiedsaanduidingen door adviesverlening in het vergunningenbeleid
- doorwerking van sectorbepalingen in procedure tot opmaak van een bijzonder plan van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen (toetsen zoals plan-MER, passende beoordeling, watertoets; doorwerking van gebiedsaanduidingen die een vertaling in het BPA of RUP. moeten krijgen zoals overstromingsgebieden en oeverzones uit bekkenbeheersplannen, erfgoedlandschappen; doorwerking van gebiedsaanduidingen door adviesverlening tijdens opmaak BPA of RUP)
- sectorale rechten van voorkoop en onteigening die kunnen interfereren met het recht van voorkoop en de onteigening uit de ruimtelijke ordening.

ANDERZIJDS, en tegelijk, is een “**quick scan**” uitgevoerd, middels een “matrixmodel” (zie figuur).

Op de assen staan de **omvang van het afstemmingsprobleem** en de **complexiteit van de vereenvoudiging**. Beiden worden met een quotering veruiterlijkt. De omvang van het afstemmingsprobleem zou bijvoorbeeld kunnen worden ingeschat op basis van het aantal rechtsprocedures. De complexiteit van de vereenvoudiging hangt nauw samen met bijvoorbeeld de oorsprong van de wetgeving, waar in het bestek van deze opdracht ook de nadruk wordt gelegd, en de omvang van de wetgeving die moet worden aangepast. Met dit matrix-model is reeds een eerste filtering bekomen vanuit de brede inventaris in functie van de zinvolheid naar vereenvoudigingsvoorstellen.

Figuur : quick scan matrix model



2.4. Resultaten van de quickscan

Na de invulling van de quick scan zijn de volgende sectorreglementeringen naar voren gekomen als zijnde “reglementeringen met een specifiek vereenvoudigingspotentieel”. Zij worden hieronder opgesomd in willekeurige volgorde:

Archeologisch patrimonium

Integraal Waterbeleid

Bos

Natuur (dieren en planten)

Natuur (Ven en Ivon)

Natuur (Vogel en Habitat)

Handelsvestigingen

Dieren

Mensen met een handicap

Beschermde landschappen

Landschapszorg (ankerplaatsen)

Landschapszorg (erfgoed)

Waterkeringen

“Wegenis”

Natuur (restcategorie)

Natuur (algemene bepalingen)

Duinen

Openluchtrecreatieve verblijven

Monumenten

Op basis van de door de dienstverlener gedane voorstellen en de interne besprekingen en discussies met de dienstverlener is de opdrachtgever vervolgens tot een selectie gekomen van vereenvoudigingsvoorstellen, zijnde

1. Doorwerking Decreet Integraal Waterbeleid (DIW)
2. Redactie diverse natuurtoetsen, inbegrepen de watertoets
3. Afstemming vergunningen, machtigingen SW & RO
4. Problematiek rond afbakeningen & de bijhorende maatregelen
5. Plan – MER en project – MER
6. Oppervlaktedelfstoffen
7. Onteigening ifv. bedrijvenzones
8. Ruimtelijke veiligheidsrapportage (RVR)

3. Aanpak reguleringsimpactanalyses

3.1. Doelstellingen en context RIA's

Reguleringsimpactanalyse (RIA) is het onderzoek naar de effecten van regelgeving. Zowel de impact van de bestaande als van de nieuwe en voorgenomen regels moet vastgesteld en geanalyseerd worden. Bij een RIA wordt systematisch nagegaan welke rechtstreekse en onrechtstreekse effecten of gevolgen de toepassing van een welbepaalde bestaande of voorgenomen regel heeft of zal hebben voor zowel de klant (burger, bedrijven, andere overheidsinstellingen, de natuur, ...) als voor de instanties die de regels moeten toepassen, uitvoeren en handhaven. RIA wil dan ook de vermelde inhoudelijke tekortkomingen vermijden door te verzekeren dat regelgeving zorgvuldiger wordt voorbereid. Dit wil zeggen dat de regelgeving gebaseerd is op alle nuttige wetenschappelijke en empirische informatie die redelijkerwijze beschikbaar is en dat de doelstellingen, alternatieven, inhoud en effecten ervan ruim ambtelijk, maatschappelijk en politiek overlegd zijn. Sinds 1 januari 2005 moet in Vlaanderen voor alle regelgeving die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties een RIA opgemaakt worden. Opdat een voorstel zou kunnen worden geagendeerd voor goedkeuring op de Vlaamse regering, moet het vergezeld zijn van een RIA.

De context waarin de RIA's in het kader van deze opdracht zijn opgemaakt, zijn enigszins bijzonder. De onderzoekers bevonden zich immers niet in een situatie waarbij werd uitgegaan van een relatief goed afgebakend en éénduidig probleem, waarvoor een concreet regelgevend initiatief voorbereid diende te worden. Een correcte en gedragen afbakening van de (beleidsdomeinoverschrijdende) problematiek was immers één van de belangrijkste elementen in deze opdracht. Dit, en de gebrekkige beschikbaarheid van cijfermateriaal voor de betrokken onderwerpen, heeft een niet onbelangrijke invloed gehad op de specifieke inhoud van de RIA's. Hierdoor wijken deze documenten enigszins af van de RIA-rapporten die een concreet regelgevend initiatief dienen te vergezellen op het moment van (eerste) agendering. Dit kunnen we het best illustreren door in te gaan op de kernelementen die aan bod komen in elk van de RIA's en de wijze waarop deze werden ingevuld in het kader van deze opdracht.

3.2. Inhoud en aanpak RIA's

Traditioneel bevat elk van de RIA's de volgende kernelementen, die ontleend zijn de handleiding van de Kenniscel Wetsmatiging (inmiddels: Dienst Wetsmatiging) voor de opmaak van een RIA. Deze worden hieronder besproken voor de specifieke context van de documenten van deze opdracht.

→ **Titel:** Omschrijving van het betrokken onderwerp / afstemmingsprobleem

→ **Aanleiding en doel:**

Dit deel bevat de beschrijving van de gedetecteerde afstemmingsproblemen tussen de wetgeving ruimtelijke ordening (ruimtelijke bestemmingen en stedenbouwkundige vergunningen) en sectorale wetgevingen. Hier zouden in principe de probleemanalyse die bij de inventarisatie en juridische analyse werd uitgevoerd, beknopt worden hernomen.

Uit de consultatiefase van de RIA's kwamen echter duidelijk problemen op een ander niveau naar boven die meer van praktische aard waren en die niet rechtstreeks uit de juridische analyse volgde. Ook gingen deze onderwerpen doorgaans verder dan de 'vereenvoudigingspistes' die volgens de opdracht waren voorzien, waarbij ook een belangrijke focus op *effectiviteit* van de betrokken wetgevingen ging liggen. Het beschrijven van een correcte en volledige probleemschets, gedragen door de verschillende betrokken partijen, werd dan ook al snel het zwaartepunt van deze oefening. Het ontbreken van 'gekoppeld' cijfermateriaal (bijv. het aantal projecten dat zowel een bouw- als kapvergunning behoeven) was hierbij echter een belangrijke onderzoekslacune. Het zo snel mogelijk opzetten / verder uitwerken van een efficiënt en beleidsdomeinoverschrijdend monitoringsysteem is daarom van cruciaal belang voor verder

beleidsvoorbereidend werk (zie evt. enkele concretere suggesties daartoe in het deel 'uitwerking, uitvoering en monitoring' van de verschillende documenten).

Uit de RIA - documenten blijkt tevens duidelijk dat er binnen elke RIA een veelvoud van, weliswaar met elkaar verbonden, problemen worden behandeld. Dit is een belangrijk verschil met de RIA's die een concreet regelgevend initiatief vergezellen en waarin typisch slechts één specifiek probleem aan bod komt. Aldus bevatten de documenten zoals ze nu zijn opgesteld eigenlijk meerdere RIA's die in een latere fase, wanneer aan de concrete oplossing van een specifiek probleem wordt gewerkt, kunnen afgezonderd worden.

→ Opties:

In dit deel worden de meest relevante opties geïdentificeerd die de beschreven geïdentificeerde problemen beogen op te lossen. Het kan daarbij dus gaan om aanpassingen van de wetgeving ruimtelijke ordening en / of van de relevante sectorale wetgeving alsook om andere vormen van beleid om de beoogde vereenvoudiging / effectiviteitsverhoging te realiseren.

De voorstellen, zoals geformuleerd op basis van de juridische analyse, bleken al snel niet toereikend om een oplossing te bieden voor de verschillende problemen die uit de consultatiefase volgden, aangezien deze zich vooral op het niveau van uitvoering en uitwerking situeerden. Tijdens de RIA - fase zijn de voorstellen, resulterend uit de eerste fase van deze opdracht, dan ook grotendeels herschreven om tegemoet te komen aan de volledige problematiek inzake ruimtelijke ordening en sectorwetgeving. Er kon, conform het bestek, geopteerd worden om toch vast te houden aan de voorstellen die volgden uit de eerste fase, maar dan zou de resulterende oefening minder bruikbaar/nuttig geweest zijn in het kader van een beleidsoptimalisatie.

→ Effecten:

In het deel effecten worden de verwachte baten en kosten (voor- en nadelen) van elke optie geschetst. De beschrijving van de effecten is voor bepaalde aspecten kwantitatief onderbouwd, maar is toch vooral kwalitatief wegens gebrek aan relevante data met betrekking tot bijvoorbeeld het aantal vergunningen, ontheffingen en toetsen dat door een bepaalde initiatiefnemer dient aangevraagd / uitgevoerd te worden. Door dit gebrek aan direct beschikbare data, en de (onvoorziene) tijd die besteed werd aan een correcte en volledige probleemanalyse, was een verdere gekwantificeerde analyse van de effecten van de voorliggende voorstellen, zoals die idealiter dient te gebeuren in het kader van een wetsvoorstel-ondersteunend RIA-document, quasi onmogelijk. Zoals reeds hoger vermeld, gebeurt deze analyse bij voorkeur wèl in het kader van verdere beleidsfasen, op basis van een meer systematische dataverzameling op beleidsdomein- / departementoverschrijdend niveau.

→ **Uitwerking, uitvoering en monitoring:**

Dit deel van de RIA is normaal voorzien om de uitwerkings- en uitvoeringsaspecten van de *gekozen* optie toe te lichten. We bevinden ons met deze RIA's echter nog niet in de fase waarbij al een beslissing is genomen over de te verkiezen optie. Dit deel kon op dit moment dus niet uitgewerkt worden zoals men dit doet in een "normale" RIA - procedure. De concrete plannen voor de uitwerking, uitvoering en monitoring van de verkozen optie dienen dus nog ten tijde van de (politieke) beslissing in het kader van deze studie gemaakt te worden. Ook exacte metingen van de administratieve lasten in het kader van de compensatieregeling zijn hier nog niet mogelijk.

In elk document wordt wèl ingegaan op meer generieke aandachtspunten en voorstellen inzake de uitwerking, uitvoering en monitoring van de voorgestelde opties. Deze aandachtspunten zijn doorgaans optie-overschrijdend, en omvatten enkele mogelijke pistes voor de verhoging van de effectiviteit en burgervriendelijkheid van de verschillende wetgevingen.

→ **Consultatie:**

Bij de uitwerking van de RIA's werden meerdere mensen gecontacteerd uit verschillende departementen, agentschappen en andere relevante organisaties of doelgroepen. Hun coördinaten staan opgelijst achteraan in dit document.

3.3. Resultaat en verdere stappen

Het resultaat van de context waarin deze RIA's zijn opgemaakt en de aanpak die werd gevolgd is enerzijds dat deze RIA's **niet meer onder de definitie van een "lichte" RIA** kunnen gesorteerd worden. Een lichte RIA werd immers (vroeger, zie ook het bestek) gedefinieerd als een kort document, van 3 tot 5 blz, met een kwalitatieve analyse, gebaseerd op snel beschikbare informatie, eventueel met beperkte consultatie)². De RIA's die werden opgemaakt, zijn veel omvattender en, door hun fase in het beleidsproces, eerder als zuivere beleidsvoorbereidende studies te beschouwen, gestructureerd evenwel volgens de RIA-methodiek.

² Zie "wegwijs in reguleringssimpactanalyse"; Kenniscel Wetsmatiging, juni 2004. Het is hierbij misschien belangrijk te noteren dat door de Dienst Wetsmatiging momenteel (mid-2006) geen onderscheid meer gemaakt wordt tussen 'lichte' en 'zware' RIA's. De vereisten voor een RIA worden nu proportioneel gezien met de verwachte impact van het dossier. Zo dient een dossier met een belangrijke verwachte maatschappelijke impact meer cijfers op te nemen en verdelingseffecten in kaart te brengen dan een dossier dat zich vooral toespitst op administratieve procedures. Maar zoals al eerder aangegeven, is door het ontbreken van cijfermateriaal een verdere kwantificering van de effecten, positief of negatief, quasi onmogelijk.

Deze documenten geven dankzij deze methodiek een kwalitatief, doch systematisch inzicht in de behandelde problematieken en de mogelijke aanpakken ervan, en kunnen dan ook als basis gebruikt worden voor eventuele verdere stappen in het beleidsproces.

4. Politieke context

In dit deel wordt de politieke context geschetst, waarin de opdracht en de analyses zich situeren³. Bepaalde politieke keuzes worden dan ook niet meer in vraag getrokken in het kader van de RIA-oefening.

Het Vlaamse regeerakkoord, de beleidsnota's van de Vlaamse regering 2004-2009, de septemberverklaring van de Vlaamse regering en de beleidsbrieven 2005-2006 'Ruimtelijke Ordening, Monumenten en Landschappen' en 'Leefmilieu en Natuur' werden hiertoe gescreend. Het motto 'Minder regels, betere dienstverlening' vindt een sterke doorwerking.

Samengevat komen volgende beleidsvoornemens met enige relevantie in het kader van deze studie - hoofdzakelijk inzake administratieve vereenvoudiging - regelmatig aan bod:

- administratieve vereenvoudiging met minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven
- het beter uitwisselen van informatie tussen verschillende overheden (met GIS en *e-government*)
- het voldoen aan Europese regelgeving, maar geen '*goldplating*'
- meer integratie van wetgeving en overleg tussen overheden onderling en overheid en burger bij het bepalen van maatregelen, waaronder het wegwerken van conflicterende regelgeving of grafische overlappingsen, het concept van de landgoederen (één samenhangend pakket aan inrichtings- en beheersmaatregelen), de afstemming tussen natuur- en boswetgeving, aandacht voor integraal waterbeleid, de stroomlijning van wetgeving voor erfgoed
- het realiseren van één loket, een aanspreekpunt dicht bij de mensen (subsidiariteit), op gemeentelijk niveau (ook via *e-government*)
- een vlotte afhandeling van één (of minstens een méér) geïntegreerde stedenbouwkundige -en milieuvergunning, zonder hierbij te raken aan bestaande inspraak- en beroepsmogelijkheden

³ De screening werd afgerond op 1 oktober 2006.

- meer gemeentelijke autonomie, het vereenvoudigen en verminderen van de regelingen inzake administratief toezicht alsook de informatie- en rapporteringsverplichtingen van gemeenten
- de invoering van een mogelijkheid voorafgaand 'gezaghebbend' advies te verkrijgen over een project
- handhaving met een vermindering van het aantal strafbepalingen en - waar nuttig - een vervanging van de strafsancities door administratieve sancties, met een nieuw milieuhandhavingsdecreet.

4.1. Beter bestuurlijk beleid

In de loop van 2006 wordt aan de intussen uitgetekende structuur concreet vorm gegeven. Het hele landschap, waarover de Vlaamse overheid bevoegd is, werd opgedeeld in 13 homogene beleidsdomeinen: (1) Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, (2) Financiën en Begroting, (3) Economie, Wetenschap en Innovatie, (4) Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, (5) Werk en Sociale Economie, (6) Leefmilieu, Natuur en energie, (7) Bestuurszaken, (8) Buitenlands beleid, Buitenlandse Handel, Internationale samenwerking en Toerisme, (9) Onderwijs en Vorming, (10) Cultuur, Jeugd, Sport en Media, (11) Landbouw en Visserij, (12) Mobiliteit en Openbare Werken, (13) Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend erfgoed.

Deze dertien beleidsdomeinen hebben dezelfde interne structuur. Een beleidsdomein bestaat uit een departement, dat de beleidsvoorbereiding en de beleidsondersteuning verzorgt, en verschillende verzelfstandigde Agentschappen. Deze Agentschappen verzorgen beleidsuitvoerende taken. Er zijn twee soorten Agentschappen: intern verzelfstandigde Agentschappen (IVA) en extern verzelfstandigde Agentschappen (EVA).

Belangrijke opmerking: In dit eindrapport, inbegrepen de RIA's wordt, waar mogelijk, reeds gesproken over de nieuwe Agentschappen volgens de BBB - hervorming. Daar waar er communicatie (onder de vorm van adviezen, kennisgeving etc) van de éne afdeling naar de andere nodig was, werden de betrokken afdelingen nog onder hun 'oude' naam benoemd. Problemen die zich hierbij konden voordoen, verdienen immers aandacht binnen de (huidige) reorganisatie van de betrokken administraties en afdelingen.

4.2. Regeerakkoord 'vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen' Meer werk, meer zorg, minder regels, meer participatie, meer Vlaanderen (Vlaamse regering 2004-2009)

In het Vlaams regeerakkoord wordt algemeen gesteld dat er **minder regels** nodig zijn, en een **betere dienstverlening** (Vlareg p.6-7).

4.2.1. TOPPRIORITEIT IN HET VLAAMS REGEERAKKOORD: MEER ONDERNEMEN, MEER WERKGELEGENHEID

4.2.1.1. ONDERNEMINGSVRIENDELIJK FLANKEREND BELEID

(Vlareg p.14-15).

"1. Administratieve vereenvoudiging en stabiele regelgeving

*We zorgen voor een stabiel, sober, rechtszeker en dus voorspelbaar regelgevend kader en voor zo weinig mogelijk administratieve lasten. We maken de overheidsdiensten on line beschikbaar en zorgen voor **één loket voor de onderneming**.*

*We bouwen een **goed systeem uit voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verschillende overheden** (lokale en Vlaamse overheid) en overheidsdiensten. Op die manier volstaat voor ondernemingen, verenigingen en burgers een eenmalige aangifte van gegevens.*

2. Vergunningenbeleid

*We streven naar een **systeem van geïntegreerde unieke vergunning** van zodra de administratie klaar is om deze op een snelle en kwaliteitsvolle wijze af te leveren. Op korte termijn zullen we een stap zetten inzake de integratie van de bouw- en milieuvergunning (verwijzing naar apart hoofdstuk over behoorlijk regelgeven, besturen en handhaven in Vlareg)."*

(...)

6. Stabiel milieubeleid met vereenvoudigde milieuregels en procedures.

Het zorgen voor een goede en toepasbare milieuregelgeving, is een kernopdracht van de overheid. Europese en internationale afspraken worden tijdig en correct nageleefd.

*Enkel wanneer er een brede maatschappelijke consensus is of een duidelijk toegevoegde waarde is op het vlak van voedselveiligheid, verkeersveiligheid of volksgezondheid, of voor het opbouwen van een technologische voorsprong die leidt tot een hogere eco-efficiëntie, kunnen we bij de omzetting van de Europese richtlijnen verder en/of vlugger gaan dan wat in deze voorzien is als verplichting (m.a.w. **geen gold-plating**). Dit alles realiseren we steeds zonder nodeloze*

administratieve belasting en rekening houdend met de concurrentiekracht van onze ondernemingen.

We introduceren de geïntegreerde vergunning voor welbepaalde categorieën van activiteiten en inrichtingen die momenteel zowel een milieu- als stedenbouwkundige vergunning nodig hebben maar waarvan de stedenbouwkundige impact beperkt is.

4.2.2. RELATIE TOT LOKALE BESTUREN

4.2.2.1. BESTUURSKRACHT, AUTONOMIE EN PARTNERSCHAP (VLAREG P.55-56)

De Vlaamse regering erkent **de lokale besturen als partners in het realiseren van een resultaatgerichte en toegankelijke dienstverlening aan burgers en ondernemingen.**

*“In uitvoering van het kerntakendebat geven we een **beduidend grotere autonomie aan de lokale besturen** en realiseren een goed partnerschap tussen en structureel overleg met de lokale besturen en hun verenigingen. We realiseren een maximale overdracht van bevoegdheden in toepassing van het subsidiariteitsprincipe.*

We nemen initiatieven om de regelingen inzake administratief toezicht alsook de informatie- en rapporteringsverplichtingen voor de lokale besturen maximaal te vereenvoudigen en te verminderen. We zullen de Vlaamse administratie hiervoor ook heroriënteren van een rol van toezicht naar meer coaching en ondersteuning.

(...)

*Het is cruciaal dat gemeenten, provincies en de Vlaamse overheid **interbestuurlijk samenwerken met het oog op een effectievere, snellere en meer klantgerichte dienstverlening**, zodat de termijnen voor besluitvorming – toekenning van vergunningen en tegemoetkomingen – drastisch worden verkort en de kwaliteit van de besluitvorming verbetert.”*

4.2.2.2. PLATTELANDSBELEID (VLAREG P. 57-58)

“Het integreren van belangen en sectoren op het platteland is een basisopdracht van gewest, provincies en gemeenten. We zorgen voor een goede afstemming van de bestaande regelgeving en waar nodig voor specifieke aanpassingen in functie van de typische noden van het platteland.”

4.2.3. BEHOORLIJK REGELGEVEN, BESTUREN EN HANDHAVEN

Zoals hoger aangegeven, wordt in het Vlaams regeerakkoord een volledig apart hoofdstuk gewijd aan “**Behoorlijk regelgeven, besturen en handhaven met een professionele en stabiele administratie**”(Vlaams regeerakkoord p.59-62).

Daarin is onder meer sprake van de realisatie van “een **geïntegreerd e-governement beleid dat een loket met een lage drempel aanbiedt** en ondersteund wordt door een organisatie die snel en kwaliteitsvol antwoorden biedt. Eén - lokettoepassingen, al dan niet gebaseerd op internet-technologie, worden verder uitgebouwd. Ze zijn gebaseerd op een integratie van frontoffices en op mekaar afgestemde backoffices over de beleidsdomeinen en bestuursniveaus heen.”

Aanvullend op de verlening van meer autonomie aan de lokale besturen wordt in dit hoofdstuk tevens aangegeven dat “de **verdere uitbouw van en de decentralisatie naar de Vlaamse administratieve centra in de Vlaamse provinciesteden** en de realisatie van satellietkantoren (...) zal worden geëvalueerd”, m.a.w. dat men de mogelijkheden tot decentralisatie binnen het Vlaams beleidsniveau zelf dus ook onderzoekt.

De Vlaamse regering verklaart zich tevens voorstander van **goed georganiseerd regelgevingsproces** waarin de krachtlijnen lijken te pleiten voor decretale ingrepen wanneer dit leidt tot eenvoudigere regelgeving, politiek en maatschappelijk gedragen, met een minimum aan decretale verankering, door ondermeer:

- het “voortdurend streven naar minder detaillistische decreten”
- “het selectief gebruik van witboeken, op basis waarvan we een eerste politiek en maatschappelijk overleg organiseren, voorafgaand aan de redactie van de regelgeving “
- “een impactanalyse van voorgenomen regelgeving, in het bijzonder voor de bedrijven”
- “een grondige wetsevaluatie voor bestaande regelgeving”
- het onderzoeken van “de idee van de decreten met vervaldatum, gekoppeld aan een grondige evaluatie van de decreten op het vlak van effectiviteit, efficiëntie en handhaafbaarheid”.

Er wordt in het regelgevingsproces tevens “een vermindering van het aantal strafbepalingen en – waar nuttig – een vervanging van de strafsancities door administratieve sancties” vooropgesteld.

Administratieve vereenvoudiging is aangegeven als een blijvende noodzaak voor een effectiever en efficiënter bestuur. Daarbij staat het **aanspreekpunt van de overheid best zo dicht mogelijk bij de mensen**. De gemeenten evolueren daarbij naar aanspreekpunten bij

uitstek voor alle verrichtingen van mensen met de overheid. Ondernemingsloketten vervullen deze rol voor de ondernemingen. Tevens wordt aangegeven de invoering van het **'gezaghebbend advies'** te zullen onderzoeken. Daarbij kan elke burger of onderneming, voor hij start met de uitvoering van zijn plannen, van alle overheidsdiensten vernemen hoe de overheid zal reageren ten overstaan van welomschreven situaties (op fiscaal vlak, inzake ruimtelijke ordening, leefmilieu, ...). Wanneer het gezaghebbend advies wordt gevolgd, kan aan de burger of ondernemer geen sanctie worden opgelegd omdat hij of zij de wet niet zou hebben nageleefd. Integendeel: wie zich conformeert, wordt gehonoreerd.

4.2.4. EEN RECHTSZEKERE RUIMTELIJKE ORDENING

In de beleidsvoornemens inzake ruimtelijk beleid (Vlareg p.68-69) wordt gesteld dat de **ruimtelijke ordening**, waarbij de diverse maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, een **integrerende en coördinerende rol** ten opzichte van de diverse sectorale aanspraken behoudt.

De Vlaamse regering wil **conflicterende regelgeving of grafische overlappingen maximaal wegwerken**.

In overleg met de betrokken besturen wil de Vlaamse regering een **klantgerichte en snelle afhandeling van bouwvergunningaanvragen** op alle bestuursniveaus waarborgen.

"We preciseren vage begrippen als "ruimtelijke draagkracht" enz. Zo kunnen mensen veel beter inschatten en voorspellen onder welke voorwaarde ze een bouwvergunning kunnen bekomen."

De Vlaamse regering stelt de installatie van **één infoloket per provincie, een gedecentraliseerde dienst van de Vlaamse overheid**, waar mensen informatie en advies kunnen opvragen m.b.t. hun bouwdoos voorop.

4.2.5. LEEFMILIEU

De Vlaamse regering geeft in dit hoofdstuk (Vlaams regeerakkoord p.70-75) aan er zorg voor te zullen dragen dat **de bevoegde ministers inzake leefmilieu, ruimtelijke ordening, energie en economie, landbouw, volksgezondheid en mobiliteit, en landschapszorg met hun respectieve administraties een gecoördineerd en goed afgestemd beleid voeren**.

De Vlaamse regering neemt zich voor de diensten betrokken bij de behandeling en **aflevering van milieu-, stedenbouw- & verkavelingsvergunningen** zo aan te sturen dat de samenwerking en coördinatie verbetert, met het oog op de eerbiediging van de termijnen inzake adviesverlening

en aflevering van vergunningen. Daarbij zal echter niet geraakt worden aan de bestaande inspraak- en beroepsmogelijkheden.

In dit hoofdstuk wordt opnieuw verwezen naar het beleidsvoornemen tot de **introductie van een geïntegreerde vergunning** (zie 4.2.1).

4.2.5.1. NATUURBEHOUD

De Vlaamse regering geeft aan de mix aan instrumenten (aankoop, subsidiëring van aankoop, beheersovereenkomsten met resultaatsverbintenissen, grondruil, ...) en budgetten te optimaliseren. Ze zet deze instrumenten en middelen gebiedsgericht in en **houdt daarbij rekening met de huidige of vooropgestelde ruimtelijke bestemming**.

De Vlaamse regering is voorstander van een **betere afstemming van het natuurbehoudsdecreet** op het **landschapsdecreet** en het in overeenstemming brengen ervan met de **Europese regelgeving**.

De Vlaamse regering eerbiedigt het gebruiks- en eigendomsrecht van burgers en ondernemingen zo veel als mogelijk, en zal het **recht verlenen aan de eigenaar de overheid te vragen zijn grond aan te kopen** wanneer beleidsdaden van de Vlaamse overheid aanleiding geven tot een **aanzienlijke waardevermindering**.

4.2.5.2. WATER

Het Decreet Integraal Waterbeheer (DIW) uitvoeren staat voorop, met daarin de **bekken- en deelbekkenbenadering van het watersysteem om overstromingen te voorkomen**.

4.2.5.3. HANDHAVING

Het Vlaams regeerakkoord voorziet de realisatie een **milieuhandhavingsdecreet** op basis van de uitgevoerde studies van de KUL en de UG en het voorzien in een verruiming van de mogelijkheden om administratief te handhaven met eerbied voor de rechten van de verdediging.

4.2.6. MEER VLAANDEREN

Enigszins relevant in het kader van deze studie is tenslotte de vraag in het Vlaams regeerakkoord naar het **recht en een instrumentarium om onteigeningen uit te voeren** voor wat betreft de eigen Vlaamse bevoegdheden.

4.3. Beleidsnota's (Vlaamse regering 2004-2009)

4.3.1. RUIMTELIJKE ORDENING

Ruimtelijke ordening - Verder werken aan een menselijke ruimtelijke ordening via gedragen partnerschappen

Monumenten en Landschappen - Zorgen voor morgen met respect voor het verleden (behouden om te inspireren en te ontwikkelen)

Dirk Van Mechelen

4.3.1.1. INTEGRERENDE EN COÖRDINERENDE ROL

De beleidsnota (p.10) geeft meer duiding bij de in het Vlaams regeerakkoord vooropgestelde **coördinerende en integrerende rol van ruimtelijke ordening**. In eerste instantie dient het te voeren beleid inzake ruimtelijke ordening gericht te zijn op het afwegen en toewijzen van de diverse sectorbehoefte. De ruimtelijke ordening, waarbij de diverse maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, behoudt een integrerende en coördinerende rol ten opzichte van de diverse sectorale aanspraken op de ruimte.

Essentieel in dergelijk model van coördinatie, afweging en integratie is volgens de beleidsnota dat de vele sectorale aanspraken op een gestructureerde en gelijkwaardige manier tot stand komen en dat ze een ruimtelijke vertaling zijn van de maatschappelijke doelstellingen die gelden voor het betrokken maatschappelijk veld. Hier ligt dus een uitdrukkelijke opdracht voor alle ruimtebehoevende sectoren. Dit is geen opdracht voor ruimtelijke ordening zelf, tenzij de sectoren zelf in gebreke blijven.

De in de beleidsnota op basis van de bevindingen van de Vlacoro in de praktijk vastgestelde *“accumulatie van sectorale regelingen die zich enten bovenop het ruimtelijke instrumentarium om een territoriale verankering te verzekeren, leidt ertoe dat de regeling van het ruimtegebruik voor de burger in een aantal gevallen niet transparant is en rechtsonzekerheid met zich meebrengt. Dit is het gevolg van de dubbelzinnigheden en de tegenstrijdigheden in de bestemming tengevolge van de accumulatie van sectorale regelingen, wat tot vele en dure juridische betwistingen kan leiden. Tevens leidt dit tot ongelijke behandeling van de rechtsonderhorigen, zoals bijvoorbeeld door het voorzien van verschillende compensatieregelingen.”*

De vraag naar integratie en gelijktijdige en gelijkwaardige sectorale input denkt de minister te kunnen realiseren in een *“planningsmodel met een grotere transparantie en grotere structurele betrokkenheid van de sectoren bij de ruimtelijke planning”*. Er wordt in de beleidsnota verwezen naar het partnerschapsmodel waarvoor de voorzet werd gegeven door de SERV en de Mina-raad.

4.3.1.2. MINDER ADMINISTRATIEVE LASTEN EN VEREENVOUDIGDE PROCEDURES (P.12)

De onderlinge **afstemming van de wetgeving en reglementering van andere beleidsdomeinen met impact op het ruimtelijk beleid** verdient verdere aandacht en moet concreet verrijnd worden. De beleidsnota maakt onder meer melding van het decreet natuurbehoud en het decreet integraal waterbeheer. Overlappingsen moeten worden vermeden, verder in de ota wordt daar dieper op ingegaan.

Een rechtszeker beleid voeren met minder administratieve lasten en zonder willekeur voor kandidaat - bouwers en -verbouwers vormt het centrale thema van het Vlaamse regeerakkoord inzake ruimtelijke ordening. Voor iedere rechtsonderhorige is het belangrijk dat hij **eenduidig en snel kan weten wat op een bepaalde plaats kan of mag.**

4.3.1.3. RUIMTE VOOR HET PLATTELAND (P.24)

Dit hoofdstuk handelt onder meer over de **afbakening van de agrarische gebieden** en van **natuur- en bosgebieden** en van **overstromingsgebieden.**

“De beroepslandbouw heeft nood aan zekerheid over de gebieden waar ook in de toekomst nog aan landbouw gedaan kan worden. (...) Om het ecologisch functioneren van natuur- en bosgebieden én het behoud van de biodiversiteit te kunnen garanderen, is er nood aan aaneengesloten en met elkaar verbonden gebieden. Naast de ecologische betekenis van deze natuur- en bosgebieden, is er ook een maatschappelijke vraag naar meer toegankelijke natuurgebieden, stads- en speelbossen.

Steeds terugkerende problemen van wateroverlast en overstromingen in dorpskernen en steden wijzen er op dat de rivieren en beken niet voldoende ruimte hebben om te (over)stromen en dat regenwater te snel in riool, beek of rivier terecht komt. (...)

Het vrijwaren van de open ruimte voor de essentiële functies en tegelijkertijd deze nieuwe ruimtevragen op een verantwoorde manier inpassen is een belangrijke opdracht voor het ruimtelijk beleid.”

4.3.1.4. RUIMTE VOOR NATUUR (P.24-25)

De beleidsnota geeft aan op basis van ervaring met **de passende beoordeling** voor gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen in 2002 te hebben gemerkt *“dat er nood is aan een betere administratieoverschrijdende coördinatie en samenwerking om aan de voorwaarden van goede besluitvorming tegemoet te komen.”*

4.3.1.5. VERGUNNINGENBELEID (P.29-32)

Er zal onderzocht worden welke concrete initiatieven nodig en nuttig zijn om de afstemming van planningsbeleid en vergunningenbeleid op elkaar af te stemmen en om de kwaliteit en de **voorspelbaarheid van de opportuniteitsbeoordeling** te verhogen.

In het licht van een transparant vergunningenbeleid stelt de minister dat vooroverleg met de vergunningverlenende overheid én alle adviesinstanties m.b.t. grotere projecten noodzakelijk is. Voor kleinere projecten is dit volgens hem een facultatief element. Op dit ogenblik hangt het organiseren van een dergelijke bespreking af van de goodwill van de overheid en de adviesinstanties.

Aangewezen is om de **openbare of private ontwikkelaar het initiatiefrecht te verlenen zodat op zijn verzoek een 'plenaire vergadering' wordt samengeroepen** waarop de aanvrager zijn project kan komen toelichten, waarbij vervolgens de adviesverlenende instanties stelling dienen te nemen zodoende dat - in geval geoordeeld wordt kwestieuze aanvraag niet te vergunnen - de aanvrager bij het indienen van een hernieuwde aanvraag terdege weet met welke elementen hij rekening dient te houden. Duidelijke criteria zijn terzake aangewezen. Dit idee past binnen het in het Vlaams regeerakkoord vooropgesteld 'gezaghebbend advies', dat ook verder in deze beleidsnota naar wordt verwezen (Onder het hoofdstuk 'Adviezen' p.34).

De beleidsnota geeft twee mogelijke pistes aan voor de introductie van de **geïntegreerde vergunning voor bepaalde categorieën van activiteiten en inrichtingen waarvoor momenteel zowel een milieu- als een stedenbouwkundige vergunning nodig** is, maar waarvan de stedenbouwkundige impact beperkt is.

- Een eerste piste bestaat eruit een onderzoek op te starten, "*waarbij in de eerste plaats gemengde projecten gelegen in een geëigend homogeen gebied waar het aanvullend stedenbouwkundig onderzoek voor de stedenbouwkundige vergunning geen meerwaarde biedt en dus quasi overbodig is⁴, gescreend worden. Nadien kan dan eventueel een verdere uitdieping overwogen worden.*"
- Een ander mogelijke piste betreft het benutten van artikel 107, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO). Dit bepaalt dat de Vlaamse Regering in de mogelijkheid kan voorzien dat de dossiers voor de vergunningsaanvraag in het kader van dit decreet en in het kader van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (MVD) gezamenlijk op de gemeente worden ingediend.

⁴Een bedrijf in een industriegebied volgens gewestplan bv.

Daadwerkelijke integratie van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning moet volgens de beleidsnota nagestreefd worden.

Ook de **integratie met de socio-economische vergunning wordt op termijn overwogen**. Dit betekent dat in overleg met de federale overheid de overheveling van de socio-economische vergunning naar de gewesten doelbewust nagestreefd dient te worden.

Relevant in het kader van deze studie lezen we in dit hoofdstuk tenslotte nog met betrekking tot eventuele **integratie van plan- en project-MER**:

“De uitvoering van belangrijke infrastructuurprojecten en grote werken van openbaar nut of algemeen belang worden heden geconfronteerd met zeer lange beslissingstermijnen, veelal gelet op de noodzaak tot opmaak van een strategische of plan-MER, de eventuele bijsturing van het bestemmingsplan en/of uitvoeringsplan, een project-MER en de fase van de vergunningsaanvraag. Er kan onderzocht worden om mogelijke procedures te vereenvoudigen en te integreren met het oog op tijdswinst, maar met behoud van de rechtszekerheid uitgaande van de bezorgdheid van Europa voor efficiënt en behoorlijk bestuur.”

4.3.1.6. STRATEGISCH OMGAAN MET RUIMTECLAIMS & EIGENHEID VAN GEBIEDEN ERKENNEN EN VERSTERKEN

In deze hoofdstukken van de beleidsnota komt de vraag naar **(terug meer) ruimte voor water** herhaaldelijk aan bod. (O.a.):

- Volgens de beleidsnota wordt de vraag vanuit het integraal waterbeleid naar meer ruimte voor water *bij voorkeur ook gezocht in verweving met andere functies. Wanneer een overstromingsgebied niet te vaak overstroomt, kunnen er ook vormen van natuurontwikkeling en vormen van landbouw plaatsvinden* (p.44).
- Om de eigenheid en kwaliteiten van de open ruimtes te beheren, moeten structurende open ruimtefuncties, zoals landbouw, natuur, bos,... kunnen functioneren in voldoende samenhangende gehelen. (...) *De natuurlijke overstromingsgebieden van rivier- en beekvalleien kunnen beeldbepalend zijn en tegelijkertijd de problemen van wateroverlast in bebouwde gebieden oplossen.* (p.45)

In deze hoofdstukken wordt tevens melding gemaakt van de wijze van aanpak van **afbakening van de agrarische en de natuurlijke structuur** via de opmaak van geïntegreerde en gebiedsgerichte ruimtelijke visies in overleg met provincies, gemeenten en belangenorganisaties als kader voor een gelijktijdige en gelijkwaardige afweging van functies en de opmaak van een actieprogramma.

4.3.1.7. OVERLAPPINGEN IN REGELGEVING VERMIJDEN

De werkwijze waarbij de resultaten van planningsprocessen binnen de ruimtelijke ordening na afloop van het planningsproces onderworpen moeten worden aan **tal van effectenbeoordelingen** en toetsen (milieueffectenbeoordeling, veiligheidsrapport, passende beoordeling ten aanzien van speciale beschermingszones, watertoets...) is in een aantal gevallen zeker contraproductief en vertraagt het ruimtelijke ordeningsbeleid aanzienlijk, niettegenstaande deze beoordelingen inhoudelijk nodig zijn. In essentie moet - dit stelt ook de beleidsnota - de ruimtelijke ordening bij de afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten rekening houden met de ruimtelijke draagkracht en de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Een **concrete werkwijze die garandeert dat binnen de ruimtelijke planningsprocessen hiermee ook daadwerkelijk rekening gehouden wordt**, moet uitgewerkt worden om te vermijden dat formele effectenbeoordelingen achteraf de maatschappelijke consensus rond een bepaald ruimtelijk vraagstuk opnieuw in vraag stellen.

Resultaten uit sectorale planningsprocessen en de voorstellen voor ruimtelijke uitvoeringsplannen die hieruit voortvloeien, mogen de globale doelstellingen en ontwikkelingsperspectieven uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) niet in het gedrang brengen en moeten ruimtelijk en maatschappelijk effectief afgetoetst worden ten aanzien van andere activiteiten en functies. Op die manier moeten volgens de beleidsnota **conflicterende of overlappende afbakeningen vermeden worden**.

Een aantal sectorale plannen zullen volgens de beleidsnota leiden tot afzonderlijke ruimtelijk uitvoeringsplannen die getoetst en afgewogen moeten binnen een globale ruimtelijke visie uitgaande van het RSV (oppervlakedelfstoffenplannen, gemeenschaps- en nutsvoorzieningen, toeristisch-recreatieve infrastructuur...), een aantal andere sectorale plannen zullen verder afgewogen worden in planningsprocessen zoals afbakening van stedelijke gebieden of natuur- en landbouwgebieden (erfgoedlandschappen, bekkenbeheerplannen,...).

De **speciale beschermingszones (vogel- en habitatrictlijngebieden)** worden - aldus het beleidsvoornemen - waar mogelijk vertaald, geheroriënteerd en geïntegreerd binnen de ruimtelijke planning. Ook herafbakeningen en compensaties behoren tot de mogelijkheden. Dit betekent dat het planningsproces voor landbouw, natuur en bos de ruimtelijke vertaling moet geven van de instandhoudingsdoelstellingen voor de soorten en habitats waarvoor deze speciale beschermingszones zijn aangewezen.

De kennis over het watersysteem die opgebouwd wordt in het kader van de **bekkenbeheerplannen** moet doorwerken bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Vanuit de bekkenbeheerplannen kunnen sectorale voorstellen komen voor het bijstellen van de bestaande plannen

van aanleg. Deze (sectorale) voorstellen moeten ingebracht worden in de planningsprocessen van ruimtelijke ordening waarin ze verder afgewogen en getoetst worden ten aanzien van andere maatschappelijke functies en activiteiten. In hoofdzaak zal bv. de aanduiding van overstromingsgebieden in uitvoering van deze bekkenbeheerplannen verder afgewogen moeten worden in de planningsprocessen voor landbouw, natuur en bos, maar zeker ook in de planningsprocessen voor de stedelijke gebieden moet deze kennis ingebracht worden. In overleg met de minister bevoegd voor het waterbeleid wordt een nota en actieprogramma uitgewerkt die uitklaart op welke wijze de bekkenbeheerplannen afgestemd worden met de planningsprocessen van ruimtelijke ordening.

4.3.1.8. ONROEREND ERFGOED

Ook op het vlak van onroerend erfgoed geldt **vereenvoudiging en afstemming van procedures** als een belangrijk uitgangspunt (Beleidsnota p.58). De meervoudige en vaak te gedetailleerde procedures inzake erfgoedbeheer vormen volgens de beleidsnota geen stimulans voor de integratie van de drie beleidsvelden, die wel wordt beoogd. Vertrekkende vanuit de hiervoor opgesomde centrale thema's zullen ook de bestaande procedures niet alleen op elkaar afgestemd moeten worden, maar tevens vereenvoudigd en teruggebracht tot de essentiële basisvoorwaarden voor een adequate erfgoedzorg. In die context moet gedacht worden aan een **coördinatiedecreet onroerend erfgoed** met één vereenvoudigde gezamenlijke stamprocedure en beperkte meer gedetailleerde specificaties voor elk van de drie beleidsvelden (o.m. naar rechtsgevolgen) of voor wat landschappen betreft ook aan een coördinatie of afstemming met andere relevante decreten voor het buitengebiedbeleid.

Op het vlak van handhaving (Beleidsnota p. 64 en p.71) maakt de Beleidsnota melding van het decreet van 21 november 2003, dat unaniem werd goedgekeurd, waarmee het handhavingsbeleid inzake monumenten, stads- en dorpsgezichten wordt afgestemd op dat van ruimtelijke ordening, evenwel met eigen accenten. Het is de bedoeling in de toekomst een gelijkaardige wijziging van de handhavingsbepalingen door te voeren in de decreetgeving rond landschapszorg en archeologisch patrimonium. Een degelijk uitgebouwde handhaving wordt als een essentieel en onontbeerlijk element beschouwd van een onderbouwd onroerend erfgoedbeleid. Het streefdoel is **één handhavingsbeleid**. Daarom is het nodig dat de bepalingen inzake handhaving van de archeologische monumentenzorg worden afgestemd op deze van de ruimtelijke ordening, evenwel zonder haar eigenheid te verliezen.

4.3.2. LEEFMILIEU EN NATUUR

(Vlaams Minister (...) Kris Peeters)

Ook inzake milieubeleid (Beleidsnota p.8) wordt een beleid **dichter bij de burger** vooropgesteld, waarbij wordt gestreefd naar **meer milieuresultaat met minder regels**:

“et Vlaams beleid inzake leefmilieu en natuur moet “efficiënt”, “coherent” en “overlegd” zijn, waarbij Vlaamse overheid en Vlamingen samen als partner participeren. Dit betekent dat “we streven naar meer milieuresultaat met minder overbodige regels, wat zich vertaalt in een beleid inzake leefmilieu en natuur dat.

- *gericht is op integratie;*
- *open staat voor participatie en maatschappelijk gedragen is;*
- *gebaseerd is op subsidiariteit; uitgaat van een optimale instrumentenmix;*
- *wordt voorbereid en geëvalueerd;*
- *leidt tot rechtszekerheid;*
- *wordt gehandhaafd;*
- *economisch en financieel onderbouwd is;*
- *wetenschappelijk onderbouwd is;*
- *Europees en internationaal georiënteerd is.”*

4.3.2.1. BELEID INZAKE LEEFMILIEU EN NATUUR DAT GERICHT IS OP INTEGRATIE (BELEIDSNOTA P.31-32)

Geïntegreerd milieubeleid vergt vooreerst dat de verschillende entiteiten van het eigen beleidsdomein op een coherente manier samenwerken (“interne integratie”).

Milieubeleid is echter geen verantwoordelijkheid voor het beleidsdomein “leefmilieu en natuur” alleen. Ook andere beleidsdomeinen zoals bijvoorbeeld energie en openbare werken kunnen en moeten er een belangrijke bijdrage voor leveren. Deze “externe integratie” van milieubeleid is een belangrijke opgave.

Ze komt tot uiting zowel in het Europese, het federale als het Vlaamse milieubeleid. Voor zes beleidsdomeinen die een groot raakvlak met het milieubeleid vertonen, is dit spoor al wat dieper uitgewerkt (economie en energie, mobiliteit en infrastructuur, landbouw, volksgezondheid, onderwijs en ruimtelijke ordening).

Zowel aan de “interne” integratie als aan de “externe” integratie moet volgens de beleidsnota verdere uitvoering en concretisering gegeven worden.

Het Ondersteunend Centrum Gis - Vlaanderen is een beleidsprioriteit. Het centrum zal de geografische informatie in Vlaanderen ter beschikking stellen van overheid, burger en bedrijven en aldus een essentiële bijdrage leveren tot de transparantie van het grondgebonden overheidsbeleid en tot een grotere rechtszekerheid in het kader van een meer klantgerichte dienstverlening.

4.3.2.2. KERNTAKENDEBAT / SUBSIDIARITEIT (BELEIDSNOTA P.22-23 + P.53)

De Beleidsnota verwijst naar het “Bestuursakkoord tussen het Vlaamse, het provinciale en het lokale bestuursniveau omtrent een effectief en burgergericht overheidsbestuur in Vlaanderen”, dat de resultaten van het kerntakendebat tot dan bundelt. en dat op 25 april 2003 werd ondertekend door de Vlaamse Regering, de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP) en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG).

Voor het beleidsdomein “leefmilieu en natuur” heeft dit bestuursakkoord enkele kleinere implicaties.

Het “implementatietraject kerntakendebat leefmilieu en natuur” geeft aan waar aan de verdeling van taken moet worden gesleuteld en waar wijzigingen inzake regelgeving zich opdringen. In het bijzonder betreft het: integraal waterbeheer (organisatie integraal waterbeleid, beheer van watersystemen, beheer van de waterketen); handhaving (beleidsvoorbereiding en regelgeving; beleidsuitvoering; flankerend en ondersteunend beleid; transporten en vrije velddelicten); afval; open ruimte (inrichting van het buitengebied; bosbeleid en bosbeheer; groenbeleid en groenbeheer; openbaar visserijbeleid; wildbeheer; natuurbehoud en -ontwikkeling; beheersovereenkomsten; regionale landschappen; plattelandsbeleid); natuur- en milieueducatie; bodemsanering; mestbeleid.

4.3.2.3. BELEIDSVOORBEREIDING EN –EVALUATIE (BELEIDSNOTA P.54-55)

Een gedegen voorbereiding en evaluatie van het milieubeleid zonder planningsdrift wordt naar voor geschoven. In de periode 2005-2006 zal het gebruik van planningsinstrumenten in het Vlaams milieubeleid *sensu lato* worden geanalyseerd en geëvalueerd. De planningsdrift die momenteel in diverse deeldomeinen van het beleid bestaat, vertoont immers reeds neveneffecten die het nut van een dergelijk ruim planningsinstrumentarium tot op zekere hoogte in vraag stellen. Een inventarisatie van de diverse planningsinstrumenten zal worden gemaakt, **inclusief de daarvoor ingezette bestaffing en aangewende middelen**, alsook een evaluatie van de implementatie ervan en de toegevoegde waarde. Via een stroomlijning van het politiek en administratief plannings- en rapporteringsinstrumentarium, inclusief een afslanking van dit laatste, komen tot een goede onderbouwing, implementatie en evaluatie van milieumaatregelen.

Afstemming van de beleidsvoorbereiding, versterking van de beleidsevaluatie en uitwerking van beleidsindicatoren staan hierin centraal.

4.3.2.4. RECHTSZEKERHEID (BELEIDSNOTA P.34-35 + P.55)

Net zoals in de meeste EU-landen is de voorbije decennia in Vlaanderen en België een uitgebreide milieureglementering tot stand gekomen, voornamelijk ook onder invloed van de EU. Ten aanzien van de Vlaamse milieuwetgeving (cf. Mestdecreet, Decreet Integraal Waterbeleid, MER / RVR-decreet, enz) worden vaak dezelfde klachten geformuleerd, termen als (te) "ingewikkeld", "gedetailleerd", "versnipperd", enz. worden gebruikt.

Dit kan niet langer: nagegaan moet worden of de gestelde beleidsdoelen inzake leefmilieu en natuur met minder, eenvoudiger en beter gestroomlijnde regels kunnen worden gerealiseerd, waardoor ook de uitvoering en de handhaving van die regels kunnen worden verbeterd, en aldus de rechtszekerheid kan worden verhoogd.

4.3.2.5. HANDHAVING (BELEIDSNOTA P.29-30 + P.36)

Bijzondere aandacht moet volgens de beleidsnota in uitvoering van het resultaat van het kerntakendebat ook gaan naar het handhaven van de regelgeving: de studies van de KU Leuven en Universiteit Gent zullen dienen als leidraad voor de opstelling van een milieuhandhavingsdecreet, zij het evenwel na een grondige reflectie over de organisatie van het handhavingsbeleid in het algemeen en een goede afstemming tussen de handhavingsactoren in het bijzonder.

4.3.2.6. WATERSYSTEMEN EN -RESERVES

Integraal waterbeleid is een belangrijk aandachtspunt aangegeven bij de strategische keuzes en beleidsopties (Beleidsnota p.8), dat verder meermaals voorkomt in het document (p.17+ p.40-41 + p. 62-63).

Geïntegreerd waterlopenbeheer wordt gezien als een strategische doelstelling.

Om de huidige versnippering van het waterlopenbeheer op te vangen, zal de Vlaamse Regering gebruik maken van de **overleg- en coördinatiestructuren** die voorzien zijn in het decreet integraal waterbeleid.

"vooral op het lokale niveau is het waterlopenbeheer en complexe situatie. De Vlaamse Regering zal conform het DIWB in het raam van de deelbekkenwerking stimuleren tot samenwerking op het vlak van beheer van onbevaarbare waterlopen binnen de waterschappen. De polders en wateringen participeren in de waterschappen op basis van de vernieuwde taakstelling die het

DIWB voor hen vooropstelt. Een effectievere en efficiëntere organisatiestructuur van de polders en watering en zal met hen overlegd worden.” (...)

“In samenspraak met de verschillende waterbeheerders op het terrein wordt, in uitvoering van het DIWB, een vereenvoudigde beheersstructuur nagestreefd, waarbij een duidelijke taakafbakening tussen gemeenten, provincies, polders en watering en het Vlaamse Gewest wordt afgesproken.”

Volgens de minister verdient in het bijzonder bij het beleid inzake stedenbouwkundige vergunningen de **watertoets** te worden toegepast.

Over de link met **ruimtelijke planning** lezen we:

“Het netwerk van beek- en riviervalleien en hun gewenste kwantiteit en kwaliteit zullen in belangrijkere mate meespelen in de maatschappelijke afweging die bepalend is voor het toekennen van ruimtelijke bestemmingen aan bepaalde gebieden” (...)

“De Vlaamse Regering zorgt ervoor dat waterbeheerplannen op de verschillende niveaus enerzijds en ruimtelijke planningsprocessen anderzijds in een maximale wisselwerking met elkaar staan.

De principes ‘ruimte voor water’ en ‘vasthouden - bergen - afvoeren’ zullen door een afweging bij de herziening van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen een doorvertaling krijgen in het ruimtelijk beleid.

Bovendien wordt in de ruimtelijke planning aandacht besteed aan de te verwachten invloed op het watersysteem. In de eerste plaats moet verspreide bebouwing en bebouwing in zones waar de kans op wateroverlast groot is, vermeden worden. Voorts zijn er belangrijke ruimteclaims te verwachten vanuit de vereiste dat het watersysteem voldoende kansen krijgt om op een natuurlijke manier te evolueren, waarbij er aandacht gaat naar de structuurkwaliteiten van de waterloop en de ecologische kwaliteit van het valleigebied. Dit is onder meer mogelijk bij de aanduiding van overstromingsgebieden en oeverzones.”

4.3.2.7. NATUUR-EN BOSBELEID (BELEIDSNOTA P.8-9 + P.45-46 + P.65-67)

De lange termijn - doelstelling inzake natuur- en bosbeleid, tevens aangegeven in de strategische keuzes en beleidsopties, is dat Vlaanderen tegen 2010 de vergelijking met andere economische topregio's op het vlak van **biodiversiteit** kan doorstaan.

Daartoe geeft de minister in zijn Beleidsnota aan werk te willen maken van **soortenbeleid** en van **meer verweving van activiteiten**.

Wat het spoor 'meer biodiversiteit' betreft - de ecologische functie - gelden er twee indicatoren voor het regeringsbeleid. In de eerste plaats moeten we onze *Europese verplichtingen (Habitatrichtlijn) nakomen*. Ten tweede moeten we aan het einde van de regeerperiode de vergelijking met andere economische topregio's in Europa kunnen doorstaan.

Tot nu toe was het natuur- en bosbeleid voornamelijk gericht op terreinaankopen en de investeringsoperaties die daaruit voortvloeien. Naast dit traditionele gebiedsgericht beleid zal het overheidsoptreden inzake natuur en bos evenwel ook toegespitst worden op soortenbeleid en op verweving van functies. Soortenrijkdom maakt het hart uit van biodiversiteit, en moet als zodanig (via projecten en een *stroomlijning van de regelgeving*) gethematiseerd worden – in samenwerking met de vele traditionele gebruikers en natuurliefhebbers die Vlaanderen heeft. Vlaanderen heeft immers weinig grondoppervlakte, wat maakt dat het mogelijk moet zijn om natuurwaarden aan bod te laten komen bij andere vormen van grondgebruik.

Inzake soortenbeleid is ook vooropgesteld na te gaan wat nodig is om de Vlaamse regelgeving in overeenstemming te brengen met de Europese regelgeving (Beleidsnota p.67).

Ondersteuning wordt gegeven aan processen van samenwerking en netwerking, en aan het "uitbreken uit de eigen sector" (Beleidsnota p.45). De bestaande instrumenten zoals onder meer bosgroepen, wildbeheerseenheden, erkende reservaten en regionale landschappen worden ook op basis van de objectieve evaluatie bijgesteld en verder ontplooid.

Gelijktijdig wordt een beleid beoogd gericht op **grotere toegankelijkheid van natuur en bos**, eveneens een strategische doelstelling (Beleidsnota p.8-9).

'We herstellen het vertrouwen bij de actoren in de open ruimte en doen een objectieve evaluatie van de diverse instrumenten. Het accent zou hierbij verlegd kunnen worden van actief en demonstratief overheidsingrijpen naar een aanmoedigend beleid. Het verwervingsbeleid ten aanzien van bossen en natuurgebieden wordt daartoe geoptimaliseerd.'

Wat verwerving van natuurgebieden en bosuitbreiding (Beleidsnota p.67) betreft wordt een goede koppeling nagestreefd met de ruimtelijke ordening en zijn de ruimtelijke bestemmingen en dezelfde criteria voor verwerving en bosuitbreiding in de agrarische en landschappelijk waardevolle agrarische gebieden als voor de erkenning van natuurreservaten in de agrarische en landschappelijk waardevolle agrarische gebieden vertrekpunten bij de beoordeling van concrete dossiers.

Wat de wijze betreft waarop de functievervulling van natuur en bos verbeterd zal worden, zou dan ook het accent verlegd kunnen worden van actief en demonstratief overheidsingrijpen (verwerving, regulering), naar een aanmoedigend beleid (*samenwerking, vereenvoudiging*). Door

als overheid efficiënt en billijk op te treden, willen we voor het natuur- en bosbeleid gezag winnen en effectief onze doelstellingen halen: meer biodiversiteit, meer toegankelijk groen.

De minister wil **natuur en bos meer en meer geïntegreerd benaderen**, vanuit het oogpunt van de diverse functies die ze hebben.

‘Om vereenvoudiging te bekomen, effectiviteit en efficiëntie te verhogen en het vertrouwen te herstellen is het in de eerste plaats nodig “bos” en “natuur” meer in hun samenhang benaderen. Op dit moment is er nog te veel sprake van een tweedeling tussen bosbeleid en natuurbeleid. “Bos” wordt gedefinieerd als “grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meerdere functies vervullen”. Het gaat aldus, voor het grootste deel van Vlaanderen, om die natuur die volledig ontplooid is en waarvan de beheerder en het beleid alle functies proberen te valoriseren. De overige “natuur” wordt door het beleid benaderd omwille van de biodiversiteit die we erin onderkennen en proberen te bewaren. Zowel bossen als natuurgebieden hebben echter meerdere functies voor de maatschappij: ze laten toe te oogsten (de economische functie), ze verschaffen verpozing en speelruimte (educatieve, sociale en recreatieve functie), ze herbergen het grootste deel van de biodiversiteit (wetenschappelijke en ecologische functie) en ze kunnen dienen ter bescherming van mens en milieu (bufferende functie). Het beleid zal er op gericht zijn om deze functies van bos en van de andere vormen van natuur centraal te stellen en zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen.’

Natuurrichtplannen worden gericht op samenwerking en maatwerk (Beleidsnota p.66). Hierbij ‘treedt de overheid op als meewerkende en “lerende organisatie”, veeleer dan als regulator. Rechtszekerheid van de gebruiker geldt als een belangrijke waarde. Dit staat evenwel niet in de weg: ‘Waar passend wordt de prioriteit gelegd bij de Europese beschermingszones.’

Duurzaam bos- en natuurbeheer (Beleidsnota p.66) ‘wordt aangemoedigd door de opmaak van beheerplannen voor afzonderlijke bossen en natuurgebieden te ondersteunen, door privé-initiatieven inzake inrichting en beheer aan te moedigen, (...)’ De uitwerking van het **concept van de “landgoederen”** wordt hier ook aangekondigd ‘- een eigenaar of beheerder krijgt op basis van een lange termijn plan waarin ook maatschappelijke dienstverlening is opgenomen, voor lange tijd zekerheid wat betreft rechten en plichten.’

Hoe dit zich tot de **bosgroepen**, gezien als speerpunten van het beleid (Beleidsnota p.66), verhoudt blijkt niet duidelijk uit de nota. ‘De lopende pilootprojecten worden erkend, en voor de regio’s waar nog geen bosgroepen actief zijn worden pilootprojecten opgestart. Er wordt gezorgd voor een afdoende coördinatie binnen en tussen de bosgroepen.’

Het aanmoedigend natuurbeleid kan volgens de minister geen vruchten afwerpen zonder (vier) strategische succesfactoren (Beleidsnota p.46 en 68): in het kader van deze studie zijn daarvan **vereenvoudiging**, en **pacificatie op het gebied van ruimtelijke planning** relevant.

• De regelgeving inzake natuur en bos wordt administratief vereenvoudigd en op effectiviteit en billijkheid getoetst. Op die manier wordt een handhaafbaar en gedragen systeem bekomen, waarbij de rechtszekerheid voorop staat - zowel voor de rechtsonderhorige als voor de te beschermen natuurwaarden.

• De volwaardige afbakening van de natuur- en bosstructuur samen met de agrarische structuur (bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen) is noodzakelijk om alle betrokkenen zekerheid te geven voor een langere termijn.'

4.3.2.8. VLAAMS MILIEUWETBOEK (P.18 + P.55)

Sedert 1995 wordt door de Vlaamse decreetgever gewerkt aan het DABM dat fungeert als een "aanbouwdecreet", met het doel een "**Vlaams Milieuwetboek**" tot stand te brengen (zoals het in de maak zijnde "Waals Milieuwetboek").

'Deze horizontale bovenbouw moet een uniforme regeling van alle niet-milieucompartiment gebonden aspecten bevatten (zij het niet alleen de huidige bepalingen inzake "begrippen", "planning", "bedrijfsinterne milieuzorg", "milieueffect- en veiligheidsrapportering", "milieuvorwaarden", "Agentschappen", "advisering", maar ook de huidige/toekomstige decretale bepalingen inzake "milieuvergunningen", "milieubeleidsvereenkomsten", "milieuheffingen", "milieusubsidies", "milieuaansprakelijkheid", enz) en aldus een verdere rationalisatie van de Vlaamse milieuregelgeving kunnen doorvoeren.

Evenwel moet hierbij "decretale overkill" worden voorkomen: decretale regelingen moeten kaderregelingen zijn, nader uit te voeren door besluiten van de Vlaamse Regering en ministeriële besluiten. Gedetailleerde decreten maken de wetgeving veelal nodeloos inflexibel, wegens moeilijk wijzigbaar, en te complex, wegens decretale vastlegging van allerlei compromissen.

Op uitvoeringsniveau moet volgens de minister gestreefd worden naar **één besluit van de Vlaamse Regering per problematiek**, en dit naar het voorbeeld van besluiten als VLAREM, VLAREBO en VLAREA.

De horizontale bovenbouw van de milieuwetgeving wordt ondersteund door een sectorale onderbouw, zijnde de sectorspecifieke decreten en besluiten (water, afval, mest, bodem, enz), zij het in afgeslankte vorm (namelijk na het verdwijnen van alle voormelde niet-sectorgebonden elementen uit deze regelgevingen).

4.3.2.9. EVALUATIE EN UITVOERING MER/VR-REGELGEVING (P.65)

Het standpunt van de minister wil milieukwaliteit en veiligheid waarborgen zonder overbodige vertraging of bemoeilijking van projecten.

'Een effectieve MER/VR-regelgeving moet tot stand gebracht worden, conform de Europese richtlijnen terzake, die de milieu- en veiligheidsproblemen correct in beeld brengen, zonder evenwel investeringsprojecten nodeloos te vertragen of te bemoeilijken.'

Daarbij steunt hij op volgende analyse:

'Titel IV van het DABM heeft een omvangrijke en gedetailleerde, decretaal vastgelegde, regeling inzake milieueffect- en veiligheidsrapportage m.b.t. projecten, plannen en programma's tot stand gebracht.

Daardoor is de tijdsduur voor en de kostprijs van het opstellen van een milieueffect- en/of veiligheidsrapport vaak disproportioneel lang en/of hoog geworden. Dit verlengt de duur en de kostprijs van een investeringsproject aanzienlijk. Momenteel wordt onderzocht hoe de regelgeving in onze buurlanden zich verhoudt tot de Vlaamse regelgeving. Op basis van deze analyse zal in de eerste helft van 2005 een eerste evaluatie van de decretale regeling gebeuren. Tegelijkertijd zal tegen juli 2005 een geïntegreerd uitvoeringsbesluit worden opgesteld (rekening houdend met eventuele decretale wijzigingen) teneinde de volledige operationalisering van de decretale bepalingen inzake MER/VR te realiseren. Dit zal ook het besluit van de Vlaamse Regering van eind 2004 inzake MER-plichtige projecten incorporeren.'

4.3.2.10. INTEGRATIE VAN DE MILIEU- EN STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNING (P.56)

Samen met de Kenniscel (inmiddels: Dienst) Wetsmatiging geeft de minister aan het reeds in 2004 opgestarte project inzake de integratie van de stedenbouwkundige vergunning in de milieuvergunning worden voortgezet en afgerond worden in 2005.

Voor de inrichtingen waarvan de ruimtelijke weerslag relatief beperkt is, moeten volgens de minister de administratieve vergunningslasten gereduceerd worden door het verlenen van een geïntegreerde (of minstens verder geharmoniseerde) vergunning. De nodige decreetswijzigingen en uitvoeringsmaatregelen terzake zullen getroffen worden op basis van de projectresultaten.

4.3.2.11. LANDBOUW (BELEIDSNOTA P.23-25)

De landbouw heeft het moeilijk, onder meer door de grote gronddruk ten gevolge van de sterke verstedelijking en versnippering. Dit heeft een verlies aan aantrekkelijkheid van woon- en investeringsomgeving tot gevolg. De landbouwsector vraagt dus een grote rechtszekerheid (met betrekking tot afbakeningen maar ook met betrekking tot effectieve realisatie van bestemmingen)

en het beperken van de impact van overheidsinitiatieven (zoals havenontwikkelingen en stedelijke ontwikkelingen) op aanwezige grondgebruikers door het ondersteunen van grondmobiliteit. Anderzijds zijn er meer en meer innovatieve initiatieven op het platteland en zien we initiatieven voor verbreding van de landbouw die op de Europese agenda staat. De vraag aan de overheid om dergelijke initiatieven mee te ondersteunen en te begeleiden groeit.

Daarnaast is er echter ook een toenemende vraag naar verdere investeringen in natuurontwikkeling in daartoe bestemde gebieden. De landbouw dreigt daarbij in de verdrinking te komen.

4.3.3. *ANDERE (VLAAMSE MINISTERS BOURGEOIS (O.A. BESTUURSZAKEN EN ADMINISTRATIEVE VEREENVOUDIGING), MOERMAN (O.A. ECONOMIE) & LETERME (O.A. LANDBOUW))*

In de volgende paragrafen worden de in het kader van deze studie relevante beleidsvoornemens uit de andere beleidsnota's van de leden van de Vlaamse regering aangegeven. Deze zijn veeleer beperkt in aantal en meestal betreft het terugkerende thema's uit het Vlaams regeerakkoord en/of de twee bovenvermelde beleidsnota's.

In de **beleidsnota Bestuurszaken 2004-2009** (Geert Bourgeois, Bouwen aan vertrouwen, 40 p.) wordt veel belang gehecht aan een toegankelijke, luisterende en diligente overheid en aan behoorlijke regelgeving met het oog op een kwalitatieve dienstverlening. Dit zal gebeuren zowel via **structurele initiatieven** als **concrete vereenvoudigingsprojecten**. Er wordt werk gemaakt van ex-ante (bijv. meten van administratieve lasten zowel per beleidsdomein als per doelgroep, RIA's) en ex-post evaluatie (o.a. regelgevingsimpactevaluatie). Regelgeving wordt toegankelijker gemaakt en onvolkomenheden worden opgespoord door een regelgevingsagenda van wetgeving in opmaak bij te houden en inventarisatie, consolidatie en coördinatie van bestaande regelgeving. **E-government** wordt als een hefboom gezien. Binnen de context van de Vlaamse beleidsvoering en de beleidsvoorbereiding moet er ruimte zijn voor wetenschappelijk onderbouwd – maar niet-bindend – advies over beleidsaangelegenheden, op basis van beraadslaging tussen (onafhankelijke) deskundigen

In de **beleidsnota 2004-2009 Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel** (Fientje Moerman, 65 p.) wordt zoals in het Vlaams regeerakkoord en vrijwel alle andere beleidsnota's tevens de nadruk gelegd op administratieve vereenvoudiging. De beleidsnota geeft daarnaast o.a. aan werk te willen maken van **één aanspreekpunt voor bedrijven**, en duidt op de noodzak aan een **geïntegreerde aanpak** die ernaar streeft zoveel mogelijk synergie te realiseren tussen verschillende beleidsdomeinen.

Enigszins relevant in het kader van deze studie is de oproep in de beleidsnota 2004-2009 Vlaamse statistieken, indicatoren en toekomstverkennde studies voor het regeringsbeleid (Yves Leterme, 27 p.) aan iedereen om mee te werken aan de uitbouw van en de organisatie van een **eigen Vlaams beleid voor de statistiek**.

4.4. Septemberverklaring 2005

In de algemene Beleidsverklaring van de Vlaamse regering d.d. 26 september 2005 (15 p.) is sprake van volgende aspecten:

- het Vlaams Agentschap Ondernemen, dat via éénloketsysteem het uniek aanspreekpunt voor bedrijven wordt (p.1)
- het eerste uitvoeringsbesluit DIW als basis voor de overlegstructuren rond de opmaak van waterbeheerplannen (p.6)
- het eind 2005 verwachte voorontwerp van milieuhandhavingsdecreet, dat bedoeld is ter organisatie van het milieuhandhavingsbeleid en ter harmonisatie van het sanctieapparaat (p.7)
- de integratie tot één decreet ruimtelijke ordening van het DRO (gecoördineerd '96) en het DORO ('99) (p.8)
- de aankondiging van de opmaak van één decreet inzake bescherming van onroerend erfgoed (p.11)
- de verderzetting van het proefproject RIA en het voornemen meer in te zetten op concrete administratieve vereenvoudiging; als voorbeelden wordent o.a. de harmonisering van de rechten van voorkoop aangehaald en de afstemming van de bouw- en milieuvergunning (p.12)
- de inzet van *e-government* (p12).

4.5. Beleidsbrieven

4.5.1. BELEIDSBRIEF RUIMTELIJKE ORDENING/ MONUMENTEN EN LANDSCHAPPEN 2005-2006 (VLAAMS MINISTER (...) DIRK VAN MECHELEN)

Uiteraard wordt voor het bepalen van de beleidsprioriteiten geput uit de beleidsnota voor de volledige regeerperiode.

De belangrijkste punten vanuit het luik ruimtelijke ordening uit deze beleidsbrief zijn:

- (p.7) een decreetswijziging nog binnen deze legislatuur (o.a. wet van '62 integreren in het decreet, maar misschien opent mogelijkheden om meer wijzigingen aan te brengen ondanks veelvuldige wijzigingen aan dit decreet?)
- (p.7) enig loket bouw- en milieuvergunning en afstemming procedures openbaar onderzoek
- (p.7) afstemming procedures vergunningen en handhaving (minder relevant)
- (p.24-25) verwijzing naar deze studie
- (p.59) stand van zaken afbakening van de natuurlijke en de agrarische structuur (RIA afbakeningen: VEN enkel via procedure vanuit decreet ruimtelijke ordening)
- (p.59) watertoets: het B.VI.R. van instellingen die advies uitbrengen over RUP's aanvullen
- (p.59) watertoets: overleg AROHM - AMINAL i.f.v. inhoud advies n.a.v. watertoets
- (p.60-61) nodige personen vanuit AROHM inzetten voor bekkenwerking i.h.k.v. DIW
- (p.61) richtlijnen/methodiek opmaak bekkenbeheerplan, zodat lijst van opdrachten tot opmaak RUP's in bindende bepalingen van het bekkenbeheerplan realistisch is + zoeken naar andere mogelijkheden/instrumenten
- (p.61) nagaan of er nog andere regelgeving ruimtelijke ordening dient aangepast voor een betere afstemming met het instrumentarium van het DIW.

Vanuit het luik monumenten en landschappen zijn volgende beleidsvoornemens uit deze beleidsbrief relevant:

- (p.80) afstemming en vereenvoudiging verschillende decreten over onroerend erfgoed
- (p.82) bijsturing adviesverlening in het kader van monumenten en landschappen.

4.5.2. BELEIDSBRIEF LEEFMILIEU EN NATUUR. BELEIDSPRIORITEITEN 2005-2006, INGEDIEND DOOR DE HEER KRIS PEETERS, VLAAMS MINISTER VAN OPENBARE WERKEN, ENERGIE, LEEFMILIEU EN NATUUR

Uiteraard wordt ook in deze beleidsbrief voor het bepalen van de beleidsprioriteiten geput uit de beleidsnota voor de volledige regeerperiode. De in het kader van deze studie relevante beleidsvoornemens uit deze beleidsbrief zijn:

- (p.4) de afstemming van de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning, de zogenaamde “uniek loket”-functie waarvan ook in het regeerakkoord sprake is: uit overleg in werkgroepen en tussen de betrokken kabinetten mondde uit in een voorlopige voorstel (één loket bij gemeente, gelijktijdige indiening kan maar is niet verplicht, beoordeling van ontvankelijkheid en volledigheid op elkaar afgestemd met gemeente als doorgeefluik, gezamenlijke en gelijktijdig openbaar onderzoek georganiseerd door gemeente)
- (p.9) evaluatie MER - RVR: werkzaamheden voor verdere implementatie van de plan-MER-richtlijn lopen; implementatie van deze richtlijn in titel IV van het DABM wijkt af van wat krachtens de richtlijn verplicht is en zal worden bijgesteld; daarna zullen zo snel mogelijk de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen genomen worden en aansluitend hierbij zal ook titel IV van het DABM worden geëvalueerd
- (p.11-12) milieuhandhavingsdecreet: een voorstel van tekst ligt klaar; dit voorziet in coördinatie van het milieuhandhavingsbeleid en harmonisatie van de bepalingen inzake toezicht, sancties en veiligheidsmaatregelen
- (p.15) bevestiging van het standpunt uit het Vlaams regeerakkoord, met name geen ‘*goldplating*’ bij implementatie van Europese en internationale engagementen, tenzij bij duidelijke maatschappelijke consensus en/of duidelijke toegevoegde waarde op het vlak van voedselveiligheid, verkeersveiligheid en volksgezondheid of voor het opbouwen van een technologische voorsprong die leidt tot een hogere eco-efficiëntie
- (p.24) afwerken van alle ontwerp-bekkenbeheerplannen (1 bekkenbeheerplannen tegen eind 2006)
- (p.24) uitvoeringsbesluit vaststellen met betrekking tot de watertoets (a.d.h.v. 7 thematische kaarten, te raadplegen in verder uit te bouwen geo-loket)
- (p.27) nieuwe stiltegebieden aanduiden en beleid rond stiltegebieden verder uitwerken, afbakening blijft een lokale bevoegdheid
- (p.27-28) aanmoedigen van initiatieven buiten de Vlaamse overheid (bosgroepen, wildbeheerseenheden, regionale landschappen) als samenwerkingsverbanden op streek-niveau om diverse beheersplannen beter op elkaar af te stemmen (dit sluit enigszins aan bij het eerder vernoemde landgoederenconcept)
- (p.28) vereenvoudiging van de procesfiguur van de natuurrichtplannen
- (p.29) voorzien van voldoende natuur en bossen onder andere door het leggen van het accent in aanwervingen in het kader van het bosbeleid op gronden voor bosuitbreiding

- (p.3 en p.31) samenballing, vereenvoudiging en aanpassing van de momenteel disperse soortenregelgeving
- (p.30) nastreven van een eenduidig interpretatiekader inzake de boscompensatie en de zorgplicht voor natuur

5. Reguleringsimpactanalyse in functie van de resultaten van de quick scan

Op basis van de door de dienstverlener gedane voorstellen en de interne besprekingen en discussies met de dienstverlener is de opdrachtgever, na de quickscan (zie hoger), tot een selectie gekomen van verder uit te werken vereenvoudigingsvoorstellen.

1. Doorwerking Decreet Integraal Waterbeleid (DIW): opmaak van een RIA DIW
2. Redactie diverse natuurtoetsen, inbegrepen de watertoets: opmaak van een RIA Toetsen
3. Afstemming vergunningen: opmaak van een RIA Vergunningen
4. Problematiek rond afbakeningen & de bijhorende maatregelen: opmaak van een RIA Afbakeningen en RIA Bos
5. Plan – MER en project – MER: opmaak van een RIA MER
6. Oppervlaktedelfstoffen: opmaak van een discussienota OD
7. Onteigening ifv. Bedrijvenszones: dit is finaal niet behouden
8. Ruimtelijke veiligheidsrapportage: opmaak van een RIA RVR

Deze aanvankelijke indeling is, hangende de opdracht, geheroriënteerd als volgt.

De relevante aspecten van de aanvankelijke RIA Bos zijn uitgesplitst en geïntegreerd in de **RIA Vergunningen** en in de **RIA Afbakeningen**.

Dit is gedaan om maximaal tegemoet te komen aan enerzijds de vraag van de opdrachtgever naar meer integratie van beide opties in de twee RIA's, en aan de opmerking dat elk bos ook natuur is (dus abstractie makend dat natuur en bos toch verschillende decreten hebben).

Deze herstructurering werd verkozen op de integratie van de opties van de ene RIA in de andere omwille van de hertekening van de bosproblematiek ikv het overleg met de opdrachtgever (waarbij de opdrachtgever een grotere nadruk wou zien op de bestemmingsproblematiek van de Vlaamse bossen, en minder op de definitie ervan).

Verder is ook de aanvankelijke RIA Toetsen enigszins geherstructureerd, in de zin dat alle procesmatige elementen van overheidsinterne processen van de RIA's Vergunningen en Afbakeningen (en Plannen) eraan zijn toegevoegd (manier van adviseren, verantwoordelijke instanties, uitbouw van een profielenmix binnen afdelingen/agentschappen, instelling van een vergunningscommissie,..). De RIA Toetsen hebben we dan ook vervangen door een RIA Proces . Deze herstructurering vindt haar oorzaak in twee elementen:

- enerzijds kwam er meermaals als reactie dat we een duidelijker onderscheid dienden te maken tussen de overheidsinterne processen en de relatie tussen burger/bedrijf en overheid (front en back office)
- anderzijds speelde al langer de idee dat de toetsen veel te inherent verbonden zijn aan de hele procedure van vergunningverlening en planopmaak (waarbij men wel degelijk onderscheid dient te maken tussen de toepassing/uitvoering van de toetsen bij planopmaak versus ten tijde van vergunningverlening)

Beide zaken maakten dat het nuttig en duidelijk leek om alle 'autoregulerende / intern procesmatige' aspecten te bundelen in één RIA, en de andere RIAs voor te behouden voor wat betreft die zaken die een meer rechtstreekse impact hebben op de burger/ het bedrijf.

Dit resulteerde dus in de **volgende omvorming:**

RIA Bos: gaat op in RIA Afbakening (en Plannen) en RIA Vergunningen

RIA Afbakening (en Plannen): wordt behouden en aangevuld met elementen van RIA Bos minus alle procesmatige (back office) elementen (naar RIA Proces)

RIA Vergunningen: wordt behouden en aangevuld met elementen van RIA Bos minus procesmatige (back office) elementen (naar RIA Proces)

RIA Toetsen: wordt aangevuld met procesmatige (back office) elementen van RIA Afbakening en plannen en RIA Vergunningen en omgevormd naar RIA "inzake de overheidsinterne procedures en processen"

Er is verder een RIA DIW opgemaakt en een discussienota OD (Oppervlaktedelfstoffen). Voor MER en RVR werden finaal, na overleg met de opdrachtgever, slechts discussienota's opgeleverd.

De discussienota's en de RIA's zijn verder in dit eindrapport opgenomen. De identificatiefiches uit de inventarisatie-oefening werden in de bijlagen bij dit eindrapport opgenomen. Deze documenten werden goedgekeurd binnen de stuurgroep en door de opdrachtgever. De documenten kunnen een nuttige aanzet vormen voor verdere besprekingen tussen de diverse overheden.

6. Bibliografie

Exemplarische literatuurlijst

Antrop M., De Blust G., Van Eetvelde V. & Van Olmen M. (2000). *Ontwikkeling van een methode voor geïntegreerde en gebiedsgerichte monitoring van de biodiversiteit van de terrestrische natuur in het Vlaamse Gewest*. Rapport van het Instituut voor Natuurbehoud, IN.R.2000.21, Brussel.

Bogaert, Dirk (2004). 'Natuurbeleid in Vlaanderen. Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?' Doctoraatsonderzoek aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. 338 blz ISBN 90-403-0207-3

Bouquelle, Farah (2005). Project integratie en doorwerking van het milieubeleid. Toetsingsmechanismen en instrumenten voor effectbeoordeling in het Vlaamse Gewest. Onderzoekslijn 'instrumentering, steunpunt milieubeleidswetenschappen, december 2005.

CIW (2005). Visietekst functietoekenningen. Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, 27 januari 2005.

De Smedt, P. (2003). "Water anders ordenen? De impact van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid op het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening", T.R.O.S. 2003/23

Dumortier M, De Bruyn L, Peymen J, Schneiders A, Van Daele T, Weyemberh G, van Straaten D & Kuijken E (2003) Natuurrapport 2003. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 21, Brussel

Dumortier M, De Bruyn L, Hens M, Peymen J, Schneiders A, Van Daele T, Van Reeth W, Weyemberh G & Kuijken E (2005) Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel

Eerens, Valerie (2005). Externe integratie en doorwerking van het milieubeleid. Onderzoeksrapport, steunpunt milieubeleidswetenschappen, maart 2005

Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the 'Habitats' Directive 92/43/EEC (draft, version 5, April 2006)

Kuijken E(1999) Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 6, Brussel

Kuijken E, Boeye D, De Bruyn L, De Roo K, Dumortier M, Peymen J, Schneiders A, van Straaten D & Weyemberh, G (2001) Natuurrapport 2001. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 18, Brussel. (hoofdstuk 'beleidsevaluatie')

Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving (Den Haag). De 'Tafel van elf'. Een hulpmiddel bij het maken van naleefbaar beleid

SERV (2002). Advies over het voorontwerp decreet integraal waterbeleid. 27 november 2002.

SIRA Consulting i.o.v. Taskforce Vereenvoudiging (2005). Vergunningen Kosten en effecten van vergunningverlening. Inventarisatie naar de kenmerken van 77 vergunningstelsels. V 0.1. Nieuwegein, 6 april 2005.

Van Hoorick, G., Cliquet, A. , Dekimpe, L, Eerens, V (2005). Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek. Intersentia, Antwerpen.

Van Orshoven, J.. Van nature overstroombare en recent overstroomde gebieden in Vlaanderen (http://geo-vlaanderen.gisvlaanderen.be/Geo-Vlaanderen/overstromingskaarten/help/nog_en_rog_in_vlaanderen.pdf) , gebaseerd op: "Aerts, R., J. Van Orshoven, P. Buys en J. De Belder, 2000. In kaart brengen van de natuurlijke en actuele overstromingsgebieden in Vlaanderen. Eindrapport van een opdracht van de Afdeling Water van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, uitgevoerd door K.U.Leuven R&D, Divisie Ground for GIS: 63 p." en "Buys, P., R. Aerts, E. De Roeck en J. Van Orshoven, 2000. Ruimtelijke inschatting van het overstromingsgevaar in België. Differentiatie op het niveau van straten. Eindrapport van een studie-opdracht voor KBC-verzekeringen: 19 p."

Wetgeving

Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *B.S.* 10 januari 1998.

Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, *B.S.* 14 november 2003.

Voorstel van Decreet van 20 februari 2004 houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat een regeling inzake het bodembeleid betreft, *Parl.St.*, VI.Parl., 2003-04, nr.2150/1.

Decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage, *B.S.* 13 februari 2003.

Besluit van 21 november 2003 van de Vlaamse regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid, *B.S.* 27 januari 2004.

Besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, *B.S.* 17 februari 2005.

Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, *PB L*, 1992, nr. 206.

Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 voor het behoud van de vogelstand, *PB L*, 1979, nr.103.

Richtlijn 2000/60/EG van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *PB L*, 2000, nr.327.

Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PB L*, 1985, nr.175.

Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, *PB L*, 2001, nr.197.

Arrest van het Europees Hof van Justitie (Zesde kamer) van 27 februari 2003 inzake de niet-nakoming - Behoud van vogelstand – Speciale beschermingszones (zaak C-415/01)

Gebruikte links

<http://www.mina.be>

<http://www.ruimtelijkeordering.be>

<http://www.instnat.be>

<http://www.wetsmatiging.be>

<http://www.vlaanderen.be>

<http://www.mervlaanderen.be>

<http://www.ciwvlaanderen.be>

<http://www.vlaamsparlement.be>

<http://www.milieubeleidswetenschappen.be>

www.gisvlaanderen.be

<https://circa.vlaanderen.be/>

7. Geconsulteerde personen

Agentschap natuur en bos	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Jeroen Panis,</i>▪ <i>Hilde Naesens</i>▪ <i>Els Martens</i>▪ <i>Wouter Faveyts</i>▪ <i>Raoul Vanhaeren</i>▪ <i>Annemie Clarysse</i>▪ <i>Martine Waterinckx</i>▪ <i>Theofiel Vitse</i>
(AJD)	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Ilse Killemaes</i>▪ <i>Anna Vandenberghe</i>
Stedenbouwkundige vergunningen (ASV)	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Inge Leenders</i>▪ <i>Stefaan Van Rossum</i>
Ruimtelijke planning (ARP)	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Christophe Vandevoot</i>▪ <i>Katrien Debeuckelaere</i>▪ <i>Wolfgang Vandevyvere</i>▪ <i>Johan Vandewalle</i>
Water (AWA-VMM)	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Kris Van den Belt</i>▪ <i>Didier D'hont</i>▪ <i>Adelheid Vanhille</i>▪ <i>Ingrid Baten</i>
CIW	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>(gezamenlijk advies op tekst RIA DIW)</i>
Stad Gent	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Edwin Verschelde</i>
Departement LNE	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>David Stevens</i>
Natuurpunt	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Jos Gysels</i>▪ <i>Liesbet Van Laer</i>▪ <i>Jos Gorssen</i>
Landelijk Vlaanderen	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Philippe Casier</i>▪ <i>Tom Anthonis</i>▪ <i>Bertrand De Lophem</i>

VVSG	▪ <i>Alex Verhoeven</i>
INBO	▪ <i>Désiré Palinckx</i>
HIC (Hydrologisch Informatiecentrum)	▪ <i>Wouter Vanneuville</i>
Sertius	▪ <i>Leo Kerkstoel</i>
BAM NV	▪ <i>Johan Uyttenhouwen</i>
Cel MER	▪ <i>Geert Pillu</i>
	▪ <i>Koen Heuts</i>
Dienst RVR	▪ <i>Marc Bogaert</i>
	▪ <i>Kathleen Derbaix</i>
	▪ <i>Veronique Lavaert</i>
	▪ <i>Lina Grooten</i>
	▪ <i>Henri De Schouwer</i>

Reguleringsimpactanalyse inzake
sectorale gebiedsafbakening,
ruimtelijke bestemmingen en de
bijkomende plannen & maatregelen

1. Titel

Afstemmings-, uitvoerings-, en handavingsproblematiek inzake de wetgeving m.b.t. afbakeningen en diens maatregelen met betrekking tot ruimtelijke ordening en sectorwetgeving.

2. Aanleiding en doel

2.1. Aanleiding studie en politieke context

Aanleiding van de studie

Deze RIA volgt uit een overheidsopdracht, uitgeschreven door AROHM (ARP), gegund aan de tijdelijke vereniging 'Laga & Philippe - intussen Laga -, Studiegroep Omgeving en IDEA Consult' in december 2004 (*besteknummer ARP/04/08*). Voor Laga treedt als onderaannemer Prof. Dr. Geert Van Hoorick op.

Deze RIA is één van de RIA's die in het kader van deze overheidsopdracht worden opgemaakt. Bijkomende contextinformatie over de aanleiding en de doelstellingen van deze studie is bondig samengevat in het algemene document bij de RIA's.

Belangrijk is dat de probleemanalyse, zoals opgenomen in deze RIA's, gebaseerd is op de juridische analyse van de toepasselijke reglementering(en), uitgevoerd door Laga i.s.m. Studiegroep Omgeving en Prof. Dr. Geert Van Hoorick. De juridische analyse volgde op de inventarisatie, in het kader van de overheidsopdracht, van alle (sector)reglementering met een relatie tot de Vlaamse wetgeving inzake ruimtelijke ordening (met aanduiding van oorsprong, betrokken beleidsdomeinen, relevante passages binnen de afstemmingsproblematiek etc). De juridische analyse van de verschillende teksten (decreten, wetten & besluiten) werd vervolgens nuttig aangevuld met praktijkervaringen vanuit verschillende domeinen zoals milieu en ruimtelijke planning.

Tijdens de consultatiefase en het literatuuronderzoek in het kader van deze RIA's kwamen nog verschillende praktische/procesmatige problemen op de voorgrond, die hun oorzaak niet steeds vinden in de betrokken juridische teksten, doch wel mee werden geïntegreerd in de beschrijving van de betrokken problematiek (zie 2.3). Deze tweezijdige oefening (juridische + empirische analyse) zorgde er enerzijds voor dat de initiële opties, volgend uit de juridische analyse,

enigszins werden bijgestuurd (zie ook het algemene document bij deze RIA's). Ook heeft dit proces ertoe geleid dat deze analyse niet enkel uitgaat van een 'vereenvoudigingsdoelstelling' (waarvoor de opdracht initieel werd uitgeschreven), maar tevens en bijkomend oplossingen aanreikt om de *effectiviteit* van de betrokken wetgevingen waar mogelijk te optimaliseren.

Anderzijds heeft dit proces tot gevolg dat er ook enkele problemen in de RIA verweven zitten, die "zuiver" over de (uitvoering/handhaving van de) sectorwetgeving gaan (zonder dat hierbij een rechtstreekse link met ruimtelijke ordeningswetgeving bestaat). Bepaalde van deze problemen werden, weliswaar voor de volledigheid vermeld doch dan ook enkel in de beschrijving van de problematiek, zonder nader in te gaan op mogelijke oplossingen en effecten. Op andere zaken wordt wel nader ingegaan, gezien hun impact op de taken van de lokale vergunningverlenende overheden bij het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen.

Politieke context

De politieke context inzake de besproken problematiek, die bij dergelijke analyses steeds in het achterhoofd gehouden dient te worden, is terug te vinden in het algemene document, waar de relevante aspecten van de beleidsnota's, het regeerakkoord, beleidsbrieven etc. van de huidige Vlaamse regering worden samengevat. Deze context is voor elk van de RIA's van deze studie van toepassing, en maakt dus integraal deel uit van de RIA.

2.2. Juridische context - omschrijving betrokken wetgeving

In de onderstaande tabel worden de belangrijkste decreten en besluiten weergegeven, die van toepassing zijn op de analyse in deze RIA. Kleinere uitvoerings- en aanwijzingbesluiten werden niet opgenomen, gezien dit weinig bijdraagt tot het algemene beeld dat we hier proberen te schetsen.

Naam	Betrokken art.	Inhoud
<p>Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu + Besluit van 17 oktober 1988 van de Vlaamse regering tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van art. 4 van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (B.S. 29 oktober 1988) + Besluit van 21 november 2003 van de Vlaamse regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid (Maatregelenbesluit) (deel speciale beschermingszones)</p>	<p>Decreet: 9 + 13 + 36bis + 36ter B.VI.R. van 17 oktober 1988 Maatregelenbesluit: 5 + 7</p>	<p>Dit deel van het Natuurdecreet en de bijhorende uitvoeringsbesluiten betreft de van oorsprong Europese gebiedsgerichte maatregelen (met name de speciale beschermingszones)</p>
<p>Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu + Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet (...) (Natuurbesluit) + Besluit van 21 november 2003 van de Vlaamse regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid (Maatregelenbesluit) (deel algemene bescherming)</p>	<p>Decreet: 2 + 9 + 11 + 13 - 14 + 16 Natuurbesluit: 1 + 7 - 11 + 18 Maatregelenbesluit: 7</p>	<p>Dit deel van het Natuurdecreet en het bijhorende uitvoeringsbesluit betreft de algemene beschermingsmaatregelen (zorgplicht inzake natuur, 'natuurtoets' en 'natuurvergunning').</p>
<p>Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu + Besluit van 27 juni 2003 van de Vlaamse regering tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies (Reservatenbesluit) + Besluit van 21 november 2003 van de Vlaamse regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid (Maatregelenbesluit) + Besluit van 23 juli 1998 van de Vlaamse regering tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet (...) (Natuurbesluit) + Besluit van 28 februari 2003 van de Vlaamse regering betreffende natuurrichtplannen (Natuurrichtplannenbesluit)</p>	<p>Decreet: 9 + 11 + 13 + 17 - 20 + 25 + 26bis + 27 - 29 + 32 - 33 + 35-36 + 37 + 40 + 44+ 46 - 48 + 50 Natuurbesluit: 36 Reservatenbesluit : 8 + 10 Natuurrichtplannenbesluit: 3 + 9 + 17 + 20 Maatregelenbesluit: 1 + 4 - 8 + 14 + 17 - 18 + 20 -21 + 24 - 25 + 28 +31 - 32 + 39 + 40 + 44 + 48 + 55 + 60</p>	<p>Dit deel van het Natuurdecreet en de bijhorende uitvoeringsbesluiten betreft de algemene 'eigen' (dit wil zeggen niet van oorsprong Europese) gebiedsgerichte maatregelen (VEN, IVON, natuurreservaten), de natuurrichtplannen, de natuurinrichtingsprojecten, en het recht van voorkoop</p>
<p>Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, zoals aangevuld door het Decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen ter bescherming van de kustduinen</p>	<p>52 - 54</p>	<p>Dit deel van de wet, ingevoegd door het Duinendecreet betreft het bouwverbod ingevoerd in de aangewezen delen van de maritieme duinstreek</p>

2.3. Omschrijving problematiek

2.3.1. AANTAL & OVERLAP VAN AFBAKENINGEN EN VOORSCHRIFTEN

Stijgend aantal afbakeningen en bijhorende voorschriften

Een eerste belangrijk punt in het kader van deze analyse is de vaststelling dat er nogal wat verschillende bestemmingen en afbakeningen bestaan in Vlaanderen, zowel vanuit de sectorwetgeving als vanuit de ruimtelijke bestemmingsplannen.

Zo zijn er meer dan tien verschillende sectorale gebiedscategorieën, waarvan sommige in overdruk kunnen zijn van andere (b.v. VEN en speciale beschermingszones, zie verder), en andere dan weer zeer dicht bij elkaar liggen voor wat betreft het beschermingsregime (b.v. VEN⁵ en beschermde landschappen; natuurreservaten en bosreservaten). Met betrekking tot VEN en IVON is het duidelijk dat de situatie in Vlaanderen, waar twee ecologische netwerken naast elkaar bestaan (een 'Europees' (SBZ)⁶ en een Vlaams (VEN, IVON, Natuurreservaten)) op het terrein voor een ingewikkelde situatie zorgt, zowel naar inrichting en beheer (welke werken zijn toegelaten) als naar de noodzakelijke vergunningen (zie RIA 'vergunningen' bij deze studie), meldingen en ook subsidies, schadevergoedingen enz. Bovendien lijken sommige benamingen niet echt 'burgervriendelijk' gekozen (b.v. IVON, voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, GEN en GENO,...).

Ook vanuit ruimtelijke ordening is er een veelheid aan bestemmingen ontstaan via de aanvullende gewestplanvoorschriften, BPA's en RUP's⁷. In het KB van 28 december 1972 houdende de toepassing van de gewestplannen en ontwerp-gewestplannen (verder genoemd: het KB van '72) werd weliswaar een (relatief beperkt) aantal bestemmingen vastgelegd, maar bij de opmaak (en nog meer bij de diverse herzieningen van de gewestplannen) kwamen verschillende aanvullende gewestplanvoorschriften per gewestplan tot stand.

Bij de opmaak van Bijzondere Plannen van Aanleg (BPA's) mochten de gemeenten deze gewestplannen bovendien verder verfijnen en detailleren, waardoor er een veelheid aan bestemmingsvoorschriften ontstond (er werd immers geen reeks van typevoorschriften

⁵ VEN: Vlaams Ecologisch Netwerk = GEN (Grote Eenheid Natuur) + GENO (GEN in ontwikkeling). IVON: Integraal verwevings- en Ondersteunend netwerk (= verwevings- en verbindingsgebieden). In deze RIA concentreren we ons enkel op de gewestelijke afbakeningen; de natuurverbindingsgebieden worden hier m.a.w. niet behandeld.

⁶ Speciale beschermingszones

⁷ Voor meer informatie inzake de terminologie en de historiek van ruimtelijke planning, zie bijlage 7.1

gehanteerd). Deze diversificatie⁸ uit zich ook bij de opmaak van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's), waarbij er ook (nog) geen bestemmingscatalogus bestaat waar men zich moet aan houden. Het gevolg is dus dat er op lokaal niveau bijzonder veel verschillende soorten bestemmingsvoorschriften zijn, wat weliswaar te verantwoorden is vanuit het subsidiariteitsbeginsel (lokale kennis implementeren in de lokale ruimtelijke plannen), maar dit leidt soms tot praktische problemen met betrekking tot de leesbaarheid (vooral bij oppervlakkige lezing) en de hanteerbaarheid aan het loket, evenals met betrekking tot de ruimteboekhouding.

Momenteel zijn er voor de gewestelijke RUP's typevoorschriften in opmaak⁹. Daarbij is het de bedoeling toch een zekere uniformiteit in de plannen na te streven, maar tegelijkertijd nog voldoende maatwerk te kunnen leveren. Ook voor de provinciale RUP's vindt de Minister het belangrijk om meer uniformiteit te bekomen (Beleidsbrief p.16).

Overlap tussen bestemmingen uit sectorwetgeving en ruimtelijke bestemmingen

Naast het feit dat er zowel vanuit ruimtelijke ordening als vanuit de sectorwetgeving veel verschillende bestemmingen en gebiedscategorieën in het leven geroepen zijn, bestaan de ruimtelijke bestemmingen en sectorale gebiedscategorieën in Vlaanderen volledig naast én over elkaar. Denken we hierbij aan natuurreservaten (natuurdecreet) versus natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten (bestemmingsplannen), bossen (bosdecreet) versus bosgebieden (bestemmingsplannen); maar ook aan woongebieden (bestemmingsplannen) in speciale beschermingszones (natuurdecreet) of bossen (bosdecreet) op industrie- en agrarische gebieden (bestemmingsplannen).

Deze overlap zorgt voor niet onbelangrijke problemen voor zowel burgers als overheden, en voor de effectiviteit van de betrokken afbakeningen en wetgevingen. Vanuit het oogpunt van de eigenaars van deze percelen is de Vlaamse regeling voor dergelijke overlappings immers allerm minst 'burgervriendelijk'. Zoals reeds aangehaald in de RIA 'vergunningen', kan het zijn dat er voor één project verschillende vergunningen en toelatingen nodig zijn, zonder dat deze op elkaar zijn afgestemd. Bovendien is het ook mogelijk dat een eigenaar bezitter is van een stuk grond dat verschillende bestemmingen kent en/of slechts gedeeltelijk is begrepen binnen een sectorale gebiedsafbakening. Een studie van VLORO (Vlaams Overleg Ruimtelijke Ordening en

⁸ Deze diversificatie van bestemmingsvoorschriften had twee redenen: het bestaan van regionale verschillen (en daaruit volgend de behoefte tot meer maatwerk), en de kritiek op het gebrek aan mogelijkheden tot verweving

⁹ Beleidsbrief Minister Van Mechelen, Ruimtelijke Ordening, Monumenten en Landschappen 2005-2006, p.16.

huisvesting) toont aan dat een eigenaar op zijn grondgebied zo met tot 18 verschillende bestemmingen of gebiedscategorieën te maken kan hebben¹⁰.

De huidige beheersplannen, die daartoe soelaas *kunnen* bieden, zijn echter heel sectoraal opgevat (ofwel voor een reservaat, ofwel voor een bos, enz.). Zo ontbreken er bijvoorbeeld beheersplannen voor landgoederen die zowel bossen als landbouwgronden omvatten (tenzij zij volledig beschermd zijn als landschap). Hiervoor is het concept 'landgoed' uitgewerkt in de beleidsnota van Minister Peeters, doch dit concept (waarbij men een soort beheersplan opmaakt, die duidelijk de rechten en plichten aangeeft indien men zich engageert tot een duurzaam landgebruik) is nog niet uitgewerkt tot op heden¹¹.

2.3.2. PRAKTISCHE 'AFSTEMMING' TUSSEN BESTEMMINGEN EN AFBAKENINGEN, EN DIENS VOORSCHRIFTEN: HIËRARCHIE EN GEOGRAFISCHE SELECTIE

Een belangrijk gevolg van deze waaier en overlap van bestemmingen en voorschriften, is dat er bepaalde keuzes moeten gemaakt worden. Aangezien het een basisprincipe is van ruimtelijke ordening dat 'tegenstrijdige' sectorale gebiedsafbakeningen (en de bijhorende maatregelen) de realisatie van deze bestemmingen niet in het gedrang mogen brengen (art. 103 en 145sexies DRO), worden de maatregelen die gelinkt zijn met deze sectorale gebiedsafbakeningen, veelal ondergeschikt gemaakt aan de ruimtelijke bestemmingen. Ruimtelijke ordening, en diens bestemmingen, worden immers net om die afwegingen te maken vanuit een ruimer oogpunt dan vanuit één sector (recreatie, natuur, toerisme,...) bekeken. Anderzijds zijn bepaalde natuurwaarden van danig groot belang dat deze beschermd moeten worden, ongeacht de ruimtelijke bestemming (cfr duinenproblematiek & soortenbescherming).

Daarom werd een soort hiërarchie ingesteld inzake de geldende maatregelen; en onderwerpt men bepaalde sectorale gebiedsafbakeningen aan een geografische selectie.

¹⁰ De Vlaamse Landmaatschappij heeft in 2003 een inventarisatie opgemaakt van de wet- en regelgeving gerelateerd aan buitengebiedbestemmingen in het kader van de ruimtelijke ordening. De daaruit volgende nota geeft een goed beeld van de relatie tussen hoofd- en overdrukbestemmingen, maar is te omvangrijk om hier op te nemen. De geïnteresseerde lezer kan dit document bij de VLM aanvragen.

¹¹ Op vraag van mevr. Hilde Crevits tot de heer Kris Peeters, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, over het concept landgoed bij het natuurbehoud, aangevuld door mevr. Tinne Rombouts (Vlaams Parlement Zitting 2004-2005 van 24 februari 2005 verslag vergadering commissie voor leefmilieu en natuur, landbouw, visserij en plattelandsbeleid en ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed, C118 - LEE15, p. 15-16) antwoordde de minister: 'De verdere uitwerking van dit concept zal niet in de komende maanden gebeuren, dat is iets te snel.'

2.3.2.1. MAATREGELENHIËRARCHIE

De algemene en soortgerichte maatregelen inzake natuurbehoud mogen ruimtelijke bestemmingen niet in het gedrang brengen

De algemene en soortgerichte maatregelen inzake natuurbehoud mogen in principe de verwezenlijking van de ruimtelijke bestemming niet verhinderen (art. 9 Natuurdecreet). In tegenstelling tot de wetgeving inzake algemene maatregelen, wordt de wetgeving inzake soortgerichte maatregelen wat haar ruimtelijke component betreft (waar het *in casu* over gaat) echter nauwelijks toegepast. In praktijk zal men dan ook niet veel voorbeelden vinden van projecten die 'gehinderd' worden in hun uitvoeringsmodaliteiten door toepassing van de soortenbeschermingswetgeving buiten speciale beschermingszones.

Ook de maatregelen in speciale beschermingszones mogen de verwezenlijking van de ruimtelijke bestemming niet verhinderen, *behoudens* de instandhoudingsmaatregelen voor de betrokken soorten en diens habitats¹², en *voor zover* deze instandhoudingsmaatregelen expliciet zijn opgenomen in een natuurrichtplan¹³.

Anderzijds kan een ruimtelijk plan onuitvoerbaar worden indien men bij de ruimtelijke planning geen rekening heeft gehouden met de aanwezigheid van beschermde leefplaatsen of -vegetaties¹⁴. Dit aangezien deze leefplaatsen en vegetaties soms gelinkt zijn met vrij absolute beschermingsvoorschriften in het Natuurdecreet en het Maatregelenbesluit¹⁵ en het Natuurbesluit¹⁶ (zie RIA vergunningen).

Mogelijke opheffing van sectorale afbakeningen, en de bijhorende maatregelen

In gewestelijke RUP's kunnen GEN, GENO en natuurverwevingsgebieden zonder vorm van natuurcompensatie worden afgeschaft¹⁷ indien deze RUP's bijvoorbeeld een deel van dit VEN, dat als een militair domein bestemd is, naar een woongebied willen wijzigen¹⁸. Het Agentschap

¹² Zie in art. 36ter, § 1 en 2 decreet.

¹³ De verplichte toepassing van natuurrichtplannen is beperkt tot het VEN, speciale beschermingszones, Ramsargebieden, en groen-, park-, buffer- en bosgebieden volgens de ruimtelijke bestemmingsplannen. Voor meer info over deze natuurrichtplannen, zie: http://www.mina.be/front.cgi?s_id=714.

¹⁴ Hiervan bestaat een mooi voorbeeld in de rechtspraak (zie R.v.St. cv West-Vlaamse Intercommunale voor Economische Expansie, Huisvestingsbeleid en Technische Bijstand (WVI), nr. 84.964, 27 januari 2000).

¹⁵ Zo moeten overheden waardevolle vegetaties in speciale beschermingszones behouden.

¹⁶ Artikel 7 van het Natuurbesluit van 23 juli 1998 dat bepaalde vegetaties beschermt, is als algemene maatregel wel onderworpen aan artikel 9, §1 Decreet Natuurbehoud dat bepaalt dat de ruimtelijke bestemming niet onmogelijk mag gemaakt worden. Daarvan is slechts af te wijken voor wetenschappelijke doeleinden of groot maatschappelijk belang (art. 19 e.v. Natuurdecreet).

¹⁷ Art. 17, § 3 en. 27, § 3, lid 3 van het natuurdecreet (zoals gewijzigd op 19 juli 2002). Het aldus opgeheven onderdeel van het afbakeningsplan herneemt zijn rechtskracht indien het bedoelde ruimtelijk uitvoeringsplan door de Raad van State wordt geschorst of vernietigd.

¹⁸ Zie artikel 17, §3, lid 2 en artikel 27, §3, laatste lid Decreet Natuurbehoud: afbakeningen van VEN en IVON worden krachtens het decreet Natuurbehoud van rechtswege opgeheven voor dat onderdeel dat door een

natuur en bos verleent hierbij 'slechts' een niet-bindend advies; men kan daarom moeilijk spreken van een afstemming tussen RO en natuur indien een afbakening inzake natuur zonder vorm van natuurcompensatie kan worden ongedaan gemaakt door een RO-proces (de VEN-toets geldt immers niet bij de wijziging van ruimtelijke planning).

Aangezien een gebied van het VEN (met hoofdfunctie natuur) en een woongebied niet te verenigen zijn, dient VEN ter plaatse dan opgeheven te kunnen worden. Bepaalde onderdelen van de bijhorende natuurrichtplannen verliezen daarbij hun reden van bestaan. Hierdoor is er een kans op tegenstrijdigheden tussen de maatregelen in het gewestelijk RUP en die van het natuurrichtplan¹⁹, wat wellicht nog aanleiding zal geven tot juridische problemen, temeer daar de vergunningverlenende overheid gebonden is door de bindende bepalingen van de natuurrichtplannen (art. 4 Maatregelenbesluit)²⁰. Er bestaat nog weinig zicht op wat er in die bindende bepalingen zal staan²¹.

Tenslotte geldt er een algemene ontheffing van sommige beschermingsvoorschriften in het VEN in functie van (ontginningen in de) ontginningsgebieden en de ermee vergelijkbare gebieden in de ruimtelijke bestemmingsplannen (art. 24 Maatregelenbesluit, zie ook RIA 'vergunningen').

Uit de consultaties blijkt echter duidelijk dat de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen in uitvoering van het RSV een integrale en globale visie reflecteren, en daarom terecht bovengeschiedt zijn aan bepaalde sectorale gebiedsafbakeningen, wat deze ondergeschiktheid deels verantwoord.

Absoluut bouwverbod in duingebieden

In de duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden geldt een absoluut bouwverbod, ongeacht de ruimtelijke bestemming²², met beperkte uitzonderingen (voor zonevreemde gebouwen en landbouwbedrijven, evenals voor werken met het oog op de natuur of de veiligheid). Het Duinendecreet spreekt in deze context van een aanduiding van beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden die aangeduid zijn als

gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan een niet-VEN of -IVON-waardige bestemming krijgt. Deze bepaling wordt echter eerstdaags gewijzigd door artikel 18 van het decreet van 19 mei 2006 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en energie (B.S. 20/6/2006, inwerkingtreding 30/6/2006).

¹⁹ Momenteel zitten we in de overgang van gewestplan naar RUP. Deze overgangssituatie zorgt voor enige onduidelijkheid over wie wat kan opheffen, maar is slechts van tijdelijke aard.

²⁰ Diezelfde overheid dient echter ook de afweging te maken tussen de evenwichten tussen natuurbehoud en ruimtelijke ordening zoals neergelegd in de overige bepalingen van het decreet natuurbehoud

²¹ Zie hoofdstuk V van het Maatregelenbesluit van 21 november 2003 voor een beschrijving van een aantal mogelijke beschermingsvoorschriften die in een natuurrichtplan kunnen worden opgelegd.

²² In deze context is het interessant op te merken dat, ten tijden van het duinendecreet, ervoor geopteerd werd om juist die gebieden aan te duiden als beschermd duingebied die krachtens de ruimtelijke ordening nog geen groene bestemming hadden (omdat deze het meest een dringende bescherming nodig hadden).

beschermde gebieden (art. 52, § 1, lid natuurbewoudswet), of "waar bestemmingswijzigingen of beperkende maatregelen wenselijk zijn" (art. 53, § 1 natuurbewoudswet).

Gelet op de uitzonderingsgronden in het Duinendecreet, maken de onderliggende harde bestemmingen de bescherming van de beschermde duingebieden wel nog moeilijk: binnen de agrarische gebieden (die een apart statuut krijgen) blijven bepaalde bouwwerken (voor natuurinrichtings- en landbouwdoeleinden, voor de instandhouding van zonevreemde woningen en voor elektriciteitscentrales) immers wel nog mogelijk.

Ter info: de uitzonderingen op het bouwverbod in duingebieden:

- de verbouwing, herbouw en uitbreiding van bestaande landbouwbedrijven en voorzover de werken geen wijziging van de landbouwbestemming tot gevolg hebben (art. 52, § 1, lid 2 Duinendecreet).
- instandhoudingswerken²³ aan gebouwen of woningen in voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden (art. 52, § 1, lid 3 Duinendecreet), alsook is art. 43, § 2 van de Gecoördineerde Stedenbouwwet er van toepassing (art. 52, § 1, lid 4 Duinendecreet).
- werken noodzakelijk voor een efficiënt natuurbeheer, natuurherstel, natuurontwikkeling, kustverdediging en slopingswerken van woningen of gebouwen (art. 52, § 1, lid 3 Duinendecreet).
- het verbouwen, herbouwen en uitbreiden van bestaande lokale elektrische leidingen met inbegrip van bijhorende infrastructuur (transformatorstations en -cabines, dienstgebouwen, installaties voor de productie van elektriciteit, ...), voor zover er geen alternatieve oplossingen aanwezig zijn (art. 52, § 1, lid 3 Duinendecreet).

2.3.2.2. RUIMTELIJKE SELECTIVITEIT BIJ SECTORALE GEBIEDSAFBAKENINGEN

Vooreerst is de (secundaire, maar snellere) aanwijzing van GEN en GENO krachtens het Natuurdecreet beperkt tot 'groene' en 'geelgroene' bestemmingen (*om geen inbreuk te plegen op het coördinerend karakter van de ruimtelijke ordening, zie art. 20 decreet*), waardoor 9 % van Vlaanderen moet worden afgebakend binnen ruimtelijke bestemmingen die samen ongeveer 16 % uitmaken. Ook natuurverwevingsgebied kan enkel worden aangewezen binnen de ruimtelijke bestemmingen en gebieden die als VEN kunnen worden aangewezen, alsook binnen de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden en recreatiegebieden (art. 27, § 2, 1°, lid 2 decreet). Deze geografische beperking binnen de afbakening krachtens het Natuurdecreet stemt

²³ *Uitbreiding* van zonevreemde woningen is echter niet mogelijk (artikel 145bis, §1, laatste lid decreet RO van 18 mei 1999 sluit de beschermde duingebieden uit van de toepassing van artikel 145bis, §1, 2° tot en met 6° DRO)".

niet overeen met de idee van een echt 'ecologisch netwerk'. Belangrijk hierbij is wel op te merken dat de afbakening krachtens de ruimtelijke ordeningsreglementering wel als prioritair wordt gezien, en deze minder gebonden is aan bestaande gebiedsbestemmingen in de zin dat in een RUP de bestemming gewijzigd kan worden van een niet-groen naar een groengebied (dat dan ook een overdruk VEN geven).

Anderzijds is er wel VEN afgebakend in groene ruimtelijke bestemmingen waar nog geldige verkavelingsvergunningen op rustten. Hoewel men hieruit zou kunnen afleiden dat de Vlaamse Regering nergens rekening heeft gehouden met deze verkavelingen bij de goedkeuring van de eerste fase van het VEN, klopt dit niet: in 7 van de 37 vaststellingsbesluiten worden de onbebouwde loten van bestaande verkavelingsvergunningen expliciet uitgesloten. Het kernpunt van deze problematiek is dat niemand op dit ogenblik een juist overzicht heeft van de plaatsen waar deze liggen, wat een belangrijk knelpunt is wat betreft vergunningverlening en ruimtelijke planning in deze gebieden²⁴.

Daarnaast werd soms ook bewust VEN afgebakend in groene ruimtelijke bestemmingen waar nog een geldige verkavelingsvergunning op rustte. De verklaring is te vinden in de verslagen van de commissiebespreking terzake: in 1997, ten tijde van de goedkeuring van het Decreet Natuurbehoud), ging men er blijkbaar van uit dat de bouwvergunning voor de bouw van een woning in het VEN kan geweigerd worden, ongeacht het bestaan van een rechtsgeldige verkaveling²⁵. Dit is een zeer interessant uitgangspunt in deze problematiek, dat echter niet steeds 'uitvoerbaar' blijkt: over een periode van 2 jaar werden reeds een 20 à 30 tal stedenbouwkundige vergunningen per provincie afgeleverd, gebaseerd op dergelijke rechtsgeldige, niet vervallen verkavelingen²⁶.

Ook bebossing wordt gestimuleerd in vooral 'duurzame' ruimtelijke bestemmingen. Daarom laat men 'compensatiebossing' slechts toe in bepaalde 'groene' bestemmingen: groengebieden, natuurontwikkelingsgebieden, parkgebieden, agrarische gebieden, buffergebieden, bosgebieden, bosuitbreidingsgebieden, recreatiegebieden, gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen, en openbare nutsvoorzieningen, of in bestemmingsgebieden die met één van de hierboven vermelde zones vergelijkbaar zijn. Enigszins in tegenstelling tot het VEN-verhaal, is dergelijke geografische selectie volledig ingegeven vanuit de doelstelling van duurzaam bosbeheer (om te vermijden dat herbebossing gebeurt in zones waar het risico op ontbossing op korte of middellange termijn reëel is), wat uiteraard zeker te verdedigen is, en in die zin de effectiviteit juist bevordert. Anderzijds blokkeert men zo bebossingen in zones waar het misschien ook wel

²⁴ Met de specifieke vervalregeling voor verkavelingen van voor 1970 en de opmaak van de plannen- en vergunningenregisters die in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening zijn voorzien, zou aan deze onduidelijke situatie een einde moeten komen in de toekomst.

²⁵ Verslag commissiebespreking, gedrukte stukken Vlaams Parlement, 1996-97, nr. 690/9, p.24.

²⁶ Dit is een zeer ruwe inschatting op basis van de consultaties (zie RIA vergunningen).

interessant is om te bebossen (denken we bijvoorbeeld aan de aanplanting van buffer- of verbindingsbosjes), maar waar het volgens het betrokken bestemmingsplan (veelal gewestplan) 'niet past'. Deze 'ruimtelijke selectie' heeft dus zowel voor- als nadelen.

Daarnaast zijn er ook heel wat instrumenten beperkt tot bepaalde 'groene' of 'geelgroene' ruimtelijke bestemmingen²⁷ (b.v. de natuurinrichting, de vergunningsplicht voor wijziging van historisch permanente graslanden), wat zeker niet bij alle instrumenten voor de hand ligt.

Anderzijds kunnen erfgoedlandschappen in feite wel slecht worden aangegeven in een RUP binnen aangeduide ankerplaatsen uit het decreet landschapszorg (Decreet Landschapszorg art. 15 ev.). Maar een erfgoedlandschap is een begrip dat door de sector 'monumenten en landschappen' zelf in het leven werd geroepen. De (door Vlaamse regering) aangeduide ankerplaatsen hebben enkel een soort bindende kracht, geen verordenende en vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningen of toelatingen (Decreet Landschapszorg art. 25-26). Verordenende kracht krijgen ze pas wanneer ze geheel of gedeeltelijk als erfgoedlandschap zijn opgenomen in een RUP (Decreet Landschapszorg art. 29). Wanneer bij de definitieve vaststelling van een RUP de ankerplaats niet (geheel) werd opgenomen als erfgoedlandschap (maar wel overwogen), dan vervalt (het niet opgenomen deel) deze van rechtswege (Decreet Landschapszorg art. 27).

Een andere manier om sectorale belangen te verdedigen binnen bepaalde ruimtelijke bestemmingen (i.p.v. via overlap van bestemmingen en -aldus- voorschriften), is het verankeren van maatregelen en bepalingen in deze bestemmingen.

2.3.2.3. VERANKERING VAN BEPALINGEN VAN SECTORALE WETGEVING IN RUIMTELIJKE BESTEMMINGEN

Naast het feit dat sectorale en ruimtelijke bestemmingen kunnen overlappen, en daardoor soms qua voorschriften in conflict komen met elkaar, staan er in de sectorwetgeving op regelmatige basis verwijzingen naar ruimtelijke bestemmingen. De vergunningsplicht en meldingsplicht uit het natuurdecreet, de 'beleidsmarginen' waarbinnen de afbakening van het VEN en het IVON kan plaatsvinden, inplantingsregels in VLAREM, de bemestingsnormen en de bodemsaneringsnormen zijn zo alle (mede, niet uitsluitend) gelinkt aan bestemmingen of bestemmingscategorieën. Hoewel het Bosdecreet er doelbewust heeft voor gekozen om haar *toepassingsgebied* niet te verankeren in ruimtelijke bestemmingen (cf. art. 3), wordt er ook in heel wat bepalingen van het Bosdecreet verwezen naar ruimtelijke bestemmingen: subsidiëring voor de inrichting van parken (art. 4bis, § 5 Bosdecreet)²⁸, afstemming van uitvoeringsmaatregelen op

²⁷ Art. 48 van het decreet; art. 8, § 2 van het Maatregelenbesluit.

²⁸ De subsidiëring met betrekking tot het verwerven van gronden bestemd voor de inrichting van nieuwe parken met het oog op erkenning kan enkel wanneer die gronden gelegen zijn in zones met bestemming

gebiedscategorieën van het ruimtelijk beleid (art. 7 en 19bis Bosdecreet) en bebossing (art. 87, leden 4, 5 en 6 Bosdecreet). Ook wordt er in sommige uitvoeringsbepalingen verwezen naar ruimtelijke bestemmingen: waar compenserende bebossing kan gebeuren (zie hoger, deel 2.3.2.2), waar een vrijstelling van de compensatieplicht geldt, welke de te hanteren criteria zijn bij de adviesverlening bij de bebossing van landbouwgronden etc²⁹.

M.a.w., de sectorwetgeving heeft ook een impact op bepaalde ruimtelijke bestemmingen, zelfs al is er geen sprake van overlappende afbakeningen. Dit heeft zowel implicaties op deze bepalingen als op deze bestemmingen.

Eenzijds zorgt deze verankering ervoor dat de uitvoering van de vele bepalingen van sectorwetgeving afhankelijk is van de ruimtelijke bestemmingen, wat de effectiviteit van deze sectorwetgeving kan hypothekeren. Uit de consultaties bleek dat deze verankering haar reden vindt in de rechtszekerheid die ruimtelijke bestemmingen bieden; en dat men vanuit de verschillende sectoren er wel op toeziet dat de uitvoering van de sectorwetgeving niet gehypothekeerd wordt bij de aanpassing van de bestemmingsplannen. Deze verankering aan ruimtelijke bestemmingen vanuit de sectorwetgeving wordt door bepaalde Vlaamse administraties en vergunningverlenende overheden dan ook veeleer nodig dan problematisch ervaren. Dit terwijl uit sociaalwetenschappelijk onderzoek blijkt dat in het verleden juist de al dan niet bewuste koppeling van de afbakening van beschermde gebieden aan andere beleidssectoren (*cf. Groene Hoofdstructuur aan het Mestactieplan, het VEN aan het strenger handhavingsbeleid en de zonevreemdheidsproblematiek in de ruimtelijke ordening*), heel veel onnodige weerstanden tegen het natuurbeleid bij de bevolking heeft opgeroepen³⁰.

Voorts leidt ook de veelheid en diversificatie van bestemmingen binnen ruimtelijke ordening soms tot praktische problemen met betrekking tot de maatregelen en regelingen die door sectorwetgeving verbonden zijn aan de RO - bestemmingen (zoals aangegeven in het KB van '72). Wanneer een open landschap hoofdzakelijk in landbouwgebruik met enkele bomenrijen en bosjes in een BPA of RUP bijvoorbeeld een bestemming krijgt als 'koutergebied', is het toepassingsveld van de natuurvergunningplicht en de bemestingsnormering onduidelijk.

Anderzijds hebben deze verankeringen ook een impact op het proces van ruimtelijke planning. Zo ervaren overheden en ruimtelijk planners dat weerstanden tegen de herbestemming in een plan van aanleg of RUP vaak minstens evenveel met de gevolgen voor ruimtelijke ingrepen (bv. bouwvrij karakter van agrarisch gebied met ecologische waarde), te maken hebben als met de

groengebied, parkgebied, buffergebied, bosgebied en volrood gekleurd woongebied volgens de geldende plannen van aanleg.

²⁹ Art. 4 lid 3 & art. 17 B.Vl.R. van 16 februari 2001; omzendbrief LNW 96/2 van 10 december 1996 betreffende de bebossing van landbouwgronden.

³⁰ Zie Bogaert, Dirk (2004).

gevolgen voor het sectorale beleid (bv. bemestingsnorm). Dergelijke verankering hindert daarom soms de herbestemming naar bijv. groengebieden, terwijl men vanuit ruimtelijke planning in de eerste plaats een bepaald grondgebruik wil 'sturen' evenals de essentiële ruimtelijke randvoorwaarden naar inrichting (bv. een open landschap vrijwaren) en het beheer om deze randvoorwaarden in stand te houden, zonder uitspraken te (willen) doen over sectorale inrichtings- en beheersmaatregelen. Men kan zich hierbij wel de bedenking maken dat een groengebied zonder sectorale maatregelen weinig inhoud heeft, waardoor men in ruimtelijke ordening sowieso alle aspecten van het ruimtegebruik (hoofd- en nevenfuncties, beheer en inrichting) dient mee te nemen in zijn planningsproces.

2.3.3. FEITELIJK GEBRUIK VERSUS BESTEMMINGEN

De hierboven beschreven problematiek van soms tegenstrijdige bestemmingen en afbakeningen, reflecteert eigenlijk impliciet een belangrijk knelpunt³¹ binnen ruimtelijke ordening: het feitelijke grondgebruik stemt niet altijd overeen met de bestemmingen (en voorschriften) in de betrokken plannen. Los van het feit dat dergelijke bestemmingen soms bewust een bepaald (ander) grondgebruik willen sturen (en dus ook geen knelpunt zijn in de strikte zin van het woord), zijn er in de bos- en natuurbranche wel wat voorbeelden waar dergelijke toekomstvisie misschien niet altijd aanwezig is. We denken aan de problematiek van de bossen versus de bosgebieden of het feit dat 40% van de natuurgebieden (volgens het gewestplan) in feite in landbouwgebruik zijn (deels door een concentratie van activiteiten in deze sector). Ook zijn er momenteel hele dorpen aangeduid als speciale beschermingszone en zijn er duizenden hectare ecologisch waardevolle stukken grond die momenteel 'bestemd' als agrarisch, woon- of industriegebied.

Deze inconsistentie vindt haar oorzaak in twee elementen inzake grondgebruik en ruimtelijke planning: het feit dat gronden spontaan of door menselijke ingrepen evolueren naar een ander 'soort' gebied, en het feit dat niet alle gebieden bestemd geweest zijn volgens hun toenmalige toestand³².

³¹ Ruimtelijke planning zou echter geen planning zijn als dergelijke tegenstrijdigheden soms ook niet bewust worden ingevoegd om een bepaalde wijziging van grondgebruik te sturen. Daarom wordt binnen RO inzake deze 'tegenstrijdige bestemmingen' een onderscheid gemaakt tussen achterhaalde bestemmingen en geplande bestemmingen. Omdat we in deze fase van deze RIA geen uitspraak willen doen over welke nu achterhaald zijn, en welke bewust zo gekozen zijn, spreken we hier enkel over 'tegenstrijdige' bestemmingen. In delen 3 en 4 gaan we nader in op dit onderscheid, en wordt onderzocht of het wenselijk is te herbestemmen (achterhaalde bestemming) of niet (geplande bestemming, evt. met mogelijkheden tot meer verweving).

³² De vraag of dit al dan niet wenselijk is komt later aan bod.

2.3.3.1. EVOLUTIE VAN TERREINEN EN ACTIVITEITEN

Elk jaar in mei wordt het ons opnieuw duidelijk gemaakt: zonder interferentie van de mens gaat de natuur haar gang. Zo wordt een braakliggend stuk industrieterrein al snel een bos of (als de juiste omgevingsfactoren aanwezig zijn) een ecologisch waardevol gebied vol beschermde vegetaties. Zo zijn bepaalde (ecologisch waardevolle) bossen of natuurgebieden momenteel (nog) ingekleurd als agrarisch- of industriegebied. Naast deze 'natuurlijke' wijzigingen van het grondgebruik, zijn er ook menselijke invloeden die ruimtelijke bestemmingen soms achterhaald maken. Zo stopt in Vlaanderen elk jaar 2 à 3% van de landbouwers met het uitoefenen van hun akker- of veeteelt; waardoor jaarlijks ongeveer 8000 hectare landbouwgrond vrij zou kunnen komen³³ voor ander gebruik.

Ook spreekt men in de huidige gewestplannen en de ruimteboekhouding in het RSV nog over 'reservaten', terwijl deze niet noodzakelijk overeenstemmen met de (ondertussen) aangewezen natuurrezervaten, die op vraag van de eigenaar als natuurrezervaat erkend worden (en waar een specifiek subsidie- en beheersregime tegenover staat). Deze terminologische problematiek zal op termijn echter verdwijnen, aangezien uit de consultaties bleek dat men binnen de ruimtelijke ordening deze term ondertussen niet meer gebruikt bij de opmaak of herziening van plannen van aanleg en RUP's (men gebruikt thans de term natuurgebied, waar de hoofdfunctie natuur is).

2.3.3.2. HISTORISCHE REDENEN: HET GEVAL VAN BOSSEN & BOSGEBIEDEN

Een evolutie van activiteiten of terreinen is echter niet altijd de oorzaak van het feit dat bestemmingen niet zijn afgestemd op het grondgebruik (of omgekeerd).

Het meest pertinente voorbeeld hiervan is te vinden bij de Vlaamse bossen³⁴: slechts ongeveer 1/3e van de Vlaamse bossen is bestemd als bosgebied: volgens de gewestplannen telt Vlaanderen amper 43.700 ha bosgebieden, hoewel 153.405 ha³⁵ in Vlaanderen daadwerkelijk bebost is. Daarvan ligt evenwel 1/3e in agrarisch gebied en 1/3 in woon- en industriegebied (detailcijfers zijn opgenomen in bijlage, zie 7.3.3). Meer dan 60% procent van de bossen heeft m.a.w. ten tijde van de opmaak van de gewestplannen geen geëigende ruimtelijke bestemming (groene, natuur- of bosbestemming) gekregen. Hiervan zijn:

- 42% van deze bossen groter dan 5 ha

³³ Het is niet zo dat deze oppervlakte per definitie vrijkomt voor een ander grondgebruik, aangezien landbouwers en eigenaars van de gronden veelal andere personen zijn, en ook andere boeren deze 'vrijgekomen' gronden willen bewerken.

³⁴ Hoewel er geen exacte cijfers beschikbaar zijn, is het weinig waarschijnlijk dat al deze bossen ontstaan zijn na de opmaak van de gewestplannen (43% van deze bossen is wel als bos aangeduid op historische kaarten (18e – begin 20e eeuw), doch er bestaat geen 'boskaart' van de jaren '60-'70 (wanneer de meeste gewestplannen zijn opgemaakt)).

³⁵ Cijfers over het totale bosareaal kunnen verschillen tussen de verschillende bronnen, aangezien bijvoorbeeld de boskartering geen bossen die kleiner zijn dan 0,5 ha opneemt.

- 62% van deze bossen op de BWK als waardevol tot zeer waardevol of zeldzaam aangeduid.

Dit heeft niet onbelangrijke gevolgen, zowel voor het bosbeheer als voor de ingebruikname van beboste 'harde' bestemmingen. Zo dienen ontbossingen in de meeste woon- en industriegebieden meestal³⁶ wel gedoogd te worden³⁷, waardoor relatief snel kostbaar bos verdwijnt. Dit bos dient dan doorgaans³⁸ wel gecompenseerd te worden, maar de praktijk leert dat deze compenserende bebossingen geen sinecure zijn:

Eenzijds dient een compensatie in natura (waarbij de ontbosser zelf elders een bos aanplant), afhankelijk van het gebied, vergezeld te zijn van één of meerdere vergunningen (in de ruime zin van het woord, zie RIA vergunningen). Vanuit het oogpunt dat nieuwe bebossingen een duurza(a)m(er) karakter dienen te hebben, laat men deze compenserende bebossing daarbij slechts toe in bepaalde gebieden (zie hoger). Bovendien moet de oppervlakte van het te bebossen perceel voldoende groot zijn. Van de 833 hectare die de voorbije vijf jaar in Vlaanderen ontbost werd, werd daarom slechts 300 hectare gecompenseerd door herbebossing

Anderzijds verloopt de 'fondsbebossing', die op gewestelijk niveau gebeurt met het geld van de financiële compensatie op ontbossing ook niet altijd van een leien dakje. Dit blijkt uit het feit dat van de overblijvende 533 hectare die de voorbije vijf jaar in Vlaanderen ontbost werd zonder herbebossing (en waardoor 15 miljoen euro in het fonds terecht kwam), tot nu toe maar 134 ha (ter waarde van 3 miljoen euro) aangekocht is (zie tabel).

³⁶ Tenzij voor de bossen die door hen als belangrijke bossen worden aanzien (bijv. bossen in speciale beschermingszones etc.) Zie de interne dienstnota van het ANB (2005/2, III.2.1).

³⁷ Het Agentschap voor Natuur en Bos kan terzake enkel een niet-bindend advies geven aan de overheid bevoegd om te oordelen over de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag. Voor ontbossing van bossen die noch in woon- of industriegebied liggen, noch in de uitvoerbare delen van een niet-ervallen, vergunde verkaveling, noch vereist zijn voor werken van algemeen belang als bedoeld in art. 103 DRO, is er wel een ontheffing van het ontbossingsverbod vereist, maar daarover beslist de Vlaamse minister bevoegd voor het natuurbehoud en niet het Agentschap.

³⁸ Zie bijlage voor meer details over de specifieke voorwaarden van ontbossing en compensatie.

Tabel 1: Overzicht aankopen en vastleggingen bos

Provincie	Aankopen	Vastleggingen
Antwerpen	14 ha	30 ha
Limburg	50 ha	72 ha
Oost-Vlaanderen	2 ha	35 ha
West-Vlaanderen	47 ha	92 ha
Vlaams-Brabant	19 ha	85 ha
Totaal	134 ha	314 ha

Bron: BBLV, juni 2006 (www.bblv.be/page.php/30/232/7980)

Een belangrijke reden van deze ‘achterstand’ is dat dergelijke bebossingen (uit het fonds) geënt zijn op twee belangrijke pijlers (die ook verankerd zijn in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen): een ecologische en een sociale. De ecologische pijler is de insteek voor de noodzaak aan grote, aaneensluitende bosgebieden, waardoor men vooral grotere blokken van minstens 50 hectare viseert voor bebossing. Dit vanuit de visie dat dergelijke bebossingen dienen te kaderen in een duurzaamheidsoptiek, waarbij de bossen een bijdrage kunnen leveren aan de natuurlijke structuur. Dergelijke grote gebieden ‘in de minne’ opkopen voor bebossing is echter geen sinecure, zeker aangezien er veel van de ‘aandachtsgebieden’ (die gebieden waar men prioritair op kan/moet bebossen) landbouwgronden zijn³⁹. Het behoeft weinig uitleg om daar de knelpunten te zien op lokaal niveau. De sociale pijler richt zich eerder op stadsontwikkeling, waarbij men stadsranden poogt te bebossen, om de omgeving te verrijken aan natuur en zo de stadsvlucht tegen te gaan. In deze randen komt men echter, meer dan in buitengebied, in ‘conflict’ met ander gewenst grondgebruik, wat de gronddruk (en de prijs) opdrijft. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de bestemmingen van de bebossingen:

Tabel 2: Overzicht bestemmingen aankopen en vastleggingen bossen

Bestemming	Aankopen	Vastleggingen
Agrarisch gebied	92 ha	192 ha
Groen gebied	35 ha	115 ha
Andere	7 ha	7 ha
Totaal	134 ha	314 ha

Bron: BBLV, juni 2006 (www.bblv.be/page.php/30/232/7980)

Tenslotte behoren de bossen, in tegenstelling tot de bosgebieden op de ruimtelijke bestemmingsplannen, niet tot de “ruimtelijk kwetsbare gebieden”⁴⁰. Vanuit RO gelden er dus

³⁹ Andere manieren voor verwerving zijn het (ondermeer) gebruik maken van een recht van voorkoop, binnen de uitbreidingsperimeter van een natuurreservaat en/of in uitvoering van een RUP, of van onteigening, tevens in uitvoering van een RUP.

⁴⁰ Zie art. 1, 1°, a) van het besluit van 14 april 2000 gewijzigd bij BVR 26/04/2002.

meer beschermingsbepalingen voor bossen in bosgebieden dan voor bossen in agrarische gebieden, wat de doelstellingen van bosbeheer niet altijd even makkelijk maakt.

Bovenstaande problematiek staat toch wel in schril contrast met de doelstellingen van het RSV waarin gesteld wordt dat, om versnippering van de bestaande bossen tegen te gaan en een hogere bebossingsindex te verkrijgen, het ook noodzakelijk is alle bestaande bossen te beschermen (blz. 386). Ook wordt 10.000 ha ecologisch verantwoorde bosuitbreiding (in een groene bestemming) als doelstelling opgenomen in het RSV (RSV, blz. 390, 533, 536, 583).

2.3.3.3. EEN GESCHIEDENIS VAN MONOFUNCTIONELE FUNCTIEBESTEMMINGEN

De stedenbouwkundige voorschriften bij de bestemmingen in de 'bestemmingencatalogus' van het KB van '72 kennen een vrij monofunctionele invulling (waarin sprake is van één toegelaten functie), op de voorschriften voor het woongebied na. 'Open bestemmingen' (zoals in Duitsland, waar eenvoudigweg geen ruimtelijke bestemming wordt voorzien voor het 'buitengebied', maar waar enkel het 'bebouwd gebied' of de 'bebouwde kom' wordt afgebakend en ruimtelijk bestemd) die gemengd grondgebruik toelaten, of buffer- of verbindingzones, komt men in de huidige planningscontext, die nog steeds hoofdzakelijk uit de oudere gewestplannen bestaat, dan ook zelden tegen.

In de reeds tot stand gekomen gewestelijke RUP's zien we echter dat de stedenbouwkundige voorschriften, in navolging van de opties uit het RSV⁴¹, wel veel meer aandacht betonen voor de bestaande en gewenste verweving van functies. Een recente decreetswijziging (art. 145sexies DRO) maakt nu het verweven van natuur en sociaal-cultureel of recreatief medegebruik ook in alle gewestplanbestemmingen mogelijk. Ook een recent uitgeschreven offertevraag door AROHM voor een studie de feitelijke ruimtelijke verweving van functies⁴² wijst op de toegenomen interesse voor verweving.

Dit is uiteraard een positieve evolutie, aangezien monofunctionele bestemmingen de problematiek van 'zonevreemd grondgebruik' gedeeltelijk in de hand werkt: gescheiden monofunctionele bestemmingen zorgen er echter voor dat gebruikswissels al snel het feitelijk gebruik (en dus de *feitelijke* bestemming) achterhaald maken.

Vermeldenswaardig in deze context is echter wel de ruimteboekhouding die het RSV⁴³ bevat: daarin worden (de globale oppervlaktetoename of -afname van) de verschillende bestemmingen globaal beschouwd onder de noemers: 'wonen', 'industrie', 'recreatie', landbouw, 'bos', 'reservaat

⁴¹ Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, Integrale versie, conform BVR 23/9/1997 zoals bekrachtigd bij decreet van 1/7/12/1997 (verder: RSV), p.321 en 537.

⁴² Bulletin der Aanbestedingen 24/04/2006 p. 6441, bestek nr. 2.11/00004/053.11

⁴³ RSV , p.535.

en natuur', 'overig groen' en een restcategorie 'overige bestemmingen'. Deze 'boekhouding' toont aan dat men - mede op vraag vanuit de sectoren - toch nog steeds uitgaat van verschillende ruimtelijke zoneringen, waarbij hoofdfuncties relatief strikt gescheiden zijn.

2.3.4. HET TEMPORELE ASPECT VAN PLANNEN, AFBAKENINGEN EN MAATREGELEN

2.3.4.1. TIMING EN CHRONOLOGIE

*Gebrek aan afstemming tussen de **taakstellingen** van het Natuurdecreet en ruimtelijke structuurplannen*

Er is een onvoldoende afstemming tussen de (onder meer) kwantitatieve, gelijkaardige maar toch verschillende taakstellingen in het RSV en het natuurbehoudsdecreet. Vooreerst hebben het RSV en het Natuurdecreet verschillende tijdshorizonten: de realisatie van het RSV heeft 2007 als tijdslimiet, terwijl het Natuurdecreet stelt dat de Vlaamse regering binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van het Natuurdecreet (1998) een effectief te realiseren oppervlakte van 125 000 ha (dit is 9 % van Vlaanderen) als VEN (= GEN + GENO) dient af te bakenen (art. 17, § 1, lid 2 decreet). Voor de natuurverwevingsgebieden is dit 150.000 ha (dit is 11 % van Vlaanderen) (art. 27, § 2, lid 3 decreet)⁴⁴. Hoewel de betreffende tijdshorizonten op het moment van schrijven al wat achterhaald zijn, doet niet af aan het feit dat er op het moment van het opnemen van de doelstellingen inzake dergelijke afbakeningprocessen, er geen link gemaakt is met de bestemmingsprocedures in ruimtelijke ordening. Dergelijke afstemmingen voor analoge procedures lijken dan ook wenselijk in de toekomst. Deze taakstellingen zijn immers ook van belang voor de ruimtelijke structuurplannen.

Voor de aanwijzing van GEN, GENO en natuurverwevingsgebieden zijn er immers twee mogelijkheden: ofwel gebeurt de aanwijzing via een eigen afbakeningprocedure, ofwel gebeurt zij in de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen "in overdruk" (art. 17, § 3, lid 1 en art. 27, § 3, lid 1 decreet)⁴⁵. Op ongeveer 2.000 ha na (die via gewestelijke RUP's zijn afgebakend) is alle VEN momenteel via het Natuurdecreet afgebakend (ongeveer 85.000 ha). Dit heeft niet onbelangrijke gevolgen wat betreft de maatregelen en procedures in deze twee 'soorten' VEN. Sommige bepalingen (b.v. adviesverplichtingen inzake ruimtelijke planning, of vergunningverlening, niet-vrijstelling van vergunningsplicht in ruimtelijk kwetsbare gebieden)

⁴⁴ Voor de natuurverbodingsgebieden binnen IVON werden geen doelstellingen m.b.t. oppervlakte opgesteld.

⁴⁵ Uit de planningspraktijk blijkt echter dat deze aanduidingen in overdruk geen extra invulling krijgen vanuit RO, en dus enkel ten dienste zijn van de sectorreglementering.

gelden immers voor VEN en IVON in de zin van de ruimtelijke uitvoeringsplannen en niet voor VEN en IVON in de zin van het Natuurdecreet

Er bestaat een 'cascade' van plannen en opeenvolgende procedures voor eenzelfde gebied.

Zoals hierboven gesteld, wordt de afbakening van VEN in een tweede fase gedaan via RUP's. Het probleem hierbij is dat hierdoor mogelijks rechtsonzekerheid ontstaat, aangezien de natuurrichtplannen voor die zones nog niet zijn opgemaakt (dat doet men pas in een tweede fase). Daardoor gaat men een soort 'black box' bestemmen: mogelijke beperkende maatregelen worden pas duidelijk in en nog op maken plan (deze problematiek is analoog aan het ex post wijzigen van bepaalde gebiedsgerichte maatregelen, zie verder). Ook het beleid voor natuurverwevingsgebieden blijft uit, omdat eerst alles afgebakend moet worden in RUP's en pas daarna natuurrichtplannen opgemaakt kunnen worden. Dergelijke 'lege' afbakeningen zijn uiteraard niet enkel een probleem van rechtsonzekerheid: gebiedsgericht natuurbeleid zoals in VEN en IVON blijft een lege doos zonder natuurrichtplannen, waardoor de effectiviteit van deze afbakening gehypothekeerd wordt.

Anderzijds kan een verankering van sectorafbakeningen via RUP's een oefening van bijzonder lange adem zijn: deze uitvoeringsplannen worden immers niet alle op korte termijn opgestart (RUP's vereisen immers het bestaan van een structuurplan op het desbetreffende beleidsniveau, terwijl veel gemeenten nog niet over een ruimtelijk structuurplan beschikken en worden slechts selectief in functie van prioritair aan te pakken problemen ingezet), en doorlopen dan nog een relatief lange periode tot finale goedkeuring. Zo kan de aanduiding van erfgoedlandschappen in bepaalde regio's nog lang op zich laten wachten: deze kunnen niet afgebakend worden in RUP's als ze niet eerst als ankerplaats zijn aangeduid (nog geen aanduidingen tot op heden), maar aangeduide ankerplaatsen kunnen geen erfgoedlandschap worden als er geen RUP wordt gemaakt.

2.3.4.2. WIJZIGINGEN IN BESTEMMINGEN EN BEPALINGEN

Bestemmingswijzigingen

Bovenstaande problematiek geeft aan dat de ruimtelijke bestemmingen niet altijd 'mee zijn' met wat er op het veld gebeurt of wenselijk is. Het herbestemmen van die gronden is echter geen evidentie, en dit om verschillende redenen, bijna alle ingegeven door het feit dat dergelijke herbestedingen via een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan voor relatief lange termijn vastliggen.

Ruimtelijke planning is immers een beleidsoefening die een afweging moet maken tussen het uitzoeken van de meest optimale lange-termijnvisie op het vlak van ruimtelijke ordening en het flexibel inspelen op nieuwe evoluties wat betreft de noden inzake grondgebruik. Omdat bestemmingswijzigingen veelal belangrijke implicaties hebben 'on the field', is het dan ook van groot belang bestemmingen op een 'duurzame' wijze in te kleuren (zie hoger). Anderzijds is een gedateerd of 'fictief' bestemmingsplan (waarbij het echte grondgebruik verschilt van de bestemming op het plan) een grote bron van ergernis voor zowel eigenaars als planners.

Samengevat kunnen we stellen dat bestemmingswijzigingen hun oorzaak vinden in twee elementen:

- aanpassing van een (achterhaalde) bestemming aan effectief grondgebruik
- gewenste verandering van grondgebruik, volgend op een LT-ontwikkelingsvisie.

Eénmaal de beslissing genomen is om over te gaan tot een bestemmingswijziging om één van deze redenen, komt men in een relatief complex en langdurig proces, zoals het planningsproces van de gewestelijke en provinciale (afbakenings)RUP's en de gemeentelijke RUP's (die voorafgegaan worden door de planningsprocessen van het RSV en de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen) en BPA's, aan toont. Dit omwille van redenen van sectoroverschrijdende afwegingen en rechtszekerheid: verschillende belangen, zowel op maatschappelijk als individueel niveau, dienen immers afgewogen te worden bij die plannen⁴⁶; waarbij continuïteit van het beleid niet uit het oog mag verloren worden.

Om, ondanks een bestemmingswijziging, toch nog een zekere vorm van continuïteit te garanderen, worden er veelal overgangsmaatregelen ingevoerd ten aanzien van huidige activiteiten of inrichtingen. Deze zijn echter niet altijd even optimaal of onvolledig:

- binnen het gebied: bv. bestemmingswijziging van agrarisch gebied naar natuurgebied/bosgebied voor gebieden die thans in landbouwgebruik zijn. Sommige sectorregelgeving (bv. bemestingsnormen) wordt 'onmiddellijk' van kracht, terwijl die misschien pas zinvol is op het ogenblik dat de bestemming effectief gerealiseerd is.
- buiten het gebied: effect van bijkomende natuurgebieden op milieuvergunningen van bestaande bedrijven in de omgeving. Afstandregels werken in aantal gevallen contraproductief ten aanzien van beleidsdoelstellingen voor bijkomende bos- of bedrijven indien er natuur of bos bijkomt in hun omgeving (= meer rechtszekerheid).

⁴⁶ Voor een korte schets van mogelijke problemen bij bestemmingswijzigingen, zie een voorbeeld voor de landbouwsector in bijlage bij deze RIA.

Wijzigingen van bepalingen

Voorts zijn wijzigingen van bepalingen binnen de sectorregelgeving, die gekoppeld zijn aan bepaalde bestemmingen, een belangrijke oorzaak van rechtsonzekerheid. Tijdens opmaak van RUP worden tijdens openbaar onderzoek bestemming immers bezwaren vaak gemotiveerd op basis van rechtsgevolgen vanuit de op dat ogenblik geldende sectorregelgeving. Indien sectorregelgeving nadien wijzigt, wijzigen de consequenties van die bestemming voor de burger, zonder dat het RUP gewijzigd wordt of opnieuw aan openbaar onderzoek onderworpen wordt. Deze problematiek is uiteraard groter bij een groter aantal 'verankeringen' van sectorale bepalingen in ruimtelijke bestemmingen.

2.3.5. ONDUIDELIJKHEID VAN JURIDISCHE BEPALINGEN

Bouwverboden in bouw-, industrie- of agrarische gebieden

Eerder werd reeds aangehaald dat het Duinendecreet een absoluut bouwverbod oplegt in de duinen, ongeacht de ruimtelijke bestemming. Er is echter niet bepaald dat de duingebieden met een bouwverbod een overeenkomstige bestemming moeten krijgen in de ruimtelijke bestemmingsplannen, wat niet altijd optimaal, noch duidelijk voor de burger is. Hetzelfde geldt wellicht voor bouwverboden die uit allerhande andere wetgevingen voortvloeien (b.v. langsheen autowegen, langsheen waterwegen, in afgebakende oeverzones conform het Waterdecreet, enz.).

Een quasi vergelijkbare werking heeft de aanduiding van de speciale beschermingszones. Enkel wanneer er geen alternatieve locaties voor handen zijn, het project van groot openbaar belang is en de teloorgaande natuurwaarden zoveel mogelijk worden vermeden en gecompenseerd, kunnen nieuwe projecten hier ontwikkeld worden. Voor de bestaande bebouwde stelt er zich amper een probleem.

Verwijzingen tussen betrokken wetteksten zijn niet altijd afgestemd op elkaar

Vooreerst wordt er binnen het Duinendecreet (in artikel 52) verwezen naar (artikel 45 van) de Gecoördineerde Stedenbouwwet i.p.v. naar het Decreet ruimtelijke ordening (inzake zonevreemdheid). Deze verwijzing naar het oude DRO werd in het Duinendecreet (van 1990) *bewust* behouden bij het tot stand komen van het nieuwe DRO (in 1999), aangezien een verwijzing naar het nieuwe DRO een significante versoepeling van de betrokken bepaling zou

betekenen. Dit neemt natuurlijk niet weg dat verwijzingen naar oude thans gewijzigde decreten niet het toonbeeld van goede wetgeving zijn⁴⁷.

Voorts is er vanuit de overheid een schadevergoeding verschuldigd (art. 54, § 1 natuurbehoudswet) als het bouwverbod een einde maakt aan de ruimtelijke bestemming voordien of aan een verleende verkavelingsvergunning. Deze duinenschadevergoeding, dient men niet aan te vragen bij de rechtbank (zoals voor herbestemmingen), maar bij het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB)⁴⁸. Cumulerende schadevergoeding wordt vermeden door het onderzoek dat bij planschade nagaat of het perceel net voor bestemmingswijziging nog wel in aanmerking kwam voor bebouwing. Als dat al als duingebied beschermd was, dan is dat niet het geval en is er geen planschade verschuldigd:

Artikel 84, §2 van het DRO van 18 mei 1999 voorziet immers dat planschade wordt toegekend wanneer een perceel niet meer kan bebouwd worden op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, terwijl het de dag voorafgaand aan die inwerkingtreding wel nog in aanmerking kwam om te bebouwen. Verder bepaalt artikel 54, §1 Natuurbehoudswet dat schadevergoeding ingevolge het bouwverbod van artikel 52 Natuurbehoudswet verschuldigd is wanneer dit verbod, volgend uit een definitieve aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied, een einde maakt aan de ruimtelijke bestemming die het betrokken perceel had de dag voorafgaand aan de bekendmaking van de voorlopige aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied.

2.4. Kernpunten problematiek

De kernpunten van de hierboven beschreven afstemmingsproblemen worden hieronder kort samengevat. De meeste van deze kernpunten komen terug in de volgende delen, waarbij bepaalde opties verschillende van deze knelpunten oplossen. Bepaalde knelpunten worden in deze oefening echter niet 'opgelost', gezien de keuze van dit knelpunt een puur politieke beslissing is. Hierbij denken we aan de afhankelijkheid van bepaalde maatregelen of bestemmingen. In deze RIA focussen we ons in delen 3 en 4 dan ook enkel op de andere elementen van deze problematiek, waarbij gepoogd wordt om bepaalde 'noden' van afhankelijkheid en ondergeschiktheid te minimaliseren waar mogelijk. De puur procedurele

⁴⁷ Overigens kondigde Minister Van Mechelen in zijn Beleidsbrief (Beleidsbrief 2005-2006 Ruimtelijke ordening, Monumenten en Landschappen, p. 7) aan dat hij van mening is dat beide huidige decreten moeten vervangen worden door één nieuw gecoördineerd decreet. De verwijzingen naar de betrokken artikelen werden evenwel geactualiseerd door het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid (B.S. 7/6/2006)

⁴⁸ De afdelingen Natuur en Bos & Groen zijn in het kader van de BBB - hervorming samengesmolten tot dit Agentschap. Waar in deze analyse deze afdelingen nog apart vermeld worden, is dit om de juiste context van een vroegere situatie of een informatiebron te verzekeren.

aspecten inzake planopmaak en sectorafbakeningen worden dan weer opgenomen in de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures.

- **Veelheid aan ruimtelijke bestemmingen & sectoriele gebiedscategorieën, met als belangrijkste eigenschappen:**

- overlap tussen bestemmingen en gebiedscategorieën en 'gemengde' bestemmingen en gebiedscategorieën op één eigendom (wat vooral vanuit het oogpunt van de eigenaar niet altijd ideaal is)
- verankering van sectorale maatregelen in ruimtelijke bestemmingen
- functiescheiding in gewestplannen

weinig gebruik van verbindings- en overgangszones, 'verweven' functies zijn nog niet de standaard in de gewestplannen of RUP's

→ gevolg: een wijziging in landgebruik vereist veelal een herbestemming van het grondgebied, met complexe en lange procedures voor het opmaken/wijzigen van plannen; anderzijds zijn deze herbestemmingen een niet onbelangrijke bron van rechtsonzekerheid naar de burgers/eigenaars toe

- gescheiden planopmaak
 - rechtsgeldige verkavelingen zijn bewust en onbewust opgenomen in de afbakening VEN 1ste fase
 - 'relatieve' onuitvoerbaarheid van ruimtelijke bestemmingen indien men bij het opmaken van ruimtelijke planning geen rekening heeft gehouden met het voorkomen van beschermde leefplaatsen of – vegetaties
 - hypothekering moratorium en compensatiebebossing wegens niet-groene bestemmingen
 - ontbossen in niet-groene zones dient veelal geduld te worden
 - bebossen in niet-groene zones is weinig duurzaam
 - geen uniformiteit (en dus ook weinig gebiedsoverschrijdende transparantie) in BPA's en RUP's.

- **Afhankelijkheid van het natuurbeleid tov ruimtelijke ordening op verschillende vlakken**

- Ruimtelijke selectiviteit:

- bepaalde (hoofdzakelijk 'groene' of 'geelgroene') bestemmingen zijn een randvoorwaarde voor aanwijzing VEN (volgens het RSV zelfs enkel in groene gebieden); → tussenkomst van RO noodzakelijk wanneer aanwijzing wenselijk is buiten die bestemmingen en
- nieuwe bossen dienen in 'groene' bestemmingen te liggen om het duurzame karakter ervan te garanderen, maar er zijn te weinig gebieden beschikbaar voor compensatiebebossing → vertraging uitvoering financiële compensatie en daling bosareaal.
- Suprematie van ruimtelijke ordening:
 - RUP's kunnen VEN vernietigen (en aldus ook de betreffende gedeeltes van het natuurrichtplan).
 - algemene- en soortgerichte maatregelen, en maatregelen in de speciale beschermingszones mogen de ruimtelijke bestemmingen niet verhinderen indien deze niet zijn opgenomen in een natuurrichtplan
 - in bepaalde ('groene' en 'gele') bestemmingsgebieden geldt al naar gelang het geval een verbod tot wijzigen van bepaalde vegetatietypes en kleine landschapselementen, een natuurvergunningsplicht voor het wijzigen van vegetatie of het wijzigen van kleine landschapselementen of een natuurmeldingsplicht.
 - de absolute bouwverboden vanuit Duinendecreet zijn eigenlijk niet zo absoluut (door de uitzonderingsgronden voor bepaalde werken)⁴⁹.
- **Bestemmingen versus feitelijk grondgebruik**
 - De tendens van schaalvergroting van agrarische activiteiten in Vlaanderen zorgt voor een redelijk snelle evolutie van feitelijk grondgebruik in gele zones.
 - Slechts 1/3 van de feitelijke bossen (volgens het Bosdecreet) is bestemd als bosgebied, wat belangrijke repercussies heeft op de doelstellingen van bosbehoud via de compensatieregeling en vrijwillige (particulieren en publieke) bebossing, waardoor:
 - heel wat ontbossingsaanvragen nauwelijks geweigerd kunnen worden (o.w.v. de realisatie van de ruimtelijke bestemming).

⁴⁹ Hoewel dit in het Duinendecreet zelf staat (en er dus strikt gezien geen RO-wetgeving bij te pas komt), is het wel duidelijk dat hier een 'ruimtelijke/maatschappelijke' afweging is gemaakt, waardoor de effectiviteit van de duinenbescherming enigszins gehypothekeerd wordt.

- Er is een belangrijke overlap tussen ecologisch waardevolle gebieden en 'niet-groene' ruimtelijke bestemmingen (vb. bos in niet-bosgebied, waardevolle natuur in industriegebied), waardoor
 - Deze gebieden verschillende ruimtelijke statuten kunnen hebben (waarbij slechts een deel 'ruimtelijk kwetsbaar' is).
 - het realiseren van ruimtelijke bestemmingen onder de compensatieregel kan vallen, wat de effectiviteit van de ruimtelijke ordening in het gedrang kan brengen.
- **Timing, chronologie en dynamisme**
 - De timing en manier voor de afbakeningen in het Natuurdecreet en ruimtelijke structuurplannen is niet op elkaar afgestemd:
 - te snelle afbakening zonder inhoudelijke invulling (beschermings-voorschriften) → 'black box' bestemmingen
 - bepaalde afbakeningen zijn afhankelijk van het RUP-proces → tijdige realisatie van de afbakeningen is moeilijk of onmogelijk.
 - Wijzigingen in bestemmingen of maatregelen zijn soms nodig, maar
 - deze zijn bijzonder tijdsintensief
 - zorgen voor relatieve rechtsonzekerheid (vb. ook wat betreft de overgangsmaatregelen).

2.5. Doelstelling

De doelstelling is om bovenstaande knelpunten maximaal op te lossen, in samenhang met de globale visie op een evenwichtig en duurzaam ruimtegebruik en de politieke engagementen inzake administratieve vereenvoudiging en behoorlijk bestuur.

3. Opties

Voorafgaand

De problematiek van afbakeningen en daaraan gekoppelde maatregelen is wellicht de moeilijkste van de verschillende instrumenten inzake natuurbehoud en ruimtelijke ordening. Pasklare oplossingen die alle problemen tegelijk oplossen bestaan niet. Voorlopig worden hierna enkele mogelijke ingrediënten voor voorstellen geformuleerd. Sommige zijn daarbij niet echt wetswijzigingen maar praktische richtlijnen voor wat betreft *het resultaat* van de plannings- en afbakeningsprocedure. Omwille van hun belang in de vereenvoudigingsoefening, werden deze toch opgenomen in het voorstel. Suggesties inzake de achterliggende *processen voor de opmaak of wijziging* van de betrokken plannen en maatregelen, zijn opgenomen in de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures.

Hoewel de nuloptie normaal gezien (de evolutie van) de huidige situatie zonder overheidsingrijpen dient te reflecteren, gaan we er in de nulopties van deze RIA van uit dat de huidige plannen/bestemmingen behouden blijven. Dat dit niet de volledig juiste weergave van de realiteit is, dient begrepen te worden in het kader van de enigszins specifieke context van deze RIA: de oefening behandelt ook zaken waar geen overheidsingrijpen voor nodig is, terwijl een 'normale' RIA dit net ziet als de uitgangssituatie van een reguleringsinitiatief. Hier is er echter veelal geen 'overheidsingrijpen' nodig voor de betrokken opties. Inschatten wat de toestand zou zijn binnen enkele jaren *zonder dergelijk overheidsingrijpen* is dus een weinig relevante oefening. De situatie waartegen we de verschillende opties afwegen, is dus de huidige situatie.

Beschrijving van de opties per thema

3.1. Aantal bestemmingen/afbakeningen

3.1.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN DE HUIDIGE BESTEMMINGEN

De huidige ruimtelijke bestemmingen en sectorale gebiedsafbakeningen blijven in hun huidige vorm (naast elkaar) bestaan.

3.1.2. OPTIE 2: BEPERKING AANTAL BESTEMMINGEN EN/OF SECTORALE GEBIEDSAFBAKENINGEN

Men beperkt het aantal mogelijke bestemmingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen of draagt er zorg voor dat zij eenduidig onder een welbepaald aantal globale bestemmingscategorieën kunnen worden ondergebracht. Tevens wordt het aantal sectorale gebiedsafbakeningen beperkt.

Enkele concrete voorbeelden:

- I. Groengebieden, natuurreservaten conform de ruimtelijke ordening, natuur- en bosgebied (volgens de gewestplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen) vallen in de toekomst samen onder één noemer (bv. 'natuurgebied' of 'groengebied'). Een uitbreidingsvariant hierop is de optie om ook de andere 'groene' gebieden (parkgebieden, eventueel ook buffergebieden) bij deze verzameling te nemen, en deze alle onder één noemer (bv. 'groengebied') te bestemmen.
- II. In tegenstelling tot het verschil tussen speciale beschermingszones (SBZ) versus VEN/IVON (wat zeker gehandhaafd moet blijven omwille van de verplichting vanuit de Habitatrichtlijn), kan men zich de vraag stellen waarom er bijvoorbeeld een aparte afbakening IVON moet zijn? En/of beschermde landschappen? Het voorstel is hier dan ook om het aantal sectorafbakeningen te herleiden tot een beperkter aantal gebieden (in overdruk op RUP's en via sectorale procedure in natuurwetgeving; niet als bestemming), zoals voorgesteld in het Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek⁵⁰ (waarbij het aantal gebiedscategorieën van 12 naar 5 gereduceerd wordt):
 - gewestelijke en erkende natuurreservaten: Vlaamse en erkende natuurreservaten volgens het Natuurdecreet + Vlaamse en erkende bosreservaten volgens het Bosdecreet; dit betreft in feite aanduidingen van eigendommen in overheidshanden of op basis van vrijwilligheid;
 - speciale habitatbeschermingszones: zoals nu (Habitatrichtlijn);
 - speciale vogelbeschermingszones: zoals nu (Vogelrichtlijn); er kan eventueel ook worden overwogen de speciale beschermingszones samen te beschouwen omdat zij veelvuldig overlappen; dit is in geen van onze buurlanden het geval en bovendien verschilt de draagwijdte van de aanduiding van de vogelrichtlijngebieden, t.a.v. van deze van habitatrichtlijn gebieden;

⁵⁰ Van Hoorick et al, 2005.

- beschermde natuurgebieden: VEN-gebieden volgens het Natuurdecreet + beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden volgens het Duinendecreet + merendeel van de beschermde landschappen volgens het Landschapsdecreet; deze gebieden kennen dan een relatief strenge bescherming (cfr. de Duitse Naturschutzgebiete);
- beschermde landschappen: natuurverwevingsgebieden van het IVON volgens het Natuurdecreet + sommige beschermde landschappen + erfgoedlandschappen volgens het Landschapsdecreet; deze kennen dan een iets minder strenge bescherming (cfr. de Duitse Landschaftschutzgebiete).

De Ramsargebieden en (eventueel) werelderfgoedgebieden worden wel aangeduid maar krijgen geen eigen beschermingsregime.

De afbakeningsprocessen worden nader besproken in de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures.

Dit neemt niet weg dat men daarbij ook meer aandacht kan besteden aan gemengde gebieden zoals bestemmingen zoals gebied voor land- en bosbouw, of natuurontwikkelingsgebied met landbouw, enz. Wat er aan deze bestemmingen vasthangt qua functies en maatregelen, wordt in het onderstaande thema besproken.

3.2. Invulling van bestemmingen / afbakeningen: voorschriften en maatregelen

3.2.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN DE HUIDIGE (INVULLINGEN VAN) BESTEMMINGEN EN AFBAKENINGEN

De inhoud van de bestemmingen en afbakeningen blijft gehandhaafd, zij het wel onderhevig aan een langzaam (gepland) proces naar (iets) meer functieverweving. De bijhorende maatregelen en voorschriften blijven in hun huidige vorm bestaan: divers en overlappend.

3.2.2. OPTIE 2: MAATWERK VOOR TEGENSTRIJDIGE OVERLAPPINGEN

In deze optie worden de verschillende maatregelen voor dergelijke overlappende bestemmingen en gebiedscategorieën door de overheid op elkaar afgestemd. Dit kan gebeuren op basis van een soort 'contracten' of 'individuele plannen' met de betrokken eigenaars (contractplanologie), via de gewestplannen of via RUP's. Deze relatief casuïstische benadering kan ondersteund

worden met een generieke oplijsting van de geldende maatregelen voor elke combinatie van mogelijke overlap (waarbij bijvoorbeeld ook een soort hiërarchie wordt ingesteld voor overlappende sectorafbakening, waarbij men dus niet (enkel) op het primaat van de ruimtelijke ordening kan/moet terugvallen).

Hierbij kunnen we bij wijze van voorbeeld verwijzen naar de geplande uitwerking van het concept 'landgoed', waarbij aan landeigenaars, immobiliënmakelaars, vastgoedpromotoren enz., zekerheid gegeven wordt omtrent hun rechten en plichten⁵¹.

Deze optie is eigenlijk een pragmatische vertaling van (of een 'overgangsregeling' voor) de volgende optie, waarbij men dus de bestaande overlappingsen en de problematiek van voornamelijk monofunctionele bestemmingen als gegeven beschouwt (in tegenstelling tot optie 3), en er (ex post) een oefening op doet om het de burgers en de vergunningverlenende overheden het makkelijker te maken.

3.2.3. OPTIE 3: UITGESPROKEN KEUZE VOOR MEER FUNCTIEVERWEVING

3.2.3.1. OPTIE 3.A: BEPERKING VAN RUIMTELIJKE VOORSCHRIFTEN

In deze suboptie gaat men de functieverweving realiseren door er *vanuit ruimtelijke ordening* voor te zorgen dat in bepaalde gebieden het primaat van de ruimtelijke ordening, in casu de hoofdbestemming volgens het betreffende plan, de realisatie van de andere functies niet of minimaal hypothekeert. Dit zou zich dan vertalen in minder 'strengere' of gewoon minder voorschriften in de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Bijv: de stedenbouwkundige voorschriften (in RUP's) in gebieden die in het VEN of in een speciale beschermingszone vallen worden beperkt gehouden tot voorschriften omtrent de bestemming (hoofdfunctie natuur en aanduiding van toegelaten nevenfuncties) en - met grote 'terughoudendheid' - het benoemen van de essentiële ruimtelijke randvoorwaarden met betrekking tot de inrichting van het gebied, en er wordt voor de inrichting en het beheer verwezen naar de natuurrichtplannen⁵², beheersplan in het kader van de erkenning als natuurreserveaat of ander beheersplan. Bv. openheid landschap in RUP vrijwaren via een bouwverbod, terwijl men in het betrokken natuurrichtplan nog steeds kleine veldbosjes met aangepaste soorten kan voorzien.

⁵¹ Zie in deze context de beleidsnota Leefmilieu en Natuur van minister Peeters, waarbij uitdrukkelijk gesteld wordt dat private initiatieven voor een duurzaam bos- en natuurbeheer aangemoedigd moeten worden (Nota p. 66, deel 2.6, OD4).

⁵² Zolang er nog geen natuurrichtplannen zijn voor dat betrokken gebied, dienen de ruimtelijke plannen/voorschriften en de natuurbehoudsvisies parallel uitgewerkt te worden.

3.2.3.2. OPTIE 3.B: VERWEVEN BESTEMMINGEN

In deze optie stapt men systematisch af van de meer monofunctionele bestemmingen, en bestemt men meer en meer gebieden die verschillende hoofdfuncties hebben. In deze optie gaan we dus expliciet verwevingsgebieden opnemen in de ruimtelijke plannen.

Het concept is terug te vinden in de uitleg over natuurverwevingsgebieden in het richtinggevende gedeelte van het RSV (in het hoofdstuk 'buitengebied'): *“een aaneengesloten gebied waar de functies landbouw, bosbouw en natuur nevensgeschikt zijn en andere functies ondergeschikt zijn, waar ook voor de toekomst voor verweving wordt gekozen en waar een duurzame instandhouding van specifieke ecotopen kan worden gegarandeerd door het opleggen van randvoorwaarden aan de functies in het gebied. Elke functie kan worden behouden zonder andere functies te verdringen of door andere functies te worden verdrongen. Het beleid in die natuurverwevingsgebieden is gericht op de ruimtelijke ondersteuning van de verweving tussen de functies (ruimtelijke randvoorwaarden voor behoud, herstel en ontwikkeling van ecotopen, ruimtelijke ondersteuning van verzoenbare land- en bosbouwactiviteiten)”*.

Dit concept is inhoudelijk een perfecte verwoording van deze optie, maar hier stappen we af van het feit dat we deze verweving via een sectorale gebiedsafbakening realiseren: men gaat deze gebieden zo bestemmen in gewestelijke RUP's.

Een overdruk 'natuurverwevingsgebied' wordt hierbij enkel aangegeven op 'niet-groene' bestemmingen landbouw, wonen, recreatie, openbaar nut, en niet bovenop de bestemmingen bosgebied, natuurgebied, parkgebied.

Waar mogelijk/wenselijk, wordt deze afbakening in het buitengebied (zoals de huidige situering in het RSV aangeeft), aangevuld met een aanduiding in provinciale of gemeentelijke RUP's voor de ecologische infrastructuur in de stedelijke gebieden en de gebieden voor economische activiteiten.

3.3. 'Externe integratie': sectorale verankeringen in ruimtelijke bestemmingen

3.3.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN DE HUIDIGE VERANKERINGEN

Alle verwijzingen in de sectorwetgeving naar ruimtelijke bestemmingen, zoals exemplarisch opgesomd in deel 2.3.2.3, blijven behouden.

Een mogelijke optimaliseringspiste binnen deze optie (die ook kan meegenomen worden in de volgende opties), is het beter uitwerken van de overgangsregelingen in de sectorwetgevingen.

3.3.2. OPTIE 2: VERWIJDERING VAN ALLE MOGELIJKE VERANKERINGEN

Men kiest er consequent voor om in de sectorwetgeving niet meer te verwijzen naar ruimtelijke bestemmingen, en men schrapt alle huidige verwijzingen in de verschillende wetgevingen. Waar een gebiedsgedifferentieerde benadering aangewezen is, gebruikt men enkel 'eigen' sectorale gebiedsafbakeningen. Alle natuurbeschermingsmaatregelen en andere bepalingen in de sectorreglementering worden dus losgekoppeld van specifieke gewestplanbestemmingen. Voorts gaat men bepaalde sectorafbakeningen bewust niet integreren in de ruimtelijke planning. Deze afbakeningen kan men dan eventueel een doorwerking laten krijgen in planning door een bindend karakter.

Hierbij denken we bijvoorbeeld aan:

- I. sectoraanduidingen die geen rechtstreeks verordenende implicaties voor vergunningverlening hebben, maar eerder beleidsperimeters zijn (bv. natuurverbindingsgebieden of verwevingsgebieden waarbinnen enkel stimulerend beleid gevoerd wordt; en/of⁵³ uitbreidingszones bos of natuureservaten).
- II. sectoraanduidingen die zich baseren op fysische gebiedskenmerken of terreineigenschappen die los staan van bestemmingen in RO (bv. bodemkwetsbaarheid, beschermingszones mestbeleid, speciale beschermingszones...).
- III. sectoraanduidingen die zich baseren op feitelijke aanwezigheid van bepaalde elementen (bv. bos, habitats...), eerder dan het gegeven of deze elementen te verwachten vallen binnen een bepaalde RO-bestemming.

Enkele concrete voorbeelden:

- I. De link met ('groene' en 'geelgroene') bestemmingen verdwijnt uit de mestwetgeving. De mestwetgeving wordt gebiedsgericht gedifferentieerd door middel van eigen sectorale gebiedsafbakeningen met verordenende maatregelen (bv. bemestingsnormen) daaraan gekoppeld.
- II. De toelating voor de wijziging van vegetaties of kleine landschapselementen wordt onafhankelijk gemaakt van de bestemming: men laat overal hetzelfde regime gelden (bijvoorbeeld: meldingen afschaffen, en overal een (eventueel aangepaste vorm van) natuurvergunning vereisen – zie RIA 'vergunningen')

⁵³ Of men uitbreidingszones opneemt in deze optie, is een politieke keuze, afhankelijk van de mate waarin men denkt het voorkoopprecht in dergelijke gebieden de doelstellingen van het beleid te kunnen/willen verzoenen met de wensen van de burger.

3.3.3. OPTIE 3: SYSTEMATISCHE VERANKERINGEN IN RUIMTELIJKE BESTEMMINGEN

Naast de bestaande verwijzingen vanuit de sectorwetgeving, kiest men er consequent voor om in sectorwetgeving steeds verwijzingen naar de 'eigen' sectorale gebiedsafbakening te linken met ruimtelijke bestemmingen. Men gaat dus m.a.w. aparte regimes opstellen voor alle activiteiten in een bepaalde sectorafbakening die in de ene ruimtelijke bestemming ligt versus een activiteit in dezelfde sectorafbakening, maar in een andere ruimtelijke bestemming. Als algemeen voorbeeld zou men kunnen stellen dat er overal strengere milieu- en natuurregels gelden in 'groene' ruimtelijke bestemmingen.

Bepaalde types sectorafbakeningen worden bovendien geïntegreerd in de ruimtelijke planning (m.a.w., hun implicaties worden vertaald in een RUP).

Hierbij denken we aan:

- I. sectorafbakeningen die aanleiding geven tot specifieke stedenbouwkundige voorschriften in het RUP (bv. erfgoedlandschappen) te integreren in de ruimtelijke planning
- II. sectoraanduidingen die bestemmingen de facto 'wijzigen' te integreren in de ruimtelijke planning
vb. In het Decreet ruimtelijke ordening wordt bepaald dat de beschermde duingebieden of voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden van rechtswege een bestemming hebben als natuurgebied (respectievelijk agrarisch gebied ecologisch waardevol) en als dusdanig op ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten worden aangeduid bij opmaak van een RUP voor betreffend gebied.

Een ander mogelijk voorbeeld, dat echter iets minder voor de hand liggend is dan de vorige twee, is om in het Decreet ruimtelijke ordening in te schrijven dat alle speciale beschermingszones "ruimtelijk kwetsbare gebieden" zijn. De uitvoeringsbesluiten RO inzake adviesverlening bij opmaak van plannen en behandeling van vergunningen worden aangevuld (waar dergelijke bepaling thans nog ontbreekt) met een bepaling die in een verplicht niet-bindend advies vanwege de administratie bevoegd voor natuur voorziet voor plannen/aanvragen in/grenzend aan een speciale beschermingszone.

3.4. Feitelijk gebruik versus ruimtelijke bestemmingen

3.4.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): (STATISCH) BEHOUD VAN HUIDIGE AFBAKENINGEN EN BESTEMMINGEN

In deze optie worden alle huidige bestemmingen behouden, zoals ze zijn aangeduid in de gewestplannen, BPA's en de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

3.4.2. OPTIE 2: AANPASSING VAN HUIDIG GEBRUIK OF SECTORALE AFBAKENINGEN / MAATREGELEN AAN RUIMTELIJKE BESTEMMINGEN

Bepaalde grondgebruiken of sectorale afbakeningen worden aangepast aan de doelstellingen en voorschriften van de ruimtelijke bestemmingen waar ze zich in situeren. Zo kan men opteren om bijvoorbeeld enkel nog van bossen te spreken in:

- I. bos-, natuur-, en andere groengebieden volgens het vigerende (verordenend) bestemmingsplan, namelijk het gewestplan, een Bijzonder Plan van Aanleg (BPA) of ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) (maar dus niet in bijv. agrarisch-, woon of industriegebied), of
- II. bos- en natuurgebieden⁵⁴ volgens het bestemmingsplan

Bossen in andere zones vervallen dan.

VEN/IVON wordt enkel afgebakend via RUP's en niet meer via de andere procedure uit het natuurdecreet. M.a.w., het Natuurdecreet wordt aangepast aan de huidige beleidspraktijk.

Ook kan men ervoor opteren om beschermde landschappen niet meer als dusdanig te hanteren:, de gebieden krijgen (enkel) een aanduiding in RUP's (via eerdere aanduiding als ankerplaats) en – uitsluitend indien dit onvoldoende garanties tot bescherming van de cultuurhistorisch waardevolle elementen biedt – krijgen de (kleinere, meer bebouwde) gebieden reeds eerder een bescherming als dorpsgezicht.

- deze optie is in bepaalde gevallen te combineren met de volgende optie -

⁵⁴ Waar we spreken van natuurgebieden in het kader van het RSV, bedoelen we hier tevens de natuurreservaten volgens deze plannen. Uit de consultaties bleek dat dit onderscheid ook door de ruimtelijke planners in de toekomst niet meer gemaakt zal worden .

3.4.3. OPTIE 3: AANPASSING VAN RUIMTELIJKE BESTEMMINGEN AAN HUIDIG GEBRUIK OF SECTORALE AFBAKENINGEN

In tegenstelling tot de voorgaande optie, gaat men hier de ruimtelijke bestemmingen aanpassen aan bepaalde sectorale afbakeningen of zones. Hoewel er nog voorbeelden te bedenken zijn (bijv. met betrekking tot beschermde landschappen), wordt hieronder enkel de optie inzake 'bos' uitgewerkt, aangezien uit de problematiek van deze en andere RIA's bleek dat dit toch wel enige aandacht verdient.

Alle, of enkel de belangrijke/grote bossen (zie hieronder)* worden ingeschreven als bos-, natuur- of groengebied (ruimtelijke bestemming).

- Bij een selectieve omzetting wordt er qua maatregelen een onderscheid gemaakt tussen ecologisch waardevolle of andere belangrijke bossen (naar grootte en/of naar ecologie en/of naar sociale functie) en minder belangrijke / kleinere 'bosjes' (te combineren met beide voorgaande subopties).

***Onderscheid – toepassingsgebied** (de onderstaande elementen kunnen los van elkaar, of in combinatie met elkaar bekeken/gekozen worden)⁵⁵

- a. Men spreekt enkel nog van bossen als deze een oppervlakte van meer dan x hectare uitmaken, en een 'bomendichtheid' hebben van meer dan y bomen per 100m². Een mogelijk voorstel hiertoe is een oppervlakte van min. 0,5 ha groot, 25 m breed en sluitingsgraad van 20 %⁵⁶.

⁵⁵ Tijdens de consultatiefase kwam er ook het voorstel naar boven om een bos te definiëren op basis van zijn functie, eerder dan op basis van zijn fysiologie. Dit gezien de complexiteit van de 'fysische inhoud' van een bos. Aangezien dit zou inhouden dat men het uitgangspunt van een multifunctioneel bos verlaat, hebben we deze optie niet verder in beschouwing genomen. Optie 2 om enkel duurzame bossen als 'echt bos' te beschouwen, vult dit voorstel echter ook al gedeeltelijk in: puur economische bossen vallen dan immers niet onder de definitie van 'bos'. Echter, het maken van een onderscheid voor alle huidige bossen tussen ecologisch bos, een sociaal-educatief bos en een milieubeschermend bos lijkt ons lijnrecht tegenover het algemeen aanvaarde principe van multifunctionaliteit en functieverweving te staan.

⁵⁶ Uit de consultatie bleek dat Afdeling Bos en Groen (ABG) niet principieel tegen een eventuele herdefiniëring was, maar kon niet onmiddellijk een alternatieve definitie voorstellen. Het lijkt opportuun om met een multidisciplinaire groep samen te zitten om te komen tot een concreet voorstel. Het huidige voorstel is ontleend aan de INBO studie over ecologisch waardevolle bossen, waarbij de bosreferentielag de percelen opdeelt in enkele grote klassen. Daarbij is 'klasse bos' = de oppervlakten die voldoen aan de definitie van "bos" volgens het Bosdecreet en aan de minimumwaarden, zoals gesteld in het huidige voorstel. Ook wordt hier momenteel reeds rekening mee gehouden om te kunnen uitmaken bij omzetting van een bos naar een meer open vegetatie (i.f.v. natuurbehoud) of men nog met een bos te maken heeft of met een 'bestendig bosvrije oppervlakte binnen het bos' (eveneens ressorterend onder het Bosdecreet), dan wel met een vegetatie of ecotoop die helemaal niet meer onder het Bosdecreet valt. De voorwaarde van sluitingsgraad of kroonsluiting wordt ook gehanteerd om uit te maken of een grasland beplant met bomen (canadapopulieren) op een zekere afstand van elkaar nu een grasweide is met wat bomen, niet vallend onder het Bosdecreet, dan wel "een aanplanting hoofdzakelijk bestemd voor de houtvoortbrengst" die krachtens art. 3, § 2 wel ressorteert onder het Bosdecreet. Dit is momenteel echter niet zo opgenomen in het decreet, en betreft louter interne richtlijnen van het Agentschap.

Belangrijk is hierbij te noteren dat voor de kleinere bossen nog steeds een bosregime geldt, maar dan een soort 'Bosdecreet light' (zie hieronder).

- b. In de definitie van bossen houdt men rekening met de aspecten 'bodembedekking' en/of de aanwezigheid van bepaalde flora of fauna.
- c. Een bos wordt enkel als een bos aanzien als het een duurzaam bos betreft. Zuivere productiebossen (bossen die aangelegd zijn met de bedoeling om ze na x jaar te kappen) vallen m.a.w. niet onder het toepassingsgebied van het Bosdecreet.

Bij (niet-compenserende) bebossing kan men in deze optie opteren om aan de eigenaar de keuze te laten: ofwel bebost hij tot een 'echt' bos (in de zin van het Bosdecreet, met subsidies), ofwel maakt hij de bewuste keuze om de natuurlijke of menselijke bebossing slechts een tijdelijke beslissing te laten zijn (dan krijgt geen subsidies, maar heeft na 10 jaar ook geen verplichting tot compensatie).

De omschakeling van een tijdelijk naar een duurzaam bos kan in deze optie te allen tijde. Deze beslissing is op dat moment wel enkel gekoppeld aan een (eventueel aangepaste) beheerssubsidie. De omschakeling van een duurzaam naar een tijdelijk bos valt als ontbossing of kapping onder de huidige (of eventueel aangepaste) bepalingen van het Bosdecreet m.b.t. compensatie, vergunningen etc.

Hierbij kan men nog twee zaken onderscheiden wat betreft de betrokken bestemming. Men kan opteren om:

- I. Deze keuze ongeacht het bestemmingsgebied te laten gelden, of
- II. Deze keuze enkel te laten gelden in niet-groengebieden, dus enkel in industriezones, woongebieden en agrarische gebieden en niet in natuurgebieden, natuurreservaten, bosgebieden etc. In groene gebieden dient een aangevraagde (in het kader van subsidiëring) bebossing steeds vanuit een duurzaamheidsoptiek uitgevoerd te worden. Indien men dus in groene gebieden wil bebossen, valt men sowieso onder de compensatieregeling in het Bosdecreet.

Onderscheid - regelgeving

Voor de 'minder belangrijke' bossen (afhankelijk van de gekozen definitie) wordt een boswetgeving 'light' opgesteld. Elementen in deze lichte versie zouden bijvoorbeeld kunnen zijn dat

- a. voor die bossen/bosjes geen compensatieregeling geldt, of

- b. voor een selectie van die bossen een lichte vorm van compensatieregel geldt (financieel minder zwaar, lichtere procedures,...), en/of
- c. de gemeente finaal verantwoordelijk is voor deze bossen, en geen adviezen meer dient te vragen aan het Agentschap

De uitwerking van deze 'lichte versie' van het Bosdecreet dient na verder onderzoek in samenspraak met het Agentschap te gebeuren, indien men voor het bovengenoemd pad zou opteren.

Voor de belangrijke bossen (wederom afhankelijk van de gekozen definitie) blijft het Bosdecreet en de compensatieregel gelden (waar mogelijk verduidelijkt en vereenvoudigd)⁵⁷, in hun huidige of aangepaste vorm (afhankelijk van de gekozen optie in de andere thema's van deze RIA).

Men kan hierbij opteren om:

- I. een gelijkschakeling te hebben tussen de aangepaste definitie, de bijhorende maatregelen en de ruimtelijke bestemming.
- II. de definitie en de bijhorende maatregelen los te zien van de ruimtelijke (her)bestemming, en bijv. slechts een selectie van de 'belangrijke' bossen als bos-, natuur- of groengebied te bestemmen.

Noot: Indien men het onderscheid tussen bos- en natuurgebied wil behouden (zie RIA afbakeningen), worden bossen ingeschreven als bosgebied. Als men bos- en natuurgebied omzet naar natuurgebied, worden deze bossen natuurgebied. Indien men groengebied op de bestemmingsplannen als verzamelnaam voor groengebied, bosgebied, natuurgebied en natuurreservaten neemt, dienen deze bossen logischerwijze als groengebied bestemd te worden.

- deze optie is in bepaalde gevallen te combineren met de vorige optie-

⁵⁷ Uit de interviews bleek duidelijk dat de aanvraag tot ontbossing en bebossing via de compensatieplicht een administratief zware procedure is. Deze wordt bij een eventuele uitwerking van deze optie dan ook best herbekeken. In het kader van deze opdracht gaan we op dit aspect niet nader in, gezien men hier (in het voorstel) alles door het Agentschap geregeld wordt, en het dan ook geen impact heeft op de gemeente (en de stedenbouwkundige ambtenaar).

4. Effecten

Beschrijving van de doelgroepen & andere betrokkenen

De verschillende betrokken actoren voor deze analyse zijn zeer divers, en zijn te onderscheiden in drie grote groepen:

- De eigenaars van gronden (al dan niet agrarische bedrijven, burgers, sociale huisvestingsmaatschappijen, ngo's);
- Derden: particuliere planners en projectontwikkelaars, betrokkenen bij doelgroepenoverleg, natuurverenigingen en de gebruikers van natuurrijke gebieden (jagers, vissers, wandelaars,...);
- De overheid.

Het onderscheid tussen de doelgroepen wordt in deze RIA niet gemaakt, aangezien bepaalde complexiteiten zowel een impact hebben op de overheid als op de burger, die dan weer een relatief directe impact hebben op de effectiviteit van de betrokken wetgeving.

Betrokken gebieden

De algemene maatregelen uit het Natuurdecreet hebben een aanzienlijk toepassingsgebied. Zo is de natuurvergunning voor kleine landschapselementen van toepassing op ongeveer 60 % van Vlaanderen. Ook de gebiedsgerichte maatregelen van Europese oorsprong uit het Natuurdecreet hebben een aanzienlijk toepassingsgebied. De speciale vogelbeschermingszones (SBZ-V) maken ongeveer 7,2 % van Vlaanderen uit, de speciale habitatbeschermingszones (SBZ-H) ook ongeveer 7,5 %. Hierbij is er wel 35 % overlapping (tussen de SBZ-V en de SBZ-H).

Ook met het VEN bestaat een bepaald percentage overlapping. Het VEN beslaat momenteel nog maar 6,25 % van Vlaanderen en het IVON is nog niet afgebakend (nog maar 768 van de 150.000 ha). De natuureservaten (volgens het Natuurdecreet) maken ongeveer 1,2 % van Vlaanderen uit. Ook het Duinendecreet heeft een in oppervlakte veeleer beperkt toepassingsgebied (1.100 ha), maar is daarbinnen wel van groot belang.

Beschrijving van de voor- en nadelen van de opties

In dit onderdeel worden de belangrijkste voor- en nadelen van elk van de opties opgelijst. Het is belangrijk te noteren dat er nergens getracht is om een gewicht te geven aan deze opties. Eén

voordeel ten opzichte van drie nadelen wil m.a.w. niet zeggen dat de betreffende optie per definitie een slechte keuze zou zijn: immers, dit voordeel kan mogelijks de betrokken nadelen meer dan compenseren. De afweging tussen de (effecten van de) opties is immers geen wetenschappelijke, maar eerder een politieke oefening, die buiten het kader van deze oefening valt. De beschrijving van deze effecten focust zich dan ook enkel op een kwalitatieve weergave van de mogelijke effecten, op basis van eigen ervaringen en inschattingen, aangevuld met de informatie die volgde uit de consultatiefase.

4.1. Aantal bestemmingen/afbakeningen

4.1.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN DE HUIDIGE BESTEMMINGEN

De huidige ruimtelijke bestemmingen en sectorale gebiedsafbakeningen blijven in hun huidige vorm (naast en over elkaar) bestaan.

Baten en kosten

➔ Groot aantal bestemmingen met soms weinig 'aantrekkelijke' namen en een gebrek aan uniformiteit binnen lokale ruimtelijke bestemmingen

⊕ Het blijft vooral voor de eigenaar of beheerder (bv. pachter) van de gronden, maar ook voor de vergunningverlenende, plannende en uitvoerende overheden moeilijk om nog de bomen door het bos (of door het bosgebied, of door het bosreservaat, of..) te zien (zie beschrijving problematiek, deel 2.3 van deze RIA).

⊕ De natuureducatie en de creatie van een draagvlak worden belemmerd⁵⁸;

⊕ De lokale overheden kunnen vrij blijven kiezen met welke bestemmingen ze hun bestemmingsplannen (BPA's/RUP's) opmaken (flexibiliteit, subsidiariteit, verweving);

⊕ Indien de inflatie aan gebiedsafbakeningen dezelfde trend doorzet als de voorbije decennia, worden deze nadelen nog (bijna exponentieel) versterkt.

⁵⁸ Zie toelichting bij het Natuurwetboek, p. 13.

4.1.2. OPTIE 2: BEPERKING AANTAL BESTEMMINGEN EN/OF SECTORALE GEBIEDSAFBAKENINGEN

Men beperkt het aantal mogelijke bestemmingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen of draagt er zorg voor dat zij eenduidig onder een welbepaald aantal globale bestemmingscategorieën kunnen worden ondergebracht. Tevens wordt het aantal sectorale gebiedsafbakeningen beperkt.

Baten en kosten

→ Daling aantal bestemmingen / afbakeningen

☺ Onduidelijkheid t.a.v. het toepassingsgebied van vergunningen, beheersovereenkomsten etc bij zowel burgers als overheden daalt;

☺ Om de voorgaande baten niet enkel op lange termijn te kunnen realiseren, dient er een goede, consequente en vooral snelle overgangsregeling voorzien worden in alle relevante wetgeving. Dergelijke overgangsregelingen dienen per gekozen bestemmingsrestrictie bekeken te worden;

☺ Verhoging flexibiliteit tav functiewijzigingen;

☺ Eventuele verwijzingen vanuit de sectorwetgeving zullen minder problemen ondervinden wat betreft hun toepassingsgebied (cfr de problematiek van te hoge diversificatie, zoals geschetst in deel 2.3.2.3, met als voorbeeld het onduidelijk toepassingsgebied voor de natuurvergunningplicht en de bemestingsnormering bij een bestemming als 'koutergebied').

Enkele concrete voorbeelden:

1. Groengebieden, natuurreservaten, natuur- en bosgebieden worden in de toekomst in ruimtelijke uitvoeringsplannen samen onder één noemer aangeduid (bv. natuurgebied. of groengebied).

☺ Het onderscheid tussen natuurreservaten en natuurgebieden situeert zich op het niveau van beheer/inrichting niet op het vlak van bestemming. Het lijkt dan ook logisch om de term natuurreservaten te reserveren voor de betrokken sectoren. Vanuit RO volgt men deze logica.

☺ Dit voorstel volgt de uitspraak van het Arbitragehof met betrekking tot natuurreservaten (2004)⁵⁹, en lijkt op weinig tegenstand te zullen stuiten.

☺ Het onderscheid tussen bos- en natuurgebied is een historisch gegeven, en beantwoordt niet meer aan de huidige situatie en planningspraktijk.

⁵⁹ Arbitragehof, nr. 31/2004, 3 maart 2004, B.S. 16 maart 2004.

Voor de basisoptie lijkt er vanuit de verschillende afdelingen genoeg draagvlak: natuurreservaten, bosgebieden en natuurgebieden kunnen voortaan als natuurgebieden bestemd worden binnen de ruimtelijke bestemmingsplannen.

→ Een uitbreidingsvariant hierop is de optie om ook (de andere 'groene' gebieden met name de) parkgebieden bij deze verzameling te nemen, en deze alle als één gebied te bestemmen.

⊗ Wat betreft deze uitbreidingsvariant, is er echter minder anonimiteit in de geleidingen te bespeuren. Vanuit het oogpunt van ruimtelijke planning is het aangewezen om het verschil tussen hoofdfuncties met ruimtelijke bestemmingen te kunnen aanduiden. Het verschil tussen de huidige groengebieden en overige 'groene' gebieden is/blijft dan dat het eerstgenoemde (groengebieden, natuurgebieden en natuurreservaten en bossen) een *hoofdfunctie natuur* hebben, en het tweede gebied (parkgebied) *niet*. Deze redenering is gelinkt met de problematiek van 'tegenstrijdige overdrukken'⁶⁰: overdruk van GEN kan zo in tegenspraak zijn met de bestemming: voor het ene is de hoofdfunctie natuur, en voor het andere niet.

II. Het aantal sectorafbakeningen wordt herleid tot een beperkter aantal gebieden⁶¹

⊗ Zowel beschermde natuurgebieden als de beschermde landschappen omwille van niet alleen natuurwetenschappelijke, maar ook cultuurhistorische e.a. redenen kunnen worden aangewezen. Het facet erfgoed wordt dus zeker niet onderbelicht in deze regeling. Het verschil tussen beide gebiedscategorieën is dat de eerstgenoemde streng worden beschermd, en de tweede iets minder streng (cfr. de Duitse Naturschutzgebiete en Landschaftschutzgebiete).

⊗ De voorgestelde benamingen liggen dicht bij het gewone taalgebruik. In de ruimtelijke ordening zouden ons inziens best de termen natuurreservaat en bosgebied niet meer als ruimtelijke bestemming worden gebruikt, maar zou voor de huidige ruimtelijke bestemmingen natuurreservaat en bosgebied beter de generieke bestemming natuurgebied of groengebied worden aangewend, zonder dat een nader onderscheid wordt gemaakt. De term natuurreservaat (en eventueel ook de term bosgebied) kan dan gereserveerd worden voor de betrokken sector.

⊗ Men dient de beschermde landschappen uit te splitsen over die landschappen waar men een relatief hoog beschermingsregime aan wil geven (als beschermd natuurgebied), en landschappen waar men minder streng voor optreedt. Aangezien deze keuze bepalend zal zijn voor de effectiviteit van deze regeling, is dit een oefening die met zorg gemaakt dient te worden.

⁶⁰ Het voorstel hiertoe is enerzijds om voor dergelijke gebieden een integrale visie op te stellen (zie optie 3), en om anderzijds de verschillende sectorale gebiedsafbakeningen op te nemen in een soort 'natuurregister', zonder overdruk (zie deel 5 van deze RIA).

⁶¹ De hier aangehaalde effecten zijn gebaseerd op de toelichting bij het betrokken voorontwerp van natuurwetboek, p. 13-14.

☺ Zowel de beschermde natuurgebieden als de beschermde landschappen kunnen omwille van niet alleen natuurwetenschappelijke, maar ook cultuurhistorische e.a. redenen worden aangewezen.

☺ *Deze optie laat meer ruimte voor het realiseren van optie 3 van het volgende thema inzake verweving van bestemmingen (zie 4.2.3).*

De afbakeningsprocessen worden nader besproken in de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures.

4.2. Invulling van bestemmingen / afbakeningen: voorschriften en maatregelen

Het voorgaande thema behandelde enkel de hoeveelheid bestemmingen en afbakeningen, wat uiteraard slechts een gedeeltelijk beeld is van het bestemmingsverhaal. Wat er aan deze bestemmingen vast hangt qua functies en maatregelen, wordt in dit thema besproken.

4.2.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN DE HUIDIGE (INVULLINGEN VAN) BESTEMMINGEN EN AFBAKENINGEN

De inhoud van de bestemmingen en afbakeningen blijft gehandhaafd, zij het wel onderhevig aan een langzaam (gepland) proces naar (iets) meer functieverweving (zoals blijkt uit het RSV en de planningspraktijk). De bijhorende maatregelen en voorschriften blijven in hun huidige vorm bestaan: divers en overlappend.

Baten en kosten

→ *Overlap van bestemmingen en gebiedscategorieën, met mogelijks conflicterende voorschriften en maatregelen*

☺ De beschrijving van de problematiek in deel 2 van deze RIA toont duidelijk aan dat niet-afgestemde overlap tussen ruimtelijke bestemmingen en sectorale gebiedsafbakeningen soms de doeltreffendheid van de betrokken wetgeving hypothekeert: enerzijds kan de realisatie van de bestemming gehinderd worden door bepaalde strenge sectormaatregelen, anderzijds geldt doorgaans het primaat van de ruimtelijke ordening indien de ruimtelijke bestemming en de betrokken sectormaatregelen in zekere zin conflicteren.

☺ Momenteel laat men het doorgaans aan de burger over om de eventuele tegenstrijdigheden aan te kaarten of te ontdekken ten tijde van de opstart van een bepaald initiatief, waarna er, via de verschillende vergunningssystemen, uiteindelijk wel tot een (tijdelijke) oplossing gekomen

wordt. Deze manier van werken is uiteraard niet echt burgervriendelijk, en hindert soms ook economisch of ecologisch interessante projectontwikkeling. Enkele belangrijke doelgroepen wat betreft grondbeheer (zoals grootgrondbezitters, immobiliënmakelaars, vastgoedpromotoren enz.) blijven zich in het beheer van hun natuureigendom immers sterk tegengewerkt voelen door regels vanuit verschillende beleidsdomeinen⁶², en zullen minder de neiging hebben om bepaalde inspanningen te doen wat betreft het beheer van hun gebied.

Dit bleek duidelijk uit consultaties met dergelijke actoren: niet zelden worden deze subsidies niet aangevraagd (hoewel ze er wel recht op hebben), aangezien men geen aandacht wil vestigen op welke ecologisch waardevolle zaken zich op hun terrein bevinden. De betrokken initiatieven worden daarom nog liever ofwel illegaal (zonder vergunning), ofwel zonder ondersteunend beleid uitgevoerd (zonder subsidies en beheersplan), waardoor de realisatie van de beleidsdoelstellingen inzake natuurwaarden ook indirect gehypothekeerd wordt (de directe impact van deze overlap is gelinkt met het primaat van de ruimtelijke ordening, zie eerste effect bij deze optie).

Deze hypothekering hangt in grote mate af van het *niveau* van overlap (gaande van strijdigheden tussen de bestemming en de beoogde hoofdfunctie vanuit de sectorwetgeving tot slechts aan de bestemming complementaire sectorale voorschriften bv. omtrent beheer), de diversiteit en detailgraad van de voorschriften en maatregelen die aan deze gebieden gekoppeld zijn, en de manier waarop de overheid met mogelijke tegenstrijdigheden tussen verschillende afbakeningen en maatregelen omgaat. Over de overlap en de aanpak daaromtrent, evenals over de detailgraad van de voorschriften wordt gereflecteerd in de hierna volgende opties. Wat de diversiteit van functievoorschriften betreft, hangt alles af van het resultaat van de huidige discussie inzake de typevoorschriften. Hierop gaan we in dit stadium dan ook niet dieper in.

4.2.2. OPTIE 2: MAATWERK VOOR TEGENSTRIJDIGE OVERLAPPINGEN

In deze optie worden de verschillende maatregelen voor dergelijke overlappende bestemmingen en gebiedscategorieën door de overheid op elkaar afgestemd (in plaats van door de eigenaar). Dit kan gebeuren op basis van een soort 'contracten' of 'individuele plannen' met de betrokken eigenaars (contractplanologie), via de gewestplannen, of via RUP's (eventueel ondersteund door een generieke oplijsting van de geldende maatregelen voor elke combinatie van mogelijke overlap).

⁶² Deze regels zorgen naar hun zeggen voor heel wat rechtsonzekerheid, waardoor nog weinig eigenaars bereid zijn in de exploitatie van hun groengebieden te investeren.

Baten en kosten

☺ Burgervriendelijk (administratieve vereenvoudiging). Waar de burger vroeger de verschillende wetgevingen diende te bestuderen om uit te maken wat er nu in zijn gebied gold, doet de overheid dit nu in zijn plaats. Gegeven het feit dat de overheid de wetgeving beter kent (of zou moeten kennen), moet dit een globale tijdsbesparing uitmaken. Daarnaast kunnen de verschillende instanties / Agentschappen binnen de overheid onderling overleggen indien er een tegenstrijdigheid tussen de maatregelen van de betrokken wetgevingen zou optreden. Deze tegenstrijdigheid wordt dan op het niveau van de betrokken 'commissie' uitgezuiverd, waardoor de burger een integrale en samenhangend pakket van maatregelen en rechten heeft.

☺ De gebieden die via dit concept bijkomend als bos- en natuurgebied zullen worden beheerd, kunnen een vorm van 'boscompensatie' zijn voor de bossen op nog te ontwikkelen industrie- en bedrijventerreinen

Afhankelijk van de manier waarop men deze regeling gaat uitwerken, zijn bepaalde voor- en nadelen meer of minder uitgesproken:

➔ Indien er een ondersteunende oplijsting wordt gemaakt van alle mogelijke (of huidige) combinaties van situaties wat betreft aanwezige soorten, afbakeningsoverlappingsen en betrokken maatregelen, dan:

☺ vergt dit initieel een belangrijke inspanning voor de opsteller. Om alle aspecten van (en binnen) de verschillende beleidsdomeinen op een evenwichtige manier te kunnen beoordelen en de juiste 'hiërarchie' te kunnen opstellen, dient deze 'opsteller' (de overheid, of in uitbesteding) het profiel te hebben van de vergunningscommissie, waarvan verder sprake: een groep van complementaire ervaringsdeskundigen en juridisch experts.

☺ ligt er een stevige basis voor alle toekomstige en huidige afstemmingsproblemen, en dient niet elk geval opnieuw onderzocht te worden door de eigenaar of de vergunningverlenende overheid.

Men kan ervoor opteren om bepaalde zaken over te laten aan de politieke besluitvorming (maw, sommige tegenstrijdigheden niet bij voorbaat op een hiërarchische ladder te zetten). Hierbij dient men dan wel te bedenken dat deze beslissing dan meestal niet gebaseerd is op het oordeel van een groep mensen die alle belangen vertegenwoordigen, maar soms van één of twee personen (die niet noodzakelijkerwijs een 'globale' visie hebben/hanteren).

→ Indien men dergelijke zaken via integrale beheersplannen opneemt (zonder basisdocument), gaat men deze oefening enkel doen voor die gebieden waar de eigenaar zich spontaan aanbiedt om een dergelijke regeling te krijgen.

⊕ Deze eerder 'passieve' aanpak zal waarschijnlijk minder tijd vergen, aangezien niet alle bestaande overlappings in kaart gebracht zullen moeten worden. Wat het verschil is met de voorgaande optie, hangt m.a.w. af van de vraag van de groep grondbezitters en -beheerders voor een dergelijk 'pakket' van maatregelen of beheersplan. Reacties vanuit de 'sector' wijzen er op dat deze vraag er in vele gevallen wel degelijk is⁶³.

⊕ Deze oefening zal op verschillende momenten in de tijd gebeuren, waardoor een risico is op inconsistentie (door gebrek aan vergelijkings- en dus afwegingsmogelijkheden, door verschillende persoonlijke inschattingen bij een wisselende groep 'beslissers/planopmakers' etc).

→ Indien men deze oefening maakt telkens een RUP of gewestplan wordt opgemaakt, dan:

⊕ zal dit uiteindelijk ook een 'gebiedsdekkende' inspanning vergen, terwijl er tevens een risico op inconsistentie is (aangezien deze plannen ook niet op hetzelfde moment gemaakt worden, en ook telkens andere personen betreft in het proces).

⊕ Anderzijds kan deze oefening dan wel geïntegreerd worden in het planningsproces, waardoor de totale inspanningen (opmaak plan + oefening) waarschijnlijk wel kleiner zijn dan in het geval van gescheiden oefeningen.

Een algemene vraag is wel in welke mate men het participatieve karakter, verweven in de opmaak bijvoorbeeld een RUP (via een openbaar onderzoek) meeneemt in de oefening, dan wel dat men deze oefening zuiver wetenschappelijk houdt.

→ Het participatieve karakter verhoogt mogelijks het draagvlak, terwijl een eerder wetenschappelijke oefening doorgaans sneller kan gaan. Tevens kan een onafhankelijke afweging ervoor zorgen dat de ruimteboekhouding in balans blijft in Vlaanderen, wat minder het geval is indien men het geval per geval gaat bekijken en (openbaar) onderzoeken.

⁶³ Bepaalde wetgevingen zoals de Pachtwet kunnen dergelijke initiatieven wel enigszins blokkeren, aangezien deze de eigenaar van de grond beperken wat betreft beheer en grondgebruik.

4.2.3. OPTIE 3: UITGESPROKEN KEUZE VOOR MEER FUNCTIEVERWEVING

4.2.3.1. OPTIE 3.A: BEPERKING VAN RUIMTELIJKE VOORSCHRIFTEN

In deze suboptie gaat men de functieverweving realiseren door er *vanuit ruimtelijke ordening* voor te zorgen dat in bepaalde gebieden het primaat van de ruimtelijke ordening, in casu de hoofdbestemming volgens het betreffende plan, de realisatie van de andere functies niet of minimaal hypothekeert. Dit zou zich dan vertalen in minder 'strengere' of gewoon minder voorschriften in de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Baten en kosten

- ☺ Tegenstrijdigheden met bestemmings- en stedenbouwkundige voorschriften worden automatisch beperkt;
- ☺ Meer vrijheid (door minder voorschriften) betekent tevens minder zekerheid en meer nood aan afweging geval per geval, wat op lange termijn doorgaans tijdsintensiever is (cfr redenering inzake de basislijst in de vorige optie);
- ☺ Deze 'case per case' verplichting geldt dan anderzijds ook als een voordeel: men kan flexibeler inspelen op de geldende omstandigheden op dat moment. Men kan bijvoorbeeld beter omgaan met de ontdekking van een beschermd diersoort of beschermd vegetatie: vagere doelstellingen voor een betrokken gebied maken compensatie immers beter mogelijk, waardoor het draagvlak voor dergelijke maatregel mogelijks verhoogt. Finaal zal dit dan ook de finaliteit van elk van de betrokken wetgevingen ten goede komen.

4.2.3.2. OPTIE 3.B: VERWEVEN BESTEMMINGEN

In deze optie stapt men systematisch af van de meer monofunctionele bestemmingen, en bestemt men meer en meer gebieden die verschillende hoofdfuncties hebben. In deze optie gaan we dus expliciet verwevingsgebieden opnemen in de ruimtelijke plannen

Baten en kosten

Los van het feit hoe men deze optie zal realiseren, kunnen er al een paar voor- en nadelen geïdentificeerd worden bij deze optie:

- ☺ geen risico op overlap met sectorale bestemmingen (deze kunnen wel nog onderling overlappen): de problematiek inzake tegenstrijdige voorschriften en bestemmingen vervalt voor een groot deel;

⊕ lokale overheden hebben meer vrijheid om bepaalde bestemmingen in te vullen binnen het kader van de verweven bestemming en de betrokken doelstellingen. Dergelijke flexibiliteit beantwoordt aan het feit dat op dat niveau de kennis van het gebied en de noden van de mensen het grootste is (of zou moeten zijn);

⊕ herbestemmingen zullen minder vaak nodig zijn;

⊕ Men is er zich terdege bewust dat er een historisch gegroeide reflex is van minimale verweving, maar er bestaat – juist omwille van de duidelijkheid in het huidige toepassingsveld van diverse sectorwetgeving en vanuit een ‘beschermende reflex’ in diverse sectoren⁶⁴ – tegelijkertijd nog steeds een barrière om meer functieverweving toe te laten en af te stappen van de idee van het scheiden van functies. Dit kadert in het verhaal van de verankering binnen de sectorwetgeving naar ruimtelijke bestemmingen: deze bieden een rechtszeker kader voor de realisatie van bepaalde sectordoelstellingen.

De effecten van deze optie hangen uiteraard ook in grote mate af van hoe men deze verwevingen wil realiseren. In bepaalde andere landen (zoals Duitsland) wordt bijvoorbeeld enkel de ‘bebouwde kom’ bestemd in de ruimtelijke planning (wat ongeveer overeenkomt met ons stedelijk en economisch gebied); buiten deze bebouwde kom worden geen bestemmingen/hoofdfuncties vastgelegd.

⊕ (nòg) meer gebruiksvrijheid naar lokale overheden toe;

⊕ geen ruimtelijke sturing meer mogelijk, wat in een kleine en dichtbevolkte regio als Vlaanderen misschien niet wenselijk is

Men kan ook overwegen om wel gebiedsdekkend te bestemmen, maar meerdere hoofdfuncties toe te laten in bepaalde bestemmingen, zoals een natuur-agrarisch gebied, of een woon-parkgebied. In deze bestemmingen geldt dan enkel het primaat van de ruimtelijke ordening voor die zaken die niet expliciet als hoofdfunctie zijn opgenomen, de andere bestemmingen worden evenwaardig behandeld. Concreet zou men een Vlaamse RUP kunnen maken met dergelijke primaire bestemmingen en doelstellingen, die dan nader ingevuld (qua beheer en inrichting) kunnen worden door lokale overheden.

⊕ men dient bij elke grondgebruikswijziging (hierbij denken we dan vooral aan de landbouwsector) ervoor te zorgen dat het ene gebruik het andere compenseert.

⁶⁴ Getuige hiervan is de ruimteboekhouding in het RSV, terwijl het RSV zelf wel aangeeft dat verweving voorop staat! De ruimteboekhouding kwam overigens op vraag van de diverse sectoren in het RSV terecht.

☺ meer gewestelijke sturing mogelijk, wat misschien wel wenselijk is in een regio zoals Vlaanderen.

Het lijkt een logisch gevolg dat de ruimteboekhouding in deze optie wordt berekend op basis van het effectief grondgebruik ipv op basis van bestemmingen, wat misschien wel wat complexer (maar misschien meer veelzeggend) is.

(bijv: een doelstelling binnen een natuur-agrarisch gebied kan zijn dat er minstens 50% natuur is, echter zonder te bepalen waar elk van de 'activiteiten' dient plaats te vinden. Op gewestelijk niveau kan men er dan voor zorgen dat men de concentratiebeweging van de landbouwsector kan opvangen: indien boeren stoppen, en deze grond wordt ingezet als groengebied, 'mag' elders het percentage groengebied zakken met maximaal het aantal hectare dat is opgegeven)

Deze 'invulling' door lokale overheden kan dan op verschillende manieren gebeuren, bijvoorbeeld:

- I. via een RUP (☺ dit heeft publiekrechtelijke kracht, maar ☹ heeft een lange procedure)
- II. via een gewoon plan (snel ☺, is wel niet op te leggen, wellicht geen onteigeningsmacht aan te koppelen, waardoor de realisatie van het plan in het gedrang kan komen ☹).

4.3. 'Externe integratie': sectorale verankeringen in ruimtelijke bestemmingen

4.3.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN DE HUIDIGE VERANKERINGEN

Alle verwijzingen in de sectorwetgeving naar ruimtelijke bestemmingen, zoals exemplarisch opgesomd in deel 2, blijven behouden.

Baten en kosten

→ Verankering van bepaalde sectorale maatregelen aan ruimtelijke bestemmingen

☺ Sectorale maatregelen treden pas via de planningsprocedure van een RUP in werking, wat voor de burger / eigenaar een belangrijk element van rechtszekerheid is: deze procedures verzekeren immers een hoge graad van inspraak van verschillende maatschappelijke actoren

☹ Soms worden ruimtelijke bestemmingsprocessen vertraagd of gehinderd door dergelijke verankeringen. Vanuit ruimtelijke ordening kan het bijvoorbeeld wel wenselijk zijn om een deel 'groen' af te bakenen, maar dan wel zonder de 'trein van maatregelen' die er vanuit de sectorwetgeving aan verbonden zijn. Door de huidige verankeringen gebeurt het soms dat men

doelbewust een tijd wacht met het finaliseren van de plannen, of de (her)bestemming helemaal niet doorvoert, wat uiteraard de doelstellingen van beide wetgevingen hypothekeert

→ de afstandsregels zijn een mooi voorbeeld van een mogelijke hinderpaal tot het herbestemmen naar een groengebied dat paalt aan een industriegebied. ☺ Correcte overgangsregels voor bestaande gebouwen kunnen hier (gedeeltelijk) soelaas bieden.

☺ Anderzijds wordt een koppeling aan ruimtelijke bestemmingen veelal gezien als een 'zekerheid' wat betreft de realisatie van bepaalde doelstellingen. Gezien de doelstellingen inzake groene gebieden in het RSV, kan men stellen dat men inderdaad op die manier zeker een bepaald deel van Vlaanderen kan omvatten.

☺ Ondergeschiktheid van sectorale maatregelen aan ruimtelijke bestemmingen; daardoor ontstaan soms:

☺ oneigenlijke gebruiken van bestemmingen door sectoren;

☺ ongewilde ongewenste effecten voor sectorwetgeving aangezien deze gevolgen in het ruimtelijk planningsproces niet evident relevant zijn en dus niet (steeds) worden bestudeerd.

☺ Onduidelijkheid voor wat betreft bepaalde toepassingsgebieden (vb melding versus natuurvergunning);

☺ Een geografische beperking van bepaalde sectorale afbakeningen (zoals het VEN) maken het moeilijk om een echt ecologisch netwerk op te bouwen in Vlaanderen;

☺ Hiertegenover staat natuurlijk dat die ecologische eenheden niet 'zonevreemd' ingezet worden, wat, gezien het primaat van de ruimtelijke ordening, dergelijke afbakeningen een meer duurzaam karakter geeft.

4.3.2. OPTIE 2: VERWIJDERING VAN ALLE MOGELIJKE VERANKERINGEN

Men kiest er consequent voor om in de sectorwetgeving niet meer te verwijzen naar ruimtelijke bestemmingen, en men schrapt alle huidige verwijzingen in de verschillende wetgevingen. Waar een gebiedsgedifferentieerde benadering aangewezen is, gebruikt men enkel 'eigen' sectorale gebiedsafbakeningen. Voorts gaat men bepaalde sectorafbakeningen bewust niet integreren in de ruimtelijke planning. Deze afbakeningen kan men dan eventueel een doorwerking laten krijgen in planning door een bindend karakter.

Baten en kosten

☺ Het verdwijnen van de weerstanden bij de bevolking (cfr resultaten uit het in deel 2.3.2.3 aangehaalde sociaalwetenschappelijk onderzoek).

☺ Ruimtelijke planningsprocessen zullen meer kans hebben tot een resultaat te komen⁶⁵ en een minder lange doorlooptijd te kennen, aangezien men geen rekening meer moet houden met wat in de sectorwetgeving aan de gewenste bestemming verbonden is:

☺ De onafhankelijkheid van deze bestemmingen, die de oorzaak is van deze overlap, heeft ook een positief punt: men kan immers vanuit de 'eigen' wetgeving bepaalde bestemmingen of gebiedscategorieën wijzigen indien nodig, zonder dat dit implicaties heeft op een hele reeks andere wetgeving die zich op het betreffende gebied heeft 'geënt'.

☺ Zoals bij alle processen waarbij men minder "geïntegreerd" werkt (zie daarom ook RIA 'vergunningen' en de RIA inzake overheidsinterne processen voor een gelijkaardige redenering), zullen de finale resultaten van beide oefeningen niet op elkaar afgestemd zijn. Hierdoor zal men meer tegenstrijdigheden krijgen tussen de maatregelen van de ene bestemming enerzijds, en de maatregelen van een sectorale gebiedsafbakening anderzijds. Gezien de huidige problematiek inzake dergelijke tegenstrijdige overlap (zie bijv. de reden van de introductie van het concept 'landgoed' in RIA 'vergunningen'), lijkt dit een zeer belangrijk nadeel te zijn. Dit nadeel uit zich vooreerst bij de eigenaar van de gronden, maar zal nadien ook consequenties hebben voor de betrokken overheden wanneer deze eigenaar aan de overheid vraagt om tot één integrale visie te komen.

☺ Indien men de sectorale afbakeningen geen bindend karakter geeft, verdwijnt het rechtszeker kader dat de ruimtelijke planning biedt;

☺ Het verdwijnen van de geografische beperking van bepaalde sectorale afbakeningen (zoals het VEN) maken het makkelijker om een echt ecologisch netwerk op te bouwen in Vlaanderen;

☺ Hiertegenover staat natuurlijk dat die ecologische eenheden 'zonevreemd' ingezet kunnen worden, waardoor, gezien het primaat van de ruimtelijke ordening, men het risico loopt dat dergelijke afbakeningen hun doelstellingen niet volledig kunnen bereiken;

☺ Bepaalde sectoraanduidingen (zoals opgesomd in deel 3) hebben weinig toegevoegde waarde in een bestemmingsplan, aangezien deze meer 'afbakeningen voor beheer' zijn, eerder dan

⁶⁵ Met de huidige verankeringen gebeurt het immers soms dat men een tijd wacht met het finaliseren van de plannen, waardoor de doelstellingen van beide wetgevingen gehypothekeerd worden.

ruimtelijke keuzes. Het verwijderen van deze minder zinvolle verankerde afbakeningen, zal de duidelijkheid van de betrokken plannen verhogen;

☺ Verhoging flexibiliteit inzet van het natuurbeschermingsinstrumentarium. Voor beschermings- en instandhoudingsmaatregelen (veelal opgenomen in natuurrichtplannen, die momenteel nog beperkt zijn tot groene en geelgroene gebieden), ligt het immers niet voor de hand om zich te beperken tot dit soort bestemmingen: niet zelden zijn er ecologisch zeer waardevolle elementen aanwezig in 'ruimtelijk niet-kwetsbare gebieden'.

Enkele concrete voorbeelden:

I. De link met ('groene' en 'geelgroene') bestemmingen verdwijnt uit de mestwetgeving. De mestwetgeving wordt gebiedsgericht gedifferentieerd door middel van eigen sectorale gebiedsafbakeningen met verordenende maatregelen (bv. bemestingsnormen) daaraan gekoppeld.

☺ Verhoging flexibiliteit inzet instrumentarium;

☺ Doeltreffendheid op korte termijn mestbeleid.

II. De toelating voor de wijziging van vegetaties of kleine landschapselementen wordt onafhankelijk gemaakt van de bestemming: men laat overal hetzelfde regime gelden (bijvoorbeeld: meldingen afschaffen, en overal een (eventueel aangepaste vorm van) natuurvergunning vereisen – zie RIA 'vergunningen')

☺ Onduidelijkheid verdwijnt;

☺ Er komt een focus op die activiteiten die vroeger 'slechts' gemeld moesten worden, maar vanuit ecologisch standpunt wel relevant waren om nader te onderzoeken → men verkrijgt een meer gebiedsdekkende natuurbescherming (meer in de lijn van de natuurtoets).

4.3.3. OPTIE 3: SYSTEMATISCHE VERANKERINGEN IN RUIMTELIJKE BESTEMMINGEN

Naast de bestaande verwijzingen vanuit de sectorwetgeving, kiest men er consequent voor om in sectorwetgeving steeds verwijzingen naar de 'eigen' sectorale gebiedsafbakening te linken met ruimtelijke bestemmingen. Men gaat dus m.a.w. aparte regimes opstellen voor alle activiteiten in een bepaalde sectorafbakening die in de ene ruimtelijke bestemming ligt versus een activiteit in dezelfde sectorafbakening, maar in een andere ruimtelijke bestemming. Als algemeen voorbeeld

zou men kunnen stellen dat er overal strengere milieu- en natuurregels gelden in 'groene' ruimtelijke bestemmingen. Tevens worden bepaalde types sectorafbakeningingen systematisch geïntegreerd in de ruimtelijke planning (m.a.w., hun implicaties worden vertaald in een RUP).

Baten en kosten

De voor- en nadelen van verankering, zoals beschreven in de nuloptie, worden onder deze suboptie versterkt (deze worden hier niet hernomen om herhaling te vermijden): men gaat vanuit de sector systematisch meer aandacht besteden aan beschermings- en instandhoudingsmaatregelen in de meer groene ruimtelijke bestemmingen (voor de maatregelen in het kader van de speciale beschermingszones, die ongeacht de ruimtelijke bestemming dienen te gelden, dient zich dit wel te vertalen in een gebiedsdekkende 'link', waarbij overal hetzelfde regime geldt binnen de afgebakende zones).

☺ De systematiek van de verankeringen zorgt voor enige consistentie in de wetgeving, wat op bepaalde vlakken de duidelijkheid zal verhogen. Deze systematische reflex zal er tevens zorgen dat de betrokken bepalingen met meer ervaring en kennis uitgeschreven/aangepast zullen worden.

! Deze baten treden alleen op als er niet te veel variatie op de voorschriften zit. Op de discussie over typevoorschriften wordt hier echter niet ingegaan.

☹ versterking van de nadelen van de dergelijke verankeringen en geen rechtszekerheid bij bestemmingswijzigingen

→ Rechtsonzekerheid indien gevolgen vanuit sectorregelgeving gekoppeld aan bepaalde bestemmingen, nadien kunnen wijzigen. Tijdens opmaak van RUP worden tijdens openbaar onderzoek bestemming immers bezwaren vaak gemotiveerd op basis van rechtsgevolgen vanuit de op dat ogenblik geldende sectorregelgeving. Indien sectorregelgeving nadien wijzigt, wijzigen de consequenties van die bestemming voor de burger, zonder dat het RUP gewijzigd wordt of opnieuw aan openbaar onderzoek onderworpen wordt.

Enkele concrete voorbeelden:

I. sectorafbakeningingen die aanleiding geven tot specifieke stedenbouwkundige voorschriften in het RUP (bv. erfgoedlandschappen) worden geïntegreerd in de ruimtelijke planning

☺ duidelijkheid naar de burger en de vergunningverlenende overheid toe:

→ Alle relevante voorschriften zijn gebundeld in één document;

→ de kans op tegenstrijdige voorschriften wordt zo geminimaliseerd of zelfs vermeden.

⊕ de afbakening van sectorale gebiedscategorieën doorloopt een lichtjes andere procedure dan een RUP⁶⁶, waardoor de betrokken voorschriften in deze fase mogelijks nog gewijzigd worden als gevolg van de verschillende overlegstadia en participatie.

II. In het Decreet ruimtelijke ordening wordt bepaald dat de beschermdde duingebieden of voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden van rechtswege een bestemming hebben als natuurgebied (respectievelijk agrarisch gebied ecologisch waardevol) en als dusdanig op ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten worden aangeduid bij opmaak van een RUP voor betreffend gebied.

⊕ Doeltreffendheid natuurbeleid verhoogt (uitbreidingen van zonevreemde gebouwen niet langer mogelijk);

⊕ Duidelijkheid naar de burger en de vergunningverlenende overheid toe;

⊕ Er moeten al veel plannen gemaakt worden (als het echt zin heeft, om iets mogelijk te maken of bepaalde waarden te beschermen; hier is dit niet het geval), zal niet zomaar gedaan worden ten voordele van de duidelijkheid; ook loopt de overheid momenteel kans op een bijkomende planschadeclaim;

III. Alle speciale beschermingszones worden “ruimtelijk kwetsbare gebieden”.

⊕ Doeltreffendheid natuurbeleid verhoogt, aangezien administratie bevoegd voor natuur in meer gevallen advies zal verlenen;

⊕ Voor overheden blijft situatie complex;

⊕ Het stadscentrum van Peer wordt hierdoor ruimtelijk kwetsbaar gebied.

! De vraag die men zich hierbij kan (en moet) stellen is of dit nadeel niet eerder een teken is dat niet alle SBZ correct zijn aangeduid. Deze optie verlaten omwille van dergelijke redenen is het kind met het badwater weggooien. Deze optie kan wel voorwaardelijk gemaakt worden aan een herafbakening van SBZ-V en SBZ-H.

⁶⁶ Bij de afbakening van speciale beschermingszones is er doorgaans minder inspraak (gezien deze afbakening vooral op puur wetenschappelijke basis wordt gemaakt), de procedure voor de VEN-afbakening verloopt quasi analoog (of nu meestal gelijk) met die van een RUP, en bij beschermdde landschappen is er juist meer inspraak, aangezien alle eigenaars persoonlijk worden aangeschreven.

4.4. Feitelijk gebruik versus ruimtelijke bestemmingen

4.4.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): (STATISCH) BEHOUD VAN HUIDIGE AFBAKENINGEN EN BESTEMMINGEN

Baten en kosten

- ⊕ Eigenaars dienen alle ontbossingen te compenseren (ook de kleine/minder belangrijke of de bossen op een industrieterrein dat eindelijk ontwikkelaars heeft aangetrokken), wat voor sommigen niet altijd even evident is, aangezien het toch nog altijd 'hun eigendom' blijft
- ⊕ Bovenstaand nadeel kan ook als gevolg hebben dat er illegale ontbossingen zullen gebeuren, waarbij enkel de grotere ontbossingen ontdekt en dus gepenaliseerd zullen kunnen worden
- ⊕ De ontbossingscompensatie geldt meestal voor een heel perceel aangezien het perceel niet langer in zijn geheel als bos beschouwd kan worden, wat een vrijgeleide lijkt tot kaalslag van het hele perceel, waar RO vaak niet mee gediend is (bv. in woonpark). De eigenaar redeneert: 'Ik heb betaald om de bomen op mijn volledig perceel te kappen'.
- ⊕ De huidige problematiek inzake compensatiebebossing via het 'bosfonds' blijft, en wordt versterkt (immers, momenteel ligt nog 38.103 van de 156.525 hectare bos in niet-groene bestemmingen). Op termijn kan men dus verwachten dat (toch al een gedeelte van) deze 40.000 hectare 'gerealiseerd' zal moeten worden, waardoor er een nóg grotere nood zal zijn aan compensatiegebieden. Indien deze niet gevonden kunnen worden, zal het Vlaamse bosareaal niet op hetzelfde niveau kunnen blijven, wat toch een zeer uitgesproken doelstelling was (en is) ten tijde van het Bosdecreet en het RSV

4.4.2. OPTIE 2: AANPASSING VAN HUIDIG GEBRUIK OF SECTORALE AFBAKENINGEN / MAATREGELEN AAN RUIMTELIJKE BESTEMMINGEN

Bepaalde grondgebruiken of sectorale afbakeningen worden aangepast aan de doelstellingen en voorschriften van de ruimtelijke bestemmingen waar ze zich in situeren. Zo kan men opteren om bijvoorbeeld enkel nog van bossen te spreken in:

Baten en kosten

- *Bosdecreet en compensatieregeling laat men enkel in (zeer) groene zones gelden*

In deze optie beschouwt men dus enkel de bossen in groene gebieden (bos-, groen- of parkgebieden) als voorwerp van het huidige Bosdecreet. Voor bossen in andere zones⁶⁷ wordt een apart regime opgesteld.

Het gevolg is dat het beschermingsstatuut van bossen in niet-groene zones verdwijnt.

→ ☹ Bossen in niet-groene SBZ vallen weg;

→ ☺ Voor vergunningverlenende overheden zal het duidelijker zijn wanneer een geplande ontbossing onder het Bosdecreet valt. Tevens wordt het toepassingsgebied van het Bosdecreet beperkter, waardoor er minder ontbossingsdossiers en adviesvragen zullen zijn;

→ ☹ Gelet op het relatief groot aantal hectares van het Vlaamse bosareaal in deze niet-groene zones, lijkt dit een doodsteek voor de doelstelling inzake bosbehoud. Er is in Vlaanderen immers meer dan 153.000 ha bebost, en slechts 1/3 daarvan ligt in groene bestemmingen. De keuze om eventueel enkel bos- en natuurgebieden te beschouwen (maw, gebieden met hoofdfunctie natuur), en niet de 'gewone' groengebieden, versterkt deze problematiek alleen maar. Aangezien we de finaliteit van de betrokken wetgeving (in casu het Bosdecreet) als gegeven dienen te beschouwen, is deze optie zeer voorwaardelijk:

→ ☹ Ofwel dient het Agentschap, in overleg met de betrokken doelgroepen en vergunningverlenende overheden, een aangepast beleid uit te werken voor de bossen buiten deze gebieden;

☹ Hier komt ook direct een financieel nadeel naar voor, aangezien er minder of bijna geen compensatiegeld meer voorhanden zal zijn voor de bekostiging van herbebossing.

Ofwel wordt er vanuit ruimtelijke ordening eerst een inhaalmanoeuvre gemaakt op het vlak van bosbestemmingen; waarbij men ervoor zorgt dat de ecologisch waardevolle en/of grote bossen ook vanuit ruimtelijke ordening beschermd worden, zonder dat deze daarom zo bestemd dienen te worden (bijv. via de opmaak / wijziging van de RUP's in deze gebieden).

- deze optie is in bepaalde gevallen te combineren met de volgende optie-

⁶⁷ Hiertoe behoren ook bossen in speciale beschermingszones (*volgens hun huidige afbakening (!)*) zou daar immers teveel woongebied etc onder vallen). Het toepassingsgebied wordt m.a.w. volledig afgestemd op ruimtelijke bestemmingen, niet op sectorale gebiedsafbakening.

4.4.3. OPTIE 3: AANPASSING VAN RUIMTELIJKE BESTEMMINGEN AAN HUIDIG GEBRUIK OF SECTORALE AFBAKENINGEN

Casus: bos: omzetting van de ruimtelijke bestemming van de belangrijkste (naar grootte en/of naar ecologische en/of naar sociale functie) bossen in niet-groene gebieden naar groengebied.

Baten en kosten

➔ *De feitelijke bossen worden ingeschreven als bosgebied (of natuurgebied, of groengebied)*

In tegenstelling tot optie 2.i (waar men enkel de bossen in bos- en andere groengebieden als 'feitelijk bos' ging definiëren), wordt de ruimtelijke planning aangepast aan alle feitelijke bossen.

➔ ☺:

RO neemt een engagement naar het behoud van deze bossen, ook in de huidige niet-bosgebieden. Gelet op het belang van ruimtelijke ordening en de bijhorende plannen (gewestplannen, BPA's, RUP's,..), kan deze optie een niet onbelangrijke positieve bijdrage leveren aan het algemeen bosbehoud en –beheer. Ook vanuit ruimtelijke ordening zien we hier positieve aspecten: de vergunningverlenende overheid (in vele gevallen de gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar) weet via deze herbestemming heel duidelijk wanneer het betrokken perceel 'groen' is in de realiteit, en wanneer dit 'groen' primeert op andere functies zoals industrie of woningbouw.

Deze keuze reflecteert het verlaten van de ruimtelijk - planologische visie dat een bos een hoofdzakelijk economische functie heeft (vroegere gewestplannen) naar een visie die de multifunctionaliteit van een bos erkent. De voornamelijk 'ecologische bossen' zullen via de herdefiniëring en 'herstatutering' immers ook erkend worden als een bosgebied waarmee men rekening dient te houden binnen de ruimtelijke ordening.

➔ ☹:

Via het herbestemmen van de feitelijke bossen naar een groene bestemming, vallen deze bossen automatisch onder de definitie van 'ruimtelijk kwetsbare gebieden (RKG)'. Op zich lijkt het geen probleem om ecologisch waardevolle en duurzame bossen als ruimtelijk kwetsbaar te beschouwen, maar het lijkt moeilijk te verantwoorden om alle bossen in Vlaanderen, *zoals momenteel gedefinieerd in het Bosdecreet*, als RKG aan te duiden. Bos is immers enorm versnipperd en ligt momenteel voor 2/3 in andere zones dan in bosgebieden. Daarbij komt dat de regeling voor bijv. zonevreemde gebouwen in dergelijke

ruimtelijk kwetsbare gebieden heel specifiek en redelijk vergaand is. Zo mag men in deze zones enkel verbouwen onder strenge voorwaarden en binnen hetzelfde volume⁶⁸.

Een ander nadeel is dat de herbestemmingen vrij langdurige procedures vergen (opmaak RUP's). Wel zou men deze herbestemmingen kunnen laten samenvallen met de afbakening van de gebieden van de agrarische en de natuurlijke structuur, die toch gepland zijn.

De voordelen van deze optie lijken dan ook enkel de nadelen te compenseren als deze optie voorwaardelijk / selectief is, m.a.w. als enkel de duurzame, belangrijke bossen aanzien worden als 'feitelijke bossen' in het kader van het Bosdecreet. De voor- en nadelen van mogelijke criteria voor dergelijke bossen lijsten we hieronder even op:

I. Minimale oppervlakte en sluitingsgraad

→ ☺ Bepaalde problemen in woon- en industriegebieden verdwijnen, omdat de betrokken delen niet meer onder de definitie van 'bos' vallen, maar als klein landschapselement worden beschouwd. Voor deze bomenverzameling gelden dan de (eventueel aangepaste) bepalingen uit het Natuurdecreet (natuurvergunning).

→ ☹ Men zal niet meer elke bomenverzameling in Vlaanderen kunnen beschermen via het Bosdecreet. Afhankelijk van de maatregelen die men voor de kleinere/onbelangrijke bosjes zal uitwerken, is het mogelijk dat dit ten koste van het Vlaamse bosareaal zal gaan. Een belangrijke vraag hierbij is natuurlijk of we alle huidige bomenverzamelingen inderdaad als deel van het Vlaamse bosareaal mogen zien. Tevens dienen we te beseffen dat de bosjes waar het hier over gaat, momenteel niet altijd even effectief beschermd worden door het Bosdecreet (door onwetendheid, of door een 'berekende' illegaliteit door de kleine pakkans voor deze bosjes), waardoor het voornoemde nadeel zeker niet voor alle kleinere bosoppervlaktes geldt.

II. Ook bodembedekking als criterium voor de definitie van 'bos'

→ ☺ Via deze definitie zorgt men er eigenlijk voor dat de ecologische waarde van het bos mee bepalend is voor de categorisering als bos. Tijdelijke beplanting binnen een landbouwactiviteit zal bijvoorbeeld door dit criterium niet als bos aanzien worden.

→ ☹ De boskarteringsoefening, die we bespreken in deel 5, wordt moeilijker (enkel specialisten zullen uitspraak kunnen doen).

⁶⁸ Voor meer info, zie: <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/zonevreemd/woningkwetsbaar.html>

III. Enkel duurzame bossen laat men onder het Bosdecreet vallen⁶⁹.

Gronden waarvan het nooit de bedoeling is geweest om er een bos voor langere termijn op te laten komen, worden niet per definitie gecategoriseerd als 'bos', met de bijhorende maatregelen ter bescherming en beheer.

→ ☺ Het duurzaamheidsaspect van bossen kwam in de consultaties meermaals naar voor als een belangrijk criterium voor eventuele herdefiniëring, waaruit we mogen besluiten dat een definitie, die rekening houdt met dit aspect, meer draagvlak zal hebben dan de huidige bepaling in het Bosdecreet. Vanuit het standpunt van het Bosbeheer en gegeven de huidige versnippering van het Vlaamse bosareaal, zal men tevens meer aandacht kunnen besteden aan deze ecologisch en sociaal waardevollere bossen.

→ ☹ De multifunctionaliteit die men tot nu toe aan elk bos toekende, wordt hier gedeeltelijk verlaten. Men houdt in deze optie rekening met het feit dat sommige bossen *doelbewust* maar één (hoofd)functie (mogen) hebben (in casu tijdelijke, economische bossen).

Opmerking: deze optie is (voor aanplantingen of bewuste braakligging) gelinkt met de optie waarbij de eigenaar op het moment van bebossing aangeeft dat dit maar een tijdelijk project is en dus geen duurzaam bos(beheer) beoogt (zie verder, deel 'bebossing').

→ ☺ Via een dergelijke regeling verwijdert men de hinderpalen voor het aanplanten van tijdelijke bossen, of het behouden van een spontane bebossing, ook na 21 jaar⁷⁰, wat zeer positief is in het kader van landschapszorg. Tijdelijke en kleine bossen in/rond industrie-, woon⁷¹- en agrarische zones kunnen immers een belangrijke meerwaarde bieden als buffer- of koppelgebied, waardoor men dan weer de multifunctionaliteit van een bos maximaal gebruikt binnen andere bestemmingen.

Men kan ervoor opteren om dergelijke keuze aan de eigenaar over te laten (enkel bij bebossing, niet bij bestaande bossen):

☺ Men creëert geen verkeerde stimulansen om spontane bebossing na 20 jaar te kappen (immers, de eigenaar kan rustig afwachten wat hij met het bos doet, zonder op de tijds klok van 22 jaar te moeten kijken).

⁶⁹ Zie verder voor een mogelijk regime voor de andere bossen.

⁷⁰ Spontane bebossingen die de leeftijd van 22 jaar nog niet bereikt hebben, vallen immers niet onder de compensatieplicht (Bosdecreet, art. 90bis, par 7).

⁷¹ Voor woonzones (in de ruime zin) geldt wel een uitzonderingsbepaling voor de eerste 5 are voor een bebouwing van minder dan 12 are (zie artikel 17 van het Besluit van 16 februari 2001).

☺ Indien er ondertussen ook beschermde vegetaties etc. in het bos voorkomen, valt dit bos wel nog onder het Natuurdecreet, waardoor niet zomaar alle ecologische waarde kan verdwijnen bij kapping.

☹ Geen 'spontane' bescherming van oudere (ouder dan 22 jaar) bossen, waardoor de biologische, ecologische, economische en maatschappelijke waarde van dergelijke bossen minder goed behouden blijft. *(Dit nadeel is wel samen te bekijken met het eerst aangehaalde voordeel: sommige bossen worden met de huidige regeling immers na 21 jaar gekapt, waardoor hun waarde ook volledig verdwijnt, maar dan gewoon een paar jaar vroeger dan wat in dit nadeel beschreven staat)*

☹ Deze optie creëert twee soorten bos (echt bos of tijdelijk bos), die op het terrein niet te onderscheiden zijn. Indien men van deze 'tijdelijke bossen' het gekozen statuut moet bijhouden, dan zal dit leiden tot een extra administratieve belasting voor de beherende instanties.

➔ ☹ Vele mensen hebben speculatief in het verleden bosgrond gekocht in de hoop / verwachting dat dit bouwgrond zou worden. Die speculatie wordt door deze optie nieuw leven in geblazen indien de subsidies niet hoog genoeg zijn.

➔ Onderscheid tussen ecologisch waardevolle of andere belangrijke bossen en minder belangrijke / kleinere 'bosjes' voor de maatregelen inzake Bosbeheer

i. Een boswetgeving 'light' voor de 'minder belangrijke' bossen:

waar geen compensatieregel geldt, of

een lichte vorm van compensatieregel geldt (financieel minder zwaar, lichtere procedures,...)

➔ ☹ minder stimulus tot het behoud van deze kleinere/minder belangrijke bossen, en indien men opteert om geen compensatieregel te gebruiken, vervalt men enkel op het subsidie-instrument om de ontboste bosjes elders opnieuw aan te planten;

➔ ☺ daling van de administratieve lasten en beheerskosten: het aantal ontbossingsdossiers zal immers dalen.

de gemeente als finaal verantwoordelijke voor deze bossen, zonder verplichte adviesvraag bij het Agentschap

➔ ☺ Het Agentschap kan zich focussen op de voor het Vlaamse gewest belangrijke bossen, waardoor deze beter kunnen opgevolgd worden op het vlak van beheer en handhaving.

→ ☹ Niet alle gemeenten zijn even bekommerd om 'hun' bossen, aangezien dergelijke gronden minder opbrengen dan ander (industrieel / commercieel) gebruik. Hierdoor kan het zijn dat er meer 'kleinere / minder belangrijke' bosjes zullen verdwijnen dan in het verleden. De bedenkingen, zoals geformuleerd bij de suboptie 'minimale oppervlakte en sluitingsgraad', gelden hier echter ook: zijn de huidige kleine bomenverzamelingen relevant / belangrijk voor het Vlaamse bosareaal? En: wat is het netto-effect van dergelijke regeling als men rekening houdt met bewuste en onbewuste illegale ontbossingen voor deze bosjes?

De noodzakelijke zorg om bossen binnen gemeenten zou men kunnen stimuleren via het verplicht maken van het advies van de (eventuele) regionale natuurambtenaar, of via het inbouwen van bosprojecten in de samenwerkingsovereenkomsten tussen de Vlaamse en de lokale overheden (met daaraan gekoppeld, financiële stimulansen / subsidies). Dergelijke subsidies kan men dan procedureel minder belastend maken, bijvoorbeeld door geen beheerscontracten te eisen⁷², en het beheer (zonder of met een zeer beperkt plan of contract) toe te vertrouwen aan de natuurambtenaar of een ander 'bosprofiel'.

ii. Voor de belangrijke bossen blijft het Bosdecreet en de compensatieregel gelden (in hun huidige of aangepaste vorm).

→ ☺ Het weinige bos dat er in Vlaanderen nog overblijft, krijgt meer aandacht van het Gewest, waardoor de effectiviteit en efficiëntie zal verhogen

→ ☹ De huidige grote bossen in industrie- of woongebied blijven een grote financiële kost met zich meebrengen bij de realisatie van de ruimtelijke bestemming ervan (zie de nadelen van de nuloptie voor een inschatting van deze problematiek).

Men kan er eventueel voor opteren om de compensatieregel te laten afhangen van de ruimtelijke bestemming, en het bijvoorbeeld minder duur maken om te ontbossen in industriegebied dan in groengebied.

Algemeen

☹ Er speelt ook een beleidsmatige, politieke maar ook praktische overweging die dergelijke afstemming van ruimtelijke bestemmingen op feitelijk gebruik lijkt tegen te werken is het feit dat men thans reeds voldoende de handen vol heeft met plannen, en dat een bijkomende planlast, louter met het oog op het afstemmen van een verouderd plan op een nieuwe aanduiding in een

⁷² Beheersplannen zijn momenteel verplicht (maar nog vaak niet opgemaakt) voor bossen groter dan 5 ha.

ander plan overbodig is, zolang het goed dat bescherming verdient maar voldoende bescherming geniet.

⊖ Via het herbestemmen van bepaalde gebieden opent men opnieuw het debat, of lijkt men dit althans opnieuw te openen. Dit kan de beoogde doelstellingen (en de bestaande bescherming via andere wegen) hypothekeren, en kan ook politiek gevoelig liggen.

- deze optie is in bepaalde gevallen te combineren met de vorige optie-

5. Uitwerking, uitvoering en handhaving

Het lijkt absoluut noodzakelijk voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende beleidsdomeinen dat er een breed (m.a.w., administratie- en afdelingsoverschrijdend) draagvlak bestaat voor de verschillende gebiedscategorieën (en de bijhorende maatregelen), en dat men een goed zicht heeft op de geografische ligging ervan, zowel binnen RO als binnen sectorale administraties of besturen. Wat dit laatste betreft, zijn er enkele opties uitgewerkt in dit deel 'uitwerking en uitvoering'. De (eventuele) problematiek inzake draagvlak wordt behandeld in de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures.

Dit deel van de RIA is normaal voorzien om de uitwerkings- en uitvoeringsaspecten van de gekozen optie toe te lichten. Aangezien het RIA-proces, als beleidsvoorbereidend instrument, niet het politieke beslissingsproces wil/kan vervangen (maar ondersteunen en in kaart brengen), kan dit deel op dit moment niet uitgewerkt worden zoals men dit zou (moeten) doen in een normale RIA-procedure. Concrete plannen voor evaluatie en uitvoering dienen dus nog ten tijde van de (politieke) beslissing in het kader van deze studie gemaakt te worden. Ook concrete metingen in het kader van de compensatieregel zijn hier nog niet mogelijk⁷³.

Los van de gekozen optie, is het duidelijk dat de grote verscheidenheid aan (al dan niet noodzakelijke en blijvende) bestemmingen en gebiedscategorieën voor verwarring zorgt voor de verschillende betrokkenen (burger, bedrijf, planologen, vergunningverlenende overheden, adviserende instanties etc.) Een duidelijke en gebruiksvriendelijke kartering lijkt dan ook van primordiaal belang om het complexe Vlaamse landschap goed te beheren. Hieronder stellen we daartoe enkele opties voor.

5.1. Uitwerking en uitvoering

5.1.1. OVERZICHT OPTIES MET BETREKKING TOT KARTERING⁷⁴

i. Enkel nieuwe VEN-gebieden worden meegegeven in de RUP's (huidige situatie)

⊗ Geen rechtszekerheid want geen exhaustiviteit.

⁷³ Indien men deze meting ooit wil kunnen uitvoeren, dienen er wel verhoogde monitoring-inspanningen opgezet te worden. Momenteel zijn er immers weinig of geen data beschikbaar voor het berekenen van de administratieve lastenwijzigingen ten gevolge de voorstellen. Een digitaal vergunningenregister (zie RIA 'vergunningen', deel 5) kan hiertoe al heel wat input bieden.

⁷⁴ Men is met deze materie bezig, waardoor opties ii en iv minder relevant zouden zijn.

Geen enkele afbakening in RUP's

In de ruimtelijke uitvoeringsplannen worden geen van de natuurafbakeningen, nieuwe noch bestaande, in overdruk weergegeven (misschien wel aanduiding in informatief deel) (toch reeds 87.000 ha aangeduid, rest dan ook maar volgens procedure in Natuurdecreet).

☺ Meer rechtszekerheid indien men alle afbakeningen binnen het natuurdecreet in het GIS opneemt;

☹ Dit is in tegenstrijd met RSV, en dient daartoe aangepast te worden.

Alles in RUP's

In de ruimtelijke uitvoeringsplannen worden de natuur- en landschapsafbakeningen allemaal, nieuwe en bestaande, in overdruk weergegeven.

→ minder transparant;

→ verhoging reguleringskosten voor de overheid, meer rechtszekerheid;

☺ meer rechtszekerheid door kenbaarheid;

☹ geen oplossing voor complexiteit, onduidelijkheid in toepassing;

☹ wellicht afstemming sectorale decreten nodig F: "*Dit vraagt geen aanpassing van het natuurdecreet. Dit is nu reeds voorzien*";

☹ ook deze afbakeningen vormen opnieuw onderwerp van openbaar onderzoek, procedurevertragend, want wijziging ervan allicht niet mogelijk in RUP.

Alles in plannenregister

Alle beschermde gebieden, ook⁷⁵ degene afgebakend via het Natuurdecreet, worden opgenomen in het plannenregister.

☺ meer rechtszekerheid door kenbaarheid;

☺ plannenregister is hiertoe geschikt instrument, geen decretaal ingrijpen vereist aan RO-decreten;

⁷⁵ Zie ook het voorstel inzake overheidsinterne processen en procedures (deel 5): "in het plannenregister worden de beschermde gebieden afgebakend in uitvoering van het Natuurdecreet opgenomen".

- ⊗ geen oplossing voor complexiteit, onduidelijkheid in toepassing;
- ⊗ administratieve kost plannenregister up-to-date houden.

! Hierbij kan weer de discussie gevolgd worden wat men precies met deze karteringen wil doen (zie *RIA vergunningen*).

Algemene opmerking:

Een ideaal register bevat alle afbakeningen vanuit de verschillende sectoren (VEN/IVON, bossen,...) ⁷⁶ . Een dergelijk register zorgt voor duidelijkheid, zowel voor de **burger**, de vergunningverlenende als de adviserende overheid voor wat betreft de kenbaarheid van nieuwe afbakeningen als toepassingsgebied van een vergunning, toelating, ontheffing, of machtiging.

Ook bij de aanwijzing of wijziging van bepaalde afbakeningen, is het makkelijker om inhoudelijke afstemming te verzekeren indien men over een dergelijk register beschikt. Zo dient men voor de afbakening van beschermde gebieden rekening te houden met de ruimtelijke bestemming. En moet omgekeerd in de ruimtelijke ordening rekening gehouden worden met de aangewezen beschermde gebieden in het natuur- en landschapsbeleid⁷⁷.

Daartoe is het aangewezen alle ruimtelijke uitvoeringsplannen voor te leggen aan alle sectorale administraties. Thans is dergelijke adviesverplichting geregeld in uitvoeringsbesluiten (één voor de opmaak of herziening van BPA's, één voor de opmaak of herziening van RUP's en één voor het vergunningenbeleid). De aanwezigheid van bv. beschermde vegetaties in het plangebied is niet steeds gekend en ook niet aangegeven als criterium in voornoemde uitvoeringsbesluiten en de administratie bevoegd voor natuur wordt in dat geval niet (steeds) ingewonnen.

- ⊗ effectiviteit natuurbeleid kan verhogen;
- ⊗ kans op latere strijdigheden vermindert;
- ⊗ meer administratieve lasten voor lokale overheden en bovenlokale sectorale administraties.

Dit register is ofwel een louter informatief instrument, maar dan wel exhaustief, met behoud van overlap (en dus complexiteit), ofwel maakt men van dit register een krachtig (bindend ten aanzien

⁷⁶ Voor een voorstel voor kartering van de natuurwaarden (beschermde vegetaties, kleine landschapselementen): zie *RIA vergunningen*.

⁷⁷ 'Rekening houden met' betekent geen voorrang noch van het ene noch van het andere beleidsdomein, maar wel op een flexibele wijze met de gegevens van elkaars beleidsdomeinen omgaan. Dit zou overigens alvast voor gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen eigenlijk geen problemen mogen geven vermits zowel deze als aanwijzingen van beschermde gebieden uiteindelijk door dezelfde instantie, met name de Vlaamse regering worden vastgesteld of goedgekeurd. Bij de opmaak van provinciale en gemeentelijke RUP's kunnen betrokken adviserende overheden en instanties hierover waken.

van de gebruiker) instrument, waarop elke plannende overheid zich kan baseren zonder nog de feitelijke toestand of andere plannen te moeten checken. Dergelijke bindende instrumenten vereisen weliswaar een decretaal ingrijpen, maar bieden wèl de rechtszekerheid die nodig is om de ruimtelijke planningsprocessen en de opmaak of aanpassing van sectorwetgeving efficiënt en effectief te laten verlopen. Dit register kan dan ook gebruikt worden om tegenstrijdige overlap te detecteren, zoals bouwverboden (vanuit de sectorwetgeving) in woongebieden (cfr duinenproblematiek).

5.1.2. ANDERE ELEMENTEN IVM UITVOERING EN UITWERKING

In het Decreet ruimtelijke ordening wordt bepaald dat geen planschadevergoeding verschuldigd is voor bestemmingswijzigingen in beschermde duingebieden of voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden. In het Natuurdecreet wordt bepaald dat geen vergoedingen voor patrimoniaal waardenverlies verschuldigd zijn indien de waardevermindering tevens voortvloeit uit een bestemmingswijziging overeenkomstig het DRO, of uit het Duinendecreet⁷⁸. M.a.w., er wordt een kruisbepaling gemaakt om de huidige bepalingen terzake te verduidelijken.

5.2. Handhaving

Naast de ver- en gebodsbepalingen voor het VEN en de procedure voor ontheffingen (in het Natuurdecreet en het Maatregelenbesluit), dient ook de handhaving van de natuurbehoudswetgeving te worden geëvalueerd. Men is deze evaluatie-oefening momenteel (geheel/gedeeltelijk) aan het maken; op basis waarvan dan zinvolle vereenvoudingsvoorstellen kunnen worden gedaan.

6. Consultatie

(Zie delen 'Bibliografie' & 'Consultatie' in het Algemeen document bij de RIAs)

⁷⁸ Het is misschien nodig de totale schadevergoedingsproblematiek in de ruimtelijke ordening te herbekijken (i.v.m. b.v. het onuitvoerbaar worden van een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning omwille van het VEN, enz.) (cf. G. VAN HOORICK, W. DE BONDT, C. BURM, S. DE JONGHE en W. RASSCHAERT, Rechtsvergelijkende studie van de planschade en planbaten in het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, Nederland, Frankrijk en Duitsland, Studie in opdracht van AROHM afdeling Ruimtelijke Planning ref. 2.60/00004/013.2, 2004).

7. Bijlage

7.1. Ruimtelijke planning: een korte schets

7.1.1. GEWESTPLANNEN EN BIJZONDERE PLANNEN VAN AANLEG (BPA'S)

Vroeger dienden de Gewestplannen (een bestemmingsplan, op het niveau van een arrondissement), verder verfijnd te worden op lokaal niveau in de 'Algemene plannen van aanleg' (niveau van een gemeente; weinig gebruikt) en BPA's (op het niveau van een wijk of een bouwblok). Een Bijzonder Plan van Aanleg (BPA) is een bindend en verordenend plan dat de gedetailleerde bestemmingen (toegelaten activiteiten) aangeeft, en heeft betrekking op een deel van het gemeentelijk grondgebied, wat betekent dat er op het grondgebied van een gemeente meerdere BPA's van toepassing kunnen zijn.

Een BPA bestaat uit een kaarttekening met grafisch ingekleurde bestemmingszones en symbolen met een verklarende legende en de voorschriften m.b.t. deze zones en/of percelen. Naast het eigenlijke bestemmingsplan kan er eveneens een onteigeningsplan met de aanduiding van de onteigen percelen bijgevoegd zijn, en een her- of ruilverkavelingsplan met aanduiding van de grenzen van de nieuwe kavels bijgevoegd zijn (komt vrijwel niet voor). Behalve de bestemming van de grond worden in een BPA o.a. zeer specifieke bouwvoorschriften opgenomen (plaats, omvang en uitzicht van de gebouwen), het tracé van nieuwe wegen, en voorschriften voor de aanleg van groene ruimten, sportvelden, begraafplaatsen enz .

Wanneer er een BPA bestaat voor een gebied dan vervangt dit in regel het gewestplan voor dat gebied.

Sinds het DRO van '99 werd de opmaak van een ruimtelijk structuurplan, verplicht op 3 niveaus (Vlaams, provinciaal, gemeentelijk). Een ruimtelijk structuurplan is een beleidsplan waarin de betreffende overheid haar visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de structuurbepalende elementen op haar niveau op haar grondgebied weergeeft. Een ruimtelijk structuurplan heeft geen verordenende kracht. Het is wel bindend voor het beleidsniveau dat ze opmaakt en voor de 'lagere' beleidsniveaus. De respectievelijke ruimtelijke structuurplannen worden uitgevoerd via RUP's op hetzelfde beleidsniveau.

De plannen van aanleg (gewestplannen en BPA's) blijven van kracht tot ze worden vervangen door een RUP.

7.1.2. RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN (RUP'S)

RUP's worden opgemaakt in uitvoering van de respectievelijke ruimtelijke structuurplannen op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau. RUP's zijn bindend en verordenend. De gemeentelijke resp. provinciale RUP's geven daarbij - in tegenstelling tot het oude systeem van de plannen van aanleg (gewestplannen en BPA's) - geen nadere uitwerking of detaillering aan de provinciale en/ of resp. gewestelijke RUP's, maar elk beleidsniveau maakt volgens het subsidiariteitsprincipe enkel plannen voor gebieden waarover het betreffende beleidsniveau bevoegd is en maakt die zo gedetailleerd als wenselijk. De uniforme inhoudsomschrijving voor RUP's op de drie beleidsniveaus laat dit toe.

7.2. Een illustratie van de problematiek inzake herbestemmingen

Volgens het RSV dient er tegen 2007 bijkomend reservaat en natuur bestemd te worden, tot een oppervlakte van 150.000 ha (tov 112.000 ha in 1997); tevens dient overig groen behouden te blijven (34.000 ha) en wil men bijkomend bos bestemmen (tot 53.000 ha, tov 43.000 ha in 1997) tegen 2007; ook dient er 125.000 ha GEN en GENO bestemd te zijn in 2007. Aangezien dit een stijging van de totale 'groene' oppervlakte betekent, dienen andere bestemmingen herbestemd te worden naar groene oppervlakte. Een zeer actueel thema terzake is de herbestemming van landbouwgronden in Vlaanderen. Maar net dit actueel thema is allesbehalve een evidentie.

Landbouwgrond wordt immers typisch verpacht, waarbij de eigenaar niet altijd landbouwer is (en dus ook andere doelstellingen/visies kan hebben, doch volgens de pachtwet wel samen dienen te beslissen voor eventuele verandering van gebruik/bestemming). Daarbij blijkt uit interviews en onderzoek dat de meningen van landbouwerorganisaties niet altijd de visies van de individuele landbouwers reflecteren, ook wat betreft grondgebruik. Onderstaande tabel reflecteert enkele van deze verschilpunten, die indirect een niet onbelangrijke impact hebben op de huidige problematiek rond 'gele' versus 'groene' bestemmingen en gebiedscategorieën, en diens bijhorende maatregelen en statuten.

Een interessante conclusie uit bovenstaande tabel is terug te vinden in de rij 'Mits onteigening'. Enkel landbouwers en landbouworganisaties lijken onteigening noodzakelijk te vinden indien hun gebied herbestemd wordt in natuurgebied. Dit kan (o.a.) duiden op het feit dat men het eigenlijk niet zo erg vindt om gronden te verkopen, en bijgevolg geen landbouwactiviteiten meer te kunnen/mogen doen (mits compensatie uiteraard). Dit terwijl de meerderheid van de andere bevroagden net denkt natuur en landbouw te kunnen verweven (via beheersplannen etc), zonder dat hiervoor onteigening nodig is. Deze conclusie volgt ook uit een VLORO-studie, waarbij het voor de eigenaars aannemelijk is om hun grond te laten bebossen, zonder onteigening, maar met een overeenkomst met rechten en plichten.

Voorwaarden voor de omzetting van landbouwgrond naar natuur	1	2	3	4	5	6	7
Mits het betrekken van mensen uit de omgeving (bijvoorbeeld met beheersovereenkomsten of gebruiksovereenkomsten). Samenwerking tussen landbouw en natuur.	+	+	+	+	+	+	+
Mits er een billijke vergoeding tegenover staat	+	+	+	+	+	+	+
Mits het in overeenstemming gebeurt met de eigenaar en gebruiker	+	+			+		+
Mits duidelijke zonering en het respecteren van vooraf afgebakende grenzen			+	+		+	
Mits het op voor landbouw marginale gronden gebeurt	+			+			+
Mits het niet binnen de gewestplanbestemming landbouw geschiedt		+		+			+
Mits er voldoende grondvoorraad en eventuele uitruilmogelijkheden zijn		+	+				
Mits onteigening			+	+			
Mits het niet over te grote oppervlaktes gaat				+			
Mits het voeren van een efficiënte communicatie						+	
Mits een procesmatige aanpak gespreid over een langere periode						+	
Mits het toelaten van beheersjacht					+		
Mits men rekening houdt met de geschiedenis van het gebied				+			
Mits men de grond niet vervuult maar gebruikt voor natuur			+				

Legende: Voorwaarden aangehaald door omwonenden (1), recreanten /passanten (2), landbouwers (3), landbouworganisaties (4) en WBE (5). Voorwaarden waaronder omzetting volgens ambtenaren/initiatiefnemers (6) en natuurverenigingen/initiatiefnemers (7) voor landbouwers aanvaardbaar zou zijn.

Bron: Bogaert, D. (2004).

Uit dit onderzoek blijkt ook heel duidelijk dat individuele landbouwers niet altijd dezelfde mening delen als hun sectororganisatie. Dit bleek ook uit onze interviews: particuliere boeren vinden het meestal niet zo erg als er bijvoorbeeld een deel van hun grond bebost wordt (wederom mits compensatie & een soort beheersplan), hoewel dergelijke initiatieven op Vlaams niveau door de landbouwlobby volledig afgebroken worden. Het feit dat enkel de landbouworganisaties vereisen dat eventuele herbesteding op marginale gronden gebeurt, voor niet te grote oppervlaktes, en buiten agrarisch gebied, zegt genoeg... De individuele boer wil gewoon compensatie/onteienging, en indien hij zijn activiteiten wil verder kunnen zetten, mogelijkheden tot grondenruil.

7.3. Bos in Vlaanderen: enkele feiten

7.3.1. BOS EN ONTBOSSING: WAAROVER GAAT HET?

Het Bosdecreet is van toepassing op "bossen", zoals gedefinieerd in artikel 3, §1 en 2 van dit decreet:

- grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen
- de kaalvlakten, voorheen met bos bezet, die tot het bos blijven behoren

- niet-beboste oppervlakten die nodig zijn voor het behoud van het bos, zoals de boswegen
- bestendig bosvrije oppervlakten of stroken en recreatieve uitrustingen binnen het bos
- de aanplantingen die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de houtvoortbrengst, onder meer die van populier en wilg.

Of een met bomen begroeide oppervlakte beantwoordt aan deze definitie en dus als bos beschouwd kan worden in de zin van het Bosdecreet, hangt dus niet af van de ruimtelijke bestemming van het gebied waarin die oppervlakte gelegen is. De betrokken administraties kunnen daarbij geen beroep doen op een (volledig en juridisch bindend) 'boskadaster' van de Vlaamse bossen, wat een efficiënte toepassing van het Bosdecreet vermoeilijkt. In dit verband bestaat er enkel een bosregister, gemaakt op gewestelijk niveau in 1990 en 2000, waarop alle bossen groter dan een halve hectare zijn aangeduid. Zo is ongeveer 95% van het Vlaamse bosareaal momenteel opgenomen in de boskartering. De overige 5% dient men te checken via GIS-Vlaanderen en bezoeken ter plekke (wat men eigenlijk steeds dient te doen als het in de kartering niet aangeduid staat als 'bos'). Naast het probleem dat de kleinere bossen niet in dit register zitten, is er ook een probleem van verkavelingen: zo kan het van bovenaf (deze karteringen worden immers op basis van luchtfoto's gemaakt) lijken dat er een groot aaneengesloten bos ligt, terwijl het 'on the field' kan blijken dat het gewoon een aaneenschakeling is van verschillende, gescheiden tuinen. En uiteraard zijn veldcontroles afhankelijk van de appreciatie van de betrokken waarnemer, waardoor sommige bossen voor de éne waarnemer wél een bos zijn, en voor de andere niet.

Het is belangrijk hierbij te noteren dat andere wetgeving ook gebruik maakt van deze terminologie en ook andere administraties & lagere besturen dienen te weten wat een bos is en wat niet. Zo is het vellen van hoogstammige bomen vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning mits de bomen deel uitmaken van een bos⁷⁹. Binnen de vroegere afdeling Bos en Groen zijn er interne richtlijnen opgesteld i.v.m. deze definiëring (om de procedures en adviezen zo consistent mogelijk te kunnen behandelen), maar deze helpen de andere afdelingen en vergunningverlenende overheden natuurlijk niet veel verder.

Ontbossen (def) = iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven'. Sinds 1999 mag ontbossen (mits SBV)⁸⁰ voor:

⁷⁹ Zie art. 3, 14°, a) Besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000, gewijzigd bij BVR 26/04/2002 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is

⁸⁰ Er is geen SBV nodig in natuurreservaat met beheersplan waar ontbossing in opgenomen is

- a) ontbossing met het oog op werken van algemeen belang;
- b) ontbossing in zones met de bestemmingen woongebied of industriegebied in de ruime zin en zones die hiermee gelijk te stellen zijn; of
- c) ontbossing van de uitvoerbare delen in een niet-ervallen vergunde verkaveling. Voor andere ontbossingen dan deze hiervoor genoemd, kan de Vlaamse minister bevoegd voor het natuurbehoud een ontheffing van het verbod op ontbossing verlenen, op individueel en gemotiveerd verzoek van de aanvrager

Bij ontbossingen van meer dan 3 ha moet de aanvrager in het kader van de ruimtelijke ordening een milieueffectrapport opstellen.

Voor andere ontbossingen dan deze hiervoor genoemd, kan de Vlaamse minister bevoegd voor het natuurbehoud een ontheffing van het verbod op ontbossing verlenen, op individueel en gemotiveerd verzoek van de aanvrager. Indien een dergelijke ontheffing nodig is, dan moet men een kopie van deze ontheffing voorleggen aan de vergunningverlenende overheid (art. 16 B.VI.R. van 16 februari 2001). Dit houdt in dat de ontheffing moet verleend zijn voorafgaand aan het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning.

Compenseren is een algemene verplichting indien men toch mag ontbossen. De verkavelingsvergunning blijft geschorst tot de compenserende bebossing is uitgevoerd of de bosbehoudsbijdrage is betaald: d.w.z. dat in art. 90bis, § 5, laatste lid, wordt bepaald dat deze vergunning slechts vervreemding van een kavel toelaat nadat volledige compensatie werd gegeven. Anderzijds mag er wel degelijk van de stedenbouwkundige vergunning gebruik worden gemaakt vooraleer de compenserende bebossing is uitgevoerd of de bosbehoudsbijdrage is gestort! Krachtens art. 8 van het reeds vermelde besluit van 16/02/2001 heeft de houder van de stedenbouwkundige vergunning 2 jaar de tijd vanaf het ogenblik dat hij krachtens de wetgeving RO van zijn vergunning gebruik mag maken, om de compenserende bebossing uit te voeren. En voor het betalen van de bosbehoudsbijdrage heeft hij 4 maanden de tijd vanaf datzelfde ogenblik. Bij dit alles dient ermee rekening te worden gehouden dat de concrete compensatieverplichtingen, voortvloeiend uit het goedgekeurde compensatievoorstel, een voorwaarde zijn van de stedenbouwkundige vergunning en de verkavelingsvergunning (art. 90bis, § 5, derde lid)”. Deze compensatie hoeft echter niet voor:

- 1) Ontbossing voor woningbouw voor de eerste 5 are van de ontbossing als het kadastraal perceel kleiner is dan 12 are; als het perceel volgens het geldende plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan gelegen is in woongebied in de ruime zin of in een zone met een daarmee gelijk te stellen bestemming; als de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning een natuurlijke persoon is, d.w.z. geen rechtspersoon (vzw, bvba, enzovoort); als de aanvrager op de datum van

zijn aanvraag niet al de volle eigendom van een woning heeft; als de aanvrager niet eerder van deze vrijstelling heeft genoten.

2) ontbossing van gronden die spontaan verbost zijn na het van kracht worden (op 8 oktober 1990) van het Bosdecreet en de leeftijd van 22 jaar nog niet hebben bereikt. Als een na 8 oktober 1990 ontstane spontane verbossing eenmaal de leeftijd van 22 jaar heeft bereikt of als de spontane verbossing dateert van voor 8 oktober 1990 (onafhankelijk van de huidige leeftijd), dan kan een stedenbouwkundige vergunning voor ontbossing niet verleend worden zonder compensatie.

3) ontbossing van gronden die gelegen zijn binnen een vergunde verkaveling waarvan de vergunning is aangevraagd na 23 maart 2001, voor zover de te ontbossen oppervlakte al gecompenseerd werd door de verkavelaar, die hiervan een attest kan voorleggen.

7.3.2. EVOLUTIE VAN HET VLAAMSE BOSAREAAL

Het basisprobleem met betrekking tot het Vlaamse bosareaal is dat de doelstelling voor het behoud van het bosareaal moeilijk haalbaar lijkt. Analyses duiden immers op een vermindering van de bosoppervlakte in Vlaanderen sinds 1990. In 1990 bedroeg het aantal ha bos in het Vlaamse Gewest 152.488 ha. Hoewel (of ondanks het feit dat) er in 1997 een verbod op ontbossing werd ingevoerd in het Bosdecreet via het decreet Natuurbehoud (in werking: 20 januari 1998), waarop slechts een uitzondering voorzien was i.f.v. werken van algemeen belang (waarvoor dan gecompenseerd moest worden), was deze oppervlakte in 2000 reeds gedaald met 4% tot ongeveer 146.000 ha. Naast het feit dat deze ontbossingsstop pas op het einde van de jaren '90 werd ingevoerd (en men daardoor de evolutie van het bosareaal moeilijk kan linken met deze maatregel), is het ook belangrijk te noteren dat dit zgn. moratorium in belangrijke mate opgeheven werd door een begrotingsdecreet van 18 mei 1999; waarbij de compensatieregel voor werken van algemeen belang werd veralgemeend voor bossen in niet-groene gebieden (zie vorige paragraaf). In 2003 was er echter opnieuw een stijging merkbaar in vergelijking met 2000 (+3,5%), maar lag het aantal ha bos nog altijd onder het cijfer van 1990 (zie Tabel 3).

Tabel 3: Evolutie van de bosoppervlakte in het Vlaamse Gewest per provincie, in ha

	1990	2000	2003
Antwerpen	49.339	46.533	48.658
Limburg	52.153	50.088	51.534
Oost-Vlaanderen	17.662	16.969	16.972
West-Vlaanderen	7.223	7.322	8.406
Vlaams-Brabant	26.110	25.468	25.891
Vlaams Gewest	152.488	146.381	151.461

Bron: MVG, afdeling Bos en Groen

7.3.3. BOSSEN IN NIET-GROENE GEBIEDEN

Een meer pertinente vaststelling naast de evolutie van de bossen in Vlaanderen, is misschien het feit dat ongeveer 40.000 ha van de bossen op RO-vlak 'bestemmingsvreemd' (niet in bos- of ander groengebied) ligt. De onderstaande tabel geeft een detailoverzicht van deze problematiek.

Tabel 4: Bosoppervlaktes die niet in bos-, groen-, of parkgebied liggen⁸¹.

	ANTWERPEN	LIMBURG	OOST-VLAANDEREN	VLAAMS BRABANT	WEST-VLAANDEREN	Totaal
Woonzone	2.473 ha	1.679 ha	501 ha	715 ha	254 ha	5.623 ha
Gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen	615 ha	556 ha	343 ha	193 ha	121 ha	1.828 ha
Dienstverleningsgebieden	2 ha	2 ha	5 ha	3 ha	0 ha	13 ha
Recreatiegebieden	2.239 ha	1.602 ha	401 ha	158 ha	159 ha	4.560 ha
Agrarische gebieden	7.358 ha	5.217 ha	3.539 ha	4.438 ha	786 ha	21.339 ha
Industriegebieden	620 ha	1.511 ha	264 ha	81 ha	28 ha	2.504 ha
Ontginningsgebieden	420 ha	587 ha	87 ha	18 ha	55 ha	1.168 ha
Overige	689 ha	283 ha	17 ha	42 ha	13 ha	1.044 ha
Totaal	14.417 ha	11.438 ha	5.157 ha	5.648 ha	1.417 ha	38.103 ha

	ANTWERPEN	LIMBURG	OOST-VLAANDEREN	VLAAMS BRABANT	WEST-VLAANDEREN	Totaal
Woonzone	17%	15%	10%	13%	18%	15%
Gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen	4%	5%	7%	3%	9%	5%
Dienstverleningsgebieden	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Recreatiegebieden	16%	14%	8%	3%	11%	12%
Agrarische gebieden	51%	46%	69%	79%	55%	56%
Industriegebieden	4%	13%	5%	1%	2%	7%
Ontginningsgebieden	3%	5%	2%	0%	4%	3%
Overige	5%	2%	0%	1%	1%	3%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Overzicht

	ANTWERPEN	LIMBURG	OOST-VLAANDEREN	VLAAMS BRABANT	WEST-VLAANDEREN	Totaal
aantal ha bos per provincie	50.323 ha	53.770 ha	17.691 ha	26.326 ha	8.416 ha	156.525 ha
% van het Vlaamse bos	32%	34%	11%	17%	5%	100%
aantal ha zonevreemd bos	14.417 ha	11.438 ha	5.157 ha	5.648 ha	1.417 ha	38.076 ha
% bos (per prov.) dat zonevreemd is	29%	21%	29%	21%	17%	24%
% van het zonevreemd bos	38%	30%	14%	15%	4%	100%

Bron: Leyman, A. en Vandekerkhove, K. (INBO, maart 2003).

⁸¹ Zoals reeds eerder gezegd, kunnen cijfers over het totale bosareaal verschillen tussen de verschillende bronnen, aangezien bijvoorbeeld het bosregister (waarop de cijfers van tabel 1 gebaseerd zijn) geen bossen die kleiner zijn dan 0,5 ha opneemt. Ook hebben we de term 'zonevreemde' bossen in de tabel niet aangepast, hoewel we in onze eigen teksten de voorkeur geven aan 'bossen in niet-groengebieden', zodat er geen negatieve planmatige bijklank gegeven wordt aan (de mogelijks hoge toegevoegde waarde van) bossen in woongebieden.

7.3.4. STIMULERING BEBOSSING LANDBOUWGRONDEN

Om bebossing toch enigszins te stimuleren, worden er -in het kader van Verordening 1257/99 van juli 1999 (waarbij de Europese Unie een steunprogramma heeft opgezet om de bebossing van landbouwgronden te stimuleren)- ook extra subsidies gegeven voor bebossing op landbouwgrond, waarbij men dan tracht deze bebossing op duurzame wijze te laten beheren⁸².

Hier willen we ook kort verwijzen naar het RSV (blz. 395), waar gesteld wordt dat de overheid zich zal inspannen om in de gebieden van de agrarische structuur 10.000 ha bosuitbreiding te realiseren in het kader van de EG-Verordening 2080/92 (bovenop de doelstelling van de 10.000 ha ecologisch verantwoorde bosuitbreiding in groene bestemmingen). Deze verordening is inmiddels ingetrokken door de Plattelandsverordening 1257/99 omdat bosbouwmaatregelen een integrerend deel uitmaken van de plattelandsontwikkeling. Wat betreft de communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw is de Plattelandsverordening dan ook de voortzetting van Verordening 2080/92.

Om de bewuste passage uit het richtinggevende gedeelte van het RSV te respecteren, dient bij de opmaak van de gewestelijke RUP's voor de agrarische structuur en bij het uitschrijven van de typevoorschriften voor agrarisch gebied er m.a.w. voor gezorgd te worden dat bosaanleg niet per definitie onmogelijk wordt in het agrarisch gebied.

⁸² Bebossingssubsidies gelden pas vanaf 0,5 ha, ongeacht de ruimtelijke bestemming. Voor meer info mbt het speciale regime voor de landbouwers, zie: <http://www.mina.vlaanderen.be/wiedoetwat/aminal/taken/bosengroen/frmsetbos.htm>

Reguleringsimpactanalyse inzake
vergunningen binnen ruimtelijke
ordenings- en sectorwetgeving

1. Titel

Impactanalyse van de afstemmingsproblematiek inzake vergunningen, machtigingen en andere soorten aan te vragen toelatingen van ruimtelijke ordening en sectorwetgeving.

2. Aanleiding en doel

2.1. Aanleiding studie en politieke context

Aanleiding van de studie

Deze RIA volgt uit een overheidsopdracht, uitgeschreven door AROHM (ARP), gegund aan de tijdelijke vereniging 'Laga & Philippe – intussen Laga -, Studiegroep Omgeving en IDEA Consult' in december 2004 (*besteknummer ARP/04/08*). Voor Laga treedt als onderaannemer Prof. Dr. Geert Van Hoorick op.

Deze RIA is één van de RIA's die in het kader van deze overheidsopdracht worden opgemaakt. Bijkomende contextinformatie over de aanleiding en de doelstellingen van deze studie is bondig samengevat in het algemene document bij de RIA's.

Belangrijk is dat de probleemanalyse, zoals opgenomen in deze RIA's, gebaseerd is op de juridische analyse van de toepasselijke reglementering(en), uitgevoerd door Laga i.s.m. Studiegroep Omgeving en Prof. Dr. Geert Van Hoorick. De juridische analyse volgde op de inventarisatie, in het kader van de overheidsopdracht, van alle (sector)reglementering met een relatie tot de Vlaamse wetgeving inzake ruimtelijke ordening (met aanduiding van oorsprong, betrokken beleidsdomeinen, relevante passages binnen de afstemmingsproblematiek etc). De juridische analyse van de verschillende teksten (decreten, wetten & besluiten) werd vervolgens nuttig aangevuld met praktijkervaringen vanuit verschillende domeinen zoals milieu en ruimtelijke planning.

Tijdens de consultatiefase en het literatuuronderzoek in het kader van deze RIA's kwamen nog verschillende praktische/procesmatige problemen op de voorgrond, die hun oorzaak niet steeds vinden in de betrokken juridische teksten, doch wel mee werden geïntegreerd in de beschrijving van de betrokken problematiek (zie 2.3). Deze tweezijdige oefening (juridische + empirische analyse) zorgde er enerzijds voor dat de initiële opties, volgend uit de juridische analyse,

enigszins werden bijgestuurd (zie ook het algemene document bij deze RIA's). Ook heeft dit proces ertoe geleid dat deze analyse niet enkel uitgaat van een 'vereenvoudigingsdoelstelling' (waarvoor de opdracht initieel werd uitgeschreven), maar tevens en bijkomend oplossingen aanreikt om de *effectiviteit* van de betrokken wetgevingen waar mogelijk te optimaliseren.

Anderzijds heeft dit proces tot gevolg dat er ook enkele problemen in de RIA verweven zitten, die "zuiver" over de (uitvoering/handhaving van de) sectorwetgeving gaan (zonder dat hierbij een rechtstreekse link met ruimtelijke ordeningswetgeving bestaat). Bepaalde van deze problemen werden, weliswaar voor de volledigheid vermeld doch dan ook enkel in de beschrijving van de problematiek, zonder nader in te gaan op mogelijke oplossingen en effecten. Op andere zaken wordt wel nader ingegaan, gezien hun impact op de taken van de lokale vergunningverlenende overheden bij het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen.

Politieke context

De politieke context inzake de besproken problematiek, die bij dergelijke analyses steeds in het achterhoofd gehouden dient te worden, is terug te vinden in het algemene document, waar de relevante aspecten van de beleidsnota's, het regeerakkoord, beleidsbrieven etc. van de huidige Vlaamse regering worden samengevat. Deze context is voor elk van de RIA's van deze studie van toepassing, en maakt dus integraal deel uit van de RIA.

2.2. Juridische context - omschrijving betrokken wetgeving

De wetteksten, waarin bepalingen zijn opgenomen die betrekking hebben op in deze RIA aangehaalde probleemstellingen inzake vergunningen, zijn⁸³:

⁸³ Er wordt in deze studie, in overleg met de opdrachtgever, niet ingegaan op de afstemming en integratie van de stedenbouwkundige en milieuvergunning. Er kan hiervoor verwezen worden naar de voorontwerpen van decreetswijziging inzake de geïntegreerde vergunning en het vergunningenloket die werden voorbereid in de schoot van de dienst Wetsmatiging (de vroegere Kenniscel Wetsmatiging). Ook de natuurreservaten worden in deze studie niet behandeld, gezien de zeer specifieke context en problematiek (kleine oppervlakte, relatief beperkte 'doelgroep').

Naam	Betrokken art.	Inhoud
Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu + Koninklijk besluit van 16 februari 1976 houdende maatregelen ter bescherming van bepaalde in het wild groeiende plantensoorten + Koninklijk besluit van 22 september 1980 houdende maatregelen, van toepassing in het Vlaamse Gewest, ter bescherming van bepaalde in het wild levende inheemse diersoorten, die niet onder de toepassing vallen van de wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming (deel soortenbescherming)	Decreet: 9,51,56 K.B. planten: 2,3 K.B. dieren: 1,3-5	Dit deel van het Natuurdecreet en de bijhorende uitvoeringsbesluiten betreffen de soortengerichte maatregelen.
Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu + Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet (...) (Natuurbesluit) + Besluit van 21 november 2003 van de Vlaamse regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid (Maatregelenbesluit) (deel algemene bescherming)	Decreet: 2,9,11,13-14,16 Natuurbesluit: 1,7-11,18 Maatregelenbesluit: 7	Dit deel van het Natuurdecreet en het bijhorende uitvoeringsbesluit betreft de algemene beschermingsmaatregelen.
Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu + Besluit van 21 november 2003 van de Vlaamse regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid (Maatregelenbesluit) (deel VEN & IVON)	Decreet: 9,11,13, 17-20,25,26bis, 27-29,32-33,35-36,44 Maatregelenbesluit: 1,5-7,20-21, 24-25,28,31-32, 39, 40, 44	Dit deel van het Natuurdecreet en de bijhorende uitvoeringsbesluiten betreft de algemene 'eigen' (dit wil zeggen niet van oorsprong Europese) gebiedsgerichte maatregelen (VEN, IVON).
Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, zoals aangevuld door het Decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen ter bescherming van de kustduinen	Art. 52 – 54	Dit deel van de wet, ingevoegd door het Duinendecreet betreft het bouwverbod ingevoerd in de aangewezen delen van de maritieme duinstreek
Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu + Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet (...) (Natuurbesluit) + Besluit van 21 november 2003 van de Vlaamse regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid (Maatregelenbesluit) (deel algemene bescherming)	Decreet: 2,9,11,13-14,16 Natuurbesluit: 1,7-11,18 Maatregelenbesluit: 7	Dit deel van het Natuurdecreet en het bijhorende uitvoeringsbesluit betreft de algemene beschermingsmaatregelen (zorgplicht inzake natuur, 'natuurtoets' en 'natuurvergunning').
Koninklijk Besluit van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest		Uitvoeringsbesluit van het Jachtdecreet van 24 juli 1991
Bosdecreet van 13 juni 1990 + Besluit van 16 februari 2001 van de Vlaamse regering tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing + Omzendbrief LNW 96/2 van 10 december 1996 betreffende de bebossing van landbouwgronden		Het Bosdecreet en het bijhorende uitvoeringsbesluit betreft het bosbeheer in de ruime zin (moratorium op ontbossing, kapregeling, enz.)

Deze wetgevingen omvatten verschillende vormen van toelatingen. We merken op dat waar verder sprake van 'vergunningen', *alle* toelatingen of uitzonderingen op relatieve verboden bedoeld worden. Hieronder ressembleren m.a.w. ook de verschillende soorten ontheffingen en machtigingen die nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen uitvoeren.

We geven een korte beschrijving van de voornaamste "vergunningen" die in deze RIA ter sprake komen:

1. De **natuurvergunning** (Natuurdecreet, Natuurbesluit) is van toepassing op wijzigingen van bepaalde vegetaties (heidevegetaties, moerassen, schrale graslanden, enz.) en punt- of lijnvormige kleine landschapselementen (bomenrijen, beken, hagen, enz.). Soms geldt een verbod met de mogelijkheid van een ontheffing door de minister (b.v. voor heidevegetaties), ongeacht de bestemming waarin de vegetatie of het klein landschapselement gelegen is. In andere gevallen moet een natuurvergunning worden bekomen van het college van burgemeester en schepenen en is de regeling slechts van toepassing binnen bepaalde bestemmingen (b.v. bomenrijen in landschappelijk waardevolle agrarisch gebieden).
2. De "**soortenbeschermingsvergunning**" (K.B. beschermde dieren, het K.B. beschermde planten en het K.B. op de vogelbescherming) is van toepassing op het beschadigen van een leefplaats van een beschermd dier (b.v. de das, de kamsalamander, maar ook de lieveheersbeestjes, ...) of planten (b.v. de orchidee). Het betreft een verbod met de mogelijkheid van een ontheffing door de minister, ongeacht de bestemming waarin de leefplaats⁸⁴ zich bevindt.
3. De "**VEN-ontheffing**" (Natuurdecreet en Maatregelenbesluit) is van toepassing in het VEN. Daarin zijn een reeks activiteiten verboden (zoals het wijzigen van vegetatie of reliëf) met de mogelijkheid van een ontheffing door de minister of door de administratie bevoegd voor het natuurbehoud (al naargelang het geval).
4. Louter voor de volledigheid wordt de "**reservatenvergunning**" (Natuurdecreet), van toepassing in de natuurreservaten, vermeld. Daarin zijn een reeks activiteiten enkel toegelaten als opgenomen in het goedgekeurd beheersplan (zoals het wijzigen van vegetatie of reliëf) met soms de mogelijkheid tot ontheffing door de minister. Zoals reeds vermeld in de eerste voetnoot, gaan we in de verdere analyse echter niet in op de specifieke bepalingen inzake natuurreservaten.

⁸⁴ In het K.B. van 80 wordt niet over leefplaats, maar over woon- of schuilplaats' gesproken. Waar verder over leefplaatsen gesproken wordt in deze context, bedoelen we deze woon- of schuilplaatsen volgens dit K.B.

5. De **stedenbouwkundige vergunning** (art. 99 DRO) is van toepassing op activiteiten inzake bouwen en verbouwen, verhardingen, afsluitingen, reliëfwijzigingen, gebruik van gronden, gebruikswijziging van gebouwen, wijzigingen van aantal woongelegenheden, reclame, recreatieve terreinen, het vellen van bomen en ontbossingen (zie bijlage 7.1 voor meer details over deze vergunningen, en mogelijke vrijstellingen). Naast het feit dat deze activiteiten mogelijk ook onder het toepassingsgebied van andere wetgeving vallen (door bijv. een wijziging van een beschermde vegetatie bij het uitvoeren ervan), hebben de laatste twee elementen een toch wel zeer directe link met (de doelstellingen van) deze wetgeving:
- a. Een wijziging van bepaalde punt- of lijnvormige kleine landschapselementen buiten bosverband, m.a.w. het kappen van hoogstammige bomen (die op een hoogte van 1 meter boven het maaiveld een stamomtrek van 1 meter hebben), alleenstaand of in rijverband, buiten het bos gelegen en dit ongeacht de bestemming waarin het klein landschapselement gelegen is.
 - b. Ontbossing: ontbossen kan enkel maar onder specifieke voorwaarden, die gebundeld zijn in de stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing (met een noodzakelijke, voorafgaand door de Vlaamse minister bevoegd voor natuurbehoud te verlenen, ontheffing indien het ontbossingsverbod zou gelden en, indien er beschermde vegetaties aanwezig zijn, een natuurvergunning of een adviesvraag aan ANB⁸⁵).
6. De **kapmachtiging**: kappingen (tijdelijke boskap zonder wijziging van gebruik) en andere verstorende handelingen in een bos⁸⁶ zijn in principe verboden behoudens wanneer deze passen in het beheersplan of mits machtiging van het Bosbeheer (art. 81 Bosdecreet voor privé-bossen; of art. 50 voor openbare bossen die geen domeinbossen zijn).

Dat deze bepalingen niet altijd even duidelijk zijn voor de betrokken burgers / bedrijven en administratief gezien niet altijd even logisch / eenvoudig zijn én heel wat administratieve procedures impliceren, blijkt al uit deze korte beschrijving. In wat volgt gaan we nader in op de specifieke problematiek met betrekking tot de relevante vergunningsprocedures en -vereisten.

⁸⁵ Wanneer men voor het ontbossen of kappen ook een natuurvergunning nodig heeft, en wanneer voor die werken een regelmatige stedenbouwkundige vergunning is verleend na advies van afdeling Natuur (nu: het Agentschap voor Natuur en Bos), voorziet het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 echter dat de natuurvergunningsplicht (of het verbod op wijziging van vegetatie of KLE) niet geldt. Tevens is voorzien dat wanneer de kapping (gebeuren in uitvoering van en dus) voorzien zijn in een goedgekeurd bosbeheersplan, die natuurvergunningsplicht of dat verbod niet geldt. In theorie heeft men echter ook een kapmachtiging nodig, hoewel dit in de praktijk nooit aangevraagd wordt (zie verder, bij de beschrijving van de problematiek).

⁸⁶ Het feit dat deze bomen in een bos staan is zeker relevant: immers, het kappen van hoogstammige bomen buiten bosverband is het voorwerp van een gewone stedenbouwkundige vergunning, en het kappen van een gewone boom buiten bosverband onder de bepalingen van het Natuurdecreet valt (mits deze boom een klein landschapselement is) (zie bovenstaande paragrafen).

Hierbij gaan we enkel in op de aspecten waarmee de burger rechtstreeks te maken heeft, waarbij we (in deze RIA) abstractie maken van de processen en procedures ‘achter de schermen’ bij de overheid. Voor deze aspecten verwijzen we naar de RIA ‘overheidsinterne processen en procedures voor vergunningverlening, planopmaak en gebiedsafbakeningen (verder: de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures)’.

2.3. Beschrijving problematiek

2.3.1. GEBIEDSGERICHTE BESCHERMING

De analyse focust zich in dit deel van de RIA op de specifieke voorschriften in VEN-gebieden, bossen en duingebieden / voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden. De afstemmingsproblematiek inzake speciale beschermingszones en natuurverwevingsgebieden komt elders aan bod (zie o.a. de RIA ‘overheidsinterne processen en procedures’, de RIA ‘afbakeningen’ en het deel over de natuurvergunning in deze RIA).

2.3.1.1. VEN

Er is een duidelijke overlap tussen de stedenbouwkundige vergunning en de beschermingsvoorschriften in het VEN⁸⁷

In het VEN gelden naast de “VEN-toets” heel wat bijkomende beschermingsvoorschriften (zoals het verbod op reliëfwijzigingen), die soms loutere doublures zijn van het voorwerp van de stedenbouwkundige vergunning.

De verbodsbepalingen binnen de VEN - gebieden, zoals opgesomd in art. 25 van het Natuurdecreet en het Maatregelenbesluit, mogen volgens het betrokken besluit het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen voor bestaande zonevreemde woningen en bedrijfsgebouwen echter niet verhinderen, noch het uitvoeren van de reeds vergunde activiteiten. Tevens gelden er bepaalde algemene ontheffingen van verbodsbepalingen in het VEN voor “vergunde”, en soms ook “vergund geachte” woningen, bedrijven, wegen, leidingen, etc.⁸⁸.

→ Hier dienen we wel op te merken dat de ontheffing voor zonevreemde constructies, zoals voorzien in art. 21 van het Maatregelenbesluit, vooral betrekking heeft op het verbouwen van een bestaand gebouw binnen het bestaande bouwvolume en op het

⁸⁷ Vlaams Ecologisch Netwerk, gevormd door de gebiedscategorieën Grote Eenheid Natuur (GEN) en Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling (GENO).

⁸⁸ Zie art. 1, 10°, 20, 21, § 2 en 25 Maatregelenbesluit.

uitvoeren van instandhoudingswerken die betrekking hebben op de stabiliteit van een bestaand vergund gebouw⁸⁹, wat op het eerste gezicht geen handelingen lijken die afbreuk zullen doen aan de geldende verboden in het VEN⁹⁰.

Anderzijds kan men niet ontkennen dat de ontheffingen op de verbodsbepalingen in het VEN redelijk talrijk zijn, en soms ook redelijk fundamenteel. Zo mag men bijvoorbeeld niet raken aan de grondwaterwinning in de duinen hoewel het, gezien het watergebrek in sommige gebieden, in bepaalde gevallen misschien toch best te overwegen is om daar een grondwaterwinning te sluiten. Ook zijn tuinen (of beter: activiteiten in tuinen op 50m van een woning) uitgesloten van de algemene verbodsbepalingen van het VEN. Het feit is dat er heel wat verbodsbepalingen bestaan voor het VEN, maar dat er bijna een even grote lijst is van ontheffingen, die de bescherming van (de randen van) het VEN in het gedrang kunnen brengen.

De VEN - toets blijft uiteraard wel van toepassing want deze staat in het Natuurdecreet, zijnde een hogere rechtsnorm. De stedenbouwkundige vergunning voor zonevreemde constructies moet dus geweigerd worden indien onvermijdbare en onherstelbare schade wordt toegebracht. Het kan dus voorkomen dat vergunningen voor *zonevreemde gebouwen* omwille van de VEN - toets toch zullen moeten worden geweigerd, terwijl de ontheffingsbepalingen in het Maatregelenbesluit de indruk kunnen geven dat dit wel kan. Het is hier wel belangrijk te noteren dat de algemene ontheffingen van het Maatregelenbesluit enkel over bestaande gebouwen en activiteiten gaan terwijl de VEN-toets vooral gericht is op het toetsen van nieuwe activiteiten aan de doelstellingen van het VEN.

Ook vanuit de RO – reglementering worden zonevreemde constructies aan allerlei randvoorwaarden verbonden, doch enkel ten aanzien van ruimtelijke bestemmingen (waaronder de afbakening van het VEN in uitvoering van het Natuurdecreet niet valt). Waar een VEN - gebied aan een industrie- of woongebied grenst, is er m.a.w. geen ‘ruimtelijke bescherming’ van het VEN: dan gelden deze randvoorwaarden binnen de RO-wetgeving immers niet⁹¹: enkel via de VEN-toets kunnen ruimtelijke ontwikkelingen buiten het VEN (maar aan de rand ervan) worden ‘gestuurd’.

⁸⁹ Artn. 145, 145bis en 195bis van het decreet Ruimtelijke Ordening, sluiten immers zelf voor een groot stuk het VEN en/of groengebieden e.d. uit het toepassingsgebied uit (zie art. 145,§1,4° en art. 145bis,§1,vierde lid).

⁹⁰ Volledigheidshalve (juridisch-technisch) kan opgemerkt worden dat de algemene ontheffing in art. 21 Maatregelenbesluit eigenlijk geen decretale grondslag heeft aangezien art. 25,§3,lid 3 Natuurdecreet enkel in de mogelijkheid van een algemene ontheffing voorziet wat betreft de verbodsbepaling op het uitvoeren van werkzaamheden die het grondwaterpeil verlagen, vegetatie, waterloopstructuur of reliëf wijzigen of op het gebruik van pesticiden.

⁹¹ Het gaat hier over een bescherming via RO-wetgeving; de VEN-toets (als ‘sectoraal geïnspireerde bescherming’) geldt hier uiteraard wel als de activiteiten in deze aangrenzende gebieden schade toebrengen in het VEN.

Daarbij komt dat rechtsgeldige, niet vervallen verkavelingen als verworven rechten als het ware uitstijgen boven de ruimtelijke bestemmingsplannen. Vanuit de natuurbehoudswetgeving worden rechtsgeldige verkavelingen in het decreet Natuurbehoud echter nergens uitgesloten van de verboden geldend in het VEN. Dit is niet onbelangrijk aangezien niemand precies weet waar al deze verkavelingen liggen, en sommige bewust opgenomen zijn in de VEN-afbakening⁹². Dat deze verboden toch wel relatief zijn, getuige het feit dat er, hoewel er dus geen enkele rechtsgrond is om te stellen dat de verkavelingen voorrang hebben op deze verboden, over een periode van 2 jaar reeds een 20 à 30 tal stedenbouwkundige vergunningen per provincie afgeleverd zijn, gebaseerd op niet vervallen verkavelingen⁹³. Dit is een toch wel zeer bijzondere vaststelling, en lijkt te wijzen op het feit dat de term 'ondergeschiktheid' van de natuurregelgeving aan verkavelingen hier misschien wèl van toepassing is (waar die in andere gevallen misschien eerder in termen van 'afhankelijkheid' kan uitgedrukt worden).

Nu VEN - gebieden in de toekomst enkel maar worden afgebakend binnen gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's), lijken deze gevallen nu binnen de RO - planning geïntegreerd te worden.

Er is een gebrekkige afstemming van de stedenbouwkundige vergunningsprocedures en de ontheffing in VEN

→ De regeling van de verhouding tussen de individuele ontheffing en de stedenbouwkundige vergunning (geregeld in art. 31 Maatregelenbesluit) is onnodig complex en niet consistent:

i. Voor activiteiten die verboden zijn volgens het Maatregelenbesluit (o.a. art. 6, 12, 13, en 14) of art. 25 van het Natuurdecreet (vegetatiewijzigingen etc):

Voor deze activiteiten geldt dat, indien een negatief of voorwaardelijk positief advies van ANB bij de stedenbouwkundige vergunning niet gevolgd wordt, een aparte ontheffing moet worden aangevraagd bij de afdeling Natuur. Als het advies niet wordt gevolgd wordt, is de verleende stedenbouwkundige vergunning m.a.w. onuitvoerbaar tot men de ontheffing heeft verkregen.

Een ander afstemmingsprobleem doet zich voor bij de heroverwegingsprocedure in het kader van de VEN-toets, m.a.w. indien een stedenbouwkundige vergunning vereist is die ingevolge de VEN-toets moet worden geweigerd. Het Maatregelenbesluit gaat er dan immers van uit dat men zijn stedenbouwkundige

⁹² In 7 van de 37 vaststellingsbesluiten worden de onbebouwde loten van bestaande verkavelingsvergunningen wel expliciet uitgesloten.

⁹³ Dit is een zeer ruwe inschatting op basis van de consultaties, deze aantallen worden niet systematisch bijgehouden.

vergunning aanvraagt, de weigering krijgt, en dan een verzoek tot ontheffing van het verbod om onherstelbare en onvermijdbare schade aan het VEN aan te brengen, indient (samen met een impactstudie). Er volgt dan een vrij ingewikkelde interne procedure die een overleg tussen verschillende afdelingen van de administratie inhoudt. De bevoegde ministers doen uiteindelijk uitspraak over de ontheffing. Het is hier wel belangrijk te noteren dat dit een heroverwegingsprocedure is voor projecten die van dusdanig groot openbaar belang zijn dat ze belangrijker zijn dan de noodzaak voor de bescherming van de natuur in VEN. We kunnen er wel vanuit gaan dat de doorsnee burger niet dergelijke projecten opzet, en dus niet met deze procedure te maken zal krijgen. Desalniettemin lijkt het niet optimaal een dergelijke procedure in de wetgeving te laten staan, zelfs al wordt ze in de praktijk niet toegepast, en is ze enkel (of vooral) van toepassing op publieke instanties.

ii. Voor alle vergunningsplichtige activiteiten:

Indien de activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken, dan mag de overheid geen toestemming of vergunning verlenen voor deze activiteit (afwijking enkel mogelijk bij afwezigheid van een alternatief, indien het project van groot openbaar belang is en mits het nemen van compenserende maatregelen) (art. 26bis, § 1 van het Natuurdecreet; VEN -toets). Hiervoor moet de vergunningverlenende overheid het (niet-bindend) advies van de afdeling Natuur inwinnen (art. 26bis, § 2 Decreet). Indien men het advies echter niet navolgt, is in dit geval geen ontheffing nodig. Hoewel men zou kunnen aannemen dat het niet-navolgen van het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos inzake het veroorzaken van onvermijdbare en onherstelbare schade wel tot gevolg zal hebben dat de verleende vergunning onwettig is, lijkt het gebrek aan rechtstreekse schorsingsmogelijkheid van het ANB de doeltreffendheid van het Natuurdecreet mogelijk te hypothekeren.

2.3.1.2. BOS⁹⁴

Het feit dat het ontbossen van gebieden als algemene regel gecompenseerd dient te worden en dat het bebossen van bepaalde gebieden op subsidies kan rekenen, lijkt een logische stap in het streven van de Vlaamse Regering naar het behoud van het bestaande bosareaal. Zowel bij

⁹⁴ De regeling met betrekking tot bossen wordt doorgaans niet onder de noemer 'gebiedsgerichte bescherming' beschouwd, maar aangezien deze toch niet volledig gebiedsdekkend zijn (wat wèl het geval is bij bijv. de natuurvergunning), en daardoor een enigszins andere problematiek kennen, hebben we ze onder dit deel opgenomen.

bebossing als bij ontbossing dient de initiatiefnemer echter met bepaalde zaken rekening te houden. Deze worden in de volgende paragrafen kort besproken.

2.3.1.2.1. ONTBOSSING

De regeling inzake de stedenbouwkundige vergunning en de compensatieregeling is relatief ingewikkeld en administratief belastend

Vooreerst is ontbossing het voorwerp van een stedenbouwkundige vergunning⁹⁵, wat gelet op de huidige wetgeving voor niet-kenners verwarring met zich meebrengt, aangezien de meeste andere 'sectorale' vergunningen/machtigingen niet via de stedenbouwkundige vergunning verkregen worden (als deze tenminste geen stedenbouwkundig-vergunningsplichtig project behelzen).

Naast deze mogelijke verwarring, is een ontbossingsdossier administratief gezien relatief complex. Bij ontbossing bij het stedenbouw- en / of verkavelingsdossier zijn immers de volgende zaken vereist:

- een voorstel van compensatie
- eventueel een ontheffing van de minister van het verbod tot ontbossing
- een beschrijving van de bomen
- een extra kopie van sommige administratieve stukken⁹⁶.

Dergelijke ontbossingen worden immers (met slechts heel beperkte uitzonderingen) onderworpen aan een compensatieverplichting, waarbij de ontbosser ofwel een bosbehoudsbijdrage dient te storten, ofwel zelf elders een bos dient aan te planten (zonder subsidies, maar wel mits het aanvragen van de noodzakelijke vergunningen in bepaalde gebieden), ofwel de beide combineert. De bosbehoudsbijdrage wordt dan door het Vlaamse gewest gebruikt om nieuwe bossen aan te planten. De vergunningverlenende overheid legt het compensatievoorstel van de aanvrager ter goedkeuring voor aan het Bosbeheer. Het door de afdeling Bos en Groen (nu: het ANB) goedgekeurde of aangepaste voorstel van compensatie geldt als voorwaarde bij de vergunning (art. 90bis, § 5, derde lid). De vergunning mag ook niet verleend worden zonder de ontheffing indien deze nodig is, met name buiten de woon- en industriegebieden en goedgekeurde en niet-vervallen verkavelingen en uitgezonderd werken van algemeen belang (art. 90bis Bosdecreet en art.

⁹⁵ Dit is een historisch gegeven. In 1946 werd voor het eerst ontbossing geregeld. Het toenmalige Boswetboek dateerde van 1854 en was slechts van toepassing op de openbare bossen. Pas sinds het Bosdecreet van 1990 vallen ook privé-bossen onder de boswetgeving.

⁹⁶ Art. 11, 6°, art. 12, 16, 8° en 20, 5° B.V.I.R. van 28 mei 2004, gewijzigd bij BVR 23/12/2005 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

2, 8 en 13 van het Besluit). Voor deze zones (woon, industrie-, en goedgekeurde verkavelingsgebieden) geldt er immers een uitzondering: hier dient men gewoon een advies te vragen i.p.v. een ontheffing. Maar ook hier is compensatie vereist (met uitzondering van woningbouw voor percelen van minder dan 12 are)⁹⁷. Anderzijds kan men zich de vraag stellen of de limitatieve opsomming van de werken voor algemeen belang in het betrokken besluit⁹⁸ nog up to date is: het somt voornamelijk een aantal klassieke openbare werken op, terwijl er ook andere werken zijn waarvan thans wordt aangenomen dat die duidelijk ook het algemeen belang dienen. Het gaat dan zowel om bepaalde infrastructuurwerken als om werken van natuurontwikkeling, bijv. i.f.v. het realiseren van een gunstige staat van instandhouding in vogel- of habitatrichtlijngebieden. Doordat het genoemde besluit van 5 mei 2000 niet *up to date* is en dergelijke werken niet vermeldt, dient voor al deze werken, in zoverre zij een ontbossing met zich brengen en niet gelegen zijn in woon- of industriegebied, een ontheffing van het ontbossingsverbod aangevraagd te worden, wat enerzijds een extra administratieve kost is (voor de (meestal publieke) initiatiefnemer), en anderzijds de (opstart van de) werken vertraagt..

Het is belangrijk te noteren dat men voor een ontbossing tevens -in theorie- een kapmachtiging nodig heeft alsook soms, een natuurvergunning⁹⁹. Zelfs zonder ontbossing of kapping heb je om een constructie op te zetten in een bos zowel een stedenbouwkundige vergunning als een machtiging van het Bosbeheer nodig¹⁰⁰.

Hoewel deze regeling duidelijk geopteerd heeft voor een geïntegreerd vergunningensysteem, blijft deze procedure relatief complex. Het is wel interessant hier op te merken dat er bij een ontbossing kleiner dan of gelijk aan 500 m² geen openbaar onderzoek vereist wordt, in tegenstelling tot het openbaar onderzoek dat het Natuurdecreet vereist bij het kappen van één boom buiten bosverband (en los van een andere vergunningsprocedure, zie verder, deel 2.3.3.1).

2.3.1.3. BEBOSSING

Indien men in het kader van een compensatie in natura of een subsidieregeling wil bebossen, heeft men, naargelang de ruimtelijke bestemming van het te bebossen terrein tevens

⁹⁷ Voor meer details: zie de bijlage aan RIA 'afbakeningen en plannen'.

⁹⁸ Het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de werken, handelingen of wijzigingen van algemeen belang en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse bouwmeester.

⁹⁹ In praktijk wordt er echter vanuit ANB meestal geen kapmachtiging vereist als er een goedgekeurd ontbossingsdossier is, en wordt er een advies gevraagd aan de Afdeling Natuur in het geval van beschermde vegetaties, waarbij deze laatste de kapmachtiging dan als natuurvergunning ziet. Dit zijn echter geen wettelijk vastgelegde / verplichte procedure.

¹⁰⁰ In vergelijking met de ontbossing vormen deze bepalingen echter een minder groot probleem. Grote bouwwerken in bossen worden immers in praktijk niet meer aangevraagd: er worden ook bijna nooit afwijkingen toegestaan op het verbod van (grote) constructies in bossen.

verschillende vergunningen en adviezen nodig alvorens tot een bebossing mag worden overgegaan¹⁰¹:

- *Vergunning van het college van burgemeester en schepenen*¹⁰²: deze vergunning is vereist voor bebossing in agrarisch gebied, vallei- of brongebied, en wordt zowel door privé-personen als door openbare besturen aangevraagd (conform art. 35 § 5 van het Veldwetboek). De procedure voorziet hierbij een stilzwijgende goedkeuring indien aan de beslissingstermijn van 30 dagen werd voorbijgegaan en een beroepsmogelijkheid bij de bestendige deputatie.
- *Natuurvergunning*: deze vergunning is noodzakelijk als de te bebossen percelen gelegen zijn in groengebied, parkgebied, buffergebied, bosgebied, natuurontwikkelingsgebied, vallei- of brongebied, agrarisch gebied met ecologisch belang, agrarisch gebied met bijzondere waarde, Vogelrichtlijn- of Ramsargebied, Habitatrichtlijngebied, *voorzover op deze percelen een vegetatie aanwezig is* (zie verder, deel 'algemene bescherming'). Deze natuurvergunning dient door privé-personen aangevraagd te worden bij het college van burgemeester en schepenen. Openbare besturen vragen deze vergunning aan bij de bestendige deputatie. De vergunningverlenende instantie dient hierbij vooraf het advies van de afdeling Natuur in te winnen.
- *Advies Monumenten en Landschappen*¹⁰³ (ministerie van de Vlaamse Gemeenschap): dit advies is noodzakelijk als de te bebossen percelen gelegen zijn in een beschermd landschap. Dit advies wordt aangevraagd door de vergunningverlenende instantie en geldt zowel voor privé-personen als voor openbare besturen.
- *Advies Afdeling Land*¹⁰⁴ (ministerie van de Vlaamse Gemeenschap): dit advies dient enkel aangevraagd te worden door privé-personen voor een bebossing in agrarisch gebied, vallei- of brongebied. De afdeling Bos & Groen vraagt dit advies aan na ontvangst van het compensatieformulier.
- *Advies Afdeling Natuur* (ministerie van de Vlaamse Gemeenschap): dit advies dient enkel aangevraagd te worden door privé-personen voor een bebossing in natuurgebied, natuurgebied met wetenschappelijke waarde,

¹⁰¹ Deze bepalingen werden nog niet aangepast aan de BBB-structuur.

¹⁰² 35bis §5 van het Veldwetboek

¹⁰³ Decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen, artikel 14, §3

¹⁰⁴ Bosdecreet van 13 juni 1990, artikel 87

valleigebied, brongebied, agrarisch gebied met ecologisch belang, agrarisch gebied met bijzondere waarde, natuurontwikkelingsgebied, VEN-gebied, Vogelrichtlijn- of Ramsargebied, Habitatrichtlijn-gebied, voorzover geen natuurvergunning werd aangevraagd. In de bestuurspraktijk vraagt de (vroegere) afdeling Bos & Groen dit advies aan, na ontvangst van het compensatieformulier.

- Ontheffing van de verbodsbepalingen van het VEN (zie supra).

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de noodzakelijke adviezen en vergunningen indien men als particulier en bos wil aanplanten.

Tabel 5: Overzicht vergunningen/adviezen bij bebossingen van particulieren

Bestemming	Beschermingszone	Vergunning voor bebossing in agrarisch gebied	Vegetatiewijzigingsvergunning		Advies monumenten & Landschappen (indien beschermd landschap)	Advies afdeling Land	Advies IBW (indien boom- of struiksoort met * en ° uit lijstje in 3.3)	Advies ALT (indien landbouwer of na opzegging pacht)
			Wijziging vegetatie	Wijziging punt- en lijnvormige elementen				
Agrarisch gebied	Vogelrichtlijnen – of Ramsargebied	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	Habitatgebied	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	VEN-gebied	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	geen	Ja	Neen	Neen	Ja	Ja	Neen	Ja
Landschappelijk waardevol agrarisch gebied	Vogelrichtlijnen – of Ramsargebied	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	Habitatgebied	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	VEN-gebied	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	geen	Ja	Neen	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja
Agrarisch gebied met ecologisch belang		Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Natuurgebied wetenschappelijk waardevol		Neen	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja	Ja
Valleigebied, brongebied		Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bosgebied/bos met ecologische waarde		Neen	Ja	Ja	Ja	Neen	Neen	Ja
Andere	Vogelrichtlijnen – of Ramsargebied	Neen	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja	Ja
	Habitatgebied	Neen	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja	Ja
	VEN-gebied	Neen	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja	Ja
	geen	Neen	Neen	Neen	Ja	Neen	Neen	Ja

Bron: Brochure 'Meer subsidies voor bebossing van landbouwgronden' (toenmalige Afdeling Bos en Groen)

Noten bij deze tabel: IBW is sinds de BBB-herborming ondergebracht bij INBO, en het advies van IBW en ALT kaderen enkel indien er aan het dossier een subsidieverlening gekoppeld is.

2.3.1.4. DUINEN

In de duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden geldt een absoluut bouwverbod, *ongeacht de ruimtelijke bestemming*, met zeer beperkte uitzonderingen. Zelfs met een voordien (dus vòòr 1993) verleende bouwvergunning mogen in de aangewezen gebieden geen bouwwerken worden opgericht¹⁰⁵. Enkel indien de werken in uitvoering van de bekomen vergunning reeds gestart werden vóór de publicatie van de aanduiding als beschermd duingebied (1993), of deze aanvraag vergezeld is van een ontheffing van het algemeen geldend bouwverbod in deze gebieden, mogen deze werken uitgevoerd worden. Deze ontheffing kan (door de Vlaamse regering) enkel verleend worden *op basis van strikt wetenschappelijke argumenten*, na advies van het Instituut voor Natuurbehoud en de betrokken gemeente (art. 54, § 1 wet Natuurbehoud).

Deze strenge regeling is bewust zo opgesteld om de laatste duinen te beschermen. In praktijk werden niet zoveel bouwvergunningen afgeleverd; en voor die uitzonderingen geldt de vergoedingsregeling zoals voorzien in het Duinendecreet en haar uitvoeringsbesluiten. Er is evenwel niet bepaald dat de gebieden met bouwverbod een overeenkomstige bestemming moeten krijgen in de ruimtelijke bestemmingsplannen, wat vanuit het oogpunt van duidelijkheid naar de burger toe toch niet ideaal is...

2.3.2. SOORTENBESCHERMING

De regeling van de soortenbescherming is vooreerst zeer moeilijk tot niet praktisch uitvoer- en handhaafbaar. Dit komt enerzijds door een zeer versnipperde wetgeving terzake, en anderzijds door het gebrek aan kennis van de aanwezigheid van de (leefplaatsen van de) soorten (weinig/geen *praktische* informatiebronnen en kennis van de betrokken soorten). Daarbij komt dat de handhaving van deze regeling bijzonder tijdsintensief is, en dat daar niet altijd capaciteit voor is. Daarbij zijn, zoals ook bij de natuurvergunning, de verschillende vergunningsvereisten vanuit ruimtelijke ordening en deze wetgeving procedureel gezien niet optimaal op elkaar afgestemd.

HET VOORWERP

Versnipperde en verouderde wetgeving

De soortenbeschermingswetgeving is bijzonder versnipperd over enkele artikelen in het Natuurdecreet en het Jachtdecreet, het K.B. beschermde inheemse plantensoorten, het K.B. beschermde inheemse diersoorten, het Besluit van de Vlaamse regering op de introductie

¹⁰⁵ Cass. 5 oktober 1995, *Arr.Cass.* 1995, 845; Cass. 11 juni 1998, *Arr.Cass.* 1998, 669

van uitheemse diersoorten, het K.B. vogelbescherming, enkele bepalingen in het (federale) K.B. bestrijding schadelijke organismen. Sommige delen van deze wetgeving zijn zeer verouderd (b.v. het K.B. beschermde inheemse plantensoorten), en andere delen worden doorgaans niet toegepast (b.v. de bescherming van leefplaatsen in het K.B. beschermde inheemse diersoorten).

Onvoldoende omzetting van internationale wetgeving

Bovendien is het zo dat de Vlaamse soortenbeschermingswetgeving momenteel onvoldoende is in het kader van de verplichte omzetting van het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn. Zo zijn de redenen waarom kan afgeweken worden van de beschermingsvoorschriften in de Richtlijn minder ruim dan in het K.B. dieren¹⁰⁶, waar gesteld wordt dat de minister ontheffingen op bepaalde verboden kan toestaan om redenen van *lokaal* belang, Hoewel de soortgerichte maatregelen een in oppervlakte eerder beperkt (maar zeer verspreid) toepassingsgebied hebben, is het belangrijk te noteren dat de verdere/correcte omzetting van dit K.B. zal resulteren in meer bescherming, met meer implicaties voor de ruimtelijke ordening als gevolg. We merken tenslotte op dat de betrokken wetgeving inmiddels enkele decennia oud is (1976 en 1980), en momenteel wordt herzien, mede in het kader van Europese richtsnoeren ter omzetting van de Habitatrichtlijn¹⁰⁷.

Beschermde dieren versus beschermde leefplaatsen

Tenslotte lijkt er niet altijd een even grote draagkracht te bestaan voor wat betreft de zogenaamde lijst van "beschermde leefplaatsen". In het K.B. dieren wordt immers gesteld dat ook de leefplaatsen van alle beschermde diersoorten onder de betrokken verbodsbepalingen vallen, er wordt m.a.w. geen onderscheid gemaakt tussen het dier en diens leefplaats, wat een niet onbelangrijke nuance is met een (mogelijks) significante impact op het uitvoeren van bepaalde projecten. Immers, terwijl het voor de meeste mensen aannemelijk is dat men niet ongeremd alle lieveheersbeestjes mag doden, zal het voor weinig mensen aanvaardbaar zijn dat een bouwproject vertraagd of zelfs verhinderd wordt

¹⁰⁶ Voor 'Europa' moet er geen enkele Vlaamse plant beschermd worden; het K.B. planten is maw niet strijdig met hogere rechtsnormen; de problematiek situeert zich 'enkel' op het niveau van natuurbehoud (niet altijd even logische lijst en maatregelen). Zo heb je volgens dit K.B. voor het plukken van een orchidee een vergunning nodig, maar klaarblijkelijk niet om er een weg over te leggen. Slechts bepaalde planten komen voor in Vlaanderen; klokjes zijn in Nederland beschermd, en hier niet...

¹⁰⁷ Het gaat om richtlijnen vanwege de Europese Commissie, in samenspraak met de lidstaten, die de interpretatie zullen weergeven van de bepalingen inzake rechtstreekse soortenbescherming in de Habitatrichtlijn, nl. de artikelen 12 t.e.m. 16. De richtlijnen besteden meer aandacht aan de soortgerichte aanpak, door het interpretatief onderbouwen van de soortspecifieke artikelen van de richtlijn (deze interpretatieve onderbouwing is eerder al gebeurd voor de gebiedsspecifieke bepalingen van de habitatrichtlijn). De finalisering van deze guidelines is voorzien voor de tweede helft van 2006.

door de aanwezigheid van een *nest* lieveheersbeestjes op een bepaalde plaats (binnen een verkaveling bijvoorbeeld)¹⁰⁸.

DE PROCEDURE

De K.B.'s planten en dieren bepalen dat het verboden is bepaalde leefplaatsen of planten te beschadigen of met opzet te verstoren, zelfs ongeacht de ruimtelijke bestemming, *behoudens met afwijking van de minister*. Deze schijnbaar eenvoudige bepaling brengt echter twee problemen met zich mee. Enerzijds gaat ze ervan uit dat de leefplaatsen gekend zijn bij de aanvrager, en anderzijds is deze afwijking een onafhankelijke vergunning naast de 'basis'-stedenbouwkundige vergunning voor het project.

Gebrek aan kennis & informatie

Het grootste probleem binnen de procedurele uitvoering van deze wetgeving is dat de vergunningverlenende overheid (*in de meeste gevallen de gemeente, die veelal niet over een "natuurprofiel" -en de ermee gepaard gaande kennis en inzichten- beschikt*) niet alle beschermde planten- en diersoorten kent, laat staan dat men weet waar die soorten zich precies bevinden. Ook wordt er in de wetgeving niet vereist dat je als aanvrager een deskundig verslag moet (laten) schrijven over het al dan niet aanwezig zijn van bepaalde plant- of diersoorten (wat bijvoorbeeld wel het geval is in Nederland), waardoor het toepassingsgebied van deze wetgeving via die weg ook niet verplicht wordt onderzocht. Zo is het noch voor de aanvrager, noch voor de betrokken administratie duidelijk wanneer er een afwijking aangevraagd moet worden in het kader van deze wetgeving. Dergelijke onwetendheden aan één van beide zijden (aanvrager – vergunningverlener) resulteren dan ook in (on)bewuste beschadigingen van belangrijke leefplaatsen of het 'verdwijnen' van bedreigde soorten, wat de effectiviteit van de sectorwetgeving (en de ruimtelijke ordening bij 'harde handhaving' vanuit de soortenbeschermingswetgeving) in niet onbelangrijke mate hypothekeert.

Een mogelijke indicatie voor de ernst van deze problematiek is het feit dat er nog nooit een afwijking *aangevraagd* is om een leefplaats te beschadigen voor niet-educatieve of wetenschappelijke doeleinden. Empirisch onderzoek dient aan te tonen wat de oorzaak van deze vaststelling is, maar de ervaring leert dat een gebrek aan kennis & informatie waarschijnlijk wel een belangrijke plaats zal innemen in de resultaten analyse...

¹⁰⁸ Het is belangrijk op te merken dat we hier over (het draagvlak voor) de *aanpak* van de bescherming van de betrokken soorten geen uitspraak willen/kunnen doen: empirisch onderzoek zou moeten aantonen waarvoor het meeste draagkracht bestaat: een soortgerichte aanpak (bescherming van specifieke soorten, ongeacht de bestemming), of een gebiedsgerichte aanpak (globale bescherming in afgebakende gebieden).

De stedenbouwkundige vergunning en de afwijking van de minister zijn twee onafhankelijke vergunningen

Het feit dat de afwijking van de minister een aparte vergunning/ontheffing is bij de stedenbouwkundige vergunning, maakt dat de stedenbouwkundige vergunning zonder deze afwijking 'slechts' onuitvoerbaar, maar niet onwettig is: enkel de aanvrager is m.a.w. strafbaar zonder de ministeriële afwijking of ontheffing, de vergunningverlenende overheid levert immers geen ongeldige vergunning af¹⁰⁹.

2.3.3. ALGEMENE BESCHERMING

Bossen zijn eigenlijk niet gebiedsgericht; volgens de huidige regeling is dit een algemeen maatregel

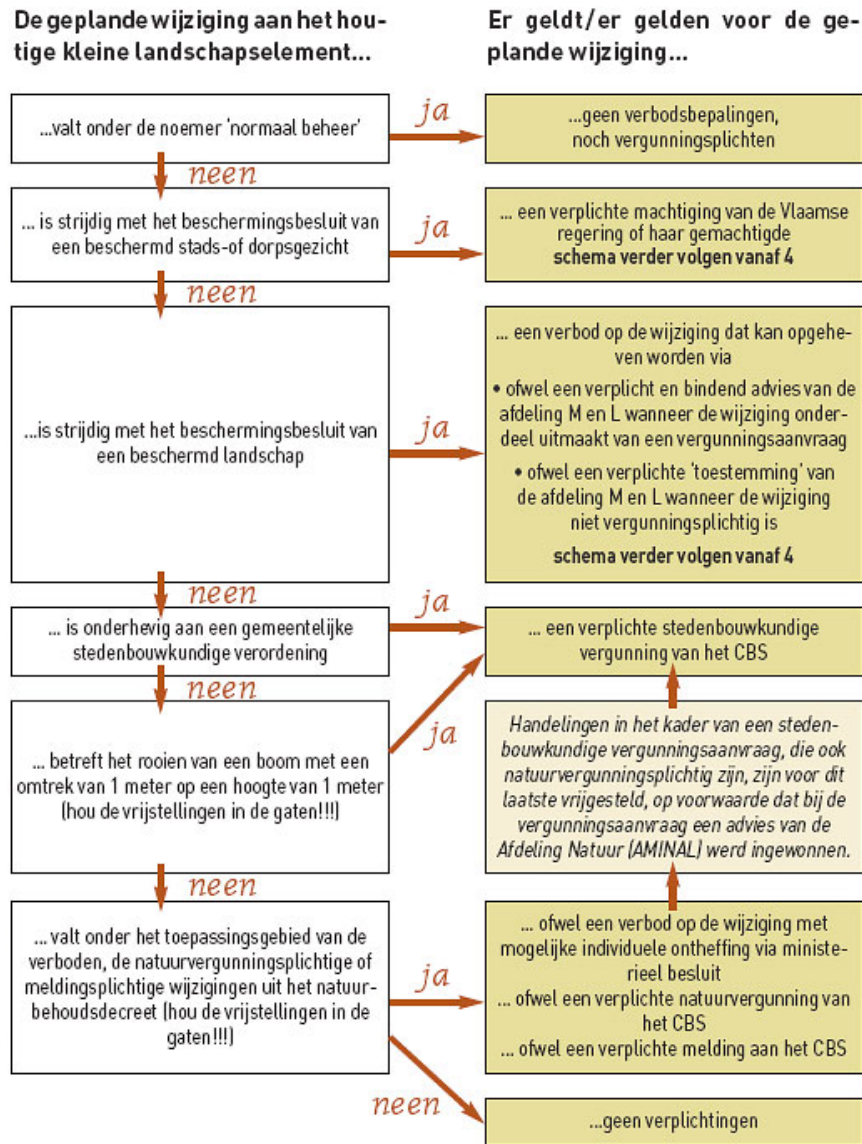
2.3.3.1. HET KAPPEN VAN BOMEN BUITEN BOSVERBAND

Zoals beschreven in het inleidend gedeelte van deze RIA, moet men een stedenbouwkundige vergunning aanvragen voor het kappen van hoogstammige bomen buiten bosverband, ongeacht de (ruimtelijke) bestemming waarin dit 'klein landschapselement' gelegen is (art. 99 DRO).

Een burger of bedrijf die een hoogstammige boom wil kappen, dient dus te weten of deze boom in een bos (volgens het Bosdecreet) ligt of niet om te weten welk soort toelating hij nodig heeft, en bij wie hij deze kan aanvragen. Gegeven het feit dat de definitie van een bos (bewust) ruim is gehouden in het Bosdecreet, en het feit dat er momenteel geen exhaustieve/juridisch bindende boskartering bestaat met betrekking tot deze definitie, zorgt dit onderscheid niet zelden voor praktische problemen. Anderzijds is een dergelijke wijziging van een klein landschapselement wat betreft vergunningverlening geen sinecure. De provincie West-Vlaanderen heeft dit goed begrepen, en stelde voor haar inwoners een 'leidraad doorheen de wildgroei aan wetgeving rond houtige kleine landschapselementen' op. Deze leidraad maakt de mogelijke interferentie met verschillende wettelijke bepalingen inzichtelijk. Het betrokken stroomschema is hieronder weergegeven:

¹⁰⁹ Voor meer uitleg: zie bijlage, 7.1

Figuur 1: Stroomschema voor de wijziging van een klein landschapselement (buiten bosverband)



Bron: <http://www.west-vlaanderen.be/leefomgeving/hetbosdoorheendebomen/stroomschema.htm>

Eenzijds illustreert dit stroomschema zeer goed het feit dat een boom heel wat complexiteit met zich kan meebrengen, en de interferentie met andere wetgeving (landschappen, natuur,..) of toepassingsgebieden (bos). Anderzijds zien we dergelijke schema's als waardevolle bron van informatie, zowel voor burgers als voor lokale overheden (*hierop komen we terug in deel 5 van deze RIA (zie deel 5.1.1), evenals in de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures*).

Wat betreft het aanvraagdossier voor de stedenbouwkundige vergunning (geregeld in het B.VI.Reg. van 4 november 1997, Hoofdstuk IV), kan men objectief stellen dat het gaat om een

relatief omvangrijk dossier, waarbij de vraag kan worden gesteld of dit in verhouding staat tot het belang van bepaalde vergunningsplichtige werken of handelingen in dit verband. Volgens sommigen zetten dergelijke goedbedoelde regelgevingen niet zelden aan tot ontwijkingsgedrag bij de burger.

Tenslotte kan men zich de vraag stellen hoe het komt dat de regeling voor het kappen van bomen op een strengere wijze is geregeld in het DRO dan deze in het Natuurbesluit. In agrarisch gebied dient men immers wél een stedenbouwkundige vergunning aan te vragen voor deze kappingen, terwijl men voor deze kapping volgens sommigen geen natuurvergunning nodig heeft doch slechts een melding moet doen (zie volgende paragraaf, 2.3.3.2).

2.3.3.2. DE NATUURVERGUNNING

2.3.3.2.1. HET VOORWERP

Het toepassingsgebied van een natuurvergunning is niet altijd even duidelijk

Het toepassingsgebied van de natuurvergunning is relatief ingewikkeld en mogelijks niet 100% doeltreffend¹¹⁰. Het is bijvoorbeeld niet voor elkeen duidelijk uit te maken wanneer men al dan niet te maken heeft met een “beschermd vegetatie”: enkel kenners (buitendiensten van lokale overheden en ANB, natuurwachters etc.) kunnen hiertoe een uitspraak doen, wat de procedure natuurlijk minder vlot doet verlopen..

Naast het feit dat beschermd vegetaties relatief moeilijk te detecteren zijn¹¹¹, is er evenmin duidelijkheid over de andere natuurvergunningsplichtige activiteiten en -gebieden. Zo geldt volgens het Natuurbesluit van 1998 (waar verwezen wordt naar de karteringseenheden) enkel een *meldingsplicht* voor de wijziging van vegetatie binnen de perimeter van de niet-integraal aangewezen speciale vogelbeschermingszones (specifieke zones aangeduid in het kader van de Vogelrichtlijn) en voor de wijziging van kleine landschapselementen in gewone agrarische gebieden¹¹².. Sommige bronnen stellen echter dat door de wijziging van het Natuurdecreet in 2002 in dergelijke gevallen een *natuurvergunningsplicht* geldt. Dit kan echter worden betwijfeld op grond van de tekst van het nieuwe art. 13, § 4 en 5 waar niet staat “*dat de wijziging onderworpen is aan een natuurvergunning*” maar wel “*wordt afhankelijk gemaakt van een natuurvergunning*”. Hoewel de decreetgever het wel zo

¹¹⁰ Voor de reden van deze onzekerheid over deze doeltreffendheid, zie bijlage, deel 'effectiviteit van de sectorwetgeving'.

¹¹¹ De meeste beschermd vegetaties zijn wel aangeduid in de BWK; maar deze is natuurlijk niet exhaustief en is een momentopname (dus geen reflectie van de natuur als dynamisch gegeven). Indien men de BWK dus niet als uitgangspunt neemt, is de inschatting van de aanwezigheid van beschermd vegetaties zeer moeilijk (voor een stedenbouwkundige ambtenaar).

¹¹² E. De Pue, L. Lavrysen en P. Styckers, *Milieuzakboekje*, Mechelen, Kluwer, 2006 p. 583

bedoeld heeft (om de wijziging te *onderwerpen* aan een natuurvergunning)¹¹³, is deze laatste bepaling niet echt duidelijk en zorgt in de praktijk voor niet onbelangrijke interpretatieproblemen inzake de vereisten van een melding versus een natuurvergunning.

Indien de gronden gelegen zijn in ruimtelijk kwetsbare gebieden (dit zijn o.m. de natuurgebieden volgens de ruimtelijke bestemmingsplannen)¹¹⁴ of in speciale beschermingszones (verder: SBZ), dient men het Agentschap voor Natuur en Bos (verder: ANB) een (*niet-bindend*) advies te vragen. In industrie- of woongebied is er echter geen advies nodig.

Voorts zijn er twee tegenstrijdige interpretaties wat betreft de interpretatie van art. 13 § 4 (dat het toepassingsveld van de natuurvergunning in natuurverwevingsgebieden regelt):

- In §5 wordt voor de natuurvergunning voor het wijzigen van kleine landschapselementen IVON expliciet genoemd. In §4 niet, dus het is niet zo bedoeld.
- Inhoudelijk zijn de agrarische gebieden met ecologisch belang en de natuurverwevingsgebieden alleszins te vergelijken. Bovendien wordt in art. 9, dat de verhouding tussen natuurdecreet en ruimtelijke ordening regelt, expliciet gesteld dat de landbouwbedrijfsvoering voor wat betreft historisch permanent grasland wel kan worden geregeld in natuurverwevingsgebied.

Er is ook nog art. 27 §1 tweede lid dat stelt dat de maatregelen uit het eerste lid de landbouwexploitatie niet mogen regelen, tenzij via het instrument van de beheersovereenkomsten.

Link tussen natuurbehoudsmaatregelen en bepaalde ruimtelijke bestemmingen

Ook wordt het toepassingsgebied van de regeling inzake 'natuurvergunningen' in bepaalde gevallen beperkt tot specifieke ruimtelijke bestemmingen en specifieke sectorale gebieden¹¹⁵. Hoewel deze koppeling met specifieke gebieden enigszins de doeltreffendheid van de te beschermen vegetaties in Vlaanderen belemmert, blijkt uit de consultaties dat men deze koppeling niet danig negatief vindt. Zelfs met de 'beperkte' focus op de huidige groene gebieden (maw, met een focus op die selectie van bestemmingen die onder het

¹¹³ Zie de voorbereidende werken (Gedr.stukken Vlaams parlement zitting 2001-02, stuk 967, nr.1, p. 6 en p.15 en 16).

¹¹⁴ Zie art. 2, 6° B.V.I.R. van 5 mei 2000 betreffende de adviesverlening inzake aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen.

¹¹⁵ Art. 9 en 13 Natuurdecreet; art. 7, § 1, 4°, en § 2, 1°, art. 9, art. 10, § 1, 1°, c), en § 2, 1°, art. 11, § 1, en § 2, 1°, en art. 18, § 1, en § 2, 1° Natuurbesluit.

toepassingsgebied van de natuurvergunning vallen, ipv op *alle* ruimtelijke bestemmingen), is het momenteel immers al moeilijk om de betrokken wetgeving correct uit te voeren en te handhaven. Tevens kwam ook meermaals de juridische zekerheid van de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen (aangezien deze een verordenend karakter hebben)¹¹⁶ en de integrale aanpak van de ruimtelijke planning (cfr art 4. DRO) naar boven, waar men vanuit de verschillende sectoren toch wel veel belang aan hecht.

2.3.3.2.2. DE PROCEDURE

Zelfs indien voor de aanvrager en de stedenbouwkundige ambtenaar het toepassingsgebied van (het Natuurdecreet en) de natuurvergunning gekend is, blijkt de toelatingsprocedure voor de betrokken activiteit relatief complex en dit minstens om 2 redenen. Enerzijds is er het *dubbele vergunningensysteem*, anderzijds is er de (weliswaar *niet volledige*) overlap tussen de voorwerpen van de stedenbouwkundige vergunning en de natuurvergunning.

Dubbele vergunningen

Schade aan vegetaties of kleine landschapselementen door andere werken

Veelal vloeit schade aan vegetatie of kleine landschapselementen voort uit werken waarvoor een stedenbouwkundige vergunning vereist is¹¹⁷. De link tussen de natuurvergunning en de stedenbouwkundige vergunning is daarmee een feitelijk gegeven, wat de bovenstaande problematiek zeer relevant maakt voor de vergunningverlenende overheden in het kader van stedenbouwkundige vergunningen. Deze zal immers moeten bepalen of het project in kwestie ook natuurvergunningsplichtig is. Voor een natuurvergunningsplichtige activiteit kan de vergunningverlenende overheid immers - voorafgaand aan het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning- (in het kader van het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning) advies vragen aan het ANB. Indien dit advies gevraagd is geweest, vervalt (voor de aanvrager) de verplichting om een natuurvergunning aan te vragen¹¹⁸.

Indien dit advies echter niet gevraagd is geweest, moet de initiatiefnemer alsnog een natuurvergunning aanvragen om de stedenbouwkundige vergunning uitvoerbaar te maken. Dit is echter een niet zo vanzelfsprekende 'back-up' vereiste: deze situatie (waarbij men met

¹¹⁶ De ruimtelijke structuurplannen zelf hebben geen verordenende kracht, enkel -en dan enkel in hun bindende gedeelte – een bindende kracht t.a.v. de bij de planning betrokken overheden.

¹¹⁷ Kuijken E. et al (2001). Natuurrapport 2001.

¹¹⁸ Zie art. 10,§2,2°, art. 11,§2,2° en art. 7,§2,2° van het Natuurbesluit van 23 juli 1998 voor de voorziene vrijstelling van de natuurvergunningsplicht (respectievelijk vrijstelling van verboden) ingeval de wijziging wordt uitgevoerd op basis van een wettige stedenbouwkundige vergunning na advies van het Agentschap Natuur en Bos en voor zover voldaan is aan de zorgplicht.

een stedenbouwkundige vergunning ook nog een natuurvergunning dient aan te vragen) kan immers het gevolg zijn van het feit dat de stedenbouwkundige ambtenaar niet wist dat hij met een natuurvergunningsplichtig project te maken had. De vraag hierbij is natuurlijk onmiddellijk hoe de initiatiefnemer dit dan kan weten. Indien de stedenbouwkundige vergunning toch uitgevoerd wordt zonder natuurvergunning, leidt dit tot strafbaar gedrag in hoofde van de aanvrager krachtens het Natuurdecreet. Deze bezit dan als het ware een onuitvoerbare stedenbouwkundige vergunning¹¹⁹. Een ander gevolg is een ineffectief natuurbelied¹²⁰. Volledig herstel in de oorspronkelijke staat (de gebruikelijke herstelmaatregel in het Natuurdecreet) is immers niet altijd mogelijk als de werken reeds gestart zijn. Ook zijn er niet altijd voldoende sanctieprocedures voorzien om eventueel mogelijk herstel op te leggen.

Een andere mogelijkheid is dat de stedenbouwkundige ambtenaar misschien wel weet dat het project natuurvergunningsplichtig is, maar toch nalaat een advies aan ANB te vragen. Ook hier is het voor de aanvrager niet steeds duidelijk dat een natuurvergunning vereist is. Immers, enkel indien het advies wél gevraagd is geweest, wordt dit systematisch opgenomen in de vergunning. Het feit dat een advies ontbreekt waar een project natuurvergunningsplichtig is, wordt niet (steeds) vermeld in de vergunning.

Indien de initiatiefnemer toch zou weten dat zijn project wegens gebrek aan advies een natuurvergunning behoeft, start hij (misschien) effectief de procedure om een natuurvergunning te bekomen. Gezien de zware procedure (zie verder), leidt dit tot aanzienlijke lasten en vertraging, zowel voor de overheid (die een vergunning moet toekennen) als voor de burger (opmaak natuurvergunningsaanvraag).

Wijziging van vegetaties en kleine landschapselementen (correct)

Ook in omgekeerde richting worden soms twee vergunningen vereist voor één handeling. Zo zijn er in beginsel twee vergunningen nodig indien men een rij populieren tussen twee weiden wenst te kappen: een natuurvergunning én een stedenbouwkundige vergunning. De regeling inzake de natuurvergunning is daarbij op sommige vlakken minder ruim dan de stedenbouwkundige vergunningsplicht (vb. t.a.v. het kappen van bomen buiten bosverband in bepaalde bestemmingen) en op andere vlakken (vb. hagen, houtkanten, enz.) ruimer. Hierdoor moet voor de beide vergunningsaanvragen telkens een aangepast dossier worden

¹¹⁹ Voor het verschil tussen een onuitvoerbare en een onwettige vergunning: zie bijlage, 7.1.

¹²⁰ Voor meer details over de effectiviteit van het natuurbelied, zie bijlage, 7.2.

opgemaakt door de aanvrager en moeten de dossiers telkens afzonderlijk onderzocht worden door de vergunningverlenende overheid en de betrokken adviesinstanties¹²¹.

De vergunningverlenende instantie

Ook inzake de vergunningverlenende instantie is de betrokken wetgeving niet altijd even duidelijk. Het Natuurbesluit plaatst de natuurvergunning op drie verschillende niveaus, telkens met verschillende vergunningverlenende instanties: een relatief verbod met ontheffing verleend door de bevoegde minister; de natuurvergunning verleend door het college van burgemeester en schepenen (met een beroepsmogelijkheid bij de bestendige deputatie) en de natuurmelding bij de gemeente. Dit alles staat wel erg ver van één (uniek) loket¹²².

De natuurvergunning lijkt niet altijd een proportionele regeling te hebben

Tenslotte willen we hier opmerken dat de regeling inzake natuurvergunningen het goede verloop van de eventuele aanvraag enigszins hypothekeert. In het kader van de natuurvergunning is er immers steeds een openbaar onderzoek vereist, wat (inclusief het bestuurlijk of administratief beroep) tot één jaar kan duren. Bij dit vergunningensysteem lijkt het proportionaliteitsprincipe (waarbij men meer inspanningen vraagt voor grotere/meer complexe zaken dan voor kleinere, meer eenvoudige activiteiten) m.a.w. niet toegepast: zo is er, om één enkele boom te kappen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied, een natuurvergunning (en bijgevolg een openbaar onderzoek) nodig (aangezien dit een wijziging van een klein landschapselement is), indien er geen stedenbouwkundige vergunning vereist is of indien er geen advies gevraagd is geweest in het kader van het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning. De natuurvergunningsregeling lijkt daarom, voor wat betreft haar procedures en vereisten m.b.t. openbaar onderzoek, geen goed voorbeeld van een 'noodzakelijke en doelmatige' wetgeving.

2.3.4. SAMENVATTENDE BEDENKINGEN¹²³

Uit de voorgaande beschrijving blijkt duidelijk dat de vergunningenstelsels van de verschillende reglementeringen niet altijd even burgervriendelijk zijn. Zelfs de vergunningverlenende overheden

¹²¹ De praktijk leert ons echter dat in de meeste gevallen waarschijnlijk enkel de natuurgunning wordt aangevraagd, terwijl al die hoogstammige populieren eigenlijk wel onder het DRO vallen. Aangezien het hier over de juridische bepalingen gaat, signaleren wij deze overlap toch in deze oefening.

¹²² Zie infra en <http://natuurvergunning.milieuinfo.be/> voor de poging van het instellen van een natuurvergunningenloket.

¹²³ De teksten onder dit deel zijn grotendeels gebaseerd op de toelichting bij het Natuurwetboek (Van Hoorick, 2005).

zien door het bos de bomen al gauw niet meer. Binnen de algemene doelstelling van deze 'vereenvoudigingsopdracht' worden de bovenstaande probleembeschrijvingen aangewend als vertrekbasis voor onderbouwde vereenvoudigingsvoorstellen. We vatten hieronder kort de belangrijkste elementen samen met betrekking tot de 'afstemmingsproblematiek'.

Overlap van voorwerpen van vergunningen

Vooreerst is er een duidelijk gebrek aan integratie en is er onvoldoende afstemming tussen de vergunningen (inclusief ontheffingen, machtigingen, etc.) van de verschillende wetgevingen.

Alle betrokken beleidssectoren hebben in wezen dezelfde 'groene ruimte' (of vanuit de burger bekeken hetzelfde perceel grond) als actieterrein. Doordat evenwel de diverse huidige reglementeringen datzelfde gebied of diezelfde activiteit slechts benaderen vanuit hun eigen beperkt aspect (natuurwetenschappelijk, bosbouwkundig, cultuurhistorisch, *stedenbouwkundig*), zijn *de facto* overlappings niet te vermijden. Uit de bovenstaande analyse bleek duidelijk dat er tal van voorbeelden zijn waar de aanvrager meerdere vergunningen dient aan te vragen voor éénzelfde activiteit.

En als er al een afstemming is, blijkt deze zeer gebrekkig (b.v. bij een stedenbouwkundige vergunning met voorafgaand advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud valt de regeling omtrent de natuurvergunning volledig weg, maar in het VEN is dit dan weer anders, want daar valt enkel bij positief advies van de administratie bevoegd voor natuurbehoud de ontheffingsplicht weg, enz.). Opeenvolgende en elkaar overlappende beschermingsstatuten zijn ook schering en inslag (VEN, speciale beschermingszone, beschermd landschap, in de toekomst erfgoedlandschap overlappen elkaar dikwijls; dit nog eens bovenop een – dikwijls reeds 'groene' of 'geelgroene' – ruimtelijke bestemming). Komt daarbij dat de aanvrager soms tegenstrijdige beslissingen of 'incentives' krijgt vanuit deze verschillende vergunningen / beschermingsstatuten, zoals het krijgen van een stedenbouwkundige vergunning (zonder advies van het ANB) om zijn grond op te hogen, maar geen natuurvergunning, etc.

Concrete cijfers over dergelijke overlappende vergunningen zijn er in Vlaanderen niet beschikbaar, waardoor het moeilijk is een uitspraak te doen over de effectieve omvang van deze problematiek. Onderzoek uit Nederland¹²⁴ toont echter aan dat men in ongeveer één

¹²⁴ Ministerie Economische Zaken (2005), Kosten en effecten vergunningsstelsels in kaart gebracht, Nederland. Het vergunningenstelsel in Nederland is uiteraard niet 100% gelijk aan het Vlaamse, maar het punt dat hier gemaakt wordt, gaat over de gevolgen van samenvallende vergunningen voor één project. Deze gevolgen kunnen zeker op Vlaanderen geprojecteerd worden, gezien de geïllustreerde overlapping van Vlaamse vergunningen, ontheffingen etc.

op de twee onderzochte vergunningstelsels te maken heeft met een dergelijke overlap ('samenloop' genoemd door deze onderzoekers). Het gaat hierbij enerzijds om samenloop van procedures en anderzijds om samenloop van de gevraagde informatie (dubbele gegevensvraag). De bij dit onderzoek geconsulteerde bedrijven gaven aan dat samenloop de complexiteit van vergunningaanvragen aanzienlijk vergroot en dat daarmee de transparantie van de regelgeving afneemt. Een andere belangrijke conclusie uit deze studie is dat dergelijke samenloop van vergunningen en informatiestromen ook leidt tot problemen bij de handhaving van de betrokken vergunningen. Het gaat hierbij dan vaak om interpretatieverschillen tussen vergunningverleners en handhavers.

Amalgam van verschillende vergunningsprocedures

Bovendien verschillen de vergunningsprocedures van de hierboven opgesomde wetgevingen op veel vlakken van elkaar (bv. bij natuurvergunning openbaar onderzoek, bij kapmachtiging geen openbaar onderzoek; natuurvergunning zeer uitvoerig geregeld bij uitvoeringsbesluit; kapmachtiging summier geregeld bij decreet; administratief beroep mogelijk bij natuurvergunning, niet bij kapmachtiging; procedure natuurvergunning duurt tot bijna één jaar, de kapmachtiging wordt binnen de 60 dagen verleend, etc.).

Zo ook wordt in het Natuurbesluit als afstemming tussen de natuurvergunning en de stedenbouwkundige vergunning vooropgesteld dat men de eerste niet nodig heeft als het advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud werd ingewonnen bij de eerste. In het VEN geldt daarentegen een andere regeling: de aparte ontheffing valt alleen weg indien bij de stedenbouwkundige vergunning het voorafgaand advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud werd nagevolgd door de vergunningverlenende instantie. Dit is eigenlijk een soort bindend advies. Bij beschermde landschappen geldt dan weer het 'echt' bindend advies van de administratie bevoegd voor de landschappen, ...

Ook in de wetgeving inzake soortenbescherming kent men dan diverse ontheffingen van verbodsbepalingen (bestrijding van soorten, houden van soorten, enz.) (doorgaans verleend door de administratie) alsmede meldingen.

2.4. Kernpunten problematiek

De kernpunten van de hierboven beschreven problematiek worden hieronder in twee delen gegroepeerd, waarbij we in deze RIA gekozen hebben om de problematiek in de eerste plaats te structureren rond de aspecten die rechtstreeks gelinkt zijn met de initiatiefnemer - aanvrager.

Een tweede punt behandelt de algemene aspecten van de betrokken wetgeving, waar we in de volgende onderdelen echter ook niet dieper op ingaan (gezien de link van dit punt met ruimtelijke ordening via de doelgroepen aan bod komt)¹²⁵. De problematiek waarmee vergunningverlenende overheden geconfronteerd worden, wordt dan weer in de verf gezet in de RIA 'overheidsinterne processen en procedures'.

Wanneer verder wordt gesproken van "vergunningen" worden hiermee de stedenbouwkundige vergunning, de natuurvergunningen, de ministeriële ontheffing en andere machtigingen bedoeld.

I. Aanvrager (burger/bedrijf):

- a. Er is een waaier van verschillende vergunningsprocedures en vergunningverlenende overheden:
 - i. De aanvrager heeft veelal te maken met zeer verschillende vergunningsprocedures
 - ii. De verschillende vergunningen zijn niet éénvormig t.o.v. elkaar
 - iii. Het is onduidelijk welke vergunningverlenende overheid men dient aan te spreken.

Bijv: in het Natuurdecreet ligt de bevoegdheid tot vergunningverlening soms bij gemeentebestuur, soms bij minister en soms bij de administratie.

- b. Niet zeldzame overlap ("samenloop") van vergunningen
 - i. Men heeft doorgaans verschillende vergunningen nodig indien men een bepaalde activiteit wil uitvoeren (bouwen op rechtsgeldige verkaveling in het VEN, bebossen en ontbossen, etc). Het voorwerp van een stedenbouwkundige vergunning overlapt m.a.w. soms gedeeltelijk met
 - * de natuurvergunning
 - * de bepalingen inzake de VEN – beschermingsvoorschrift
 - ii. Hierbij bestaat er echter een reëel risico op:
 - * onuitvoerbare vergunningen (wegens gebrek aan een bepaalde toelating)
 - * tegenstrijdige vergunningen

¹²⁵ Hoewel we reeds verder gaan dan de pure juridische afstemmingsproblematiek, valt een dergelijke oefening (waarbij nader ingegaan wordt op de specifieke problemen binnen de sector 'natuur') volledig buiten de scope van deze opdracht. De beschrijving van de problematiek kan echter wel dienen als basis om een soortgelijke analyse binnen de betrokken sector uit te (laten) voeren.

- c. Het toepassingsgebied van de verschillende wetgevingen is onduidelijk, zonder dat de burger kan rekenen op snelle en duidelijke informatie vanuit de gemeente:
 - i. De gemeenten hebben doorgaans zelf de kennis niet in huis.
 - ii. De administratie van het Vlaamse Gewest wordt overstelpt met adviesvragen. Deze vragen bevatten dan meestal nog niet eens genoeg informatie over het project om er een uitspraak over te kunnen doen, waardoor men dan weer dient terug te koppelen etc.

Gevolg: de aanvrager dient al een heel proces te doorlopen om gewoon maar te weten te komen of je al dan niet een bepaalde vergunning nodig hebt.
- d. Bepaalde maatregelen inzake natuurbehoud hebben een disproportionele (en daarom weinig efficiënte en soms weinig effectieve) regeling, waardoor de reguleringskosten¹²⁶ van het betrokken instrument soms aanzienlijk zijn.
 - i. Zo vergen wijzigingen aan kleine landschapselementen (die meestal wel 'gekend terrein' zijn bij gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren) ook een openbaar onderzoek,
 - ii. Je zou bijna een nutteloze constructie opzetten zodat je een stedenbouwkundige vergunning nodig hebt, en (via het advies) geen openbaar onderzoek meer moet doen.

II. Wetgeving

- a. Het beoordelingskader voor het verlenen van ontheffingen inzake beschermde diersoorten is niet in overeenstemming met de Europese wetgeving terzake.
- b. De beschermingsvoorschriften in het K.B. dieren zijn niet altijd proportioneel aan de doelstellingen van de natuurbescherming: het beschermen van diersoorten wordt immers volledig gelijkgesteld aan het beschermen van hun leefplaatsen (wat dan weer een niet onbelangrijke ruimtelijke impact heeft).
- c. Onduidelijke regeling met betrekking tot stedenbouwkundige vergunning en ontheffing in VEN.

¹²⁶ Dit zijn al de kosten die gerelateerd zijn met de opmaak, de uitvoering en de handhaving van een bepaald beleidsinstrument.

- d. De effectiviteit van de VEN-wetgeving kan gehypothekerd worden door activiteiten die nergens vergunnings- of meldingsplichtig zijn.
- e. Het geografisch toepassingsgebied van een natuurvergunning of –melding is niet voor iedereen even duidelijk.

Punten i,d. en ii,a, ii.b en ii.e betreffen louter de sectorreglementering en houden weinig/geen verband met coördinatie tussen de milieureglementering en de reglementering ruimtelijke ordening. Deze dienen dan ook enkel als ‘signalisatie’ t.a.v. het betrokken Agentschap (ANB) en worden verder niet meegenomen in de oefening. De andere elementen gaan op het eerste zicht ook zuiver over de sectorwetgeving, doch hebben een niet onbelangrijke impact op de taken van de vergunningverlenende overheden. Deze worden bijgevolg wel beschouwd als relevant afstemmingsprobleem, en worden behandeld in de volgende delen van de RIA (ofwel bij de opties + effecten, ofwel bij deel 5, ‘uitvoering/handhaving’). De problematiek inzake i.c. wordt nader uitgediept in de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures.

2.5. Doelstellingen

De doelstelling is om bovenstaande knelpunten maximaal op te lossen en zo zowel de effectiviteit van de ruimtelijke ordenings- als van de natuurbehoudswetgeving te maximaliseren, in samenhang met de globale planologische visie op het ‘ruimtelijk Vlaanderen’ en de politieke engagementen inzake administratieve vereenvoudiging en behoorlijk bestuur.

3. Opties

Voorafgaand

De analyse die volgt, is opgebouwd rond twee grote blokken, enerzijds de vergunningenprocedures (wat besproken wordt in dit deel), en de uitvoerings- en uitwerkingsaspecten van de betrokken wetgeving (deel 5). De vergunningsprocedures zijn gericht op een vereenvoudiging naar de aanvrager toe, de voorstellen met betrekking tot uitvoering en uitwerking viseren een meer efficiënte en effectieve toepassing door de betrokken overheden. Binnen het deel 'effecten' besteden we echter zowel aandacht aan de implicaties op de overheden, als aan de effecten op de aanvrager. Aangezien het al dan niet laten voortbestaan van het instrument 'meldingen' los staat van de onderstaande opties, is dit een optie-overschrijdend voorstel, dat al dan niet kan meegenomen worden in combinatie met één van de opties bij elk van de onderstaande thema's.

Gezien het feit dat we de finaliteit van de wetgeving als gegeven beschouwen (en aldus geen afweging willen maken tussen vereenvoudiging en effectiviteit), trekken we het voorwerp van de bestaande vergunningen of machtigingen trekken hier *niet* in vraag. Op basis van de titel van deze reguleringssimpactanalyse, kan men wel verwachten dat een 'integratie van vergunningen' als één van de hoofdthema's aan bod komt. Gegeven het feit dat we geen vergunningen of machtigingen willen afschaffen, zit de integratie van vergunningen enkel en vooral in de *manier waarop* men uiteindelijk de toelating krijgt voor een bepaalde activiteit. Dit proces heeft twee deelluiken: enerzijds is er de communicatie tussen de burger en de overheid, waarbij het dan vooral gaat om het moment van de aanvraag van de vergunning, het moment waarbij de beslissing meegedeeld wordt, en de communicatie tussen beide partijen om de noodzakelijke informatie te verzamelen. Anderzijds speelt er zich 'achter de schermen' ook een heel proces af bij de betrokken overheden alvorens de uiteindelijke beslissing valt.

Het eerste deelluik (de communicatie tussen de overheid en de burger) wordt behandeld in deze RIA. Het 'back office'-gebeuren wordt, samen met de processen inzake planvorming en geografische afbakening, besproken in de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures. In die RIA gaan we ook nader in op de mogelijke wijzigingen wat betreft toepassingsgebied van toetsen en bepaalde wetgevingen (bijv. bos) en verantwoordelijkheden binnen de betrokken procedures.

3.1. Aanvraag vergunning: communicatie burger – overheid

3.1.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): VERSCHILLENDE VERGUNNINGEN AANVRAGEN BIJ DE VERSCHILLENDE INSTANTIES

Het blijft de verantwoordelijkheid van de aanvrager om te (laten) bepalen of er een beschermde vegetatie of leefplaats aanwezig is en beschadigd zal worden, en welke vergunningen, ontheffingen etc. nodig zijn. De aanvrager dient zich daartoe zelf te informeren (via de gemeente, brochures, wetgeving, externen, ...) en de verschillende vergunningen aan te vragen bij de betrokken instanties (gemeente – stedenbouwkundig loket, milieuloket-, gewest). Meldingen blijven als instrument binnen de sectorwetgeving behouden.

3.1.2. OPTIE 2: VERSCHILLENDE VERGUNNINGEN AANVRAGEN BIJ ÉÉN INSTANTIE (UNIEK LOKET)

Ook hier blijft de aanvrager verantwoordelijk voor de aanvraag van alle vergunningen en machtigingen die hij nodig heeft, doch in deze optie kan hij voor het aanvragen/indienen van deze zaken terecht bij één instantie, één uniek loket¹²⁷.

In het kader van de politieke doelstelling dat men dicht bij de burger dient te zijn, stellen we in deze optie dat de gemeente overal het aanspreekpunt wordt, waarbij het soms als vergunningverlenende overheid optreedt, en soms enkel als doorgeefluik naar bijv. de minister toe (zie RIA 'overheidsinterne procedures en processen').

3.1.2.1. OPTIE 2.A: UNIEK LOKET ENKEL ALS DOORGEEFLUIK / BESLISSINGNEMER

In deze optie zorgt het uniek loket enkel voor een efficiënt 'transport' van de nodige documenten en dossiers, maar dient de aanvrager nog steeds ten rade te gaan bij de verschillende betrokken diensten om alle nodige informatie te verzamelen voor zijn vergunningsaanvraag.

3.1.2.2. OPTIE 2.B: UNIEK LOKET OOK ALS UNIEKE INFORMATIEBRON

In deze optie is het echter ook mogelijk om dit 'uniek loket' niet enkel te laten fungeren als doorgeefluik en/of beslissingnemer, maar tevens als duidelijk aanspreekpunt voor alle informatie inzake vergunningen (of toelatingen in het algemeen), waardoor de aanvrager het makkelijker

¹²⁷ Het is belangrijk te noteren dat deze optie best samen bekeken en overwogen wordt met de studie inzake stedenbouwkundige - en milieuvergunningen, waarvan sprake is in de eerste voetnoot (p. 5). In deze studie onderzoekt men immers de opportuniteiten en vereisten voor het instellen van een dergelijk uniek loket tussen beide vergunningen, en kan dus zeker nuttig input leveren bij verdere trajecten in het kader van deze optie.

heeft de nodige administratieve procedures te detecteren. Hiervoor dient uiteraard dit 'loket' een goede 'achterban' van informatiedragers te hebben (boomstructuur wetgeving, helplijnen, etc). Essentieel is hier de projectgerichte i.p.v. sectorale benadering: de aanvrager dient zelf niet te weten wat hij beschadigt of wijzigt en in welke ruimtelijke bestemming en sectorafbakening zijn perceel zich bevindt om tot een correct antwoord te komen: een volledige beschrijving van (de plaats van) zijn project dient voldoende te zijn. Alle vergunningsaanvragen en vroegere meldingen worden in deze optie eigenlijk vervangen door projectbeschrijvingen.

→ Hierbij kan men opteren om ofwel:

- deze informatie vrijblijvend te maken (waarbij de aanvrager verantwoordelijk blijft voor de uiteindelijke 'lijst' van vergunningen en machtigingen: bij een ontbrekende toelating is hij strafbaar), ofwel
- deze informatie bindend te maken ten aanzien van de burger (waar m.a.w. de overheid de verantwoordelijkheid neemt om exhaustieve informatie op te leveren).

3.1.3. OPTIE 3: GEWOON 'TOELATING' VRAGEN AAN ÉÉN INSTANTIE

Deze optie sluit aan bij de uitbreiding van de vorige optie, met dit verschil dat de aanvrager niet meer met verschillende vergunningen / aanvraagprocedures geconfronteerd wordt. In deze optie beslist de betrokken instantie immers welke vergunningen allemaal nodig zijn, of laat deze beslissing over aan een daarvoor ingestelde vergunningscommissie (afhankelijk van het voorwerp, of als twee subopties). Vervolgens wordt dit niet zo meegedeeld aan de aanvrager (m.a.w., hij krijgt geen lijst met nodige vergunningen/ontheffingen), maar wordt door deze instantie gewoon de nodige informatie opgevraagd om de 'back-office'-procedures goed te laten verlopen. De aanvrager vraagt als het ware gewoon 'een vergunning' aan voor zijn project¹²⁸.

Deze commissie krijgt dan ofwel enkel de verantwoordelijkheid om te bepalen welke vergunningen / adviezen nodig zijn, ofwel dient deze ook te beslissen voor bepaalde dossiers (zie RIA inzake overheidsinterne processen en procedures).

3.1.3.1. OPTIE 3.A: BEHOUD VAN HUIDIGE VERANTWOORDELIJKHEDEN BINNEN PROCEDURES

Binnen deze optie kan men opteren om de verantwoordelijkheid van de informatieverzameling, zoals deze nu geregeld is, te behouden. Zo wordt een passende beoordeling enkel vereist in

¹²⁸ Achter de schermen kan men dan nog steeds opteren om een systeem van allerhande vergunningen te behouden (zie opties 1 en 2 in deel 3.3 van de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures), de advisering beter uit te werken (zie optie 3.A in deel 3.3 van die RIA), of een geïntegreerd systeem voor vergunningverlening op te zetten (via een vergunningscommissie, zie optie 3.B in deel 3.3 van die RIA)

speciale beschermingszones, en is het uitvoeren van de toetsen initieel de verantwoordelijkheid van de betrokken overheid (die dan wel ex post informatie kan opvragen bij de initiatiefnemer).

3.1.3.2. OPTIE 3.B: OPMAAK VAN EEN BEOORDELINGSRAPPORT DOOR DE AANVRAGER

Anderzijds kan men ook opteren om het systeem van 'passende beoordeling' van de habitattoets uit te breiden naar andere belangrijke ingrepen in de natuur (ook buiten VEN)¹²⁹.

In plaats van de overheid eindverantwoordelijke te stellen voor alle toetsen buiten de habitattoets (vorige suboptie), dient de initiatiefnemer voor bepaalde belangrijke ingrepen vooraf een soort beoordelingsrapport door deskundigen voor te leggen. Dit rapport dient gezien te worden als een soort ecologische impactstudie (cfr. de passende beoordeling bij de habitattoets). De bedoelde ingrepen worden op voorhand opgelijst. Deze lijst is typisch onderbouwd met specifieke criteria die de definitie van 'belangrijk' illustreren en/of bepalen (waarbij men dan bijvoorbeeld een 'grijze zone' bepaalt van activiteiten in gebieden waarvoor men het geval per geval dient te bekijken, en waarbij een natuurambtenaar de finale uitspraak doet).

Een kwaliteitscontrole op de beoordelingsverslagen dient dan te gebeuren via het advies van de bevoegde administratie (natuur, water) of, als suboptie, door een 'regionale' gespecialiseerde ambtenaar. De beoordelingsrapporten worden in voorkomend geval geïntegreerd in de project-MER (of plan-MER).

3.2. Mededeling beslissing: communicatie overheid - burger

3.2.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): DE BETROKKEN INSTANTIES GEVEN ELK AFZONDERLIJK HUN VERGUNNING OF MACHTIGING

Elke aangeschreven instantie levert, onafhankelijk van elkaar, de betrokken vergunning / advisering op aan de aanvrager. De aanvrager dient zelf te concluderen dat bij gebrek aan één vergunning, het project niet kan doorgaan (de andere vergunningen worden dan per definitie onuitvoerbaar).

→ In deze optie (en ook in de volgende optie) zou men er voor kunnen opteren om wat betreft onafhankelijke beslissingen nog verder te gaan dan in de nuloptie: om elk advies in haar originele vorm op te leveren aan de aanvrager, zonder dat het 'doorgeefluik' daar zelf een uitspraak over doet (m.a.w. zonder dat de vergunningverlenende overheid zelf gedeeltelijk adviezen en vergunningen gaat 'integreren', zoals nu voor veel zaken

¹²⁹ Indien men dus opteert om de VEN- en de habitattoets samen te laten smelten, blijft deze optie relevant.

gebeurt). Deze optie, die wel gedeeltelijk tegemoetkomt aan de problematiek inzake 'parapluvergunningsbeslissingen' (waarbij een negatief advies gevolgd wordt om andere redenen, waarna het betrokken Agentschap gevraagd wordt het advies te herformuleren - zie ook RIA inzake overheidsinterne processen en procedures, deel 2.3.1.1), gaat echter in tegen de flexibiliteit tot gefundeerde afwegingen die de niet-bindende adviezen bieden. Deze afwegingen kunnen immers niet gemaakt worden door de initiatiefnemer zelf. Indien elk van de betrokken adviezen / ontheffingen absoluut of bindend zou zijn, zou deze optie wèl te overwegen zijn.

3.2.2. OPTIE 2: ÉÉN INSTANTIE VERZAMELT ALLE ADVIEZEN/VERGUNNINGEN, EN LEVERT DEZE AFZONDERLIJK OP

Los van het uniek loket, of zelfs in het kader daarvan, kan men opteren om alle vergunningen en machtigingen via één instantie te laten gaan (bijv. de gemeente). Dit komt neer op een reeks voorwaardelijke vergunningen/toelatingen, zonder dat echter de garantie geboden wordt dat deze voorwaarden elkaar niet tegenspreken.

In deze optie kan men er eigenlijk voor opteren om wat betreft onafhankelijke beslissingen nog verder te gaan dan in de nuloptie: men kan ervoor opteren om elk advies in haar originele vorm op te leveren aan de aanvrager, zonder dat het 'doorgeefluik' daar zelf een uitspraak over doet (en m.a.w. zelf gedeeltelijk adviezen en vergunningen gaat 'integreren', zoals nu voor veel zaken gebeurt).

3.2.3. OPTIE 3: 'DE OVERHEID' MAAKT ÉÉN BESLISSING OVER AAN DE AANVRAGER

Eén instantie verzamelt alle adviezen/vergunningen, maakt de afweging van *alle* vergunningen (of laat deze maken – zie deel 'proces')¹³⁰ en deelt de finale beslissing mee aan de aanvrager

3.3. BIJKOMENDE VOORSTELLEN

In deze paragraaf worden enkele voorstellen kort beschreven, waar we echter verder niet op ingaan, gezien het puur sectorale karakter van deze wetgeving terzake. Desalniettemin lijken het

¹³⁰ Deze 'geïntegreerde beslissing' kan zo ofwel op het niveau van het gewest worden gemaakt (of gestuurd)* via het huidige of verbeterde systeem van advisering en vergunningen (zie optie 3 in de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures) of via een vergunningscommissie, zie optie 3.B in deel 3.3 van die RIA), ofwel op het niveau van de gemeente. *De 'sturing' is dan een richtinggevend advies, waarbuiten de gemeente niet kan beslissen (zie diezelfde RIA).

ons zeer interessante pistes die nadere overweging verdienen in het kader van administratieve vereenvoudiging en burgervriendelijkheid.

3.3.1. VEREENVOUDIGING OPENBAAR ONDERZOEK

(als antwoord op problematiek beschreven in ii.d.)

(Geen deel van de afstemmingsproblematiek, wordt dan ook niet verder uitgewerkt)

- i. Vereenvoudigen van de vereisten voor het openbaar onderzoek (o.a. de minimalisering van de administratieve lasten en, in een tweede fase, de beheerskosten binnen de vergunningsprocedure).
- ii. Limitering van het voorwerp van openbaar onderzoek (nu: o.a. voor alle natuurvergunningsplichtige zaken)

In de huidige bepalingen van het Natuurdecreet moet men voor een natuurvergunning steeds een openbaar onderzoek organiseren. Het voorstel is hier om bijvoorbeeld het wijzigen van kleine landschapselementen niet langer te onderwerpen aan een openbaar onderzoek.

Zoals reeds aangegeven bij de beschrijving van de kernpunten van de problematiek, gaan we niet verder in op de juridische lacunes van de betrokken sectorreglementering, aangezien dat geen deel uitmaakt van het onderwerp van de studie (afstemmingsproblematiek tussen ruimtelijke ordenings- en sectorwetgeving).

Eén van de opties die bijvoorbeeld naar boven kwam bij de analyse van de betrokken wetgeving is het instellen van een vergunningensysteem in het VEN i.p.v. het werken met een lijst van verbodsbepalingen, die gedeeltelijk 'gecompenseerd' wordt door algemene ontheffingen. Zo kan er *case per case* bekeken worden wanneer het toegelaten/ontheven wordt, wat de nodige flexibiliteit toelaat (wat noch het huidige systeem, noch een systeem van absolute verboden kan garanderen). Ook de ontheffingen in het Natuurdecreet, de mestwetgeving etc. dienen best herbekeken te worden (vb bestrijdingsmiddelen worden verboden in het VEN, maar landbouw wordt vrijgesteld)¹³¹.

Ook de regels binnen dewelke algemene ontheffingen van vergunningsplichten gelden dienen nader bekeken worden en onderling afgestemd worden (cfr voor de vrijstelling "in de tuin" in natuurdecreet en vegetatiebesluit: 50m/100m van de woning, elders (Maatregelenbesluit) 25m, in de ruimtelijke ordening 30m).

¹³¹ Deze problematiek is waarschijnlijk wel van eerder tijdelijke aard en daardoor wel enigszins te nuanceren: binnen twee generaties zal er waarschijnlijk wel een relevant bemestingsverbod in die regio.

3.3.2. VEREENVOUDIGING DOSSIERSAMENSTELLING

I.p.v. telkens een volledig dossier te laten opmaken voor alle soorten activiteiten die onder de vergunningsplicht vallen, zou men kunnen overwegen om een meer pragmatische / proportionele aanpak te hanteren. Hierbij kan men opteren om ofwel verschillende standaarddossiers op te maken, die verschillende typologieën van vergunningsplichtige activiteiten dekken. Anderzijds kan men het ook geval per geval onderzoeken. Wat dit laatste betreft, heeft de provincie West-Vlaanderen een voorstel geformuleerd inzake de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning voor het vellen van hoogstammige bomen:

“Een haalbare oplossing kan een plaatsbezoek zijn door een ambtenaar van het gemeentebestuur. Deze beoordeelt de aanvraag kwalitatief en vult samen met de aanvrager de vereiste documenten in. De aanvraag wordt op de eerstvolgende zitting van het College van Burgemeester en Schepenen behandeld. Dit vergt een zekere inzet van het gemeentebestuur, maar anderzijds wordt hierdoor een maximale toepassing van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening verzekerd. Bovendien beschikt elke aanvrager op die manier over een volstrekt legale vergunning zonder dat dit tot bureaucratische toestanden aanleiding geeft, wat de rechtszekerheid van de burger ten goede komt.”

Ook voor andere vergunningsdossiers lijkt een analyse van de noodzakelijkheid versus de nood aan standaardisatie nuttig. Een webapplicatie kan daartoe ook een oplossing bieden, waarbij de aanvrager automatisch de niet relevante velden niet dient te overlopen.

4. Effecten

Beschrijving van de doelgroepen & andere betrokkenen

De verschillende betrokken actoren voor deze analyse zijn zeer divers, en zijn te onderscheiden in drie grote groepen:

- De aanvrager (bedrijven, burgers, ngo's, lagere overheden)
- De overheid:
 - de vergunningverlenende overheid
 - administraties
- Derden (zie verder, bij de beschrijving van de effecten)

Betrokken gebieden

Wat betreft de gebiedsgerichte maatregelen, is het interessant om weten dat de speciale beschermingszones ongeveer 11% van Vlaanderen uitmaken (7% speciale vogelbeschermingszone en 7,5% speciale habitatbeschermingszone, met 30% overlap), en VEN 7%. De soortengerichte maatregelen uit het Natuurdecreet hebben een in oppervlakte eerder beperkt toepassingsgebied, aangezien slechts de onmiddellijke leefomgeving van een soort onder de bescherming valt. De beschermde leefplaatsen zijn wel niet allemaal gekend.

De algemene maatregelen uit het Natuurdecreet hebben daarentegen een aanzienlijk toepassingsgebied. Zo is de natuurvergunning voor kleine landschapselementen van toepassing op ongeveer 60 % van Vlaanderen¹³².

Beschrijving van de voor- en nadelen van de opties

In dit onderdeel worden de belangrijkste voor- en nadelen van elk van de opties opgelijst, waar relevant opgesplitst per doelgroep / betrokkene. Het is belangrijk te noteren dat er nergens getracht is om een gewicht te geven aan deze opties. Eén voordeel ten opzichte van drie nadelen wil m.a.w. niet zeggen dat de betreffende optie per definitie een slechte keuze zou zijn: immers,

¹³² Dit zijn alle geografische gebieden die binnen het natuurvergunning decreet vallen (groengebied, natuurgebied etc), dit is dus niet de som van alle oppervlaktes die de voorwerpen van de natuurvergunning (beschermde vegetaties en kleine landschapselementen) innemen (deze totale oppervlakte is daar slechts een deelverzameling van, en is m.a.w. veel kleiner).

dit voordeel kan mogelijks de betrokken nadelen meer dan compenseren. De afweging tussen de (effecten van de) opties is immers geen wetenschappelijke, maar eerder een politieke oefening, die buiten het kader van deze oefening valt. De beschrijving van deze effecten focust zich dan ook enkel op een kwalitatieve weergave van de mogelijke effecten, op basis van eigen ervaringen en inschattingen, aangevuld met de informatie die volgde uit de consultatiefase.

4.1. Aanvraag vergunning: communicatie burger – overheid

4.1.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): VERSCHILLENDE VERGUNNINGEN AANVRAGEN BIJ DE VERSCHILLENDE INSTANTIES

Het blijft de verantwoordelijkheid van de vergunningverlenende overheid en de aanvrager om te (laten) bepalen of er een beschermde vegetatie of leefplaats aanwezig is en beschadigd zal worden, en welke vergunningen etc. nodig zijn. De aanvrager dient zich daartoe zelf te informeren en de verschillende vergunningen aan te vragen bij de betrokken instanties..

Baten en kosten

AANVRAGER

⊕ Voor de burger of het bedrijf is het een grote kost om de juiste informatie te vergaren voor zijn/haar project.

- Voorwerp vergunningen: de Vlaamse wetgeving is een kluwen van allerhande verbods- en gebodsbepalingen, met bijhorende ontheffingen en maatregelen, die naargelang het gebied en het project versnipperd zijn over tientallen decreten en uitvoeringsbesluiten¹³³. Uit de consultaties bleek duidelijk dat men binnen de gemeente, of zelfs binnen de Vlaamse administraties (die toch elke dag met het toepassen van wetgeving bezig zijn), geen zicht heeft op wat er elders in de wetgeving staat, wat een zeer duidelijk bewijs is dat men dergelijke kennis dan ook niet van elke aanvrager kan verwachten. Ook uit het aangehaalde Nederlands onderzoek (zie hoger, deel 2.3.4) bleek duidelijk dat een overlap (samenloop) van vergunningen de complexiteit van de vergunningsaanvraag aanzienlijk verhoogt, en de transparantie evenredig verlaagt.
- *Opmerking:* voor bepaalde milieuwetgeving (bijv. VLAREM) is er wel een internetapplicatie voorzien, wat de toegankelijkheid van de wetgeving aanzienlijk verhoogt. Dergelijke applicaties zijn echter nog niet voorhanden voor alle wetgeving. Belangrijk hierbij is te

¹³³ Zo kent de Ruimtelijke ordening 2 decreten (waarvan dat van 18/05/1999 reeds 14 keer werd gewijzigd) en 49 uitvoeringsbesluiten. Het Natuurdecreet werd reeds 6 maal gewijzigd en heeft 35 uitvoeringsbesluiten.

noteren dat, indien dergelijke applicaties voor elke wetgeving naast elkaar zouden opgezet worden, de aanvrager nog altijd dient te weten dat hij eventueel onder deze wetgeving kan vallen (om deze specifieke applicatie dan te raadplegen), wat niet voor alle projecten een evidente zaak is (denken we bijvoorbeeld aan de toepassing van het Bos- en Natuurdecreet, maar ook aan ruimtelijke wetgeving en de bijhorende plannen). Enkel een geïntegreerde applicatie kan hier een oplossing voor bieden (zie ook deel 5 voor een verdere uitwerking van deze piste).

- Vergunningsprocedure: de verantwoordelijke overheden blijven bestaan als afzonderlijke aanspreekpunten (met uitzondering van de adviseringsprocedures), waarbij het niet altijd even logisch is bij wie men terecht moet voor het indienen van de vergunning. Doorgaans zal de gemeente daar wel voldoende hulp kunnen bieden (meer dan bij het voorwerp van de vergunning), maar het feit dat men elk van deze overheden nog apart moet aanspreken, is weinig efficiënt voor de initiatiefnemer.

☹ Belangrijke mate van rechtsonzekerheid voor burger en bedrijf:

- Zelfs bij een uitgebreide inwerking in de wetgeving, kan een gemiddelde aanvrager zich nooit alle wetgeving eigen maken. Bij belangrijke projecten dient men bijgevolg beroep te doen op gespecialiseerde externen. Indien men echter 'vertrouwt' op de vergaarde informatie via andere bronnen, loopt men de kans een ontheffing of vergunning te vergeten, waardoor het verdere verloop van het project mogelijks geschorst wordt totdat de vergeten machtiging of het niet aangevraagde advies bekomen werd (wat dan weer veelal een economische kost heeft).

☹ Lange doorlooptijden bij overlappende vergunningen blijven aan de orde, door de onzekerheid in de eerste fase (welke vergunningen/machtigingen heeft men nog nodig? Wie dient men daartoe aan te spreken? Welke informatie hebben zij nodig?)

OVERHEID

☹ Dit is de minst tijdsintensieve optie voor de overheid. Deze dient immers voor wat betreft de aspecten in haar domein en relatief 'vrijblijvend' informatie te geven wat betreft het voorwerp van de vergunningen, zonder zich het hele project eigen te maken.

☹ Deze (huidige) situatie veroorzaakt veel ergernis bij de burger, die de overheid er veelal van beschuldigt complexe wetten te maken, zonder er zelf uit wijs te kunnen. Dergelijke 'frustraties' bij de burgers en de bedrijven kan men uiteraard als niet onbelangrijk minpunt zien ten aanzien van de overheid, die toch in de eerste plaats een dienstverlenende instantie is.

NATUURWAARDEN & RUIMTELIJKE ORDENING

→ Men blijft ervan uitgaan dat de aanvrager en/of de gemeente de wetgeving kent, of zich al tenminste op een efficiënte en snelle manier kan laten helpen door de verschillende informatiebronnen, terwijl dit absoluut geen realiteit is

⊖ Niet-effectief bestuur:

- leefplaatsen van beschermde soorten en beschermde vegetaties zullen (meestal onbewust) vernield blijven worden. Zoals reeds aangegeven in de aanleiding, zijn er geen harde data beschikbaar om de huidige evolutie aan te tonen op Vlaams niveau, maar kleinschalige en specifieke monitoring duidt wel op een daling van deze natuurwaarden de voorbije jaren¹³⁴
- Stedenbouwkundige vergunningen die tevens het voorwerp uitmaken van een toelating / vergunning op basis van sectorwetgeving, kunnen geschorst worden van uitvoering indien men ex post een overtreding op een sectorwetgeving ontdekt.

4.1.2. OPTIE 2: VERSCHILLENDE VERGUNNINGEN AANVRAGEN BIJ ÉÉN INSTANTIE (UNIEK LOKET)

De aanvrager maakt zelf uit welke vergunningen en machtigingen hij nodig heeft, en vraagt deze alle aan bij zijn/haar gemeente, bij één uniek loket.

4.1.2.1. OPTIE 2.A: UNIEK LOKET ENKEL ALS DOORGEEFLUIK / BESLISSINGNEMER

In deze optie zorgt het uniek loket enkel voor een efficiënt 'transport' van de nodige documenten en dossiers, maar dient de aanvrager nog steeds ten rade te gaan bij de verschillende betrokken diensten om alle nodige informatie te verzamelen voor zijn vergunningsaanvraag.

Baten en kosten

⊖ De nadelen van de nuloptie inzake de informatievergaring wat betreft het voorwerp van de vergunning blijven bestaan voor de aanvrager (met een impact op de effectiviteit van de betrokken wetgevingen).

¹³⁴ Zo is er bijvoorbeeld het recent opgestarte monitoringproject in Gent, waarbij men in 2005 amper aan een status-quo kwam, terwijl er een groot natuurproject dat jaar was uitgevoerd. Ook toont de recente broedvogelatlas aan hoe vooral in weide- en akkerland, buiten de beschermde gebieden, broedvogels achteruitgaan als gevolg van het verdwijnen van bijvoorbeeld kleine landschapselementen, werd hier als voornaamste oorzaak aangeduid (zie bijlage, 7.2)

☺ In deze optie wordt de aanvrager ontlast van de institutionele aspecten van de vergunningsaanvraag: hij dient niet meer te weten naar wie welk deel van het dossier verstuurd moet worden. Elk dossier kan aan het betrokken loket worden bezorgd, die dan deze dossiers 'dispatcht' naar de betrokken overheden.

4.1.2.2. OPTIE 2.B: UNIEK LOKET OOK ALS UNIEKE INFORMATIEBRON

In deze optie is het echter ook mogelijk om dit 'uniek loket' niet enkel te laten fungeren als doorgeefluik en/of beslissingnemer, maar tevens als duidelijk aanspreekpunt voor àlle informatie inzake vergunningen (of toelatingen in het algemeen),

Baten en kosten

AANVRAGER

➔ De inspanningen om de betrokken wetgeving te begrijpen en correct toe te passen, dienen niet meer door alle burgers/bedrijven gedaan te worden.

☺ Burgervriendelijke dienstverlening

Hier ontlast de gemeente de aanvrager niet enkel wat betreft de institutionele aspecten van diens vergunningsaanvraag, maar ook van de zoektocht naar het voorwerp van de nodige vergunningen.

Een belangrijk voordeel is dat de aanvrager zijn project zelf niet meer dient op te splitsen in 'sectoren'. De adviesverlening vanuit het loket dient immers geïnspireerd te zijn door een projectgerichte i.p.v. sectorale benadering: de aanvrager dient zelf niet te weten wat hij beschadigt of wijzigt en in welke ruimtelijke bestemming en sectorafbakening zijn perceel zich bevindt om tot een correct antwoord te komen: een volledige beschrijving van (de plaats van) zijn project dient voldoende te zijn.

Een belangrijk verschil met de nuloptie is dat de overheid (de gemeente, de administratie, of een door de overheid ingestelde derde instantie) zich via deze (en volgende) optie(s) (van één geïntegreerde vergunning) eigenlijk impliciet engageert om op basis van de projectbeschrijving (en eventuele aanvullingen) een finale uitspraak te doen over àlle nodige vergunningen, toelatingen etc. voor dat betrokken project.

➔ De impact van deze optie is afhankelijk van de waarde die men aan dergelijke dienstverlening geeft. Bij een louter vrijblijvend advies blijft de vergunningaanvrager zelf verantwoordelijk bij het ontbreken van een vergunning of advies. Dit maakt dat de voordelen inzake tijdsbesparing grotendeels wegvallen. Immers enkel wanneer de burger van de

overheid de garantie krijgt dat alle nodige vergunningen en adviezen voor zijn project gevraagd zijn, is het voor hem niet meer noodzakelijk de wetgeving zelf te onderzoeken. Of men hier het voordeel van rechtszekerheid kan aanhangen of niet, hangt dus af van deze keuze.

In het kader van het Regeerakkoord 'vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen', lijkt het echter een correcte politieke keuze om ook ten tijde van de startfase van een vergunningsaanvraag een politieke verantwoordelijkheid te nemen met betrekking tot het aantal nodige toelatingen en deze beslissing dan ook bindend te maken. Dit is uiteraard op voorwaarde dat het project correct beschreven werd: indien het project wordt aangepast, dient deze aanpassing gemeld, en een nieuwe aanvraag opgemaakt te worden. Indien dit niet werd gemeld, wordt de aanvrager 'terug' volledig verantwoordelijk voor de 'exhaustiviteit' van zijn vergunningen/machtigingen etc.

☺ Geld- en/of tijdsbesparing

Gezien de complexiteit en de hoeveelheid van de betrokken wetgeving, is een dergelijke concentratie van kennis globaal gezien een belangrijke tijdsbesparing (m.a.w., een 'maatschappelijke' daling van de bijhorende reguleringskosten).

Opmerking: voor grote bedrijven is deze vereenvoudiging waarschijnlijk minder uitgesproken, omdat ze ook voor andere redenen op de hoogte moeten zijn van de betrokken wetgeving (veiligheid, investeringsdossiers, subsidies, ...). Voor burgers, kleinere bedrijven, of bedrijven die vooral diensten produceren, lijkt dit wel een belangrijke tijdsbesparing.

☺ Indien men in de nuloptie geen beroep zou doen op externen, zal de doorlooptijd in de eerste fase (informatieverzameling) mogelijks verkorten ten opzichte van de nuloptie (gezien de geïntegreerde kennis op het moment dat moet beslist worden welke vergunningen etc nodig zijn). Indien men dit wel zou gedaan hebben, vervalt deze kost voor de initiatiefnemer.

☺ De aanvrager dient wel nog altijd de aparte vergunningen en ontheffingen aan te vragen; m.a.w., voor de bestaande, niet-geïntegreerde vergunningen dient nog altijd een apart dossier opgemaakt te worden.

OVERHEID

☺ Zeer burgervriendelijk bestuur

➔ De inspanningen om de betrokken wetgeving te begrijpen en correct toe te passen, worden geconcentreerd bij 'enkele' ambtenaren (of een 'derde instantie').

☺ globale tijdsbesparing: men verwacht niet van elkeen om de wetgeving te kennen en te kunnen toepassen.

☺ via deze structurele, globale informatieverlening creëert men binnen de overheid (een betere communicatie tussen) specialisten en generalisten. Dit verhoogt de capaciteit en de kennis, aanwezig binnen de overheidsinstanties, wat een positieve invloed heeft op

- de uitvoering van de betrokken wetgeving (zie verder);
- het *wetgevingsproces*. De oefening in het kader van deze RIA toont duidelijk aan dat een 'globale' visie en domeinoverschrijdende kennis niet voldoende aanwezig is binnen de verschillende overheidsinstanties en Agentschappen; niemand heeft zicht op wat in andere wetgeving staat. Dit heeft uiteraard niet onbelangrijke complicaties voor de coherentie en afstemming tussen wetgevingen bij de evaluatie en aanpassing van bestaande wetgeving, of bij de opmaak van nieuwe wetgeving.

☺ men moet ervoor zorgen dat de instantie die beslist wie welk(e) advies (vergunning) wanneer moet geven, zicht heeft op het toepassingsgebied en de adviseringsvereisten van elke betrokken wetgeving. Dit 'loket' dient m.a.w. een goede 'achterban' van informatiedragers te hebben (boomstructuur wetgeving, helplijnen, etc). Ondersteunende maatregelen (zoals uitgewerkt in de RIA-overschrijdende voorstellen en deel 5 van deze RIA) zijn hier dan ook zeer belangrijk.

Deze optie is daarom zeer voorwaardelijk: een dergelijke mate van burgervriendelijkheid vergt een belangrijke investering wat betreft de dienstverlening inzake vergunningen. Deze investering wordt aanzien als 'nadeel' van deze optie, hoewel we hier uiteraard geen uitspraak kunnen doen over de afweging tussen beide elementen (burgervriendelijkheid en opbouw van de nodige capaciteit).

Opmerking:

Momenteel verwacht de aanvrager veelal een dergelijke dienstverlening van de gemeenten en is een dergelijke ondersteuning sowieso relevant (en is deze daarom opgenomen in deel 5 en het RIA-overschrijdend document).

Ook is het relevant op te merken dat via deze optie een deel van het milieuconsultingwerk door 'de overheid' wordt gedaan, waardoor er vanuit deze hoek misschien verzet kan komen tegen dergelijke 'burgervriendelijkheid'. Anderzijds zal de noodzakelijke 'achterban' van deskundigen misschien niet (genoeg) aanwezig zijn bij de overheid, en vergt het veel tijd om de betrokken

ambtenaren hiertoe 'om te vormen'. De betrokken profielen in de privé-bedrijven zouden dus eigenlijk ingezet te worden in het overheidsapparaat (verschuiving van taken). Dit kan door een daadwerkelijke verschuiving van personeel, of via het uitbesteden, waar wettelijk toegestaan. Deze keer zou het dan wel de overheid zijn die de externen betaalt, en niet de initiatiefnemer.

Het is hier wel belangrijk op te merken dat dit deel enkel over het *voorwerp* van de vergunning gaat, niet over de ondersteuning bij de effectieve aanvraag van de vergunning (niet alle dienstverlening van externen zou hier dus moeten verschuiven).

→ Indien men deze (en volgende) optie combineert met het instellen van een vergunningscommissie (zie optie 3.B in deel 3.3 van de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures), dan is er ook globaal gezien een belangrijke tijdsbesparing: men (in casu: deze commissie) dient zich maar éénmaal in te werken in het project en de betrokken wetgeving en procedures: waar vroeger de aanvrager en de overheid zich eigen moest maken van zijn project binnen de wetgeving, wordt die taak nu gelegd bij dezelfde instantie.

NATUURWAARDEN & RUIMTELIJKE ORDENING

☺ Men gaat er niet meer van uit dat de aanvrager en/of de gemeente de wetgeving zelf volledig kent en deze snel kan toepassen, waardoor de nadelen van de nuloptie inzake effectiviteit van het bestuur vervallen (door minder onwetende beschadigingen van natuurwaarden, minder schorsingen van stedenbouwkundige vergunningen).

4.1.3. OPTIE 3: GEWOON 'TOELATING' VRAGEN AAN ÉÉN INSTANTIE

De initiatiefnemer vraagt, op basis van een uitgewerkte procesbeschrijving, één vergunning aan bij de betrokken instantie.

Baten en kosten

De voorwaarden en voordelen, verbonden aan de uitgebreide optie 2, blijven ook hier gelden. Dit systeem vraagt m.a.w. een belangrijke inspanning van een groot aantal actoren (afhankelijk van hoe men de helplijn etc uitbouwt)¹³⁵, die echter zowel voor de burger als voor de overheid belangrijke baten zorgen.

¹³⁵ Het instellen van een vergunningscommissie die ook uitspraak doet over het voorwerp van de vergunning zou bijvoorbeeld een voorbeeld kunnen zijn van een relatief beperkte inspanning: een beperkte groep mensen, samengebracht in een multidisciplinair team zorgt immers voor belangrijke leereffecten en synergiën. .

AANVRAGER

Alle bovenstaande voordelen wat betreft de adviesverlening blijven gelden, maar:

☺ Hier ontlast de gemeente de aanvrager niet enkel wat betreft de institutionele aspecten van diens vergunningsaanvraag, maar ook van de zoektocht naar het voorwerp van de nodige vergunningen en de procedurele aspecten van de vergunning: men dient maar één aanvraag op te maken, voor de bestaande, niet-geïntegreerde vergunningen is geen apart dossier meer nodig.

➔ Dezelfde redenering als hierboven geldt indien men deze (en vorige) optie combineert met het instellen van een vergunningscommissie.

4.1.3.1. OPTIE 3.A: BEHOUD VAN HUIDIGE VERANTWOORDELIJKHEDEN BINNEN PROCEDURES

Men behoudt de regeling inzake verantwoordelijkheden wat betreft de informatieverzameling in het kader van de vergunningsprocedure. Zo wordt een passende beoordeling enkel vereist in speciale beschermingszones, en is het uitvoeren van de toetsen initieel de verantwoordelijkheid van de betrokken overheid (die dan wel ex post informatie kan opvragen bij de initiatiefnemer).

Baten en kosten

AANVRAGER

☺ geen stijging van de lasten tov de huidige situatie wat betreft die verantwoordelijkheid: enkel in speciale beschermingszones dient de aanvrager zelf een ecologische analyse te (laten) maken.

OVERHEID

☺ Momenteel is het voor de betrokken lokale overheden niet altijd evident om de nodige analyses uit te voeren, waardoor men al snel beroep doet op een advies vanuit de gewestelijke overheden (cfr problematiek inzake de water- of VEN-toets, in RIA inzake overheidsinterne processen en procedures).

4.1.3.2. OPTIE 3.B: OPMAAK VAN EEN BEOORDELINGSRAPPORT DOOR DE AANVRAGER

In plaats van de overheid finaal verantwoordelijk te stellen voor alle toetsen buiten de habitattoets (vorige suboptie), dient de initiatiefnemer voor bepaalde belangrijke ingrepen vooraf een soort beoordelingsrapport door deskundigen voor te leggen. Een kwaliteitscontrole op de beoordelingsverslagen dient dan te gebeuren via het advies van de bevoegde administratie (natuur, water) of, als suboptie, door een 'regionale' gespecialiseerde ambtenaar.

Baten en kosten

AANVRAGER

☺ verhoging lasten voor de aanvrager (opmaak toets). De exacte kosten zijn afhankelijk van de keuze of men een dergelijk rapport moet laten opmaken door een erkende deskundige of niet (zie hoger).

OVERHEID

☺ beperking van de overheidskosten (nu dient de administratie enkel de studie te controleren en eventueel ruwe data aan te leveren, i.p.v. de toets volledig zelf op te maken),

☺ verhoging van de effectiviteit van de toets: er wordt meer projectspecifieke informatie gebruikt, waarover de overheid doorgaans niet beschikt.

Opmerking: dit voordeel gaat er wel van uit dat de passende beoordeling normgetrouw uitgevoerd wordt, dat er m.a.w. geen negatieve effecten worden 'verdoezeld' of niet vernoemd.

➔ ☺ Dergelijke garantie kan men inbouwen door dit rapport verplicht te laten opmaken door een erkende deskundige, ofwel door systematisch een controle door de overheid te laten uitvoeren (wat beide kosten met zich meebrengt voor de overheid: verlenen van erkenningen of tijdsbesteding controle). Het nadeel van deze tweede optie is echter dat verzwegen nadelen moeilijk op te sporen zijn. Een andere manier om dit te garanderen, is de sanctionering bij een dergelijk 'vertekend' rapport voldoende zwaar maken (waardoor de sanctie-ernst verhoogt)¹³⁶.

☺ Dit voorstel reflecteert ook de wens van bepaalde Agentschappen om zelf geen toetsen uit te voeren, aangezien deze soms binnen twee fases betrokken worden: enerzijds voor het advies, en anderzijds voor de controle. Het uitvoeren van de passende beoordeling door de aanvrager (ipv door de overheid, die zich dan meestal op het ANB beroept) kan er zo voor zorgen dat bijvoorbeeld het ANB geen dubbele taak heeft, en haar rol als onpartijdige 'rechter' kan spelen bij de controle en de handhaving van de betrokken vergunning (zie ook RIA vergunningen, optie 4).

¹³⁶ Zie ook weer de tafel van elf voor deze thematiek: de sanctie-ernst reflecteert de graad van de sanctionering in combinatie met het risico om gevat te worden.

4.2. Mededeling beslissing: communicatie overheid - burger

4.2.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): DE BETROKKEN INSTANTIES GEVEN ELK AFZONDERLIJK HUN VERGUNNING OF MACHTIGING

De bestaande vergunningen blijven in hun huidige vorm (naast elkaar) bestaan, en worden slechts in bepaalde gevallen allemaal (geïntegreerd) gecommuniceerd (door opname van het resultaat van het advies in de vergunningsbeslissing). Ontheffingen en machtigingen die in de huidige wetgeving apart aangevraagd moeten worden door de aanvrager, blijven afzonderlijk opgeleverd worden.

Baten en kosten

AANVRAGER

- ⊗ Belangrijke mate van rechtsonzekerheid voor burger en bedrijf: het blijft zeer verwarrend voor de aanvrager om verschillende vergunningsprocedures op te volgen voor één project, en, in voorkomend geval, twee (of meerdere) verschillende beslissingen van 'de Vlaamse overheid' te krijgen.
- ⊗ Lange doorlooptijden bij overlappende vergunningen blijven aan de orde, door de onafhankelijkheid / niet-integrale benadering waarmee de betrokken toelatingen en voorwaarden opgesteld worden. Los van elkaar staande vergunningen leiden immers sneller tot tegenstrijdige beslissingen, waardoor de aanvrager sneller met het hele dossier in beroep gaat¹³⁷.

OVERHEID

- ⊗ Men moet geen informele of formele procedures opstellen om de integratie van vergunningsbeslissingen te waarborgen.
- ⊗ De huidige sectorale benadering* zorgt er soms voor dat slechts een gedeeltelijk beeld van het project geschetst wordt, waardoor de adviesverlener geen correcte inschatting / niet de juiste context heeft van het betrokken project. Ofwel wordt bijgevolg een 'partieel' advies gemaakt, ofwel verliest de adviesverlener veel tijd met het opvragen van bijkomende informatie.

¹³⁷ Dit is deels een eigen inschatting, deels een interpretatie uit wat men daarover in de literatuur en via bevestigingen kan vinden. Een tweevoudige beslissing, waarbij de éne positief is en de andere negatief, wordt immers makkelijker als een te winnen 'case' gezien in beroep dan één negatieve / streng voorwaardelijke beslissing.

☺ Geen inspanningen vereist van de gemeente / uniek loket wat betreft het verzamelen van deze vergunningen en adviezen.

NATUURWAARDEN & RUIMTELIJKE ORDENING

☺ Niet-effectief bestuur: een dergelijke “partiële” kijk kan er ook voor zorgen dat de inschatting van het project niet 100% correct is, waardoor het advies niet volledig strookt met wat in de realiteit gebeurt / gebeuren zal (wat uiteraard de effectiviteit van de betrokken wetgeving hypothekeert)*.

**Opmerking*

Hoeveel onafhankelijke adviezen en toelatingen de aanvrager zo kan ontvangen, en in welke mate de overheden al dan niet een partieel beeld hebben van de context en het project hangt zowel af van het project, als van wat terzake beslist wordt in de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures. Indien men er bijvoorbeeld voor opteert om een project waar meerdere vergunningen nodig zijn, ‘achter de schermen’ integraal te benaderen, vervallen de besproken nadelen van de rechtsonzekerheid en partiële adviesverlening hier.

4.2.2. OPTIE 2: ÉÉN INSTANTIE VERZAMELT ALLE ADVIEZEN/VERGUNNINGEN, EN LEVERT DEZE AFZONDERLIJK OP

Baten en kosten

AANVRAGER

☺ De onafhankelijke adviezen en vergunningen zullen een knelpunt blijven binnen het uiteindelijke vergunningsproces (zie vorige optie). Hierbij komt nog de tijd nodig om de gemeente de finale beslissing te laten maken, waardoor het hele plaatje inzake doorlooptijd uiteindelijk niet per definitie korter zal zijn.

☺ Voor eenvoudige dossiers, waarbij het maken van de finale beslissing geen belangrijke achtergrondkennis vergt, en er geen/weinig tegenstrijdige adviezen of vergunningen dienen afgewogen te worden, kan men wel stellen dat de doorlooptijd van de vergunningsprocedure zal verkorten.

OVERHEID

⊖ Men moet informele of formele procedures opstellen om de integratie van vergunningsbeslissingen te waarborgen.

⊕ De gemeente / uniek loket dient deze vergunningen en adviezen in te zamelen.

Opmerking:

Ook de effecten van deze optie zijn afhankelijk van de gekozen opties uit de 'RIA inzake overheidsinterne processen en procedures'.

4.2.3. OPTIE 3: 'DE OVERHEID' MAAKT ÉÉN BESLISSING OVER AAN DE AANVRAGER

Eén instantie verzamelt alle adviezen/vergunningen, maakt de afweging van *alle* vergunningen (of laat deze maken – zie RIA inzake overheidsinterne processen en procedures) en deelt de finale beslissing mee aan de aanvrager

Baten en kosten

AANVRAGER

⊕ Burgervriendelijke dienstverlening

De aanvrager krijgt één beslissing, in plaats van verschillende, soms tegenstrijdige toelatingen, machtigingen en voorwaardenstelsels. Los van het feit dat deze aanvrager zich minder snel gaat 'beroepen' (zie hoger), is een dergelijk systeem veel burgervriendelijker dan de huidige situatie. De nadelen, zoals terzake beschreven in de bovenstaande opties, vervallen hier.

OVERHEID / NATUURWAARDEN & RUIMTELIJKE ORDENING

De effecten voor de overheid en de effectiviteit van de wetgeving hangen af van hoe men tot dit geïntegreerde advies zal komen. Voor de opties en effecten hiertoe: zie RIA inzake overheidsinterne processen en procedures.

ALGEMENE OPMERKING

Het is belangrijk op te merken dat voor bepaalde sectorwetgeving de noodzakelijke ontheffing of machtiging vaak niet gevraagd wordt (denken we daarbij aan de soortenbescherming, de kapmachtiging, in bepaalde gevallen de natuurvergunning etc). Via een verbeterde uitvoering en handhaving van de betrokken wetgevingen (waartoe in deze en andere RIA's voorstellen geformuleerd zijn), zal men ook deze 'vergeten' toelatingen binnen het proces brengen. Dit verhoogt uiteraard de doeltreffendheid van de betrokken wetgeving, maar zal uiteraard ook een (negatieve) impact hebben op het werk dat deze verbetering met zich meebrengt (hetzij via de afweging van meer vergunningen of adviezen, hetzij via het opnemen van meer profielen in de vergunningscommissie, etc). Deze afweging tussen de effectiviteits - baten en de werkingskosten hebben we in deze RIA niet als opportuun geacht, aangezien we binnen de opdracht uit dienden te gaan van de finaliteit en de doeltreffendheid van de betrokken wetgevingen.

Deze extra kosten kunnen wel enigszins gecompenseerd worden via een efficiëntieverhoging op andere vlakken (waartoe voorstellen geformuleerd zijn in deel 5). Ook kan men deze compenseren via het optimaliseren van interne procedures (waar nader op ingegaan wordt in de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures).

5. Uitwerking, uitvoering en handhaving

De beschreven problematiek inzake dubbele en soms tegenstrijdige vergunningen maakt duidelijk dat er heden van integratie binnen de Vlaamse overheid en de ondergeschikte lokale besturen niet echt sprake is. Algemeen beschouwd is er een duidelijk streven naar een betere en meer geïntegreerde dienstverlening naar de burger toe. Uit de consultaties kwam duidelijk een algemene positieve houding naar voor ten opzichte van de voorstellen inzake unieke en ondersteunde gemeentelijke loketten.

Ook is het duidelijk dat er een zeer belangrijk uitvoeringsprobleem bestaat met betrekking tot beschermde vegetaties en leefplaatsen. De betrokken wetgeving beantwoordt dus helemaal niet aan één van de belangrijkste kenmerken van goede regelgeving (uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid – kenmerk 3)¹³⁸. Indien men toch zou opteren om meerdere vergunningen te laten bestaan, is het op zijn minst een voorbeeld van goed bestuur dat zowel voor de aanvrager als voor de vergunningverlenende overheid correcte, volledige en duidelijke informatie over de toepassingsvoorwaarden, modaliteiten en procedures ter beschikking gesteld wordt. Hieronder worden wel enkele voorstellen geformuleerd voor een betere uitwerking en uitvoering van de betrokken wetgeving.

Dit deel van de RIA is normaal voorzien om de uitwerkings- en uitvoeringsaspecten *van de gekozen optie* toe te lichten. Aangezien het RIA - proces, als beleidsvoorbereidend instrument, niet het politieke beslissingsproces wil/kan vervangen (maar ondersteunen en in kaart brengen), kan dit deel op dit moment niet uitgewerkt worden zoals men dit zou (moeten) doen in een normale RIA - procedure. Concrete plannen voor de uitwerking, uitvoering en monitoring van de gekozen optie dienen dus nog ten tijde van de (politieke) beslissing in het kader van deze studie gemaakt te worden. Ook concrete metingen in het kader van de compensatieregel zijn hier nog niet mogelijk¹³⁹.

Opgelet: bepaalde zaken in deel 3 (opties) vallen eigenlijk ook onder dit (uitvoerend) deel; doch waar verschillende opties mogelijk waren, hebben we ze onder deel 3 ondergebracht. In dit deel worden m.a.w. die zaken voorgesteld die eigenlijk “optie – overschrijdend” zijn, m.a.w. die zelfs

¹³⁸ Zie bijv. de brochure, uitgegeven door de Dienst Wetsmatiging, over de kenmerken van goede regelgeving: <http://www.wetsmatiging.be/MFiles/brochure%20Kenmerken%20van%20goede%20regelgeving.pdf>

¹³⁹ Indien men deze meting ooit wil kunnen uitvoeren, dienen er wel verhoogde monitoring-inspanningen opgezet te worden. Momenteel zijn er immers weinig of geen data beschikbaar voor het berekenen van de administratieve lastenwijzigingen ten gevolge de voorstellen. Een digitaal vergunningenregister (zie deel 5.1.3) kan hiertoe al heel wat input bieden.

bij het kiezen van de nuloptie doorgevoerd moeten worden voor een goede uitvoering van de bestaande wetgeving en de bepalingen in uitvoering ervan.

5.1. Uitwerking en uitvoering

5.1.1. HERZIENING EN PRAKTISCHE ONDERSTEUNING VAN DE SECTORWETGEVING.

Er zijn verschillende opties met betrekking tot de verduidelijking van de locatie voorwerp natuurvergunning en beschermde vegetaties:

- i. (Huidige situatie): aanvrager of gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar kijkt op het terrein of er zich beschermde vegetaties, kleine landschapselementen of beschermde leefplaatsen op bevinden;
- ii. Een gemeentelijke of 'regionale' (zie verder) natuurambtenaar onderzoekt het betrokken terrein;
- iii. De buitendienst van het ANB wordt versterkt om op het terrein deze elementen te controleren telkens een aanvraag tot een bepaalde actie binnenloopt bij de gemeente (indien het bijvoorbeeld een stedenbouwkundig vergunningsplichtig project betreft) of een andere administratie (bijvoorbeeld Afdeling bos en groen indien men ontbossing naar het Bosdecreet overhevelt);
- iv. De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar baseert zich op kartering van 'statische' beschermde vegetaties en beschermde leefplaatsen, en een omschrijving van 'dynamische' beschermde vegetaties en beschermde leefplaatsen om uit te maken of het project of de actie natuurvergunningsplichtig is

De vierde optie, die misschien niet 100% effectief is (wegens het dynamische karakter van de betrokken soorten en leefplaatsen), lijkt wel de meest efficiënte manier als eerste stap naar een verbeterde uitvoering van de sectorwetgeving. Deze optie analyseren we dan ook in wat volgt, samen met enkele andere voorstellen tot verbeterde uitwerking & uitvoering..

- i. Het aantal beschermde leefplaatsen wordt aangepast t.o.v. de K.B.'s planten en dieren¹⁴⁰.
- ii. Alle beschermde vegetaties, leefplaatsen worden geregistreerd en gekarteerd¹⁴¹; met een link naar de betrokken regelgeving en ondersteunende instanties¹⁴².

¹⁴⁰ Een voorstel is hiertoe opgenomen in het Natuurwetboek van Prof. G. Van Hoorick (p 110 (art. 118), bijlages 5 en 7) .

¹⁴¹ Voor een karteringsvoorstel met betrekking tot de sectorale gebiedsafbakening, zie RIA 'afbakening en maatregelen'

→ Voordeel: de stedenbouwkundige ambtenaar / de aanvrager heeft een duidelijk zicht op de situaties wanneer een advies aan de afdeling Natuur gevraagd moet worden; maw, de bepalingen in het Natuurdecreet zijn makkelijker/praktischer uitvoerbaar.

- Er zullen minder 'onuitvoerbare stedenbouwkundige vergunningen' uitgevoerd worden; waardoor de effectiviteit van zowel het DRO (en de uitvoeringsbesluiten) als het Natuurdecreet en diens (eventueel gewijzigde)¹⁴³ K.B.s wordt verhoogd.
- De toepasbaarheid van de betrokken wetgeving verhoogt aanzienlijk (men kan ook gewoon stellen dat de uitvoering en handhaving van de K.B.s eindelijk praktisch haalbaar wordt).

→ Nadeel: een dergelijk register zal nooit 100% de werkelijkheid op dat moment kunnen weerspiegelen, waardoor men de kans loopt nieuwe beschermde leefplaatsen en -vegetaties te beschadigen.

Opmerking: dit nadeel moet men afwegen tegenover de huidige situatie; waarbij men (meestal onbewust) deze beschermde leefplaatsen en vegetaties onherstelbaar beschadigt. Men is dan wel strafbaar; maar men komt het ofwel nooit te weten; ofwel is herstel onmogelijk. Het risico dat men enkele nieuwe vegetaties of leefplaatsen zal beschadigen in de toekomst, lijkt ons nog steeds een aanzienlijke verbetering tegenover de huidige toestand (waarbij relatief frequent zelfs *bestaande* vegetaties – soms/meestal permanent- worden beschadigd).

→ GIS-kartering (BWK inclus) wordt best niet in overdruk op bestemmingsplannen gezet, aangezien deze laatste verordenend is, wat enorm ingewikkelde procedures met zich meebrengt. Gezien de noodzaak van relatief frequente updates in het kader van de sectorwetgeving, lijkt dergelijke overdruk niet mogelijk (m.a.w., best een aparte kaart, die op zich bindend kan gemaakt worden – zie verder-).

Tenslotte dient een dergelijk register best geheim gehouden te worden voor de burger/bedrijven, of de vegetaties worden 'vermoord' (mogelijk, aangezien het niet altijd mogelijk is om de oorzaak –en dus de verantwoordelijke- van het verdwijnen van een dergelijke vegetatie vast te stellen).

¹⁴² Idealiter zou men uit een geografische databank onmiddellijk de lijst met relevante acties voor dat specifiek perceel moeten kunnen 'trekken', zowel met betrekking op RO- als op SW-wetgeving. Dergelijke digitalisering van de voorwerpen van RO en SW zal de reguleringskosten aanzienlijk doen dalen.

¹⁴³ Zie het Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek (Van Hoorick et al, 2005) voor een uitgewerkt voorstel voor een nieuw fauna- en floradecreet. Hier wordt ook de handhaving nader bekeken; met een schorsingsmogelijkheid voor afdeling Natuur indien geen gevolg gegeven wordt aan hun (niet-bindend) advies.

Indien men over deze registers beschikt, heeft men nog verschillende opties bij het gebruik ervan:

- Men geeft deze registers juridische kracht¹⁴⁴

- GEVOLG: als iemand bouwgrond heeft gekocht op een plaats waar in het register geen beschermde vegetatie, leefplaats, bos of beschermd gebied aangeduid staat, kan men de aanvrager nadien niet verplichten de voorbereidende werken voor de bouw van zijn huis te staken omdat er 'bij nader inzien' toch een nieuwe vegetatie te vinden is.
 - meer rechtszekerheid voor de burger/bedrijf;
 - geen mogelijkheid tot herziening van de kartering op stukken grond waar reeds een geldige stedenbouwkundige vergunning verleend is. De vraag hierbij is natuurlijk in welke mate dit hoegenaamd goed bestuur is;
 - vanuit de optiek om bewuste beschadigingen vóór het aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning tegen te gaan, lijkt het opportuun om deze kartering geheim te houden voor de burger. Het is immers enkel mogelijk om een oorzaak van dit verdwijnen te bewijzen als er effectief iets op die plaats staat (huis, garage,...), indien een vegetatie bijvoorbeeld 'gewoon' handmatig wordt verwijderd, is het al veel moeilijker om de verantwoordelijke hiervoor (ex post) aan te duiden. Maar het is uiteraard moeilijk om iets (hier: karteringsdetails) geheim te houden als het een verordenend karakter heeft. Men kan natuurlijk een algemene instandhoudingsplicht instellen, of de betrokken vegetatie als 'bestaand' blijven beschouwen tot er een vergunning is gevraagd om deze te wijzigen, maar het zal altijd niet altijd evident zijn om dan de schuldige aan te duiden indien een bepaalde vegetatie uiteindelijk dan wel 'verdwenen' is.

- Ofwel houdt men deze registers 'enkel' bij ter informatie van de aanvrager, onderzoeksinstituten en vergunningverlenende overheden.

- Als ondersteuning van de link tussen de gekarteerde gebieden en de betrokken wetgeving; zou men een volledige boomstructuur op kunnen zetten; die de bepalingen binnen de wetgeving reflecteert.

¹⁴⁴ Hier is het dan wel heel belangrijk dat de datum van de kartering vermeld is. Telkens men dus een beschermde vegetatie toevoegt, moet men kunnen terugvinden wanneer dit gebeurd is.

- De opmaak van een dergelijke boom zal helpen om meer duidelijkheid, consistentie, samenhang en toegankelijkheid binnen de wetgeving te scheppen (kenmerken 5 en 6 van goede regelgeving). Tegenstrijdige bepalingen of lacunes in de wetgeving worden zo immers opgespoord.
- Bijzonder gebruiksvriendelijk, zowel voor vergunningverlenende overheden als voor de aanvragers.
- Bijzonder tijdsintensief (maar misschien wel een noodzakelijk element ter ondersteuning van een 'behoorlijk bestuur')
- Bijzonder moeilijk. Een poging in de natuurbranche (het kappen van bomen, speciale beschermingszones) voor het opzetten van een dergelijke structuur maakte duidelijk dat de wetgeving zelfs voor de administraties niet duidelijk en éénduidig te begrijpen was: een analyse van een dergelijke boom bracht al relatief snel enkele foutjes naar boven.
- Opmerking: men verwacht wel van de burger, het bedrijf, de stedenbouwkundige ambtenaar,... om de redenering, die in de boom zou komen, zelf te maken (hij moet het immers uitvoeren). Het feit dat het moeilijk is om een dergelijke boom op te maken, toont eigenlijk nog meer de complexiteit van de huidige wetgeving, en de nood om dergelijke ondersteuning te voorzien, aan.

iii. Opmaak nieuwe template vergunningsverslag

Om ervoor te zorgen dat de aanvrager weet wanneer advies nodig èn gevraagd is, wordt het standaardformulier voor vergunningverlening aangepast met een apart vak voor dit advies. Hierin moet ofwel geschreven staan dat een advies niet nodig was, ofwel dat het gevraagd is geweest en ermee rekening gehouden werd (of, indien dit niet gebeurd is, dient men aan te duiden dat het nodig was maar niet gevraagd). In voetnoot wordt best vermeld wat de gevolgen zijn voor de aanvrager wanneer zo een advies niet gevraagd is geweest.

iv. Aanduiding bouwverboden in bestemmingsplannen

Alle gebieden met een absoluut bouwverbod (vb. beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden) worden op uniforme wijze aangeduid

(cfr. quick win-voorstel: lijst van gebieden met absoluut bouwverbod)¹⁴⁵. Tevens wordt er ingeschreven in DRO dat de stedenbouwkundige ambtenaar geen wettige stedenbouwkundige vergunning kan afleveren voor deze gebieden zonder het vragen/opvolgen van het advies van het ANB.

v. IT-ondersteuning

De gemeenten worden voorzien van een ondersteuning op het vlak van informatietechnologie (de nodige soft- en hardware om karteringen gebruiksvriendelijk te raadplegen, en zo nodig, suggesties voor aanpassingen of toevoegingen te doen).

vi. Vereenvoudiging VEN-(heroverwegings)procedure

Er wordt in het Maatregelenbesluit ingeschreven dat een impactstudie (VEN toets, of een VEN toets als onderdeel van een MER) reeds bij aanvang van de vergunningenprocedure voor een project in een VEN-gebied vereist is, in plaats van uit te gaan van een weigering van vergunning (zie ook de RIA inzake overheidsinterne processen en procedures).

→ Het werk blijft hetzelfde voor de initiatiefnemer (doorgaans een publieke instantie, gezien de redenen van groot openbaar belang), maar alles verloopt vlotter (kortere doorlooptijd) en efficiënter (geen tweemaal een vergunning aanvragen en behandelen). Voorts is een dergelijke aanpassing van het besluit eigenlijk een aanpassing aan de huidige pragmatische manier van werken.

5.1.2. HERZIENING RO-WETGEVING

- i. In het Besluit Kleine Werken wordt de vrijstelling voor het kappen van bomen buiten bosverband bij acuut gevaar en de rol van de administratie voor bos daarbij, herzien. Deze bepaling is immers niet altijd even logisch opgebouwd: als een hoogstammige boom een gevaar is voor de weg, dient men nog altijd een schriftelijke toestemming te vragen aan het ANB (B.V.R. 14 april 2000 art. 3 14°) cfr bepaling in Bosdecreet. Hoewel deze toestemming in de praktijk snel wordt afgeleverd, is het niet logisch dat men dit moet vragen bij gevaar.
- ii. De bepaling uit het Maatregelenbesluit dat “de VEN-verbodsbepalingen op zich het verlenen van ‘zonevreemde’ stedenbouwkundige vergunningen ¹⁴⁶ niet mogen

¹⁴⁵ Deze gebieden zijn als RKZ in RO-wetgeving aangeduid; dus het probleem ligt niet in het feit dat de stedenbouwkundige ambtenaar het bestaan van dit gebied niet kent (zoals bijv. voor beschermde vegetaties); maar eerder in het feit dat deze persoon misschien niet weet dat hier een absoluut bouwverbod op geldt. Een directe link tussen gebied en de betrokken acties is ook een optie.

¹⁴⁶ Cfr opmerking hierboven: dergelijke vergunningen worden niet zomaar gegeven; de praktische problematiek wordt nog nader onderzocht.

verhinderen, noch het uitvoeren van de vergunde activiteiten (art. 21, § 1 van dit besluit)” wordt geschrapt.

5.1.3. VERGUNNINGENREGISTER

Het lijkt ons onontbeerlijk voor verdere vereenvoudiginsoefeningen dat men het huidige vergunningenregister voor stedenbouwkundige projecten uitbouwt voor alle vergunningen, toelatingen en ontheffingen. Hiervoor zien wij verschillende redenen:

- opvolging vergunningsdossiers (cfr vraag Agentschap Bos en Groen mbt finale beslissing en de uiteindelijke gunningstekst)
 - o optimalisering uitvoering, verhoging effectiviteit en efficiëntie
 - o verbetering handhaving (idem)
- monitoring van
 - o doorlooptijden
 - o gecombineerde vergunningen
 - o aantal & soort aanvragen per gemeente (i.k.v. capaciteit,..)

In dit algemeen vergunningenregister dient men dan ook de link met de verschillende vergunningen¹⁴⁷ te kunnen detecteren. Hiertoe dient men per project (vergunnings-, machtigings- of ontheffingsplichtig) een uniek nummer aan te maken (vb 2006/23*/3), waarbij wordt ingegeven

- op welke datum de aanvraag voor het eerst is ingediend,
- of er vooroverleg is geweest,
- in welke gemeente het project plaatsvindt (evt. te integreren in het uniek nummer cfr gemeente nummer 23*),
- op welke data de opeenvolgende stadia bereikt zijn (adviesaanvraag, adviesontvangst, goedkeuring/afkeuring, beroep in 1^e aanleg etc),
- welke vergunningen/adviezen betrokken zijn bij het project,
- wat de contactgegevens zijn

¹⁴⁷ Dit is een verschil met het huidige vergunningenregister, zoals blijkt uit de technische richtlijnen van dit register (op http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/registers/vergunningenregister_1_04.doc)

- ... (cfr e-RIA-systeem)

Dit vergunningendossier is dan via een webapplicatie raadpleegbaar voor alle betrokken administraties en vergunningverlenende overheden ten behoeve van opvolging en evaluatie.

5.2. Handhaving

Bij beschermde gebieden (m.a.w., bij het niet opvragen of opvolgen van het niet-bindend advies), heeft de betrokken afdeling van AMINAL een schorsingsrecht en de mogelijkheid tot verplicht herstel¹⁴⁸.

Indien men de gemeente toch als 'afwegende' instantie verkiest (opties 1 en 2), lijkt het wenselijk, gezien het huidige gebrek aan affiniteit en kennis, diens aansprakelijkheid juridisch te verankeren. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan het opzetten van een strafmechanisme voor fouten met betrekking tot het vragen van adviezen, het doorgeven van informatie etc. Ons inspirerend op de maatregelen inzake ontbossing, kan een dergelijke 'straf' dan in de vorm zijn van een verplichte 'over'compensatie mbt bestemmingen (waarbij het beschadigde gebied met een factor, groter dan één binnen de gemeente gecompenseerd dient te worden) of een financiële boete die dan in een soort natuurfonds gaat. Hier dient over nagedacht te worden indien men inderdaad voor die opties zou opteren.

Gebrek aan handhaving ivm ontbossing

Een interessante bedenking bij de ontheffingsregeling in het Bosdecreet is dat zonder deze ontheffing (sinds '99) "geen stedenbouwkundige vergunning verleend mag worden", waardoor in dat geval eigenlijk de gemeenten in fout zijn. De aanvrager heeft in dat geval 'slechts' een onuitvoerbare vergunning, wat minder makkelijk/snel handhaafbaar is. Wat vroeger in art 90bis stond, gaf echter meer mogelijkheden voor handhaving. Dit artikel stelde immers dat "er niet gekapt mag worden zonder ontheffing in die bepaalde gevallen", waarbij het gebrek aan ontheffing rechtstreeks strafbaar is (vanuit ANB) in hoofde van de aanvrager, waardoor makkelijker/snel PV's opgesteld kunnen worden.

Voorts is het niet altijd even evident om bepaalde zaken aan te kaarten bij bijvoorbeeld de Hoge Raad van Handhaving, die in het verleden in een advies stelde dat de compensatieregeling niet opgelegd kan worden in agrarisch gebied, en dat een herstellvordering (herbossen, op dezelfde plek) niet verenigbaar is met het agrarisch gebied (is een bindend advies). Daaruit blijkt dat er wel

¹⁴⁸ Momenteel is het mogelijk om een tijdelijke stillegging te vragen, om dan via de strafrechter herstel op te (laten) leggen

degeijk illegaal ontbost wordt, en dat, *indien men het ontdekt*, dergelijke handhavingprocedures nadien een moeilijk verloop kennen. Gezien de doelstellingen inzake bosbehoud en –uitbreiding, zijn dit toch wel wel zeer pijnlijke vaststellingen...

5.3. Toepassing van de compensatieregel

Uit te voeren ten tijde van de politieke beslissing, op de weerhouden voorstellen

Opgelet: er zijn geen data beschikbaar voor het berekenen van de administratieve lastenwijzigingen ten gevolge van een verandering binnen het systeem van dubbele vergunningen, gezien de gebrekkige (of eerder: ontbrekende) monitoring met betrekking tot deze projecten. De oplossing hiertoe is te vinden in het document met de RIA - overschrijdende voorstellen.

Opmerking:

Publicaties in kranten in het kader van een openbaar onderzoek lijken weinig effectief te zijn: er komen meer reacties binnen als gevolg van een ophanging in het gemeentehuis dan als gevolg van een krantenartikel (VVSG herinnerde zich zelfs geen enkel geval mbt reactie als gevolg van laatste categorie van ‘openbaarmaking’). Een idee ter vereenvoudiging binnen de sector is daarom om, naast het afschaffen van het openbaar onderzoek voor kleine landschapselementen, eventueel ook de publicaties in kranten af te schaffen (maar de verplichting tot aanplakking, aanschrijving, en publicatie op de website te behouden).

6. Consultatie

(Zie delen ‘Bibliografie’ & ‘Consultatie’ in het Algemeen document bij de RIAs)

7. Bijlage

7.1. De stedenbouwkundige vergunning¹⁴⁹

Het Agentschap voor ruimtelijke ordening heeft op haar website de meest voorkomende stedenbouwkundige vergunningen opgelijst. Gezien de impact van bepaalde van deze activiteiten op het toepassingsgebied van de sectorwetgeving, geven we hieronder een samenvatting weer van het toepassingsgebied van de stedenbouwkundige vergunning¹⁵⁰.

7.1.1. BOUWEN EN VERBOUWEN

Als algemene regel geldt dat u voor het bouwen van een constructie een stedenbouwkundige vergunning nodig hebt. De wetgeving ruimtelijke ordening stelt echter dat u niet enkel om te bouwen een vergunning nodig hebt, maar ook om een grond te gebruiken voor het plaatsen van een of meer vaste inrichtingen; af te breken; te herbouwen en te verbouwen (zowel buiten als binnen in een gebouw).

De wetgeving ruimtelijke ordening definieert bouwen verder als het oprichten van een gebouw of een constructie of het plaatsen van een inrichting die omwille van de stabiliteit steun neemt in, aan of op de grond; of die bestemd is om ter plaatse te blijven staan.

U moet een vergunning aanvragen zelfs als de constructie uit niet-duurzame materialen is opgetrokken; als de constructie uit elkaar kan worden genomen; als de constructie verplaatsbaar is; als u enkel iets wil afbreken; als u enkel iets wil heropbouwen; als het enkel om verhardingen gaat en ook als de constructie ondergronds is.

Dit begrip "bouwen" is dus heel ruim. Ook voor het bouwen van een veranda, het plaatsen van een reclamebord, van houten afsluitingen, van verhardingen en van afsluitingen die uit betonplaten bestaan, is bijvoorbeeld een vergunning nodig. Voor de volgende activiteiten gelden echter voorwaardelijke vrijstellingen: onderhouds- en instandhoudingswerken, tijdelijke werken; technische installaties in gebouwen; binnenverbouwingen; werken op het dak of aan gevels; ondergrondse constructies; normale tuininrichting.

¹⁴⁹Bron:<http://www.arohm.be/>

¹⁵⁰ Deze tekst is al aangepast aan de wijziging die de Vlaamse Regering op 1 september 2006 heeft doorgevoerd. Die wijziging moet wel nog in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd worden vooraleer ze van kracht wordt.

7.1.2. VERHARDINGEN

In principe is voor de aanleg van verhardingen een stedenbouwkundige vergunning nodig, behalve voor de aanleg van de volgende verhardingen binnen 30 meter van vergunde woongebouwen en niet in ophoging: de strikt noodzakelijke toegangen en opritten naar het gebouw of de gebouwen; tuinpaden in de zij- en achtertuinstrook; terrassen, voorzover ze niet gelegen zijn in de voortuinstrook, minimum 1 meter van de zijdelingse en achterste perceelsgrenzen verwijderd blijven en in totaal niet groter zijn dan 50 vierkante meter. Als op de perceelsgrens een duurzame, ondoorzichtige, minstens 2 meter hoge afsluiting aanwezig is, dan mag het terras worden aangelegd tot tegen die afsluiting

7.1.3. AFSLUITINGEN

In principe is voor de plaatsing van afsluitingen een stedenbouwkundige vergunning nodig, behalve voor afsluitingen die bestaan uit bepaalde materialen en bepaalde afmetingen, voortuinmuurtjes, poorten en houten panelen met maximale hoogtes,

De vrijstelling, vermeld in b), c), d) en e) geldt niet in de ruimtelijk kwetsbare gebieden, noch in een beschermd of voorlopig beschermd landschap, noch in een oeverzone, afgebakend in een bekkenbeheerplan of deelbekkenbeheerplan, noch in de vijf meter brede strook, te rekenen vanaf de bovenste rand van het talud van ingedeelde onbevaarbare en bevaarbare waterlopen. De vrijstelling, vermeld in b), c), d) en e) geldt enkel voor de afsluiting van bestaande, gevormde huiskavels.

Onder onmiddellijke omgeving dient de ruimte gelegen binnen een straal van 30 meter van de uiterste grenzen van het woongebouw te worden verstaan.

7.1.4. ONTBOSSINGEN

Voor ontbossen is ook een stedenbouwkundige vergunning nodig. Hier gelden geen uitzonderingen op. Er is zelfs een bijzondere compensatieregeling van toepassing. Deze wordt niet opgelegd in de regelgeving inzake ruimtelijke ordening, maar in het bosdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten.

7.1.5. VELLEN VAN BOMEN

7.1.5.1. ALGEMEEN PRINCIPE: VERGUNNINGSP LICHT

Voor het vellen van hoogstammige bomen, alleenstaand, in groeps- of lijnverband is een stedenbouwkundige vergunning nodig, als ze geen deel uitmaken van een bos. Als hoogstammige boom wordt beschouwd elke boom die op een hoogte van 1 meter boven het maaiveld een stamotrek van 1 meter heeft.

7.1.5.2. VRIJSTELLINGEN

Voor het vellen van hoogstammige bomen is geen stedenbouwkundige vergunning vereist, mits ze geen deel uitmaken van een bos, zoals bedoeld in het bosdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten; ze gelegen zijn in een woongebied of in een industriegebied, of in een daarmee vergelijkbaar gebied, en niet in een woonparkgebied of in een daarmee vergelijkbaar gebied; zich bevinden op huiskavels van een vergunde woning of vergund bedrijfsgebouw, maar niet op de grens met het openbaar domein; en ze gelegen zijn binnen een straal van maximaal 15 meter rondom de vergunde woning of het bedrijfsgebouw.

Er is ook geen vergunning vereist als er geveld wordt omwille van acuut gevaar en mits voorafgaandelijke schriftelijke instemming van het Bosbeheer. Bovendien moet men ook geen stedenbouwkundige vergunning hebben als het vellen van de hoogstammig bomen als activiteit in een goedgekeurd beheersplan of beheersvisie is opgenomen.

7.1.6. RELIËFWIJZIGINGEN

De wetgeving ruimtelijke ordening bepaalt dat voor aanmerkelijke reliëfwijzigingen een stedenbouwkundige vergunning nodig is. Als aanmerkelijke reliëfwijziging wordt **onder meer** beschouwd elke aanvulling, ophoging, uitgraving of uitdieping die de aard of functie van het terrein wijzigt.

Enkele voorbeelden van reliëfwijzigingen waarbij de aard of functie van het terrein wijzigt, zijn het afgraven van een 10 centimeter dikke humuslaag in natuurgebied, of het aanleggen van parkeerplaatsen op een weiland in landbouwgebied door het ophogen met steenslag. Deze werken zijn vergunningsplichtig ook al gaat het maar over enkele centimeters. Zelfs als er geen vergunning nodig is, moet u nog altijd zorgen dat de reliëfwijziging niet strijdig is met art. 640 van het burgerlijk wetboek (inzake waterafloop). Ook staat in sommige verkavelingsvergunningen vermeld dat geen enkele reliëfwijziging is toegelaten.

7.1.7. GEBRUIK VAN EEN GROND

7.1.7.1. ALGEMEEN PRINCIPE

Men heeft een stedenbouwkundige vergunning nodig voor a) het opslaan van gebruikte of afgedankte voertuigen, van allerhande materialen, materieel of afval; b) het parkeren van voertuigen, wagens of aanhangwagens; c) het plaatsen van één of meer verplaatsbare inrichtingen die voor bewoning kunnen worden gebruikt, zoals woonwagens, kampeerwagens, afgedankte voertuigen, tenten; d) het plaatsen van één of meer verplaatsbare inrichtingen of rollend materieel die hoofdzakelijk voor publicitaire doeleinden worden gebruikt.

7.1.7.2. VRIJSTELLINGEN

Er is geen vergunning nodig voor het in de onmiddellijke omgeving van een vergund woongebouw opslaan van allerhande bij de woning horende materialen, materieel of huishoudelijk afval, zoals brandhout, snoeihout, afvalcontainers, vuilnisbakken, composthoppen, composteringsvaten, met een totaal maximaal volume van 10 kubieke meter, niet zichtbaar vanaf de openbare weg. Ook is geen vergunning nodig voor het in de onmiddellijke omgeving van een vergund woongebouw plaatsen van één verplaatsbare inrichting die voor bewoning kan worden gebruikt, zoals één woonwagen, kampeerwagen of tent. Ze mag niet bewoond worden. Onder onmiddellijke omgeving dient de ruimte gelegen binnen een straal van 30 meter van de uiterste grenzen van het woongebouw te worden verstaan.

7.1.8. GEBRUIKSWIJZIGING VAN GEBOUWEN

U hebt een vergunning nodig voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van de hoofdfunctie van een onroerend bebouwd goed (wonen, verblijfsrecreatie, dagrecreatie, landbouw, handel, horeca, kantoorfunctie en diensten, en industrie en ambacht) met het oog op een nieuwe functie. De gedetailleerde regeling is terug te vinden in art. 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.

7.1.9. WIJZIGEN VAN AANTAL WOONGELEGENHEDEN

Er is een vergunning nodig voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden die bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande, ongeacht of het gaat om een eensgezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer. Deze vergunning is nodig, ook al voert u geen enkel bouwwerk uit.

7.1.10. RECLAME

In principe is voor de plaatsing van publiciteitsinrichtingen of uithangborden een vergunning nodig. Uithangborden maken bekend welke activiteit ter plaatse wordt uitgeoefend. Bijvoorbeeld de naam van een biermerk geschilderd op de gevel van de brouwerij. Publiciteitsinrichtingen maken reclame voor een niet ter plaatse gevestigde firma of activiteit. Bijvoorbeeld de naam van datzelfde biermerk op een café. Een aantal zaken zijn vrijgesteld van vergunning, zoals niet-lichtgevende uithangborden, verplichte of sensibiliserende publiciteitsinrichtingen, de posters voor het te huur of te koop stellen van onroerende goederen, en (voorwaardelijk) verkiezingspubliciteit.

7.1.11. RECREATIEVE TERREINEN

Voor het aanleggen of wijzigen van recreatieve terreinen, waaronder een golfterrein, een voetbalterrein of een tennisveld is een vergunning nodig.

7.1.12. BIJKOMENDE VRIJSTELLINGEN

Er zijn nog meer zaken vrijgesteld van vergunning, te vinden in het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 terzake (doorgaans voor publieke instellingen en ngo's).

Opgelet: een aantal van vergunning vrijgestelde werken mogen enkel uitgevoerd worden als ze niet strijdig zijn met geldende reglementeringen zoals bijvoorbeeld:

- stedenbouwkundige verordeningen of verkavelingsverordeningen,
- ruimtelijke uitvoeringsplannen, bijzondere plannen van aanleg,
- voorschriften van verkavelingsvergunningen,
- andere van toepassing zijnde regelgeving: burgerlijk wetboek, monumenten en landschappen, enz.

7.1.13. ANDERE VERGUNNINGSPLICHTIGE WERKEN

De bovenstaande opsomming is niet volledig. Een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening bijvoorbeeld kan een stedenbouwkundige vergunning verplicht stellen. Zo kan een gemeentelijke verordening een vergunningsplicht invoeren voor het schilderen van gevels. Ook kan een gemeentelijke verordening bepalen dat in die gemeente altijd een vergunning nodig is voor het vellen van bomen, ook al gelden er in Vlaanderen normalerwijze een aantal vrijstellingen.

7.2. Het verschil tussen onuitvoerbare en onwettige vergunningen

Het verschil tussen een onuitvoerbare en een onwettige vergunning ligt in de wetgeving van waaruit men in gebreke is. Een onuitvoerbare stedenbouwkundige vergunning heeft op zich wel reden tot bestaan (en verleend te worden), maar de aanvrager dient bijv. ook nog een natuurvergunning aan te vragen. Een dergelijke vergunning (*waar je nog een andere vergunning nodig hebt om het uit te voeren, maar niet om ze te krijgen*) maakt de aanvrager rechtstreeks vanuit de betrokken sectorwetgeving strafbaar; waartegen de betrokken afdeling onmiddellijk kan optreden (via bijvoorbeeld een stilleggingsbevel).

Daarentegen mag een onwettige vergunning (vanuit haar 'eigen' wetgeving) niet verleend worden, en is vatbaar voor vernietiging door de Raad van State. Een tussenvorm hierbij is de gekoppelde vergunning, zoals de milieu- en de bouwvergunning: de beslissing van de ene blijft geschorst totdat de beslissing over de andere vergunning valt. Een onwettige stedenbouwkundige vergunning (*waarbij de stedenbouwkundige vergunning niet mag verleend worden zonder de betrokken machtiging van de sectoradministratie -- zoals bij ontbossing*) is met andere woorden de fout van de vergunningverlenende overheid¹⁵¹. De minister / diens administratie uit SW hebben in het huidig recht geen schorsingsmogelijkheid of mogelijkheid tot bevel van regularisatie of stillegging indien een onwettige stedenbouwkundige vergunning wordt uitgereikt door de stedenbouwkundige ambtenaar.

Tevens bestaat er ook een koppeling tussen de bouw- en de milieuvergunning: hiervoor geldt een wederzijdse schorsing van de eerst verleende vergunning tot beide vergunningen verkregen zijn.

7.3. De effectiviteit van de sectorwetgeving

In het kader van het tweejaarlijks natuurrapport wordt het natuurbeleid en (een deel van) haar instrumenten geëvalueerd. Zo werd in het Natuurrapport 2001 (NARA 2001) een juridische analyse van het vergunningenbeleid gepresenteerd, evenals een procesevaluatie van de beleidsuitvoering. NARA 2001 kwam zo tot de volgende conclusies¹⁵²:

- Een evaluatie van de outputhoeveelheden (o.a. aantal vergunningsaanvragen bij gemeenten) bracht grote verschillen tussen provincies aan het licht. Die werden deels verklaard door regionale verschillen in landschapskenmerken (bv. hoeveelheid bomenrijen), maar ook door lokale en regionale verschillen in toepassing van het beleidsinstrument door gemeenten. Ook bij de aanvragen ingediend bij de provincies door publiekrechtelijke

¹⁵¹ Een onwettige uitvoering van een dergelijk project wordt daarom veelal als 'onoverkomelijke dwaling van de aanvrager' gecategoriseerd door de strafrechter.

¹⁵² Deze evaluatie is deels gebaseerd op de cijfers van een andere referentiebron binnen de RIA analyse, zie Verschelde, E. (2001).

rechtspersonen zoals de Administratie Wegen en Verkeer, en AMINAL zelf, bleken er belangrijke regionale verschillen te bestaan. Tevens werd vastgesteld dat er geen gestructureerd overleg bestond tussen de twee voornaamste actoren op provinciaal niveau, namelijk de buitendiensten van de afdeling Natuur en de provincie zelf. Daarnaast werd vastgesteld dat er weinig coördinatie plaatsvond over de provincies en buitendiensten heen en er een gebrek was aan monitoring van de beleidsoutput.

Tevens werd, in opdracht van de afdeling Natuur Oost-Vlaanderen, een gedetailleerde studie uitgevoerd over de toepassing van de natuurvergunning door de gemeenten¹⁵³, aan de hand van terreinbezoeken en een bijkomende bevraging van de gemeenten.

Uit deze studie bleek dat slechts enkele gemeenten structureel (via een natuurambtenaar, of binnen het takenpakket van de milieuambtenaar) tijd vrijmaken voor de opvolging van het Natuurdecreet. Zo wordt de effectieve uitvoering van een natuurvergunningplichtig project in minder dan de helft van de gemeenten opgevolgd, en wordt de communicatie naar de burger toe niet overal even belangrijk geacht. Uit terreincontroles bleek zo dat 1/3 van de vergunningsvoorwaarden niet werd nageleefd.

Uit recent onderzoek bleek daarbij dat vergunningsdossiers ingediend bij gemeenten in hoofdzaak betrekking hebben op het kappen van bomenrijen, zodat de vraag rijst in hoeverre de huidige beleidsuitvoering bijdraagt tot de bescherming van andere KLE's en specifieke vegetaties (bv. historisch permanente graslanden).

In dit laatste natuurrapport (NARA 2005) werd dieper ingegaan over de beschikbaarheid van data om de effectiviteit van het natuurbehoudsbeleid na te gaan. Dit rapport kwam zo tot de volgende conclusies (hfdst 37, p. 404):

In tegenstelling tot de meeste West-Europese landen beschikt de Vlaamse overheid niet over kwantitatieve gegevens over de trend en toestand van de natuurwaarden in het buitengebied die het vergunningenbeleid beoogt te beschermen (bv. kleine landschapselementen), terwijl er sinds 2001 wel een methode beschikbaar is om die gegevens te verzamelen¹⁵⁴. Ook gegevens omtrent de toepassing en handhaving van het beleidsinstrumentarium worden ad hoc en niet gebiedsdekkend bijgehouden. Op gewestelijk niveau kan dan ook geen valide informatie over de resultaten van het vergunningenbeleid

¹⁵³ Evaluatie van de naleving van de wet- en regelgeving m.b.t. de zorgplicht (2000). Zie

http://www.mina.be/front.cgi?s_id=369&detail=140&thema=&trefwoord=Natuur&zoekwoord=zorgplicht

¹⁵⁴ Zie Antrop M., De Blust G., Van Eetvelde V. & Van Olmen M. (2000). Ontwikkeling van een methode voor geïntegreerde en gebiedsgerichte monitoring van de biodiversiteit van de terrestrische natuur in het Vlaamse Gewest. Rapport van het Instituut voor Natuurbehoud, IN.R.2000.21, Brussel. Deze studie zoekt o.m. haar inspiratie in landen met een opvolgingssysteem, zoals Denemarken, UK, Duitsland, Estland, Finland, Noorwegen, Oostenrijk, Zweden en Zwitserland.

worden gerapporteerd. Dat niettegenstaande het feit dat het beleidsinstrument ruim dertien jaar bestaat en er in 2001 een gelijkaardige vaststelling werd gemaakt. Het belang van een goede kennis omtrent die natuurwaarden blijkt onder meer uit de recente broedvogelatlas die aantoonde hoe vooral in weide- en akkerland, buiten de beschermde gebieden, broedvogels achteruitgaan. De geleidelijke afname in hoeveelheid halfnatuurlijke landschappen, waarin KLE's een sleutelrol vervullen, is hier een van de hoofdoorzaken¹⁵⁵. Ook de recent opgestarte inventarisatie van beschermde vegetaties in Gent toont een waarschijnlijke negatieve evolutie van deze natuurwaarden¹⁵⁶.

De Vlaamse overheid beschikt nog niet over een beleidsinformatiesysteem op gewestelijk niveau waarmee de outputs van het vergunningenbeleid kunnen worden opgevolgd en geëvalueerd.

De MJP 2004-doelstelling om het Natuurvergunningenloket in 2004 te realiseren werd gehaald, doch dit loket is ondertussen al opgedoekt wegens een gebrek aan opvolging van de verschillende partijen. De doelstelling dat tegen eind 2004 75 % van de gemeenten het loket zou gebruiken, werd niet gerealiseerd.

7.4. De link tussen monitoring en integratie

Schattingen door medewerkers van de buitendiensten van de afdeling Natuur suggereren dat 75 tot 90 % van de vergunningsaanvragen door particulieren via de procedure van de stedenbouwkundige vergunning verloopt (en daardoor buiten het informatiecircuit van het Natuurvergunningenloket valt). Een beleidsrelevante rapportering over het vergunningenbeleid vereist m.a.w. de afstemming tussen het Natuurvergunningenloket en de andere vergunningenstelsels (vooral de stedenbouwkundige vergunning, de ontheffingsprocedure binnen het VEN en de procedure voor kapmachtigingen) (NARA 2005).

7.5. Juridische interpretaties

Voorts verdienen twee artikelen uit het Natuurdecreet en het Maatregelenbesluit nadere verklaring / interpretatie:

Art. 26bis, §3 Natuurdecreet stelt dat

¹⁵⁵ Vermeersch G., Anselin A., Devos K., Herremans M., Stevens J., Gabriëls J. & Van Der Krieken B. (2004). Atlas van de Vlaamse broedvogels 2000-2002. Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud 23. Instituut voor Natuurbehoud, Brussel.

¹⁵⁶ De cijfers toonden immers een kleine negatieve evolutie tijdens 2005, zelfs met een groot natuurproject.

“in afwijking van par 1 kan een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan e natuur in het VEN kan veroorzaken, bij afwezigheid van een alternatief, toch worden toegelaten of uitgevoerd om dwingende redenen van groot openbaar belang, met in begrip van redenen van sociale of economische aard. In dat geval dienen alle schadebeperkende en compenserende maatregelen genomen te worden. Degene die de aanvraag, de kennisgeving of de melding (..) gedaan heeft en die (..) een weigering heeft ontvangen, richt tot deze overheid een verzoek tot het toepassen van de in deze paragraaf bedoelde afwijkmogelijkheid”.

Art. 31, §1 en 2 Maatregelenbesluit stelt dat

“wanneer in uitvoering van de afwijkingsprocedures voorzien in art. 26bis §3 en art. 36ter, §5 van het natuurdecreet een activiteit of een plan wordt toegelaten of toegestaan of een programma wordt goedgekeurd, waarvoor ook een ontheffing nodig is, dan geldt voormelde toelating als een ontheffing. Wanneer de afdeling (..) een positief advies heeft verleend in kader van een aanvraag tot machtiging of in kader van een vergunningverlening, dan geldt dat advies als een ontheffing op voorwaarde dat de verleende machtiging of vergunning het advies, en de eventueel opgelegde voorwaarden, heeft nageleefd”.

Men kan bovenstaande zaken interpreteren dat volgens art. 26bis, §3 de toelating als ontheffing geldt indien in uitvoering van de afwijkingsprocedure van het Natuurdecreet een ‘ontheffingsplichtige’ activiteit wordt toegelaten. Deze ‘toelating’ heeft dan de vorm van een stedenbouwkundige vergunning waarop een VEN-toets is toegepast, zelfs al was het niet-bindend advies in het kader van deze toets **negatief**. Art. 31, § 1 en 2 van het Maatregelenbesluit geeft echter de indruk dat het positief advies als ontheffing geldt indien de vergunningverlenende overheid in een (*andere*) vergunningverlening met betrekking tot een dergelijke activiteit (verbodsbepalingen van VEN art. 25) voorafgaand het (niet-bindend) advies van ANB heeft gevraagd (en het advies dus heeft nagevolgd).

Een correcte interpretatie vergt echter bijkomende uitleg: art. 26bis, §3 Natuurdecreet slaat op uitzonderlijke situaties, namelijk waarbij een vergunningsplichtige activiteit (het gaat hier niet enkel over de stedenbouwkundige vergunning) die onvermijdbare schade toebrengt aan het VEN, toch kan worden toegelaten om dwingende redenen van groot openbaar belang (bvb. uitbreiding haven). Om een dergelijke toelating te bekomen moet de procedure gevolgd worden beschreven in art. 32 e.v. van het Maatregelenbesluit. Het is duidelijk dat er in zo'n geval compenserende maatregelen zullen voorzien worden. Welnu, als het gaat om een dergelijk groot project, dan zijn de betrokken activiteiten meestal onderworpen aan verschillende verboden binnen de natuurbehoudswetgeving (dus niet enkel aan het verbod om onvermijdbare schade aan het VEN aan te brengen maar bvb. ook onderworpen aan het verbod om duinvegetaties te wijzigen (art. 7 B.VI.Reg. 23 juli 1998)) die in principe allemaal cumulatief gelden en waarvoor dus in principe

telkens een ontheffing zou moeten gevraagd worden. Wanneer aan een project een toelating wordt verleend om dergelijke dwingende reden van groot belang en dus na het doorlopen van een hele procedure waarbij verschillende ministers aan te pas komen en waarbij compenserende maatregelen worden opgelegd, dan voorziet art. 31, §1 van het Maatregelenbesluit dat deze toelating voldoende is en geldt als ontheffing van de andere verboden uit de natuurbehoudswetgeving (kwestie van het aantal procedures te verminderen).

Art. 31, §2 Maatregelenbesluit slaat op een andere situatie waarbij afdeling natuur een positief advies heeft verleend in kader van een vergunningsprocedure en waarbij dat advies gevolgd werd. Ook in dat geval wil men procedures verminderen zodat men bepaald heeft dat dat advies geldt als ontheffing van de eventueel cumulatief geldende verboden uit de natuurbehoudswetgeving.

Reguleringsimpactanalyse inzake de
overheidsinterne procedures en
processen voor vergunningverlening,
planopmaak en gebiedsafbakening

1. Titel

Reguleringsimpactanalyse inzake de verschillende, hoofdzakelijk overheidsinterne, processen en procedures met betrekking tot vergunningverlening, afbakeningsprocessen en planopmaak.

2. Aanleiding en doel

2.1. Aanleiding studie en politieke context

Aanleiding van de studie

Deze RIA volgt uit een overheidsopdracht, uitgeschreven door AROHM (ARP), gegund aan de tijdelijke vereniging 'Laga & Philippe – intussen Laga -, Studiegroep Omgeving en IDEA Consult' in december 2004 (*besteknummer ARP/04/08*). Voor Laga treedt als onderaannemer Prof. Dr. Geert Van Hoorick op.

Deze RIA is één van de RIA's die in het kader van deze overheidsopdracht worden opgemaakt. Bijkomende contextinformatie over de aanleiding en de doelstellingen van deze studie is bondig samengevat in het algemene document bij de RIA's.

Belangrijk is dat de probleemanalyse, zoals opgenomen in deze RIA's, gebaseerd is op de juridische analyse van de toepasselijke reglementering(en), uitgevoerd door Laga i.s.m. Studiegroep Omgeving en Prof. Dr. Geert Van Hoorick. De juridische analyse volgde op de inventarisatie, in het kader van de overheidsopdracht, van alle (sector)reglementering met een relatie tot de Vlaamse wetgeving inzake ruimtelijke ordening (met aanduiding van oorsprong, betrokken beleidsdomeinen, relevante passages binnen de afstemmingsproblematiek etc). De juridische analyse van de verschillende teksten (decreten, wetten & besluiten) werd vervolgens nuttig aangevuld met praktijkervaringen vanuit verschillende domeinen zoals milieu en ruimtelijke planning.

Tijdens de consultatiefase en het literatuuronderzoek in het kader van deze RIA's kwamen nog verschillende praktische/procesmatige problemen op de voorgrond, die hun oorzaak niet steeds vinden in de betrokken juridische teksten, doch wel mee werden geïntegreerd in de beschrijving van de betrokken problematiek (zie 2.3). Deze tweezijdige oefening (juridische + empirische analyse) zorgde er enerzijds voor dat de initiële opties, volgend uit de juridische analyse,

enigszins werden bijgestuurd (zie ook het algemene document bij deze RIA's). Ook heeft dit proces ertoe geleid dat deze analyse niet enkel uitgaat van een 'vereenvoudigingsdoelstelling' (waarvoor de opdracht initieel werd uitgeschreven), maar tevens en bijkomend oplossingen aanreikt om de *effectiviteit* van de betrokken wetgevingen waar mogelijk te optimaliseren.

Anderzijds heeft dit proces tot gevolg dat er ook enkele problemen in de RIA verweven zitten, die "zuiver" over de (uitvoering/handhaving van de) sectorwetgeving gaan (zonder dat hierbij een rechtstreekse link met ruimtelijke ordeningswetgeving bestaat). Bepaalde van deze problemen werden, weliswaar voor de volledigheid vermeld doch dan ook enkel in de beschrijving van de problematiek, zonder nader in te gaan op mogelijke oplossingen en effecten. Op andere zaken wordt wel nader ingegaan, gezien hun impact op de taken van de lokale vergunningverlenende overheden bij het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen.

Politieke context

De politieke context inzake de besproken problematiek, die bij dergelijke analyses steeds in het achterhoofd gehouden dient te worden, is terug te vinden in het algemene document, waar de relevante aspecten van de beleidsnota's, het regeerakkoord, beleidsbrieven etc. van de huidige Vlaamse regering worden samengevat. Deze context is voor elk van de RIA's van deze studie van toepassing, en maakt dus integraal deel uit van de RIA.

2.2. Juridische context

2.2.1. OMSCHRIJVING BETROKKEN WETGEVING

Deze RIA behandelt de belangrijkste aspecten die te maken hebben met de interne procedures en processen inzake vergunningverlening, afbakeningsprocessen en planopmaak. Één van de instrumenten om ervoor te zorgen dat tijdens deze processen alle noodzakelijke aspecten van de verschillende sectoren in overweging genomen worden, zonder daarom een reeks aparte vergunningen te vereisen, zijn de sectorale toetsen. Aangezien deze toetsen als instrument van vergunningverlening, afbakeningsprocessen en planopmaak enkele algemene kenmerken en knelpunten kennen, werden zij in het kader van deze RIA nader geanalyseerd en besproken. De toetsen die in deze oefening betrokken zijn, worden hieronder opgelijst:

- De watertoets
- De habitattoets (ook de passende beoordeling genoemd)
- De VEN-toets (ook de verscherpte natuurtoets genoemd)
- De natuurtoets

De wetteksten, waarin bepalingen zijn opgenomen die betrekking hebben op de verschillende procedures en processen om te komen tot een vergunningsbeslissing, een afgebakend gebied of een goedgekeurd ruimtelijk plan (inclusief de sectorale toetsen), zijn¹⁵⁷:

Naam	Betrokken art.	Inhoud
Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid	5-6 + 8 + 10, §1 + 17, §2 + 36, §3 + 42 + 46, §1 (+ bijlage 1.10 en 3.6)	Het decreet regelt het integraal waterbeleid, dat gebaseerd is op coördinatie, integratie & een duurzaam multifunctioneel gebruik.
Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu + Besluit van 17 oktober 1988 van de Vlaamse regering tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van art. 4 van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (B.S. 29 oktober 1988) + Besluit van 21 november 2003 van de Vlaamse regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid (Maatregelenbesluit) (deel speciale beschermingszones)	Decreet: 9 + 13 + 36bis + 36ter B.V.I.R. van 17 oktober 1988 Maatregelenbesluit: 5 + 7	Dit deel van het Natuurdecreet en de bijhorende uitvoeringsbesluiten betreft de van oorsprong Europese gebiedsgerichte maatregelen (met name de speciale beschermingszones)
Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu + Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet (...) (Natuurbesluit) + Besluit van 21 november 2003 van de Vlaamse regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid (Maatregelenbesluit) ¹⁵⁸ (deel algemene bescherming)	Decreet: 2 + 9 + 11 + 13 - 14 + 16 Natuurbesluit: 1 + 7 - 11 + 18 Maatregelenbesluit: 7	Dit deel van het Natuurdecreet en het bijhorende uitvoeringsbesluit betreft de algemene beschermingsmaatregelen (zorgplicht inzake natuur, 'natuortoets' en 'natuurvergunning').
Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu + Besluit van 27 juni 2003 van de Vlaamse regering tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies (Reservatenbesluit) + Besluit van 21 november 2003 van de Vlaamse regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid (Maatregelenbesluit) (deel VEN & IVON)	Decreet: 9 + 11 + 13 + 17 - 20 + 25 + 26bis + 27 - 29 + 32 - 33 + 35-36 + 44 Maatregelenbesluit: 1 + 5 - 7 + 20 -21 + 24 - 25 + 28 +31 - 32 + 39 + 40 + 44	Dit deel van het Natuurdecreet en de bijhorende uitvoeringsbesluiten betreft de algemene 'eigen' (dit wil zeggen niet van oorsprong Europese) gebiedsgerichte maatregelen (VEN & IVON).
Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening	Art. 38 §1 6°	Verplichte inhoud van RUP voorziet toevoeging van passende beoordeling indien relevant
Het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de adviesverlening inzake aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen	(alle)	Dit besluit regelt de verplichte adviesvragen bij stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsaanvragen

¹⁵⁷ Er wordt in deze studie, in overleg met de opdrachtgever, niet ingegaan op de afstemming en integratie van de stedenbouwkundige en milieuvergunning. Er kan hiervoor verwezen worden naar de voorontwerpen van decreetswijziging inzake de geïntegreerde vergunning en het uniek loket die werden voorbereid in de schoot van de Dienst Wetsmatiging (de vroegere Kenniscel Wetsmatiging).

¹⁵⁸ De betrokken artikelen in het Maatregelenbesluit en de omzendbrief LNW98/01 (als toelichting bij het BVR van 1998) bevatten geen expliciete bepalingen inzake toetsen, maar vormen wel een beoordelingskader voor het verlenen van vergunningen (bijv. de voorlopig enige code van goede natuurpraktijk). Aangezien toetsen dezelfde doelstelling hebben, wordt dit ook hier zo opgenomen.

2.2.2. PROCEDURES VOOR VERGUNNINGVERLENING EN PLANOPMAAK

De procedures en verantwoordelijkheden inzake vergunningverlening, afbakeningen en de opmaak van specifieke plannen en programma's zijn zeer divers en afhankelijk van het onderwerp in kwestie. De problematiek, zoals beschreven in de RIA vergunningen en de RIA afbakeningen en plannen, illustreert deze stelling. Deze procedures gaan van het opmaken van adviezen over het controleren van uitgevoerde toetsen tot administratieve (bijv. de milieuvergunningscommissie) en politieke (College van Burgemeester en Schepenen) overlegmomenten. Het is dan ook niet de ambitie om hier alle mogelijke processen en procedures inzake ruimtelijke ordening en natuur op te lijsten, maar bij wijze van voorbeeld geven we hier enkele juridisch vastgelegde procedures mee:

- Een voorbeeld van een omvangrijke procedure: de heroverwegingsprocedure voor activiteiten in het VEN (art 32 Maatregelenbesluit): “degene aan wie de overheid op grond van artikel 26*bis*, § 1 van het decreet de vergunning of toestemming voor een activiteit of de ontheffing van het verbod op een activiteit heeft geweigerd, kan tot deze overheid een verzoek richten om de in artikel 26*bis*, § 3 van het decreet bedoelde afwijkingsmogelijkheid toe te passen”.
- Een voorbeeld van een procedure die enkel in haar uitzonderingen afhankelijk is van de geografische ligging van de activiteit: advisering voor het wijzigen van een klein landschapselement: volgens de oude procedure is een bindend advies vereist van de ‘gemachtigde ambtenaar’ van AROHM (nu ARO), tenzij het goed waarop de stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft gelegen is in een goedgekeurd Bijzonder Gemeentelijk Plan van Aanleg (BPA) of goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Op deze regel werd een aantal uitzonderingen vastgelegd door het B.VI.Reg. van 5 mei 2000. Zo is het bindend advies NIET vereist voor het vellen van hoogstammige bomen, zoals bepaald in art. 99 § 1 van het Decreet ruimtelijke ordening. Het bindend advies is ook niet vereist voor handelingen en werken die vergunningsplichtig zijn gesteld door een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening. Deze uitzonderingen gelden evenwel niet voor handelingen of werken aan of gelegen in een beschermd monument of een op een ontwerp van lijst voorkomend monument, een beschermd stads- of dorpsgezicht of een op een ontwerp van lijst voorkomend stads- of dorpsgezicht; een (voorlopig) beschermd landschap of een woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde.

De procedures voor de afbakening van sectorale gebiedscategorieën¹⁵⁹ kennen grote gelijkenissen- veelal binnen één bepaalde sector -, maar ook grote verschillen. Veelal gebeurt de afbakening in twee fases met eerst een voorlopig karakter, terwijl de beschermende maatregelen meestal toch reeds van kracht worden, gevolgd door een consultatiefase, waarvan meestal een openbaar onderzoek deel uitmaakt. De 'getroffenen' worden vaak, (maar niet altijd) persoonlijk aangeschreven tijdens dit openbaar onderzoek. De te consulteren andere dan de 'eigen' administratie verschilt sterk naargelang de aard van de afbakening.

De bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten, landschappen en archeologische monumenten en zones gebeurt in verschillende stappen. In een eerste stap wordt de voorlopige bescherming door de Vlaamse regering vastgesteld door de inschrijving van het goed op een ontwerp van lijst . Het voorbereidende werk gebeurt door de betrokken administratie, waarna er een openbaar onderzoek plaatsvindt en de cel Ruimtelijke Ordening van de bevoegde buitenafdeling RWO en de betrokken gemeente(n) en provincie(s) hun advies verlenen. Ten laatste binnen het jaar (ten hoogste één maal met 6 maanden te verlengen) na de voorlopige bescherming, neemt de Vlaamse regering het besluit tot definitieve bescherming van het monument of het stads- of dorpsgezicht . Indien dit besluit niet genomen is voor de einddatum van de voorlopige bescherming vervalt de voorlopige bescherming automatisch.

De aanduiding voor de *aanduiding van SBZ* gebeurt op basis van louter wetenschappelijke criteria, opgenomen in artikel 36 bis § 1 en bijlage IV van het Natuurbehoudsdecreet. Ondanks het belang van de gevolgen van de aanwijzing was er tot voor kort ook niet voorzien in een openbaar onderzoek of aanzegging aan betrokken eigenaars. Een recente decreetswijziging voorziet wèl in een openbaar onderzoek tijdens de procedure tot aanwijzing van de speciale beschermingszones en komt daarbij tegemoet aan kritiek hieromtrent, maar de specifieke maatregelen gekoppeld aan de aanwijzingsbesluiten zijn als dusdanig geen onderwerp van een openbaar onderzoek, aangezien deze pas ex post, in het kader van andere natuur- en milieuwetgeving, werden vastgelegd.

De aanduiding van de *beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden* gebeurde in verschillende fasen. Het eerste uitvoeringsbesluit tot afbakening van de te beschermen duingebieden werd op 15 september 1993 genomen, en op 26 januari 1994 bij Decreet voorlopig bekrachtigd, tot 31 december 1994. In totaal werd bij decreet van 21 december 1994 en decreet van 29 november 1995 de aanduiding van ca. 336 ha 'beschermd duingebied' en ca. 769 ha 'voor het duingebied belangrijk landbouwgebied' definitief bekrachtigd. Dit is te beschouwen als een eenmalige operatie.

¹⁵⁹ In tegenstelling tot de meeste afbakeningen, dienen *bossen* niet als dusdanig te zijn afgebakend, aangewezen of erkend, opdat het Bosdecreet erop van toepassing zou zijn

Voor de grondwaterwinningen bestemd voor openbare drinkwatervoorziening (categorie C), moeten formeel waterwingebieden (installaties + bufferzone) en beschermingszones (voor de bescherming van de hele grondwaterlaag) worden aangeduid. De afbakening gebeurt op basis van geologische gegevens; waarbij de afbakingsprocedure (bepaald in het B.VI.R. van 27 mei 1985) 'getrokken' wordt door de bestendige deputatie en de provinciegouverneur, en geadviseerd door de afdeling Water van AMINAL en de bevoegde buitenafdeling van RWO. Tevens wordt er een openbaar onderzoek georganiseerd, waarbij de eigenaars persoonlijk worden verwittigd. Deze eigenaars, OVAM, de bevoegde waterzuiveringsmaatschappijen en aan de openbare besturen die bevoegd zijn voor verkeerswegen en waterlopen binnen de afgebakende waterwingebieden en beschermingszones, worden daarbij ook in het bezit gesteld van het register bedoeld in artikel 15 van het uitvoeringsbesluit.

Binnen ruimtelijke ordening zijn ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) een geëigend instrument om afbakeningen en voorschriften bindend (t.a.v. de overheid) en verordenend (t.a.v. de burger) vast te leggen. Ook deze plannen doorlopen een hele procedure, met een sterk participatief karakter van een hele reeks betrokkenen. Deze plannen worden voorlopig vastgesteld na een consultatieronde tussen verschillende administraties en instellingen en ook de betrokken commissie voor ruimtelijke ordening. Na voorlopige vaststelling door de gemeenteraad/ B.D./ VI.Reg. zijn ze het onderwerp van een openbaar onderzoek dat wordt aangekondigd door aanplakking en publicatie (geen persoonlijke aanschrijven, tenzij de 'getroffenen' door het eventuele bijbehorend onteigeningsplan). Tenslotte wordt het definitief vastgesteld door het betreffende beleidsniveau.

2.2.3. TOETSEN - TOEPASSINGSGEBIED EN BEGRIPPEN¹⁶⁰

In de betrokken decreten en besluiten, opgelijst in tabel, figureren verschillende soorten 'groene toetsen', die de doelstelling hebben om de natuurbelangen in de verschillende beoordelingskaders meer aan bod te laten komen. Deze toetsen zorgen er o.a. voor dat men b.v. bij de beoordeling van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag niet enkel rekening houdt met de ruimtelijke plannen en diens voorschriften, maar ook met andere maatschappelijke elementen. Deze toetsen komen in verschillende vormen voor, elk met een ander toepassingsgebied en andere modaliteiten. In wat volgt beschrijven we kort de inhoud van deze toetsen, waarna we dieper ingaan op de concrete problematiek die dit 'integratiesysteem' met zich meebrengt.

¹⁶⁰ Bron: Eerens, V. (2005).

2.2.3.1. DE NATUURTOETS EN DE ZORGPLICHT

Het Natuurdecreet (art 16) bepaalt dat overheden, bij het al dan niet toekennen van een vergunning of toestemming of bij een beslissing naar aanleiding van een kennisgeving of melding, er zorg voor moeten dragen dat *geen vermijdbare schade* aan de natuur ontstaat, en dit *overal* op het Vlaamse grondgebied.

Dit betekent dat andere beleidssectoren in de individuele besluitvorming steeds rekening dienen te houden met mogelijke gevolgen voor de natuur¹⁶¹:

- Betreft het een vergunningsplichtige activiteit dan draagt de bevoegde overheid er zorg voor dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen of te beperken. Is dit niet mogelijk dan moeten de opgelegde voorwaarden ervoor zorgen dat de schade wordt hersteld.
- Een activiteit waarvoor een kennisgeving of melding aan de overheid is vereist, kan enkel worden uitgevoerd indien geen vermijdbare schade kan ontstaan en voor zover de aanvrager zich in voorkomend geval gedraagt naar de code van goede natuurpraktijk.

Besluiten die niet naar aanleiding van een aanvraag of melding worden genomen, zoals beslissingen omtrent een ruilverkavelingsplan, vallen niet onder het toepassingsgebied. Ten aanzien hiervan geldt de zorgplicht¹⁶²: deze zorgplicht stelt dat *“iedereen die handelingen verricht of hiertoe de opdracht verleent, en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat de natuurelementen in de onmiddellijke omgeving daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, verplicht is om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden geveerd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is, te herstellen.”* (art. 14 Natuurdecreet). De zorgplicht is m.a.w. een plicht voor de burger, het bedrijf of de overheid die een bepaalde activiteit uitvoert.

2.2.3.2. DE VEN-TOETS

Voor het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) geldt er een verscherpte natuurtoets, beschreven in art 26 bis van het Natuurdecreet. De overheid mag in deze gebieden geen toestemming of vergunning verlenen voor een activiteit die *onvermijdbare en onherstelbare schade* aan de natuur

¹⁶¹ Voor een uitgebreide bespreking van deze ingreepregeling zie G. VAN HOORICK en V. EERENS, *Natuurbescherming, Algemene beschermingsmaatregelen in het Natuurdecreet, Analyse, knelpunten, aanbevelingen, mogelijke rol van de gemeenten*, Gent, Centrum voor milieurecht, 2002, 18-21.

¹⁶² (G. VAN HOORICK, *Cursus Natuur- en landschapsbeschermingsrecht*, Universiteit Gent, Academiejaar 2005-2006, 60).

in het VEN kan veroorzaken. Belangrijk hierbij is dat deze activiteiten niet noodzakelijk in het VEN zelf plaats hoeven te vinden.

Als voor een activiteit een kennisgeving of melding aan de overheid vereist is, moet de kennisgever aantonen dat de activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken. *Wanneer de kennisgever dit niet gedaan heeft*, dient de betrokken overheid dit zelf te onderzoeken. Een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken kan toch worden toegelaten indien voldaan wordt aan drie cumulatieve voorwaarden:

- a. er is geen alternatief;
- b. om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard;
- c. alle schadebeperkende en compenserende maatregelen worden genomen.

De aanvrager (van een vergunnings- of meldingsplichtige activiteit) dient in dat geval een verzoek tot afwijking in bij de Vlaamse Regering, waarin hij bewijst dat hij aan de bovenstaande voorwaarden voldoet. Daarop oordeelt de Vlaamse regering over het bestaan van dwingende redenen van groot openbaar belang, en beslist de minister bevoegd voor het natuurbehoud over de schadebeperkende en compenserende maatregelen. De vergunningverlenende overheid integreert deze beslissingen in een afwijkingsbeslissing die drie jaar geldig is¹⁶³.

2.2.3.3. DE HABITATTOETS

Aan het Natuurdecreet werd door het wijzigingsdecreet van 19 juli 2002 een habitattoets toegevoegd¹⁶⁴, als een soort natuur- of VEN-toets binnen de perimeter van de speciale beschermingszones (alle vogelrichtlijngebieden en de definitief vastgestelde habitatrictlijngbieden)¹⁶⁵. Deze toets is Europees 'geïnspireerd', waarbij via de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn de habitattoets verplicht gesteld wordt bij ingrepen met een mogelijk *betekenisvolle aantasting* op de speciale beschermingszones.

Het verschil met de vorige toetsen is echter dat deze toets inhoudt dat mogelijke nadelige vergunningsplichtige activiteiten, plannen of programma's, onderworpen moeten worden aan een

¹⁶³ Van Hoorick, Handboek Milieurecht, Recente ontwikkelingen in het natuurbeschermings- en ruimtelijk orderingsrecht (ppt)

¹⁶⁴ Art. 36ter §3 tot §7 Natuurdecreet.

¹⁶⁵ De vogelrichtlijngbieden (SBZ-V) heeft men bij de vaststelling opgesplitst tussen integrale SBZ-V en niet-integrale SBZ-V. Bij de integrale SBZ-V werd de volledige perimeter aangewezen als speciale beschermingszone. Bij de niet-integrale SBZ-V zijn er enkel beperkte zones binnen de SBZ-V perimeter waar ook de instandhoudingsmaatregelen van het Maatregelenbesluit gelden.

passende beoordeling. Hierbij brengt men de effecten van de geplande activiteit in kaart. De toetsing gaat m.a.w. na of de vergunning, het plan of het programma een nadelige invloed kan hebben op de speciale beschermingszone. De activiteit, het plan of programma kan enkel doorgaan wanneer ze geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. Is dit wel het geval dan kan de activiteit, het plan of programma enkel doorgang vinden indien:

- a. er geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn,
- b. er dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard voorhanden zijn en
- c. de nodige compenserende maatregelen werden genomen.

Ook hier dient de aanvrager (van een vergunnings- of meldingsplichtige activiteit) in dat geval een verzoek tot afwijking in bij de Vlaamse Regering, waarna de Vlaamse regering oordeelt over het bestaan van dwingende redenen van groot openbaar belang. De minister bevoegd voor het natuurbehoud beslist over de schadebeperkende en compenserende maatregelen.

De reikwijdte van deze bepaling is ruim: ruimtelijke plannen, stedenbouwkundige vergunningen of milieuvergunningen kunnen aan een passende beoordeling onderworpen worden. Activiteiten, plannen en programma's die hun oorsprong vinden in (en ook voor het overige beheerst worden door) andere wetgevingen vallen dus ook onder het toepassingsgebied. Het beslissende criterium is of de vergunningsplichtige activiteit, het plan of programma een nadelige invloed kan hebben op de habitats in de speciale beschermingszone¹⁶⁶, zelfs al valt het er zelf buiten.

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling. Indien voor de vergunningsplichtige activiteit, het plan of programma een milieu-effectenrapport (MER) moet worden opgemaakt, wordt de passende beoordeling erin geïntegreerd. Is dit niet het geval dan dient het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) gevraagd te worden.

Net zoals expliciet in de wet bepaald is in de MER-procedure, "houdt de overheid bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, rekening met het goedgekeurde milieueffectrapport, de passende beoordeling of het advies van

¹⁶⁶ Hier gaat het over projecten buiten SBZ met een impact op soorten binnen SBZ, maar in Nederland geldt dit ook voor activiteiten in gebieden die een impact hebben op beschermde soorten bevinden (ver) buiten de SBZ. Dit soortenbeschermingsluik van de habitatrichtlijn dient nog uitgewerkt te worden door Vlaanderen (men is nu bezig uitvoering te geven aan art 51 of 52); enkel het gebiedsgericht luik (afbakening SBZ) is in Vlaanderen goed uitgewerkt. Momenteel is de natuurtoets een opvangnet voor de bescherming van deze soorten, maar het is duidelijk dat dit een allesbehalve effectief instrument is...

de administratie bevoegd voor het natuurbehoud¹⁶⁷. Elke beslissing over een voorgenomen actie moet op volgende punten gemotiveerd worden:

de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven;

de aanvaardbaarheid van de te verwachten betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone;

de in het milieu-effectrapport, in de passende beoordeling of de in het advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud voorgestelde compenserende maatregelen en actieve instandhoudingsmaatregelen.

2.2.3.4. DE WATERTOETS

Een ander instrument voor externe integratie werd in 2003 ingevoerd door het Decreet Integraal Waterbeleid (DIW). In tegenstelling tot de vorige toetsen, focust deze toets zich niet enkel op Natuurbehoudsdoelstellingen, maar ook op de kwantitatieve toestand van het watersysteem en diens impact op het ruimtegebruik. Zo werd dit instrument ingesteld om ervoor te zorgen dat er bijv. in nog niet aangesneden woonuitbreidingsgebieden in overstroombaar gebied niet zomaar bebouwd wordt, om zo de relatief frequente wateroverlast in sommige Vlaamse gebieden te reduceren en te vermijden. De cijfers en de kaart in bijlage aan deze RIA illustreren de omvang van de waterproblematiek op het niveau van het Vlaamse Gewest.

De watertoets houdt in dat de overheid bij haar beslissing over een vergunning, plan of programma ervoor moet zorgen dat geen schadelijke effecten op het watersysteem (grondwaterlagen of het leven in en rond het water) ontstaan, of dat deze maximaal worden beperkt. Indien dit niet mogelijk is, dient het schadelijke effect te worden hersteld of gecompenseerd. De planopstellende overheid dient tevens rekening te houden met de bestaande waterbeheerplannen (art. 8 DIW). Ook hier vallen plannen, programma's en vergunningen, afkomstig van andere sectoren, onder het toepassingsgebied¹⁶⁸.

De toetsing gaat na of de planingreep of de vergunning betekenisvolle schadelijke effecten tot gevolg heeft. Veroorzaakt het plan, programma of vergunning schadelijke effecten, dan moeten er zodanige voorwaarden worden opgelegd dat de nadelige effecten worden vermeden of zoveel mogelijk worden beperkt. Kunnen de nadelige effecten niet worden voorkomen, dan dienen de op te leggen voorwaarden gericht te zijn op herstel (in natura). Is herstel in natura op dezelfde plaats

¹⁶⁷ Ook met de resultaten van de andere toetsen dient de betrokken overheid uiteraard rekening te houden. De bepaling wordt hier geciteerd om redenen van mogelijke interpretatieproblemen (wat is nu exact 'rekening houden met'? in welke mate dient dit rapport door te wegen in de beslissing?), die verder in de analyse aan bod komen.

¹⁶⁸ Voor meer info, zie : <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/vergunningen/water/watertoets.htm>

of compensatie op een andere plaats niet mogelijk, dan kan het plan of programma niet worden goedgekeurd of dient de vergunning te worden geweigerd.

De beslissing die de overheid neemt, moet gemotiveerd worden. Voor de beslissing over een vergunningsaanvraag kan de vergunningverlenende overheid advies vragen over het al dan niet optreden van schadelijke effecten en de op te leggen voorwaarden aan een door de Vlaamse regering aan te wijzen instantie. Net zoals bij de habitattoets wordt de watertoets gekoppeld aan de MER wanneer die moet worden opgemaakt.

De toepassing van de watertoets is, ook zonder eventuele nadere regels, verplicht sinds de publicatie van het DIWB (BS 14/11/2003) en heeft al geleid tot de schorsing van een vergunning. De watertoets wordt in beperkte mate door een aantal overheden al toegepast, maar er is geen overzicht beschikbaar. Het Agentschap dat verantwoordelijk is voor grond- en oppervlaktewater werkt momenteel in overleg met het CIW (Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid) aan een concrete invulling van de watertoets (NARA 2005).

2.3. Beschrijving problematiek

In deze RIA gaan we nader in op de procedurele en procesmatige aspecten van vergunningverlening, ruimtelijke planopmaak en sectorale afbakeningen. Zowel vergunningverlening als de opmaak van plannen en programma's zijn gelinkt met de uitvoering van verschillende sectorale toetsen. De beschrijving van deze problematiek wordt dan ook gevolgd door een schets van de verschillende sectorale toetsen, met aanduiding van de belangrijkste probleempunten wat betreft hun toepassing.

2.3.1. INTERNE VERGUNNINGSPROCEDURES & PROCESSEN VOOR PLANOPMAAK

Uit de consultaties blijkt duidelijk dat beschikbare informatie, ervaring en kennis vaak de belangrijkste bron zijn van een gebrekkige uitvoering en handhaving. Maar ook de communicatie tussen verschillende overheden en afdelingen verloopt veelal niet zoals het zou moeten. In deze paragraaf bespreken we kort de belangrijkste knelpunten terzake, en duiden mogelijke oorzaken aan van deze problematiek.

2.3.1.1. LOKALE OVERHEDEN

Het feit dat gemeenten vaak niet weten wanneer en bij wie ze te rade moeten gaan voor een bepaald project of bepaalde activiteit, ligt voornamelijk aan het voorwerp van de betrokken

vergunningen en de complexe toepassingsgebieden en procedures van de verschillende wetgevingen.

Een ander probleem hierbij is dat bepaalde negatieve adviezen vanuit het Agentschap Natuur en Bos door lokale vergunningverlenende overheden soms zonder meer 'gevolgd' worden zonder verdere afweging met de andere beleidsdoelstellingen. Dit kan positief lijken voor de effectiviteit van de betrokken sectorwetgeving, maar het tegendeel is waar. Vooreerst zijn dergelijke 'negatieve beslissingen' vaak *niet* geïnspireerd door de natuurdoelstelling waarop het advies betrekking heeft, en wordt de negatieve advisering gebruikt als 'paraplu' voor het tegenhouden van het project omwille van andere redenen. Dit heeft twee belangrijke gevolgen: enerzijds creëert men daardoor een aversie bij de burgers/bedrijven voor de maatregelen inzake natuurbehoud ('voor dat dom beestje op mijn grond is mijn vergunning geweigerd'), terwijl er ook andere oplossingen mogelijk zijn om dezelfde doelstellingen te halen (verplaatsen van de betrokken natuurwaarde of de installatie / het project, even wachten tot na het broedseizoen etc). Dit is uiteraard een zeer nefast gevolg, aangezien het verhogen van het draagvlak voor milieu- en natuurbehoud in Vlaanderen één van de belangrijkste instrumenten is voor het verhogen van de effectiviteit van de betrokken maatregelen. Anderzijds heeft een dergelijke weigering veelal tot gevolg dat de betrokkene in beroep gaat, en dat het Agentschap 'van bovenaf' wordt 'verplicht' het advies te 'herschrijven', wat natuurlijk volledig ingaat tegen de principes van ambtelijke (en dus politiek onafhankelijke) advisering.

Voorts kan men zich de vraag stellen of dergelijke afwegingen wel altijd even makkelijk te maken zijn door de betrokkene(n). De mogelijks complexe materie van het project zelf, in combinatie met de waaier van verschillende beleidsdoelstellingen, maakt het immers bijzonder moeilijk om bepaalde keuzes te maken.

Een ander punt is het feit dat lokale overheden soms zelf niet veel moeite doen om een bepaald project ten gronde te analyseren en een goed onderbouwd advies uit te schrijven. Uit consultaties bleek immers dat er relatief weinig negatieve adviezen geschreven worden door deze instanties, waar dit eigenlijk wel zou moeten: men laat dergelijke keuzes maar al te graag over aan 'het gewest'. Gemeenten vragen, uit laksheid of onzekerheid, daarom alsmaar meer (niet zelden meer dan nodig) 'sectorale' adviezen aan: ze gaan er m.a.w. van uit dat het Agentschap het nodige controlewerk wel zal doen. Dit is natuurlijk een heel belangrijke vaststelling vanuit de praktijk, gezien het in voege treden van de autonome vergunningsbevoegdheid volgend jaar. De gemeenten hebben immers tot 1 mei 2007 de tijd om aan de noodzakelijke voorwaarden te voldoen om zelf stedenbouwkundige vergunningen af te leveren (decreetswijziging van 1 mei 2005). Het feit dat het overgrote deel van de Vlaamse gemeenten momenteel nog niet voldoet aan deze vereisten, en het feit dat er nu reeds de indruk leeft dat afwegingen niet of niet goed gemaakt worden, zijn ons inziens toch wel belangrijke 'alarmsignalen' op het vlak van uitvoering

en effectiviteit van de wetgevingen terzake. De kans is immers niet onbestaande dat er meer onwettige vergunningen geleverd zullen worden, aangezien de gemeenten de ervaring niet hebben dergelijke dossiers kritisch genoeg te analyseren en adviseren,

Er is wel bepaald dat de Vlaamse overheid kwaliteitscontrole en schorsingsbevoegdheid behoudt, maar de vraag is in welke mate die bevoegdheden de bovenstaande problematiek kunnen oplossen of compenseren.

2.3.1.2. ADVISERING EN COMMUNICATIE OP GEWESTELIJK NIVEAU

De manier waarop rekening gehouden wordt met (goed onderbouwde) adviezen, is een belangrijk probleem bij lokale overheden, dat zich minder voordoet bij adviseringsprocessen op gewestelijk niveau. Het probleem op dit niveau situeert zich veeleer in het feit dat er weinig domein- (of Agentschap-) overschrijdend gewerkt wordt in het kader van vergunningen¹⁶⁹. Het is uiteraard logisch dat elk Agentschap de belangen van haar eigen wetgeving verdedigt, doch een globale visie van het hele dossier ontbreekt doorgaans: enerzijds door het soms sterk gespecialiseerde karakter van de omschrijving ervan, anderzijds door een 'selectieve focus' op bepaalde elementen van het betrokken Agentschap. Verder speelt ook het dynamisch karakter van een projectbeschrijving een rol: zo kan één Agentschap een aanpassing van een bepaald aspect van het project adviseren, waardoor de 'context' voor een ander Agentschap verandert. Het systeem van niet-geïntegreerde, onafhankelijke adviezen kan er daarom toe leiden dat bepaalde adviezen misschien niet altijd vanuit een correcte of volledige context geschreven worden.

Het feit dat de adviserende instanties (in casu de Agentschappen op gewestelijk niveau) vaak niet weten wat de uiteindelijke beslissing is en hoe de procedure finaal verder verlopen is (resultaten openbaar onderzoek, beroep, beslissing van de Bestendige Deputatie, etc), is dan weer een duidelijk communicatieprobleem tussen de verschillende overheidsinstanties. Dit probleem vindt haar oorzaak in twee elementen: enerzijds zijn er op dat vlak belangrijke lacunes in de wetgeving zelf (die dergelijke informatiestromen niet verplichten t.a.v. de vergunningverlenende / beslissende overheden), anderzijds is er duidelijk een eerder pragmatische ingesteldheid en/door een gebrek aan mankracht bij de adviserende instanties. Dit gebrek aan structurele informatieverzameling en –doorstroming leidt tot een gebrekkige opvolging van de dossiers, wat uitvoering en handhaving dan weer zeer moeilijk maakt, en dus finaal de doeltreffendheid van de betrokken wetgevingen hypothekeert.

¹⁶⁹ De werking van de milieuvergunningcommissies vormen hier een uitzondering op, maar deze behandelen enkel de 'zwaardere' VLAREM-dossiers.

2.3.2. OPMAAK EN WIJZIGING VAN PLANNEN I.K.V. RUIMTELIJKE BESTEMMINGEN EN SECTORALE AFBAKENINGEN

De procedures voor het afbakenen van bestemmingen en gebiedscategorieën hebben een relatief analoge, maar toch specifieke problematiek. Ook voor de opmaak van plannen en het uittekenen van afbakeningen is de input van de verschillende Agentschappen nodig, die soms verloopt via commissies of andere vormen van gestructureerd overleg (bv. plenaire vergadering bij opmaak RUP).

Zoals blijkt uit de gevalstudie inzake de afbakening van de waterbeheerplannen (opgenomen in de RIA 'integraal waterbeleid'), is deze vorm van 'gestructureerd overleg' ook niet altijd de onfeilbare oplossing voor sectoroverschrijdende procedures. Een gebrekkige vertegenwoordiging van de verschillende deelnemers en/of het tegenover elkaar staan van bepaalde doelstellingen en wensen maakt dat de plannen niet echt in samenspraak tot stand komen, zoals in de wetgeving wel bedoeld is. Ook het feit dat veel afbakenings- en planprocessen relatief onafhankelijk van elkaar uitgevoerd worden (wat betreft de timing ervan), leidt veelal tot een resultaat (plan, afbakening,..) dat mogelijks niet voldoende is afgestemd op het resultaat van procedures in andere domeinen, waardoor deze soms tegenstrijdig of weinig gebruiksvriendelijk zijn.

Een ander aspect deze procedures is het intrinsiek publieke karakter ervan: de meeste plan- en afbakeningsprocedures omvatten een openbaar onderzoek, en/of betrekken lokale private actoren in de overlegstructuren. Opvallend is wel dat de eigenaars van de betrokken percelen niet persoonlijk verwittigd worden als men de bestemming wil wijzigen van de zone waarin het pand gelegen is. Gezien de impact van sommige afbakeningen of bestemmingswijzigingen, lijkt dit op het eerste zicht wel een belangrijke lacune in dit 'participatief' beleid. Ook voorziet het uitvoeringsbesluit dat de advisering van voorontwerpen van RUP's regelt (B.V.R. 11/05/2001 meermaals gewijzigd) niet steeds in inspraakmogelijkheid door alle administraties. Voor de opmaak van een gemeentelijk RUP in het woongebied volgens het huidige gewestplan waar ook beschermde vegetaties in voorkomen en dat bovendien gelegen is in een vogelrichtlijngebied bijvoorbeeld, is zo de uitnodiging van de administratie ANB niet voorzien. Nochtans is de vergunningverlenende overheid naderhand verplicht rekening te houden met de aanwezigheid van een beschermde vegetatie...

2.3.3. TOETSEN

2.3.3.1. DE NATUURTOETS EN DE ZORGPLICHT

Er wordt in art 16 van het Natuurdecreet niet nader omschreven welke vergunningen, toestemmingen, kennisgevingen of meldingen bedoeld worden. Hierdoor valt in principe iedere milieuvergunning, stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsvergunning, ontheffingsaanvraag... onder het toepassingsgebied. Daarbij wordt er niet bepaald dat het moet gaan om ingrepen in natuur of landschap, waardoor het toepassingsgebied bijzonder ruim is. Hoewel het de bedoeling van de natuurtoets is om voor een gebiedsdekkend 'opvangnet' te zorgen wat betreft natuurbescherming, wordt er daardoor mogelijks onvoldoende de aandacht op de regeling gevestigd, voor de gevallen waarin zij bedoeld is (met name ingrepen in de natuur).

Besluiten die niet naar aanleiding van een aanvraag of melding worden genomen, zoals beslissingen omtrent een ruilverkavelingsplan, vallen niet onder het toepassingsgebied. Ten aanzien hiervan geldt de zorgplicht van artikel 14 Natuurdecreet¹⁷⁰, die ervoor zorgt dat ook de burger 'verplicht' is natuurschade te vermijden, ook zonder dat hij een vergunnings- of meldingsplichtige activiteit uitvoert. Ook dient men er zich van te vergewissen dat de zorgplicht niet altijd voor iedereen even duidelijk is. Zo kan de schade heel groot zijn, maar niet vermijdbaar. In deze gevallen kan de het betrokken project niet hinderen, en kan de vergunning enkel geweigerd worden indien het impact heeft op het VEN (zie verder). Hierbij dient men op te merken dat de Vlaamse regering volgens het Natuurdecreet een code van goede natuurpraktijk kan vaststellen om deze zorgplicht te verduidelijken. Deze code is echter tot nu toe nog niet opgesteld, waardoor de handhaving van deze zorgplicht zeer moeilijk of onmogelijk wordt: hoe kan men immers optreden tegen schendingen van de zorgplicht als er nergens richtlijnen zijn wat dit precies inhoudt?

Een ander aspect bij deze zorgplicht is dat, indien deze activiteit wèl vergunnings- of meldingsplichtig is, het voor de overheid niet altijd even makkelijk is om na te gaan of deze burger wel aan de zorgplicht voldoet. Er wordt immers nergens in de wet bepaald dat de initiatiefnemer bij zijn vergunning dient aan te tonen dat hij weldegelijk aan de zorgplicht voldoet, dat hij m.a.w. alles in het werk heeft gesteld om schade aan de natuur te voorkomen. De zorgplicht handhaven vereist dus van de vergunningverlenende overheid naar de initiatiefnemer toe een bijkomende vraag om dit vooralsnog aan te tonen (wat dan kadert in het verhaal van de natuurtoets).

¹⁷⁰ (G. VAN HOORICK, *Cursus Natuur- en landschapsbeschermingsrecht*, Universiteit Gent, Academiejaar 2005-2006, 60).

Naast een gebrek aan verplichte informatiestroom tussen burger (zorgplicht) en overheid (natuurtoets), is de verhouding tussen de zorgplicht met betrekking tot natuur en de natuurtoets niet voor iedereen erg duidelijk. Daarbij komt dat de natuurtoets het enkel over vermijdbare schade heeft (art 16), terwijl de zorgplicht ook een uitspraak doet over wat moet gebeuren bij onvermijdbare schade (art 14: beperken en herstellen).

In het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON) is de administratieve overheid echter wel expliciet verplicht om, binnen haar bevoegdheden, "zorg te dragen voor het behoud van de aanwezige natuurwaarden" (art. 27, § 1 decreet). In de natuurverwevingsgebieden binnen IVON is de administratieve overheid er zelfs toe gehouden om, binnen haar bevoegdheden, de nodige maatregelen te nemen om de bestaande natuur te beschermen *en te ontwikkelen* (art. 28, § 1 decreet). De natuurtoets wordt m.a.w. in het decreet aangevuld met een verplicht actieve houding van de overheid t.a.v. de bescherming en ontwikkeling van natuurverwevingsgebieden, wat uiteraard een logisch gevolg is van de keuze voor de afbakening van een dergelijk netwerk, maar het maakt het takenpakket van 'de administratieve overheid' er natuurlijk niet eenvoudiger op: deze dient nog een extra kartering te raadplegen om te checken of de bovenstaande verplichtingen van toepassing zijn op het betrokken perceel.

2.3.3.2. VEN-TOETS

In tegenstelling tot de habitattoets, is er in de VEN-toets niet voorzien in een soort passende beoordeling en zijn plannen en programma's geen voorwerp van deze toets. Daarbij komt dat de (heroverwegingsprocedure van de) 'VEN-toets' geen optimale procedurele regeling heeft:

- Indien de vergunning of toestemming door de overheid wordt geweigerd op basis van de VEN-toets, kan de aanvrager een verzoek richten tot de overheid om de in art. 26bis, §3 bedoelde afwijkingsmogelijkheid toe te passen. Dat hiervoor eerst een weigeringsbeslissing van de overheid vereist is, lijkt een onnodige stap in deze procedure. Deze procedure werd echter nog nooit toegepast, zodat men weinig kan zeggen over de effectiviteit ervan. Maar het feit dat ze niet toegepast wordt, zegt eigenlijk ook al genoeg. Uit consultaties bleek dat provincies veelal de betrokken projecten onder vermijdbare schade (toepassing van art 16) laten classeren: men laat een project met initieel onvermijdbare schade aanpassen, zodat ze vermijdbaar wordt, en men niet onder de VEN-regeling valt. Deze pragmatische aanpak, waarschijnlijk geïnspireerd door de omstandige procedure van heroverweging, is echter niet wettelijk: de term 'vermijdbaar' slaat daar immers niet op. De regeling gaat helemaal in tegen de filosofie van de toets.
- De Vlaamse regering oordeelt over het bestaan van "dwingende redenen van groot openbaar belang", maar het is niet duidelijk wat het gevolg is wanneer deze beoordeling

door de Vlaamse regering te lang duurt of geheel uitblijft (daar zijn immers geen termijnen en maatregelen aan verbonden).

Tenslotte gaat deze toets niet enkel over activiteiten in het VEN, maar ook over activiteiten die effecten hebben op het VEN. Voor de gemiddelde (stedenbouwkundige) ambtenaar bij de gemeente, zijn dergelijke inschattingen (over wat nog net wel of net geen effect meer heeft op het VEN) echter geen evidente oefeningen, die ervaring met de materie vereisen. Een logisch gevolg is dat dergelijke onzekerheden ervoor zorgen dat het aantal adviesvragen bij het Agentschap voor Natuur en Bos in stijgende lijn gaat; wat op zich misschien wel positief is (zo kunnen potentieel 'toepasselijke' projecten immers gesignaleerd worden bij de betrokken buitendiensten), maar voor heel wat extra werk bij het Agentschap zorgt (zie ook de habitattoets in de volgende paragraaf voor de knelpunten die hierbij verbonden zijn).

2.3.3.3. HABITATTOETS

De habitattoets heeft een relatief complex toepassingsgebied. Uit de beschrijving van de habitattoets bleek dat ook deze toets niet alleen geldt binnen de perimeter van de speciale beschermingszones (SBZ), maar ook mogelijks voor de speciale beschermingszone nadelige projecten en plannen buiten deze SBZ¹⁷¹. Dit brengt twee problemen met zich mee.

- Enerzijds zijn de speciale beschermingszones geen ruimtelijke bestemmingen, wat mogelijks een hinderpaal kan zijn voor de stedenbouwkundige ambtenaar: het is immers makkelijker om bestemmingen uit de gewestplannen als 'geografische basis' te gebruiken.
- Anderzijds geldt deze adviesverplichting ook voor handelingen buiten de perimeter die impact hebben op de SBZ, maar deze verplichting staat enkel in het Natuurdecreet. Dit is een tweezijdig probleem: de stedenbouwkundige ambtenaar heeft geen kruisverwijzing binnen 'zijn' wetgeving, en tevens is het voor een stedenbouwkundige ambtenaar wellicht niet altijd even duidelijk wanneer welke activiteit op welke afstand nog 'invloed' heeft op de dieren in de SBZ.

Verder is het voorwerp van de toets niet éénduidig bepaald: zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk of ruimtelijke structuurplannen, inrichtingsplannen, beheersplannen, etc onder het toepassingsgebied van de habitattoets vallen¹⁷². Bij 'plan of programma' wordt immers eerder

¹⁷¹ Parl.St. VI.Parl. 2001-02, nr. 967/1, 36

¹⁷² Deze onduidelijkheid is gebaseerd op wat in de wetteksten zelf staat. De memorie van toelichting van het wijzigingsdecreet van 19 juli 2002 doet hier wel een uitspraak over (zie p. 9 en 37). Aangezien dergelijke toelichtingen niet juridisch bindend zijn, blijft de problematiek wel relevant.

naar grootschalige zaken gerefereerd¹⁷³, waardoor het gevaar bestaat dat de hierboven genoemde plannen niet onder het toepassingsgebied van de habitattoets vallen. Toch kunnen deze wel relevante ingrepen voor de natuur met zich mee brengen. En erop vertrouwen dat deze plannen altijd aan de instandhoudingsdoelstellingen zullen voldoen zonder dat men een dergelijke 'reflex' (toets) inbouwt, lijkt –gezien de thans weinig geïntegreerde procedures op het vlak van planopmaak en vergunningverlening- een weinig realistisch uitgangspunt¹⁷⁴.

Ook zijn er nog geen documenten beschikbaar met een ophijsting van de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken soorten in die zones (het Instituut van het Natuurbehoud is dit aan het opmaken), waardoor het moeilijk te beoordelen is wat een betekenisvolle aantasting is¹⁷⁵. Tenslotte is er nog een belangrijk verschil met de VEN-toets: de VEN-toets heeft een zeer uitgebreide procedurele advies- en overlegregeling, terwijl er voor de habitattoets niet bepaald is of er, en hoe, intern overleg (tussen de afdelingen / Agentschappen) gepleegd moet worden¹⁷⁶. Ook het feit dat de VEN-toets en de habitattoets elk een eigen regime hebben voor een twee toepassingsgebieden die relatief analoog zijn aan elkaar (er worden immers ongeveer dezelfde doelstellingen nagestreefd), maakt de zaken er niet eenvoudiger op,

2.3.3.4. WATERTOETS

Uit publicaties van (en de consultatiefase met) het VVSG, bleek zeer duidelijk dat de gemeenten redelijk wat problemen hebben met het uitvoeren van de watertoets: "we willen de watertoets wel doen, maar we weten niet hoe en waarover"¹⁷⁷. Gebrek aan volledige kaarten en duidelijke richtlijnen en ondersteuning (via deskundig advies vanuit het Vlaamse Gewest en een gebruiksvriendelijke webapplicatie) komen als belangrijkste knelpunten naar boven.

Ook Bond Beter Leefmilieu (BBL) verzamelt sinds kort (op www.nattevoeten.be) de ervaringen van burgers en overheden met de watertoets. "Het loopt dikwijls fout met de watertoets," zegt Wim Van Gils, specialist waterbeheer bij BBL. "Dat blijkt uit de vele dossiers die BBL ontvangt over verkavelingen in overstromingsgebieden, moerassen en andere vochtige plekken. Het

¹⁷³ Overeenkomstig art. 2, 40° Natuurdecreet is een plan of programma "een document waarin beleidsvoornemens, beleidsontwikkelingen of grootschalige overheids-, particuliere of gemengde activiteiten worden aangekondigd en dat wordt opgemaakt en vastgesteld, gewijzigd of herzien op initiatief of onder toezicht van het Vlaamse Gewest, de provincies, de intercommunales, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en/of de gemeenten, en/of van de federale overheid of waarvoor medefinanciering voorzien is door de Europese Gemeenschap of door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking, voor zover het voorgenomen plan of programma aanzienlijke milieu- of veiligheidseffecten kan hebben op het grondgebied van het Vlaamse Gewest".

¹⁷⁴ Van Hoorick, G, 'De implementatie van 'natura 2000' in het Vlaamse Gewest', T.M.R. 2003, 210-211

¹⁷⁵ Zo is bijvoorbeeld een verdwijning van 3 broedparen enkel een betekenisvolle aantasting als men wil dat er helemaal geen of maximaal 5 paren mogen verdwijnen door menselijk ingrijpen. Het verdwijnen van deze paren is echter geen betekenisvolle aantasting als men een jaarlijkse schommeling van 10 paren toelaat.

¹⁷⁶ Voor de VEN-toets is dit zeer gedetailleerd beschreven. Ervaring moet aanwijzen of dergelijke detaillering effectief nodig is om dergelijk overleg in goede (effectieve en efficiënte) banen te leiden.

¹⁷⁷ Zie artikels 'Spartelen met de watertoets' *In: Lokaal voor gemeente en OCMW*, 2004, 12, 22-23 en 'Aanmodderen met de watertoets' *In: Lokaal voor gemeente en OCMW*, 2006, 9, 16-18

gebrek aan de nodige richtlijnen en de software voor het uitvoeren van de watertoets is hiervan een belangrijke oorzaak: zonder concrete richtlijnen voor het uitvoeren van de watertoets, nemen gemeenten soms kortzichtige beslissingen die het overstromingsrisico verhogen”.

Voor het einde van het jaar zal BBL een ‘Rapport Watertoets’ opstellen, waarin de dossiers die binnengekomen zijn via hun forum gebundeld zullen worden. Op basis daarvan zullen goede voorbeelden naar voor geschoven worden en zal een inventarisatie van de mogelijke problemen gemaakt worden¹⁷⁸.

2.3.3.5. GLOBALE PROBLEMATIEK INZAKE TOETSEN

2.3.3.5.1. TOEPASSINGSGEBIED

Het probleem van deze toetsen is dat deze allemaal (behalve de watertoets) dezelfde finaliteit hebben, met name het behoud van natuurwaarden. Toch verschillen ze allen lichtjes van elkaar en hebben ze bovendien een verschillend toepassingsgebied (Tabel 6). Zo zijn plannen en programma’s enkel verplicht een water- en een habitattoets te ondergaan, terwijl meldingen (enkel) het voorwerp vormen van een natuur- en een VEN-toets. Verder zijn de watertoets en de natuurtoets zogenaamde “horizontale toetsen”, die ongeacht het bestemmingsgebied gelden, terwijl men voor vergunningsplichtige activiteiten in het VEN en in de speciale beschermingszones een aparte toets heeft uitgewerkt. Dergelijke ‘modaliteiten’ komen de effectiviteit van deze toetsen uiteraard niet ten goede.

Tabel 6: Overzicht toetsen: toepassingsgebied (voorwerp)

	Natuurtoets	Habitattoets	VEN-toets	Watertoets
Vergunningen	x	x	x	x
Plannen & programma's	-	x	-	x
Meldingen	x	-	x	-

Ook het feit dat er niet altijd ‘overgangsbepalingen’ werden bepaald voor de betrokken ‘toetsplichtige’ voorwerpen, zorgt voor uitvoeringsmoeilijkheden. Zo is er geen uitzonderingsregel voor bouwgronden die vòòr 2003 zijn aangekocht, en waar men -na toepassing van de watertoets- op uitkomt dat hier eigenlijk niet op gebouwd mag worden.

Tevens brengt het feit dat ook meldingsplichtige activiteiten na toepassing van de natuur- en de VEN-toets kunnen worden verboden, naar de burger toe significante verwarring met zich mee. Volgens de oorspronkelijke wetgeving, zoals het Milieuvergunningsdecreet, mogen meldingsplichtige activiteiten immers na de melding onmiddellijk wordt uitgevoerd, terwijl de

¹⁷⁸ Bron: persbericht BBL, 2 mei 2006-05-30 (<http://www.bblv.be/page.php/15/show/436>). Deze inventarisatie kan dan ook als input dienen om deze RIA aan te vullen op het vlak van praktische problemen ten tijde van een concrete uitwerking van een beleidsvoorstel hiertoe.

procedure van de betrokken toetsen voorschrijft dat de betrokken overheid een maand tijd heeft om de toetsen op die activiteiten uit te voeren. Na het melden van een meldingsplichtige activiteit moet je m.a.w. in principe 30 dagen wachten om het project(je) uit te voeren. In deze periode kan een toets ertoe leiden dat je de betrokken activiteit niet mag uitvoeren. Deze regeling lijkt niet echt burgervriendelijk aangezien een melding door de meesten als loutere informatieverstrekking wordt gezien. Men verwacht echter niet dat dit project nog kan tegengehouden worden (anders zou het vergunningsplichtig zijn)¹⁷⁹.

Tenslotte overlappen bepaalde toetsen met elkaar (in het VEN moet zo zowel de VEN- als de natuurtoets toegepast worden), en dienen ze uit verschillende artikels gehaald te worden, wat natuurlijk allesbehalve duidelijk is voor de vergunningverlenende of planopmakende overheid.

2.3.3.5.2. BEGRIPPEN

Hoewel de toetsen op zich misschien wel duidelijk zijn, worden in de verschillende toetsen verschillende begrippen als aanleiding of drempel van de toets gebruikt, die elk op zich relatief vaag zijn, en aldus moeilijk in praktijk te gebruiken. Zo spreekt men in de natuurtoets van 'vermijdbare schade'¹⁸⁰, in de VEN-toets van 'onvermijdbare en onherstelbare schade', in de Habitattoets van 'een betekenisvolle aantasting', en in de watertoets van 'schadelijke effecten'. Een zeer pertinente vraag die hierbij rijst is uiteraard wat onder het begrip 'schade' mag verstaan worden. En zelfs indien men daar éénsgezind een antwoord op zou kunnen geven (uit de consultaties bleek echter dat dit vaak niet het geval is), is er nog de vraag wat vermijdbaar, herstelbaar, of betekenisvol is. Iemand met kennis van de omgeving en eventuele instandhoudingsdoelstellingen, kan hier een poging wagen tot een uitspraak. Maar de vergunningverlenende overheden weten doorgaans niet hoe men dergelijke zaken moet inschatten. Bij de uitvoering van de natuurtoets wordt hierbij enkel beroep gedaan op de inschatting van de stedenbouwkundige ambtenaar. Dit wil zeggen dat de gemeente zelf moet beslissen wat bijv. vermijdbare schade is. Aangezien er bijna nergens een gemeentelijke natuurambtenaar¹⁸¹ aanwezig is, dient deze inschatting veelal te gebeuren door een RO-profiel; wat natuurlijk niet steeds optimaal is...

Ook het gebruik van bijzonder vage begrippen zoals "dwingende redenen van groot maatschappelijk belang, met inbegrip van sociale en economische aard"¹⁸² geeft aanleiding tot

¹⁷⁹ Deze algemene misvatting heeft zich meerdere malen in de interviews ge-uit, waarbij sommigen echt van mening waren dat een melding niet 'geweigerd' of teruggeroepen kan worden.

¹⁸⁰ Hoewel art. 16 Natuurdecreet door het wijzigingsdecreet van 19 juli 2002 werd geherformuleerd, blijft deze term onduidelijk.

¹⁸¹ Hierbij willen we het verschil benadrukken tussen een milieuambtenaar en een natuurambtenaar. Deze laatsten onderscheiden zich van de eerste groep door hun grondige kennis van vegetaties, soorten etc., die niet altijd aanwezig is bij milieudeskundigen (die zich veelal focussen op milieuhygiëne in hun opleiding/ervaring).

¹⁸² Voor deze voorwaarden heeft men zich gebaseerd heeft op art. 6 van de habitatrichtlijn

rechtsonzekerheid (de aanvrager kan zelf immers op voorhand niet inschatten wat hieronder verstaan moet worden), en bemoeilijkt het adequate gebruik van dit instrument.

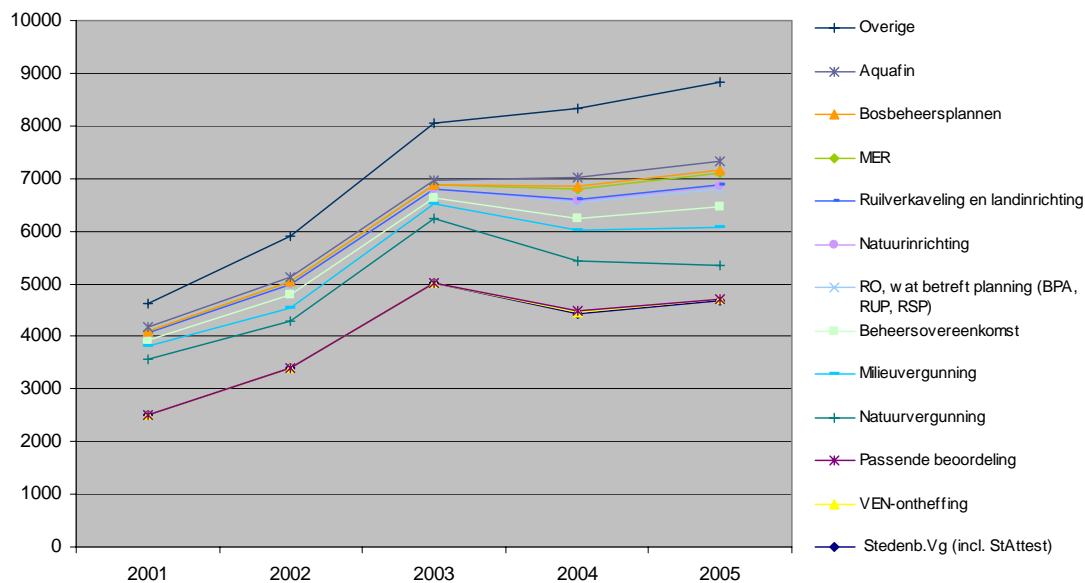
2.3.3.5.3. UITVOERING & ONDERSTEUNING

De meeste van deze toetsen richten zich naar de vergunningverlenende of plannende overheid, enkel bij de Habitattoets is de passende beoordeling expliciet de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Ook de VEN-toets vertrekt vanuit dit perspectief, maar draagt de overheid wel op om de toets zelf uit te voeren indien de initiatiefnemer dit nagelaten heeft bij zijn vergunningsaanvraag.

Daarbij kunnen deze partijen niet altijd beroep doen op een deskundige ondersteuning via richtlijnen of adviezen om de mogelijks onduidelijke toepassingsgebieden of de vage begrippen uit te (laten) klaren. Zo blijkt de watertoets heel moeilijk uitvoerbaar zonder duidelijke kartering en een webapplicatie, terwijl de vergunningverlenende overheid (veelal de gemeente) wèl advies kan vragen aan de waterbeheerder indien dit nodig blijkt. Maar zoals dat ook bij de andere toetsen niet altijd even duidelijk is, is het voor de gemeente niet altijd duidelijk wanneer 'dit (de uitvoering van de toets) nodig blijkt'. Daarentegen is de natuurtoets niet steeds gekoppeld aan advies van het ANB, waardoor de natuurtoets soms uitgevoerd wordt door de gemeente zelf. Zelfs al is de stedenbouwkundige ambtenaar op de hoogte van het onderwerp van de natuurtoets, is het in bepaalde gevallen toch moeilijk om de natuurtoets correct toe te passen zonder advies van een inhoudelijke deskundige (hetzij ivm natuur, hetzij ivm watersystemen) en zonder het beschikken over feitelijke gegevens over de invloed van de voorgenomen activiteit op de natuur of de waterhuishouding

Momenteel is het voor de betrokken lokale overheden niet altijd evident om de nodige analyses uit te voeren, waardoor men al snel beroep doet op een advies vanuit de gewestelijke overheden. De evolutie van het aantal adviesvragen is hiervan een mooi bewijs (zie onderstaande figuur):

Figuur 2: Evolutie van het aantal behandelde adviesvragen bij het ANB



Bron: Agentschap voor Natuur en Bos

Praktisch gezien komt het er dan op neer dat bepaalde Agentschappen soms zelf toetsen uitvoeren, waardoor deze in die gevallen binnen twee fases betrokken worden: enerzijds voor het advies, en anderzijds voor de controle. Deze dubbele taakstelling hypothekeert dan de rol van dit Agentschap als onpartijdige 'rechter' bij de controle en de handhaving van de betrokken vergunning.

2.3.3.5.4. HANDHAVING EN SANCTIONERING

De bovenstaande toetsen zijn eigenlijk het instrument bij uitstek voor de integratie van aspecten van natuurbehoud en landschapszorg in de besluitvorming. Toch wordt slechts in weinig milieu- en stedenbouwkundige vergunningen toepassing of zelfs maar melding gemaakt van de betrokken artikelen van het Natuurdecreet. Zo is de bepaling inzake de natuurtoets veelal een weinig tot niet gebruikte referentie in de gunningstekst.

In principe zijn dergelijke beslissingen (die geen rekening houden met mogelijke gevolgen voor de natuur) onwettig en vatbaar voor annulatie en schorsing door de Raad van State. De afdwinging van de toetsen is echter nergens gewaarborgd: indien de toets niet wordt toegepast, heeft het ANB geen enkele schorsingsmogelijkheid¹⁸³.

¹⁸³ Dit staat in schril contrast met de schorsingsmogelijkheid van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar bij vergunningen RO indien een vergunning strijdig is met het Decreet ruimtelijke ordening

De onderstaande tabel vat de belangrijkste verschilpunten en gelijkenissen samen voor enkele relevante thema's.

	NATUURTOETS	VENTOETS	HABITATTOETS	WATERTOETS
Project	JA	JA	JA	JA
Plan	-	-	JA	JA
Kernbegrip	vermijdbare schade	onvermijdbare en onherstelbare schade	betekenisvolle aantasting	schadelijke effecten
Gebiedsdekkend	JA	- (enkel in VEN, maar externe werking)	- (enkel in SBZ, maar externe werking)	JA
Uitvoerder: Overheid (O) / Initiatiefnemer (I)	O	O	O, I	O
Wetensch. rapport	-	-	JA (passende beoordeling)	-
advies	-	JA	JA	JA
Sanctie	- (Raad van State)	- (Raad van State)	- (Raad van State, Hof van Justitie EG)	- (Raad van State)
Kruisverwijzing	-	-	JA (MER en VEN-toets)	JA (MER)
Potentieel voor vereenvoudiging / integratie	JA	JA	JA	-

Bron: IDEA Consult op basis van Bouquelle, 2005.

2.4. Kernpunten van de problematiek

De toetsen binnen sectorwetgeving zijn opgemaakt om onder andere de ruimtelijke ordeningsprocessen beter af te stemmen met de sectorbehoeften, maar verschillende zaken hypothekeren de effectiviteit van deze toetsen (en daarbij soms de ruimtelijke planningsprocedures). Deze hebben we enerzijds gestructureerd rond het toepassingsgebied en de gebruikte begrippen om dit toepassingsgebied en diens modaliteiten te bepalen, en rond de uitvoerings- en handavingsaspecten anderzijds. Deze hoofdthema's worden ook verder gebruikt bij de beschrijving van de opties en de effecten.

2.4.1. VERGUNNINGSPROCEDURES

- a. Problematiek met betrekking tot lokale vergunningverlenende overheden** (het College van burgemeester en schepenen waarbij meestal de stedenbouwkundige ambtenaar binnen de administratie het dossier voorbereidt):

De praktische uitvoering, op het niveau van de gemeente als vergunningverlenende overheid, van de gebiedsgerichte natuurbehoudswetgeving en de soortenbeschermingswetgeving loopt mank door gebrek aan

- i. ondersteuning
- ii. kennis / capaciteit, en
- iii. duidelijkheid in de wetgeving

De problemen situeren zich vooral in:

- i. de identificatie van het voorwerp van de vergunningen
- ii. de uitvoering van de toetsen
- iii. de (eventuele) afweging van de verschillende adviezen in een dossier

b. Problematiek met betrekking tot gewestelijke procedures

- a. Gebrek aan totale context bij adviesverlening
 - i. Sectorale focus bij analyse
 - ii. Moeilijkheid om, bij onafhankelijke adviesverlening, het dynamische aspect te integreren in de projectbeschrijving
- b. Moeilijke handhaving
 - i. Weinig gestructureerde informatiestromen inzake beslissingen
 - ii. Complexe vergunningsvoorwerpen in combinatie met een gebrek aan duidelijke richtlijnen
 - iii. Gebrek aan lokale kennis en capaciteit

2.4.2. PROCEDURE INZAKE PLANOPMAAK EN AFBAKENINGSPROCESSEN

Naast de onder deel 2.4.3 en 2.4.4. aangehaalde problematiek stellen er zich ogenschijnlijk niet zo veel problemen ten aanzien van de *opmaak* van plannen. Men ziet echter dat er zich toch niet zelden problemen manifesteren bij uitvoering van de plannen op het terrein. Dit kan omwille van verschillende redenen:

- Bij de opmaak van het plan werd te weinig rekening gehouden met de verschillende beleidsdoelstellingen
- Bij de opmaak van het plan werd te weinig rekening gehouden met de noden en wensen van de (potentiële) eigenaars of bewoners

- Bij de opmaak van het plan werd te weinig rekening gehouden met de beperkingen die een ander plan inhoudt

De soms langdurige planprocessen, die men hier mogelijk als ‘knelpunt’ van de meeste afbakenings- en planprocessen kan meegeven, vinden hun oorzaak uiteraard in het zoveel mogelijk vermijden van de bovenstaande problemen. Aangezien het finaal resultaat van een bepaald proces primeert op de uitvoering ervan, zien we dit probleem (doorlooptijd) als ondergeschikt aan het eventuele gebrek aan afstemming met andere beleidsdoelstellingen, plannen, en maatschappelijke noden.

2.4.3. TOETSEN – TOEPASSINGSGEBIED & BEGRIPPEN

- Het ruime toepassingsgebied en het gebrek aan goede richtlijnen voor de gebruikte begrippen bij de natuurtoets en de zorgplicht vermoedelijk de uitvoering en de handhaving.
- Het verschil tussen de zorgplicht en de natuurtoets is niet voor iedereen duidelijk.
- De VEN-toets verschilt op verschillende vlakken van de habitattoets, terwijl beiden toch ongeveer dezelfde doelstellingen hebben¹⁸⁴
 - i. De passende beoordeling (uit te voeren door de initiatiefnemer) is enkel vereist in speciale beschermingszones.
 - ii. Plannen en programma’s zijn geen voorwerp van de VEN-toets en wel van de habitattoets, terwijl dit voor meldingsplichtige activiteiten net omgekeerd is.
- Binnen het ecologisch netwerk gelden tav de plannende en de vergunningverlenende overheid verschillende verplichtingen: de VEN-toets, een verscherpte zorgplicht binnen IVON en actieve beschermingsmaatregelen in natuurverwevingsgebieden.
- Kleinere plannen of programma’s vallen in de grijze zone tussen de voorwerpen ‘vergunningplichtige activiteiten’ en ‘plannen en programma’s’, terwijl deze wel een belangrijke impact kunnen hebben op de soorten in de speciale beschermingszones.
- Het is moeilijk in te schatten wanneer activiteiten buiten de perimeter van de speciale beschermingszones een invloed hebben op de diersoorten in deze zones.

¹⁸⁴ Bij Ven weet je niet wat je moet beschermen, je weet binnen VEN niet wat belangrijk is of niet; gaat enkel gekend zijn als er ook doelstellingen hiervoor opgesteld worden, maar zal nog lang duren, eerst SBZ.

- De watertoets als horizontale toets is zeer complex: de relevante ‘watergevoelige’ zones zijn nog niet finaal afgebakend, waardoor het zeer moeilijk te bepalen is wanneer de toets uitgevoerd moet worden.
- Ook de uitvoering van de watertoets is doorgaans een zaak voor experts in de materie, waardoor het bij vergunningverlening of planopmaak (bijv. de voorschriften in RUPs) vaak een kwestie is van goede en tijdige ondersteuning om de toets tot een goed einde te brengen.
- De regeling m.b.t. meldingsplichtige projecten is niet burgervriendelijk en is in de praktijk veelal een dode letter.
- De gebruikte begrippen in de toetsen zijn alle verschillend, en vereisen kennis en appreciatie om de gepaste ‘drempels’ voor het al dan niet uitvoeren van een toets in te kunnen schatten.

2.4.4. TOETSEN – UITVOERINGS- EN HANDHAVINGSASPECTEN

- De heroverwegingsprocedure binnen de VEN-toets is misschien wel duidelijk, maar zeker niet optimaal: de afwijking van het relatieve verbod is immers enkel mogelijk na een weigeringsbeslissing, en het is niet duidelijk hoe en tegen wanneer de beslissing om deze afwijking te bekomen, zal (moeten) vallen.
- De instandhoudingsdoelstellingen in de speciale beschermingszones zijn nog niet vastgelegd, waardoor het moeilijk is in te schatten wat een ‘betekenisvolle aantasting’ is (zelfs voor natuurambtenaren; wegens gebrek aan *voldoende uitgewerkt* referentiepunt).
- In de zones net buiten de speciale beschermingszones wordt enkel vanuit het Natuurdecreet het advies van het ANB vereist indien de activiteiten een impact hebben op de soorten in deze zone, en niet vanuit de RO-wetgeving.
- Het uitvoeren van de natuurtoets is soms de volledige verantwoordelijkheid van de stedenbouwkundige ambtenaar.
- De uitvoerder van de watertoets kan rekenen op een meer structurele ondersteuning van de waterbeheerder, maar er is een gebrek aan richtlijnen over hoe en wanneer dergelijke ondersteuning gevraagd moet/kan worden.
- De afdwinging van de toetsen is nergens gewaarborgd: indien de toets niet wordt toegepast, heeft het ANB geen enkel verweermiddel.

2.5. Doelstellingen

Het optimaliseren van de 'interne' instrumenten en procedures met betrekking tot vergunningverlening, planopmaak en gebiedsafbakening, om aldus maximaal tegemoet te komen aan de bovenstaande knelpunten.

3. Opties

Voorafgaand

Vooreerst is het belangrijk te noteren dat deze opties niet altijd voorstellen zijn tot aanpassing van wetgeving (wat het onderwerp is van een 'normale' RIA), maar enkel richtlijnen voor een betere (meer effectieve en/of efficiënte) procedures voor de opmaak van plannen of voor het beslissen van vergunningen. Andere voorstellen zijn ingrijpender, en trachten via een reorganisatie van verantwoordelijkheden en overlegprocessen tegemoet te komen aan de beschreven problematiek in deel 2. Dit deel van deze RIA vat aan met enkele aspecten inzake de sectorale toetsen, aangezien deze een belangrijk element vormen binnen de overheidsinterne procedures. Deze opties focussen zich vooral rond het toepassingsgebied en de algemene modaliteiten van de toetsen. De effectieve uitvoering van de toetsen, en de problematiek inzake de afweging van de resultaten ervan, komt gedeeltelijk aan bod bij de het thema over vergunningensprocedures. Ook worden enkele algemene voorstellen gedaan inzake de optimalisatie van procedures met betrekking tot plannen en afbakening. Deze algemene voorstellen worden uitgewerkt in het kader van de RIA 'integraal waterbeleid', waar we de opmaak van de waterbeheerplannen, en de interactie met RUP's als casus behandelen voor dit onderwerp.

Voorstellen inzake bijkomende ondersteuning voor de detectie van het toepassingsgebied en de uitvoering van de toetsen werden opgenomen in deel 5 van deze RIA.

Tevens spreken we vanaf 3.2 meestal / waar mogelijk van 'de toets'. We blijven hierbij met opzet vaag in de omschrijving, omdat we geen uitspraak willen doen over wat onder 3.1 beslist kan/zal/moet worden. Indien het onderscheid toch behouden blijft tussen de verschillende toetsen, kan men zonder problemen 'de toets' vervangen door de relevante (ikv de bestemming en de modaliteiten) bestaande toetsen.

Beschrijving van de opties met betrekking tot vergunningsprocedures

3.1. Inhoud en voorwerp van de sectorale toetsen

3.1.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN ALLE BESTAANDE TOETSEN

3.1.1.1. OPTIE I.A: BEHOUD VAN HUIDIGE REGELGEVING

De verschillende toetsen (waarover sprake in deze RIA) blijven in naam en vorm naast elkaar bestaan; de huidige begrippen blijven behouden. Wel worden de toetsen meer ondersteund. Aangezien dergelijke ondersteuning voor elk van de opties wenselijk is (ook voor de nuloptie), werden enkele voorstellen daartoe opgenomen in deel 5 van deze RIA.

3.1.1.2. OPTIE I.B: OPTIMALISERING VAN DE BESTAANDE TOETSEN

Een kleine aanpassing van art. 16 Natuurdecreet wordt ingevoegd, om aan te duiden wat er moet gebeuren indien de schade onvermijdbaar is (m.a.w., aanduiden dat deze schade beperkt en gecompenseerd dient te worden, evt. ondersteund door een beoordelingskader voor het bepalen van de reikwijdte van die toevoeging).

Ook wordt een rangorde gemaakt van de betrokken toetsen in elk van de beschermde gebieden, waarbij dan enkel de strengste toets toegepast dient te worden (zodat er bijvoorbeeld in het VEN enkel de VEN-toets, maar geen natuurtoets meer moet toegepast worden). Dergelijke oefeningen dienen ook te gebeuren voor minder 'evidente' overlappings, zoals VEN en SBZ.

Een andere optie met betrekking tot de VEN- en de natuurtoets, is om een bepaling inzake vermijdbare schade van de natuurtoets toe te voegen aan die van de VEN-toets.

3.1.2. OPTIE 2: DE VEN- EN HABITATTOETS WORDEN GEÛNIFORMISEERD

De natuurtoets en de watertoets blijven als aparte toetsen bestaan, maar de VEN- en de habitattoets worden gelijkgeschakeld. Hierbij kan men ofwel opteren om enkel bepaalde procedures en terminologie op elkaar af te stemmen, ofwel om alle aspecten gelijk te schakelen, en m.a.w. één toets te maken. Bij deze tweede suboptie (één toets) kan men opteren om ofwel de passende beoordeling (in haar huidige vorm) ook te vereisen voor activiteiten in het VEN, ofwel om een aangepaste regeling op te maken voor de basisanalyse, die een soort 'gulden middenweg' is tussen de huidige VEN-toets en de habitattoets, maar toch voldoet aan de bepalingen van de Habitatrichtlijn.

Er wordt tevens een drempel bepaald in de zin van “betekenisvolle aantasting” van natuur of van watersystemen. Dit soort definitie wordt case per case bekeken in relatie met de doelstellingen van het betrokken gebied (vb. instandhoudingsdoelstellingen voor SBZ, algemene drempels voor gebieden die niet VEN of SBZ zijn,..). Deze drempel wordt dan gebruikt voor zowel de VEN- als de habitattoets. Als suboptie kan men opteren om een dergelijke drempel ook voor de natuurtoets in te voeren (waarbij men de term ‘vermijdbare schade’ beperkt tot een ‘betekenisvolle aantasting’ of een andere ‘ingreep in de natuur’).

3.1.3. OPTIE 3: ÉÉN ‘NATUUR’TOETS

De natuurtoets in haar huidige vorm verdwijnt, en wordt vervangen door het ondersteunen van de zorgplicht via een uitgewerkte en gebruiksvriendelijke code van goede natuurpraktijk. Een verhoogde handhaving van de zorgplicht is dan eigenlijk de vervanger van deze natuurtoets.

Ook hier kan men opteren om de VEN- en habitattoets samen te smelten; de watertoets blijft evenwel (apart) bestaan. In deze uitgebreide optie wordt het aantal toetsen aldus gereduceerd van 4 (natuurtoets, Ven-toets, habitattoets en watertoets) naar 2 (‘scherpe’ natuurtoets in/rond SBZ en VEN en de watertoets).

3.2. Toepassingsgebied van de toetsen: wanneer? waar?

3.2.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN HET HUIDIGE TOEPASSINGSGEBIED

Plannen en programma's zijn enkel verplicht een water- en een habitattoets te ondergaan, terwijl meldingen (enkel) het voorwerp vormen van een natuur- en een VEN-toets. De watertoets en de natuurtoets gelden ongeacht het bestemmingsgebied, en (alle) vergunningsplichtige activiteiten dienen steeds onderworpen te worden aan de relevante (afhankelijke van de bestemming) toetsen. Wat dit laatste betreft, dient de vergunningverlenende overheid zelf te beslissen wanneer een project een impact op water of natuur heeft, om uit te maken of hij al dan niet de toets dient uit te voeren.

Men kan (of beter: dient) er wel voor zorgen dat dit beslissingsproces beter ondersteund wordt, aan de hand van interpretatiekaders, beslissingsbomen etc. Dit voorstel wordt opgenomen onder deel 5.1.1 van deze RIA (in samenhang met deel 5 van de RIA vergunningen).

3.2.2. OPTIE 2: ENKEL EEN SELECTIE VAN DE VERGUNNINGSPLICHTIGE PROJECTEN ZIJN VOORWERP VAN DE TOETS

Deze optie beschouwt de enige 'algemene noemer' onder de toetsen (zijnde dat bij elke toets vergunningsplichtige projecten toetsplichtig zijn) als uitgangspunt, en beschouwt de verschillen op het niveau van meldingen, plannen en programma's als reden om deze (meldingen, plannen en programma's) overal te schrappen als voorwerp van de toetsen, behalve bij de habitattoets (meldingen blijven daar niet toetsplichtig, maar plannen en programma's wel). Concreet komt dit erop neer dat plannen en programma's wegvallen als voorwerp voor de watertoets.

In deze suboptie wordt de selectie op voorhand gemaakt met betrekking tot het soort vergunningen die onder het toepassingsgebied van de toets vallen, op basis van de ligging en/of de soort(en) vergunning(en) die de activiteiten vereisen. Men stapt m.a.w. af van het systeem waarbij de vergunningverlenende overheid zelf dient te beslissen wanneer een project een impact op water of natuur heeft, om uit te maken of hij al dan niet de toets dient uit te voeren. Hiertoe kan er enerzijds een lijst opgesteld worden met 'toetsplichtige' vergunningen, al dan niet gelinkt met ruimtelijke / sectorale bestemmingen. Bij wijze van voorbeeld geven we hier twee voorstellen, één voor de natuurtoetsen (natuur-, VEN, en habitattoets), en één voor de watertoets:

- wat betreft de natuurtoetsen,
 - i. vallen enkel natuurvergunningen- en milieuvergunningenplichtige activiteiten steeds onder het toepassingsgebied van de toets, ongeacht de bestemming (gezien het feit dat ze natuur- of milieuvergunningenplichtig zijn, heeft de betrokken activiteit per definitie een impact op de natuur en/of de omgeving).
 - ii. Stedenbouwkundig vergunningsplichtige activiteiten vallen daarentegen enkel in bepaalde gevallen onder dit toepassingsgebied:
 - in of in omgeving van het VEN, SBZ, ruimtelijk kwetsbare gebieden,.. of
 - als zij samenhangen met een activiteit waarvoor ook een natuurvergunning (of andere toelating) volgens het Natuurdecreet vereist is.

Deze projecten dienen echter nog steeds een soortenbeschermingstoets te ondergaan. Men kan evenwel opteren om beschermde soorten naast beschermde vegetaties en kleine landschapselementen op te nemen in de natuurvergunning, waardoor dit probleem zich niet stelt.

- wat betreft de watertoets is het voorstel om deze toets te beperken tot vergunningsplichtige projecten
 - i. in of in omgeving van het VEN, SBZ, ruimtelijk kwetsbare gebieden,... en
 - ii. in overstromingsgebieden en hun omgeving¹⁸⁵

Anderzijds kan men opteren om een negatieve lijst op te stellen, waarbij men dan bijvoorbeeld stelt dat de toets steeds uitgevoerd dient te worden, behalve in bepaalde gevallen, zoals verbouwingen zonder uitbreiding van het bouwvolume.

Ook kan men opteren om een geografische selectie te maken voor de uitvoering van de toets, waarbij men bijvoorbeeld industriegebieden niet in het toepassingsgebied laat vallen. Dit kan men dan wel enkel doen voor de VEN-toets en de natuurtoets, aangezien de watertoets haar horizontaal karakter niet mag verliezen (aangezien deze vooral / zeker relevant is waar er bijv. al veel verhardingen en ophogingen zijn), en de habitattoets voor de volledige perimeter (en zelfs errond) dient uitgevoerd te worden (volgens de habitatrictlijn), ongeacht de ruimtelijke bestemming van eventuele 'overlappende afbakeningen'. Voor deze toetsen is een dergelijke 'negatieve selectie' dus uit den boze. Deze suboptie is m.a.w. enkel combineerbaar met de nuloptie onder deel 3.1, en de optie waarbij men enkel de natuurtoets opvangt via de zorgplicht (optie 3, maar zonder deze te combineren met optie 2).

Op basis van de redenering dat meldingsplichtige projecten, die men 'getoetst' wil zien op de mogelijke effecten op de natuur of de watersystemen, logischerwijs vergunningsplichtig maakt, kan men opteren om de meldingsplicht voor de wijziging van kleine landschapselementen in gewoon agrarisch gebied in het Natuurbesluit conform het Natuurdecreet te vervangen door een natuurvergunningsplicht. Deze worden, conform het decreet, nu natuurvergunningsplichtig gemaakt (maar eventueel zonder openbaar onderzoek, zie RIA vergunningen). Ook andere meldingsplichtige projecten kan men natuurvergunningsplichtig maken, dit op basis van de redenering dat men bepaalde meldingsplichtige projecten, die men 'getoetst' wil zien op de mogelijke effecten op de natuur of de watersystemen, logischerwijs vergunningsplichtig dient te maken.

¹⁸⁵ Hierbij zou men dan, zolang deze gebieden niet zijn afgebakend in de waterbeheersplannen, dienen uit te gaan van de kaarten op GIS-Vlaanderen

3.2.3. OPTIE 3: VERGUNNINGSPLICHTIGE PROJECTEN, MAAR OOK PLANNEN & PROGRAMMA'S ALS VOORWERP VAN DE TOETSEN

Alle toetsen worden toegepast bij plannen, programma's en vergunningsplichtige projecten, maar niet bij meldingsplichtige projecten. Maw, ook VEN-toets en natuurtoets bij plannen en programma's (naast habitattoets en watertoets uit nuloptie).

De in optie 2 aangehaalde voorbeelden met betrekking tot de keuze tussen het al dan niet maken van een link met de geografische ligging (ruimtelijke bestemmingen en sectorale afbakening), kunnen ook hier in overweging genomen worden. Wat betreft een ruimtelijke herbestemming of het (her)afbakenen van een sectorale gebiedscategorie, is het voorstel om zowel de oude als de nieuwe onder het criterium te laten vallen (maw, zowel een herafbakening van VEN naar woongebied als van woongebied naar VEN), enkel achterhaalde ruimtelijke bestemmingen¹⁸⁶ worden niet beschouwd als mogelijk toepassingsgebied.

3.2.3.1. OPTIE 3.A: ALLE PLANNEN & PROGRAMMA'S ZIJN EEN MOGELIJK VOORWERP VAN DE TOETSEN

Bij deze suboptie wordt geen ex-ante selectie gemaakt van de plannen en programma's met een mogelijke invloed op natuur- of watersystemen. Het wordt aan de betrokken planopmakende overheden overgelaten om zelf een inschatting te maken met betrekking tot de noodzaak van de toets. Dergelijk beslissingsproces loopt uiteraard meestal samen met het (gedeeltelijk) uitvoeren van de toets, waarbij wederom meer praktische ondersteuning zeker geen overbodige luxe is (zie deel 5 bij deze RIA).

3.2.3.2. OPTIE 3.B: EX ANTE SELECTIE VAN DE SOORTEN PLANNEN EN PROGRAMMA'S

Men kan er echter ook voor opteren om bepaalde plannen en programma's op voorhand uit te sluiten voor bijvoorbeeld een natuurtoets. Hiertoe zijn verschillende opties mogelijk: een selectie op basis van het beleidsdomein die het plan of programma 'trekt', of, daarmee gelinkt: op basis van enkele inhoudelijke thema's. Alle plannen en programma's zonder ruimtelijke impact zouden bijvoorbeeld bij voorbaat geschrapt kunnen worden van de water- of VEN-toets.

Deze optie zit uiteraard reeds impliciet verweven in het systeem, maar juridisch gezien dient men bij elk plan aan te geven of er al dan niet een impact op bijvoorbeeld het watersysteem is. Voor bepaalde plannen zoals leerplannen of pensioneringssystemen is dit uiteraard niet echt zinvol, en louter een bureaucratische alinea in de begeleidende tekst.

¹⁸⁶ Van deze bestemmingen is iedereen het er over eens dat, gezien de evoluties van het grondgebruik, de geplande bestemming niet meer realiseerbaar is (zie evt. ook de RIA afbakening).

3.3. Vergunningsprocedures ('back office' bij vergunningverlening)

3.3.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): HUIDIGE VERANTWOORDELIJKHEDEN EN ADVIESPROCESSEN BLIJVEN BEHOUDEN

Ontbossing blijft als voorwerp in de RO-wetgeving staan met de bijhorende bepalingen in het Bosdecreet en het besluit van 28 mei 2004 (gewijzigd bij 23/12/2005) betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. Ook stedenbouwkundig vergunningsplichtige handelingen die een beschermde vegetatie of een klein landschapselement wijzigen, worden nog steeds vergund via het niet-bindend advies van afdeling Natuur en Bos. Ook de adviesprocedures blijven dezelfde: adviezen worden opgevraagd en (als aparte documenten) verzameld door de vergunningverlenende overheid, die dan de afweging maakt tussen de verschillende adviezen in het kader van hun en andere doelstellingen.

3.3.1.1. OPTIE 1.A: VRIJWILLIGE ADVISERING (IN BEPAALDE GEVALLEN)

In deze suboptie blijven alle bepalingen inzake verplichte of niet verplichte advisering bestaan. Men laat het hierbij aan de vergunningverlener over om te oordelen of een advies nuttig is of niet.

3.3.1.2. OPTIE 1.B: VERPLICHTE ADVISERING EN COMMUNICATIE

Men kan er evenwel voor opteren om de beslissende overheden enerzijds te verplichten steeds advies te vragen aan de betreffende instanties.

Zo wordt er in het uitvoeringsbesluit dat de advisering bij de stedenbouwkundige vergunning regelt, bepaald dat de vergunningverlenende overheid *verplicht* het advies van het Agentschap Natuur en Bos inwint voor **een stedenbouwkundige vergunningsplichtige activiteit** die samenhangt met een wijziging van een beschermde vegetatie of kleine landschapselementen in de zin van het Natuurdecreet of Natuurbesluit (o.m. in het VEN, speciale beschermingszones en andere groengebieden)¹⁸⁷; en dit volgens de bestemmingen aangegeven in deze sectorale wetgeving. Ook dient steeds (verplicht) een advies gevraagd te worden voor bouwprojecten op/in de omgeving van beschermde leefplaatsen.

¹⁸⁷ Het is belangrijk hier een onderscheid te maken tussen VEN / IVON en SBZ. Deze laatste dienen immers niet in groene of geelgroene bestemmingen aangewezen te worden, waardoor deze gebieden een aparte focus vragen.

- a. De stedenbouwkundige ambtenaar checkt of in/rond het perceel een beschermde vegetatie of een beschermde leefplaats ligt¹⁸⁸. In positief geval vraagt deze ambtenaar dan het advies van het ANB.
- b. Ook voor alle activiteiten in het VEN is het advies van het ANB nodig
- c. Voor kleine landschapselementen is het advies nodig van het ANB indien er geen 'natuurprofiel' aanwezig is in de vergunningverlenende instantie.
- d. De voorafgaande ontheffing op het ontbossingsverbod wordt vervangen door een (bindend) advies van de minister (met waarschijnlijke delegatie naar het Agentschap voor natuur en bos). Dit advies omvat dan zowel de vroegere ontheffing als de (bijgestuurde) compensatieregeling, en is enkel bindend met betrekking tot de aspecten die vroeger via de ontheffing werden beslist.

+ Een schorsingsmogelijkheid voor gevallen waar dit advies niet werd gevraagd.

+ In het Bosdecreet wordt bepaald dat een rechtsgeldige stedenbouwkundige vergunning voor ontbossing tevens geldt als kapmachtiging (ontheffing van de minister) in de zin van het Bosdecreet. (zie opmerking supra, nr 18 in nota Hb)

In het Bosdecreet wordt bepaald dat een dergelijke rechtsgeldige stedenbouwkundige vergunning tevens geldt als machtiging in de zin van het Bosdecreet. Indien de constructie geen stedenbouwkundige vergunning behoeft, blijft (enkel) een machtiging van het Agentschap voor Natuur en Bos nodig.

Bij het bezit van een geldige stedenbouwkundige vergunning geldt dan een vrijstelling van de natuurvergunning of ontheffing uit het Natuur- of Bosdecreet of het Natuurbesluit. Een stedenbouwkundige vergunning waarbij geen advies gevraagd is geweest waar dat nodig was, is onwettig en mag dan ook niet verleend worden. De aanvrager wordt hier m.a.w. niet strafbaar gesteld. Het is de vergunningverlenende overheid die aansprakelijk is voor een dergelijke onwettige vergunning. Voor projecten waar geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, blijft de natuurvergunning wel bestaan (wel met een eventuele vereenvoudiging van de procedure / vereisten –zie deel 'vereisten vergunningen').

Anderzijds kan men deze instanties ook verplichten om hun beslissingen mee te delen aan de adviserende instanties. Dit kan ofwel actief (waarbij een brief verstuurd wordt naar de betrokken

¹⁸⁸ De verschillende mogelijkheden om deze check-up uit te voeren, zijn beschreven en geanalyseerd in deel 5 van de RIA vergunningen.

instanties), ofwel passief: de beslissing, en de motivering ervan (bij voorkeur met het volledige dossier), wordt op een soort intranet geplaatst.

3.3.2. *OPTIE 2: BEHOUD VAN DE ADVIESPROCESSEN; VERANTWOORDELIJKHEDEN WORDEN GEWIJZIGD*

In deze optie blijven de adviesprocessen behouden (m.a.w. een niet-geïntegreerde aanpak wat betreft de advisering en de finale beoordeling van een dossier), maar worden de verantwoordelijkheden gewijzigd. Deze wijziging kan op één niveau gebeuren (wijziging tussen gewestelijke administraties), ofwel tussen verschillende niveaus (zoals een overheveling van bevoegdheid van de gemeente naar het gewest, of omgekeerd). Dit 'gewest' kan dan een Agentschap zijn, maar ook een commissie¹⁸⁹.

Wat betreft de overheveling van bepaalde bevoegdheden naar lokale overheden, zien we al een dergelijke evolutie wat betreft de stedenbouwkundige vergunningen (zie supra, deel 2.3.1.1). Hierop gaan we dan ook niet nader in (enkele bedenkingen hierbij zijn evenwel geformuleerd in de betrokken paragraaf). Bestaande overlap en gebrek aan afstemming tussen vergunningen en vergunningsprocedures (zie RIA vergunningen) kan men deels opvangen via een wijziging van bevoegdheden inzake natuurbehoudsmaatregelen en de bijhorende vergunningen. Een dergelijke wijziging is steeds mogelijk in twee 'inhoudelijke' richtingen, waarvoor enkele voorstellen opgesteld zijn in opties 2.A en 2.B. Een meer pragmatische oplossing voor deze problematiek is terug te vinden in optie 3 bij dit thema, waar gesleuteld wordt aan de manier waarop bepaalde adviezen geformuleerd en/of overgebracht worden naar de aanvrager of de gemeente toe.

3.3.2.1. *OPTIE 2.A: MEER 'SECTORALE' BEVOEGDHEDEN*

I. Verantwoordelijkheid obv bestemmingen:

- a. In de natuurgebieden met gewestelijk belang (zijnde het VEN) worden de rollen omgedraaid: de vergunning voor bepaalde werken en handelingen (dus zowel deze die thans vallen onder de stedenbouwkundige vergunning als deze die thans vallen onder de natuurvergunning) worden verleend door het Agentschap voor Natuur en Bos, eventueel na advies van de betrokken gemeente
- b. Alle activiteiten in een bos worden beslist door ANB: indien de aanvrager tevens een stedenbouwkundig vergunningsplichtige constructie wil opzetten in het bos, legt hij

¹⁸⁹ Aangezien een commissie ook gedeeltelijk de adviesprocessen wijzigt, is deze opgenomen in een aparte optie -optie 3-

dit voorstel voor aan het Agentschap voor Natuur en Bos. Indien deze constructie vanuit het oogpunt van Bosbeheer toelaatbaar zou zijn (uit consultaties bleek echter dat dit niet veel voorkomt), verleent het Agentschap haar principiële akkoord, waarna de aanvrager de stedenbouwkundige details / vergunningsvereisten uitschrijft (opmaak vergunningsdossier). Dit dossier wordt eerst gecontroleerd door het ANB, dat het advies van de administratie RO vraagt. Het Agentschap Natuur en Bos verwittigt de aanvrager over de uiteindelijke beslissing (rechtstreeks of via de gemeente, afhankelijk van de keuzes uit deel 3.2 van de RIA vergunningen) of vraagt eventuele aanpassingen in het kader zijn project. In het DRO wordt bepaald dat een dergelijke rechtsgeldige machtiging tevens geldt als stedenbouwkundige vergunning. Indien een project slechts gedeeltelijk in een bos zou liggen (zoals een weg), dan dienen ANB en ARO gezamenlijk een beslissing te nemen over het geheel van het project, bij voorkeur via een gezamenlijke overlegstructuur (hierop wordt nader ingegaan in optie 3.B van dit thema).

II. Verantwoordelijkheid obv bepaalde handelingen:

- a. Elke handeling inzake de wijziging van vegetaties en kleine landschapselementen wordt volledig overgeheveld naar het natuurbehoud.
 - i. Kappingen, op voorwaarde de bomen in agrarisch of woonuitbreidingsgebied een even hoge bescherming krijgen als in RO (nu is dat binnen het natuurdecreet enkel meldingsplichtig)
 - ii. Reliëfwijzigingen in groene bestemmingen met beschermde vegetaties (en beschermde soorten)
 - iii. Verhardingen van gronden met beschermde vegetaties (en –soorten)
- b. Voor een **ontbossing**, ongeacht op welke RO-bestemming dit bos zich bevindt, is de minister (en het Agentschap) de beslissende instantie. Wederom afhankelijk wat men hiertoe in de RIA vergunningen kiest (onder deel 3.1), dient men ofwel
 - i. de ontbossingsmachtiging rechtstreeks naar de minister (of het Agentschap) te sturen. Deze machtiging omvat dan zowel de vroegere ontheffing als de (bijgestuurde) compensatieregeling.
 - ii. de aanvraag bij de gemeente in te dienen, die deze aanvraag onmiddellijk doorstuurt naar het Agentschap. De gemeente fungeert aldus als ‘doorgeefluik’ (een uniek loket).

Overeenkomstig het voorgaande wordt de ontbossing geschrapt bij het voorwerp van de stedenbouwkundige vergunning in het Decreet ruimtelijke ordening art.99

(juridisch-technisch). In het Bosdecreet wordt bepaald dat een dergelijke ontbossingsmachtiging tevens geldt als kapmachtiging (zie supra).

Indien de aanvrager tevens een stedenbouwkundig vergunningsplichtige constructie wil opzetten in het bos, legt hij dit voorstel voor aan het Agentschap voor Natuur en Bos. Indien deze constructie vanuit het oogpunt van Bosbeheer toelaatbaar zou zijn, verleent het Agentschap haar principiële akkoord. De verdere procedure voor het bekomen van de stedenbouwkundige vergunning verloopt via de gemeente.

3.3.2.2. OPTIE 2.B: OVERHEVELING NAAR RO-WETGEVING

Men kan er ook voor opteren om het voorwerp van de natuurvergunning om te dopen tot het voorwerp van een stedenbouwkundige vergunning (en dan evt te spreken van 'een vergunning' ipv een stedenbouwkundige vergunning). In het Decreet ruimtelijke ordening worden hiertoe enkele handelingen toegevoegd bij het voorwerp van de stedenbouwkundige vergunning (naast het kappen van bomen buiten bosverband): het aanmerkelijk wijzigen van kleine landschapselementen, en het aanmerkelijk wijzigen van beschermde vegetaties.

- In het Besluit kleine werken¹⁹⁰ worden de gepaste vrijstellingen inzake het wijzigen van kleine landschapselementen en vegetaties opgenomen¹⁹¹.
- In het uitvoeringsbesluit dat de advisering bij de stedenbouwkundige vergunning regelt, wordt bepaald dat de vergunningverlenende overheid ook het advies van het Agentschap Natuur en Bos inwint bij het kappen van bomen, het wijzigen van kleine landschapselementen en vegetaties. Deze procedure (stedenbouwkundige ambtenaar die advies vraagt aan het ANB) dient ook gevolgd te worden indien er geen stedenbouwkundig vergunningsplichtig project is.
- In het Decreet ruimtelijke ordening wordt bij het beoordelingskader van de vergunningen ook gerefereerd naar de ecologische e.a. waarde van de bomen, kleine landschapselementen en vegetaties (m.a.w. invulling geven van wat in het DRO "de gevolgen voor leefmilieu" (art 4) genoemd wordt). Het advies moet hulp bieden bij de invulling van dit criterium (overgenomen uit het Natuurdecreet)

De natuurvergunning wordt afgeschaft. Daartoe wordt het Natuurdecreet en Natuurbesluit aangepast. Machtigingen / ontheffingen in het kader van soortenbescherming blijven behouden,

¹⁹⁰ Het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige (RO-) functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, gewijzigd op 26 april 2002.

¹⁹¹ Vooral voor planners is het verschil belangrijk: kleine landschapselementen geven een ruimtelijk verschil, een vegetatie niet.

al dan niet via een gewijzigd communicatiesysteem met de burger (zie RIA vergunningen) of een meer geïntegreerde aanpak bij de vergunningverlening (zie optie 3).

Opmerking: Men kan overwegen om de bovenstaande optie toe te passen, ongeacht de ruimtelijke of sectorale bestemming waar het project zich op bevindt (m.a.w., ruimer te gaan dan wat er momenteel in de sectorwetgeving staat). Dit kan men enerzijds doen vanuit het oogpunt van duidelijkheid (men dient geen rekening meer te houden met de bestemming), en anderzijds vanuit een algemener natuurbeleid (heel Vlaanderen valt immers zo onder de betrokken wetgeving). Hierbij koppelt men in feite de wetgeving inzake natuurbehoud en soortenbescherming los van de ruimtelijke bestemmingen, en poogt men overal in Vlaanderen wijzigingen aan beschermde planten, vegetaties en diersoorten op te volgen (evt. ikv instandhoudingsdoelstellingen op Vlaams niveau). Gezien de algemene teneur tijdens de consultatiefase wat betreft dergelijke 'gebiedsoverschrijdende' maatregelen (met name dat men momenteel al het werk niet aankan binnen de –beperkte- bestemmingen), lijkt deze optie in deze fase nog te vergaand. Indien de huidige wetgeving geoptimaliseerd is en de uitvoering goed werkt, kan men in een latere fase nog opteren voor een dergelijke uitbreiding¹⁹².

3.3.3. OPTIE 3: WIJZIGING ADVIESPROCESSEN & VERANTWOORDELIJKHEDEN

In deze optie beschouwen we twee manieren om de vergunningsprocessen op gewestelijk niveau enigszins te integreren; enerzijds via een ex-post afweging op dit niveau (waarbij de aparte adviseringsprocessen blijven bestaan), anderzijds via het samenbrengen van deze adviserings- en afwegingsprocedures. Het is belangrijk te noteren dat bovenstaande voorstellen wat betreft de wijziging van verantwoordelijkheden niet per definitie meegenomen dienen te worden in deze optie: zo kunnen de inhoudelijke verantwoordelijkheden indien gewenst behouden blijven bij optie 3.A. Deze optie is m.a.w. al dan niet te combineren met mogelijkheden uit optie 2.

3.3.3.1. OPTIE 3.A: APARTE ADVISERING, MAAR EEN GEÏNTEGREERD ADVIESDOCUMENT

In deze optie maakt één instantie de afwegingen en maakt dan één (geïntegreerd) advies over aan de gemeente¹⁹³. Het College beslist daar over het betrokken dossier, en verwittigt het Agentschap van haar beslissing. De verkregen geïntegreerde vergunning geldt dan zo als rechtsgeldige toelating voor alle 'geïntegreerde' vergunningen.

¹⁹² Voorstellen hiertoe zijn o.a. terug te vinden in het Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek (Van Hoorick et al, 2005).

¹⁹³ Dit advies zou dan eerder een richting aangeven, waarbuiten de vergunningverlenende (lagere) overheid niet mag gaan, maar waarbinnen deze laatste wel nog vrijheden heeft mbt de praktische, gedetailleerde implementatie.

Deze instantie kan ofwel een Agentschap zijn of een overkoepelende instantie. Op basis van de huidige of aangepaste verantwoordelijkheden, kan men beslissen om de afweging door één bepaald Agentschap te laten doen. Waar zowel verschillende doelstellingen evenwaardig naast elkaar staan (indien bijvoorbeeld een project zowel een stedenbouwkundige als een natuurvergunning vereist), kan men opteren om de betrokken Agentschappen (via vertegenwoordiging) te groeperen in een commissie, ofwel om dergelijke zaken te laten afwegen door een daarvoor in het leven geroepen onafhankelijke commissie (waarin de verschillende profielen aanwezig zijn, zonder dat deze echter tot één van de Agentschappen behoren),

3.3.3.2. OPTIE 3.B: DE ROL VAN EEN VERGUNNINGSCOMMISSIE

In deze optie wordt het hele adviserings- en afwegingsproces samengenomen en uitgevoerd door één instantie.

- i. Voor relatief eenvoudige dossiers is deze instantie het Agentschap dat volgens de vorige optie de 'eindverantwoordelijkheid' heeft voor het betrokken dossier, op voorwaarde dat deze de relevante profielen binnen het Agentschap betrekken.
- ii. Voor relatief complexe dossiers (of bij gebrek aan relevante profielen binnen het betrokken Agentschap) zou men deze procedure laten verlopen in een "vergunningcommissie", waar de verschillende relevante profielen samen het project bekijken, en samen de beslissing nemen¹⁹⁴.

Het vergunningsadvies dat volgt uit deze overlegstructuur kan men ofwel bindend maken naar de vergunningverlenende overheid toe (hier vervangt de commissie eigenlijk deze overheid - administratieve / technocratische besluitvorming), ofwel richtinggevend naar de bestendige deputatie of het CBS toe (politieke besluitvorming).

3.4. Opmaak van plannen en programma's

Uit de deel 2, en uit de RIA 'afbakeningen' blijkt dat er zich niet zelden problemen manifesteren bij uitvoering van bepaalde plannen op het terrein, omwille van verschillende redenen:

- Bij de opmaak van het plan werd te weinig rekening gehouden met de verschillende beleidsdoelstellingen

¹⁹⁴ Bijv. een cel waarin ambtenaren van RO, natuur, milieuvergunningen enz zitten. Zulk een cel (bestaande uit een vier- vijftal ambtenaren) zou uitsluitend met dit werk moeten worden belast zodat zij expertise kan opbouwen. Dergelijke commissies zijn reeds ingesteld om te oordelen over de 'zwaardere' milieuvergunningdossiers.

- Bij de opmaak van het plan werd te weinig rekening gehouden met de noden en wensen van de (potentiële) eigenaars of bewoners
- Bij de opmaak van het plan werd te weinig rekening gehouden met de beperkingen die een ander plan inhoudt

Meer afstemming tussen de plannen lijkt bijgevolg wenselijk. Hierbij kan men twee deelaspecten onderscheiden: het afstemmen van bestaande plannen *op elkaar*, en het afstemmen van plannen (en evt. de bijhorende maatregelen) *tijdens de planprocedures*¹⁹⁵. Het eerste deelaspect wordt behandeld in de RIA afbakeningen, voor het tweede deelaspect worden hieronder enkele opties opgelijst. Zoals reeds aangegeven in de inleiding, worden deze opties nader uitgewerkt en besproken in het kader van de RIA 'integraal waterbeleid'.

3.4.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN DE HUIDIGE PROCEDURES INZAKE PLANVORMING

De huidige formele en informele procedures, zoals exemplarisch beschreven in deel 2.2.2 en de RIA's vergunningen, afbakeningen, blijven behouden.

3.4.2. OPTIE 2: BETER/MEER OVERLEG (ZONDER AFSTEMMING PROCEDURES)

Voor elk plan wordt de overlegstructuur geoptimaliseerd. In praktijk komt het erop neer dat de kansen die geboden worden via vertegenwoordiging en adviesverlening beter benut moeten worden. Zo kan men bij de opmaak van RUP's overwegen steeds alle administraties (verplicht) uit te nodigen, die dan zelf maar moeten uitmaken of ze al dan niet komen/ een advies verlenen. Anderzijds kan men ook de vertegenwoordiging van bepaalde afdelingen of belangenorganisaties verplichten, met de sanctie dat deze afdeling dan bijvoorbeeld nadien geen amendementen mag indienen.

Ook op het vlak van participatie en 'extern overleg' kunnen verschillende elementen overwogen worden. Zo kan men hierbij ook overwegen om voor bepaalde bestemmingswijzigingen of gebiedsafbakeningen een persoonlijke aanschrijving van de eigenaars verplicht te maken.

¹⁹⁵ Deze afstemming dient echter met enige voorzichtigheid behandeld te worden. Zo kan men het in vraag stellen of een verankering van timing tussen verschillende plannen wel onder dergelijke 'afstemming' beschouwd mag worden. Dit soort verankering komt aan bod in de RIA 'afbakeningen'

3.4.3. OPTIE 3: INTEGRATIE VAN PLANNINGSPROCEDURES

De procedures voor de planopmaak, die momenteel veelal gescheiden lopen binnen de verschillende administraties, worden beter op elkaar afgestemd. We gaan meer in detail in op de verschillende mogelijkheden hiertoe in de RIA inzake het integraal waterbeleid, maar hier willen we toch al aangeven dat een globale oplossing als deze kan tegemoetkomen aan bepaalde aangehaalde problemen.

4. Effecten

Beschrijving van de doelgroepen & andere betrokkenen

De verschillende betrokken actoren voor deze analyse zijn zeer divers, en zijn te onderscheiden in drie grote groepen:

- De particulier met een plan of een project (bedrijven, burgers, ngo's,...).
- De overheid:
 - De vergunningverlenende overheid op Vlaams en lokaal niveau
 - Plannende overheden¹⁹⁶
 - De adviesverlenende overheid
- Derden (uitvoerders van passende beoordelingen, betrokkenen bij doelgroepenoverleg,...).

Betrokken gebieden

De speciale beschermingszones maken ongeveer 11% uit van Vlaanderen (7% speciale vogelbeschermingszone en 7,5% speciale habitatbeschermingszone, met 30% overlap), VEN maken 7% uit van Vlaanderen. Voorts is 24,3% van Vlaanderen van nature overstroombaar, en 3,2% is recent (1998-2000) overstroomd geweest¹⁹⁷. Karteringen en details van deze gebieden zijn te vinden in de bijlage aan deze RIA. De natuurtoets is voor het ganse Vlaamse grondgebied van toepassing.

¹⁹⁶ Zowel particulieren als overheden kunnen dus de initiatiefnemer zijn in dit verhaal

¹⁹⁷ Van Orshoven, Jos. NOGs en ROGs in Vlaanderen (bron: GEO Vlaanderen)

Beschrijving van de effecten

4.1. Inhoud en voorwerp van de sectorale toetsen

4.1.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN ALLE BESTAANDE TOETSEN

4.1.1.1. OPTIE 1.A: BEHOUD VAN HUIDIGE REGELGEVING

De verschillende toetsen (waarover sprake in deze RIA) blijven in naam en vorm naast elkaar bestaan; de huidige begrippen blijven behouden.

Baten en kosten.

⊕ De huidige problematiek, zoals geschetst in deel 2 van deze RIA, blijft gehandhaafd (de mate waarin de kernproblemen, zoals geschetst op het einde van deel 2, zullen blijven bestaan is afhankelijk van de keuze binnen de andere thema's).

⊕ ⊕ Het is mogelijk dat het aantal toetsen in de toekomst zal toenemen¹⁹⁸, waardoor de huidige problematiek binnen de uitvoering van de ruimtelijke ordening en de effectiviteit van de sectorwetgeving versterkt kan worden. De mate waarin deze extra toetsen ondersteund worden door een door de nodige richtlijnen en uitvoeringscapaciteit, bepaalt finaal de ernst van deze verhoogde complexiteit. Een extra toets met nieuwe modaliteiten en een beperkte ondersteuning zal daarom nefaster zijn voor de besproken problematiek dan wanneer men gewoon een extra element aan een bestaande toets toevoegt, waarvoor de nood aan appreciatie minimaal gehouden wordt of efficiënt kan opgevangen worden binnen de organisatorische structuur.

4.1.1.2. OPTIE 1.B: OPTIMALISERING VAN DE BESTAANDE TOETSEN

Een kleine aanpassing van art. 16 Natuurdecreet wordt ingevoegd, om aan te duiden wat er moet gebeuren indien de schade onvermijdbaar is (m.a.w., aanduiden dat deze schade beperkt en gecompenseerd dient te worden, evt. ondersteund door een beoordelingskader voor het bepalen van de reikwijdte van die toevoeging).

Ook wordt een rangorde gemaakt van de betrokken toetsen in elk van de beschermde gebieden, waarbij dan enkel de strengste toets toegepast dient te worden (zodat er bijvoorbeeld in het VEN

¹⁹⁸ Het verschil tussen de beschrijving van de huidige problematiek (in deel 2) onderscheidt zich van het bespreken van de effecten van de nuloptie in die zin dat men in dit deel ook toekomstige evoluties in rekening dient te brengen. Gezien er al toetsen ontwikkeld zijn rond ankerplaatsen en erfgoedlandschappen (die enkel nog op implementatie wachten tot deze gebieden zijn afgebakend) lijkt het hier niet onzinnig om dergelijke 'voorspellingen' op te nemen in deze analyse.

enkel de VEN-toets, maar geen natuurtoets meer moet toegepast worden). Dergelijke oefeningen dienen ook te gebeuren voor minder 'evidente' overlappingsen, zoals VEN en SBZ.

Een andere optie met betrekking tot de VEN- en de natuurtoets, is om een bepaling inzake vermijdbare schade van de natuurtoets toe te voegen aan die van de VEN-toets.

Baten en kosten.

☺ de natuurtoets en de zorgplicht worden ècht complementair gemaakt: beide 'opvangnetten' spreken zich uit over dezelfde zaken, enkel de doelgroep is verschillend

☺ door een rangorde op te maken van wanneer welke toets uitgevoerd te worden indien meerdere toetsen van toepassing zijn, wordt veel overbodig werk bespaard. Minder strenge toetsen hebben immers geen toegevoegde waarde ten opzichte van een strengere toets (op voorwaarde dat inderdaad alle elementen van de minder strenge toets in de strengere toets zitten).

4.1.2. OPTIE 2: DE VEN- EN HABITATTOETS WORDEN GEÛNIFORMISEERD

De natuurtoets en de watertoets blijven als aparte toetsen bestaan, maar de VEN- en de habitattoets worden op alle vlakken gelijkgeschakeld.

Baten en kosten.

Toepassingsgebied

Afhankelijk van wat onder 4.2 beslist wordt, zal het totale toepassingsgebied van de toetsen verruimen indien men die keuze combineert met deze optie. Indien men immers opteert om altijd ook plannen en programma's te beschouwen als voorwerp van de toets, verruimt het toepassingsgebied van de soortentoets in VEN-gebieden (waar vroeger enkel meldings- en vergunningsplichtige activiteiten aan de toets onderworpen dienden te worden).

☺ ☹ Voor een inschatting van de voor- en nadelen van deze verruiming verwijzen we naar de bespreking van de effecten van de optie onder 4.2.3.

Betekenisvolle aantasting als drempel

i) voor VEN/SBZ

Men kan ofwel opteren om ook binnen VEN-gebieden te spreken van een betekenisvolle aantasting, ofwel om binnen SBZ 'onvermijdbare en onherstelbare schade' als drempel van de toets te beschouwen. Het lijkt ons opportuun om de term 'betekenisvolle aantasting' als drempel voor beide toetsen te gebruiken, aangezien de habitattoets is internationaal opgelegd.

☺ uniformiteit op dit vlak vereenvoudigt de uitvoering van de toetsen voor zowel de initiatiefnemer als de vergunningverlenende overheden.

☺ de drempel 'betekenisvolle aantasting' zorgt voor de juiste focus binnen VEN-gebieden. Dit voordeel is gelinkt met de onzekerheid over het begrip 'schade aan de natuur', die door elkeen ander kan geïnterpreteerd worden. Een 'betekenisvolle filter' zetten op deze schade zorgt voor een consequente focus op deze term, waardoor de effectiviteit van dit instrument verhoogt, en de doelstellingen van de afgebakende gebieden beter gerealiseerd worden.

☺ *mits de aanwezigheid van een duidelijk referentiepunt (zie volgende paragraaf)*, lijkt een drempel in de zin van 'betekenisvolle aantasting' makkelijker uitvoerbaar op het niveau van de vergunningverlenende overheid dan dat deze een uitspraak moet doen over de onvermijdbaarheid en de onherstelbaarheid.

☹ Het probleem met de term 'betekenisvolle aantasting' is dat deze drempel weliswaar de lading dekt waarvoor de toets is opgesteld, maar dat men zowel de huidige (natuur)waarde als een doelstelling/marge nodig heeft als referentiepunt om in te schatten wat betekenisvol is en wat niet. Gezien het feit dat de instandhoudingsdoelstellingen nog maar in de maak zijn voor SBZ, zal het nog een tijdje duren alvorens men een dergelijk referentiepunt heeft voor de VEN-gebieden. Zonder deze doelstellingen blijft er uiteraard evenveel onzekerheid als bij het begrip 'schade'.

→ Een bedenking bij dit nadeel is dat men momenteel van de overheid vraagt om een dergelijke inschatting te maken, aangezien deze in het kader van de VEN-toets een uitspraak moeten doen over het onvermijdelijk en onherstelbaar karakter van de schade die het betrokken project kan voortbrengen. Ook hier lijken instandhoudings-doelstellingen, of toch minstens al een zo exhaustief mogelijke inventaris van de belangrijkste fauna en flora¹⁹⁹ een bijna onmisbaar referentiepunt om de term 'schade' te kunnen inschatten.

¹⁹⁹ Zie bijvoorbeeld de rode lijst van het Natuurrapport voor de problematiek inzake de evolutie en de kartering van de nationale en internationale 'aandachtssoorten'.

Indien men opteert om tot één toets te komen, dient men zich ervan te vergewissen dat VEN en SBZ weliswaar niet verschillen van algemene doelstellingen (behoud en bescherming van de natuurwaarden aanwezig in deze zones), maar dat het 'te beschermen voorwerp' in de SBZ duidelijk afgebakend is (de soorten en habitats waarvoor deze zones werden afgebakend), terwijl men dit niet kan stellen voor VEN (alle natuurwaarden in deze zone). Binnen deze éne toets moet men dus differentiatie toelaten en ondersteunen, waardoor de betrokken richtlijnen misschien uiteindelijk toch een onderscheid gaan maken tussen beide gebieden.

Opmerking: *binnen* deze zones heb je ook danig verschillende situaties, dat differentiatie binnen toetsen mogelijk moet zijn.

! Voor een juiste inschatting van de bepalingen 'in omgeving van' en 'samenhangen met' dienen de betrokken²⁰⁰ ambtenaren een goede opleiding te krijgen; zodat ze weten dat bijvoorbeeld een nieuw windmolenpark op 2,1km afstand van een SBZ-V mogelijksnog steeds te dicht is: elk project dient apart op diens effecten beoordeeld te worden, in samenhang met omliggende factoren en de te beschermen soorten.

ii) voor Vlaanderen (m.a.w., ook buiten VEN/SBZ)

☉ de natuurtoets enkel laten gelden voor projecten met een ingreep op de natuur (al dan niet in de vorm van een 'betekenisvolle aantasting'²⁰¹), zorgt voor een kleiner inhoudelijk (in tegenstelling tot een geografisch) toepassingsgebied, waardoor de effectiviteit mogelijkerwijs zal verhogen²⁰².

☉ een soortgelijke drempel vastleggen voor de natuurtoets gaat een beetje voorbij aan haar doel als 'opvangnet' binnen het hele verhaal van vergunningen, machtigingen en ontheffingen in het kader van natuurbehoud, waarbij men voor alle activiteiten die niet door een ander instrument 'meer natuurbewust' worden gemaakt, toch vraagt rekening te houden met de natuur.

Basisanalyse – passende beoordeling

☉ Er lijkt draagvlak te zijn om de passende beoordeling ook in het VEN te eisen in het kader van de toets. Niemand kon immers een inhoudelijke²⁰³ reden opgeven waarom men in speciale beschermingszones een passende beoordeling vereist, en in het VEN niet.

²⁰⁰ Deze 'betrokken ambtenaren' situeren zich, afhankelijk van wat gekozen wordt binnen de thematiek 'beoordeling en uitvoering' op gemeentelijk of gewestelijk niveau.

²⁰¹ Indien men, bij bijv. gebrek aan referentiepunt, niet opteert om de term 'betekenisvolle aantasting' te gebruiken als drempel voor de natuurtoets, kan dit criterium opgemaakt worden op basis van de richtlijnen voor goede natuurpraktijken.

²⁰² Zie o.a. Bouquelle (2005) en Van Hoorick (2001).

²⁰³ Een niet-inhoudelijke reden is hier de oorsprong van de toets: de passende beoordeling is vereist in het kader van de habitatrictlijn, en het VEN heeft geen dergelijke supranationale oorsprong.

☹ Het lijkt niet altijd makkelijk om een passende beoordeling te maken zonder instandhoudingsdoelstellingen²⁰⁴ (zie supra, bij deel 'drempel').

Procedure

Men bepaalt dat de passende beoordeling onmiddellijk toegevoegd dient te worden bij het aanvraagdossier voor een project in het VEN (zoals dit nu bepaald is voor de SBZ als de habitattoets positief is).

☺ De omweg via een weigeringsbeslissing wordt niet gemaakt, wat veel duidelijker en sneller is voor de betrokken initiatiefnemer (deze dient sowieso altijd een dergelijke beoordeling op te maken, aangezien men uitgaat van een weigering van de aanvraag).

Indien nodig kunnen ook bepalingen voor intern overleg bij de toets gevoegd worden. Een overname van de VEN-teksten hiertoe is een mogelijkheid, maar men dient eerst na te gaan of zo een gedetailleerde tekst nodig is voor de structurering van intern overleg.

☺ Mogelijks kan men van de (eventueel toekomstige) ervaringen met het huidige verschil gebruik maken om de meest efficiënte procedure over te nemen voor de andere toets, wat globaal gezien tijdswinst en/of een hogere effectiviteit met zich mee zal brengen.

4.1.3. OPTIE 3: ÉÉN 'NATUUR'TOETS

De natuurtoets in haar huidige vorm verdwijnt, en wordt vervangen door het ondersteunen van de zorgplicht via een uitgewerkte en gebruiksvriendelijke code van goede natuurpraktijk. Een verhoogde handhaving van de zorgplicht is dan eigenlijk de vervanger van deze natuurtoets. De VEN- en habitattoets worden ook hier samengesmolten; de watertoets blijft bestaan.

Baten en kosten

☺ De natuurtoets wordt momenteel bijna nooit toegepast, mede omdat er geen duidelijke richtlijnen bestaan. Men schraapt m.a.w. een toets die enkel/vooral op papier bestaat, wat duidelijkheid schept in de rest van de integratie-oefening (waardoor de juiste focus gelegd kan worden). Dit 'voordeel' duidt hier met andere woorden op het feit dat de natuurtoets een instrument is waar men bij de opmaak ervan geen rekening heeft gehouden met enkele

²⁰⁴ Dit dient nu wel gedaan te worden door de initiatiefnemer in speciale beschermingszones, maar dit euvel zou op relatief korte termijn opgelost zijn. Voor het VEN is men dergelijke doelstellingen nog niet aan het opmaken, waardoor dit wel een project op langere termijn wordt.

belangrijke elementen van de tafel van elf²⁰⁵: een instrument dient gekend en aanvaard te zijn om normgetrouwheid in de hand te werken; en de betrokken inspectie dient in de mogelijkheid te verkeren om, als 'sociale controle' niet werkt, zelf de overtredingen te kunnen detecteren, controleren en sanctioneren.

☺ De onduidelijkheid over het verschil tussen de zorgplicht en de natuurtoets (waarbij de weinigen die de toets(en) kennen, het verwarrend vinden) verval.

→ Daarbij is op te merken dat de natuurtoets nooit de ambitie heeft gehad om projecten te verhinderen. Men moet, in het kader van de natuurtoets, immers enkel de vermijdbare schade vermijden. Als daardoor uw project niet uitgevoerd kan worden, is dit geen 'vermijdbare' schade meer, wat dus niet als optie bij de natuurtoets beschouwd wordt. Het feit dat men dus nooit projecten zal weigeren op basis van de natuurtoets, ondersteunt de idee van de zorgplicht: men mag het doen, maar zorg ervoor dat je de natuur respecteert.

! Een voorwaarde bij deze optie is dat er een code beschikbaar is die de zorgplicht duidelijk omschrijft (zie deel 5), zowel op het vlak van uitvoering als op het vlak van handhaving (toezicht en eventuele sanctionering).

De samengesmolten VEN- en habitattoetsen zou men dan de natuurtoets kunnen noemen, wat in de eerste jaren weliswaar verwarring met zich mee zal brengen, maar op termijn kan deze dan wel kan ingezet worden voor andere gebieden met een belangrijke natuurfunctie (zonder dat daarvoor dan weer een nieuwe naam gekozen moet worden).

☺ ☹ Voor de voor- en nadelen van de éne toets VEN/SBZ: zie optie 2. Men kan er natuurlijk voor opteren om enkel het deel van de natuurtoets in deze optie uit te voeren, dan vervallen deze effecten hiervoor.

Voor de watertoets lijkt er sowieso weinig mogelijkheid tot integratie met andere toetsen, gezien haar technisch en zeer specifiek voorwerp.

4.2. Toepassingsgebied van de toetsen: waar? Wanneer?

4.2.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN ALLE BESTAANDE TOETSEN

Plannen en programma's zijn enkel het voorwerp van een water- en een habitattoets, terwijl meldingen (enkel) het voorwerp vormen van een natuur- en een VEN-toets. De watertoets en de

²⁰⁵ Deze 'tafel' brengt de belangrijkste elementen voor handhaving van beleidsinstrumenten in kaart. Zie folder 'tafel van elf' op www.justitie.nl/themas/rechtshandhaving/publicaties/Tafel_van_Elf.asp.

natuurtoets gelden ongeacht het bestemmingsgebied, en voor vergunningsplichtige activiteiten in het VEN en in de speciale beschermingszones blijven de aparte toets bestaan. Vergunningsplichtige activiteiten dienen steeds onderworpen te worden aan de relevante (afhankelijke van de bestemming) toetsen.

Baten en kosten.

⊗ Huidige problematiek, zoals geschetst in deel 2 van deze RIA, blijft gehandhaafd.

4.2.2. OPTIE 2: ENKEL VERGUNNINGSPLICHTIGE PROJECTEN ZIJN VOORWERP VAN EEN TOETS

Baten en kosten.

A/ VOORWERP

→ Geen plannen of programma's

⊗ duidelijkheid naar de plannende / programmerende overheid of derde toe: de discussie over welk plan of programma nu onder het toepassingsgebied valt en welk niet, is niet meer relevant.

⊗ Indien men opteert om dit voor elke bestaande toets te doen, zorgt dergelijke consequentie voor een tweede vorm van duidelijkheid en transparantie (verschillen tussen toetsen verdwijnen).

⊗ ⊗ plannen en programma's zullen belangrijke uitvoeringsaspecten over het hoofd zien *indien* de geïntegreerde aanpak binnen de Vlaamse en lokale administraties en betrokkenen uitblijft (of slechts beperkt blijft tot enkele activiteiten/ plannen)²⁰⁶. Hierdoor zullen bepaalde bestemmingen, plannen niet gerealiseerd kunnen worden, omdat deze op het moment van de aanvraag van het (vergunningsplichtig) project geblokkeerd zullen worden.

Dergelijke 'blokkage' ten tijde van de vergunningsaanvraag zal sowieso op weerstand stuiten (wanneer er bijvoorbeeld in een woonzone niet meer mag gebouwd worden aangezien dit een 'natuurlijk overstromend gebied' is), wat door de burger soms als een schending van het overheidsvertrouwen aanzien zal worden. Dit lijkt gezien de titel van het huidige Regeerakkoord (en hopelijk ook de visie van de volgende regering) een weinig wenselijke situatie en allerminst een voorbeeld van goed bestuur.

Men heeft op dat moment twee keuzes:

²⁰⁶ Zie RIA afbakeningen voor een meer uitgebreide visie op deze geïntegreerde visie ten tijde van het opmaken van gewestplannen.

1. ofwel laat men deze activiteit toch toe ('want het plan geeft inderdaad een dergelijke visie aan'), en worden de doelstellingen van de andere beleidsdomeinen en de betrokken toetsen geschaad. Dit kan vanuit de sectoren dan leiden tot een poging om terug af te stappen van dit integrerend instrument, om opnieuw een eigen vergunning in te stellen (zodat de doelstellingen beter gerealiseerd kunnen worden).
2. ofwel laat men toch de gevolgen van die afweging (vereist door de toetsen) doorwerken in de betrokken projecten, waardoor de projecten slechts in aangepaste vorm, of helemaal niet, uitgevoerd zullen kunnen worden. Dit mag dan wel effectief zijn vanuit het standpunt van de doelstellingen inzake natuurbehoud en waterbeheer, maar is nefast op het vlak van rechtszekerheid en is evenmin goed bestuur.

Slotsom: bij deze optie zal men sowieso in een patstelling terechtkomen, waar men moet kiezen tussen efficiënt en rechtszeker bestuur. Dit is uiteraard geen goed bestuur, aangezien een dergelijk bestuur zowel rechtszekerheid als effectiviteit biedt; rechtszeker bestuur (in deze context) niet

→ Geen meldingen

☺ Een weinig gebruikt en aldus weinig (of niet) doeltreffend instrument²⁰⁷ wordt geschrapt in de betrokken wetgeving. Dit zorgt zowel voor de burger als voor 'handhavende overheid' voor duidelijkheid en rechtszekerheid:

- Discussies over wat nu het 'statuut' van een melding is, worden niet meer relevant. De initiatiefnemer kan zijn project uitoefenen op basis van de zorgplicht, zonder dat hij volgens de ene wetgeving onmiddellijk met zijn meldingsplichtig project mag beginnen, en volgens de andere eigenlijk een maand moet wachten op de uitslag van de relevante toets.
- De handhaving inzake natuurbehoud kan zich focussen op prioritaire zaken, zonder een deel van strafbare acties (het uitvoeren van een project zonder een melding gedaan te hebben) bewust of onbewust uit haar takenpakket te laten. De meldingsplicht is (samen met de natuurtoets) met andere woorden ook een instrument waarbij men geen rekening heeft gehouden met enkele belangrijke elementen van de tafel van elf (zie supra, 4.1.3).
- Ook de gemeente bespaart tijd: deze moet meldingen niet meer registreren.

²⁰⁷ Verschillende bronnen ondersteunen het feit dat meldingen weinig doeltreffend zijn (consultaties, literatuur, eigen ervaringen)

⊗ Indien bepaalde in de huidige wetgeving meldingsplichtige projecten een natuur- of waterimpact hebben, dient men deze, als men deze onder de toetsen wil laten vallen, vergunningsplichtig te maken, wat:

- een aanpassing van de wetgeving vergt,
- voor deze specifieke projecten grotere kosten met zich meebrengt, zowel voor de aanvrager (opmaak vergunning in plaats van een melding) als voor de vergunningverlenende en adviserende overheid (opvolging en beoordeling vergunningsaanvraag).

⊗ Momenteel zijn er bepaalde projecten met een significante impact op het watersysteem die niet verplicht zijn een milieuvergunning aan te vragen, afhankelijk van hun bestemming²⁰⁸. Dergelijke projecten dienen sowieso een strengere regeling te krijgen indien men de effectiviteit van de natuur- en waterwetgeving wil garanderen. De bovenstaande nadelen zijn m.a.w. een inherent gevolg van een streven naar een doeltreffender natuur- en waterbeleid.

! Het lijkt wel noodzakelijk om de normen van deze milieuvergunningsbepalingen aan te passen aan het betrokken gebied (vb strengere normen in overstromingsgebieden).

B/ GEOGRAFISCHE SELECTIE

i/ Vergunningsplichtige activiteiten zijn *overal* het voorwerp van de toets

⊗ er zal over het algemeen meer appreciatie nodig zijn om:

- te bepalen wanneer de schade of de effecten relevant zijn voor dat betrokken gebied (aangezien het voor een gebied met bijvoorbeeld hoofdfunctie natuur soms²⁰⁹ duidelijker is wat een betekenisvolle aantasting is van de natuur dan in een gewoon agrarisch gebied),
- te beslissen in hoeverre men gaat in het weigeren of voorwaardelijk maken van de betrokken vergunning. De keuzes die in de bestemingsplannen gemaakt zijn, dienen in deze optie dus gedeeltelijk herbekeken te worden: ook voor gebieden met hoofdfunctie wonen stelt men natuur als een belangrijk af te wegen element. De bepaling van het belang van deze afweging zal zonder verdere ondersteuning

²⁰⁸ Zo is vb drainageproject niet milieuvergunningsplichtig als dit project zich niet in een natuurgebied plaatsvindt.

²⁰⁹ Dit voorbeeld is zeker niet algemeen te stellen: het verwijderen van een boom of bomenrij kan bijvoorbeeld meer impact hebben op de natuurwaarde van een gebied in een agrarisch gebied dan in een natuurgebied (bvb. corridorfunctie).

een subjectieve oefening zijn, waardoor de regeling niet uniform zal (kunnen) worden toegepast.

Opmerking: indien men een beslissingsboom opmaakt, zoals voorgesteld in optie 3 van dit thema (zie 4.2.3), wordt een deel van dit nadeel gedeeltelijk opgevangen.

☺ er worden geen belangrijke stukken land vergeten in het toetsingsmechanisme: een geografische selectie kan onduidelijkheid met zich meebrengen, waardoor men een toets vergeet uit te voeren in een gebied dat belangrijk is binnen de sectorwetgeving, maar niet gekend is bij de vergunningverlenende overheid (vb. bossen).

☺ de doelstellingen van de sectorwetgeving en enkele belangrijke beginselen van het natuurrecht (zoals het standstill beginsel) worden beter bereikt: men behoudt (of compenseert) natuurwaarden ook in gebieden waar men met een geografische selectie geen aandacht aan besteedde.

☺ het 'gebiedsdekkend' uitvoeren van de toetsen brengt een niet onbelangrijke stijging van het werk met zich mee, zowel voor de overheid (uitvoeren van de toets) als voor de aanvrager (het aanleveren van informatie, of het opmaken van een beoordelingsrapport op basis waarvan de overheid de toets kan uitvoeren)

ii/ Basis = selectie van vergunningsplichtige activiteiten *in specifieke regio's*

☺ Indien men zich beperkt tot enkele geografische afbakening, daalt het toepassingsgebied van de toetsen ten aanzien van de vorige optie, en dus ook het werk.

☺ ☺ de voordelen verbonden aan het afstappen van een geografische selectie, vervallen.

iii/ Basis voor de VEN- en de natuurtoets: een negatieve lijst van bestemmingen

☺ Deze negatieve lijst deze enkel gebruikt worden voor deze twee toetsen (reden: zie 3.2.2), waardoor uniformiteit over de toetsen verdwijnt: voor de habitat- en de watertoets zal men immers nog steeds een positieve lijst dienen te gebruiken.

➔ Indien men opteert om **beschermde soorten** naast beschermde vegetaties en kleine landschapselementen op te nemen **in de natuurvergunning**:

☺ beschermde planten en dieren krijgen een gebiedsdekkende bescherming, naast wat gerealiseerd wordt via de VEN- en habitattoets

⊕ aangezien deze soorten even moeilijk, of vaak moeilijker, te detecteren zijn als/dan bijv. kleine landschapselementen of vegetaties, is ook de problematiek met betrekking tot kennis en ervaring bij de uitvoering van dit instrument hier relevant. Een goede ondersteuning via duidelijke omschrijvingen en on-site visites is hier dan ook een noodzakelijke voorwaarde om deze optie als effectief instrument te kunnen beschouwen

4.2.3. *OPTIE 3: VERGUNNINGSPLICHTIGE PROJECTEN, MAAR OOK PLANNEN & PROGRAMMA'S ALS VOORWERP VAN DE TOETSEN*

Baten en kosten

→ Wèl plannen en programma's

⊕ Deze optie vereist meer en betere communicatie en samenwerking van verschillende profielen/partijen ten tijde van de opmaak van het plan of programma. Dit vergt tijd en verlengt de doorlooptijd van dergelijke opmaak.

⊕ Indien men opteert om dit toepassingsgebied voor elke toets te laten gelden, is de hierboven beschreven duidelijkheid en transparantie als gevolg van een uniform toepassingsgebied ook hier van toepassing.

⊕ Men komt niet terecht in de hierboven beschreven patstelling. De vraag is wanneer men het meeste tijd verliest: het oplossen van dergelijke contradictoire situaties, of het preventief nadenken over mogelijke contradicties tussen plan en uitvoering ten tijde van de planopmaak... (wat dan uiteraard het hierboven vernoemde nadeel enigszins nuanceert).

Opmerking: een veel gehoorde opmerking met betrekking tot deze thematiek / problematiek is dat plannen en programma's veelal te abstract zijn om een concrete inschatting te maken van de mogelijke impact van eventuele projecten in uitvoering van deze plannen. Men dient zich hierbij echter te realiseren dat het uitvoeren van een toets voor dergelijke zaken op een andere manier gebeurt dan wat men zou doen bij de beoordeling van een specifiek project. Men dient voor dergelijke toetsing op en meer conceptueel niveau te denken, en waar nodig verschillende uitvoeringsscenario's te bedenken om mogelijke effecten van dit plan op het milieu of de natuur in te schatten. Het niveau van detail in zulke analyses is m.a.w. veel lager (wat de analyse misschien wel moeilijker maakt (omdat velen (nog) geen conceptuele geest hebben), maar zeker niet onmogelijk), maar daarom zijn dergelijke toetsingen niet minder nuttig, integendeel. Voorkomen (van eventuele uitvoeringsproblemen) is immers altijd beter dan genezen...

☺ deze optie beantwoordt aan een veel gehoorde suggestie in de literatuur terzake, waar uitgebreid(er) onderzoek aan voorafgegaan is²¹⁰.

➔ **Geen meldingen** (zie supra, optie 2 van dit thema voor de bespreking van de effecten)

4.2.3.1. OPTIE 3.A: ALLE PLANNEN & PROGRAMMA'S ZIJN EEN MOGELIJK VOORWERP VAN DE TOETSEN

Bij deze suboptie wordt geen ex-ante selectie gemaakt van de plannen en programma's met een mogelijke invloed op natuur- of watersystemen. Het wordt aan de betrokken planopmakende overheden overgelaten om zelf een inschatting te maken met betrekking tot de noodzaak van de toets. Dergelijk beslissingsproces loopt uiteraard meestal samen met het (gedeeltelijk) uitvoeren van de toets, waarbij wederom meer praktische ondersteuning zeker geen overbodige luxe is (zie deel 5 bij deze RIA).

Baten en kosten

☺ men sluit bij voorbaat geen zaken uit die *mogelijks* een impact kunnen hebben op natuurwaarden of watersystemen

☹ de verplichte uitvoering van de toets in plannen blijft in bepaalde gevallen een zuiver bureaucratisch gegeven, die (in die gevallen) niet zelden pro forma wordt uitgevoerd (wat dan weer het voordeel hierboven enigszins nuanceert)

☹ een gebrek aan focus, waardoor de toetsen *altijd* uitgevoerd moeten worden, kan ervoor zorgen dat het draagvlak voor dergelijke toetsen verdwijnt.

☹ De inspanningen voor de uitvoering worden verspreid over alle plannen, waardoor minder tijd (en 'animo') overblijft voor de analyses waar de betrokken toetsen echt van toepassing zijn.

4.2.3.2. OPTIE 3.B: EX ANTE SELECTIE VAN DE SOORTEN PLANNEN EN PROGRAMMA'S

Men kan er echter ook voor opteren om bepaalde plannen en programma's op voorhand uit te sluiten van bijvoorbeeld een natuurtoets. Hiertoe zijn verschillende opties mogelijk: een selectie op basis van het beleidsdomein die het plan of programma 'trekt', of, daarmee gelinkt: op basis van enkele inhoudelijke thema's. Alle plannen en programma's zonder ruimtelijke impact zouden bijvoorbeeld bij voorbaat geschrapt kunnen worden van de water- of VEN-toets.

²¹⁰ Zie bijvoorbeeld Bouquelle, 2005.

Baten en kosten

- ☺ door een betere focus kan men de nadelen in optie 3.A grotendeels opvangen
- ☹ men dient een grondige oefening te maken om ervoor te zorgen dat deze ex ante selectie geen oorzaak is van een verminderde effectiviteit van de betrokken wetgeving

4.3. Vergunningsprocedures ('back office' bij vergunningverlening)

4.3.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): HUIDIGE VERANTWOORDELIJKHEDEN EN ADVIESPROCESSEN BLIJVEN BEHOUDEN

Ontbossing blijft als voorwerp in de RO-wetgeving staan met de bijhorende bepalingen in het Bosdecreet en het besluit van 28 mei 2004 (gewijzigd bij 23/12/2005) betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. Ook stedenbouwkundig vergunningsplichtige handelingen die een beschermde vegetatie of een klein landschapselement wijzigen, worden nog steeds vergund via het niet-bindend advies van afdeling Natuur en Bos. Ook de adviesprocedures blijven dezelfde: adviezen worden opgevraagd en (als aparte documenten) verzameld door de vergunningverlenende overheid, die dan de afweging maakt tussen de verschillende adviezen in het kader van hun en andere doelstellingen.

Baten en kosten

→ *De verschillende administraties en afdelingen blijven relatief los van elkaar werken naar de gemeente toe*

- ☹ Weinig efficiënt bestuur: zonder geïntegreerd advies:
 - De overheid zal men meer inspanningen moeten doen om de afdwinging van de adviezen te waarborgen. Een gemeente of een aanvrager (afhankelijk van wat terzake beslist is in de RIA vergunningen) die verschillende (en soms tegenstrijdige) vergunningen krijgt, zal het immers moeilijker hebben om zich te conformeren aan twee tegenstrijdige vergunningen, dan wanneer deze één beslissing krijgt met de nodige voorwaarden (zie ook verder, bij effectiviteit).
 - Voor de overheid is ook een goede opvolging van de betrokken vergunningen zeer moeilijk. Het is evident dat het moeilijker is om onafhankelijk werkende overheidsinstanties op de hoogte te houden van het verdere verloop van de vergunning (politieke beslissing bij het College, eventuele beroepsprocedure, de beslissing bij de

- Bestendige Deputatie, de resultaten van een eventueel openbaar onderzoek, etc), dan dat men hiervoor slechts één communicatiekanaal dient te gebruiken. Mits het uitwerken van een overkoepelend digitaal vergunningenregister (zie volgende suboptie en de RIA-overschrijdende opties), kan men echter grotendeels tegemoet komen aan dit nadeel.
- Hiermee gelinkt, blijft ook de handhaving van de betrokken wetgeving en de daaruit volgende vergunningen, complex. Enerzijds is het gebrek aan informatie vanuit de vergunningverlenende overheid naar de administratie een belangrijke oorzaak (zie vorig punt). Anderzijds zijn interpretatieproblemen tussen handhavers en vergunningverleners als gevolg van dubbele vergunningen een niet te onderschatten probleem²¹¹.

⊗ De verschillende Agentschappen en afdelingen blijven enkel expert binnen hun eigen domein. Een integrale visie op de vergunningenproblematiek wordt niet aangeleerd, waardoor tegenstrijdige beslissingen schering en inslag zullen blijven (met alle gevolgen m.b.t. rechtsonzekerheid, ineffectiviteit etc vandien).

Opmerking: bepaalde afdelingen werden in het kader van 'beter bestuurlijk beleid' geïntegreerd in één Agentschap, waardoor men al op een structurele wijze gedeeltelijk een meer integrerende visie kan aanleren. De wijze waarop deze nieuwe structuur in praktijk zal lopen, is echter nog onzeker. Ook blijven bepaalde afdelingen onder verschillende beleidsdomeinen vallen (en dus ook onder andere Agentschappen), waardoor de bovenstaande problematiek wat betreft meervoudige vergunningen zeker nog relevant blijft.

⊗ De huidige sectorale benadering zorgt er soms voor dat slechts een partieel beeld van het project geschetst wordt, waardoor de adviesverlener geen correcte inschatting / niet de juiste context heeft van het betrokken project. Ofwel wordt bijgevolg een 'partieel' advies gemaakt, ofwel verliest de adviesverlener veel tijd met het opvragen van bijkomende informatie.

⊙ Men dient tussen de verschillende Agentschappen geen informele of formele procedures op te stellen om integratie van vergunningsbeslissingen te waarborgen.

→ *In deze optie maakt de gemeente de uiteindelijke afweging op basis van deze onafhankelijke adviezen:*

⊙ Men laat een instantie de afweging maken die het meeste affiniteit heeft met de betrokken regio en diens inwoners. Dit beantwoordt aan de Vlaamse en internationale

²¹¹ Zie o.a. Ministerie Economische Zaken (2005), Kosten en effecten van vergunningsstelsels in kaart gebracht, Nederland. Het feit dat we ons voor dit knelpunt baseren op een onderzoek uit Nederland, lijkt geen reden om hier geen aandacht aan te besteden. Uit de consultaties bleek immers duidelijk dat informatie en communicatie tussen verschillende overheden veelal mank loopt, waaruit men zonder al te veel voorbehoud kan aannemen dat dergelijke interpretatieverschillen ook in Vlaanderen aan de orde zijn.

basisidee inzake subsidiariteit. Daarbij laat men de gemeenten voldoende vrijheid, zodat ze niet het gevoel hebben 'betutteld' te worden door het Vlaamse Gewest.

⊕ Men laat een instantie de afweging maken die doorgaans geen affiniteit en meestal ook geen kennis heeft van de verschillende inhoudelijke vergunningsaspecten. Daarbij staan sommige gemeenten iets te dicht bij de burger om over belangrijke dossiers beslissingen te kunnen nemen die een impact hebben tot ver buiten de gemeentelijke grenzen. Afwegingen door een lokale vergunningverlenende overheid hebben m.a.w. meer kans op negatieve gevolgen voor de doeltreffendheid van de betrokken wetgevingen (enerzijds door gebrek aan kennis/capaciteit, en anderzijds door een visie die teveel focust op korte termijn en een klein geografisch gebied).

4.3.1.1. OPTIE I.A: VRIJWILLIGE ADVISERING (IN BEPAALDE GEVALLEN)

In deze suboptie blijven alle bepalingen inzake verplichte of niet verplichte advisering bestaan. Men laat het hierbij aan de vergunningverlener over om te oordelen of een advies nuttig is of niet.

Baten en kosten

⊕ Indien het advies niet gevraagd wordt, valt men voor de vergunningverlening (en evt de uitvoering van de toets) terug op de capaciteiten van de vergunningverlenende ambtenaar. De problematiek zoals geschetst in deel 2 blijft hierdoor gehandhaafd.

4.3.1.2. OPTIE I.B: VERPLICHTE ADVISERING EN COMMUNICATIE

Men kan er evenwel voor opteren om de beslissende overheden enerzijds te verplichten steeds advies te vragen aan de betreffende instanties. Anderzijds kan men deze instanties ook verplichten om hun beslissingen mee te delen aan de adviserende instanties. Dit kan ofwel actief (waarbij een brief verstuurd wordt naar de betrokken instanties), ofwel passief (beslissing + dossier op intranet).

Baten en kosten

VERPLICHTE ADVISERING

⊕ De nadelen, zoals geschetst in deel 2 van deze RIA, met betrekking tot capaciteit, kennis en ervaring worden hierdoor gedeeltelijk opgevangen, wat de effectiviteit van de betrokken wetgeving ten goede komt.

VERPLICHTE COMMUNICATIE

☺ Het nadeel inzake opvolging en handhaving wordt enigszins gecompenseerd. Indien een centraal informatiepunt wordt gekozen:

☺ zorgt de gescheiden advisering voor weinig problemen met betrekking tot deze informatiestromen.

☹ Anderzijds is een passieve informatiebron doorgaans minder effectief dan een actieve (die de zaken meer in het daglicht plaatst)

4.3.2. *OPTIE 2: BEHOUD VAN DE ADVIESPROCESSEN; VERANTWOORDELIJKHEDEN WORDEN GEWIJZIGD*

In deze optie blijven de adviesprocessen behouden (m.a.w. een niet-geïntegreerde aanpak wat betreft de advisering en de finale beoordeling van een dossier), maar worden de verantwoordelijkheden gewijzigd. De gemeente blijft hier wel nog de instantie die de uiteindelijke afweging maakt van de verschillende adviezen.

4.3.2.1. *OPTIE 2.A: MEER 'SECTORALE' BEVOEGDHEDEN*

Baten en kosten

I. Verantwoordelijkheid obv bestemmingen:

a. In de natuurgebieden met gewestelijk belang (zijnde het VEN) worden de vergunningen voor bepaalde werken en handelingen verleend door het Agentschap voor Natuur en Bos, waar relevant na advies van het Agentschap ruimtelijke ordening (waar een stedenbouwkundige vergunning vereist is) en/of de gemeente

☺ Deze optie zorgt ervoor dat de verantwoordelijkheid voor beslissingen inzake dergelijke gebieden correct kunnen afgewogen worden op Vlaams niveau. Het herbestemmen van een deel VEN van een groen- naar een industriegebied (waardoor dit VEN per definitie vervalt als sectorale afbakening) kan dan toegelaten worden op voorwaarde dat men dit elders compenseert. Dergelijke compensatiemechanismen zijn momenteel niet inherent verbonden aan dergelijke herbestedingen in het kader van RUPs. Het subsidiariteitsprincipe wordt hierdoor ons inziens niet geschonden: 'zo laag mogelijk' wat betreft beslissingsbevoegdheid, lijkt ons voor dergelijke gebieden nog steeds het Vlaamse niveau.

⊕ gebrek aan lokale kennis bij het gewest, hoewel men via een advies van de gemeente dit gebrek het grotendeels kan opvangen.

b. Alle activiteiten in een bos worden beslist door ANB

⊕ aangezien uit de consultaties bleek dat zeker niet alle gemeenten de boswetgeving correct toepassen, lijkt een dergelijke ingreep noodzakelijk om de doelstellingen van deze reglementering te waarborgen.

⊕ bepaalde gemeenten zullen het afstaan van hun bevoegdheid zien als inbreuk op hun gemeentelijke bevoegdheden, en zullen 'Brussel' als meer 'betuttelend' ervaren dan voorheen

II. Verantwoordelijkheid obv bepaalde handelingen:

a. Elke handeling inzake de wijziging van vegetaties en kleine landschapselementen wordt volledig overgeheveld naar het natuurbehoud. Aangezien KLEs soms belangrijker zijn op landschappelijk vlak dan op ecologisch vlak, is het advies van de afdeling monumenten en landschappen en/of ARO hier verplicht.

- i. Kappingen, *op voorwaarde dat* de bomen in agrarisch gebied een even hoge bescherming krijgen als in RO (nu is dat binnen het natuurdecreet enkel meldingsplichtig)
- ii. Reliëfwijzigingen in groene bestemmingen met beschermde vegetaties (en evt. beschermde soorten)
- iii. Verhardingen van gronden met beschermde vegetaties (en –soorten)

⊕ De bovenstaande handelingen zitten zowel verweven in de natuurbehoudswetgeving als in de wetgeving inzake stedenbouwkundige vergunningen. Het overhevelen van de onderwerpen naar één van beide wetgevingen lijkt een evidente oplossing om tegemoet te komen aan de problematiek van overlappende voorwerpen. Het feit dat het in deze richting gaat, lijkt logisch vanuit het oogpunt van uitvoering en handhaving

Voor een **ontbossing**, ongeacht op welke RO-bestemming dit bos zich bevindt, is de minister (en het Agentschap) de beslissende instantie.

4.3.2.2. OPTIE 2.B: OVERHEVELING NAAR RO-WETGEVING

Men kan er ook voor opteren om het voorwerp van de natuurvergunning om te dopen tot het voorwerp van een stedenbouwkundige vergunning (en dan evt te spreken van 'een vergunning' ipv een stedenbouwkundige vergunning). In het Decreet ruimtelijke ordening worden hiertoe

enkele handelingen toegevoegd bij het voorwerp van de stedenbouwkundige vergunning (naast het kappen van bomen buiten bosverband): het aanmerkelijk wijzigen van kleine landschapselementen, en het aanmerkelijk wijzigen van beschermde vegetaties.

Baten en kosten

☺ Analoog aan de redenering onder optie 2.A, lijkt een dergelijke overheveling een evidente oplossing om tegemoet te komen aan de problematiek van overlappende voorwerpen.

☺ Via deze beweging komt men tot het principe van 'een vergunning', wat vanuit het oogpunt van eenvoud een belangrijk voordeel is

☹ Anderzijds lijkt het niet logisch om dergelijke handelingen in te schrijven in het Decreet ruimtelijke ordening. Het feit dat soms enkel een natuurvergunning, en geen stedenbouwkundige vergunning aangevraagd wordt voor het vellen van een hoogstammige boom, geeft aan dat de burger ook relatief 'sectoraal' denkt. Een overheveling in deze richting kan mogelijks op onbegrip leiden. *Op lange termijn zou dit nadeel wel kunnen verdwijnen, indien men gaat spreken over 'de vergunning' ipv, over de 'stedenbouwkundige vergunning'.*

4.3.3. OPTIE 3: WIJZIGING ADVIESPROCESSEN & VERANTWOORDELIJKHEDEN

In deze optie beschouwen we twee manieren om de vergunningsprocessen op gewestelijk niveau enigszins te integreren; enerzijds via een ex-post afweging op dit niveau (waarbij de aparte adviseringsprocessen blijven bestaan), anderzijds via het samenbrengen van deze adviserings- en afwegingsprocedures. Het is belangrijk te noteren dat bovenstaande voorstellen wat betreft de wijziging van verantwoordelijkheden niet per definitie meegenomen dienen te worden in deze optie: zo kunnen de inhoudelijke verantwoordelijkheden indien gewenst behouden blijven bij optie 3.A. Deze optie is m.a.w. al dan niet te combineren met mogelijkheden uit optie 2. Ook kan men nog steeds verplichten finale beslissingen te communiceren naar de relevante gewestelijke instantie(s) (zie optie 1.B).

Baten en kosten

→ *Het Gewest maakt de uiteindelijke afweging op basis van deze onafhankelijke adviezen, waaruit één advies volgt naar de gemeente toe*

Geïntegreerde adviezen

☺ Het vermijden van tegenstrijdige adviezen is een element van goede 'dienstverlening' naar de gemeente toe (indien men de misbruiken van negatieve adviezen niet meerekent)

☺ Via een geïntegreerd advies kan de gemeente beter 'gestuurd' worden in de richting die men vanuit de Agentschappen wenst (los van het feit of dit advies de (politieke) beslissing dient te vervangen of niet)

☺ Een geïntegreerd advies vangt de problematiek inzake 'paraplubeslissingen' op, waarbij de gemeente, soms om helemaal andere redenen dan het voorwerp van het betrokken advies, het negatieve advies 'volgt'.

☺ Een geïntegreerd advies zorgt voor een verbeterde afdwinging, opvolging en handhaving. De beslissende instantie (het College, of in beroep, de Bestendige Deputatie) heeft nu immers één aanspreekpunt op gewestelijk niveau voor haar beslissingen (het Agentschap RO). In de vorige optie blijft dit aanspreekpunt voor dergelijke informatieverzameling vooral geconcentreerd bij de gemeenten, wat geen garanties biedt voor de bovenstaande aspecten binnen de regulingsketen (uitvoering en handhaving).

Afweging op Gewestelijk niveau

☺ Men laat een instantie de afweging maken die affiniteit en kennis heeft (of zal/moet hebben) van de verschillende inhoudelijke vergunningsaspecten. Het Gewest staat daarbij op een niveau en in een positie waarbij men interlokale en langere termijnbelangen kan afwegen, waardoor er een grotere kans is (ten opzichte van optie 2) om de doelstellingen van deze regelgevingen te realiseren.

☺ Men laat een instantie de afweging maken die minder affiniteit heeft met de betrokken regio en diens inwoners. Afhankelijk van hoe het geïntegreerd advies geformuleerd zal worden, loopt men het risico om de lokale vergunningverlenende overheden te weinig bewegingsruimte te geven, waardoor lokale belangen niet meer in het vergunningsproces kunnen opgenomen worden.

Bij dit nadeel dient men wel de bedenking te maken dat in gebieden van het VEN en SBZ lokale belangen ondergeschikt zijn aan de Vlaamse, respectievelijk Europese belangen.

☺ Er wordt bovenop de bestaande beslissings –en afwegingsprocedures een derde beslissingsprocedure gecreëerd. Het is wel mogelijk dat de beslissingsprocedure bij de gemeente korter zal zijn dan dat ze een verschillende, mogelijks tegenstrijdige adviezen zelf volledig dient af te wegen.

Organisatie van de betrokken instantie

- ⊙ Indien men een aparte instantie de taak geeft dergelijke afwegingen dagelijks te maken, zullen niet onbelangrijke leereffecten optreden, wat de efficiëntie van de toepassing van de betrokken vergunningstelsels ten goede komt.
- ⊙ De verantwoordelijke instantie dient zich wel intern te reorganiseren om de betrokken afwegingen op correcte en efficiënte wijze te kunnen maken voor alle binnenkomende vergunningen. Voor de uitvoering van deze optie dient men er m.a.w. voor te zorgen dat de betrokken instantie de nodige deskundigheid heeft. Men kan hiertoe een nieuwe instantie in het leven roepen, en/of zich beroepen op een interne (her)organisatie van de gewestelijke administraties / Agentschappen. In beide gevallen is het een conditio sine qua non dat de nodige deskundigheid dat de profielen inzake milieu, natuur, water en bos in deze instantie structureel aanwezig zijn, zonder dat deze in de (andere) betrokken afdelingen gezocht moeten worden.
- ⊙ Een eventuele herorganisatie van de Agentschappen zorgt voor een 'integratie van profielen'. Dit is reeds een feit voor een beperkt aantal gevallen binnen de Vlaamse administratie, en hieruit volgen weldegelijk positieve ervaringen, en uit de consultaties bleek duidelijk dat dergelijke profielen een belangrijke input kunnen leveren op het vlak van planning en visievorming.

De betrokken instantie als aanspreekpunt voor informatie ten tijde van de aanvraag

In de RIA vergunningen werd voorgesteld om aan de aanvrager vanuit één instantie alle nodige informatie te voorzien bij de aanvraag van een vergunning. Dit vereist natuurlijk een sterk 'back office' systeem. Men kan er natuurlijk voor opteren om de gemeente dergelijke taak te bezorgen, ondersteund met de nodige informatiebronnen (helplijnen, gestructureerde wetgeving,... zie deel 5 aan deze RIA en de RIA vergunningen). Anderzijds is het ook mogelijk om die informatievoorziening te organiseren op gewestelijk niveau, bij een instantie die de verschillende profielen bevat en aldus de verschillende wetgevingen en diens toepassingsgebieden kent. De instantie die we voor 'moeilijkere' dossier in het leven roepen in deze optie, kan deze rol vervullen: naast overleg en/of afweging, onderzoekt deze instantie ook ten tijde van de aanvraag de projectbeschrijving, vraagt indien nodig bijkomende informatie op, en lijst de nodige vergunningen en machtigingen op (indien aparte vergunningen dienen aangevraagd te worden), of behandelt onmiddellijk deze aanvraag (bij optie 3.B).

4.3.3.1. OPTIE 3.A: APARTE ADVISERING, MAAR EEN GEÏNTEGREERD ADVIESDOCUMENT

In deze optie maakt één instantie de afwegingen en maakt dan één (geïntegreerd) advies over aan de gemeente. Deze instantie kan ofwel een Agentschap zijn of een overkoepelende instantie.

Baten en kosten

→ *Achter de schermen blijft men onafhankelijk van elkaar werken, maar men geeft wel een geïntegreerd advies aan de gemeente*

(☺ Voor de voordelen van een geïntegreerd advies: zie hierboven, bij de algemene effectbeschrijving)

☹ De verschillende Agentschappen en afdelingen binnen de sectoren (dus iedereen behalve RO) blijven enkel expert binnen hun eigen domein. Een integrale visie op de vergunningenproblematiek wordt niet via deze weg aangeleerd, waardoor de betrokken 'afwegingsinstantie' soms ook vanuit de verschillende sectoren tegenstrijdige beslissingen zal krijgen (met alle gevolgen m.b.t. rechtsonzekerheid, ineffectiviteit etc vanden).

4.3.3.2. OPTIE 3.B: DE ROL VAN EEN VERGUNNINGSCOMMISSIE

In deze optie wordt het hele adviserings- en afwegingsproces samengenomen en uitgevoerd door één instantie (één Agentschap of een vergunningscommissie), waarbij men het vergunningsadvies dat volgt uit deze overlegstructuur ofwel bindend kan maken, ofwel richtinggevend.

Baten en kosten

→ *Achter de schermen wordt van in het begin overleg gepleegd, zonder een systeem van onafhankelijke adviezen. Het resultaat van dit overleg gaat als geïntegreerd advies naar de gemeente*

(☺ Voor de voordelen van een geïntegreerd advies: zie hierboven, bij de algemene effectbeschrijving)

☹ Indien men een aparte instantie de taak geeft domeinoverschrijdende dossiers te behandelen, zullen niet onbelangrijke leereffecten optreden, wat de efficiëntie van de toepassing van de betrokken vergunningstelsels ten goede komt.

→ *De inspanningen om de betrokken wetgeving te begrijpen en correct toe te passen vanuit een globale visie, worden geconcentreerd bij 'enkele' ambtenaren, wat een 'maatschappelijke' tijdswinst is*

☺ De geconcentreerde kennis en ondersteuning in de eerste fase van de vergunningverlening zal een belangrijke positieve invloed hebben op de effectiviteit van de verschillende wetgevingen (minder onwetende beschadigingen van natuurwaarden, minder schorsingen van stedenbouwkundige vergunningen).

☺ Men dient ervoor te zorgen dat de instantie die beslist wie welk(e) advies (vergunning) wanneer moet geven, zicht heeft op het toepassingsgebied en de adviseringsvereisten van elke betrokken wetgeving. Ondersteunende maatregelen (zoals uitgewerkt in de RIA-overschrijdende voorstellen en deel 5 van deze RIA) zijn hier dan ook zeer belangrijk.

☺ De (betrokkenen in de) verschillende Agentschappen en afdelingen krijgen een meer globale visie op de vergunningenproblematiek, waardoor men het gewenste advies in een correct kader kan plaatsen. Begrippen zoals 'projecten met groot maatschappelijk belang', 'vermijdbare schade', 'betekenisvolle aantasting' etc kunnen vanuit verschillende perspectieven bekeken en met elkaar afgewogen worden.

☺ Een gezamenlijke beslissing zal voor elk van de individuen soms meer tijd in beslag nemen dan een advies te schrijven vanuit zijn/haar eigen sector. Er zullen tevens duidelijke afspraken en bepalingen moeten worden opgenomen naar de samenstelling van de commissie toe, de manier van besluitvorming, de termijnen, etc.

Bedenking bij dit nadeel (naast het feit dat een verhoogde kwaliteit bijna altijd een tijdsinspanning vergt): praktijkervaringen bewijzen duidelijk dat, waar adviezen bewust rekening willen houden met de globale context (waar men vanuit de administraties toch meer en meer naar toe lijkt te willen gaan), dergelijke commissies soms efficiënter kunnen zijn dan het opstellen van een onafhankelijk advies. Indien men er immers voor wil zorgen dat er met het advies rekening gehouden wordt, zal men de juiste context en andere details van het project willen kennen. Deze informatieverzameling kan daarom soms sneller gebeuren via een mondelinge toelichting bij aanvang van een dergelijke commissie-vergadering.

☺ Advisering en afweging gebeurt in dit systeem op hetzelfde moment, wat in principe voor de aanvrager kan leiden tot een niet onbelangrijke verkorting van de doorlooptijd van een vergunningsdossier. Een voorwaarde hierbij is natuurlijk dat men voor complexere vergunningsdossiers de relevante commissie tijdig bijeen kan roepen.

➔ Het 'meest bevoegde' Agentschap kan voor éénvoudige dossiers zichzelf als 'vergunningscommissie' zien, zonder dat men adviezen dient te vragen aan de andere Agentschappen. De voorwaarde dat in het Agentschap de betrokken profielen dient te bevatten, geldt hier des te meer.

→ Voor complexere dossiers worden verschillende profielen verenigd in een vergunningscommissie, waar men samen tot één beslissing komt.

4.4. Procedures inzake afbakeningsprocessen en planvorming

(Deze effecten worden nader uitgewerkt in het kader van de RIA 'integraal waterbeleid')

4.4.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN DE HUIDIGE PROCEDURES INZAKE PLANVORMING

De huidige formele en informele procedures, zoals exemplarisch beschreven in deel 2.2.2 en de RIA's vergunningen, afbakeningen, blijven behouden.

Baten en kosten

→ *Niet-geïntegreerde planopmaak*

⊕ Tegenstrijdige maatregelen zullen schering en inslag blijven (zie RIA 'afbakeningen')

⊕ Dit brengt de vergunningverlenende overheden (en de adviserende instanties) in een lastig parket (bij gebrek aan hiërarchie dient men immers afwegingen te maken, wat meer tijd kost dan een keuze te maken op basis van een dergelijke hiërarchie)

⊕ Tegenstrijdige maatregelen zijn allesbehalve burgervriendelijk.

- Het kost de burger meer tijd om zijn projecten uit te voeren (langere doorlooptijd vergunningsaanvraag, eventuele opmaak van een beheersovereenkomst,..)
- De burger krijgt van de overheid een impliciet signaal dat deze eigenlijk geen uitspraak kan/wil doen over het finale statuut van zijn stuk grond, wat de kans op beroepsprocedures verhoogt²¹².

⊕ Deze nadelen kunnen een niet onbelangrijke impact hebben op de effectiviteit van alle (!) betrokken plannen

⊕ Onafhankelijke planopmaak neemt doorgaans minder tijd in beslag voor de betrokkenen

²¹² Dit is deels een eigen inschatting, deels een interpretatie uit wat men daarover in de literatuur en via bevragingen kan vinden. Een tweevoudig statuut, waarbij het éne zich positief stelt tov het betrokken project en het andere negatief, wordt immers makkelijker als een te winnen 'case' gezien in beroep dan één 'negatief / streng voorwaardelijk' statuut.

Bedenking bij dit ‘voordeel’ (naast het feit dat een verhoogde kwaliteit bijna altijd een tijdsinspanning vergt): eigen praktijkervaringen bewijzen duidelijk dat, waar plannen bewust rekening willen houden met de globale context, een gezamenlijke planopmaak soms efficiënter kan zijn dan het opmaken van een eigen, onafhankelijk plan. Indien men er immers voor wil zorgen dat het plan uitvoerbaar is, zal men de juiste context (belangen, doelstellingen, aanwezigheid van bepaalde belangrijke ecologische of economische elementen,...) dienen te kennen. Deze informatieverzameling kan soms sneller gebeuren via een gezamenlijke procedure, dan alle informatie op zelfstandige basis te verzamelen (als deze al voor alle planopmakers beschikbaar is).

4.4.2. OPTIE 2: BETER/MEER OVERLEG (ZONDER AFSTEMMING PROCEDURES)

Voor elk plan wordt de overlegstructuur geoptimaliseerd, op intern en/of extern vlak.

Baten en kosten

☺ Een beter gestructureerd en effectief intern overleg verbetert per definitie de betrokken plannen en afbakeningen. Indien verschillende profielen uit de relevante Agentschappen vertegenwoordigd zijn, kan men deze kennis immers bundelen om tot een globaal beeld, een totale context. Dit heeft enkele belangrijke voordelen

- Minder tegenstrijdigheden met andere beleidsdoelstellingen
- Minder tegenstrijdigheden met andere (bestaande) plannen

Indien men dit intern overleg ook koppelt aan een versterkte participatie van profielen uit verschillende doelgroepen, eventueel al bij de opmaak van het *ontwerp* van een plan, zal de kans ook kleiner zijn dat er nadien (ten tijde van het openbaar onderzoek, of bij de uitvoering van het plan) tegenstand komt van die kant.

➔ *In deze context kan men opteren om voor bepaalde bestemmingswijzigingen of gebieds-afbakeningen een persoonlijke aanschrijving van de eigenaars verplicht te maken:*

☺ hiermee komt men tegemoet aan de wens van de meeste eigenaars, die wel degelijk op de hoogte willen gebracht worden indien er bestemmings- of afbakeningswijzigingen zijn die een impact hebben op zijn grondgebruik. De huidige regeling van ‘passieve’ communicatie (via publicaties en het uithangen van die bekendmakingen aan het gemeentehuis) bereikt immers doorgaans zeer weinig mensen (getuige een opmerking uit de consultatiefase,

waarbij men nog nooit een reactie had gekregen bijv. in het kader van een vergunningsprocedure die volgde uit een publicatie in de krant)

⊕ deze gebieden zijn doorgaans zeer groot, waardoor de kans zeer groot is dat er procedurefouten gemaakt zullen worden

4.4.3. *OPTIE 3: INTEGRATIE VAN PLANNINGSPROCEDURES*

De procedures voor de planopmaak, die momenteel veelal gescheiden lopen binnen de verschillende administraties, worden beter op elkaar afgestemd. Aangezien de afstemming van bepaalde procedures niet kan veralgemeend worden, lijkt het weinig opportuun om op dit niveau algemene uitspraken te doen over de effecten ervan. We verwijzen hiervoor graag naar de uitwerking van deze optie in het kader van de RIA 'integraal waterbeleid'²¹³.

²¹³ Een andere casus terzake is de oefening die gemaakt werd in het kader van de afstemming en integratie van de stedenbouwkundige en milieuvergunning, waarvoor ook een reguleringsimpactanalyse werd gemaakt in de schoot van de Dienst Wetsmatiging.

5. Uitwerking, uitvoering en handhaving

Indien men de procedures en de toepassingsgebieden bij vergunningverlening en gebiedsafbakening zodanig aanpast dat een meer globale en geïntegreerde aanpak bekomen wordt, worden bepaalde knelpunten wat betreft burgervriendelijkheid en het toetseninstrumentarium. Zo kan bijv. het uitvoeren van de habitattoets binnen de commissie gebeuren in plaats van via een advies, waarbij deze beslissing dan wel nog gebaseerd wordt op de analyse van de passende beoordeling, uitgevoerd door de initiatiefnemer.

De beschreven problematiek inzake dubbele en soms tegenstrijdige vergunningen in de RIA vergunningen maakt duidelijk dat er heden van integratie binnen de Vlaamse overheid en de ondergeschikte lokale besturen niet echt sprake is. Algemeen beschouwd is er wel een duidelijk streven naar een betere en meer geïntegreerde dienstverlening naar de burger toe. Ook bleek een duidelijke wens voor een verbeterde coördinatie voor afdelingsoverschrijdende informatie - uitwisseling en integratie. Tevens kon men uit de algemene houding van de geconsulteerden duidelijk afleiden dat men veelal wel bereid was 'water bij de wijn te doen' wat betreft eigen specifieke maatregelen en stringente procedures.

Dit deel van de RIA is normaal voorzien om de uitwerkings- en uitvoeringsaspecten van de gekozen optie toe te lichten. Aangezien het RIA-proces, als beleidsvoorbereidend instrument, niet het politieke beslissingsproces wil/kan vervangen (doch ondersteunen en in kaart brengen), kan dit deel op dit moment niet uitgewerkt worden zoals men dit zou (moeten) doen in een normale RIA-procedure. Concrete plannen voor evaluatie en uitvoering dienen dus nog ten tijde van de (politieke) beslissing in het kader van deze studie gemaakt te worden. Ook concrete metingen in het kader van de compensatieregel zijn hier nog niet mogelijk²¹⁴.

Los van de gekozen optie, lijkt het echter meer dan wenselijk om de vergunningverlenende of plannende overheid bij te staan in haar deel van de uitvoering van de toetsen bij planopmaak of vergunningverlening. Enkele voorstellen hiertoe zijn hieronder geformuleerd.

²¹⁴ Indien men deze meting ooit wil kunnen uitvoeren, dienen er wel verhoogde monitoring-inspanningen opgezet te worden. Momenteel zijn er immers weinig of geen data beschikbaar voor het berekenen van de administratieve lastenwijzigingen ten gevolge de voorstellen. Een digitaal vergunningenregister (zie RIA 'vergunningen', deel 5) kan hiertoe al heel wat input bieden.

5.1. Uitwerking en uitvoering

5.1.1. OPERATIONELE ONDERSTEUNING

- De in het Natuurdecreet aangekondigde uitvoeringsreglementering (codes van goede (natuur)praktijk, richtlijnen voor interpretatie, instandhoudingsdoelstellingen,...) worden op korte termijn uitgewerkt. Daarbij gaat er ook speciale aandacht uit naar de beschermde planten en dieren, zodat er ook systematisch ‘getoetst’ wordt / kan worden of zij, en/of hun leefplaatsen aanwezig zijn (om een wijziging van bijv. hun leefplaats effectief als ‘schade’ te kunnen identificeren). Deze codes en richtlijnen zorgen ervoor dat de nood aan een subjectieve inschatting maximaal beperkt wordt, dat de correcte en uniforme toepassing van de natuurtoetsen verzekerd wordt, en dat de rechtszekerheid voor de burger wordt verhoogd.
 - Hoewel ervaring ook een rol speelt in dit verhaal (zeker voor de recentere toetsen zoals de watertoets), lijkt het voor een goede uitvoering van de ‘huidige situatie’ noodzakelijk praktische opleidingen en/of versterking van deze diensten te organiseren.
 - De instandhoudingsdoelstellingen in de speciale beschermingszones (en later ook die van het VEN) worden via een gebruiksvriendelijke webapplicatie gepubliceerd.
 - Er wordt beter en éénduidiger aangegeven in hoeverre de vergunningverlenende/plannende overheid rekening moet houden met de toetsen/adviezen/passende beoordelingen, en welke de af te toetsen aspecten zijn. Zo volstaat voor een MER - volgens (omgezette) Europese wetgeving- een “rekening houden met” in de beslissingsfase, in tegenstelling tot het beoordelingskader van de habitattoets (waarbij men het advies moet ‘inacht nemen’, wat minder afwijkingsvrijheid laat dan een ‘rekening houden met’). Tevens worden motiveringsvereisten best zo beperkt mogelijk gehouden en/of worden er randvoorwaarden gecreëerd opdat de toets in het geval hij verplicht is, ook effectief en onder goede omstandigheden wordt uitgevoerd.
- Deze operationele ondersteuning moet er voor zorgen dat de beslissingsprocedure, waarbij men bepaalt waarop een toets uitgevoerd dient te worden, en het effectief uitvoeren van een toets, samen kan worden gesmolten. Via richtlijnen, instandhoudingsdoelstellingen kan een checklist doorlopen worden van (groepen / soorten) handelingen (graven, storten, onttrekken van water,...) waarvoor tot een bepaalde norm de betrokken handeling als ‘geen betekenisvolle aantasting’ of ‘ingreep in de natuur’ of ‘met schadelijk effect’ wordt beschouwd. Deze checklist wordt bij voorkeur op maat gemaakt van een bestemmingsgebied.

De standaarden en normen in deze checklist dienen dan tevens als basis om de ‘gepaste voorwaarden’ op te leggen voor het betrokken project (waarbij men bijvoorbeeld maatregelen dient te nemen om onder die bepaalde drempel inzake lozing, onttrekking, lawaai etc te blijven)²¹⁵. Indien het invullen van de checklist te complex wordt voor een gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, wil dit zeggen dat de betrokken activiteit een zaak is voor andere profielen, waarvoor men dan advies aanvraagt (administratie, regionale natuurambtenaar –cfr RIA vergunningen-, externe specialist,..).

→ Bij dit uitvoeringsaspect is er een directe link met de RIA ‘vergunningen’ en de ondersteuning van de ‘beslissende derde’ aldaar (zie deel 5 van de RIA ‘vergunningen’): de daar beschreven boom zou immers een deel uitmaken van de ondersteuning van deze integratie-optie. Op basis van deze boomstructuur (waarin alle wetgeving werd omgezet, ondersteund door de bijhorende richtlijnen en codes), zal de boom voor bijvoorbeeld activiteiten in het VEN met onvermijdbare schade aan de natuur, zeggen dat de drie cumulatieve voorwaarden van de VEN/SBZ-toets onderzocht moeten worden door de Vlaamse Regering om tot een toelating te komen. Deze voorwaarden worden dan afgestemd met wat er in de gunningstekst van de eventueel noodzakelijke natuurvergunning zou staan.

- Indien men kiest voor optie 3 onder 3.2, wordt er een (niet-)limitatieve lijst opgesteld van de soorten plannen en programma’s die onder dit toepassingsgebied vallen, of een limitatieve lijst van de soorten plannen en programma’s die er niet onder vallen. Ook bij optie 4 onder 3.3 dient een dergelijke lijst opgesteld te worden (van ingrepen die een beoordelingsrapport vereisen).

→ Enkel een limitatieve lijst zorgt voor voldoende rechtszekerheid. De vraag is hier of dit praktisch haalbaar en (politiek) wenselijk is. Tevens dient men te garanderen dat een dergelijke lijst blijvend relevant is, waarbij men dan een periodieke herziening zou moeten inbouwen.

5.1.2. JURIDISCHE UITWERKING

- De toetsen inzake natuur worden samengebracht in een afzonderlijk deel van het Natuurdecreet, dat bestaat uit enkele artikelen. De watertoets blijft behouden in het Waterdecreet, maar wordt wel gelijkaardig geformuleerd dan de natuurtoetsen (en vice versa). De reden is dat de watertoets als belangrijk instrument best niet van zijn wetgeving wordt losgetrokken. Een bijkomend argument om de watertoets apart te

²¹⁵ Hierbij is het wel opportuun om een onderscheid te maken tussen drempels tijdens de bouwperiode, en tijdens de periode nadien (tijdens de ‘gewone uitbating’ van het project).

behandelen is dat recent binnen de administratie wordt gewerkt aan een uitvoeringsbesluit op de watertoets.

- Tevens dienen er telkens het over een ‘toetsgevoelige’ activiteit gaat (cfr kruisverwijzing in RIA vergunningen) (meer) verwijzingen binnen RO-wetgeving te komen naar de specifieke bepalingen in dit decreet. Zo ook wordt er bijvoorbeeld in het DRO ingeschreven dat het advies van het Agentschap Natuur verplicht is in de omgeving van het VEN.

5.1.3. PROCEDURELE ASPECTEN

- De heroverwegingsprocedure bij de VEN-toets wordt vereenvoudigd en verduidelijkt: men schrapt de noodzaak voor een weigeringsbeslissing om een afwijking van het relatieve verbod aan te kunnen vragen. Tevens wordt aangeduid tegen wanneer de beslissing om deze afwijking te bekomen, zal (moeten) vallen. We opteren echter niet om hieraan een stilzwijgende goedkeuring te hangen. Dit is enerzijds in strijd met wat in de habitatrichtlijn gevraagd wordt, en anderzijds kan dit ook niet door de Europese beugel indien de betreffende toets gelinkt is met een milieuvergunning. In beide situaties is een stilzwijgende goedkeuring verboden vanuit Europa. Andere mechanismen, zoals het verschuldigd zijn van een geldboete of een andere compensatie naar de burger toe, zijn wèl mogelijk.
- De modelformulieren worden aangepast in het licht van alle impacttoetsen: in de modelformulieren voor vergunningen worden naast de formuleringen voor de watertoets, ook formuleringen voor de natuurtoetsen opgenomen. In het plannenregister worden de beschermde gebieden opgenomen afgebakend in uitvoering van het Natuurdecreet.

5.2. Handhaving

Indien een toets of een beoordelingsrapport niet uitgevoerd is, is eigenlijk enkel de overheid aansprakelijk (wat door de beperkte overheidsaansprakelijkheid in de praktijk weinig betekent), hoewel het uitvoeren van een MER-plichtige activiteit zonder MER wel degelijk strafbaar is voor de aanvrager, waarbij er dus ook een strafrechtelijke procedure bestaat. De vraag rijst of het niet uitvoeren van toetsen ook meer/beter kan onderworpen worden aan bepaalde sancties (zoals administratieve (⇔ strafrechtelijke) geldboetes; of de onwettigheid van het besluit).

Het is tevens een optie om het ANB, of een andere instantie, de mogelijkheid te geven om onwettige beslissingen te schorsen. Dit om de doelstellingen van de toetsen beter te waarborgen (waardoor men ook minder snel veroordeeld zal worden door Europa). Ook voor de gemeente

lijkt een schorsing een nuttig alternatief voor de procedure die langs de Raad van State loopt. Het lijkt wel opportuun om een afweging te maken bij dit systeem: in bepaalde gevallen is een schorsingsmogelijkheid zeker wenselijk, maar niet voor alle kleine dingen. Tevens dienen we op te merken dat schorsing slechts tijdelijk is. Het lijkt dan ook wenselijk om een systeem in te bouwen waarbij een andere instantie uitspraak doet over een eventuele uitbreiding van deze schorsing.

Dit schorsingsrecht is echter wel beperkt tot die gevallen waarin de stedenbouwkundige vergunning, de milieuvergunning, enz. tevens gelden als natuurvergunning, met andere woorden dus tot gevallen waarin ontheffing wordt gegeven van een verbod uit het Natuurdecreet via een andere vergunningsprocedure (zie RIA vergunningen). Dit schorsingsrecht vormt dan een noodzakelijk tegengewicht voor het feit dat de stedenbouwkundige vergunning, de milieuvergunning, enz. gelden als natuurvergunning en er dus geen aparte natuurvergunning meer vereist is.

Het Agentschap dient er echter wel op te kunnen toezien dat deze toetsen (die gedeeltelijk zelfs door Europese richtlijnen zijn verplicht gesteld), worden nageleefd. Zoals reeds aangegeven in de aanleiding, is er echter zelden sprake van een terugkoppeling naar de adviserende instantie mbt vergunningsaanvragen en gunningsbeslissingen. Een dergelijk systeem kan dan ook enkel werken indien het vergunningenregister, waarvan sprake in de RIA vergunningen, wordt geïmplementeerd.

6. Consultatie

(Zie deel 'bibliografie en consultatie' bij dit document.)

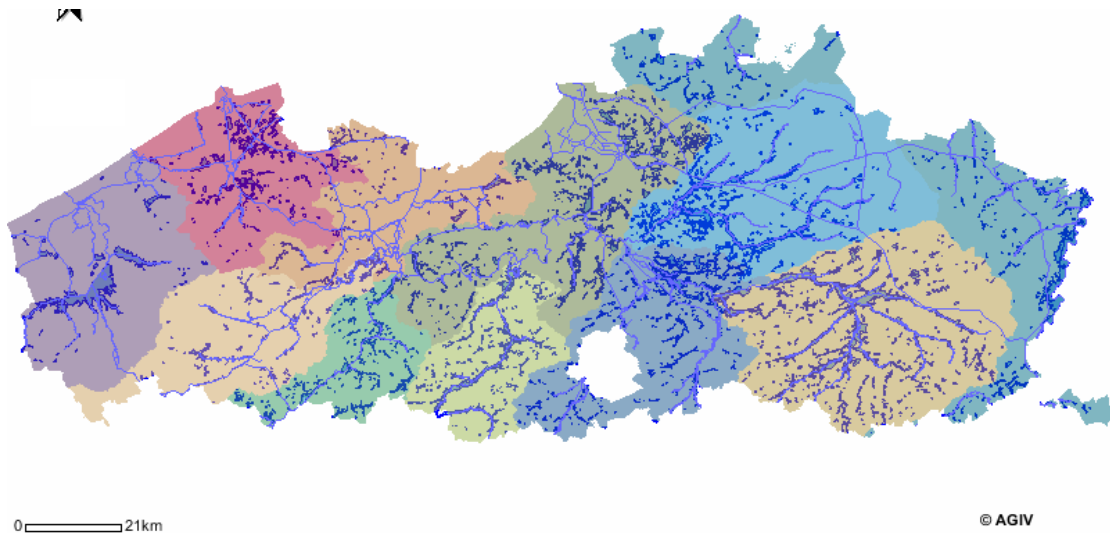
7. Bijlage: geografische context

In deze bijlage geven we ter informatie een paar kerncijfers en kaarten mee, om in te kunnen schatten wat de toepassingsgebieden van de betrokken toetsen zijn.

7.1. Overstromingsgebieden

Figuur 1 toont de overstromingsgebieden in Vlaanderen, zowel de van nature overstroombare gebieden (NOGs) als de recent overstroomde gebieden (ROGs). De donkergekleurde zones zijn de zones die recent overstroomd zijn (ROGs – recent overstroomde gebieden).

Figuur 3: Overstromingsgebieden in Vlaanderen



Bron: GEO-loket (<http://geo-vlaanderen.agiv.be/geo-vlaanderen/overstromingskaarten/>)

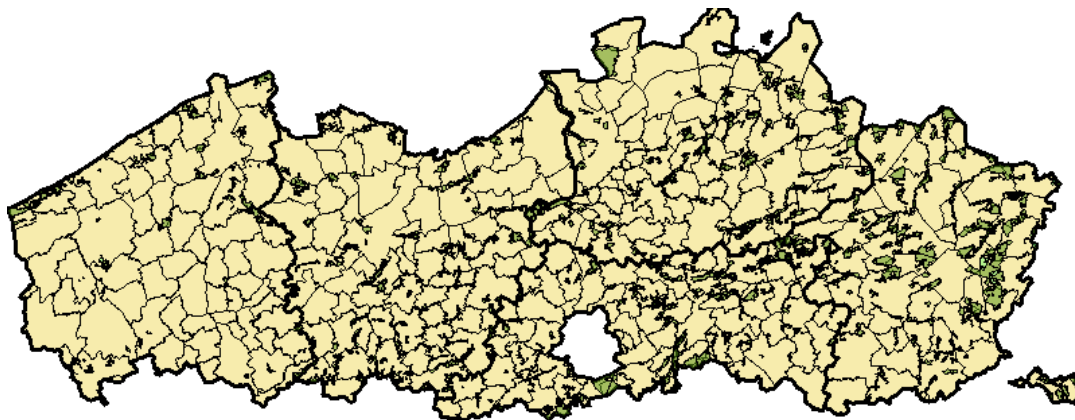
Onderstaande tabellen geven een zicht op de betrokken oppervlaktes, en hun aandeel in de gewestplannen en de ruimtebestemming.

Type gebied	Aandeel (%) van de totale oppervlakte van Vlaanderen	Aandeel (%) van de totale straatlengte in Vlaanderen
Niet NOG en Niet ROG	74.5	78.5
Wel NOG en Niet ROG	22.3	19.5
Niet NOG en Wel ROG	1.1	1.0
Wel NOG en Wel ROG	2.1	0.9

LU-code	Landgebruiksklasse	Totale opp. (ha)	Aandeel van de categorieën binnen elke ruimtebestemmingscategorie (%)				Aandeel van de combinatie categorie/ruimtebestemming over heel Vlaanderen (%)			
			niet NOG, niet ROG	wel NOG, niet ROG	niet NOG, wel ROG	zowel NOG als ROG	niet NOG, niet ROG	wel NOG, niet ROG	niet NOG, wel ROG	zowel NOG als ROG
0	Restgebieden	258	0,00	53,86	10,13	36,01	0,00	0,01	0,00	0,01
1	Wonen	227.212	82,78	15,43	1,17	0,63	13,84	2,58	0,20	0,10
2	Recreatie	17.947	69,65	26,21	1,75	2,39	0,92	0,35	0,02	0,03
3	Natuur en reservaatgebieden	115.747	63,66	30,54	1,05	4,74	5,42	2,60	0,09	0,40
4	Overig groen	35.567	70,55	26,05	1,30	2,09	1,85	0,68	0,03	0,05
5	Bos	43.356	82,21	14,78	1,18	1,84	2,62	0,47	0,04	0,06
6	Landbouw	804.735	75,35	21,48	1,10	2,07	44,63	12,72	0,65	1,23
7	Economie	55.380	60,25	38,22	0,72	0,82	2,46	1,56	0,03	0,03
8	Overigen	58.594	64,96	30,66	1,01	3,38	2,80	1,32	0,04	0,15
9	Niet van toepassing	12	53,19	46,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Bron: Van Orshoven, J. (Geo-Vlaanderen)

7.2. Afgebakend VEN en IVON

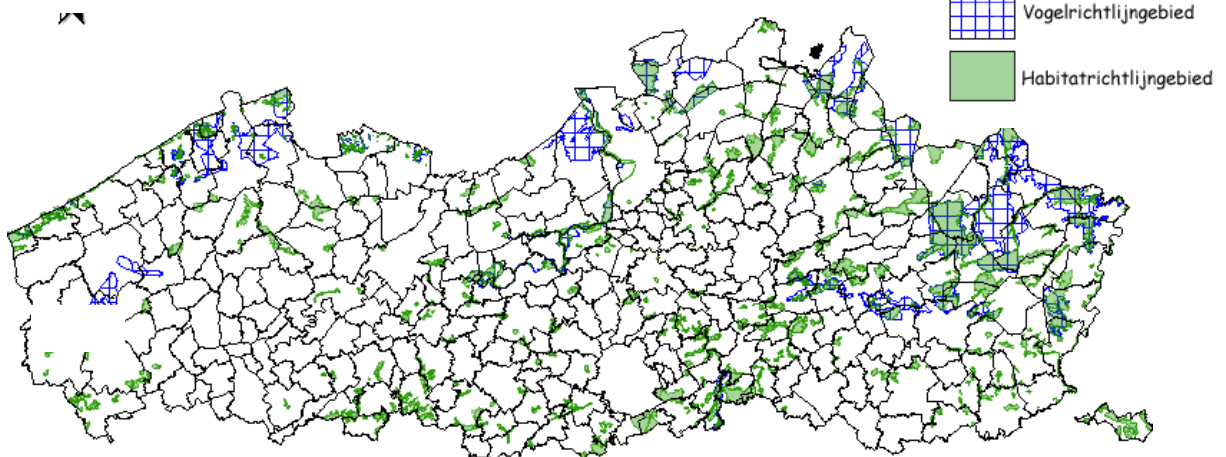


0 21km

© AGIV

Bron: GEO-loket (<http://geo-vlaanderen.gisvlaanderen.be/geo-vlaanderen/ven/>)

7.3. Afbakende speciale beschermingszones



Bron: GEO-loket (<http://geo-vlaanderen.gisvlaanderen.be/geo-vlaanderen/natura2000/>)

Opmerking: integrale versus niet-integrale beschermingszones²¹⁶

Vlaanderen maakt voor zijn Vogelrichtlijngebieden een onderscheid tussen "integraal beschermde gebieden" (waarin alle habitats beschermd zijn) en "niet-integraal beschermde gebieden" (waarin maar een gedeelte van de habitats beschermd is). Deze opdeling is echter in tegenspraak met de Europese richtlijn en zal ongetwijfeld door de Europese Commissie in vraag gesteld worden. Enkele bijkomende gebieden beantwoorden dus zeker aan de aanduidingscriteria van een Natura 2000-gebied en zullen dan ook als zo'n gebied erkend moeten worden. Correcties aan de afbakening van sommige Vogelrichtlijngebieden dringen zich dus op.

Wat de Habitatrichtlijngebieden betreft, is er momenteel reeds een belangrijke inspanning geleverd. De vaststelling van 7% van het Vlaamse grondgebied, dat toch erg dichtbevolkt en verkaveld is, lijkt een goed resultaat. Daar zijn zelfs behoorlijk grote gebieden bij, zoals het gebied van de Zwarte Beek (8.300 hectare). Het Vlaams gewest heeft tijdens de laatste evaluatievergadering van de Europese Commissie (mei 2003) dan ook een "voldoende" gekregen voor al de te beschermen habitattypes en soorten²¹⁷.

²¹⁶ Deze tekst is grotendeels gebaseerd op de commentaar van het WWF op Natura 2000 in Vlaanderen.

²¹⁷ Hierbij dient men wel de bedenking te maken dat alles afhangt van de habitattypes die zich in het gewest bevinden; het is maw niet relevant hoeveel dit eigenlijk is (in oppervlakte).

Reguleringsimpactanalyse inzake het Decreet Integraal Waterbeleid

1. Titel

Impactanalyse inzake de afstemmings-, uitvoerings-, en handhavingsproblematiek met betrekking tot de wetgeving i.v.m. het integraal waterbeleid en ruimtelijke ordening.

2. Aanleiding en doel

2.1. Aanleiding studie en politieke context

Aanleiding van de studie (aangepaste versie)

Deze RIA volgt uit een overheidsopdracht, uitgeschreven door AROHM (ARP), inmiddels ingevolge de BBB het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (verder ook 'RWO' genoemd), afdeling Ruimtelijke planning, gegund aan de tijdelijke vereniging 'Laga & Philippe – intussen Laga -, Studiegroep Omgeving en IDEA Consult' in december 2004 (*besteknummer ARP/04/08*). Voor Laga treedt als onderaannemer Prof. Dr. Geert Van Hoorick op. Voor de vermelding van de administraties en overheden na de BBB, zie de algemene inleiding bij deze studie.

Deze RIA is één van de RIA's die in het kader van deze overheidsopdracht worden opgemaakt. Bijkomende contextinformatie over de aanleiding en de doelstellingen van deze studie is bondig samengevat in het algemene document bij de RIA's.

Belangrijk is dat de probleemanalyse, zoals opgenomen in deze RIA's, gebaseerd is op de juridische analyse van de toepasselijke reglementering(en), uitgevoerd door Laga i.s.m. Studiegroep Omgeving en Prof. Dr. Geert Van Hoorick. De juridische analyse volgde op de inventarisatie, in het kader van de overheidsopdracht, van alle (sector)reglementering met een relatie tot de Vlaamse wetgeving inzake ruimtelijke ordening (met aanduiding van oorsprong, betrokken beleidsdomeinen, relevante passages binnen de afstemmingsproblematiek etc). De juridische analyse van de verschillende teksten (decreten, wetten & besluiten) werd vervolgens nuttig aangevuld met praktijkervaringen vanuit verschillende domeinen zoals milieu en ruimtelijke planning.

Tijdens de consultatiefase en het literatuuronderzoek in het kader van deze RIA's kwamen nog verschillende praktische/procesmatige problemen op de voorgrond, die hun oorzaak niet steeds

vinden in de betrokken juridische teksten, doch wel mee werden geïntegreerd in de beschrijving van de betrokken problematiek (zie 2.3). Deze tweezijdige oefening (juridische + empirische analyse) zorgde er enerzijds voor dat de initiële opties, volgend uit de juridische analyse, enigszins werden bijgestuurd (zie ook het algemene document bij deze RIA's). Ook heeft dit proces ertoe geleid dat deze analyse niet enkel uitgaat van een 'vereenvoudigingsdoelstelling' (waarvoor de opdracht initieel werd uitgeschreven), maar tevens en bijkomend oplossingen aanreikt om de *effectiviteit* van de betrokken wetgevingen waar mogelijk te optimaliseren.

Anderzijds heeft dit proces tot gevolg dat er ook enkele problemen in de RIA verweven zitten, die "zuiver" over de (uitvoering/handhaving van de) sectorwetgeving gaan (zonder dat hierbij een rechtstreekse link met ruimtelijke ordeningswetgeving bestaat). Bepaalde van deze problemen werden, weliswaar voor de volledigheid vermeld doch dan ook enkel in de beschrijving van de problematiek, zonder nader in te gaan op mogelijke oplossingen en effecten. Op andere zaken wordt wel nader ingegaan, gezien hun impact op de taken van de lokale vergunningverlenende overheden bij het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen.

Waar in de tekst gerefereerd wordt naar de afdeling Water, dient verstaan te worden "de mensen, werkzaam op de afdeling Water van VMM, die bereid werden gevonden in het kader van de consultatieronde over de onderliggende tekst te reflecteren, in persoonlijke naam, zonder evenwel een officieel standpunt van de afdeling Water van VMM te willen of kunnen geven".

Deze tekst werd voor advies voorgelegd aan de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW). Het ontwerp – advies van 13 oktober 2006 werd aan de dienstverlener bezorgd op 16 oktober 2006. Geen wijzigingen of aanvullingen aan het ontwerp – advies werden nadien nog overgemaakt aan de dienstverlener. Het advies is integraal toegevoegd aan deze RIA, alsmede het begeleidend schrijven van de voorzitter van het CIW. In de volgende tekst wordt naar dit advies verwezen als "*advies CIW*".

Politieke context

De politieke context van deze analyses is terug te vinden in het algemene document, waar de relevante aspecten van de beleidsnota's, het regeerakkoord, beleidsbrieven etc. van de huidige Vlaamse regering worden samengevat. Deze context is voor elk van de RIA's van deze studie van toepassing, en maakt dus integraal deel uit van de RIA.

2.2. Conceptuele en juridische context

2.2.1. BEGRIPSAFBAKENING

2.2.1.1. INTEGRAAL WATERBELEID

Integraal waterbeleid is het beleid gericht op het gecoördineerd en geïntegreerd ontwikkelen, beheren en herstellen van watersystemen met het oog op het bereiken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor het behoud van dit watersysteem als zodanig, en met het oog op het multifunctionele gebruik, waarbij de behoeften van de huidige en komende generaties in rekening wordt gebracht (art 4 DIW). Het decreet integraal waterbeleid heeft zowel aandacht voor waterkwaliteit als voor de kwantiteit. De link met het beleidsdomein 'ruimtelijke ordening' is vooral terug te vinden in dit tweede element, waarbij men dient te vermijden dat bebouwde gebieden overstroomd en dat natte natuurgebieden verdrogen.

Het Decreet Integraal Waterbeleid (DIW) voorziet bepalingen rond de verschillende instrumenten die van toepassing (kunnen) zijn om het integraal beleid uit te voeren. Hierbij denken we aan de watertoets, oeverzones, verwerving van goederen, aankoopplicht en vergoedingsplicht. Deze instrumenten zijn alle geënt op een afbakeningsproces binnen het integraal waterbeleid, waarbij men finaal tot gewestelijke en lokale waterbeheerplannen komt.

2.2.1.2. WATERSYSTEMEN - NIVEAUS

Eén van de principes van integraal waterbeheer is de *watersysteembenadering*. Dat houdt onder andere in dat het waterbeheer de grenzen van het watersysteem volgt. Een waterloop, grondwaterlaag,... houdt immers niet op aan de grens tussen twee landen, gewesten, provincies of gemeenten. Er bestaan verschillende *niveaus* van watersysteemgrenzen: stroomgebieden, deelstroomgebieden of bekkens en deelbekkens²¹⁸.

- Een stroomgebied is een gebied waarvan al het afstromende water via een reeks stromen, rivieren (en eventueel meren) door een riviermond, estuarium of delta, in zee stroomt. Vlaanderen telt vier stroomgebieden: de Schelde, de Maas en de kleinere broertjes de IJzer en de Brugse Polders. Behalve de laatstgenoemde overschrijden deze stroomgebieden de grenzen van het Vlaamse gewest. Een stroomgebiedsdistrict is het gebied van land en zee, gevormd door een of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende eraan toegewezen grondwaterlichamen, dat als de voornaamste eenheid voor stroomgebiedbeheer is omschreven. De in het Vlaamse

²¹⁸Zie art 3 DIW en <http://viwc.lin.vlaanderen.be/deelbekkens.html>

Gewest gelegen gedeeltes van de (4) stroomgebieden maken deel uit van de internationale stroomgebiedsdistricten (de Maas en de Schelde).

- Een deelstroomgebied, in Vlaanderen meestal een bekken genoemd, omvat het gebied waarvan al het afvloeiende water een reeks stromen, rivieren (en eventueel meren) volgt, tot aan een samenvloeiing van rivieren (of tot aan een meer). In Vlaanderen gaat het meestal om zijrivieren van de grote stromen de Schelde en de Maas. De indeling in 11 bekkens beperkt zich tot het Vlaamse gewest. Maar strikt volgens de watersysteemgrenzen bekeken, liggen de meeste bekkens voor een deel in Frankrijk, Wallonië of Nederland.
- Tenslotte heeft het Vlaamse gewest gekozen voor de afbakening van een honderdtal deelbekkens, om ook op lokaal niveau de planning van het waterbeheer in overeenstemming te brengen met de watersysteemgrenzen.

Onderstaande figuur visualiseert de gebruikte terminologie.

Figuur 4: Schematische voorstelling van de begrippen stroomgebied, stroomgebiedsdistrict, bekken (A en B), en deelbekken (A1 en A2)



Bron: VIWC (2003). Leidraad bij de kaderrichtlijn water

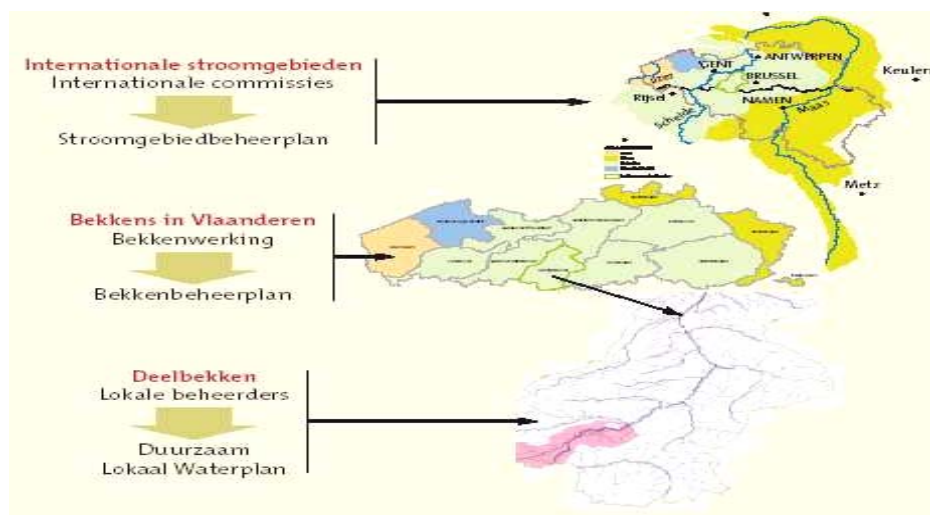
Voor elk van deze watersysteemniveaus werd een planmatige aanpak uitgewerkt, die hieronder wordt besproken.

2.2.1.3. WATERBEHEERPLANNEN

Waterbeheerplannen zijn een planmatige uitwerking van een gebiedsgerichte en geïntegreerde visie op het watersysteem, met een bindend afsprakenkader voor het beheer en de ontwikkeling van dit watersysteem. Deze plannen worden opgemaakt op basis van een gedegen analyse van het watersysteem en de antropogene druk daarop²¹⁹.

Er bestaan drie soorten waterbeheerplannen, die zich onderscheiden in functie van de drie bestaande (water)niveaus in Vlaanderen. Op het niveau van de stroomgebiedsdistricten (artikel 22 DIW) zijn er de stroomgebiedbeheerplannen, op het bekkenniveau (artikel 26 DIW) zijn er de bekkenbeheerplannen, en voor het deelbekkenniveau worden (als deelplan van de bekkenbeheerplannen) de deelbekkenbeheerplannen gevoegd (artikel 30 DIW). Er bestaat een onderlinge hiërarchie tussen de verschillende waterbeheerplannen: de bekkenbeheer- en deelbekkenbeheerplannen mogen niet in minder strenge mate afwijken van de stroomgebiedbeheerplannen (artikel 42, §2 en artikel 46, §2 DIW). Deze plannen zijn gebaseerd op de krachtlijnen van het integraal waterbeleid voor het Vlaams Gewest, zoals (in zijn geheel en per stroomgebied afzonderlijk) uiteengezet in de eerste waterbeleidsnota (goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2005). De eerste waterbeleidsnota heeft maar een beperkt onderscheid gemaakt naar afzonderlijke stroomgebieden. De ervaringen uit de eerste bekkenbeheerplannen zullen gebruikt worden voor de de formulering van afzonderlijke krachtlijnen bij de herziening van de nota.

Figuur 5: integraal waterbeheer van lokaal tot internationaal gepland



Bron: www.mina.be

²¹⁹ De Smedt (2003), p. 331

De bekken- en deelbekkenbeheerplan dienen uiterlijk op 22 december 2007²²⁰ voor het eerst te worden vastgesteld en goedgekeurd, de stroomgebiedbeheerplannen uiterlijk op 22 december 2009²²¹. De waterbeheerplanning wordt in het DIW beschouwd als een voortdurend proces. Er is voorzien in een periodieke (minstens om de zes jaar) toetsing en eventuele herziening.

Voor de opmaak en aanpassing van deze plannen werden verschillende structuren opgezet, met het oog op een garantie van de democratische vertegenwoordiging en een vertegenwoordiging van de maatschappelijke belangen:

- Het ontwerp van stroomgebiedbeheerplan wordt voorbereid door de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW) en wordt finaal vastgesteld door de Vlaamse Regering (artikelen 33 en 35 DIW). In de CIW zetelen de administraties en entiteiten van het Vlaamse Gewest die een essentiële rol in het waterbeleid vervullen (VMM, ANB, RWO,...). Bijkomend zijn een vertegenwoordiger van het beleidsdomein Landbouw en van het beleidsdomein Economie met raadgevende stem opgenomen. Daarnaast zijn de lokale waterbeheerders (de provincies, de gemeenten en de polders en watering) vertegenwoordigd. Ook de drinkwatermaatschappijen hebben een stem binnen de CIW.
- Het ontwerp van bekkenbeheerplan wordt voorbereid door het bekkensecretariaat en wordt finaal ook vastgesteld door de Vlaamse regering (artikelen 39 en 41 DIW). De democratische vertegenwoordiging op het niveau van de bekkens is gewaarborgd door het instellen van een orgaan met mandatarissen uit de verschillende bestuurslagen (het bekkenbestuur), en van een orgaan waarin de sectoren en doelgroepen zetelen (de bekkenraad) (art 26-29 DIW en het uitvoeringsbesluit van 9 september 2005).
- De beleidsafstemming op deelbekkenniveau gebeurt door planvorming in een interbestuurlijk samenwerkingsverband, de waterschappen. Deze worden samengesteld uit afgevaardigden van de gemeenten, de provincies en het Vlaamse Gewest. Deze afgevaardigden krijgen de verantwoordelijkheid voor de organisatie en de coördinatie van de opmaak van de deelbekkenbeheerplannen. De inbreng van sectoren en doelgroepen

²²⁰ Aanvankelijk was de datum voorzien op 22 december 2006. Door het Decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en energie van 19 mei 2006 is de datum opgeschoven naar 22 december 2007, voor wat betreft de vaststelling van de bekken –en deelbekkenbeheerplannen. Het openbaar onderzoek op bekken –en deelbekkenniveau loopt daardoor gelijktijdig met dat op stroomgebiedniveau.

²²¹ Het lijkt op het eerste zicht niet logisch dat de bekken- en deelbekkenbeheerplannen drie jaar vóór de stroomgebiedbeheerplannen afgewerkt moeten zijn, terwijl de eerstgenoemden niet in minder strenge mate mogen afwijken van de stroomgebiedbeheerplannen. Dit reflecteert echter de bottom-up aanpak die het integraal waterbeleid wil volgen, zodat er via het subsidiariteitsbeginsel ervaring kan opgedaan worden voor de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen. Tevens is er een bepaling voorzien dat de stroomgebiedbeheerplannen specifieke bepalingen in de (deel)bekkenbeheerplannen mogen opheffen indien deze strijdig zouden zijn met de bindende bepalingen in het opgestelde stroomgebiedbeheerplan (art. 49 DIW).

wordt verzekerd via de adviesverlening door de provinciale en gemeentelijke adviesraden voor milieu en natuur (art 31, §6 DIW).

Voor een grafische voorstelling van de procedures voor de voorbereiding, goedkeuring, advisering en vaststelling van de waterbeheerplannen, kan verwezen worden naar de brochure "Methodologie voor het opmaken van bekkenbeheerplannen, uitgegeven door AMINAL(inmiddels, ingevolge BBB Vlaamse Milieumaatschappij), Afdeling Water in 2004

De verplichte inhoud van de onderscheiden waterbeheerplannen wordt geregeld in de bijlagen van het DIW. Zo kunnen in de waterbeheerplannen ook functietoekenningen en gebruikbeperkingen²²² opgenomen worden. Beide elementen bespreken we in onderstaande paragrafen.

2.2.1.4. FUNCTIETOEKENNINGEN

"Functies" zijn "de uitdrukking van een maatschappelijk gedragen visie m.b.t. de prioriteiten voor het duurzaam beheer van waterlichamen (zowel grond- als oppervlaktewater), inclusief het gebruik ervan door de mens". Over het toekennen van dergelijke functies in het kader van het DIW, is een handleiding goedgekeurd door het CIW – die nog verder zal worden aangevuld met praktijkervaringen, dus in wezen een *work in progress* - , waar wordt uiteengezet welke meerwaarde functietoekenningen hebben in het licht van de doelstellingen van het DIW. Ook wordt het belang van het onderscheid tussen functies met een ruimtelijke impact en functies met een niet-ruimtelijke impact in de verf gezet²²³, waartoe men voorstelt om te werken met "clusters van functies" of groeperingen van functies. Deze functies zullen volgen op de concrete acties en maatregelen, die op hun beurt een vertaling zijn van een algemene visie inzake waterbeheer. Functietoekenningen zullen m.a.w. meer op langere termijn (nà de planfase) en gefaseerd (project per project) worden ingezet als instrument.

In de handleiding²²⁴ terzake worden (voorlopig) de volgende functiegroepen of "clusters" onderscheiden (exhaustieve opsomming): waterverbruik, waterkwantiteitsbeheer, scheepvaart, landschap en cultuurhistorie, recreatie, ecologie en economische activiteit. Concrete functietoekenningen zijn o.m. (exemplarische opsomming): waterconservering en infiltratie (uit de

²²² Artikel 42 §1, lid 2 DIW spreekt over "beperkingen". Analyse van de parlementaire voorbereidingen en van de 2^o zin van dit lid (link tussen beperkingen en ruimtelijke plannen) kan hier ons inziens de term "grondgebonden gebruikbeperkingen" verantwoorden. In deze RIA spreken we voorlopig enkel van gebruikbeperkingen.

²²³ Zie "Visietekst Functietoekenningen" dd. 27 januari 2005, uitgaande van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, cf. www.ciwvlaanderen.be

²²⁴ "Handleiding voor de toekenning van watergerichte functies aan waterlichamen bij opmaak van waterbeheerplannen" dd. 12 augustus 2005, opgemaakt in opdracht van het CIW – secretariaat. In de inleiding van dit ontwerp wordt opgemerkt dat het slechts een voorlopig rapport betreft, zonder bindende waarde, hetwelk nog aangevuld zal worden met praktijkervaring, opgedaan bij het opstellen van de eerste waterbeheerplannen.

cluster “waterkwantiteitsbeheer”), goederenscheepvaart (uit de cluster “scheepvaart”), wandelen en fietsen (uit de cluster “recreatie”), koelwater (uit de cluster “waterverbruik”), vismigratie (uit de cluster “ecologie”) en energiewinning (uit de cluster “economische activiteit”).

Deze functies zullen toegekend worden aan oppervlaktewaterlichamen (de functietoekenningen van deze lichamen gelden (enkel) tot aan de kruin van talud) en grondwaterlichamen²²⁵. Voorts wordt binnen deze functietoekenningen een onderscheid gemaakt tussen hoofd- en nevenfuncties indien de verweving van de verschillende functies niet mogelijk is. Nevenfuncties zijn m.a.w. functies in een waterlichaam die in bepaalde gevallen (in bepaalde periodes of bij uitzonderlijke situaties) ondergeschikt zijn aan de hoofdfuncties.

De huidige praktijk van functietoekenningen blijkt luidens contacten tijdens de consultatieronde niet gelijk te stellen met de bestemmingen zoals die gegeven worden in de ruimtelijke plannen.

2.2.1.5. GEBRUIKBEPERKINGEN

In de bekken- en deelbekkenbeheerplannen kunnen ook gebruikbeperkingen opgenomen worden teneinde de doelstellingen van het integraal waterbeleid te realiseren. Dergelijke gebruikbeperkingen bepalen welk grondgebruik toegelaten is, en welke activiteit men niet mag uitvoeren op dat stuk grond (zoals een verbod om te bouwen of om bepaalde werken uit te voeren, zie voetnoot 5 hoger). Het weinige dat het decreet daar echter over bepaalt, is dat deze gebruikbeperkingen niet absoluut zijn: zij mogen niet absoluut werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, noch de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen, *met uitzondering van de werken of handelingen binnen overstromingsgebieden en oeverzones* (art 42 & 46 DIW).

2.2.2. OMSCHRIJVING BETROKKEN WETGEVING

2.2.2.1. KADERRICHTLIJN WATER

De Kaderrichtlijn Water (KRLW)²²⁶ is sinds 22 december 2000 van kracht en heeft verregaande gevolgen voor het waterbeleid in de Europese lidstaten en dus ook in Vlaanderen. De KRLW benadert de waterproblematiek integraal op stroomgebiedniveau en heeft zowel betrekking op oppervlaktewater als op grondwater.

²²⁵ Een oppervlaktelichaam is een onderscheiden oppervlaktewater, zoals een meer, een wachtbekken, een spaarbekken, een stroom, een rivier een kanaal of overgangswater (cf. artikel 3, §2, 6° DIW). Een grondwaterlichaam is een onderscheiden grondwatermassa in één of meer watervoerende lagen of in een deel ervan (artikel 3, §2, 4° DIW).

²²⁶ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

Het **doel** van deze richtlijn (cf. artikel 1) is een kader op te stellen voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee²²⁷:

- aquatische ecosystemen en wat de waterbehoefte ervan betreft, terrestrische systemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd;
- duurzaam gebruik van water wordt bevorderd, op basis van de bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn;
- verhoogde bescherming en verbetering van het aquatisch milieu worden beoogd, onder andere door emissies van prioritaire stoffen progressief te verminderen en emissies van prioritaire gevaarlijke stoffen stop te zetten of geleidelijk te beëindigen;
- wordt gezorgd voor de progressieve vermindering van de verontreiniging van grondwater en verdere verontreiniging hiervan wordt voorkomen;
- wordt bijgedragen tot het afzwakken van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte.

De algemene doelstelling van de richtlijn is tegen eind 2015 een goede toestand voor oppervlaktewater en grondwater te bereiken, waarbij vertrokken wordt van de natuurlijke kenmerken van de watersystemen (zie ook 4 'Doelstellingen').

Om deze doelstellingen te bereiken legt de richtlijn onder meer volgende **verplichtingen** op:

- omzetting van de richtlijn en aanduiding van bevoegde autoriteiten tegen eind 2003;
- analyse van de kenmerken van het stroomgebieddistrict, beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten, en economische analyse van het watergebruik tegen eind 2004;
- monitoringprogramma's operationaliseren voor de toestand van oppervlaktewater, grondwater en beschermd gebied tegen eind 2006;
- eerste stroomgebiedbeheerplannen en eerste maatregelenprogramma's vaststellen tegen eind 2009 (voor de eerste keer en vervolgens om de zes jaar);
- het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten toepassen, inclusief milieukosten en kosten van de hulpmiddelen tegen eind 2010.

²²⁷

<http://www.mina.vlaanderen.be/wiedoetwat/aminal/taken/water/water/content/bekkenkaderrichtlijn.htm>

Het beleidsdomein ruimtelijke ordening komt in deze richtlijn niet uitdrukkelijk aan bod²²⁸. De Kaderrichtlijn vermeldt het beleidsdomein ruimtelijke ordening slechts vaag in haar preambule waar verwezen wordt naar de “Perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Gemeenschap” (overweging nr. 16). Het feit dat de kaderrichtlijn zich niet op dergelijk detailniveau uitspreekt over de algemeen aanvaarde gedachte van een meer geïntegreerde aanpak van het waterbeleid²²⁹, mag in een Europese context op zich misschien wel niet verbazen, waar ruimtelijke ordening nu éénmaal een beleidsdomein is dat niet voorkomt in het EG-verdrag: iedere lidstaat blijft principieel bevoegd voor haar eigen ruimtelijke ordening.

2.2.2.2. SPECIFIEK GEVISEERDE ARTIKELEN UIT HET DIW

Het Decreet Integraal Waterbeleid (DIW) geeft uitvoering aan deze richtlijn, met echter wèl een zeer duidelijke link met het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening ter realisatie van de doelstellingen van de kaderrichtlijn en het decreet. Zo is er zowel voorzien in een passieve als een actieve afstemming tussen ruimtelijke plannen en waterbeheerplannen.

De passieve afstemming bestaat in het opleggen van de watertoets, die de overheid verplicht rekening te houden met de relevante door de Vlaamse regering vastgestelde waterbeheerplannen bij het opmaken of vergunnen van een vergunningsplichtige activiteit, een plan²³⁰ of programma (afzonderlijk of in combinatie met een of meerdere bestaande vergunde activiteiten, plannen of programma's) een schadelijk effect veroorzaakt op de kwantitatieve toestand van het grondwater. Deze vergunningverlenende of planopmakende overheid kan advies vragen over het al dan niet optreden van een schadelijk effect en de op te leggen voorwaarden om dat effect te voorkomen, te beperken, te herstellen of te compenseren aan de door de Vlaamse regering aan te wijzen instantie (art 8 DIW)²³¹.

In het DIW is er tevens in een meer actieve afstemmingsregeling voorzien om de doorwerking sneller en doeltreffender gerealiseerd te zien. In het DIW worden de planopmakende overheden met name soms verplicht een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken of te wijzigen in het licht van het bindende gedeelte van het waterbeheerplan. Met betrekking tot deze actieve afstemming zijn twee artikelen relevant: artikel 36 over de procedures met betrekking tot

²²⁸ Dit is bijvoorbeeld wèl het geval in de SEVESO II – richtlijn (zie artikel 12 van de Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken)

²²⁹ Zowel op nationaal als op internationaal niveau leeft de overtuiging dat het voor de verbetering van de kwaliteit van het milieu noodzakelijk is om waterbeleid en waterbeheer niet langer sectoraal, maar geïntegreerd te benaderen (zie De Smedt, 2003, p. 322).

²³⁰ Ruimtelijke structuurplannen zouden niet onder de definitie van ‘plannen en programma’s’ van art. 4.1.1., §1, 4° DABM vallen (Memorie van Toelichting, p. 84-85 bij het Decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemeen bepalingen inzake milieubeleid met een titel milieueffect- en veiligheidsrapportage – DABM-). Wanneer we het hier over ruimtelijke planning hebben, hebben we het zodoende over ruimtelijke uitvoeringsplannen en plannen van aanleg.

²³¹ Recentelijk, op 20 juli 2006, werd terzake een uitvoeringsbesluit genomen (zie verder).

de (3) stroomgebiedbeheerplannen, en artikel 42, waar men nader ingaat over de specifieke bepalingen terzake in de (11) bekkens in Vlaanderen.

De belangrijkste elementen in deze twee artikelen (die overigens bijna volledig gelijklopend zijn met elkaar) zijn:

- De Vlaamse Regering kan onderdelen in deze waterbeheerplannen aanduiden die bindend zijn voor alle overheidsdiensten
- Indien het nodig is om RUP's of BPA's op te maken of te wijzigen om de doelstellingen van de betrokken waterbeheerplannen te realiseren, is de gewestelijke overheid verplicht dit te doen binnen de 2 jaar nadat het waterbeheerplan van kracht geworden is.
- Deze RUP's of BPA's kunnen slechts afwijken van de bindende bepalingen van deze waterbeheerplannen op basis van een gemotiveerde en gelijktijdige afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten, op basis van het verslag van de plenaire vergadering, op basis van de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen, de adviezen, uitgebracht door de aangeduide administraties en overheden, of het advies van de bevoegde commissies voor ruimtelijke ordening.
- Indien er van het waterbeheerplan door een RUP of BPA afgeweken wordt, dient het waterbeheerplan aangepast te worden (door de CIW of het bekkenbestuur)

Het zijn de instanties bevoegd voor de opmaak van de waterbeheerplannen (waterschappen en bekkenbesturen) die moeten oordelen welke ruimtelijke plannen moeten gewijzigd of aangepast worden (cf. o.m. ook bijlage I bij het DIW).

Voorts heeft de Vlaamse Regering twee uitvoeringsbesluiten opgemaakt in het kader van het DIW:

- het Besluit van de Vlaamse regering van 9 september 2005 betreffende de geografische indeling van de watersystemen en de organisatie van het integraal waterbeleid in uitvoering van Titel I van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (*B.S. 2 december 2005*).
- het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstantie en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (*BS 31/10/2006*).

Er ligt een recent uitvoeringsbesluit van 20 juli 2006 (inwerkingtreding 1 november 2006) voor inzake de watertoets. In het bijzonder wat de watertoets inzake vergunningen betreft (in het besluit ook “projecten” genoemd), wordt voorzien in sterk gedetailleerde procedureschema’s. Dit uitvoeringsbesluit komt bijvoorbeeld op het vlak van vergunningen reeds grotendeels tegemoet aan art 8, § 3 en 5 DIW .

Het is belangrijk hier te noteren dat de ondersteunende rol van ruimtelijke ordening met betrekking tot de realisatie van de doelstellingen van het integraal waterbeleid ook reeds in het richtinggevende gedeelte van het ruimtelijk structuurplan aan bod kwam. Zo kunnen we in Deel III.2.6 (“Het afstemmen van het ruimtelijk beleid en het milieubeleid op basis van het fysisch systeem”) van dit visieplan terugvinden dat “in de beschermingsgebieden voor grond- en oppervlaktewater de ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven het integraal waterbeheer ondersteunen”. Het decreet geeft aan deze visie juridische kracht, waarvan de impact voor velen echter niet altijd even duidelijk is (zie verder).

2.2.2.3. PARLEMENTAIRE VOORBEREIDING

Naast het feit dat de uitvoering van deze bepalingen ten tijde van het voorontwerp van het DIW (2003) nog in grote mate toekomstmuziek waren, en dat we ook vandaag nog geen sluitende uitspraken kunnen doen over mogelijke problemen terzake in de praktijk, is de decreetstekst ook niet altijd even duidelijk. Gelet op het mogelijke belang van de interpretatieve toelichting die de memorie van toelichting geeft aan de betrokken wettekst, nemen we in de volgende paragraaf de kernpunten van de Memorie van Toelichting bij dit decreet op²³². Deze kernpunten, die onder meer standpunten weergeven van SERV en MINA – raad (aangeduid), worden weergegeven, vooralsnog zonder appreciatie. Er wordt bij de weergave dan ook geen rekening gehouden met een interpretatie of werkwijze die heden wordt gehanteerd. Dit laatste komt later aan bod bij de probleemstellingen.

- Bepaalde functietoekenningen²³³ zullen opgenomen worden in het bindende gedeelte van de waterbeheerplannen. Omwille van het belang van die aanduidingen voor de burger (sommige ervan zullen doorwerken in de ruimtelijke ordening) wordt veel belang gehecht aan de motivering van die functietoekenningen;

²³² Deze teksten hebben juridisch gezien een louter interpretatieve waarde, bijvoorbeeld naar aanleiding van een beoordeling in rechte bij een geschil waarbij de rechter oordeelt dat de betrokken decreetsbepaling op zich onvoldoende duidelijk is.

²³³ Volgens P. De Smedt zullen ook gebruikbeperkingen in deze bindende gedeelten opgenomen worden (zie bijv. voetnoot 69 van zijn artikel). Het decreet legt dit echter nergens zo vast; en er bestaat dan ook heel wat onduidelijkheid over de plaats van deze gebruikbeperkingen.

- er wordt geen lijst van functies vooropgesteld, wel worden enkele groepen van functies aangegeven (natuurgerichte functies, industriegebonden functies, transportfuncties, enz.). Naar verwachting zullen de stroomgebiedbeheerplannen zich beperken tot de functies van de hoofdstromen. De bekkenbeheerplannen zullen een grotere mate van detail vertonen;
- de waterbeheerplannen, opgevat als beleidsplannen (vgl. met structuurplanning in ruimtelijk ordening), zijn in voormelde “bindende gedeelten” bindend voor de bij het integraal waterbeleid betrokken diensten, Agentschappen, de besturen en de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen belast met een taak van openbaar nut, maar niet voor de burger. In hun bindende bepalingen hebben de waterbeheerplannen zodoende bindende, doch geen verordenende kracht;
- in (deel)bekkenbeheerplannen²³⁴ kunnen op basis van de bindende bepalingen echter toch bepaalde rechtsgevolgen voor de rechtsonderhorigen opgenomen worden. Conform het tweede lid van artikel 42 kunnen er in die (deel)bekkenbeheerplannen meer bepaald maatregelen worden opgenomen die beperkingen opleggen op het gebruik van onroerende goederen in bepaalde gebieden gelegen binnen de perimeter van een (deel)bekkenbeheerplan, indien zulks vereist is voor de realisatie van de erin opgenomen doelstellingen;
- de mogelijke doorwerking van voormelde ruimtebehoefte van het watersysteem via ruimtelijke uitvoeringsplannen is cruciaal voor de verwezenlijking van de in het decreet vermelde doelstellingen. Daarom wordt in afstemming met de gewestelijke ruimtelijke plannen voorzien, welke moet gerealiseerd worden binnen een tijdsspanne van 2 jaar na het goedkeuren van het waterbeheerplan;
- in het licht van het subsidiariteitsprincipe wordt enkel een onmiddellijke doorwerking naar de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voorzien. Opmaak en wijzigingen t.a.v. provinciale of gemeentelijke plannen worden ook aanvaard, maar er wordt voor deze plannen niet in een verplichting voorzien, gelet op het subsidiariteitsbeginsel.
- vertegenwoordigers van het beleidsdomein ruimtelijke ordening zijn aanwezig bij de opmaak en uitvoering van de waterbeheerplannen (stroomgebiedbeheerplannen en bekkenbeheerplannen maar niet deelbekkenbeheerplannen), zodat mag aangenomen

²³⁴ In de parlementaire voorbereiding spreekt men in deze context enkel van de bekkenbeheerplannen, doch aangezien de deelbekken-beheerplannen deel uitmaken van deze bekkenbeheerplannen, en deze deelbekkenbeheerplannen ook bindende bepalingen kunnen bevatten, zien wij de betrokken toelichting ook toepasbaar op deze laatste.

worden dat de beslissingen die daar genomen worden (o.m. wat de toekenning van functies betreft) gedragen worden door dat beleidsdomein;

- de afstemmingsbepaling wil geen hiërarchie instellen tussen water en ruimtelijke ordening. In het kader van het beslissingsproces ruimtelijke ordening zullen de aanspraken van het beleidsdomein water afgetoetst worden in het licht van andere beleidsdoelstellingen. Gemotiveerde afwijkingen van de bindende bepalingen van de waterbeheerplannen blijven dan ook mogelijk. Dit lijkt de meeste efficiënte wijze van hoe een aantal functieaanduidingen, zoals overstromingsgebieden, oeverzones, enz., (die worden gemaakt binnen de waterbeheerplanning) kunnen worden ingebracht in het proces van de ruimtelijke ordening;
- er is niet in een formele afstemming met de deelbekkenbeheerplannen voorzien. Het is echter logisch dat ook met betrekking tot die plannen een zekere doorwerking naar de ruimtelijke ordening geschiedt, zodat een uniforme regeling ontstaat voor alle soorten waterbeheerplannen.
- de MINA – raad uit de zorg van afstemming van termijnen en procedures: de verschillende periodiciteit van de planningsprocedures voor het waterbeleid, de ruimtelijke ordening en het milieubeleid kan nadelig zijn voor de integratie. Zonder afstemming zullen de milieuaspecten van het waterbeleid voortdurend in planning zijn;
- de SERV wijst er op dat geval per geval moet bekeken worden of een planologische wijziging noodzakelijk is wanneer de afbakening als overstromingsgebied of de daaruit voortvloeiende maatregelen het gebruik volgens de huidige bestemming onmogelijk maken.

2.3. Beschrijving problematiek

2.3.1. PASSIEVE EN ACTIEVE AFSTEMMING

Ten tijde van de opmaak van de structuurplannen (en ruimer in het verleden) werd duidelijk te weinig aandacht besteed aan het ruimtelijk structurerend karakter van water. Recente overstromingen van nieuwe woongebieden zijn hiervan een mooi voorbeeld. Het feit dat men *in de toekomst* meer rekening dient te houden met de beperkingen en mogelijkheden van de watersystemen in Vlaanderen, is een algemeen aanvaarde stelling.

De watertoets op zich garandeert slechts echter een afstemming tussen waterbeheerplannen en ruimtelijke planning indien (op initiatief van de voor ruimtelijke ordening bevoegde overheid) een

ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg wordt opgemaakt of gewijzigd. Op basis van de watertoets alleen zou het dus bijzonder lang kunnen duren alvorens overstromingsgebieden ook op ruimtelijk vlak beschermd en beheerd zouden worden.

Daarom heeft de decreetgever ook in een meer actieve afstemming voorzien, via het opmaken/wijzigen van RUPs, waarbij functietoekenningen en gebruikbeperkingen een belangrijk element zijn, met een mogelijks niet onbelangrijke link met ruimtelijke ordening en -planning. En het is nu net deze link, waarbij ruimtelijke planners vanuit de sector water - met beperkte uitwijkmogelijkheden - verplicht worden om *bestaande* plannen te wijzigen in het kader van recente bevindingen in het kader van deze watersystemen, die niet voor iedereen een evidentie is. De problematiek hierbij kan men situeren op twee niveaus: op het niveau van de bepalingen in het decreet, en op het niveau van de praktijk (ervaringen/verwachtingen).

2.3.2. *DECRETALE BEPALINGEN*

2.3.2.1. *BINDENDE BEPALINGEN*

In het decreet staat ingeschreven dat de betrokken overheden en comités binnen de twee jaar een RUP moeten wijzigen of opmaken indien dit vereist is om de doelstellingen van de bindende bepalingen in het waterbeheerplan te realiseren. Deze bepaling zorgt voor een zeer sterke afstemming tussen beide beleidsdomeinen. Vanuit ruimtelijke ordening ligt er een bepaalde focus op de zogenaamde “functietoekenningen” (niet opgenomen in het decreet zelf, wel in de bijlage 3 en zeker in de parlementaire voorbereidingen), die mogelijks in die bindende bepalingen opgenomen kunnen worden. De functietoekenningen maken dat het geplande of bestaande grondgebruik planmatig aangepast moet worden om te voldoen aan de vereisten van het decreet. Nochtans blijken, volgens contacten met de afdeling Water, deze functietoekenningen heden niet opgenomen te zijn in de bindende bepalingen van de waterbeheerplannen. Het zijn de bekkenbesturen die de bindende bepalingen aanduiden. De finale goedkeuring wordt gegeven door de voltallige Vlaamse regering.

Hierbij is het wel belangrijk dat er, ten tijde van de opmaak van RUPs of BPAs, wel de mogelijkheid is om (o.a.) op basis van een ‘gelijktijdige afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten’ af te wijken van deze (bindende bepalingen van de) waterbeheerplannen. Los van het feit dat dit wellicht tegemoet komt aan de wens van het beleidsdomein ruimtelijke ordening om deze afweging (ook) te kunnen maken tijdens haar ‘eigen’ planproces, lijkt deze afwijkingsmogelijkheid een decretale verankering van dubbel werk te zijn. Dit aangezien men het afwegingsproces, gemaakt ten tijde van de waterbeheerplanning, bijna

impliciet naast zich neerlegt, om op zeer korte termijn²³⁵ dezelfde (toch wel complexe en langdurige) oefening opnieuw te doen²³⁶.

Tenslotte merken we op dat de in het DIW gemaakte actieve afstemming waterbeheerplannen en ruimtelijke plannen niet 100% volledig en maar weinig draagkrachtig lijkt:

- Vooreerst is er voor de deelbekkenbeheerplannen niet in een formele verplichting voorzien om de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg op te starten. Ook voor de andere plannen werd er niet verplicht om het opmaakproces van een *provinciaal of gemeentelijk* ruimtelijke uitvoeringsplan of plan van aanleg op te starten, noch wordt enige termijn vooropgesteld. Nochtans worden ook in de deelbekkenbeheerplannen aan functietoekenningen (en gebruikbeperkingen) gedaan (zie hoger). De parlementaire voorbereiding (zie hoger) voegt hier echter aan toe dat ‘het logisch lijkt dat ook op het deelbekeniveau een zekere doorwerking naar de ruimtelijke ordening geschiedt’, aangezien volgens de filosofie van het DIW het deelbekkenbeheerplan een deelplan van het bekkenbeheerplan uitmaakt. Daartegenover staat dat het beleidsdomein ruimtelijke ordening volgens het decreet niet betrokken wordt bij de opmaak van de deelbekkenbeheerplannen. Tijdens de consultatiefase werd erop gewezen dat ook rekening moet gehouden worden met het subsidiariteitsbeginsel zoals het geldt in het ruimtelijke ordeningsrecht en voortvloeit uit het RSV.
- Vervolgens is de termijn van twee jaar die gehanteerd wordt bij de opmaak van een *gewestelijk* ruimtelijk uitvoeringsplan of bij de wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan een loutere termijn van orde. Ook bij de eventuele herafstemming van de waterbeheerplannen – na het ruimtelijke planproces - is noch in een termijn (“onverwijld”), noch in enige sanctie voorzien.

2.3.2.2. VERORDENENDE BEPALINGEN

Grondgebruik-beperkingen (zie hoger, voetnoot 5) hebben principieel verordenende kracht. In de overstromingsgebieden of oeverzones (cf. ook de artikelen 9-10 DIW) kunnen deze beperkingen zo maken dat de bestemmingen zoals voorzien in ruimtelijke plannen onmogelijk worden gemaakt (cf. artn 42 en 46, §1, tweede lid DIW). Elders geldt echter het primaat van de ruimtelijke ordening (cf. artn. 42 en 46, §1, tweede lid DIW): buiten overstromingsgebieden of oeverzones

²³⁵ Het DIW schrijft immers voor dat er na twee jaar al een voorontwerp van RUP naar de betrokken politieke en administratieve instanties gestuurd moet worden. Aangezien de doorlooptijd van een dergelijk voorontwerp al gauw een half jaar in beslag neemt, wil dit zeggen dat men de tweede afweging maximaal 18 maanden na de eerste moet maken.

²³⁶ Dergelijke bedenking is uiteraard enkel van toepassing indien de afweging ten tijde van de waterbeheerplanning ten gronde gebeurt.

mag men wel beperkingen vaststellen die absoluut werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken, of de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen, *op voorwaarde dat* die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening. De opmaak van een RUP wordt in deze gebieden niet verplicht.

Het belang van de afbakeningen van dergelijke overstromingsgebieden en oeverzones komt hier duidelijk naar voor: deze bepalen immers waar het primaat van de ruimtelijke ordening geldt, en waar niet.

2.3.3. PRAKTIJK

Daar de bindende bepalingen van de verschillende ontwerp bekkenbeheerplannen nog niet gekend zijn, is het niet echt duidelijk wat er precies in die bindende bepalingen (o.a. wat betreft functietoekenningen) zal staan, en hoever de gebruikbeperkingen in deze plannen zullen gaan. Hierdoor is het moeilijk (of onmogelijk) om in te schatten wat de echte, praktische impact zal zijn van de bovenstaande bepalingen. Vanuit ruimtelijke planning leeft er echter nu reeds de vrees dat de bindende bepalingen niet voldoende rekening zullen houden met de hele ruimtelijke context, waardoor er een ruimtelijk planningsproces zou opgezet moeten worden zonder dat er een grondige afweging (kosten-baten-analyse) gemaakt is om te bepalen of de opmaak of aanpassing van een RUP wel wenselijk is. De kosten – baten – analyse voor de GOG's gebeurt door de waterbeheerder, aldus de afdeling Water (zie ook verder, Sigmaplan).

Het actuele probleem is, dat het door het decreet vooropgestelde systeem van actieve afstemming, waarbij mensen van het beleidsdomein ruimtelijke ordening betrokken zijn bij de opmaak van de waterbeheerplannen²³⁷, in de praktijk niet blijkt te werken, of toch niet afdoende. Hoewel hiervoor recent wel (5) mensen werden aangeworven bij RWO, blijft het organisatorisch en budgettair blijkbaar zeer moeilijk om deze vertegenwoordiging ten volle te benutten. Een feitelijk gegeven is dat de waterbeheerplanprocedures veel capaciteit (tijd en kennis) vergen van de participerende profielen. Dit in combinatie met het feit dat de resultaten van die planprocedure in grote mate slechts relatief bindend zijn (men mag er in een latere fase immers nog van afwijken), en het feit dat het domein ruimtelijke ordening via de huidige structuren (1 stem, evenwaardig aan de andere stemmen) weinig garantie krijgt dat er rekening gehouden zal

²³⁷ In het CIW zetelt één lid van het beleidsdomein ruimtelijke ordening. Ook voor het bekkensecretariaat is één vertegenwoordiger van het beleidsdomein ruimtelijke ordening (per provincie) voorzien (zie artikelen 6 en 16 van het Besluit van 9 september 2005 van de Vlaamse regering betreffende de geografische indeling van de watersystemen en de organisatie van het integraal waterbeleid in uitvoering van Titel I van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid). Er wordt in deze tekst, gelet op de scope van de opdracht van de dienstverlener, enkel rekening gehouden met de beleidsdomeinen ruimtelijke ordening en water.

worden met diens insteek, maakt dat het niet altijd mogelijk of 'lonend' is voor de betrokken vertegenwoordigers om er de noodzakelijke tijdsinvestering voor te maken. Het CIW laat hier opmerken dat de personeelsinzet vanuit ruimtelijke ordening nog niet volledig is en deze vaststelling dan ook voorbarig is (advies CIW).

Daarbij komt dat de ontwerpen van waterbeheerplannen door de betrokken secretariaten moeten opgemaakt worden, die echter nog maar recentelijk organisatorisch 'afgewerkt' zijn. De oefening met de eerste bekkenbeheerplannen gebeurde initieel dus in afwezigheid van deze multidisciplinaire secretariaten. Het ontwerp werd toen geleid door planningsverantwoordelijken en bekkencoördinatoren, ondersteund door de betrokken ambtenarenwerkgroep (waar evenwel ook RWO in zetelde).

Als gevolg van deze 'moeizame' participatie van het beleidsdomein ruimtelijke ordening en het gebrek aan de nodige structuren, loopt men het risico de opmaak van de waterbeheerplannen nog teveel te (moeten) inspireren vanuit het beleidsdomein water, waardoor een totaalanalyse, zoals in het kader van de structuurplanning, moeilijk te realiseren is. Vanuit de afdeling Water kan men hier tegen inbrengen dat waterbeheerplannen geen ruimtelijke structuurplannen zijn en dus in essentie rekening moeten houden met wateraspecten. Het is in ieder geval niet duidelijk of er binnen de waterbeheerplanfase een goede afstemming met de ruimtelijke structuurplanning gemaakt wordt / zal worden²³⁸. Hierdoor dreigen er tegenstrijdigheden te ontstaan tussen de waterbeheerplanning en andere planprocessen, aangezien ruimtelijke uitvoeringsplannen zich volgens het DRO moeten conformeren aan de ruimtelijke structuurplanning.

Deze voorgaande elementen maken dat de basisassumptie van de sector water, zijnde dat alle elementen in het waterbeheerplan (met haar eventuele ruimtelijke implicaties) volledig gedragen worden door een (volledige) consensus (en dus ook vanuit het beleidsdomein ruimtelijke ordening), niet altijd als waarheid kan genomen worden. Los van de vraag of RWO momenteel alle mogelijkheden die het DIW haar biedt afdoende benut of kan benutten, lijkt een loutere vertegenwoordiging vanuit het beleidsdomein ruimtelijke ordening op de bekkensecretariaten en op het CIW, zoals ingeschreven in het DIW, misschien geen afdoend 'mechanisme' om tot een 'volledig gedragen' afweging te komen. Doch dit om de enkele reden dat dergelijke vertegenwoordiging lijkt immers geen volwaardig substituut voor de in het DRO voorgeschreven procedure (artikel 41 e.v. DRO) om tot een dergelijke afweging te komen.

²³⁸ Dergelijke afstemming staat voorgeschreven in de handleiding inzake functietoekenningen. Of dit best dient te gebeuren via de vertegenwoordiging van AROHM (nu: RWO) of via een zelfstandige oefening door AMINAL (nu: VMM) – water, laten we hier even in het midden.

De mogelijkheid om ten tijde van de opmaak van RUP's of BPA's van deze waterbeheerplannen af te wijken op basis van een 'gelijktijdige afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten', is mogelijks een oorzaak van, maar komt tevens gedeeltelijk tegemoet aan, de bovenstaande problematiek vanuit het oogpunt van ruimtelijke planning²³⁹. Anderzijds dient men ook rekening te houden met het feit dat gebruikbeperkingen nu reeds verordenende kracht krijgen in het waterbeheerplan.

Uit de consultatie bleek echter dat er door de bovenstaande praktische problemen er voorlopig, o.m. wat de functietoekenningen (blauwe bestemmingen) betreft, minder ver wordt gegaan dan in het decreet en in de parlementaire voorbereiding vooropgesteld. Zo zouden momenteel niet alle bepalingen met ruimtelijke implicaties hun doorgang (kunnen) vinden in het bindende gedeelte van het waterbeheerplan, waardoor er vandaag dus niet echt sprake zou zijn van een 'verplichte, niet-gedragen' insteek vanuit Water²⁴⁰. Wat betreft functietoekenningen, bleek immers uit de consultatie dat men geen functies in het bindende gedeelte van de waterbeheerplannen zal opnemen als die geen draagvlak hebben, wat op zich een goed tegengewicht biedt aan de voorgaande bedenking. Het probleem is echter dat deze argumentatie staat of valt met de definitie van 'consensus' en de wijze waarop dergelijk draagvlak bekomen wordt²⁴¹, en dat men het nu net daarover niet eens is binnen de betrokken partijen.

Daarbij komt dat de actieve afstemmingsbepaling maakt dat het waterbeheerplanproces dreigt te interfereren met bestaande planprocessen in de ruimtelijke ordening: een ruimtelijk planproces duurt immers verschillende jaren, waardoor de in het DIW voorziene termijn van 2 jaar voor de mensen van ruimtelijke ordening (veel) te kort lijkt. Dit lijkt zeker problematisch indien in de waterbeheerplanfase niet tot een consensus gekomen werd rond de ruimtelijke implicaties van het waterbeleid.

²³⁹ Deze mogelijkheid doet tevens afbreuk aan de effectiviteit van het integraal waterbeleid, en lijkt weinig efficiënt – zie infra.

²⁴⁰ Het nadeel hierbij is natuurlijk dat de bedoeling achter de actieve afstemming enigszins gehypothekeerd wordt. Binnen de afdeling Water hoopt men wel op de 'goodwill' van het beleidsdomein ruimtelijke ordening om ook rekening te houden met de *richtinggevende* delen van de waterbeheerplannen bij hun toekomstige ruimtelijke planningsprocessen.

²⁴¹ Ook het feit dat de waterbeheerplannen tevens goedgekeurd worden door de voltallige Vlaamse Regering lijkt een weinig krachtig argument wat betreft de gepercipieerde 'consensus' bij de opmakers van de waterbeheerplannen: voor het beleidsdomein ruimtelijke ordening zijn deze bepalingen immers niet *absoluut* bindend (men mag er onder bepaalde voorwaarden in een tweede (ruimtelijke plannings-)fase nog steeds van afwijken), waardoor men niet een heel waterbeheerplan zal tegenhouden voor die *éne relatief bindende* bepaling...

2.3.4. GEOGRAFISCHE SITUERING

Op de overstromingskaarten die te vinden zijn op GIS-Vlaanderen (zie ook RIA 'toetsen') zijn maar liefst 71.989 ha als overstromingsgebied aangeduid. Dit komt overeen met 5,3% van de oppervlakte in Vlaanderen. Zo zijn in dit gebied terreinen opgenomen die tot nu toe nog maar één keer zijn overstroomd. Van deze 71.989 ha overlappen 6.168 ha met woongebied²⁴². Leggen we hiernaast de gegevens van het Nationaal Instituut voor de Statistiek, dan blijkt dat de bebouwde oppervlakte in België met 23% is toegenomen (1990-2000). In Vlaanderen steeg de totale oppervlakte van de bebouwde percelen met 43.137 ha (24% stijging) ha en in Wallonië met 20.420 ha (21% stijging). De totale oppervlakte van de bebouwde percelen in het Vlaamse Gewest bedraagt in 2001, 2 244 km². Dit is 43% meer dan in 1985. Zonder zelf uit deze twee gegevens een causaal verband te trekken, kan men in de literatuur wél dergelijke conclusies terugvinden. Het feit dat de oppervlakte bebouwde percelen stijgt, is wellicht moeilijk vermijdbaar in een regio als Vlaanderen. De vraag is natuurlijk wààr men deze nieuwe bebouwingen toelaat...

3. Opties

Voorafgaand

In deze analyse focussen we ons op twee verschillende deelproblemen. Enerzijds onderzoeken we de *manieren waarop* de verschillende betrokken partijen tot het beste resultaat kunnen komen, en anderzijds bekijken we *welk resultaat* het meest effectief en burgervriendelijk is. Het proces heeft hierbij enkel impact op de betrokken (planopmakende) overheidsinstanties en eventuele derden, maar niet op de burger of het bedrijf, terwijl de vorm van de resulterende documenten (plannen, kartering,...) wél van belang is voor particulieren (via o.a. het vergunningenproces). Wat betreft dit resultaat, kunnen de opties gegroepeerd worden in twee categorieën: de doorwerking of integratie van het sectorale plan in de bestaande ruimtelijke plannen (opties 1 en 6 onder deel 'resultaat'), of een apart sectoraal –lees vanuit de sector Water - plan waaraan men dezelfde (verordenende kracht) geeft als het ruimtelijke plan (opties 2 en 3 onder dit deel).

Het afschaffen van de actieve afstemming op zich sorteert niet onder de onderstaande opties, terwijl men zich in deze oefening de vraag kan stellen of *plannen* met ruimtelijke impact op zich wel als instrument beschouwd moeten worden als onderdeel van het integraal waterbeleid. Men kan zich immers afvragen of men zich niet overal (enkel) kan behelpen met *infrastructurele*

²⁴² http://www.vcb.be/berichten/bericht_048.asp?id_kamer=20&nav=berichten

ingrepen om de Europese en nationale/ Vlaamse doelstellingen inzake waterbeleid. Anderzijds is deze gedachte niet te rijmen met het integraal waterbeheer. Bij deze vraag is het bovendien belangrijk de voorwaarde die men koppelt aan de actieve afstemming in gedachten te houden: het moet immers *vereist* zijn om de bindende bepalingen te realiseren alvorens men overgaat tot de verplichte opmaak of wijziging van een RUP. Daar waar de waterbeheerplannen momenteel misschien niet altijd gebaseerd zijn op voldoende input van verschillende actoren, bleek uit consultaties dat de beslissing i.v.m. deze vereiste zeker in grondige samenspraak met de verschillende betrokkenen uit verschillende domeinen zal gebeuren (via de verantwoordelijke besturen). Waar mogelijk, zal het onderzoek terzake gebaseerd zijn op wetenschappelijke informatie met betrekking tot het fysisch systeem (waaronder de betreffende watersystemen).

Voor het vernieuwde Sigmaplan worden voor de keuze van de GOG kostenbaten analyses opgemaakt. Deze analyses wegen de kosten en de baten af van specifieke maatregelen voor een bepaald (deel van het) watersysteem, zoals bebouwing in een recent overstroomd gebied (ROG). Indien deze analyse tot het besluit komt dat de aanleg van bijv. een dubbele watercollector van 2 x 3m diameter met een stormbekken van 10.000m³ goedkoper zou zijn dan de herbestemming (via recht van voorkoop en/of onteigening) van een woongebied naar groengebied, dan zal de verantwoordelijke instantie beslissen dat deze herbestemming via de opmaak of de wijziging van een RUP *niet vereist* is. Indien ditzelfde gebied slechts enkele verkavelingen of bebouwingen zou hebben, dan zou deze analyse kunnen besluiten dat de herbestemming maatschappelijk goedkoper is²⁴³, waardoor men vanuit de instanties van het waterbeheer wèl de herbestemming zou kunnen vereisen.

Deze beslissing wordt m.a.w. genomen door een multi-actor instantie, met als doel de maatschappelijke kost zo laag te houden bij de realisatie van de betrokken doelstellingen. Een enkelvoudige focus op infrastructuurprojecten negeert het feit dat het 100% tegenhouden van overstromingen onmogelijk en/of zeer duur zou zijn, gezien de gebrekkige integratie van wateraspecten in de ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals opgemaakt in het verleden.

Hier komen we wel op een tweede belangrijke opmerking, zijnde het feit dat de actieve afstemming, zoals ze vandaag ingeschreven staat in het DIW, 'slechts' een inhaalmanoeuvre – een continu proces dat evenwel nog een tijd kan duren, gelet op de gemiddelde doorlooptijd van een planningsproces - is om bestaande 'harde' bestemmingen of voorschriften in (natuurlijke of actieve) overstromingsgebieden aan te passen aan de realiteit. Eénmaal de ruimtelijke planning

²⁴³ Recent werd in het HIC de fase afgerond waarin voor alle bevaarbare waterlopen de economische schade werd opgenomen in de kosten-batenanalyse. Deze analyse zou op korte termijn (enkele weken) uitgevoerd kunnen worden voor alle andere betrokken gebieden in Vlaanderen. Momenteel werkt men tevens aan een methodiek om ook de niet of minder kwantificeerbare elementen mee op te nemen in de analyse (MKBA – maatschappelijke kosten-batenanalyse), wat zeker ook belangrijke input zou zijn ter ondersteuning van de beslissingen in het kader van integraal waterbeleid.

is afgestemd op die gebieden waar het te duur zou zijn om de waterstanden en de waterkwaliteit op een andere manier (via watergerichte projecten) te 'beheersen', blijven enkel nog de positieve ruimtelijke aanspraken en de passieve afstemming²⁴⁴ over.

Gezien de relatief lage verwachte frequenties van noodzakelijke bestemmingswijzigingen, de basis waarop deze beslissing zal gebeuren en het feit dat deze actieve afstemming vooral/enkel in het leven geroepen is om tijdig bestaande 'harde' bestemmingen of voorschriften in overstromingsgebieden aan te passen aan de realiteit (en aldus de finaliteit van de wetgeving inzake waterbeheer te verzekeren)²⁴⁵, lijkt het ons niet opportuun om de actieve afstemming als een significant en blijvend probleem te zien, waarvoor sluitende alternatieven gevonden moeten worden. In deze oefening buigen we ons wèl over de uitwerking van deze actieve afstemming, waarvoor verschillende opties geformuleerd worden.

3.1. Proces

3.1.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN HUIDIGE PROCEDURES

Voor de opmaak van de stroomgebied- en bekkenbeheerplannen²⁴⁶ is voorzien in een (niet – determinerende) aanwezigheid van RWO in het CIW en in de bekkensecretariaten. De stroomgebied- en bekkenbeheerplannen worden goedgekeurd door de Vlaamse regering. In de ruimtelijke planningsfase kan de afweging met andere beleidsdomeinen nog gebeuren. De organisatorische bepalingen die nog niet in de praktijk zijn omgezet worden op korte termijn uitgewerkt.

3.1.2. OPTIE 2: ADVISERING + GEMOTIVEERDE AFWIJKING

De betrokken vertegenwoordigers worden expliciet om schriftelijk advies gevraagd met betrekking tot 'hun domein', waarvan enkel gemotiveerd afgeweken kan worden door het betrokken bestuur.

²⁴⁴ Indien dit nodig zou blijken, kunnen nieuwe bevindingen op het vlak van waterbeheer via de passieve afstemming geïntegreerd worden in de RUPs.

²⁴⁵ Deze finaliteit diende als uitgangspunt van deze oefening beschouwd te worden, en vindt tevens grotendeels haar basis in Europese verplichtingen. Het is daarom niet opportuun de finaliteit van de RO-wetgeving zonder meer boven deze van het DIW te stellen.

²⁴⁶ Bij de opmaak van het deelbekkenbeheerplan is in geen vertegenwoordiging van AROHM (nu: RWO) voorzien.

3.1.3. OPTIE 3: DETERMINERENDE VERTEGENWOORDIGING

Daar waar de vorige twee opties vasthielden aan het feit dat ruimtelijke ordening een niet-determinerende rol had in het waterbeheerplanproces, is het voorstel hier om aan het beleidsdomein ruimtelijke ordening een meer determinerende rol weggelegd. Dit is enerzijds mogelijk via het toekennen van een beslissende stem aan de vertegenwoordiger van het beleidsdomein ruimtelijke ordening²⁴⁷ (al dan niet via een verhoging van het aantal vertegenwoordigers) in de organen belast met het opmaken van de waterbeheerplannen (*suboptie a*), of anderzijds via het toekennen van een bindend advies binnen dit proces (als 'versterkt' alternatief van optie 2) (*suboptie b*). Deze determinerende vertegenwoordiging geldt enkel wat de ruimtelijke implicaties van een waterbeheerplan betreft.

Binnen de optie 2 kan men tevens opteren om de afwijkingmogelijkheid ten tijde van de ruimtelijke planning te verwijderen. De termijnen van beide procedures blijven echter gehandhaafd: zowel waterbeheerplanning als ruimtelijke planning gebeuren op een ander tijdstip.

3.1.4. OPTIE 4: AFSTEMMING VAN DE RUIMTELIJKE PLANNINGS - EN WATERBEHEERPLANNINGSPROCESSEN

Het voorstel in deze optie is om de opmaak van structuurplannen en de 'visionaire' gedeeltes van de waterbeheerplannen (die gedeeltes waar men enkel een visie aangeeft, zonder in te gaan op de concrete uitwerking ervan) in de toekomst op geïntegreerde wijze te laten verlopen. Voor belangrijke en dringende aspecten van het waterbeleid (zoals een woonuitbreidingszone in een ROG), wordt een RUP-proces opgestart *tijdens* de waterbeheerplanfase (waar men dan, zoals de waterbeheerder dit vandaag reeds doet, kan analyseren wat de oorzaken geweest zijn van deze overstroming, en hoe/of men het kan verhelpen via fysische ingrepen of niet). In dit kader kan verder nagegaan worden (bijkomende optie) of een inhoudelijke afstemming tussen het RUP – proces en het waterbeheerplanproces tot de mogelijkheden behoort. Zo kan misschien tot een 'ontdubbeling' gekomen worden (vb. twee maal openbaar onderzoek, adviezen, ...)

De minder dringende of onzekere aspecten van het waterbeleid worden opgenomen in de waterbeheerplannen, zoals men ze nu opmaakt (waarbij men vooral focust op visie, zonder concrete maatregelen eraan te koppelen indien er onzekerheid over andere gebruiksbestemmingen en belangen bestaat), en afgewogen ten tijde van de opmaak of de wijziging van een RUP op dat betrokken gebied. De afstemming tussen het waterbeleid en

²⁴⁷ Er is vanuit de afdeling Water gesuggereerd om de determinerende rol toe te kennen aan de waterbeheerder.

ruimtelijke ordening gebeurt voor deze aspecten dan op een ‘passieve’ basis, waarbij de watertoets voor plannen²⁴⁸ als leidraad dient.

Wat dringend en belangrijk is, en wat niet, wordt bepaald op het niveau van het bekkenbestuur, waarbij men verzekert dat de nodige garanties aanwezig zijn om de vertegenwoordiging van ruimtelijke ordening volledig te (kunnen) benutten (voor opties daartoe: zie voorgaande voorstellen).

3.2. Resultaat

3.2.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD & UITWERKING/CONCRETISERING VAN HUIDIGE REGELING

De bindende bepalingen van de waterbeheerplannen worden geïntegreerd in de ruimtelijke uitvoeringsplannen *indien dit vereist is voor de realisatie van dit bindende gedeelte*. Het statuut van de huidige waterbeheerplannen blijft bestaan (met gedeeltelijke verordenende en globale bindende kracht, en de afwijkingsmogelijkheden terzake). Er wordt in een omzendbrief voorzien die de actieve afstemming verder uitwerkt en verduidelijkt met betrekking tot de voormelde aandachtspunten (zie 2.2.2.3 en 2.3).

3.2.2. OPTIE 2: EEN WATERPLAN MET VERORDENENDE KRACHT

Naast de ruimtelijke planning komt een verordenende waterkaart met “blauwe bestemmingen en blauwe voorschriften”²⁴⁹. Deze kaart wordt gebaseerd op de bestaande waterkaarten (AOG, NOG, ROGs, MOGs), aangevuld met de informatie die momenteel uit de opmaak van de waterbeheerplannen en de hydrografische analyses volgen. Deze bestemmingen en voorschriften worden niet opgenomen in RUPs of BPAs, maar krijgen wel het statuut van een (wijzigend) RUP: deze voorschriften primeren op de bestemmingsvoorschriften uit de bestaande ruimtelijke plannen.

In het kader van de watertoets wordt dan getoetst aan deze waterkaart. Het volledige waterluik, ruimtelijke implicaties inclusief, wordt dan afgehandeld binnen het DIW. In het kader van de watertoets wordt de stedenbouwkundige aanvraag getoetst aan de verordenende waterkaart.

²⁴⁸ Zie deel 5 voor het hier impliciet gemaakte onderscheid tussen de watertoets voor plannen en programma's, en deze voor vergunningen.

²⁴⁹ ‘Blauwe bestemmingen’ zijn hier te begrijpen in de zin van overstromingsgevoelige gebieden, hier doelen we niet op de ‘blauwe’ zones, die ‘water’ als bestemmingsfunctie zouden krijgen (hier is men van afgestapt, zie supra).

Als extra optie hierbij kan de waterkaart opgenomen worden in het plannenregister. Artikel 92, 5° DRO voorziet in de mogelijkheid om informatie op te nemen met betrekking tot de bescherming door andere wetgeving die een gevolg heeft voor het gebruik van de grond.

3.2.3. OPTIE 3: UITBREIDEN VAN DE VERORDENENDE KRACHT TOT ALLE GEBRUIKBEPERKINGEN

Er kan overwogen worden één kaart – een waterkaart – op te maken met daarop aanduiding van alle zones met gebruikbeperkingen. Naast de gebruikbeperkingen die nu reeds verordenende kracht hebben (deze in overstromingsgebied of in oeverzone of deze welke de realisatie van de ruimtelijke bestemming niet onmogelijk maken), kunnen daarop ook de gebruikbeperkingen voorkomen die nu nog geen verordenende kracht hebben.

Aan deze waterkaart wordt finaal verordenende kracht toegekend [d.i. een afgezwakte versie van optie 2 bij dit thema, waar hier enkel de *negatieve* ruimtelijke aanspraak gehonoreerd wordt]. Zo wordt tot één overzichtelijke waterkaart gekomen met daarop alle gebruikbeperkingen. Middels de passieve afstemming kan de ruimtelijke planning zich op termijn confirmeren aan de waterkaart. Stedenbouwkundige vergunningen worden getoetst aan deze “negatieve” verordenende waterkaart.

3.2.4. OPTIE 4: EEN ALGEMENE UITZONDERINGSGROND VOOR WATERPROJECTEN IN HET DRO

Men schrijft in het DRO in dat ruimtelijke plannen opgemaakt of gewijzigd moeten worden wanneer een waterproject/functie niet middels de uitzonderingsbepaling van artikel 20 van het K.B. van 28 december 1972 (houdende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen) of via een andere uitzonderingsbepaling kan gerealiseerd worden. Waar optie 3 poogt de negatieve ruimtelijke aanspraken op te vangen, probeert deze optie m.a.w. de positieve ruimtelijke aanspraken op te vangen.

Artikelen 103 en 145 sexies DRO voorzien nu reeds in een algemene uitzonderingsgrond voor bepaalde projecten, waarvoor mag afgeweken worden van de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan zolang ze de realisatie van de bestemming en het architectonische en landschappelijke karakter van het gebied in kwestie niet in het gedrang brengen. Deze uitzondering geldt voor kleine werken, handelingen en wijzigingen van algemeen belang (art. 103) en voor werkzaamheden of handelingen die gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het natuurlijk milieu of het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik (art 145

sexies). Eén van deze bepalingen wordt zodanig aangepast of aangevuld dat alle 'watergerichte projecten' (positieve aanspraken van de ruimte) onder deze uitzonderingsgrond vallen.

Deze optie (4) kan zowel met alle voorgaande opties (1, 2 & 3) gecombineerd worden.

Tenslotte geven we nog een optie aan, die enkel mogelijk is in combinatie met optie 4 van 3.1. 'Proces'

3.2.5. OP TIE 5: WATERBEHEERPLANNEN WORDEN GEÏNTEGREERD IN DE RUIMTELIJKE PLANNEN

De 'blauwe' visies met een ruimtelijke impact worden rechtstreeks geïntegreerd in de betrokken structuurplannen, blauwe visies zonder dergelijke impact blijven ressorteren in de aparte waterbeheerplannen. Functietoekenningen met een impact op ruimtelijke ordening of –planning worden opgenomen in het richtinggevende gedeelte van dit structuurplan. De inhoud van de waterbeheerplannen wordt m.a.w. opgesplitst volgens hun ruimtelijke impact: visie, functies als grondgebruikbeperkingen inzake / met een impact op ruimtelijke ordening worden onmiddellijk opgenomen in het RSV, RUP's etc. Enkel de bepalingen en uitvoeringsaspecten van het integraal waterbeleid die *geen* ruimtelijke impact hebben, worden opgenomen/blijven figureren in aparte waterbeheerplannen. Opnieuw kan voor dringende zaken overwogen worden om het RUP – proces te laten samenvloeien met het waterbeheerplanproces. Dergelijke samenvloeiing biedt als bijkomend voordeel dat de in het DIW voorziene heraanpassing van de waterbeheerplannen in functie van het ruimtelijk planproces, kan komen te verdwijnen.

Deze optie is uiteraard enkel mogelijk als de verschillende partijen een volledig geïntegreerd proces doorlopen (m.a.w. als men opteert voor optie 4 onder deel 'proces').

4. Effecten

4.1. Proces

4.1.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD VAN HUIDIGE PLANPROCEDURES

Voor de opmaak van de stroomgebied- en bekkenbeheerplannen²⁵⁰ is voorzien in een (niet – determinerende aanwezigheid) van RWO in het CIW en in de bekkensecretariaten, waarbij men in de ruimtelijke planningsfase nog de afweging met andere beleidsdomeinen kan maken.

Baten en kosten.

⊗ de huidige problematiek, zoals beschreven in deel 2.3 blijft mogelijks gehandhaafd, waarbij de ruimtelijke insteek mogelijks niet genoeg sturing kan geven aan het waterbeheerplanproces om een 'herafweging' van de beslissingen ten tijde van een RUP te vermijden. Dit kan leiden tot twee gevolgen

- De pragmatische aanpak, zoals men nu hanteert, blijft voortgezet. De resulterende waterbeheerplannen zullen inhoudelijk minder ver gaan dan wat in het DIW beoogd werd, aangezien men zeer weinig elementen zal (kunnen/willen) opnemen in de bindende bepalingen, wat de effectiviteit van deze wetgeving enigszins hypothekeert
- Het is ook mogelijk, en dit is (enkel) de vrees van het beleidsdomein ruimtelijke ordening, dat de waterbeheerplannen (op korte termijn spreken we hier dan over de bekkenbeheerplannen) toch relatief ver gaan in het voorstellen van functies en maatregelen in de bindende gedeeltes van deze plannen, zonder dat hier een echte consensus, zoals deze bereikt wordt in een ruimtelijk planningsproces, werd bereikt. Hierbij willen we wel twee bedenkingen formuleren:
 - Vooreerst bleek uit de consultaties dat de planopmakers niet onnodig bindende bepalingen zullen laten opnemen, en dat de bovenstaande vrees ongegrond, of enkel voor uitzonderlijke gevallen van toepassing is
 - Wat betreft de effectiviteit van de ruimtelijke ordeningswetgeving (die we toch als uitgangspunt dienen te beschouwen), kunnen we opmerken dat, gezien de

²⁵⁰ Bij de opmaak van het deelbekkenbeheerplan is in geen vertegenwoordiging van AROHM (nu: RWO) voorzien.

relatief ruime afwijkmogelijkheid in niet-overstromingsgebieden of oeverzones, men moeilijk kan stellen dat deze bepalingen op zich de doelstellingen van de ruimtelijke ordening kunnen hypothekeren.

Anderzijds dient er wel voor een deel van deze bindende bepalingen, in dat betrokken gebied een RUP of plan van aanleg opgemaakt of gewijzigd te worden²⁵¹. En hier komt dan de problematiek van interferentie naar boven: waar men vanuit één sector²⁵² verplicht wordt het ruimtelijk planproces op te starten,

- zullen ofwel bestaande toekomstige plannen voor een RUP of BPA in dat gebied in een stroomversnelling moeten komen (om toch *alle* ruimtelijke aspecten van dit gebied in het RUP te kunnen behandelen),
- ofwel zal men zich focussen op de opmaak van ‘blauwe’ RUPs of BPAs, waar dan geen ter dege rekening gehouden kan worden met de wensen en noden voor ander grondgebruik.

Hoewel geen van beide opties wenselijk lijkt, willen we hier toch de bedenking maken dat sommige aspecten van het integraal waterbeleid van zeer dringende aard zijn, wil Vlaanderen de doelstellingen, zoals geformuleerd op Europees niveau, halen. Voor deze dringende aspecten, lijkt het dan ook verantwoord extra inspanningen te doen. Gegeven de redenering die gemaakt is ter verantwoording van het behoud van actieve afstemming (zie inleidend stuk bij dit deel ‘opties’), situeren deze ‘extra inspanningen’ zich zowel op het vlak van ruimtelijke ordening (negatieve aanspraken) als op het vlak van watergerichte infrastructuurprojecten (positieve aanspraken).

Een andere bedenking hierbij is dat de functietoekenningen in het DIW een tweevoudige relatie kennen met de ruimtelijke planning, waarbij deze bepalingen dus niet enkel impact hebben op deze planning, maar waarbij ruimtelijke planning effectief wordt gebruikt als criterium bij de functietoekenningen. In de Handleiding wordt immers gesteld dat het aangewezen is de bestemming van het gebied waarin het waterlichaam zich bevindt te respecteren bij de toekenning van functies (waarbij verweving mogelijk blijft). Dit aangezien de plannen van aanleg en RUP's niet enkel een bindend, maar tevens een verordenend karakter hebben. Ook wordt het aanbevolen het RSV en het plaatselijk

²⁵¹ Afhankelijk van hoe men de onduidelijke bepalingen terzake in de wet zal interpreteren, gaat het hier over niet over gebieden waar geen provinciaal of gemeentelijk RUP voor bestaat (aangezien enkel de wijziging ervan verplicht zou zijn bij wet).

²⁵² We willen hier opmerken dat er momenteel ook soms vanuit één optiek een RUP wordt opgemaakt of gewijzigd (vb vermijden van baanwinkels ten voordele van lokale winkels). Het verschil ligt hier wel in het feit dat dit een (politiek) initiatief is (schepencollege), en geen administratieve insteek.

provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk structuurplan te consulteren bij de opmaak van een (deel)bekkenbeheerplan. Deze bedenking kadert in de algemene opmerking dat men vanuit de afdeling water wel degelijk de ruimtelijke planning in het achterhoofd houdt, zonder zaken te willen forceren via het DIW.

⊗ De werkwijze biedt aan Water evenwel slechts de relatieve zekerheid dat, in de veronderstelling dat de tussenkomst van RWO tot een constructieve afweging kan leiden tussen diverse overwegingen, de bepalingen die werden opgenomen in de waterbeheerplannen, relatief onaangeroerd kunnen worden overgenomen in de RUP's. Nog steeds blijft er dan immers de mogelijkheid om –na afweging van de andere maatschappelijke belangen- in de ruimtelijke planningsfase af te wijken van wat in het waterbeheerplan en de bekkenbesturen bepaald of beslist werd.

⊗ Een systeem van 'permanente' vertegenwoordiging van de verschillende beleidsdomeinen in alle betrokken besturen, Agentschappen of comités die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het DIW, is een tijdsintensieve bezigheid. Afhankelijk van de 'intensiteit' van deze vergaderingen (frequentie, duurtijd, plaats,...) in combinatie met het planningswerk binnen ruimtelijke ordening zelf, is het mogelijk dat de vijf aangeworven profielen binnen RWO geen optimale vertegenwoordiging kunnen garanderen.

→ Het (tijdelijk) wegnemen van 'interne' taken binnen ruimtelijke ordening kan eventueel noodzakelijk blijken. Het inzetten van meer mensen als alternatieve oplossing heeft het nadeel dat de kennis inzake de waterbeheerplanning meer verspreid wordt, wat, gezien de complexiteit van het onderwerp, minder optimaal is.

→ Soms kan het ook nuttig lijken om de agenda van de vergaderingen duidelijk af te stemmen op de input die men van de aanwezigen verwacht. Zo kan men eerder technische vergaderingen 'en petit comité' houden (met duidelijke aanwijzing naar de anderen toe wat er die dag behandeld wordt/werd). Andere vergaderingen, waar men beslissingen zal maken inzake functietoekenningen, normen en maatregelen, worden dan zo georganiseerd dat hierop alle nodige profielen aanwezig kunnen (en zullen) zijn.

→ Het CIW laat opmerken dat deze huidige procedure voldoet aan het afstemmingsproces tussen het waterbeleid en de ruimtelijke ordening. Omdat het CIW als een overlegplatform functioneert, is haar werking gebaseerd op gelijkwaardigheid tussen de leden (advies CIW).

4.1.2. OPTIE 2: ADVISERING + MOTIVERINGSPLICHT

De betrokken vertegenwoordigers worden expliciet om schriftelijk advies gevraagd met betrekking tot 'hun domein', waarvan gemotiveerd afgeweken kan worden door het betrokken bestuur of verantwoordelijk Agentschap/comité.

Baten en kosten.

☺ Indien de intensiteit van de verschillende vergaderingen te hoog blijkt, of als de materie te complex (techniciteit, diversiteit,..) zou zijn voor de 'vertegenwoordiger' van het beleidsdomein ruimtelijke ordening, kan men via advisering er beter voor zorgen dat de vertegenwoordiging een constructieve stem kan uitbrengen

☹ Een systeem van advisering heeft het nadeel dat er tegenstrijdige adviezen kunnen ontstaan. Op een plenaire vergadering kunnen er immers ook wel tegenstrijdige opinies zijn, maar deze worden immers dan geïdentificeerd op dat moment zelf, waarbij men *samen* naar een gemeenschappelijk standpunt kan zoeken. Via advisering worden deze eventuele tegenstrijdigheden niet opgemerkt door de adviserende instantie ten tijde van de 'voorontwerpfase', en dient de verantwoordelijke instantie de verschillende elementen volgens haar eigen kennis en interpretatie af te wegen, en haar keuze te motiveren.

Zoals ook aangehaald in de RIA 'vergunningen' met betrekking tot deze thematiek (aparte adviezen versus een 'vergunningscommissie'), kan ook een gebrek aan contextgegevens soms de oorzaak zijn van tegenstrijdige adviezen, wat er voor zal zorgen dat er terug gekoppeld moet worden met de adviserende instantie, wat (wederom afhankelijk van de frequentie van de vergaderingen) ervoor kan zorgen dat de procedure inboet aan efficiëntie.

→ Een belangrijke randvoorwaarde bij deze optie is dat aanwezigheid op vergaderingen blijft gestimuleerd worden, en dat de informatie die men ter beschikking stelt voor de afwezigen, correct en volledig is.

→ Praktijkervaringen kunnen gehaald worden uit de procedure van de opmaak of de wijziging van een RUP (cf. de Gecoro die de opinies van het openbaar onderzoek bundelt en op basis hiervan adviseert naar het college toe)²⁵³.

²⁵³ Deze praktijkervaringen leren tevens ook dat plenaire vergaderingen niet altijd verlopen zoals gewenst voor een efficiënte procedure. De problematiek van tegenstrijdige adviezen (van de verschillende aangeschreven partijen ikv het voorontwerp van een RUP) komt met name uit deze bron.

→ Om deze optie te ondersteunen, kan men opteren om (meer) ruimtelijke profielen aan te werven binnen de VMM, afdeling Water, Waterwegen en Zeekanaal nv en De Scheepvaart nv, zodat de adviezen met kennis van zaken kunnen gelezen en geïnterpreteerd worden.

☺ De motiveringsplicht voor de *verschriftelijke* adviezen en de afwijking van elk van de adviezen is een extra middel om ervoor te zorgen dat de vertegenwoordiging binnen de betrokken comités of besturen niet noodzakelijk determinerend(er) dient te zijn om deze vertegenwoordigers (beter/formeler) te garanderen dat er met hun input ter dege rekening gehouden zal worden. De mogelijkheid om een bepaalde visie 'zomaar naast zich neer te leggen' (zoals de vrees, geuit door ruimtelijke ordening hierbij), wordt hierdoor op formele wijze beperkt. Dergelijke meer formele garantie kan een extra stimulans zijn voor de verschillende vertegenwoordigers van de betrokken beleidsdomeinen om te investeren in een goed opgebouwd advies²⁵⁴. Wat betreft de adviezen van ruimtelijke ordening, komt dit zowel de effectiviteit van de ruimtelijke ordening als die van de sectorwetgeving ten goede.

Met goed/beter onderbouwde standpunten vanuit het beleidsdomein dat verschillende belangen afweegt, kan men immers beter en sneller de gezamenlijke doelstellingen realiseren. De pragmatische aanpak, zoals die nu gebeurt (waarbij men veel minder ver gaat op het vlak van functietoekenningen, gebruikbeperkingen en andere 'sturende' bepalingen), kan verlaten worden ten voordele van een krachtadiger instrument. De waterbeheerplannen zullen immers een groter draagvlak hebben, wat de effectiviteit ten goede komt, zeker gezien de afwijkingsmogelijkheid zoals die momenteel ingeschreven staat. Tevens zal men op een concreter niveau de visie op integraal waterbeheer in de betrokken (deel)bekken/stroomgebieden kunnen uitwerken (met aanduiding van verweven functies, gerelateerde grondgebruikbeperkingen en/of normeringen).

→ Omdat de CIW als een overlegplatform functioneert, is haar werking gebaseerd op gelijkwaardigheid tussen de leden van de CIW. Procesoptie 2 ("advisering + gemotiveerde afwijking") (...) uit de RIA zouden bijgevolg de werking van de CIW hypothekeren. Deze opmerking geldt evenzeer voor het overleg over het integraal waterbeheer op het niveau van bekkens en deelbekkens (advies CIW).

²⁵⁴ Hierbij dienen we wel op te merken dat, via de afwijkingsmogelijkheid in de huidige regeling, het weinig waarschijnlijk is dat men zaken in de bindende bepalingen van de waterbeheerplannen zal opnemen waarvan men weet dat het beleidsdomein ruimtelijke ordening er niet achter staat. Enkel in overstromingsgebieden en oeverzones kan men immers op die manier iets 'forceren'. Uit de consultatie bleek dat men vanuit de sector niet op dergelijke manier wil werken.

4.1.3. OPTIE 3: DETERMINERENDE VERTEGENWOORDIGING

Er wordt een beslissende stem toegekend aan de vertegenwoordiger van het beleidsdomein ruimtelijke ordening (al dan niet via een verhoging van het aantal vertegenwoordigers) in de organen belast met het opmaken van de waterbeheerplannen (*suboptie a*), of een bindend advies van dit beleidsdomein binnen dit proces (*suboptie b*), en **dit voor wat de ruimtelijke implicaties van een waterbeheerplan betreft.**

➔ Omdat de CIW als een overlegplatform functioneert, is haar werking gebaseerd op gelijkwaardigheid tussen de leden van de CIW. (...) in het bijzonder procesoptie 3 (“determinerende vertegenwoordiging”) uit de RIA zouden bijgevolg de werking van de CIW hypothekeren. Deze opmerking geldt evenzeer voor het overleg over het integraal waterbeheer op het niveau van bekkens en deelbekkens (advies CIW).

Baten en kosten.

☺ De verplichte insteek vanuit het DIW zal niet meer gebaseerd kunnen zijn op de visie die vandaag door RWO als mogelijk te éézijdig wordt ervaren, en reflecteert hierdoor het feit dat water een, en niet het, ruimtelijk structurerend beginsel is.

☺ Deze optie gaat in tegen de algemene teneur om binnen de administratie niet te werken met bindende adviezen

☺ Ten tijde van de waterbeheerplanning zou de beslissende stem of het bindend advies gebaseerd moeten zijn op de afweging zoals ze beschreven staat in art. 4 DRO. Binnen het waterbeheerplanproces zal het evenwel niet altijd mogelijk zijn om deze afweging te maken. Hier komen we weer op het punt van interferentie van de verschillende planprocessen

De keuze tussen een beslissende stem en een bindend advies volgt grotendeels de redenering zoals aangehaald in de voorgaande opties, waarbij de voor- en nadelen nog iets uitgesprokener worden:

☺ Zowel een beslissende stem als een bindend advies motiveren de betrokken verantwoordelijken meer om zich in te werken in de materie en een goed onderbouwd standpunt uit te werken. Dit komt zowel de effectiviteit van de ruimtelijke ordening als die van de sectorwetgeving ten goede (zie ook optie 2 voor verdere voordelen hierbij).

➔ De voorwaarden, zoals vernoemd in de voorgaande opties, gelden tevens ook zeker hier. Het belang van correcte en volledige informatie (zonder evenwel een inflatie aan documenten te creëren) en een duidelijke agenda is in deze optie nog pertinenter. Bij deze optie dient men er echter tevens voor te zorgen dat het bindend advies zoveel mogelijk de standpunten van de

anderen respecteert. De afweging, die in de vorige opties op het niveau van de hele groep (of de voorzitter) diende te gebeuren, gebeurt nu immers op het niveau van ruimtelijke ordening (wat die aspecten betreft). Los van het feit dat dit nu net de rol is van ruimtelijke ordening, dienen de juiste mechanismen opgezet te worden opdat dit advies met de juiste informatie (context, opinie andere vertegenwoordigers,..) gebeurt. De (ontwerp)situatieanalyse, zoals beschreven in punt 1 van bijlage III van het DIW, is daarom bij voorkeur de basis van deze processtap. Ook de potenties en intersectorale knelpunten worden idealiter in kaart gebracht alvorens een bindend advies uit te (laten) schrijven.

Bij deze optie kan men eventueel opteren om de afwijkingsmogelijkheid, zoals ingeschreven in het DIW, te schrappen

☺ Het dubbele werk wordt gespaard: de afweging tussen de aanspraken die het watersysteem op het grondgebruik maakt, en mogelijke andere maatschappelijke belangen gebeurt immers slechts éénmaal, terwijl dit volgens de huidige bepalingen twee keer kan gebeuren. Gezien de complexiteit en de zware procedures voor het opmaken van een RUP, maakt dit voor alle betrokken partijen (de bestendige deputatie van de betrokken provincie(s), de colleges van burgemeester en schepenen van de betrokken gemeenten, de door de Vlaamse regering aangewezen adviserende instellingen en administraties en het publiek) een belangrijke tijdsbesparing met zich mee.

☺ Er wordt meer zekerheid geboden dat de overeengekomen visie (en eventueel functietoekenningen en bijhorende maatregelen) van de betrokken waterbeheerplannen, gerealiseerd zullen worden²⁵⁵. Dergelijke zekerheid komt ten goede aan het verdere verloop van het planproces, aangezien men erop kan rekenen dat bepaalde zaken binnen een bepaalde termijn uitgevoerd zullen worden. Zonder een dergelijke garantie blijft het altijd bij een 'vermoeden' dat dit ooit wel gerealiseerd zal worden (afhankelijk van het verloop van het totstandkomingproces van de waterbeheerplannen).

☺ Het verwijderen van de afwijkingsmogelijkheid belemmert de flexibiliteit van RO om te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden (nu wordt immers een termijn van orde van 2 jaar voorzien waarbinnen maatschappelijk behoeften misschien al weer gewijzigd kunnen zijn).

! Hiertegenover staat evenwel dat ook bv. in de ruimtelijke structuurplanning (maar ook in andere sectorale regelgevingen) het plannen van het grondgebruik voor een *langere termijn* geschiedt

²⁵⁵ Indien men bij de opmaak van de plannen inderdaad tot een gedragen consensus komt, zal het afschaffen van de afwijkingsmogelijkheid weinig invloed hebben op de *doeltreffendheid* van deze bepalingen. Het is enkel het al dan niet aanwezig zijn van deze (formele) zekerheid die het verschil kan uitmaken voor het verloop van het planproces.

(de planning wordt net *niet* opgevat als een ad hoc beoordeling, dat zich op KT (bijv. 2 jaar) moet/kan aanpassen).

Indien men de voorwaarde van het eerste aangehaalde nadeel zeer strikt interpreteert, dient (een deel van) het ruimtelijk ordeningsproces samen te vallen met het waterbeheerplanproces. Dergelijke integratie is het voorwerp van de volgende optie.

4.1.4. OPTIE 4: AFSTEMMING VAN DE STRUCTUUR- EN WATERBEHEERPLANNINGS-PROCESSEN

De opmaak van de visie-gedeeltes van de waterbeheerplannen en het ruimtelijke structuurplannen verlopen op geïntegreerde wijze. Voor belangrijke en dringende aspecten van het waterbeleid, wordt een RUP-proces opgestart *tijdens* de waterbeheerplanfase, terwijl minder dringende of onzekere aspecten van het waterbeleid het voorwerp zijn van een *passieve* afstemming tussen het waterbeleid en ruimtelijke ordening. Het onderscheid tussen beide wordt bepaald door het bekkenbestuur.

Baten en kosten.

Integratie van het opmaakproces van de visiedocumenten

☺ De oefeningen water en ruimtelijke ordening worden niet meer naast elkaar gemaakt, maar kunnen rekening houden met de bevindingen/visies van het andere beleidsdomein. Waar het watersysteem aanspraak maakt op het grondgebruik (en dus een impact heeft op ruimtelijke ordening) lijkt de voorgestelde gezamenlijke visie-opmaak meer dan wenselijk om tegenstrijdigheden op het vlak van grondgebruik te voorkomen. Gezien het belang van het structuurplan en de visies in de waterbeheerplannen vandaag (lagere structuur- en uitvoeringsplannen mogen er immers niet in minder strenge mate van afwijken), lijkt het voorkomen van dergelijke tegenstrijdigheden van cruciaal belang voor de 'lagere' planprocessen.

☹ Enkel voor het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is een herzieningsclausule (van 5 jaar) ingesteld in het DRO (art. 22). De beslissing voor opmaak en de herziening van de provinciale en gemeentelijke structuurplannen wordt overgelaten aan de betrokken instanties. Hierdoor lijkt het alsof men deze integratie van processen enkel kan realiseren op het niveau van het RSV, terwijl het visieniveau van het RSV niet hetzelfde is als dat van een waterbeheerplan (met uitzondering van de stroomgebiedbeheerplannen en bepaalde visies in de bekkenbeheerplannen).

→ Men zou de lokale overheden kunnen verplichten dergelijke structuurplannen op te maken²⁵⁶ en met een bepaalde frequentie te herzien, maar dit lijkt in strijd met het subsidiariteitsbeginsel. Indien echter in de praktijk zou uitwijzen dat het gebrek aan (herziening van) ruimtelijke structuurplannen een nefaste invloed heeft op de kwaliteit van de ruimtelijke planning in deze gebieden²⁵⁷, zou men wel kunnen overgaan tot een dergelijke maatregel, en deze afstemming met de waterbeheerplannen voorzien.

→ Een verdere uitwerking van procesoptie 4 (“afstemming van de ruimtelijke- en waterbeheerplanningsprocessen”) kan volgens het CIW nuttig zijn. De CIW vindt het echter belangrijk dat een eventueel geïntegreerd planningsproces van water en ruimtelijke ordening in de praktijk werkbaar blijft. Ook andere planningsprocessen kunnen in deze oefening opgenomen worden (advies CIW).

Opstart RUP-proces tijdens waterbeheerplanfase voor dringende / belangrijke wateraspecten

⊗ Zoals reeds aangehaald in de vorige optie, is het afwegen van alle ruimtelijke belangen (wat in een RUP-proces gebeurt), een tijdsintensief en organisatorisch complex proces. Het opstarten van een RUP-proces tijdens de waterbeheerplanfase zorgt voor een maximale interferentie van beide processen.

⊙ Deze ‘maximale interferentie’ zorgt er anderzijds wel voor dat de stem van het beleidsdomein ruimtelijke ordening de stem is zoals ze deze volgens art 4 DRO dient te uiten: op basis van de *gelijktijdige* afweging van de ruimtelijke behoeften van [alle] *verschillende* maatschappelijke activiteiten, waarbij rekening gehouden wordt met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen.

⊙ Er is geen (latere) omzetting meer nodig van de bindende bepalingen van het waterbeheerplan naar een RUP (de actieve afstemming geschiedt dan immers in de waterbeheerplanfase zelf), en is er slechts één enkele procedure te volgen in plaats van twee (eerst een waterbeheerplan waarvan de bindende bepalingen vervolgens omgezet worden in een RUP) of zelfs drie procedures (eerst een waterbeheerplan waarvan de bindende bepalingen omgezet worden in een RUP, en waarbij het waterbeheerplan opnieuw moet gewijzigd worden indien het RUP afwijkt van de bindende bepalingen van het waterbeheerplan). Een dergelijk systeem lijkt dus veel effectiever en efficiënter te zijn dan het doorlopen van twee fases, met een (relatief

²⁵⁶ Momenteel zijn er maar 141 Vlaamse gemeenten die een structuurplan hebben.

²⁵⁷ Hierbij denken we aan een eventueel voortdurend stramien van ruimtelijke ad hoc planning, zoals in het verleden veel gebeurde, waar het DRO middels structuurplanning wenst tegenin te gaan.

tijdsintensieve!) ²⁵⁸ vertegenwoordiging in de betrokken comités ten tijde van de waterbeheerplanning, en de opstart van een apart RUP-proces met een nieuwe afweging tussen water en de andere maatschappelijke belangen/activiteiten.

→ Ook bij deze optie is het uiteraard mogelijk om de afwijkingsmogelijkheid, zoals ingeschreven in het DIW, te schrappen

4.2. Resultaat

De effecten onder dit deel focussen zich enkel op de voor- en nadelen van het resulterende documenten, die uit de hierboven beschreven processen volgen. Buiten optie 5 kan men elkeen van deze resultaten linken met de verschillende procesopties.

4.2.1. OPTIE 1 (NULOPTIE): BEHOUD & UITWERKING/CONCRETISERING VAN HUIDIGE REGELING

De bindende bepalingen van de waterbeheerplannen worden geïntegreerd in de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het statuut van de huidige waterbeheerplannen blijft bestaan (met gedeeltelijke verordenende en globale bindende kracht, en de afwijkingsmogelijkheden terzake). Er kan in een omzendbrief voorzien worden die de actieve afstemming verder duidt. In die omzendbrief kunnen voormelde aandachtspunten (zie hierboven) verder uitgewerkt worden.

Baten en kosten.

☺ Vanuit het oogpunt van burgervriendelijkheid en duidelijkheid naar plannende en vergunningverlenende overheden toe, heeft de doorwerking van sectorale plannen in ruimtelijke planning zeker de grote verdienste dat alzo conflicterende plannen per definitie worden vermeden. Ook is er het evidente voordeel dat dan in één verordenend document alle voorschriften terug te vinden zijn die het gebruik van grond regelen. Een burger, maar ook een vergunningverlenende overheid, kan alzo snel te weten komen hoe de vork aan de steel zit, wat al dan niet mogelijk is.

☹ Nadeel van de doorwerking is dat op die wijze soms zwaar beladen ruimtelijke plannen gecreëerd worden, waardoor de duidelijkheid enigszins gehypothekeerd kan worden.

²⁵⁸ Deze 'tijdsintensiviteit' verhoogt naarmate het beleidsdomein ruimtelijke ordening deze vertegenwoordiging op een meer constructieve wijze (met het oog op een langere termijnvisie dan 2 jaar) opneemt.

Opmerking:

De actieve afstemmingsregel, zoals ontworpen in het DIW, heeft slechts een beperkt toepassingsgebied in die zin dat de afstemming zich enkel opdringt wanneer de realisatie van het bindende gedeelte van het stroomgebiedbeheerplan en het bekkenbeheerplan de wijziging of opmaak van een ruimtelijk plan vereist. Het is dus, volgens de tekst van het decreet, niet de bedoeling van het DIW dat aanduidingen die mogelijk (slechts) wenselijk, maar niet vereist, zijn verplicht en actief moeten worden overgenomen in een ruimtelijk plan. De bovenstaande nadelen dienen dan ook in het licht van dit (eerder beperkt) toepassingsgebied gezien te worden.

Advies CIW

Niet enkel wat de procesopties, maar ook wat de resultaatopties betreft, vindt de CIW dat de bepalingen in het decreet IWB (vergelijkbaar met resultaatoptie 1: “behoud en uitwerking / concretisering van huidige regeling”, cfr. 4.2.1 van de RIA) kunnen volstaan voor een goede afstemming.

4.2.2. OPTIE 2: EEN WATERKAART MET VERORDENENDE KRACHT

Naast de ruimtelijke planning komt een verordenende waterkaart met “blauwe bestemmingen en blauwe voorschriften”, met eventuele opname in het plannenregister. Deze voorschriften primeren op de bestemmingsvoorschriften uit de bestaande ruimtelijke plannen. In het kader van de watertoets wordt dan getoetst aan deze waterkaart. Het volledige waterluik, ruimtelijke implicaties inclusief, wordt dan afgehandeld binnen het DIW. In het kader van de watertoets wordt de stedenbouwkundige aanvraag getoetst aan de verordenende waterkaart.

Baten en kosten.

⊗ De kans bestaat dat, zoals bij de huidige ervaring met de ‘natuurtoetsen’, en de actuele problemen inzake de watertoets (zie RIA ‘toetsen’), dat de toetsing aan deze waterkaarten niet altijd (correct) zal verlopen, wat de effectiviteit van zowel het DIW (‘gescheiden’ ipv integraal waterbeleid) als de uitvoering van ruimtelijke planning (overstromingen van woonzones, verzakkingen etc) kan hypothekeren. Het verschil met een bindende kaart (zie deel 5) is dat dergelijke kaarten wel de burger finaal verantwoordelijk stellen indien een project dat via deze kaarten verbonden wordt, toch zou uitgevoerd worden.

➔ Gelet op de (mogelijk) sterke planologische impact van deze optie dient zekerlijk gegarandeerd te worden dat een ter dege afweging met andere maatschappelijke

grondaanspraken geschiedt. In het licht van de doelstelling verwoord in artikel 4 DRO dient het beleidsdomein ruimtelijke ordening terzake een determinerende rol te spelen (*opties voor de realisatie van deze voorwaarden: zie thema 'proces'*).

Advies CIW

De voorstellen uit resultaatopties 2 (...) (respectievelijk “een waterkaart met verordenende kracht” (...)), cfr. 4.2.2 (...) van de RIA) leiden tot een apart normenkader voor het integraal waterbeleid, enigszins gescheiden van de ruimtelijke ordening. Nochtans is de CIW er voorstander van om beide aspecten zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen en dus niet te scheiden.

4.2.3. OPTIE 3: UITBREIDEN VAN DE VERORDENENDE KRACHT TOT ALLE GEBRUIKBEPERKINGEN

Er wordt één (water)kaart opgemaakt, met daarop aanduiding van alle zones met gebruikbeperkingen. Naast de gebruikbeperkingen die nu reeds verordenende kracht hebben (deze in overstromingsgebied of in oeverzone of deze welke de realisatie van de ruimtelijke bestemming niet onmogelijk maken), worden ook de gebruikbeperkingen aangegeven waarop actueel het primaat van de ruimtelijke ordening geldt. Aan deze waterkaart wordt finaal verordenende kracht toegekend.

Baten en kosten.

☺ Men dient geen ruimtelijke plannen meer op te maken of te wijzigen om de niet - verordenende grondgebruikbeperkingen effectief te laten doorwerken.

☹ Men maakt maatregelen verordenend die tevens ook een impact hebben op de ruimtelijke ordening en grondgebruik. Opnieuw dient hier daarom gegarandeerd te worden dat de afweging met ruimtelijke aanspraken van andere beleidsdomeinen gebeurt, en kan men deze waterkaart opnemen in het plannenregister (*zie subopties hoger*).

Opmerking

De uitbreiding gaat hier enkel over grondgebruikbeperkingen *buiten* overstromings - gebieden en buiten oeverzones, die de realisatie van een ruimtelijke bestemming onmogelijk maken. De andere grondgebruikbeperkingen (deze welke kunnen gesitueerd worden in een overstromingsgebied of in een oeverzone of dewelke de realisatie van de vigerende ruimtelijke bestemming niet onmogelijk maken) hebben reeds verordenende kracht, zodat het besproken nadeel niet voor deze beperkingen geldt (ten opzichte van de nuloptie).

Advies CIW

De voorstellen uit resultaatopties (...) 3 (respectievelijk (...) “uitbreiden van de verordenende kracht tot alle gebruiksbepalingen”, cfr. (...) 4.2.3 van de RIA) leiden tot een apart normenkader voor het integraal waterbeleid, enigszins gescheiden van de ruimtelijke ordening. Nochtans is de CIW er voorstander van om beide aspecten zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen en dus niet te scheiden.

4.2.4. OPTIE 4: EEN ALGEMENE UITZONDERINGSGROND VOOR WATERPROJECTEN IN HET DRO

Men schrijft in het DRO in dat ruimtelijke plannen opgemaakt of gewijzigd moeten worden wanneer een waterproject/functie niet middels de uitzonderingsbepaling van artikel 20 van het K.B. van 1972 of via een andere uitzonderingsbepaling kan gerealiseerd worden. Waar optie 3 poogt de negatieve ruimtelijke aanspraken op te vangen, probeert deze optie m.a.w. de positieve ruimtelijke aanspraken op te vangen.

Baten en kosten.

☺ Men dient geen ruimtelijke plannen op te maken of te wijzigen wanneer een waterproject/functie niet middels de uitzonderingsbepaling van artikel 20 van het K.B. van 28 december 1972²⁵⁹ kan gerealiseerd worden (of via een andere uitzonderingsbepaling).

➔ Gelet op de vrijgeleide die dan aan Water in de ruimtelijke ordeningsreglementering gegeven wordt, dient ook hier opnieuw gegarandeerd te worden dat de afweging met ruimtelijke aanspraken van andere beleidsdomeinen in de waterbeheerplanfase gebeurt (*zie subopties hoger*).

☹ De verschuiving naar het vergunningenniveau binnen deze optie heeft als nadeel dat op zich geen grond *gereserveerd* wordt voor watergerichte projecten en werken. Dit kan mogelijks leiden tot een ‘wedloop’ van vergunningen, om ervoor te zorgen dat bijvoorbeeld een bepaald, vooralsnog ongebruikt, stuk grond gevrijwaard wordt van watergerichte infrastructuurprojecten.

Advies CIW

Resultaatoptie 4 (“algemene uitzonderingsgrond voor waterprojecten in het decreet RO) is evenmin aanvaardbaar omdat deze optie enkel de belangen van het waterbeheer in rekening brengt en de mogelijke andere belangen buiten beschouwing laat.

²⁵⁹ K.B. houdende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen

4.2.5. OPTIE 5: WATERBEHEERPLANNEN WORDEN GEÏNTEGREERD IN DE RUIMTELIJKE PLANNEN

De inhoud van de waterbeheerplannen wordt opgesplitst volgens hun ruimtelijke impact: visie, functies als grondgebruikbeperkingen inzake (of met een impact op) ruimtelijke ordening worden onmiddellijk opgenomen in het RSV, RUPs etc. Enkel de bepalingen en uitvoeringsaspecten van het integraal waterbeleid die *geen* ruimtelijke impact hebben, worden opgenomen in aparte waterbeheerplannen.

! Deze optie is enkel mogelijk als men opteert voor optie 4 onder deel 'proces'.

Baten en kosten.

☺ Algemeen kan men stellen dat geïntegreerde documenten doorgaans omvangrijker, maar ook vollediger zijn, en daardoor ook gebruiksvriendelijker (zowel naar de overheid als de particulier toe). Meer gedetailleerde effectbeschrijvingen zijn enkel mogelijk als men een zicht krijgt op wat er enerzijds precies in de waterbeheerplannen zal komen, en welke delen men zal integreren in de ruimtelijke plannen. Hieronder geven we twee mogelijke voorbeelden van dergelijke aanpak.

Integratie van blauwe visies met impact op grondgebruik in ruimtelijke structuurplannen

☺ § 5 van art 19 DRO stelt dat “na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan neemt de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan”. We kunnen er dan ook van uitgaan dat indien het gewestplan of bestaande RUPS niet in overeenstemming zijn met de blauwe visies in het RSV, via deze ‘nodige maatregelen’ in overeenstemming gebracht worden met deze visie.

➔ *Indien men in het kader van waterbeheerplanning toch wil overgaan tot een eerste aanzet voor functietoekenningen, kan men deze opnemen in de richtinggevende gedeeltes van de structuurplannen*

☺ Van deze richtinggevende gedeeltes mag de overheid niet afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking dienen uitgebreid gemotiveerd te worden, en mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen (art 19

DRO, § 3). De opname van functietoekenningen in dit gedeelte komt aldus overeen met de afwijkingmogelijkheid zoals deze in het decreet voor de passieve afstemming wordt beschreven. Men kan dan ook aannemen dat dit voor beide partijen een goede consensus is.

Advies CIW

(...) De CIW is in elk geval van mening dat een waterbeheerplan niet in twee delen gesplitst kan worden, m.a.w. dat een waterbeheerplannen alle ruimtelijke aspecten moet bevatten.

5. Uitwerking, uitvoering en handhaving

Dit deel van de RIA is normaal voorzien om de uitwerkings- en uitvoeringsaspecten van de gekozen optie toe te lichten. Aangezien het RIA-proces, als beleidsvoorbereidend instrument, niet het politieke beslissingsproces wil/kan vervangen (maar ondersteunen en in kaart brengen), kan dit deel op dit moment niet uitgewerkt worden zoals men dit zou (moeten) doen in een normale RIA-procedure. Concrete plannen voor de uitwerking, uitvoering en monitoring van de gekozen optie dienen dus nog ten tijde van de (politieke) beslissing in het kader van deze studie gemaakt te worden. Ook concrete metingen in het kader van de compensatieregel zijn hier nog niet mogelijk²⁶⁰.

Opmerking

De keuze tussen de twee voorgestelde systemen om de doelstellingen van het IWB te realiseren (een apart sectoraal plan opstellen waaraan men dezelfde (verordenende) kracht geeft als het ruimtelijke plan, of de doorwerking van het sectorale plan in de bestaande ruimtelijke plannen) is niet enkel voor het DIW relevant. De vraag *waar* de ruimtelijke implicaties van een sectorale regelgeving het best worden doorgevoerd, stelt zich immers bij elke sectorale wetgeving die ruimtelijke implicaties heeft. Deze oefening kan dus ruimer bekeken worden, waarbij de besproken voor- en nadelen in grote lijnen doorgetrokken kunnen worden naar andere beleidsdomeinen met een impact op / een link met ruimtelijke ordening.

²⁶⁰ Indien men deze meting ooit wil kunnen uitvoeren, dienen er wel verhoogde monitoring-inspanningen opgezet te worden. Momenteel zijn er immers weinig of geen data beschikbaar voor het berekenen van de administratieve lastenwijzigingen ten gevolge de voorstellen. Een digitaal vergunningenregister (zie RIA 'vergunningen', deel 5) kan hiertoe al heel wat input bieden.

5.1. Uitwerking & uitvoering

5.1.1. SNELLE UITWERKING ONDERSTEUNING WATERTOETS

Uit een aantal reacties uit de media, op fora en uit consultaties, bleek dat de watertoets op het vlak van uitvoering op het eerste zicht veelal tekort schiet door gebrek aan kennis en capaciteit om deze (en de meeste gevallen hoogstnoodzakelijke) toets uit te voeren. De huidige inspanningen om deze uitvoering te ondersteunen, dienen dus in sneltempo afgrond en actief verspreid te worden.

Naast de nodige uitvoeringsbesluiten en handleidingen kan men, als ondersteuning voor de watertoets, een bindende waterkaart opmaken, waar de overheden rekening mee moeten houden, en, waar nodig, *gemotiveerd* van mogen afwijken. Voor bepaalde blauwe bestemmingen dient advies gevraagd te worden aan de betrokken administratie en/of comités. Hierbij kan men werken met verschillende categorieën om de modaliteiten van deze adviesvraag af te stemmen op het juiste niveau van belang voor het integraal waterbeleid.

Het lijkt tevens wenselijk om, bij de verdere uitwerking en ondersteuning inzake de toepassing van de watertoets, een onderscheid te maken tussen de watertoets voor plannen en programma's, en deze voor vergunningen. Uit de consultatie bleek immers dat velen het moeilijk hebben om op een dergelijk abstract niveau van een plan of programma, een dergelijke toets toe te passen. De niveaus van beide 'voorwerpen' van de watertoets is inderdaad danig verschillend, dat een aangepaste ondersteuning wenselijk, en zelfs nodig lijkt.

5.1.2. OPMAAK PLANNENREGISTER

Ook een gebiedsdekkend plannenregister lijkt onontbeerlijk om tot een integraal beleid te komen. In de RIA 'afbakeningen en maatregelen' werd hiertoe reeds een aanzet gegeven. Vanuit de optiek van deze problematiek, is het vooral van belang dat de huidige lokale plannen en verkavelingen in kaart worden gebracht, om de kost in te schatten van een eventuele herbestemming naar bijv. actief overstromingsgebied.

5.1.3. VERVOLLEDIGEN VAN DE AFSTEMMINGSREGELING

Hoger werd reeds vastgesteld dat t.a.v. provinciale en gemeentelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg niet in een bepaling voorzien is die de opmaak van dergelijke plannen dwingend (en binnen een zekere termijn) voorschrijft. In de parlementaire voorbereiding werd deze lacune verantwoord door te wijzen op het subsidiariteitsbeginsel.

Het is echter duidelijk dat waterstromen zich niet laten beheersen door voormelde staatsrechtelijke – administratiefrechtelijke indeling. Waar van de stroomgebiedbeheerplannen nog kan gesteld worden dat deze zich eerder op het gewestelijk niveau zullen bevinden, ligt zulks al veel moeilijker voor de bekkenbeheerplannen en deelbekkenbeheerplannen. Daarenboven is het volgens de decreetgever zelf niet uitgesloten dat ook de stroomgebiedbeheerplannen bepalingen kunnen bevatten die een gemeentelijk of provinciaal ingrijpen vereisen (immers: de *wijziging* van die plannen wordt – en zulks is natuurlijk contradictoir - wel voorgeschreven).

Gelet op het feit dat de bevoegdheidsaflijning inzake water verschilt van deze van de ruimtelijke ordening (en de waterbeheerplannen nog volop in ontwikkeling zijn) lijkt het ons – het subsidiariteitsbeginsel indachtig – net opportuun om alle opties open te houden en de afstemming met alle ruimtelijke plannen te voorzien.

Waar een dwingende impuls van een hoger niveau in het ruimtelijke ordeningsrecht niet uitgesloten is in het licht van het subsidiariteitsbeginsel, lijkt ons ook een dwingende impuls van een sectorale wetgeving doorheen de verschillende ruimtelijke planningsniveaus prima facie niet uitgesloten. Het lijkt ons net dat bij die afstemming voldoende ruimte moet gelaten worden om het subsidiariteitsbeginsel te kunnen eerbiedigen in de ruimtelijke planning.

Ook t.a.v. deelbekkenbeheerplan lijkt het ons opportuun om formeel in enige afstemming met de ruimtelijke planning te voorzien.

5.1.4. VERDUIDELIJKEN DECREETTEKST

Op louter tekstueel vlak tenslotte valt nog op te merken dat de bestaande decreetstekst (artikelen 36, §3 en 42, §4) – o.m. door de aanvulling mits amendement – de nodige duidelijkheid mist. Zo wordt o.m., telkens in het derde lid van artikel 36, §3 en 42, §4, nog gesproken over de provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg. In een eerder lid heeft men het reeds over ruimtelijke uitvoeringsplannen en plannen van aanleg. Een adequate opsomming van de geïndiceerde plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen, met aanduiding van “opmaak of wijziging van plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen”, zal de leesbaarheid van dit artikel sterk verhogen

5.2. Handhaving

Men kan overwegen om bij overschrijding van een bindende termijn aan het deel van het waterbeheerplan dat omzetting behoeft in de ruimtelijke planning, verordenende kracht toe te kennen. Een ander sanctiemechanisme – de inspiratie daarvoor kan gevonden worden in de

regeling van het planologisch attest – kan er in bestaan dat een planopmakende overheid zich er van moet weerhouden om bv. voor een bekken nog andere regelingen te treffen.

5.3. Opmerking CIW (advies CIW)

Onder punt 5.1.1. beveelt de RIA aan de ondersteuning voor de watertoets snel uit te werken.

De CIW wijst er op dat het uitvoeringsbesluit over de watertoets van 20 juli 2006 richtlijnen en kaartmateriaal bevat om de toepassing van de watertoets door vergunningverleners in belangrijke mate te verduidelijken en vergemakkelijken. Het kaartmateriaal is niet formeel bindend, maar geeft aan in welke gevallen een vergunningverlener bij de uitvoering van een watertoets best advies vraagt aan een waterbeheerder. De vergunningverlener moet een motivering m.b.t. de watertoets opnemen in zijn beslissing, in de vorm van een 'waterparagraaf'.

Daarnaast bereidt de CIW tegen midden 2007 richtlijnen voor plannen en programma's voor.

Uit het voorgaande blijkt dat enkele initiatieven voor de ondersteuning van de watertoets reeds lopend zijn. Voor wat het kaartmateriaal betreft waarvan sprake hierboven, lijkt dit in de gegeven omstandigheden niet bruikbaar op het lokale niveau. Het kaartmateriaal heeft evenwel (slechts) tot doel na te gaan wanneer aan welke adviesinstantie advies moet gevraagd worden, zodat dit wel toelaat om minstens op lokaal niveau te evalueren. De adviesinstantie heeft meer kennis van zaken en zal op basis van haar kennis advies geven.

6. Consultatie

(Zie delen 'Bibliografie' & 'Consultatie' in het Algemeen document bij de RIAs)

7. Bijlage

7.1. De rol van lokale besturen in ruimtelijke planning²⁶¹

De gemeenten spelen een belangrijke rol bij het bepalen van het ruimtelijk beleid. Om dat ruimtelijk beleid vorm te geven staan haar verschillende instrumenten ter beschikking, zoals het

²⁶¹ Bron: http://www.vvsg.be/nl/omgeving/ruimtelijke_ordening/planning.shtml

gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en de bijzondere plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen.

In het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan geeft de gemeente haar visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het grondgebied, weliswaar binnen de krijtlijnen die Vlaanderen en de provincies hebben bepaald in resp. het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de provinciale ruimtelijke structuurplannen. Een ruimtelijk structuurplan bestaat altijd uit drie onderdelen. Het informatief gedeelte geeft de bestaande ruimtelijke structuur weer. Het richtinggevend gedeelte duidt de gewenste ruimtelijke structuur aan. Tot slot geeft het bindend gedeelte een overzicht van de 'acties' die de gemeente wenst uit te voeren ter realisatie van de visie die verwoord is in het ruimtelijk structuurplan. De gemeente en de instellingen die onder dit structuurplan ressorteren zijn verplicht de bepalingen van bindend gedeelte uit te voeren.

Op 21 november 2006 waren er 141 gemeenten met een in het B.S. reeds gepubliceerd goedgekeurd ruimtelijk structuurplan. Bij een tiental andere gemeenten ontbreekt enkel nog die publicatie.

In tegenstelling tot een ruimtelijk structuurplan is een bijzonder plan van aanleg (BPA) of ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) wél juridisch bindend voor de burger. Een gemeente kan beslissen voor de opmaak voor een BPA of RUP voor een deel van de gemeente, als zij meent dat de bestemming die het Gewestplan geeft achterhaald is. Een BPA wordt opgemaakt totdat een gemeente beschikt over een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan. Vanaf dat moment kan een gemeente RUP 's opmaken, die het voordeel boven BPA's hebben dat zij meer mogelijkheden bieden om op actuele noden en behoeften in te spelen. RUP's vervangen immers de bestemming van het Gewestplan. Momenteel kan echter maar 45% van de gemeenten een RUP opstellen (andere niet wegens gebrek aan een ruimtelijk structuurplan).

7.2. Advies CIW

In deze bijlage nemen we het advies van het CIW op, daterend van 13 oktober 2006 op RIA DIW, met begeleidend schrijven van de voorzitter CIW aan Dhr. Guy Braeckman, secretaris-generaal departement RWO:

7.2.1. BEGELEIDEND SCHRIJVEN

“Geachte

In antwoord op uw vraag van 14 september 2006 bezorg ik u in bijlage het advies van de CIW bij het studiedocument “Reguleringsimpactanalyse inzake het decreet Integraal Waterbeleid”.

De CIW is van mening dat de bepalingen van het decreet IWB voldoen om de vragen vanuit het waterbeleid door te vertalen naar de ruimtelijke ordening én om het beleidsdomein ruimtelijke ordening daarin de nodige inspraak te geven. Maar de CIW is uiteraard bereid voorstellen ter verbetering van de afstemming in overweging te nemen.

De CIW betreurt dat er tijdens de voorbereiding van de RIA slechts één waterbeheerder (vanuit het beleidsdomein Leefmilieu) betrokken was, die bovendien niet rechtstreeks vertegenwoordigd was in de stuurgroep. Vanuit de optiek van het integraal waterbeleid was het wenselijk geweest ten minste ook een waterbeheerder uit het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken te betrekken.

Momenteel zijn heel wat aspecten van het decreet IWB in volle voorbereiding of sinds kort in uitvoering, bv. de oprichting van de overlegstructuren. Daarom vindt de CIW het voorbarig dat het studiedocument nu al besluit dat het beleidsdomein ruimtelijke ordening onvoldoende kan wegen op het waterbeleid.

Tot slot wens ik er op te wijzen dat het advies zich tot de hoofdlijnen beperkt omdat er op korte termijn advies gevraagd werd.

Hoogachtend

Frank VAN SEVENCOTEN

Administrateur-generaal

Voorzitter CIW”

7.2.2. SITUERING

Op 14 september 2006 ontving de voorzitter van de CIW een schrijven van de heer G. BRAECKMAN met verzoek advies uit te brengen over het document “Reguleringsimpactanalyse inzake het Decreet Integraal Waterbeleid” van de studie “Ruimtelijke ordening en sectorwetgeving”.

Op haar vergadering van 28 september 2006 besliste de CIW:

- De CIW mandateert de Permanente Projectgroep een advies uit te brengen over het studiedocument “Reguleringsimpactanalyse inzake het Decreet Integraal Waterbeleid”;

- de voorzitter legt het advies van de Permanente Projectgroep, mits terugkoppeling met de leden van de CIW met mogelijkheid tot het formuleren van opmerkingen binnen de 2 dagen, voor aan de heer G. BRAECKMAN.

Onder punt 2 van deze nota komen de doelstellingen en het vervolgtraject van het studiedocument aan bod, onder punt 3 vindt u het advies van de CIW.

7.2.3. *DOELSTELLINGEN EN VERVOLGTRAJECT STUDIEDOCUMENT “REGULERINGSIMPACTANALYSE INZAKE HET DECREET INTEGRAAL WATERBELEID”*

Het voorliggend document heeft twee doelstellingen:

- 1) een **overzicht maken** van de sectorale wetgevingen die invloed hebben op de ruimtelijke bestemmingen en die impact hebben op de stedenbouwkundige vergunningen en vice versa.
- 2) **vereenvoudigingen voor te stellen** in respectievelijk de sectorale wetgeving en de wetgeving ruimtelijke ordening met het oog op een vereenvoudiging en een vermindering van de maatschappelijke kosten van de regelgeving. Het resultaat is een coherent geheel van voorstellen, binnen de contouren van het huidige beleid en de inhoud van het regeerakkoord 2004 van de Vlaamse Regering 2004 – 2009. Deze voorstellen bieden die oplossingen voor alle gedetecteerde knelpunten op het raakvlak van de wetgeving ruimtelijke ordening met de sectorale wetgeving. Elk voorstel dat door de uitvoerder wordt weerhouden wordt getoetst aan de hand van een “lichte RIA”.

Het studiedocument “Reguleringsimpactanalyse inzake het decreet integraal waterbeleid” behoort samen met andere studiedocumenten tot een totale studie die de relatie tussen alle sectorale wetgeving en de wetgeving ruimtelijke ordening nagaat.

Vervolgtraject.

Deze studie wordt samen met het advies van de CIW Permanente Projectgroep op 26 oktober voorgelegd aan de Stuurgroep die instaat voor de begeleiding van de studie. Eens de studie afgewerkt zal ze overgemaakt worden aan het kabinet van Minister Van Mechelen en kunnen er politieke keuzen gemaakt worden om bepaalde opties te onderzoeken met een gedetailleerde RIA.

7.2.4. ADVIES CIW

Het studiedocument “RIA inzake het decreet IWB” stelt volgens de CIW het principe van de afstemming tussen het waterbeleid en het beleid inzake ruimtelijke ordening niet in vraag, maar wel de manier waarop deze afstemming geregeld is in het decreet IWB.

Als alternatief voor de huidige regeling beschrijft het studiedocument een aantal verregaande opties om de afstemming anders te laten verlopen. De CIW is van mening dat de bepalingen van het decreet IWB voldoen om de vragen vanuit het waterbeleid door te vertalen naar de ruimtelijke ordening én om het beleidsdomein ruimtelijke ordening daarin de nodige inspraak te geven. Maar de CIW is uiteraard bereid voorstellen ter verbetering van de afstemming in overweging te nemen.

Omdat er op korte termijn advies gevraagd wordt en omdat de opties in het document niet steeds duidelijk omschreven zijn, kan de CIW in haar advies niet alle implicaties van de opties voldoende inschatten. Daarom beperkt het advies zich tot de hoofdlijnen en behoudt de CIW zich het recht voor haar standpunt over de studie bij te stellen en aan te vullen.

7.2.4.1. ALGEMENE OPMERKINGEN

De CIW betreurt dat er tijdens de voorbereiding van de RIA slechts één waterbeheerder (vanuit het beleidsdomein Leefmilieu) betrokken was, die bovendien niet rechtstreeks vertegenwoordigd is in de stuurgroep. Dit heeft geleid tot een eenzijdige benadering. Vanuit de optiek van het integraal waterbeleid was het wenselijk geweest ten minste ook een waterbeheerder uit het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken te betrekken.

Momenteel zijn heel wat aspecten van het decreet IWB in volle voorbereiding of sinds kort in uitvoering, bv. de oprichting van de overlegstructuren of het openbaar onderzoek voor de bekkenbeheerplannen. Daarom vindt de CIW het erg voorbarig dat het studiedocument nu al besluit dat het beleidsdomein ruimtelijke ordening onvoldoende kan wegen op het waterbeleid, zeker wanneer men weet dat de personeelsinzet voor het waterbeleid vanuit de ruimtelijke ordening nog niet volledig is.

Hoewel het studiedocument deels de methode van een reguleringssimpactanalyse volgt, kan men het niet zomaar als een RIA bestempelen, omdat het gaat om een analyse van bestaande regelgeving. De CIW raadt aan een andere term te gebruiken of het verschil met een RIA duidelijk aan te geven.

Een aantal opties van het studiedocument hebben een impact op andere beleidsdomeinen of andere regelgeving (bv. Mobiliteit, Natuur,...). Wanneer de afstemming tussen waterbeleid en

ruimtelijke ordening aan bod komt, moet men ook die andere aspecten in rekening brengen door de denkoefening te verruimen.

7.2.4.2. OPMERKINGEN BIJ DE EFFECTEN VAN DE PROCESOPTIES (PUNT 4.1 VAN DE RIA)

De CIW is van mening dat de huidige procedure voor afstemming zoals bepaald in het decreet IWB (vergelijkbaar met procesoptie 1: “behoud van de huidige planprocedures”, cfr. 4.1.1. van de RIA) voldoet voor het afstemmingsproces tussen het waterbeleid en de ruimtelijke ordening.

Omdat de CIW als een overlegplatform functioneert, is haar werking gebaseerd op gelijkwaardigheid tussen de leden van de CIW. Procesoptie 2 (“advisering + gemotiveerde afwijking”) en in het bijzonder procesoptie 3 (“determinerende vertegenwoordiging”) uit de RIA zouden bijgevolg de werking van de CIW hypothekeren. Deze opmerking geldt evenzeer voor het overleg over het integraal waterbeheer op het niveau van bekkens en deelbekkens.

Een verdere uitwerking van procesoptie 4 (“afstemming van de ruimtelijke- en waterbeheerplanningsprocessen”) kan nuttig zijn. De CIW vindt het echter belangrijk dat een eventueel geïntegreerd planningsproces van water en ruimtelijke ordening in de praktijk werkbaar blijft. Ook andere planningsprocessen kunnen in deze oefening opgenomen worden.

7.2.4.3. OPMERKINGEN BIJ DE EFFECTEN VAN DE RESULTAATOPTIES (PUNT 4.2 VAN DE RIA)

Niet enkel wat de procesopties, maar ook wat de resultaatopties betreft, vindt de CIW dat de bepalingen in het decreet IWB (vergelijkbaar met resultaatoptie 1: “behoud en uitwerking/concretisering van huidige regeling”, cfr. 4.2.1 van de RIA) kunnen volstaan voor een goede afstemming.

De voorstellen uit resultaatopties 2 en 3 (respectievelijk “een waterkaart met verordenende kracht” en “uitbreiden van de verordenende kracht tot alle gebruiksbepalingen”, cfr. 4.2.2 en 4.2.3 van de RIA) leiden tot een apart normenkader voor het integraal waterbeleid, enigszins gescheiden van de ruimtelijke ordening. Nochtans is de CIW er voorstander van om beide aspecten zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen en dus niet te scheiden.

Resultaatoptie 4 (“algemene uitzonderingsgrond voor waterprojecten in het decreet RO) is evenmin aanvaardbaar omdat deze optie enkel de belangen van het waterbeheer in rekening brengt en de mogelijke andere belangen buiten beschouwing laat.

Het is niet duidelijk wat resultaatoptie 5 (“waterbeheerplannen worden geïntegreerd in ruimtelijke plannen”) precies inhoudt. De CIW is in elk geval van mening dat een waterbeheerplan niet in

twee delen gesplitst kan worden, m.a.w. dat een waterbeheerplannen alle ruimtelijke aspecten moet bevatten.

7.2.4.4. OPMERKINGEN BIJ DE UITWERKING, UITVOERING EN HANDHAVING (PUNT 5 VAN DE RIA)

Onder punt 5.1.1. beveelt de RIA aan de ondersteuning voor de watertoets snel uit te werken.

De CIW wijst er op dat het uitvoeringsbesluit over de watertoets van 20 juli 2006 richtlijnen en kaartmateriaal bevat om de toepassing van de watertoets door vergunningverleners in belangrijke mate te verduidelijken en vergemakkelijken. Het kaartmateriaal is niet formeel bindend, maar geeft aan in welke gevallen een vergunningverlener bij de uitvoering van een watertoets best advies vraagt aan een waterbeheerder. De vergunningverlener moet een motivering m.b.t. de watertoets opnemen in zijn beslissing, in de vorm van een 'waterparagraaf'.

Daarnaast bereidt de CIW tegen midden 2007 richtlijnen voor plannen en programma's voor.

Uit het voorgaande blijkt dat de initiatieven voor de ondersteuning van de watertoets reeds lopend zijn.

Discussienota inzake
vereenvoudingsvoorstel / -potentieel
m.b.t. de plan - MER en de project –
MER

Inleiding

Doelstelling van deze nota en toelichting bij de gevolgde werkwijze

Deze nota focust enkel op de concrete (juridische) afstemmingsproblemen, zonder nader in te gaan op mogelijke verbeterpunten in de betrokken wetgevingen die onafhankelijk zijn van deze afstemmingsproblematiek. Het betreft hier geen RIA.

Inzake onderhavige nota werd uitvoerig overlegd met mevrouw Katrien Debeuckelaere. Er werden ons door haar verschillende documenten verstrekt. Vooreerst bekwamen wij kopij van een nota van haar hand getiteld *“Milieuwetgeving – voorafgaandelijke beoordelingen en ruimtelijke planning”* van 26 september 2005. Tevens werden ons de zogenaamde “Europese Richtsnoeren” (hierna verder ook “Richtsnoeren”), een verklarend document bij de plan – MER – richtlijn (hierna verder ook “SEA²⁶² – richtlijn”) overgemaakt. Voor deze nota kon voorts ook geput worden uit een vergelijkende studie van augustus 2005, uitgaande van het Imperial College London *“The relationship between the EIA and SEA Directives”*.

Er werd rekening gehouden met de opmerkingen van J. De Mulder voor AMINAL dd. 26 januari 2006.

Verdere documentatie werd teruggevonden op de specifieke informatiepagina van de EU terzake (<http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>).

Tevens werden in twee informatievergaderingen enkele praktijkervaringen met de MER afgetoetst. Ook werden enkele gemeenten telefonisch bevroegd en werd deze tekst intern besproken en afgetoetst binnen de tijdelijke vereniging (Idea Consult, Studiegroep Omgeving en Laga). Tenslotte werd aan de cel MER gevraagd tevens opmerkingen en bedenkingen te formuleren. Dit laatste resulteerde in een ronde tafelgesprek. De bevindingen van het rondetafelgesprek werden, waar mogelijk en nuttig, alsnog verwerkt in de onderliggende discussienota. De weergave van deze bedenkingen is voor rekening van de dienstverlener.

Naar aanleiding van het gesprek met de cel MER werden tevens van gedachten gewisseld over een voorontwerp van decreet met betrekking tot MER. Er wordt in deze nota kort teruggekoppeld naar de voorliggende teksten.

²⁶² Strategic Environmental Assessment

Deze nota heeft betrekking op de project – MER en op de plan – MER. Wat de plan – MER betreft, werd rekening gehouden met de aangekondigde decreetwijziging terzake. Er werd geput uit het document *“Resultaat technisch nazicht beslissing VR/PV/2006/12 – punt 15 – omzetting Richtlijn 2001/42/EG (Milieueffectenbeoordeling van plannen en programma’s – plan - MER) – Voorontwerp van decreet houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 en van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997. Principiële goedkeuring m.h.o. op adviesaanvraag aan de MINA-Raad en aan de SERV”* dd. 28 april 2006.

In een eerste hoofdstuk van deze nota wordt het wettelijke kader geschetst. Zowel de plan – MER als de project – MER kennen een Europese basis waarin in Vlaanderen middels het Decreet Algemeen Milieubeleid (DABM) uitvoering werd gegeven.

In een tweede hoofdstuk wordt de reglementering verder geanalyseerd en wordt de impact van de MER op ruimtelijke plannen (bij gebreke aan een volledig wettelijk afgelijnd kader) en op stedenbouwkundige vergunningen verder geduid.

In een derde hoofdstuk wordt kort stil gestaan bij de relatie plan – MER en project – MER.

Een vierde hoofdstuk heeft dan weer betrekking op het zgn. “integratiespoor”.

In een vijfde hoofdstuk wordt nog gewezen op de zogenaamde “geïntegreerde rapportering”, waarbij de relatie met andere vormen van rapportage (o.m. veiligheidsrapportage) aan bod komt.

In samenspraak met de opdrachtgever is er niet voor geopteerd voor MER een effectieve RIA uit te voeren. Evenwel worden, ter verdere bespreking, reeds een aantal opties toegevoegd en op summiere wijze besproken.

1. Wetsanalyse: de MER – reglementering en haar implicaties voor het beleidsdomein ruimtelijke ordening

In dit hoofdstuk bespreken we de relevante wetgeving inzake de implementatie van de Europese MER – verplichtingen in het beleidsdomein ruimtelijke ordening. Hierbij worden telkens de betrokken bepalingen geciteerd, waarna een korte analyse volgt van de inhoudelijk relevante aspecten voor deze opdracht.

1.1. Richtlijnen

1.1.1. PLAN – MER

Richtlijn 2001/42/ EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Zoals reeds aangegeven wordt voor deze richtlijn verder de bekende Engelse afkorting "SEA (-richtlijn)" gehanteerd, teneinde verwarring met de project – MER - richtlijn te vermijden.

Voor een goed begrip van de Vlaamse reglementering, voornamelijk voor wat het toepassingsgebied betreft, dient uitdrukkelijk verwezen te worden naar de artikelen 2 (definities) en 3 (werkingsfeer) van deze richtlijn:

Artikel 2

Definities

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) "*plannen en programma's*": *plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,*

- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en

- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven;

b) "milieubeoordeling": het opstellen van een milieurapport, het raadplegen, het rekening houden met het milieurapport en de resultaten van de raadpleging bij de besluitvorming, alsmede het verstrekken van informatie over het besluit, overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9;

c) "milieurapport": deel van de documentatie bij het plan of het programma dat de in artikel 5 en bijlage I vereiste informatie bevat;

d) "het publiek": één of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen.

Artikel 3

Werkingsfeer

1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG.

3. Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma's is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

4. Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

5. De lidstaten stellen vast, door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, of door combinatie van beide werkwijzen, of de in de leden 3 en 4 bedoelde plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Hierbij houden zij voor alle gevallen rekening met de relevante criteria van bijlage II, om ervoor te zorgen dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten door deze richtlijn zijn gedekt.

6. Bij het onderzoek per geval en bij de specificatie van soorten plannen en programma's, zoals bedoeld in lid 5, worden de in artikel 6, lid 3, bedoelde instanties geraadpleegd.

7. De lidstaten zien erop toe dat de in lid 5 bedoelde vaststellingen, inbegrepen de redenen waarom geen milieubeoordeling overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9 wordt verlangd, voor het publiek beschikbaar worden gesteld.

8. De volgende plannen en programma's vallen niet onder deze richtlijn:

- plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensie of noodsituaties,
- financiële of begrotingsplannen en -programma's.

9. Deze richtlijn geldt niet voor plannen en programma's die worden medegefinancierd in het kader van de huidige respectieve programmeringsperioden²⁶³ van de Verordeningen (EG) nr. 1260/1999²⁶⁴ en (EG) nr. 1257/1999²⁶⁵ van de Raad.

Het doel van de Richtlijn – zoals omschreven in haar Preambule (*cf. o.m. consideransen 4-6*) – is het voorzien in een hoog beschermingsniveau en het bijdragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's met het oog op de bevordering van een duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen (*cf. tevens artikel 1*).

De lidstaten dienden de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking te doen treden om voor 21 juli 2004, tevens dag van publicatie in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, aan de bepalingen van de richtlijn te voldoen. Verder wordt uitgebreid over de inspanningen die door Vlaanderen, als bevoegde overheid, desbetreffend werden geleverd.

1.1.2. PROJECT - MER

Richtlijn 85/337/EEG betreffende milieueffectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

In literatuur wordt ook in deze (project)context vaak (nog) verwezen naar de "MER – richtlijn". Teneinde verwarring te vermijden met de SEA – richtlijn wordt hierna gebruik gemaakt van de algemeen bekende Engelse afkorting "EIA"²⁶⁶ – (richtlijn)".

²⁶³ Programmeringsperiode 2000-2006 van Verordening nr. 1260/1999 van de Raad en programmeringsperioden 2000-2006 en 2000-2007 van Verordening nr. 1257/1999 van de Raad.

²⁶⁴ Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen, PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1

²⁶⁵ Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen, PB L 160 van 26.6.1999, blz. 80

²⁶⁶ Environmental Impact Assessment

Voor een goed begrip van de Vlaamse reglementering dient wederom eerst uitdrukkelijk verwezen te worden naar de eerste vier artikelen van deze richtlijn:

Artikel 1

1. Deze richtlijn is van toepassing op de milieu-effectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

2. In deze richtlijn wordt verstaan onder:

Project:

- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken,*
- andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten;*

Opdrachtgever:

De aanvrager van een vergunning voor een particulier project of de overheidsinstantie die het initiatief tot een project neemt;

Vergunning:

Het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren.

3. De bevoegde instantie (instanties) is (zijn) die welke de LidStaten aanwijzen om de taken die uit deze richtlijn voortvloeien uit te voeren.

4. Deze richtlijn is niet van toepassing op projecten die bestemd zijn voor defensiedoeleinden.

5. Deze richtlijn is niet van toepassing op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, aangezien de doelstellingen die met de onderhavige richtlijn worden nagestreefd, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, dan worden bereikt via de wetgevingsprocedure.

Artikel 2

1. De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten.

Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

2. De milieu-effectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de Lid-Staten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere

procedures of in de procedures die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen.

3. In uitzonderlijke gevallen kunnen de Lid-Staten voor een welbepaald project gehele of gedeeltelijke vrijstelling verlenen van de bepalingen van deze richtlijn.

In dit geval:

a) gaan de Lid-Staten na of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is en of de aldus verzamelde informatie ter beschikking van het publiek moet worden gesteld;

b) stellen zij de gegevens betreffende deze vrijstelling en de redenen waarom zij is verleend, ter beschikking van het betrokken publiek;

c) stellen zij de Commissie, voordat de vergunning wordt verleend, op de hoogte van de redenen waarom de vrijstelling is verleend en verschaffen zij haar alle informatie die zij in voorkomend geval ter beschikking van hun eigen onderdanen stellen.

De Commissie zendt de ontvangen documenten onmiddellijk door aan de andere Lid-Staten.

De Commissie brengt elk jaar bij de Raad verslag uit over de toepassing van dit lid.

Artikel 3

Bij de milieu-effectbeoordeling wordt op passende wijze een identificatie, beschrijving en beoordeling, op grond van elk geval afzonderlijk en overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 11, gegeven van de directe en indirecte effecten van een project op de volgende factoren:

- mens, dier en plant;*
- bodem, water, lucht, klimaat en landschap;*
- de interactie tussen de in het eerste en tweede streepje genoemde factoren;*
- de materiële goederen en het culturele erfgoed.*

Artikel 4

1. Projecten van de in bijlage I genoemde categorieën worden onder voorbehoud van artikel 2, lid 3, onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

2. Projecten van de in bijlage II genoemde categorieën worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 indien de Lid-Staten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken. Met het oog hierop kunnen de Lid-Staten met name bepaalde projecttypes die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, specificeren of criteria en/of drempelwaarden vaststellen die noodzakelijk zijn om te bepalen welke projecten van

de in bijlage II genoemde categorieën moeten worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

In de Preambule van de richtlijn wordt er op gewezen dat het beste milieubeleid erin bestaat het ontstaan van vervuiling of hinder van meet af aan te vermijden, veeleer dan later de gevolgen ervan te bestrijden. De milieueffectenrapportage inzake projecten vindt in die filosofie haar grondslag.

De Lid – Staten dienden het nodige te doen om tegen 3 juli 1988 aan de bepalingen van deze richtlijn te voldoen.

De richtlijn werd gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 en Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003.

België werd op 19 november 2002 (zaak C-319/01) door het Europees Hof van Justitie veroordeeld wegens niet – omzetting van Richtlijn 97/11/EG.

1.2. Vlaamse uitwerking in het DABM

Decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage (hierna verder ook het MER/VR - decreet).

Middels dit decreet werd een titel IV *“Milieueffect- en veiligheidsrapportage”* toegevoegd aan het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid (DABM). Hoofdstuk II van deze titel heeft specifiek betrekking op de plan – MER. Hoofdstuk III handelt dan weer specifiek over de project – MER.

In deze paragraaf worden de voor deze opdracht relevante aspecten nader toegelicht: zowel de definitie als het toepassingsgebied worden in wat volgt geanalyseerd.

1.2.1. PLAN - MER

1.2.1.1. DEFINITIE

Wat betreft de definitie van een plan-MER, stelt artikel 4.1.1., §1, 7° van het DABM het volgende:

“Milieueffectrapport over een plan of programma: een openbaar document waarin, van een voorgenomen plan of programma en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven, de te verwachten gevolgen voor mens en milieu in hun onderlinge samenhang op

een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden, hierna plan-MER te noemen”.

Onder “plan of programma” wordt begrepen (artikel 4.1.1, §1, 4° DABM):

“een document waarin beleidsvoornemens, beleidsontwikkelingen of grootschalige overheids-, particuliere of gemengde activiteiten worden aangekondigd en dat wordt opgemaakt en vastgesteld, gewijzigd of herzien op initiatief of onder toezicht van het Vlaamse Gewest, de provincies, de intercommunales en/of de gemeenten, en/of van de federale overheid of waarvoor medefinanciering voorzien is door de Europese Gemeenschap of door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking, voorzover het voorgenomen plan of programma aanzienlijke milieu- of veiligheidseffecten kan hebben op het grondgebied van het Vlaamse Gewest”.

Volgende constitutieve bestanddelen kunnen in die laatste definitie onderscheiden worden: (1) een document; (2) een aankondiging van beleidsvoornemens, beleidsontwikkelingen of grootschalige activiteiten; (3) de activiteiten hebben een particulier, overheids- of gemengd karakter; (4) het document wordt opgemaakt en vastgesteld, gewijzigd of herzien op initiatief of onder toezicht van een publiekrechtelijke rechtspersoon (overheden) en (5) de realisatie van het voorgenomen plan of programma kan aanzienlijke milieu – of veiligheidseffecten hebben op het grondgebied van het Vlaams Gewest.

De vigerende Vlaamse definitie van “plannen en programma's” is daarmee een stuk uitgebreider – lees ruimer in plannenaantal - dan de definitie uit de SEA - richtlijn (cf. terzake meer uitgebreid: K. DE COCK, *Milieueffecten- en veiligheidsrapportering in het Vlaams Gewest*, Brugge, die Keure, 2004, p. 52 en J. DE MULDER, “Het juridisch kader voor milieueffectrapportage over bepaalde plannen en programma's in Vlaanderen”, *T.M.R.* 2003/1, 5).

De woorden “plan” en programma” zijn geen synoniemen, maar bestrijken een brede reeks van betekenissen die elkaar op sommige punten overlappen. Wat de voorschriften van de SEA - richtlijn – en de Vlaamse vertaling in het DABM - betreft, wordt tot op heden verder ook geen onderscheid gemaakt tussen “plannen” en “programma's”. Het is daarom *“noch noodzakelijk, noch mogelijk om een strikt een onderscheid te maken”.* (cf. Richtsnoeren, punt 3.3 en *Parl. St. VI. Parl. 2001-2002*, nr. 1312/1). Van belang is dat de loutere naam van een (nationaal) document in het licht van de Europese engagementen niet doorslaggevend is.

Documenten die over alle hierboven opgesomd constitutieve bestanddelen beschikken, zijn “plannen en programma's” in de zin van het DABM.

De definitie van “plannen en programma’s” omvat ook de wijzigingen / herzieningen van die plannen en programma’s.

Alle ruimtelijke planning, ook de structuurplanning, valt onder de definitie opgenomen in het DABM (voor een verdere bespreking van dit toepassingsgebied, zie evenwel verder, deel 2.1 “Relatie met ruimtelijke planning”, parlementaire stukken).

1.2.1.2. TOEPASSINGSGBIED: WELKE PLANNEN EN PROGRAMMA’S ZIJN MER – PLICHTIG?

De grote vraag binnen deze opdracht is uiteraard welke plannen en programma’s een MER behoeven. De decreetgever heeft er in 2002 voor geopteerd om de beslissing dienaangaande te delegeren aan de Vlaamse regering.

Er dient volgens het (huidige) DABM gewerkt te worden met een dubbel systeem: een lijstensysteem (a) en een systeem van screening (b). Voor de duidelijkheid citeren we hier de betrokken artikelen, waarna we de belangrijkste elementen analyseren op hun relevantie voor deze opdracht.

Art. 4.2.2. § 1. *De Vlaamse regering wijst, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, de plannen en programma's aan die worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage.*

§ 2. De Vlaamse regering beslist geval per geval en aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, of andere plannen en programma's dan die vermeld in §§ 1 en 3 al dan niet worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage omdat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

§ 3. De Vlaamse regering wijst de plannen en programma's aan die niet worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage omdat de desbetreffende besluitvormingsprocedure de in artikel 4.1.4, § 2, opgesomde essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage heeft.

§ 4. Vooraleer zij een beslissing neemt overeenkomstig §§ 1, 2 of 3, raadpleegt de Vlaamse regering de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen.

Bij een beslissing overeenkomstig §§ 1 of 2 duidt de Vlaamse regering eveneens de administraties, overheidsinstellingen en organisaties die een vertegenwoordiger hebben in SERV of MINA-Raad aan, die overeenkomstig artikel 4.2.4, § 4, eerste lid, een afschrift van de kennisgeving moeten ontvangen.

De beslissingen van de Vlaamse regering, alsmede de motivatie ervoor, worden bekendgemaakt.

§ 5. Wanneer een plan of programma dat overeenkomstig dit artikel al dan niet aan milieueffectrapportage moet worden onderworpen en dat is opgesteld met het doel om te worden omgezet in een thematisch gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, bedoeld in artikel 37 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, nadien wordt omgezet in een thematisch gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan dat wel valt onder de toepassing van dit hoofdstuk, dan is voor dat ruimtelijk uitvoeringsplan voldaan aan de bepalingen van dit hoofdstuk als

- het daaraan voorafgaande planningsproces beantwoordt aan de in artikel 4.1.4, § 2, bedoelde essentiële kenmerken;

of

- het daarvoor opgestelde plan-MER is opgesteld conform de bepalingen van dit hoofdstuk en kan gelden als plan-MER voor het thematisch gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan.

De plenaire vergadering, bedoeld in artikel 41 of 44 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wordt slechts aangekondigd nadat de initiatiefnemer van het plan of programma, respectievelijk van het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan ten aanzien van de administratie heeft aangetoond dat aan de in het eerste lid bedoelde verplichtingen is voldaan.

De Vlaamse regering bepaalt wat moet worden verstaan onder een thematisch ruimtelijk uitvoeringsplan.

Ze kan nadere regelen vaststellen inzake de in het eerste lid bedoelde verplichtingen.

Art. 4.2.3. § 1. *De Vlaamse regering kan op gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer een voorgenomen plan of programma dat overeenkomstig artikel 4.2.2 aan milieueffectrapportage moet worden onderworpen, vrijstellen van milieueffectrapportage als de bescherming van het algemeen belang noodzakelijk maakt dat op een noodsituatie wordt gereageerd met het onverwijld opmaken, vaststellen en uitvoeren van het plan of programma.*

De Vlaamse regering gaat in dit geval na of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is en of de aldus verzamelde informatie ter beschikking van het publiek wordt gesteld.

§ 2. Onverminderd § 5, kan de administratie op gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer een voorgenomen plan of programma dat overeenkomstig artikel 4.2.2 aan milieueffectrapportage moet worden onderworpen, toch ontheffen van milieueffectrapportage als ze oordeelt dat:

1° een toetsing aan de criteria van bijlage I uitwijst dat het voorgenomen plan of programma geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu omdat het plan of programma het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau bepaalt of omdat het kleine wijzigingen aan een plan of programma betreft; of

2° het voorgenomen plan of programma een uitwerking, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of

3° een toetsing aan de criteria van bijlage I uitwijst dat het voorgenomen plan of programma geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en het geen plan of programma betreft als bedoeld in artikel 3, § 2, van de Richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

§ 3. Het verzoek, bedoeld in §§ 1 of 2, bevat ten minste :

1° een beschrijving en verduidelijking van het voorgenomen plan of programma, in voorkomend geval met inbegrip van een afbakening van het gebied waarop het plan of programma betrekking heeft;

2° in voorkomend geval de gegevens die de administratie nodig heeft voor het aanvangen van de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling, bedoeld in § 5;

3° de verantwoording voor het verzoek en alle relevante gegevens ter staving ervan.

§ 4. De initiatiefnemer bezorgt het verzoek aan de administratie door betekening of tegen ontvangstbewijs.

§ 5. Als het voorgenomen plan of programma, waarvoor een ontheffingsverzoek werd ingediend overeenkomstig § 2, aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie en/of in verdragspartijen bij het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband ondertekend in Espoo op 25 februari 1991 en/of in andere gewesten of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, bezorgt de administratie onverwijld de volgende informatie aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten :

1° een afschrift van het verzoek, bedoeld in § 2;

2° een beschrijving van de rapportageprocedure die op het voorgenomen plan of programma van toepassing is;

3° een aanduiding van de besluitvorming waaraan het voorgenomen plan of programma is onderworpen en een beschrijving van het doel ervan, alsook van de toepasselijke besluitvormingsprocedure.

De zending bevat de vermelding dat de bevoegde autoriteiten binnen een termijn van dertig dagen na de verzending van het afschrift, hun commentaar aan de administratie kunnen meedelen.

§ 6. De Vlaamse regering, respectievelijk de administratie neemt onverwijld en uiterlijk binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek tot vrijstelling of ontheffing een beslissing. In voorkomend geval bevat de beslissing tevens de voorwaarden die eraan zijn verbonden.

De beslissing wordt binnen een termijn van veertig dagen na ontvangst van het verzoek bekendgemaakt, ter inzage gelegd bij de administratie en aan de initiatiefnemer betekend.

Als de Vlaamse regering of de administratie dit gemotiveerd beslissen, worden de termijnen, bedoeld in het eerste en tweede lid van deze bepaling, verlengd tot zestig, respectievelijk zeventig dagen. In dit geval brengt de administratie de initiatiefnemer op de hoogte van de termijnverlenging.

§ 7. De definitieve beslissing wordt door de initiatiefnemer gevoegd bij het ontwerp van plan of programma dat het voorwerp zal uitmaken van besluitvorming.

§ 8. De administratie zorgt ervoor dat een afschrift van de definitieve beslissing tot vrijstelling of ontheffing, bedoeld in §§ 1 en 2, onverwijld en in ieder geval voor de beslissing over het voorgenomen plan of programma wordt verstuurd naar:

1° de Commissie van de Europese Gemeenschap;

2° in voorkomend geval de bevoegde autoriteiten van de gewesten, lidstaten en verdragspartijen, bedoeld in § 5.

§ 9. De Vlaamse regering kan nadere regelen vaststellen inzake de vrijstelling en de ontheffing.

In wat volgt bespreken we kort de kernpunten van deze bepalingen:

(a) Lijstensysteem

Artikel 4.2.2., §1 DABM verplicht de Vlaamse Regering om, aan de hand van de criteria omschreven in bijlage I bij het MER/VR - decreet, de plannen en programma's aan te wijzen waarvan onweerlegbaar vermoed wordt dat ze bij de uitvoering aanzienlijke milieueffecten kunnen ontwikkelen. Deze plannen en programma's zijn a.h.w. MER – plichtig *van rechtswege*.

Bijlage I bij het MER/VR –decreet stelt:

De criteria overeenkomstig artikel 4.2.2, §§ 1 en 2, en artikel 4.2.3, § 2 zijn :

1. De kenmerken van plannen en programma's, in het bijzonder gelet op :

a. de mate waarin het plan of programma een kader vormt voor projecten en andere activiteiten met betrekking tot de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden, alsmede wat betreft de toewijzing van hulpbronnen;

b. de mate waarin het plan of programma andere plannen en programma's, met inbegrip van die welke deel zijn van een hiërarchisch geheel, beïnvloedt;

c. de relevantie van het plan of programma voor de integratie van milieuoverwegingen, vooral met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling;

d. milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma;

e. de relevantie van het plan of programma voor de toepassing van de milieuwetgeving van de Europese Gemeenschap (bijvoorbeeld plannen en programma's in verband met afvalstoffenbeheer of waterbescherming).

2. Kenmerken van de effecten en van de gebieden die kunnen worden beïnvloed, in het bijzonder gelet op :

a. de waarschijnlijkheid, duur, frequentie en omkeerbaarheid van de effecten;

b. de cumulatieve aard van de effecten;

c. de grensoverschrijdende aard van de effecten;

d. de risico's voor de menselijke veiligheid of gezondheid of voor het milieu (bijvoorbeeld door ongevallen);

e. de orde van grootte en het ruimtelijk bereik van de effecten (geografisch gebied en omvang van de bevolking die getroffen kan worden);

f. de waarde en kwetsbaarheid van het gebied dat kan worden beïnvloed gelet op :

- bijzondere natuurlijke kenmerken of cultureel erfgoed;

- de overschrijding van de milieukwaliteitsnormen of van grenswaarden;

- intensief grondgebruik;

g. de effecten op gebieden en landschappen die door een lidstaat, door de Europese Gemeenschap, dan wel in internationaal verband als beschermd gebied zijn erkend.

Naast deze "positieve lijst" wordt de Vlaamse regering er in artikel 4.2.2., §3 DABM ook mee belast om een zogenaamde "negatieve lijst" op te stellen, dit zijn de plannen die per definitie onttrokken zijn aan het DABM omdat de desbetreffende besluitvormingsprocedure de in artikel 4.1.4., §2 DABM opgesomde essentiële kenmerken van de milieueffectenrapportering vertoont.

Artikel 4.1.4, §2 DABM stelt:

§ 2. Ter realisatie van de doelstelling, bedoeld in § 1, heeft de milieueffect- en veiligheidsrapportage als essentiële kenmerken :

1° de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren;

2° de kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie;

3° de actieve openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming over de voorgenomen actie.

Bij het opstellen van de positieve en negatieve lijst dienen de SERV en de MiNa advies te verstrekken (artikel 4.2.2., §4 DABM).

(b) Screening

Artikel 4.2.2, §2 DABM kent de Vlaamse regering de bevoegdheid toe om geval per geval en aan de hand van de criteria van bijlage I bij het MER/VR -decreet te beslissen of plannen of programma's die niet op de *positieve lijst* staan en evenmin voorkomen op voormelde *negatieve lijst* een MER behoeven.

Het is onduidelijk hoe deze bepaling in de praktijk zal / zou (zie verder) geïmplementeerd worden. DE COCK (K. DE COCK, *Milieueffecten- en veiligheidsrapportering in het Vlaams Gewest*, Brugge, die Keure, 2004, p. 63) geeft in het bijzonder aan:

- “dat het opvallend is dat deze bepaling niet leidt tot een systeem waarbij een lijst dient opgesteld te worden van screeningsplichtige plannen en programma's;
- het decreet geen screeningsmogelijkheid geeft aan de administratie doch expliciet en enkel aan de Vlaamse regering.”

Bij het nemen van de screeningsbeslissing hebben de SERV en Mina opnieuw het recht om geraadpleegd te worden (artikel 4.2.2., §4 DABM).

(c) Vrijstelling / ontheffing

Artikel 4.2.3, §1 DABM kent de Vlaamse regering de bevoegdheid toe om op gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer **vrijstelling** te verlenen van de rapporteringsverplichting overeenkomstig artikel 4.2.2. DABM. Deze bevoegdheid mag uitsluitend worden uitgeoefend ingeval zich een *noodsituatie* stelt en de bescherming van het algemeen belang het noodzakelijk maakt onverwijld te reageren op een zekere situatie. Het is onduidelijk hoe ruim het begrip “noodsituatie” mag ingevuld worden (K. DE COCK, *Milieueffecten- en veiligheidsrapportering in*

het Vlaams Gewest, Brugge, die Keure, 2004, p. 69). Het decreet bepaalt eveneens dat de Vlaamse regering in het kader van het toekennen van een vrijstelling nagaat of een andere vorm van beoordeling meer geschikt is.

De vrijstelling kan voorwaardelijk worden verleend (artikel 4.2.3., §6 DABM).

Artikel 4.2.3, §2 DABM voorziet voorts in een aantal **ontheffingsgronden**. Het gaat met name over die gevallen waarbij:

1° een toetsing aan de criteria van bijlage I uitwijst dat het voorgenomen plan of programma geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu omdat het plan of programma het gebruik van een klein gebied op lokaal niveau bepaalt of omdat het kleine wijzigingen aan een plan of programma betreft; of

2° het voorgenomen plan of programma een uitwerking, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of

3° een toetsing aan de criteria van bijlage I uitwijst dat het voorgenomen plan of programma geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en het geen plan of programma betreft als bedoeld in artikel 3, § 2, van de Richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

Wat de begrippen “klein gebied”, “lokaal niveau” en “kleine wijzigingen” (eerst ontheffingsgrond) betreft, schrijven de Richtsnoeren (3.33 – 3.36) een casuïstische benadering voor.

Opmerkelijk is dat deze ontheffingsgronden louter facultatief van aard zijn. De administratie is niet verplicht de ontheffing toe te kennen als de voorwaarden vervuld zijn. Daar staat natuurlijk – de beginselen van behoorlijk bestuur indachtig – tegenover dat de beslissing van de administratie ook niet louter willekeurig mag zijn.

Ook de ontheffing kan voorwaardelijk worden verleend (artikel 4.2.3., §6 DABM)²⁶⁷.

In paragraaf 6 van artikel 4.2.3. DABM wordt de procedure inzake vrijstelling / ontheffing nader omschreven.

²⁶⁷ Voor een meer gedetailleerde bespreking van de verschillende ontheffingsgronden (en hun specifieke betekenis) kan verwezen worden naar K. DE COCK, *Milieueffecten- en veiligheidsrapportering in het Vlaams Gewest*, Brugge, die Keure, 2004, p. 70 e.v.

1.2.2. PROJECT – MER

Ook de bepalingen van de EIA-richtlijn werden omgezet in de Vlaamse wetgeving²⁶⁸. We analyseren deze bepalingen in wat volgt op analoge wijze als voor de plan-MER.

1.2.2.1. DEFINITIE

Artikel 4.1.1., §1, 8° van het DABM stelt:

“milieueffectrapport over een project: een openbaar document waarin, van een voorgenomen project en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven, de te verwachten gevolgen voor mens en milieu in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden, hierna project-MER te noemen”;

Onder “project” wordt dan weer begrepen (artikel 4.1.1., §1, 5° DABM):

“a) een voorgenomen vergunningsplichtige activiteit of een vergunningsplichtige activiteit die moet worden hervergund bij het verstrijken van de geldigheidsduur van de lopende vergunning en die bestaat uit:

- de uitvoering van bouwwerken, de totstandbrenging en in voorkomend geval de exploitatie van andere installaties, werkzaamheden of andere ingrepen in het milieu, inclusief de grondwaterwinningen en de ingrepen voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen; of

- de exploitatie van een inrichting; dit is het hele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten; of

b) een voorgenomen activiteit met negatieve gevolgen voor het milieu die wordt meegefinancierd door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking”;

De betekenis van deze definitie is minder belangrijk (dan bij de omzetting van de SEA –richtlijn, die meer ruimte laat), gezien de Vlaamse decreetgever bij de EIA – richtlijn natuurlijk gebonden is door de lijsten die middels de EIA – richtlijn werden vastgelegd. De definitie is wel van betekenis voor die gevallen waarbij de Vlaamse decreetgever verder gaat dat de Europese regelgever (K. DE COCK, *Milieueffecten- en veiligheidsrapportering in het Vlaams Gewest*, Brugge, die Keure, 2004, p. 116).

²⁶⁸ Zie uitgebreid: J. DE MULDER, “Milieueffectenrapportage voor projecten: een stand van zaken”, *T.M.R.* 2006/1, 2-50.

1.2.2.2. TOEPASSINGSGBIED: WELKE PROJECTEN ZIJN MER – PLICHTIG?

Ook hier citeren we voor de duidelijkheid de betrokken artikelen, waarna we de belangrijkste elementen analyseren op hun relevantie voor deze opdracht.

Art. 4.3.2. § 1. *De Vlaamse regering wijst, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage II, de categorieën van projecten aan die worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage.*

De verplichting tot het uitvoeren van een project-MER. geldt ook indien wegens het verstrijken van de lopende vergunning van het project een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd.

§ 2. *De Vlaamse regering wijst, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage II, de andere dan in § 1 bedoelde categorieën van projecten aan waarvoor overeenkomstig dit hoofdstuk al dan niet een milieueffectrapport moet worden opgesteld op grond van een beslissing, geval per geval, van de administratie.*

Deze mogelijkheid geldt ook indien wegens het verstrijken van de lopende vergunning van het project een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd.

§ 3. *De Vlaamse regering wijst, aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage II, aan voor welke veranderingen aan reeds bestaande projecten van de categorieën, bedoeld in §§ 1 en 2, overeenkomstig dit hoofdstuk al dan niet een milieueffectrapport moet worden opgesteld op grond van een beslissing, geval per geval, van de administratie.*

§ 4. *De Vlaamse regering stelt, aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage II, de selectiecriteria vast op grond waarvan de administratie geval per geval beslist of voor de in §§ 2 en 3 bedoelde projecten overeenkomstig dit hoofdstuk al dan niet een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Deze selectiecriteria moeten toelaten uit te maken of aan een bepaald project, dan wel aan een verandering daarvan, al dan niet aanzienlijke milieueffecten verbonden kunnen zijn.*

Bij een beslissing overeenkomstig §§ 1, 2 of 3 duidt de Vlaamse regering eveneens de administraties, overheidsinstellingen en openbare besturen aan die, overeenkomstig artikel 4.3.4, § 4, een afschrift van de kennisgeving moeten ontvangen.

De selectiecriteria worden minstens om de vijf jaar herzien maar blijven geldig tot ze vervangen zijn door nieuwe. Ze worden meegedeeld aan de Europese Commissie.

Art. 4.3.3. § 1. *Onverminderd § 5 kan de Vlaamse regering op gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer een welbepaald project dat overeenkomstig artikel 4.3.2 en dit artikel aan milieueffectrapportage moet worden onderworpen, vrijstellen van milieueffectrapportage als de bescherming van het algemeen belang noodzakelijk maakt dat op uitzonderlijke omstandigheden wordt gereageerd met het onverwijld uitvoeren van het project.*

De Vlaamse regering gaat in dit geval na of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is en of de aldus verzamelde informatie ter beschikking van het publiek wordt gesteld.

§ 2. Onverminderd § 5 neemt de administratie op gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer een beslissing over de toepassing van de rapportageverplichting, bedoeld in artikel 4.3.2, §§ 2, 3 en 4.

§ 3. In de gevallen bedoeld in artikel 4.3.2 kan de initiatiefnemer een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de rapportageverplichting indienen bij de administratie.

Onverminderd § 5 en voor zover het voorgenomen project niet valt onder de toepassing van de lijst van projecten die door de Vlaamse regering overeenkomstig artikel 4.3.2., § 1, is vastgesteld, kan de administratie een project toch ontheffen van milieueffectrapportage als ze oordeelt dat:

1° vroeger al een plan-MER werd goedgekeurd betreffende een plan of programma waarin het project past of een project-MER werd goedgekeurd betreffende een project waarvan het voorgenomen initiatief een herhaling, voortzetting of alternatief is, en een nieuw project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of

2° een toetsing aan de criteria van bijlage II uitwijst dat het voorgenomen project geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en een project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten.

§ 4. Het verzoek, bedoeld in §§ 1, 2 of 3, bevat ten minste:

1° een beschrijving en verduidelijking van het voorgenomen project met inbegrip van de ruimtelijke situering ervan; de ruimtelijke situering bevat minstens een uittreksel van de ruimtelijke uitvoeringsplannen of de vigerende plannen van aanleg en van de topografische kaarten van de omgeving;

2° in voorkomend geval de gegevens die de administratie nodig heeft voor het aanvangen van de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling, bedoeld in § 5;

3° de verantwoording voor het verzoek en alle relevante gegevens ter staving ervan.

De initiatiefnemer bezorgt het verzoek aan de administratie door betekening of tegen ontvangstbewijs.

§ 5. Als het project aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie en/of in verdragspartijen bij het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband ondertekend in Espoo op 25 februari 1991 en/of in andere gewesten of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, bezorgt de administratie onverwijld de volgende informatie aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten :

1° een afschrift van het verzoek, bedoeld in §§ 1, 2 of 3;

2° een beschrijving van de rapportageprocedure die op het voorgenomen project van toepassing is;

3° een aanduiding van de vergunningsplicht waaraan het voorgenomen project is onderworpen en een beschrijving van het doel ervan, alsook van de toepasselijke vergunningsprocedure(s).

De zending bevat de vermelding dat de bevoegde autoriteiten binnen een termijn van dertig dagen na de verzending van het afschrift, hun commentaar aan de administratie kunnen meedelen.

§ 6. De Vlaamse regering, respectievelijk de administratie, neemt onverwijld en uiterlijk binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van het verzoek een beslissing. In voorkomend geval bevat de beslissing tevens de voorwaarden die aan de vrijstelling of de ontheffing zijn verbonden.

De vrijstelling, bedoeld in § 1, wordt verleend voor een beperkte duur. Ze vervalt als het project niet wordt aangevangen binnen een termijn die in de beslissing wordt vastgesteld. Die termijn mag in geen geval langer zijn dan twee jaar.

De ontheffing, bedoeld in § 3, wordt verleend voor een beperkte duur. Ze vervalt als het project niet wordt aangevangen binnen een termijn die in de beslissing wordt vastgesteld. Die termijn mag in geen geval langer zijn dan vier jaar.

De beslissing wordt binnen een termijn van zeventig dagen na ontvangst van het verzoek bekendgemaakt, ter inzage gelegd bij de administratie en aan de initiatiefnemer betekend. In voorkomend geval maakt de initiatiefnemer de beslissing over aan het Comité voor de Preventie en Bescherming op het Werk en de milieucoördinator.

§ 7. De initiatiefnemer kan een gemotiveerd verzoek tot heroverweging van de beslissing, bedoeld in §§ 2 of 3, aan de administratie betekenen of afgeven tegen ontvangstbewijs. Artikel 4.6.4 is van overeenkomstige toepassing.

§ 8. De definitieve beslissing wordt door de initiatiefnemer gevoegd bij de vergunningsaanvraag.

§ 9. De administratie zorgt ervoor dat een afschrift van de definitieve beslissing onverwijld en in ieder geval voor de vergunningsbeslissing wordt verstuurd naar:

1° in de gevallen bedoeld in §§ 1 en 3, de Commissie van de Europese Gemeenschap;

2° in voorkomend geval de bevoegde autoriteiten van de gewesten, lidstaten en verdragspartijen, bedoeld in § 5.

§ 10. De Vlaamse regering kan nadere regelen vaststellen inzake de vrijstelling, de ontheffing en de toepassing van de rapportageverplichting.

(a) (Lijstensysteem (met screening))

Artikel 4.3.2., §1-2 DABM bepaalt dat de Vlaamse regering:

- een lijst met projecten die van rechtswege MER – plichtig zijn (aan de hand van de criteria opgenomen in bijlage 2 van het MER/VR - decreet) moet vastleggen (artikel 4.3.3., §1 DABM);
- een lijst van projecten waarvan geval per geval moet nagegaan worden of ze MER-plichtig zijn (aan de hand van de criteria opgenomen in bijlage 2 van het MER/VR – decreet) moet vastleggen (artikel 4.3.2, §2 DABM);
- ook dient aan te wijzen welke veranderingen aan reeds bestaande projecten (in de zin van de twee hiervoor vermelde punten) eveneens een MER behoeven na screening (artikel 4.3.2, §3).

De selectiecriteria waarvan de administratie bij screening moet gebruik maken, worden eveneens vastgelegd door de Vlaamse regering aan de hand van de in bijlage 2 van het wijzigingsdecreet omschreven criteria (artikel 4.3.2., §4 DABM).

Actueel worden in het Besluit van 10 december 2004 van de Vlaamse regering houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage de categorieën van projecten in de zin van artikel 4.3.2.,§1- §3 DABM verduidelijkt.

Zij worden vermeld in bijlage 1 (rapporteringsplicht van rechtswege) en bijlage 2 (rapporteringsplicht na screening of screening na verandering van een project) van dit besluit (van 10 december 2004).

(b) Vrijstelling / ontheffing

Een initiatiefnemer van een zeker project kan op gemotiveerd wijze om een **vrijstelling** van de MER – plicht verzoeken als de bescherming van het algemeen belang noodzakelijk maakt dat op uitzonderlijke omstandigheden wordt gereageerd met het onverwijld uitvoeren van een project.

Indien een project MER – plichtig van rechtswege kan de administratie een project toch **ontheffen** van milieueffectenrapportage als ze oordeelt dat (artikel 4.3.3., § 3 DABM):

1° vroeger al een plan - MER werd goedgekeurd betreffende een plan of programma waarin het project past of een project - MER werd goedgekeurd betreffende een project waarvan het voorgenomen initiatief een herhaling, voortzetting of alternatief is, en een nieuw project - MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of

2° een toetsing aan de criteria van bijlage II uitwijst dat het voorgenomen project geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en een project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten.

Deze ontheffingsgronden zijn weer facultatief van aard.

De procedures voor het uitwerken van de MER en diens ontheffingsmogelijkheden zijn via overzichtelijke schema's terug te vinden zijn op www.mervlaanderen.be. Voor het overige wordt verwezen naar artikelen 4.2.4. e.v. van het DABM.

1.3. Vlaamse uitwerking in het DRO

In het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) zijn bepaalde kruisverwijzingen te vinden inzake de MER-richtlijnen:

Artikel 38 § 1. Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat:

[6° in voorkomend geval, het ruimtelijk veiligheidsrapport, het planmilieueffectenrapport en/of de passende beoordeling.]

Artikel 104. De Vlaamse regering kan werken, handelingen en wijzigingen waarvoor een verkavelingsvergunning of stedenbouwkundige vergunning vereist is, onderwerpen aan milieu-effectrapportering.

Artikel 109

§ 1. De Vlaamse regering bepaalt welke aanvragen onderworpen moeten worden aan een openbaar onderzoek.

Bij ontstentenis van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dienen verkavelingsaanvragen en aanvragen tot wijziging van een verkaveling onderworpen te worden aan een openbaar onderzoek.

De vergunningsaanvragen in het kader van dit decreet waarvoor een milieu-effectrapport moet worden opgemaakt, worden steeds onderworpen aan een openbaar onderzoek.

[De vergunningsaanvragen in het kader van artikel 145, 145bis, 145quater en 195bis, eerste lid, 1° en 2°, worden onderworpen aan een openbaar onderzoek.]

Ook in de RO – uitvoeringsbesluiten (zie o.m. Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen) wordt kruisverwezen naar de (project-) MER.

1.4. Parlementaire voorbereiding

De parlementaire voorbereiding bij het MER/VR – decreet en de bepalingen in het DRO werd onderzocht voor een beter begrip van de bovenstaande wetteksten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van onze relevante bevindingen terzake. Deze voorbereidende teksten hebben juridisch gezien een louter interpretatieve waarde, bijvoorbeeld naar aanleiding van een beoordeling in rechte bij een geschil waarbij de rechter oordeelt dat de betrokken decreetbepaling op zich onvoldoende duidelijk is. In dit laatste geval zal in eerste instantie naar de parlementaire voorbereiding (en de commentaren van de doctrine) worden gekeken, bij gebreke aan jurisprudentie (zgn. “teleologische interpretatiemethode”).

Het spreekt voor zich dat verder in de tekst, waar nodig, ook de parlementaire voorbereiding bij andere bepalingen werd onderzocht. Ook meer specifieke verwijzingen naar de relatie met de instrumenten van ruimtelijke ordening worden verder in de tekst aangehaald.

Parl. St. VI. Parl., 2001-2002, 1312/3 (Ontwerp van MER/VR – decreet)

- als tekortkomingen en knelpunten bij de oude (project-)MER – procedure (zoals voorzien in uitvoeringsbesluiten bij artikel 104 van het DRO en artikel 7 van het Milieuvergunningsdecreet) worden aangestipt: (1) de gebrekkige doorwerking van de resultaten van de MER naar de vergunningverlening; (2) de beoordeling van het al dan niet MER - plichtig zijn van een project; (3) het, door de administratie op poten gezette, stappenschema voor het ganse MER – proces is niet geformaliseerd;
- er wordt verwezen naar het arrest van 2 mei 1996 waarbij het koninkrijk België door het Europese Hof van Justitie veroordeeld werd wegens de gebrekkige omzetting van de EIA – richtlijn;
- de MER is een essentieel instrument van het moderne milieubeleid. Het uitgangspunt van de MER is dat potentiële schadelijke effecten voor mens en milieu van menselijke activiteiten en daarvoor bestaande alternatieven in een zo vroeg mogelijk stadium van de technische planning en in de besluitvorming moeten worden onderzocht. De MER moet een integrerende activiteit worden die de verschillende sectoren overstijgt;
- een juridische integratie tussen de veiligheidsrapportage en de MER opent mogelijkheden tot het scheppen van eenvoud, eenduidigheid in procedures en het vermijden van dubbel werk. Een volledige integratie is evenwel onbegonnen werk. Niet enkel is het toepassingsgebied van beide vormen van rapportage verschillend, ook naar timing toe zijn de onderscheiden rapportages niet op elkaar afgestemd. Toch werd gepoogd een doorgedreven harmonisatie van de besluitvormingsprocedures door te

- voeren. Ook wordt de mogelijkheid geschapen om die integratie in de toekomst mogelijk te maken;
- wat de plan – MER in het bijzonder betreft, onderstreept de SERV het belang van het zgn. integratiespoor. De SERV waardeert dat terzake in een decretale basis wordt voorzien en is het eens met de filosofie achter het ontwerp, met name dat de plan – MER procedure in het DABM enkel als een “opvangprocedure” is bedoeld. De bedoeling is duidelijk dat de plan – MER zoveel mogelijk in de verschillende sectoren zelf wordt doorgevoerd. Een plan – MER dient voorts te kaderen in een globaal systeem van beleidseffectenrapportage of “geïntegreerde rapportage”;
 - de MiNa – raad beoordeelt de evolutie die de decreetgever wil doorvoeren, waarbij aan MER een duidelijk decretaal kader wordt gegeven, positief. Het voorontwerp houdt een aantal duidelijke verbeteringen in t.a.v. de bestaande regelgeving. De in het decreet voorziene mogelijkheid van integratie / afstemming tussen de veiligheidsrapportage en de MER (en de integratie / afstemming met andere rapportageverplichtingen) wordt door haar toegejuicht. Wel schiet het voorontwerp tekort inzake inspraak van de burger. De Raad wijst er op dat enkel een passieve openbaarheid is voorzien en pleit voor een actieve openbaarheid met inspraak. Voorts betreurt de MiNa de gebrekkige / onvoldedige uitwerking in het decreet van het toepassingsgebied van de MER en meent zij dat de mogelijkheden inzake screening, ontheffing en vrijstelling al te vaag en onduidelijk zijn geschreven.

Parl. St. VI. Parl., 2001-2002, 1312/2 (Verslag bij MER/VR – decreet):

- het decreet wil de verschillende reglementeringen op een geïntegreerde wijze benaderen;
- de motieven voor het invoeren van een plan – MER zijn: (a) een MER in een laatste stadium van het planningsproces is weinig zinvol; (b) wanneer milieueffectenrapportages enkel worden uitgevoerd op projectniveau zal de samenhang tussen de verschillende projecten – en hun gebeurlijke implicaties op milieuvlak – niet zomaar tot uiting komen; (c) de bestaande planningsinstrumenten – o.m. deze die betrekking hebben op ruimtelijke ordening – zullen verbeteren; (d) wanneer op verschillende niveaus (het plan- en projectniveau) aan milieueffectenrapportage wordt gedaan, heeft dit als praktisch voordeel dat op projectniveau meer kan gefocused worden op projectgebonden effecten en dat voor meer algemene effecten kan worden verwezen naar het eerder opgestelde plan – MER.
- De parlementaire werken bij het DRO werden onderzocht maar brengen geen verdere verduidelijking.

1.5. Uitvoeringsbesluiten

1.5.1. PLAN – MER

De nodige uitvoeringsbesluiten ontbreken nog steeds (*zie verder*).

1.5.2. PROJECT – MER

Het Besluit van 10 december 2004 van de Vlaamse regering houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (cf. artikel 3) verving de volgende twee uitvoeringsbesluiten:

- Besluit van 23 maart 1989 van de Vlaamse regering houdende organisatie van de milieu – effectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen;
- Besluit van 23 maart 1989 van de Vlaamse regering houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieueffectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning.

Middels het besluit van 2004, waarmee Vlaanderen een nieuwe Europese verordening wou vermijden ²⁶⁹, viel het onderscheid tussen milieuvergunningplichtige en louter stedenbouwkundige vergunningplichtige projecten weg.

1.6. Verdere juridische ontwikkelingen inzake plan-MER

Wat de plan MER – betreft, is er de beslissing van 21 april 2006 van de Vlaamse regering:

“De Vlaamse Regering zet, onder voorbehoud van technisch nazicht, het licht principieel op groen voor het voorontwerp van decreet dat titel IV, milieueffect- en veiligheidsrapportage (MER), van het decreet van 5 april 1995 wijzigt. Hierdoor zal de tekst nauwer aansluiten bij de Europese richtlijn 2001/42/EG. Er wordt advies ingewonnen over dit voorontwerp bij de MiNa - raad en de SERV. De Vlaamse Regering beslist ook de oprichting en de taakstelling van een ondersteunende MER - kenniscel te onderzoeken.

Wij konden beschikken over het nu voorliggende (voor)ontwerp van wijziging “*Resultaat technisch nazicht beslissing VR/PV/2006/12 – punt 15 – omzetting Richtlijn 2001/42/EG*

²⁶⁹ Ter info: dit was ook het motief waarop de Vlaamse regering de spoedeisendheid steunde in het licht van de adviesverplichting van de afdeling wetgeving van de Raad van State, er kunnen – vanuit juridisch oogpunt - vragen gesteld worden bij die praktijk - R.v.St. LOTINVEST, nr. 148.198 van 12 augustus 2005

(Milieueffectenbeoordeling van plannen en programma's – plan - MER) – Voorontwerp van decreet houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 en van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997. Principiële goedkeuring m.h.o. op adviesaanvraag aan de MINA-Raad en aan de SERV .

Volgens de toelichtende nota aan de leden van de Vlaamse regering (p.4) wil het voorliggende ontwerp volgende doelstellingen verwezenlijken:

“1. Tegemoetkomen aan de opmerkingen van de Europese Commissie naar aanleiding van de formele ingebrekestelling van 13 december 2004. Dit betekent dat het toepassingsgebied verder moet worden afgebakend.

2. De omzetting volledig afstemmen op Richtlijn 2001/42/EG. Dit betekent dat een aantal definities moeten worden aangepast; de procedure moet worden bijgestuurd;

3. Vermijden van gold plating, zoals bepaald in het Regeerakkoord (eigen toevoeging ter info: “gold plating” is verdergaan dan de Europese verplichtingen);

4. Een flexibel systeem waarbij de mogelijkheid wordt opengelaten dat andere beleidsdomeinen via het integratiespoor Richtlijn 2001/42/EG uitwerken en integreren in de planning. Indien er geen gebruik wordt gemaakt van het integratiespoor, dan voorziet het ontwerp van decreet een terugvalbasis aangaande de Europese verplichtingen om rekening te houden met het plan - MER;

5. De voorziene strafbepalingen in D.A.B.M. met betrekking tot de plicht tot opmaak van een plan - MER of ruimtelijk veiligheidsrapport worden afgeschaft”.

In de vooropgestelde wijziging van het DABM wordt afstand gedaan van het lijstensysteem en wordt bij het bepalen van de werkingssfeer van de plan – MER op meer “gefaseerde wijze” tewerk gegaan. Er dienen in het voorontwerp meer bepaald 3 fases doorlopen te worden, vooraleer tot het besluit kan gekomen worden dat een plan of programma een MER behoeft.

Eens het voorgenomen plan of programma onder de *definitie* van plan of programma valt (zie hoger – fase één), moet verder nagegaan worden of het betrokken plan of programma onder het *toepassingsgebied* van de plan – MER – plicht valt (fase 2). Voorts dient er nagegaan te worden of de betrokken plannen en programma's wel degelijk MER-plichtig zijn (fase 3). Deze elementen worden, samen met een bespreking over eventuele ontheffingen en het integratiespoor, in wat volgt nader toegelicht.

1.6.1. DEFINITIE (FASE 1)

Plan of programma wordt nu gedefinieerd als:

“plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat:

a) door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of dat door de instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering te worden vastgesteld, en;

b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven.”

Hiermee wordt de definitie beter afgestemd op de Europese definitie uit de SEA - richtlijn (artikel 2a – zie hoger).

Concreet moet aan drie voorwaarden voldaan worden:

- het plan of het programma moet opgesteld worden op regionaal, provinciaal of lokaal niveau;
- het plan of programma moet door de instantie vastgesteld worden of middels een wetgevingsprocedure door het Parlement of de regering vastgesteld worden;
- op grond van voorgeschreven decretale of bestuursrechtelijke bepalingen.

Alle ruimtelijke planning, ook de structuurplanning, valt onder de definitie van het DABM (zie evenwel hoger, blz. 20, parlementaire stukken). Of deze plannen daarmee ook onder het toepassingsgebied vallen, wordt hieronder besproken.

1.6.2. TOEPASSINGSGEBIED: WELKE PLANNEN EN PROGRAMMA'S ZIJN MOGELIJKS MER – Plichtig (FASE 2)

Inzake het concrete toepassingsgebied van de plan – MER - plicht worden de artikelen 4.2.1 en 4.2.2 DABM als volgt gewijzigd:

“Hoofdstuk II Milieueffectenrapportage over plannen en programma's.

Afdeling I. Werkingssfeer

Onderafdeling I: Toepassingsgebied

Art. 4.2.1. *Behoudens het tweede lid, is dit hoofdstuk van toepassing op ieder plan of programma, of de wijziging ervan, dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.*

Het plan of programma, of de wijziging ervan, waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling is vereist uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, valt onder het toepassingsgebied van artikel 36ter, § 3, vierde en zesde lid van decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

De Vlaamse Minister kan middels een omzendbrief een indicatieve lijst geven met betrekking tot plannen of programma's die in toepassing van de richtlijn aan de plan – MER onderworpen zijn;

Art. 4.2.2. *Volgend plan of programma valt niet onder het toepassingsgebied van dit decreet:*

1° plan of programma dat uitsluitend bestemd is voor nationale defensie;

2° financieel of begrotingsplan en –programma;

3° plan of programma dat wordt medegefinancierd in het kader van de huidige programmeringsperiode 2000-2006 betreffende EG-Verordening nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen en de programmeringsperiode 2000-2006 en 2000-2007 voor EG-Verordening nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL).

1.6.3. PLAN – MER – PLICHT (FASE 3)

Het gegeven dat een zeker plan of programma onder de definitie van “plan of programma” valt (fase 1) en het plan of programma ook begrepen is in het toepassingsgebied van de plan – MER (fase 2), maakt niet dat het desbetreffend plan of programma in het voorontwerp ook per definitie MER - plichtig is (wijziging artikel 4.2.3. DABM).

Hiervoor dient nog een derde fase doorlopen te worden:

Onderafdeling II: De plicht tot opmaak van een plan-MER

Art. 4.2.3., § 1. *Het plan of programma alsook de wijziging ervan dat overeenkomstig artikel 4.2.1., onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.*

§ 2. *Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1., eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op*

lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer:

1) het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage;

2) voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen.

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1., eerste lid, onder het toepassingsgebied voor dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen.

§ 4. Voor een plan of programma dat uitsluitend bestemd is voor noodsituaties moet geen plan-MER worden opgemaakt.

§ 5. De toepassing van § 2 en § 3 mag er echter niet toe leiden dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten niet onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk vallen.

Opnieuw beter de afstemming makend met de Europese SEA – richtlijn (cf. artikel 3 – zie hoger) wordt de toepassing van hoofdstuk II (Milieueffectrapportage over plannen en programma's) nu voorgeschreven voor alle plannen of programma's die het kader vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project.

Het begrip “project” moet volgens de artikelsgewijze bespreking bij het ontwerp begrepen worden in de zin van de EIA – richtlijn (zie hoger en verder).

Luidens de Toelichting (p. 18-19) moet “het kader vormen voor” geïnterpreteerd worden als dat het plan of programma een kader bepaalt waarin de uitvoering van projecten kan worden toegestaan middels het verkrijgen van een vergunning.

Bij wijze van uitzondering op de regel dat plannen en programma's het kader moeten vormen voor vergunningen voor projecten handelt lid 2 van artikel 4.2.1.DABM in het voorontwerp van

decreet over de plannen en programma's die een *passende beoordeling* vereisen uit hoofde van artikel 36ter van het Decreet Natuurbehoud. Het gaat terzake om een door de SEA – richtlijn (artikel 3, lid 2, b) vastgestelde verplichte categorie van plannen en programma's waarvoor een passende beoordeling moet gemaakt worden op grond van de artikelen 6 en 7 van de Habitatrichtlijn (wanneer betekenisvolle gevolgen voor een vastgesteld habitat- of vogelrichtlijngebied kunnen weerhouden worden).

De habitat- en vogelrichtlijngebieden werden in het Vlaamse Gewest reeds afgebakend door besluiten van de Vlaamse regering van respectievelijk 24 mei 2002 en 17 oktober 1988.

Er kunnen in het voorontwerp m.a.w. vier categorieën van plannen of programma's weerhouden worden die MER – plichtig zijn;

- er zijn de plannen en programma's die betrekking hebben op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, *ruimtelijke ordening of grondgebruik en* het kader vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I en II van project - MER – besluit, welke niet het gebruik regelen van een klein gebied op lokaal niveau noch een kleine wijziging inhouden.

Het woord “en” wijst er op dat aan beide voorwaarden (cumulatief) voldaan moet zijn.

Deze zijn rapporteringsplichtig van rechtswege.

- alle andere plannen en programma's welke niet het gebruik regelen van een klein gebied op lokaal niveau noch een kleine wijziging inhouden, voor zover de initiatiefnemer niet aantoont dat deze geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Deze zijn rapporteringsplichtig na screening.

- plannen en programma's welke wel het gebruik regelen van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhouden voorzover de initiatiefnemer niet aantoont dat deze geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Deze zijn rapporteringsplichtig na screening.

- de plannen waarvoor een passende beoordeling moet opgemaakt worden in de zin van de natuurbehoudsreglementering.

Deze zijn rapporteringsplichtig van rechtswege.

Voor plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor noodsituaties moet geen plan – MER opgemaakt worden (wijziging artikel 4.2.3., §3 DABM). Enkele bijkomende ontheffingen worden in de volgende paragraaf toegelicht.

1.6.4. “ONTHEFFING” VAN DE PLAN – MER – PLICHT?

Vooreerst is het belangrijk op te merken dat het begrip “ontheffen” in het ontwerp van decreet niet meer wordt gebruikt. Ook het begrip “*thematisch gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan*” wordt in het ontwerp niet langer weerhouden.

Het ontwerp van decreet laat wel toe dat bepaalde redenen worden aangehaald waardoor er geen noodzaak (meer) bestaat tot de opmaak van een plan – MER.

Twee niet-exhaustief opgesomde gevallen worden in het voorontwerp weerhouden (wijziging artikel 4.2.6., §1 DABM)

- wanneer een plan of programma een uitwerking, wijziging, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma waarvoor reeds eerder een plan – MER werd goedgekeurd, en een nieuwe plan – MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten;
- wanneer in het kader van andere rapportages of beoordelingen reeds een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu, die voldoen aan de essentiële kenmerken van een plan – MER, zoals bedoeld in artikel 4.1.4., §2 van een plan of programma werden opgemaakt.

Deze beoordeling geschiedt n.a.v. het onderzoek tot milieueffectrapportage, hetwelk enkel dient gevoerd te worden in het kader van de gevallen waarbij een screening zich opdringt.

Bij provinciale en gewestelijke ruimtelijke planning, die het kader vormt voor een vergunning voor projecten, zal zulks zodoende niet het geval zijn.

1.6.5. INTEGRATIESPOOR

Tenslotte werd bij de wijziging van het DABM ook aandacht besteed aan het zogenaamde ‘integratiespoor’. Zonder hier reeds uitspraak te doen over de waarde van de betrokken bepalingen, worden ze hieronder geciteerd:

Onderafdeling III : Integratiespoor

Art. 4.2.4. § 1. *Voor een plan of programma, dat overeenkomstig dit hoofdstuk aan de opmaak van een plan-MER is onderworpen, kan de Vlaamse Regering bepalen op welke wijze de integratie van het plan-MER bij de opmaak van een plan of programma moet gebeuren. De Vlaamse Regering houdt hierbij rekening met de volgende verplichtingen:*

1° de plan-MER-plicht wordt vastgesteld en het plan-MER wordt opgemaakt overeenkomst de vereisten van hoofdstuk II van titel IV van dit decreet;

2° het plan-MER wordt samen met het ontwerpplan of –programma met het oog op de raadpleging ervan beschikbaar gesteld van het publiek en de te raadplegen instanties;

3° ingeval het plan of programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie , en/of in verdragspartijen bij Verdrag, en/of in andere gewesten, of als bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten daarom verzoeken, wordt het plan-MER samen met het plan of programma voor raadpleging ter beschikking gesteld van de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten;

4° bij de vaststelling van het ontwerp van plan of programma wordt met de resultaten van het plan-MER rekening gehouden;

5° bij de bekendmaking van het plan of programma wordt de volgende informatie ter beschikking gesteld van het publiek en de geraadpleegde instanties:

a) het plan of programma zoals het is vastgesteld;

b) een verklaring die samenvat:

1) Hoe de milieuoverwegingen in plan of programma werden geïntegreerd;

2) Hoe rekening werd gehouden met het goedgekeurde plan-MER en de gegeven adviezen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging;

3) De redenen waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, en dit in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld.;

c) de monitoringmaatregelen waartoe wordt besloten overeenkomstig artikel 4.6.3. van dit decreet.

§ 2. *Indien de Vlaamse Regering geen wijze van integratie heeft bepaald, dan gelden voor een plan of programma, als vermeld in § 1. de bepalingen zoals voorzien in dit hoofdstuk.*

Met het voorliggende voorontwerp van wijzigingsdecreet wil de decreetgever, althans voor de plannen, een duidelijke decretale basis voorzien voor het integratiespoor. Over integratie of “het

volgen van het integratiespoor” bestaat in de literatuur echter nogal wat verwarring. In de teksten kunnen didactisch twee vormen van integratie onderscheiden worden:

Vooreerst is er de **temporele integratie**. Dit (eerder beperkte) concept van integratie komt er op neer dat de MER – proces temporeel op het geijkte moment wordt voorzien in de bestaande processen. Uitgangspunt terzake moet zijn dat door een juiste inschakeling van het MER – proces slechts – afhankelijk van timing, management en goede planning, een minimale vertraging wordt opgelopen in (concreet) het ruimtelijke planproces / stedenbouwkundig vergunningsproces.

Daarnaast kan ook een **inhoudelijke integratie** weerhouden worden, hetwelk er dan op neerkomt dat de bestaande planprocessen (indien nodig) gemodelleerd worden om te voldoen aan de kwaliteits- en procedurevereisten (o.m. openbaar onderzoek) welke Europa (en Vlaanderen) bij een MER oplegt, waarbij de procedure zoals voorzien in het DAMB enkel als “opvang” zou blijven fungeren²⁷⁰.

Een nadere analyse van de problematiek volgt in het tweede hoofdstuk.

²⁷⁰ Idealiter zal de temporele integratie samenlopen met de inhoudelijke integratie.

2. Analyse van de problematiek

2.1. Relatie tussen plan-MER en ruimtelijke planning

Met het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening verloopt het planproces in de Vlaamse ruimtelijke ordening in twee fasen. Er is de structuurplanning (artikelen 18 – 36 DRO) en de ruimtelijke uitvoeringsplanning (artikelen 37 – 53 DRO - zgn. “gefaseerde planning”). Het DRO duidt drie planopmakende overheden aan: de gemeenten, de provincies en het Vlaamse gewest.

Kunnen zodoende onderscheiden worden:

- gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen
- provinciale ruimtelijke structuurplannen
- gewestelijke ruimtelijke structuurplannen
- gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen
- provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen
- gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen

Waar het toepassingsgebied van de plan – MER, bij gebreke aan het vereiste uitvoeringsbesluit, nog niet vastligt, dient eerst nagegaan te worden, aan de hand van de Europese SEA – richtlijn, welke *soorten* ruimtelijke plannen een plan – MER *kunnen* (in de mate voldaan is aan de voorwaarden gesteld in de SEA – richtlijn zoals uitgewerkt in de Vlaamse reglementering) behoeven.

In de parlementaire voorbereiding bij het (‘oude’) MER/VR - decreet werd deze denkoefening door de decreetgever deels reeds gemaakt.

2.1.1. RUIMTELIJKE STRUCTUURPLANNEN

Structuurplannen, op welk niveau dan ook, zouden –volgens de momenteel geldende bepalingen- uitgesloten zijn (*Parl. St. VI. Parl. 2001-2002; nr. 1312/1, p. 84*)²⁷¹:

²⁷¹ Hier wordt door de cel MER genuanceerd dat ruimtelijke structuurplannen, in de mate de inhoud ervan een duidelijke impact heeft op SBZ's, ook onder het toepassingsgebied moeten kunnen vallen.

“De Vlaamse ruimtelijke planning bevat daarenboven een soort twee trapsaanpak: de ruimtelijke structuurplanning en ruimtelijke uitvoeringsplanning. Vanuit de vaststelling dat de plan-m.e.r.-richtlijn ook “ruimtelijke ordening en grondgebruik” in Artikel 3 (2) vermeldt, rijst de vraag of beide planningsniveaus in aanmerking komen. Op basis van de richtlijn zelf en de formulering in het DRO kan deze vraag beantwoord worden. De richtlijn stelt uitdrukkelijk dat enkel plannen / programma’s die het kader vormen voor de toekenning voor toekomstige vergunningen tot het toepassingsgebied behoren en over het Ruimtelijk Structuurplan stelt het DRO dat dit geen rechtstreeks, afdwingbaar kader is voor de vergunningsverlening. Het betreft immers een beleidsplan over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Deze formeel – juridische conclusie staat echter de vaststelling niet in de weg dat algemeen wordt erkend dat de toepassing van het Plan – MER – instrument een meerwaarde kan opleveren ten aanzien van bepaalde onderdelen van de structuurplanning ondermeer wat de ontwikkelingsperspectieven betreft die aan meer dan één concrete sectorale ruimtebehoefte invulling geven”.

Artikel 19, §6 van het DRO voorziet inderdaad²⁷²:

De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor de werken en handelingen, bedoeld in artikelen 99 en 101, noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest, bedoeld in artikel 135.

Zoals in de wetsanalyse reeds opgemerkt omvat de nieuwe definitie van “plannen en programma’s” echter alle ruimtelijke plannen, structuurplannen inclusief (fase 1). Volgens het toekomstig recht zullen ruimtelijke ordeningsplannen op provinciaal of gewestelijk niveau altijd – wanneer zij het kader vormen voor toekomstige vergunningen voor projecten in de zin van de EIA – richtlijn (fase 2) – van rechtswege rapporteringsplichtig zijn (fase 3).

Door de cel MER wordt inderdaad gesteld dat ruimtelijke *structuurplanning*, in de mate ze een impact hebben op SBZ’s, onder het toepassingsgebied moeten vallen. Vanuit RWO wordt opgemerkt dat dit – de toepassing van de MER – plicht - enkel kan “op hoofdlijnen” voor wat de ruimtelijke structuurplannen betreft. De nodige ondersteuning (evt. in de vorm van richtlijnen of ‘kenniscellen’) en ervaring bij de betrokken Agentschappen/ overheden lijkt te ontbreken om op een dergelijk ‘hoog’ – lees: abstract - planniveau een goede MER te maken die kan bijdragen tot het verdere (uitvoerende) proces.

²⁷² Zie tevens R. VEKEMAN, Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen, Antwerpen, Kluwer, 2004, p. 33, men zie evenwel ook B. ROELANDTS, “Ruimtelijke structuurplanning” in B. HUBEAËU en W. VANDEVYVERE (eds.), Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw, Brugge, die Keure, p. 148-149

2.1.2. RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN

Wat betreft de ruimtelijke uitvoeringsplannen, liggen vooral de **gewestelijke en provinciale in het vizier** (Parl. St. VI. Parl. 2001-2002, nr. 1312/1, p. 84):

“Qua bestuursniveaus liggen vooral het gewestelijk en provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan in het vizier. Gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen komen namelijk uitdrukkelijk in aanmerking voor de uitzondering die in Artikel 3 (3) van de Plan – m.e.r. – richtlijn is voorzien: “plannen en programma’s die het gebruik bepalen op lokaal niveau”. Het is dan ook de bedoeling de gemeentelijke RUP’s (die quasi nooit de totaliteit van een gemeente zullen betreffen en vergelijkbaar zijn met de BPA’s) niet op te nemen in een positieve lijst, ter uitvoering van §1. Conform het vermelde artikel van de Richtlijn zal echter ook worden voorzien dat indien een dergelijk RUP, zoals betreffende de aanduiding van een industriegebied, toch aanzienlijke milieueffecten kan impliceren, de plan-MER toch moet / kan toegepast worden”

Volgens het toekomstig recht zullen ruimtelijke ordeningsplannen op provinciaal of gewestelijk niveau altijd – wanneer zij het kader vormen voor toekomstige vergunningen voor projecten in de zin van de EIA – richtlijn (fase 2) – van rechtswege rapporteringsplichtig zijn (fase 3). Ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen immers (ook) betekenisvolle gevolgen hebben voor habitat- en vogelrichtlijngebieden, maar zulks dient steeds *in concreto* afgetoetst te worden (fase 2).

Belangrijke uitzondering hierbij zijn de zgn. **thematische gewestelijke of provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen**. Voor een goed begrip wordt de vijfde paragraaf van artikel 4.2.3. DABM hernomen:

§ 5. Wanneer een plan of programma dat overeenkomstig dit artikel al dan niet aan milieueffectrapportage moet worden onderworpen en dat is opgesteld met het doel om te worden omgezet in een thematisch gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, bedoeld in artikel 37 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, nadien wordt omgezet in een thematisch gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan dat wel valt onder de toepassing van dit hoofdstuk, dan is voor dat ruimtelijk uitvoeringsplan voldaan aan de bepalingen van dit hoofdstuk als

het daaraan voorafgaande planningsproces beantwoordt aan de in artikel 4.1.4, § 2, bedoelde essentiële kenmerken;

of

- het daarvoor opgestelde plan-MER is opgesteld conform de bepalingen van dit hoofdstuk en kan gelden als plan-MER voor het thematisch gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan.

De plenaire vergadering, bedoeld in artikel 41 of 44 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wordt slechts aangekondigd nadat de initiatiefnemer van het plan of programma, respectievelijk van het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan ten aanzien van de administratie heeft aangetoond dat aan de in het eerste lid bedoelde verplichtingen is voldaan.

De Vlaamse regering bepaalt wat moet worden verstaan onder een thematisch ruimtelijk uitvoeringsplan.

De Vlaamse regering heeft nagelaten het begrip “*thematisch ruimtelijk uitvoeringsplan*” te definiëren. Dit wordt op het terrein als een belangrijke lacune ervaren.

De parlementaire voorbereiding verduidelijkt evenwel (*Parl. St. VI. Parl. 2001-2002, nr. 1312/1, p. 84*):

“§5 betreft dan de complexe relatie van sectorale plannen en de voor hun realisatie noodzakelijke verordenende voorschriften van (thematische) ruimtelijke uitvoeringsplannen. Ruimtelijke uitvoeringsplannen op gewestelijk en op provinciaal niveau zijn dikwijls thematisch omdat ze, overeenkomstig de subsidiariteit in de ruimtelijke planning, slechts regelen wat niet doelmatig op het onderliggend niveau kan worden geregeld. Meestal gaat het dan om het scheppen van de voorwaarden om het ontwikkelingsperspectief, dat met betrekking tot een bepaalde sectorale ruimtebehoefte (vb. inzake mobiliteits- en/of transportinfrastructuur, bedrijventerreinen, haveninfrastructuur, mestverwerking, windenergie,...) voortvloeit uit een eigen sectoraal en dikwijls niet geformaliseerd planningsproces, ook in de realiteit te (kunnen) realiseren. Aangezien het, bij de omzetting in een ruimtelijk uitvoeringsplan van het sectorale (ruimtebehoefteplan) dat ervan aan de basis lag, dikwijls te laat zal zijn om nog alle alternatieven te bestuderen is het van het allergrootste belang dat het voorgaande planningsproces reeds de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage vertoont.”

Voor niet-thematische gewestelijke of provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen, oftewel ruimtelijke uitvoeringsplannen met een algemene draagwijdte, blijft het wel mogelijk om een vrijstelling / ontheffing te vragen.

Gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die het volledige grondgebied bestrijken, worden niet aanzien als plannen die het gebruik regelen van een klein gebied op lokaal niveau. Gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die slechts een beperkt deel van het grondgebied regelen zijn niet plan – MER – plichtig voor zover de initiatiefnemer aantoont dat het voorgenomen plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben (*p. 26 Toelichting*).

In de voorgestelde wijziging van het DABM is tevens expliciet in een ontheffingsmogelijkheid voorzien voor plannen of programma's die het gebruik op een klein gebied op lokaal niveau regelt (artikel 4.2.3., §2, 1° DABM – zie hoger).

2.2. De relatie tussen plan – MER en project - MER

Wat de relatie plan – MER en project – MER betreft, dient in eerste orde verwezen te worden naar artikel 11, eerste lid van de SEA – richtlijn:

“1. Een krachtens deze richtlijn uitgevoerde milieubeoordeling laat de voorschriften van Richtlijn 85/337/EEG en alle andere regels van het Gemeenschapsrecht onverlet.

Er wordt op Europees niveau vanuit gegaan dat beide richtlijnen (SEA en SEI – richtlijn) elkaar niet overlappen omdat plannen en programma's duidelijk onderscheiden zijn van projecten. Is er toch sprake van een overlapping, dan dienen beide richtlijnen cumulatief toegepast te worden. Het feit dat reeds een MER werd opgesteld voor het plan of programma waarvan het project de concrete uitvoering is, doet (daarom) geen afbreuk aan de verplichting om te rapporteren over het project (K. DE COCK, *Milieueffecten- en veiligheidsrapportering in het Vlaams Gewest*, Brugge, die Keure, 2004, p. 156).

In dit kader is het zeker opportuun de hierboven vermelde studie *“The relationship between the EIA and SEA Directives”* in acht te nemen.

In die studie (cf. inleiding V) wordt nagegaan welke vormen van overlap tussen de SEA en de EIA – richtlijn denkbaar zijn.

De studie omvat diverse case – studies inzake verschillende lidstaten. In de studie wordt tevens de vergelijking gemaakt met enkele niet EU – landen. Waar de uitvoering in Vlaanderen minstens nog onvolledig was ten tijde van de opmaak van de studie werd geen case – studie verricht voor Vlaanderen.

Toch moet de studie een bron van inspiratie zijn.

Van overlap lijkt in Vlaanderen vooral (doch niet – exclusief) sprake door de temporele opvolging van planning en vergunningen. Niet zelden zal voor grotere projecten – lees: vaak project - MER-plichtige projecten – eerst een planwijziging noodzakelijk zijn alvorens een stedenbouwkundige aanvraag kan gehonoreerd worden.

De decreetgever was zich in 2002, ten tijde van de opmaak van het MER/VR –decreet, bewust van deze overlap. Zoals bij de analyse hierboven reeds aangegeven werd in §3 van artikel 4.3.3.

DABM reeds een ontheffingsmogelijkheid (voor de project – MER) ingeschreven (wanneer vroeger al een plan – MER werd opgemaakt voor een plan of programma waarbinnen het project kan gekaderd worden).

Deze uitzondering geldt evenwel enkel voor de gevallen waarbij de administratie over een screeningsbevoegdheid beschikt. Voor projecten (zie hoger) die van rechtswege MER – plichtig zijn, geldt deze ontheffingsmogelijkheid niet zodat een overlap daar aanwezig / mogelijk blijft.

Een zekere rechtsleer zwakte deze regel af door er op te wijzen dat enkel de projecten die vanuit Europees oogpunt (lees: niet de projecten waar Vlaanderen aan “gold plating” heeft gedaan) van rechtswege MER – plichtig onder deze regel vallen²⁷³. Deze interpretatie vindt evenwel geen steun in de niet mis te verstane tekst van artikel 4.3.3., §3 DABM en lijkt nu helemaal uitgesloten in het licht van artikel 2, §2 van het Besluit van 10 december 2004 van de Vlaamse regering houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, hetwelk immers expliciet stelt dat de in bijlage 2 vermelde projecten vatbaar zijn voor ontheffing.

We vergeten ook niet dat het over een ontheffingsmogelijkheid gaat.

Waar een overlap zodoende niet uit te sluiten valt, moet teruggevallen worden op het hoger vermelde artikel 4.1.5 DABM:

“In voorkomend geval wordt in latere rapportages, die worden opgesteld krachtens deze titel, rekening gehouden met de rapportages die krachtens deze titel werden uitgevoerd in eerdere stadia van de besluitvorming en met de goedgekeurde rapporten die daarvan het resultaat waren”.

Los van de belangrijke vraag uiteraard of er effectief, waar ook, een milieubeoordeling gebeurt van de aanzienlijke effecten, is het in ieder geval onduidelijk of deze bepaling een hiërarchie instelt tussen de plan – MER en de navolgende project – MER.

Uit de cumulatieve toepassing van beide rapportages volgt, en dit volgens een letterlijke lezing van de parlementaire voorbereiding bij het voorontwerp van wijzigingsdecreet (p. 15), dat men bij de project - MER niet gebonden zou zijn door de alternatieven die zijn voorgesteld of onderzocht in de plan – MER -fase. Een project – MER kan dus, volgens deze letterlijke interpretatie, met andere woorden andere alternatieven onderzoeken dan deze die werden onderzocht in de plan – MER fase. Dit wordt verantwoord gelet op het verschillende voorwerp van beide rapportages. Inzake ruimtelijke ordening wordt in het bijzonder bepaald:

²⁷³ J. DE MULDER, “Vlaanderen eindelijk op het juiste MER-spoor?”, noot onder H.v.J. 19 november 2002, nr. C-319/01, T.M.R. 2003/3, 360.

“ Een plan – mer voor bijvoorbeeld een RUP bevat immers het onderzoek naar alternatieven die op het planniveau van belang zijn en die bijgevolg een ruimtelijke weerslag hebben op dat niveau. Een project – mer voor het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor het realiseren van een RUP bevat het onderzoek van alternatieven die op het projectniveau van belang zijn en die verder de beslissingen van het plan detailleren of verfijnen”.

Evenwel wordt ook (eveneens p. 15) aangegeven dat de goedkeuring van een plan – MER niet in vraag gesteld mag worden bij het opstarten van de project – MER. Het is in het bijzonder niet de bedoeling dat adviezen of opmerkingen die zich op planniveau bevinden, nog kunnen geopperd worden in de project – fase. De decreetgever wenst zowel de overheid als de burger te wijzen op hun verplichtingen. *De overheid* om in het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur rekening te houden met de gemaakte opmerkingen die relevant zijn voor het plan – MER of de project – MER. *De burger* om in het kader van het beginsel van behoorlijk burgerschap zijn rechten op het gepaste ogenblik te doen gelden en niet te wachten om pas tijdens de opmaak van de project – MER zich te beklagen over het plan – MER.

Deze interpretatie van artikel 4.1.5. DABM lijkt ons op het randje van tegenstrijdig, geeft minstens moeilijkheden wanneer het voorwerp van de plan – MER of de project – MER (typevoorbeeld: de aanleg van een wegenis of grote infrastructuur) zeer gelijklopend is.

Indien een plan-MER toch opnieuw in vraag gesteld wordt (vb. op basis van een alternatief dat toen niet onderzocht werd), moet finaal ook het ruimtelijk plan gebaseerd op de resultaten van die plan – MER opnieuw in vraag gesteld worden... Uiteraard moet hier ook aandacht besteed worden aan het tijdsverloop tussen het “plan” en het “project”. Hoe groter dit tijdsverloop, hoe groter de kans dat er nieuwe feiten of nieuwe wetgeving de kop op steken, met nieuwe valabele alternatieven tot gevolg.

Gedetecteerd afstemmingsprobleem: mogelijkheid van overlap van rapportages bij ruimtelijke plannen en vergunningen en gebrek aan duidelijkheid inzake de verhouding tussen de verschillende rapportages.

De onzekerheid die heerst inzake de verhouding tussen de plan – MER en de project – MER maakt ook dat de positieve anticipatie – zoals voorzien in artikel 103 DRO – haar nut in de praktijk verliest.

Deze problematiek werd aan de lijve ondervonden bij het Masterplan Antwerpen.

2.3. Integratie van het MER-proces en het RO- (plannings- en vergunnings)proces

Reeds in 2002 had de decreetgever de bedoeling om de MER – verplichtingen te integreren in de bestaande regelgeving en processen (vb. wat ruimtelijke ordening betreft, in het bestaande planproces). Een (expliciete) bepaling terzake werd evenwel niet opgenomen in het DABM.²⁷⁴ Ook het gewijzigde artikel 4.2.4., §1 DABM (zie hoger, deel 1.6.5) brengt niet veel duidelijkheid met betrekking tot de concrete integratiestappen van beide procedures: men verplicht als het ware het integratiespoor uit te werken volgens de procedure van een plan-mer, wat natuurlijk enigszins contradictoir is.

Zeker wat de inhoudelijke integratie betreft (zie ook hoger, zelfde deel), leert een onderzoek van de reglementering dat we terzake in Vlaanderen nog niet ver staan. Wat het planniveau inzake ruimtelijke ordening betreft:

- moet inzake **temporele integratie** gewezen worden op het probleem dat het eerst formeel geregelde moment bij de opmaak van een RUP de plenaire vergadering is. Minister Van Mechelen stelde dienaangaande reeds (cf. antwoord op nota *“Milieuwetgeving – voorafgaandelijke beoordelingen en ruimtelijke planning”* van 26 september 2005):

“Het zou echter geen goede regeling zijn om pas op dat moment duidelijkheid te hebben over het MER – plichtig karakter van het plan, want op dat moment is het voorontwerp gefinaliseerd en is de eerstvolgende stap een voorlopige vaststelling met daaropvolgend openbaar onderzoek. Op dat moment nog starten met een MER –studie legt de totstandkoming van een RUP minstens met enkele maanden stil”

Er kan terzake verwezen worden naar de discussienota die opgemaakt werd m.b.t. de ruimtelijke veiligheidsrapportage.

Op heden bestaat op gewestelijk niveau in ieder geval reeds een praktijk van informeel vooroverleg.

- stelt zich meer **inhoudelijk** de vraag of het onderzoekproces dat vooraf gaat aan de opmaak van een RUP kan gelden als MER. Artikel 4 DRO stelt duurzame ontwikkeling voorop en legt op dat met de ruimtelijke draagkracht en de gevolgen voor het milieu rekening moet gehouden worden bij de opmaak van een RUP.

²⁷⁴ Wij verwijzen hier naar de nota aan de regering en de memorie van toelichting bij het zogenaamde MER – RVFR – decreet, dat de integratie uitdrukkelijk vermeldde. Inmiddels werd het integratiespoor wel ingeschreven in het Oppervlaktedelfstoffendecreet (artikel 4) en het Decreet Integraal Waterbeheer (artn. 36 en 42).

In dit licht moet opnieuw verwezen worden naar artikel 4.1.4, §2 DABM waarbij de essentiële kenmerken van de milieueffectenrapportage worden opgesomd.

Minister Van Mechelen gaf reeds aan voorstander te zijn van het inhoudelijke integratiespoor (cf. antwoord op nota "*Milieuwetgeving – voorafgaandelijke beoordelingen en ruimtelijke planning*" van 26 september 2005).

Het lijkt dan ook opportuun om op relatief korte termijn te komen tot een betere temporele en inhoudelijke afstemming met de RO – processen.

Bij het uitdenken van mogelijke oplossingen dient echter niet van nul gestart te worden: hoewel andere landen daar op sommige vlakken verder in staan, zijn er ook in Vlaanderen enkele voorbeelden te vinden van een beter uitgewerkte integratie. Vooreerst is er het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid waarin in de artikelen 36 en 42 voorzien wordt dat de stroomgebiedbeheerplannen, respectievelijk de bekkenbeheerplannen zodanig worden opgesteld (en dat besluitvormingsprocedures zodanig verloopt) dat deze waterbeheerplannen voldoen aan de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage, bedoeld in artikel 4.1.4 van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid. Ook kan verwezen worden naar artikel 4 van het Decreet van 4 april 2003 betreffende oppervlaktedelfstoffen, alwaar - voor de bijzondere oppervlaktedelfstoffen-plannen - een gelijkaardige bepaling werd opgenomen.

2.4. Rapportage

2.4.1. INHOUDELIJKE VEREISTEN VAN DE MER-RAPPORTEN

Uit de ervaringen van enkele jaren MER-rapportage blijkt duidelijk dat de MER-rapporten veelal als procesvertragende administratieve lasten worden aanzien. Uit diezelfde ervaringen blijkt echter evengoed dat bepaalde MER-rapporten veel meer informatie bevatten dan nodig is om de doelstellingen van die rapportage te garanderen. Deze rapporten worden immers veelal uitbesteed (wat soms de procesmatige toegevoegde waarde kan hypothekeren, nvdr), waarbij de opdrachtnemer de onzekerheid terzake doorgaans vertaalt in een zeer exhaustief en technisch document.

Dergelijke 'naslagwerken' verliezen echter snel hun beleids- en planvoorbereidende kracht voor de betrokken overheden en andere betrokkenen uit andere beleidsdomeinen, waardoor de documenten niet het beoogde effect realiseren (het vrijwaren van belangrijke milieu- en natuurwaarden waar mogelijk).

2.4.2. GEÏNTEGREERDE RAPPORTERING

Naast een temporele en meer inhoudelijke integratie in bestaande plan – en vergunningsprocessen formuleert het DABM ook de wens om tot een integratie van verschillende rapportages zelf te komen:

Art. 4.1.6. § 1. Als meerdere rapportages moeten worden uitgevoerd, hetzij krachtens deze titel, hetzij krachtens deze titel en andere gewestelijke en/of federale regelgeving, neemt de administratie op eigen initiatief of op verzoek van de initiatiefnemer(s) een beslissing over de mogelijkheid tot afstemming of integratie van de verschillende rapporten en voorzover mogelijk van de verschillende rapportages. Er wordt in ieder geval naar gestreefd dat de verschillende rapportages zoveel mogelijk gelijktijdig worden uitgevoerd.

De administratie neemt een beslissing over de wenselijkheid van de afstemming of integratie uiterlijk bij haar beslissing over de inhoud van het rapport, bedoeld in artikel 4.2.5, § 1, 4.3.5, § 1, en 4.5.3, § 1.

De administratie en de initiatiefnemer(s) plegen hierover vooraf overleg.

§ 2. De Vlaamse regering kan nadere regelen vaststellen betreffende de modaliteiten van de afstemming en integratie van de rapportages en rapporten in de gevallen bedoeld in dit artikel.

Deze afstemming of integratie kan betrekking hebben op rapportages in verschillende beleidsdomeinen”.

De geïntegreerde rapportering vindt zijn basis in de Europese richtlijnen. Verwezen kan worden naar artikel 9, tweede lid van Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevolgen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (SEVESO II – Richtlijn).

Ook artikel 11, tweede lid van de SEA – richtlijn stelt:

“ Voor plannen en programma’s waarvoor de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren gelijktijdig uit deze richtlijn en uit andere Gemeenschapswetgeving voortvloeit, kunnen de lidstaten voorzien in gecoördineerde of gezamenlijke procedures die aan de vereisten van de relevante Gemeenschapswetgeving voldoen, teneinde onder meer overlapping van beoordelingen te vermijden”.

Er wordt reeds een koppeling met de passende beoordeling in het voorliggende ontwerp van wijzigingsdecreet (cf. artikel 8) voorzien.

Andere mogelijk koppelingen lijken ons (cf. tevens *Parl. St. VI. Parl. 1312/1, 76-77*):

- integratie met bodemsaneringsprojecten (artikel 16 Bodemsaneringsdecreet);
- ecologische impactstudies voor plannen en projecten met rechtstreekse hydraulische impact op het VEN (artikel 19 van het Natuurbehoudsdecreet);
- vergunningen voor vegetatiewijziging;
- de WTA –rapportage (artikel 2 van het decreet van 17 juli 2000 houdende de oprichting van een Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek;
- veiligheidsrapportage;
- watertoets voor de waterproblematiek;
- etc.

De SERV pleitte in haar advies bij het decreet van 2002 voor een “*globaal systeem van beleidseffectenrapportage*” (*cf. supra*)?

3. Enkele voorstellen in het kader van de geschetste problematiek

3.1. Richtlijnen

3.1.1. NADER UITWERKEN VAN DE RELATIE TUSSEN, EN DE VEREISTEN VOOR, PLAN – EN PROJECT – MER

Vooreerst kan men proberen om tot één gezamenlijke procedure gekomen worden wanneer zowel het plan en het project eenzelfde / bijna hetzelfde voorwerp hebben (dit is ook het voorstel uit de studie van de Imperial College London waarvan hoger sprake).

Natuurlijk moeten de bepalingen van de EIA - en SEA – richtlijn gerespecteerd worden.

In de praktijk gebeurt dit in bepaalde gevallen reeds, doch slechts op ad hoc – basis: vb. Gent – station, Liefkenshoek, bedrijventerrein Zwartenhoek – Ham, ...

Wat betreft de plannen die iets verder van de concrete projecten liggen, werd tijdens het gesprek met de cel –MER en RWO een tussenoplossing naar voren geschoven, dit ter verdere bespreking:

- het voorstel is een soort *quick scan* uit te voeren met een milieu - effectenbeoordeling voor alle plannen (“voortoets”) (risico op schade met betekenisvolle effecten voor SBZ’s en met aanzienlijke effecten voor niet SBZ’s)
- passende beoordeling voor de SBZ’s (betekenisvolle effecten)
- maatregelen: vervolgens kan er voorzien worden in maatregelen hetzij in de mogelijkheid tot ontheffing of redenen waaruit niet meer de noodzaak blijkt tot opmaak van een plan – MER (cf. tekst van ontwerpdecreet) , wanneer bvb. geen betekenisvolle effecten blijken voor een SBZ

Anderzijds verdient ook een duidelijke definiëring van de inhoudelijke verschillen tussen de verschillende soorten RUPs (bijv. het begrip “thematische RUP”) hier aandacht. Deze oefening lijkt het best bilateraal te gebeuren.

3.1.2. *RAPPORTAGE*

Het lijkt zeer belangrijk dat de te vernieuwen reglementering (zie ontwerp - decreet) duidelijke(re) richtlijnen bevat met betrekking tot de concrete *inhoud* van de MER-documenten, zowel voor plan- als project - MER's, en met inachtneming van het proportionaliteitsprincipe. Hierbij kan men opteren om een standaardformaat in te voegen, waarbij duidelijk aangegeven wordt welke zaken voor bijvoorbeeld gebeurt.

In een verdere fase kan men overgaan tot een volledig geïntegreerde rapportage

3.2. Integratiespoor

Uit de beschreven problematiek was het duidelijk dat een bilateraal overleg voor het uitwerken van het integratiespoor in ruimtelijke ordening opportuun is.

3.2.1. *TEMPOREEL INTEGRATIESPOOR*

Dit aspect werd ook besproken in de nota ruimtelijke veiligheidsrapportage. Er kan o.m. overwogen worden om wettelijk vorm te geven aan het vooroverleg (wettelijk uitbreiden van de bestaande praktijk op gewestelijk niveau). Hiertoe is reeds een aanzet gegeven in het ontwerp van decreet.

3.2.2. *INHOUDELIJK INTEGRATIESPOOR*

Naar planning toe. In welke mate voldoet het ruimtelijke planproces (wanneer een plan – MER vereist is) aan de voorwaarden gesteld in 4.1.4., §2 DABM? Een integratie laat toe dat het ruimtelijk planproces, indien het voldoet aan de MER – criteria, geen afzonderlijke MER meer vereist (vergelijk met DIW).

Een 'juridische' integratie kan er in bestaan deze voorwaarden (voor die gevallen) in te schrijven in het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening / uitvoeringsbesluit (naar analogie met de reglementering oppervlakedelfstoffen / reglementering integraal waterbeleid).

Discussienota inzake
vereenvoudigingsvoorstel / - potentieel
ruimtelijke veiligheidsrapportage (RVR)

Inleiding

Doelstelling van deze nota en toelichting bij de gevolgde werkwijze

In tegenstelling tot de RIA's natuur bij deze opdracht, focust deze nota enkel op de concrete (juridische) afstemmingsproblemen, zonder nader in te gaan op mogelijke verbeterpunten in de betrokken wetgevingen die onafhankelijk zijn van deze afstemmingsproblematiek.

Bijkomende contextinformatie over de aanleiding en de doelstellingen van deze studie is bondig samengevat in het algemene document bij het project.

Voor de opmaak van onderhavige nota werd o.m. geput uit een vragenlijst of nota getiteld "Ruimtelijke Veiligheidsrapportage – knelpunten bij de toepassing van de wetgeving terzake", opgesteld dd. 28 oktober 2005 door de Dienst Veiligheidsrapportage (Dienst VR) ten behoeve van mevrouw Anne Van Renterghem, afdelingshoofd van de Afdeling Juridische Dienstverlening van de Vlaamse Gemeenschap. Het antwoord op deze nota van mevrouw Van Renterghem werd in het kader van onderliggende studie opgevraagd en bekomen.

De vragenlijst stelt een weerspiegeling te zijn van knelpunten die van belang zijn, zowel voor AMINAL als voor AROHM – inmiddels RWO (cf. algemene inleiding bij deze studie).

Tevens werd overlegd met de heer Wolfgang Vandevyvere voor AROHM en met de Dienst VR en werd rekening gehouden met de – eerste – technische opmerkingen van de afdeling Milieu, Natuur –en Energiebeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Er werd tevens een overleg over de voorliggende tekst gehouden met de Dienst VR op 2 oktober 2006. De opmerkingen en overwegingen die werden geopperd in het kader van dit overleg werden, waar mogelijk en noodzakelijk, in de onderliggende tekst verwerkt.

Waar in onderstaande tekst verwezen wordt naar AMINAL of de Dienst VR of AROHM wordt verwezen naar voormeld eerste overleg.

Ook werden diverse gemeenten telefonisch bevroegd naar hun praktijkervaringen met de ruimtelijke veiligheidsrapportage.

Tenslotte werd deze tekst intern besproken en afgetoetst binnen de tijdelijke vereniging (Idea Consult, Studiegroep Omgeving en Laga).

In een eerste hoofdstuk van deze nota wordt eerst het terminologische kader van deze nota geschetst, waarna, in een tweede hoofdstuk de betrokken reglementering zoals die werd uitgewerkt in België en Vlaanderen (in uitvoering van de zogenaamde SEVESO II – richtlijn) wordt beschreven.

In een derde hoofdstuk wordt de reglementering verder geanalyseerd en wordt gekomen tot een meer concrete omschrijving van de afstemmingsproblemen.

In een vierde en laatste hoofdstuk worden een aantal voorstellen geformuleerd om tegemoet te komen aan de gedetecteerde afstemmingsproblemen.

Op basis van de vraagstelling van de opdrachtgever beperkt deze nota zich tot de ruimtelijke veiligheidsrapportage.

Gebeurlijke interacties met andere rapportageverplichtingen – in de eerste plaats is er de milieueffectenrapportage (MER) - worden in de MER - nota behandeld (o.m. wat betreft “geïntegreerde rapportage”).

Inmiddels ligt een voorontwerp van uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering voor, goedgekeurd door de Vlaamse regering op 15 september 2006, houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage.

In dit ontwerp - besluit wordt verwezen naar bevindingen in eerdere versies van de onderliggende nota, het besluit ambieert dan ook tegemoet te komen aan een aantal eerder gesignaleerde problemen en knelpunten. Waar in de tekst wordt verwezen naar “(voorontwerp van) RVR – uitvoeringsbesluit”, wordt deze tekst bedoeld.

Het goedgekeurde voorontwerp werd door de Vlaamse regering voor advies overgemaakt aan de SERV, Mina – raad en de VLACORO. Deze adviezen werden door de dienstverlener niet geconsulteerd noch verwerkt in de onderliggende nota.

1. Begrippenkader

1.1. Ruimtelijke veiligheidsrapportage

De ruimtelijke veiligheidsrapportage wil het aspect “veiligheid”, gerelateerd aan zgn. SEVESO – bedrijven, dwingend introduceren in de ruimtelijke planning. Van de planopmakende overheden wordt met name vereist dat zij hun voorontwerp van RUP overmaken aan een gespecialiseerde administratie, zijnde de Dienst VR. De Dienst oordeelt of er, op het vlak van veiligheid, al dan niet risico's verbonden zijn aan het RUP dat door de overheid wordt vooropgesteld. De Dienst VR houdt bij die beslissing rekening met het al dan niet aanwezig zijn van SEVESO – bedrijven en hun relatie tot “gevoelige gebieden”. Kan de Dienst VR de risico's niet voldoende inschatten, dan zal zij een ruimtelijk veiligheidsrapport of RVR opleggen.

Gevoelige gebieden zijn die gebieden waarbij de gevolgen van een industrieel ongeval / industriële ramp bijzonder zwaar kunnen uitvallen (zie de opsommingen in artikel 12 van de SEVESO II – richtlijn en artikel 24 van het Samenwerkingsakkoord: woongebieden, door het publiek bezochte gebieden, waardevolle natuurgebieden en bijzonder kwetsbare gebieden. Deze opsomming wordt gewijzigd door de jongste – nog in België om te zetten - aanpassing van de SEVESO II – richtlijn; zie hoger).

Het RVR is een openbaar document waarin, van een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven, een wetenschappelijke beoordeling wordt gegeven van de geplande ontwikkelingen met betrekking tot nieuwe of bestaande inrichtingen en hun omgeving, wanneer de plaats van vestiging ervan of de ontwikkelingen zelf het risico op een zwaar ongeval kunnen vergroten of de gevolgen ervan ernstiger kunnen maken (artikel 4.1.1., §1, 9° DABM).

Artikel 4.4.3. DABM beschrijft de verplichte inhoud van een RVR (zie hoger). Het RVR wordt opgesteld op kosten en initiatief van de planopmakende overheid. Deze laatste dient beroep te doen op een erkend VR – deskundige (artikel 4.4.1. DABM).

Het RVR moet finaal goedgekeurd worden door Dienst VR (artikel 4.4.4, §1 DABM). De planopmakende overheid kan een gemotiveerd verzoek tot heroverweging bij de Dienst VR indienen tegen de weigering tot goedkeuring (artikel 4.4.4, §4 *juncto* artikel 4.6.4. DABM)

De planopmakende overheid dient bij haar beslissing over het plan rekening te houden met het goedgekeurde RVR. Zij motiveert haar beslissing in het bijzonder op volgende punten:

1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven;

2° de aanvaardbaarheid van te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief;

3° de in het rapport voorgestelde maatregelen (cf. artikel 4.1.7. DABM).

Zonder dat het ruimtelijk veiligheidsrapport dezelfde verordenende kracht krijgt, maakt het deel uit van het ruimtelijk plan (cf. terzake ook *Parl. St. VI. Parl. 2002-03, nr. 1800/1, 8*).

1.2. Situering van de ruimtelijke veiligheidsrapportage in relatie tot de andere vormen van veiligheidsrapportage

Het past om de ruimtelijke veiligheidsrapportage in relatie te brengen tot de twee andere vormen van veiligheidsrapportage die Vlaanderen kent, met name de omgevingsveiligheidsrapportage (1.2.1) en de samenwerkingsakkoord – veiligheidsrapportage (1.2.2):

1.2.1. DE OMGEVINGSVEILIGHEIDSRAPPORTAGE

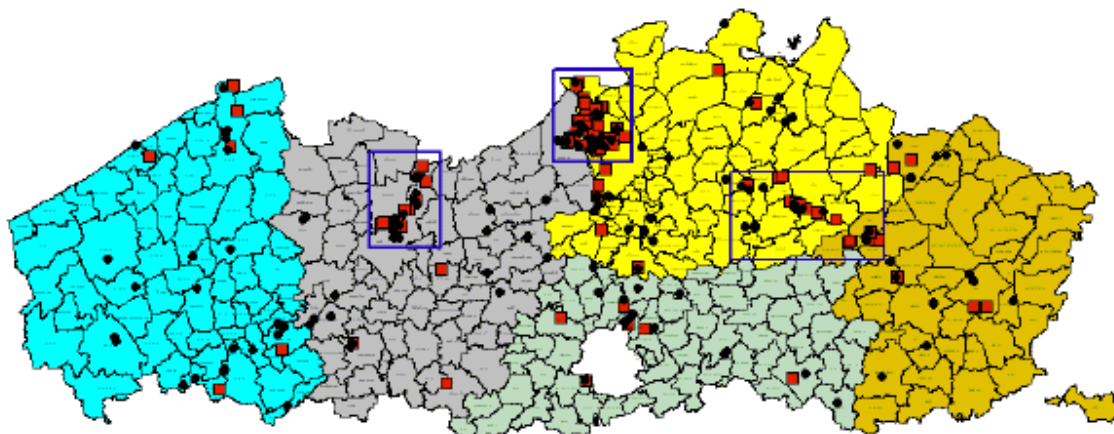
1.2.1.1. BEGRIP

Het omgevingsveiligheidsrapport is een (openbaar) document dat door hogedrempelbedrijven moet opgemaakt worden in het kader van de milieuvergunningsprocedure (artikel 4.5.1, §1 DABM).

“Hogedrempelbedrijven” zijn die bedrijven die de Europees vastgelegde tweede drempelwaarden overschrijden. In concreto gaat het over die bedrijven / inrichtingen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn die gelijk of groter zijn dan de in bijlage 1, delen 1 en 2, kolom 3 van het Samenwerkingsakkoord vermelde hoeveelheden (zie artikel 3, §1, tweede lid van het Samenwerkingsakkoord).

“Lagedrempelbedrijven” zijn die bedrijven waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in hoeveelheden tussen de eerste en de hoge drempelwaarde.

Op www.mina.be/vr.html vindt men een kaart met daarop alle bestaande (en gekende) SEVESO –bedrijven (zie onderstaande figuur). De vierkantjes geven hierbij de hogedrempelbedrijven weer. De bolletjes de lagedrempelbedrijven.



Verwezen kan worden naar hoofdstuk V onder titel IV van het DABM (“veiligheidsrapportage over de exploitatie van inrichtingen”).

In het DABM wordt het omgevingsveiligheidsrapport gedefinieerd als “een openbaar document waarin - naast een beschrijving van het veiligheidsbeheersysteem van een inrichting – van een project en van de redelijkerwijze in aanmerking te nemen alternatieven, de scenario’s voor zware ongevallen in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geïdentificeerd, geanalyseerd en geëvalueerd, en wordt aangetoond welke maatregelen kunnen en worden getroffen om die zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen ervan voor mens en milieu te beperken” (artikel 4.1.1 §1, 10° DABM).

Onder “project” moet hier verstaan worden: “een nieuw voorgenomen vergunningsplichtige activiteit, of een bestaande vergunningsplichtige activiteit die opnieuw moet worden vergund bij het verstrijken van de lopende milieuvergunning” (zie ook artikel 4.1.1 §1, 5° DABM).

1.2.1.2. RELATIE MET RUIMTELIJKE VEILIGHEIDSRAPPORTAGE

Er moet ter zake verwezen worden naar het (algemene) artikel 4.1.5. van het DABM:

“In voorkomend geval wordt in latere rapportages, die worden opgesteld krachtens deze titel, rekening gehouden met de rapportages die krachtens deze titel werden uitgevoerd in eerdere stadia van de besluitvorming en met de goedgekeurde rapporten die daarvan het resultaat waren”.

Toegepast op de ruimtelijke veiligheidsrapportage volgt uit deze bepaling dat bij de omgevingsveiligheidsrapportage rekening wordt gehouden met de resultaten van de ruimtelijke veiligheidsrapportering (en omgekeerd). Evenwel, het feit dat reeds een ruimtelijk veiligheidsrapport werd opgesteld voor het ruimtelijk uitvoeringsplan waarbinnen de inrichting

wordt gesitueerd, doet geen afbreuk aan de verplichting om de omgevingsveiligheidsrapporterings-procedure te doorlopen²⁷⁵.

1.2.2. HET SAMENWERKINGSAKKOORD-VEILIGHEIDSRAPPORT (SWA – VR)

1.2.2.1. BEGRIP

Het Samenwerkingsakkoord bevat een aantal autonome verplichtingen die – los van verdere regeling in sectorale gewestelijke reglementering – verplichtingen opleggen inzake veiligheidspreventie. Deze verplichtingen verschillen opnieuw voor lagedrempel – en hogedrempelbedrijven.

Een *lagedrempelbedrijf* moet een kennisgeving indienen (artikel 8 Samenwerkingsakkoord), en moet een document opstellen waarin het preventiebeleid voor zware ongevallen beschreven wordt (artikel 9 Samenwerkingsakkoord).

Een *hogedrempelbedrijf* moet eveneens een kennisgeving indienen (artikel 8 Samenwerkingsakkoord), doch moet eveneens een preventiebeleid hebben, een veiligheidsbeheersysteem invoeren ter uitvoering van dat beleid (artikel 10 Samenwerkingsakkoord) en een veiligheidsrapport (het SWA - VR) indienen.

In het SWA – VR (artikel 12 Samenwerkingsakkoord) moet de exploitant:

- (a) aantonen dat een beleid ter preventie van zware ongevallen bestaat en dat een veiligheidsbeheersysteem is ingevoerd om het beleid terzake ook actief ten uitvoer te leggen;
- (b) aantonen dat alle gevaren van zware ongevallen werden geïdentificeerd en dat alle preventieve, beschermende en mitigerende maatregelen zijn genomen om zware ongevallen te voorkomen of om nadelige gevolgen ervan voor mens en milieu tot het minimum te herleiden;
- (c) aantonen dat de installaties die gevaarlijke stoffen bevatten of kunnen bevatten voldoende veilig, betrouwbaar en beheersbaar zijn;
- (d) aantonen dat er een intern noodplan is;
- (e) de nodige gegevens verstrekken voor de opmaak van de externe noodplannen;

²⁷⁵ K. DE COCK, *Milieueffecten- en veiligheidsrapportering in het Vlaamse Gewest*, Brugge, die Keure, 2004, p. 203, nr. 474.

(f) garanderen dat er voldoende gegevens werden verstrekt aan de coördinerende dienst zodanig dat deze laatste de besluiten kan nemen of voorstellen kan doen over de vestiging van nieuwe inrichtingen of de verandering van bestaande inrichtingen aan de daartoe bevoegde overheid.

Artikel 12, §3 van het Samenwerkingsakkoord verduidelijkt wanneer een veiligheidsrapport vereist is

“Het in § 1 bedoelde veiligheidsrapport wordt binnen de volgende termijnen aan de coördinerende dienst toegezonden:

1° voor nieuwe inrichtingen, binnen een termijn van drie maanden voor de inbedrijfstelling ervan;

2° voor bestaande inrichtingen die nog niet vallen onder de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten en artikel 723quinquies, 4, van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming : uiterlijk op 3 februari 2002;

3° voor bestaande inrichtingen die reeds vallen onder de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten en artikel 723quinquies, 4, van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming : uiterlijk op 3 februari 2001;

4° onverwijld na de periodieke toetsing, zoals voorgeschreven in § 5.

5° voor inrichtingen die ingevolge een wijziging van de classificatie van stoffen en preparaten in de bijlage I, deel 2 vermelde categorieën, tengevolge van een wijziging of aanpassing aan de technische vooruitgang van een in die bijlage genoemde richtlijn, verplicht worden om een rapport op te stellen, uiterlijk twee jaar na de wijziging of aanpassing aan de technische vooruitgang van de desbetreffende richtlijn”.

§ 4. Het veiligheidsrapport wordt periodiek geëvalueerd en indien nodig bijgewerkt:

1° ten minste om de vijf jaar;

2° op enig ander tijdstip op initiatief van de exploitant of op verzoek van de coördinerende dienst, als nieuwe feiten het rechtvaardigen of om rekening te houden met nieuwe technische kennis aangaande de veiligheid die bijvoorbeeld verkregen is na analyse van ongevallen of, voorzover mogelijk, van schierongevallen, of met ontwikkelingen in de kennis inzake de evaluatie van gevaren

§ 5. Als tot genoegen van de coördinerende dienst wordt aangetoond dat bepaalde in de inrichting of in een deel van de inrichting zelf aanwezige stoffen, geen gevaar voor een zwaar ongeval kunnen opleveren, kan de coördinerende dienst overeenkomstig de criteria bedoeld in bijlage VI de voor het veiligheidsrapport vereiste gegevens beperken tot die welke van belang zijn voor de preventie van de resterende gevaren van zware ongevallen en voor de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu.

Als de coördinerende dienst van deze mogelijkheid gebruik maakt, richt hij een met redenen omklede lijst van de betrokken inrichtingen aan de Europese commissie.

Voor de goede orde kan opgemerkt worden dat in deze bepaling schijnbaar een materiële fout schuilt (artikel 12, §3, 4° verwijst schijnbaar toch naar §4 van datzelfde artikel, niet naar §5).

1.2.2.2. RELATIE MET DE OMGEVINGSVEILIGHEIDSRAPPORTAGE UIT HET DABM

Het DABM kan geen afbreuk doen aan de bepalingen van het Samenwerkingsakkoord en moet worden beschouwd als een *detaillering* en *aanvulling* van dat Samenwerkingsakkoord. In acht genomen het feit dat in SWA – VR zaken geëist worden die buiten de bevoegdheid van de Vlaamse regelgever (typevoorbeeld: arbeidsveiligheid- en hygiëne) vallen, kan het SWA – VR nooit gelijkgesteld worden met de omgevingsveiligheidsrapportage uit het DABM. De omgevingsveiligheidsrapportage moet daarvoor nog *aangevuld* worden met die punten waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is.

Een vergelijking van de punten die geëist worden in het kader van het DABM en de punten die geëist worden in het kader van het SWA – VR leert evenwel dat er slechts sprake is van een *noodzakelijke aanvulling* in dat licht. Artikel 4.5.6. DABM neemt immers quasi woordelijk bijlage 2 van het Samenwerkingsakkoord over. Luidens DE COCK²⁷⁶ heeft het er dus alle schijn van dat een systeem werd ontwikkeld waarbij een volledig omgevingsrapport conform het DABM kan beschouwd worden als een veiligheidsrapport in de zin van artikel 12 van het Samenwerkingsakkoord, maar waarbij de Vlaamse administratie enkel vermog te oordelen over die aspecten waarvoor zij bevoegd is.

Dit blijkt ook uitdrukkelijk uit de Richtlijnen – handboeken die door de Dienst VR ter beschikking gesteld worden (cf. www.mina.be/vr.html).

²⁷⁶ K. DE COCK, Milieueffecten- en veiligheidsrapportage in het Vlaams Gewest, Brugge, die Keure, 2004, nr. 409, p. 182

2. Wetsanalyse: toepassing van de ruimtelijke veiligheidsrapportage bij het opstellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen

Voorafgaandelijk probleemschets

De ruimtelijke veiligheidsrapportage wil het aspect “veiligheid”, gerelateerd aan zgn. SEVESO – bedrijven, dwingend introduceren in de ruimtelijke planning. Van de planopmakende overheden wordt met name vereist dat zij hun voorontwerp van RUP (zie ook verder) overmaken aan een gespecialiseerde administratie, zijnde de Dienst VR. Die Dienst oordeelt nu zelf – bij gebreke aan uitvoeringsbesluiten (zie verder) - of er, op het vlak van veiligheid, al dan niet risico's verbonden zijn aan het RUP dat door de overheid wordt vooropgesteld. De Dienst VR houdt bij die beslissing rekening met de al dan niet aanwezigheid van SEVESO – bedrijven en hun relatie tot zogenaamd “bijzonder gevoelige gebieden” (in het RVR – uitvoeringsbesluit wordt voortaan gesproken over “aandachtsgebieden”). Kan de Dienst VR de risico's niet voldoende inschatten dan zal zij een ruimtelijk veiligheidsrapport of RVR vereisen (cf. ook het beslissingsschema zoals verder weergegeven).

Er wordt vastgesteld dat er vanuit de verschillende beleidsdomeinen [ruimtelijke ordening en milieu (VR)] vragen gesteld worden bij de ontworpen regeling van ruimtelijke veiligheidsrapportage. Op basis van de vragen ons voorgelegd door de opdrachtgever, worden twee afstemmingsproblemen besproken. Een eerste afstemmingsprobleem heeft te maken met het overmaken van het voorontwerp van RUP aan de Dienst VR. Een tweede afstemmingsprobleem heeft te maken met de late tussenkomst van de Dienst VR op de in het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) voorgeschreven “plenaire vergadering”.

Bij het formuleren van de opties wordt getracht tot een betere integratie van de ruimtelijke veiligheidsrapportage in de ruimtelijke planprocedure te komen.

2.1. Seveso II - richtlijn

Artikel 12 van de Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, de zogenaamde SEVESO II – Richtlijn, stelt:

Ruimtelijke ordening

1. De Lid-Staten dragen er zorg voor dat de ten doel gestelde preventie van zware ongevallen en beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond en/of in andere toepasselijke takken van beleid in aanmerking worden genomen. Zij streven de verwezenlijking van die doelstellingen na door toezicht op:

a) de vestiging van nieuwe inrichtingen;

b) de in artikel 10 bedoelde wijzigingen van bestaande inrichtingen;

c) nieuwe ontwikkelingen rond bestaande inrichtingen zoals verbindingswegen, openbare lokaties, woongebieden, wanneer de plaats van vestiging ervan of de ontwikkelingen zelf het risico van een zwaar ongeval kunnen vergroten of de gevolgen ervan ernstiger kunnen maken.

De Lid-Staten dragen er zorg voor dat er in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond en/of andere toepasselijke takken van beleid alsmede de procedures voor de uitvoering van die takken van beleid rekening wordt gehouden met de noodzaak om op een lange-termijnbasis voldoende afstand te laten bestaan tussen de onder deze richtlijn vallende inrichtingen enerzijds en woongebieden, door het publiek bezochte gebieden, waardevolle natuurgebieden en bijzonder kwetsbare gebieden anderzijds, en, voor bestaande inrichtingen, aanvullende technische maatregelen te treffen overeenkomstig artikel 5, teneinde de gevaren voor personen niet te vergroten.

2. De Lid-Staten dragen er zorg voor dat alle bevoegde autoriteiten en alle diensten die bevoegd zijn beslissingen op dit gebied te nemen passende adviesprocedures invoeren om de tenuitvoerlegging van de overeenkomstig lid 1 vastgestelde beleidsmaatregelen te vergemakkelijken. Deze procedures worden zodanig opgezet, dat technisch advies inzake de aan de inrichting verbonden risico's beschikbaar is, hetzij op basis van een studie van het specifieke geval, hetzij op basis van algemene criteria, op het tijdstip waarop de besluiten worden genomen.

Deze SEVESO II – richtlijn verving de SEVESO I – richtlijn van 24 juni 1982 volledig (zie ook J. VERBRUGGEN, Preventie van zware ongevallen: de nieuwe Seveso - richtlijn in België, *T.M.R.* 2000, 203).

Overweging 4 van de preambule verduidelijkt de *ratio legis* achter artikel 12 van de Richtlijn:

“Overwegende dat, in het licht van de ongevallen in Bhopal en Mexico-Stad, waaruit de gevaren zijn gebleken die kunnen ontstaan wanneer gevaarlijke terreinen zich dicht bij woningen bevinden, de Commissie in de Resolutie van de Raad van Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 16 oktober 1989 wordt opgeroepen in Richtlijn 82/501/EEG bepalingen op te nemen inzake de controle op bestemmingsplannen wanneer

goedkeuring voor nieuwe installaties wordt verleend en wanneer er rond bestaande installaties stedelijke ontwikkelingen plaatsvinden”.

2.2. Uitwerking in België: het SEVESO – samenwerkingsakkoord

Ruimtelijke ordening is een exclusief gewestelijke bevoegdheid. De SEVESO II – reglementering regelt evenwel ook tal van andere punten en houdt daarbij geen rekening met de bevoegdheidsverdeling in het federale België.

Vandaar dat voor de omzetting van de SEVESO II – richtlijn in België een samenwerkingsakkoord noodzakelijk was (cf. tevens J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, die Keure, 2003, p. 113-114, nrs. 187-188).

Artikel 24 (hoofdstuk V) van het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (hierna: “Samenwerkingsakkoord”) stelt:

§ 1. De Gewesten dragen er zorg voor dat de ten doel gestelde preventie van zware ongevallen en beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen in aanmerking worden genomen in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond of in andere toepasselijke takken van hun beleid. Zij streven de verwezenlijking van die doelstellingen na door toezicht op:

1° de vestiging van nieuwe inrichtingen;

2° de in artikel 13 bedoelde wijzigingen van bestaande inrichtingen;

3° nieuwe ontwikkelingen rond bestaande inrichtingen zoals verbindingswegen, door het publiek bezochte plaatsen, woongebieden, wanneer de plaats van vestiging ervan of de ontwikkelingen zelf het risico van een zwaar ongeval kunnen vergroten of de gevolgen ervan ernstiger kunnen maken.

De Gewesten dragen er zorg voor dat er in hun beleid rekening wordt gehouden met de noodzaak om op een langetermijnbasis voldoende afstand te laten bestaan tussen de onder dit akkoord vallende inrichtingen enerzijds en woongebieden, door het publiek bezochte gebieden, waardevolle natuurgebieden en bijzonder kwetsbare gebieden anderzijds, en, voor bestaande inrichtingen, aanvullende technische maatregelen te treffen overeenkomstig artikel 7, om de gevaren voor personen niet te vergroten.

§ 2. De Gewesten dragen er zorg voor dat alle bevoegde autoriteiten en alle diensten die bevoegd zijn beslissingen op dit gebied te nemen passende adviesprocedures invoeren om de tenuitvoerlegging van de overeenkomstig § 1 vastgestelde beleidsmaatregelen te

vergemakkelijken en zien er ook op toe dat het betrokken publiek zijn advies kan geven. Deze procedures worden zodanig opgezet, dat technisch advies inzake de aan de inrichting verbonden risico's beschikbaar is, hetzij op basis van een studie van het specifieke geval, hetzij op basis van algemene criteria, op het tijdstip waarop het besluit wordt genomen.”

Voor Vlaanderen werd dit verder uitgewerkt in het DABM (stuk iii) en in het DRO (stuk iv).

2.3. Vlaamse uitwerking in het DABM

Hier worden de specifiek, in het kader van het onderzoek naar het afstemmingsprobleem, geïmplementeerde artikelen uit het DABM voorafgaandelijk voor een goed begrip volledig geciteerd.

Hoofdstuk IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), zoals aangevuld middels Decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffecten- en veiligheidsrapportage (hierna ook het MER/VR - decreet), bepaalt:

HOOFDSTUK IV. - Veiligheidsrapportage over ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Art. 4.4.1. § 1. *De veiligheidsrapportage, bedoeld in dit hoofdstuk, heeft betrekking op de opmaak van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, bedoeld in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, teneinde uitvoering te geven aan de verplichtingen, bepaald in artikel 24 van het samenwerkingsakkoord.*

§ 2. *De Vlaamse regering stelt de criteria vast op basis waarvan de administratie beslist of de opmaak van een ruimtelijke veiligheidsrapport al dan niet vereist is.*

Art. 4.4.2. § 1. *Het ruimtelijk veiligheidsrapport wordt opgesteld onder de verantwoordelijkheid en op kosten van de initiatiefnemer.*

De initiatiefnemer moet hiervoor een beroep doen op een erkende VR - deskundige. Hij stelt aan de erkende deskundige alle relevante informatie die voorhanden is ter beschikking. Hij verleent alle medewerking opdat de erkende deskundige zijn taak naar behoren kan vervullen.

§ 2. *De erkende deskundige mag geen belang hebben bij de exploitatie van bestaande of voorgenomen inrichtingen die eventueel in het RVR aan bod komen. Hij voert zijn opdracht volledig onafhankelijk uit.*

§ 3. *Tijdens het opstellen van het ruimtelijk veiligheidsrapport is de erkende deskundige gehouden tot overleg met de administratie. De erkende deskundige moet in voorkomend geval de schriftelijke richtlijnen van de administratie in acht nemen.*

Art. 4.4.3. *Het ruimtelijk veiligheidsrapport bestaat uit ten minste volgende onderdelen:*

1° een algemeen deel dat de volgende informatie bevat:

a) een beschrijving van de doelstellingen en krachtlijnen van het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan, met inbegrip van een kaart op aangepaste schaal;

b) een overzicht van de motieven voor de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan;

c) een beschrijving van de in beschouwing genomen alternatieven voor het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan of een schets van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor bepaalde onderdelen ervan, telkens met inbegrip van de overwegingen ter zake van de initiatiefnemer;

d) een vergelijking tussen de beschreven alternatieven en het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan of de desbetreffende onderdelen ervan;

2° een deel betreffende de invloed van het ruimtelijk uitvoeringsplan op de risico's op zware ongevallen voor mens en milieu dat de volgende informatie bevat:

a) een beschrijving van de methodieken die werden gebruikt voor de bepaling en de beoordeling van de risico's op zware ongevallen voor mens en milieu met inbegrip van een opsomming en omschrijving van de relevante criteria die in het ruimtelijk veiligheidsrapport gebruikt worden voor de afbakening van de risicozones;

b) in voorkomend geval informatie over de aan de bestaande inrichtingen verbonden risico's op zware ongevallen voor mens en milieu en over de veiligheidsmaatregelen die bestaande inrichtingen hebben genomen en/of kunnen nemen ter voorkoming van zware ongevallen en ter beperking van de gevolgen ervan voor mens en milieu;

c) voor het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en de beschreven alternatieven, een wetenschappelijke beoordeling van de invloed van de in beschouwing genomen ontwikkelingen rond bestaande inrichtingen en/of van de mogelijke vestiging van nieuwe inrichtingen op de risico's op zware ongevallen voor mens en milieu met inbegrip van de afgebakende risicozones;

d) op basis van de in c) bedoelde beoordeling, aanbevelingen over:

1) de voorziene stedenbouwkundige voorschriften onder meer in het licht van de vereiste om ook op lange termijn voldoende afstand te bewaren tussen de onder het samenwerkingsakkoord vallende inrichtingen en bepaalde kwetsbare gebieden, bedoeld in artikel 24, § 1, laatste lid, van het samenwerkingsakkoord;

2) de aanvullende maatregelen die bestaande inrichtingen kunnen nemen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken teneinde de risico's niet te vergroten;

e) een globale evaluatie van het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan en van de beschreven alternatieven in het kader van het beleid inzake voorkoming van zware ongevallen en beperking van de gevolgen ervan voor mens en milieu;

3° een opgave van de moeilijkheden, technische leemten of ontbrekende kennis die de initiatiefnemer en/of de erkende deskundige eventueel hebben ondervonden bij het verzamelen en verwerken van de vereiste informatie en de daaruit voortvloeiende implicaties voor de wetenschappelijkheid van het rapport;

4° een niet-technische samenvatting van de verstrekte gegevens zoals omschreven in 1° tot en met 3°.

Art. 4.4.4. § 1. De initiatiefnemer bezorgt het voltooide ruimtelijk veiligheidsrapport door betekening of tegen ontvangstbewijs aan de administratie.

§ 2. De administratie toetst het RVR inhoudelijk aan:

1° de overeenkomstig artikel 4.4.3 vereiste gegevens

2° de eventuele schriftelijke richtlijnen, bedoeld in artikel 4.4.2, § 3.

Het resultaat van de toetsing wordt opgenomen in het RVR-verslag en leidt tot de goed- of afkeuring van het ruimtelijk veiligheidsrapport. Als de administratie het ruimtelijk veiligheidsrapport afkeurt, vermeldt het verslag alle punten waarop het rapport tekortschiet. De administratie keurt het voltooide ruimtelijk veiligheidsrapport onverwijld en uiterlijk binnen een termijn van vijftig dagen na ontvangst ervan, goed of af.

§3. De administratie betekent haar beslissing betreffende de goed- of afkeuring van het ruimtelijk veiligheidsrapport binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst ervan aan:

1° de initiatiefnemer;

2° de erkende deskundige die het ruimtelijk veiligheidsrapport heeft opgesteld.

De beslissing bevat ook een afschrift van het RVR-verslag, bedoeld in § 2, en vermeldt dat de initiatiefnemer tegen de beslissing een gemotiveerd verzoek tot heroverweging kan betekenen of afgeven tegen ontvangstbewijs binnen een termijn van twintig dagen.

§ 4. De initiatiefnemer kan een gemotiveerd verzoek tot heroverweging van deze beslissing aan de administratie betekenen of afgeven tegen ontvangstbewijs. Artikel 4.6.4 is van overeenkomstige toepassing.

Art. 4.4.5. De Vlaamse regering kan nadere regelen vaststellen inzake de opmaak, het onderzoek en het verdere gebruik van het ruimtelijk veiligheidsrapport.

Over de inwerkingtreding van deze regeling wordt hieronder verder uitgeweid.

2.4. Vlaamse uitwerking in het DRO

Ook hier citeren we de belangrijkste bepalingen van het betrokken decreet. Voor alle duidelijkheid wordt de tekst hier overgenomen in haar gecoördineerde versie, zoals terug te vinden op <http://just.fgov.be>. Zoals blijkt uit de onderstaande paragrafen, zijn bepaalde artikelen van het DRO nog niet van toepassing, gezien het voorliggend voorontwerp van uitvoeringsbesluit nog niet van kracht is.

Artikel 19§ 3. *Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen.*

Dit deel bevat ten minste:

1° de doelstellingen en de prioriteiten inzake ruimtelijke ontwikkeling;

2° (een beschrijving van de gewenste ruimtelijke structuur uitgaande van de bestaande ruimtelijke structuur en van behoeften en gevolgen op economisch, sociaal, cultureel en agrarisch gebied, en op gebied van mobiliteit, natuur en milieu, met inbegrip van veiligheid, in het bijzonder zoals bedoeld in artikel 2 en 24 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaamse, het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn.) <DVR 2003-11-21/39, art. 10, 013; Inwerkingtreding : 08-02-2004>

Art. 38. § 1. *Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat:*

(6° in voorkomend geval, het ruimtelijk veiligheidsrapport, het planmilieueffectenrapport en/of de passende beoordeling.) <DVR 2003-11-21/39, art. 11, 013; Inwerkingtreding : 08-02-2004>

Art. 41. (NOTA : zie verder een vorm van art. 41 die op een onbepaalde datum in werking treedt.)

Art. 41. § 1. *De Vlaamse regering is belast met het opmaken van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en neemt de nodige maatregelen tot de opmaak.*

Verdere juridische ontwikkelingen

(Als het voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan beantwoordt aan de criteria, bepaald in toepassing van artikel 4.4.1., § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen van het milieubeleid, stellen de door de Vlaamse regering aangewezen diensten ten laatste tijdens de plenaire vergadering dat het voorontwerp het voorwerp vormt van een ruimtelijk veiligheidsrapport, tenzij het voorontwerp zo wordt gewijzigd dat het niet meer aan

de bedoelde criteria beantwoordt.) <DVR 2003-11-21/39, art. 13, 013; Inwerkingtreding : onbepaald; nauwkeurigheden DVR 2003-11-21/39, art. 70>

Art. 42. § 1. De Vlaamse regering stelt het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig vast.

(Als overeenkomstig artikel 41, § 1, vijfde lid, een ruimtelijk veiligheidsrapport wordt opgelegd, moet bij de voorlopige vaststelling van het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan met de resultaten ervan rekening gehouden worden.) <DVR 2003-11-21/39, art. 14, 013; Inwerkingtreding : 08-02-2004>

§ 3. Na de aankondiging wordt het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan gedurende 60 dagen ter inzage gelegd in het gemeentehuis van elke gemeente waarvan het grondgebied door het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of ten dele wordt bestreken. (In voorkomend geval wordt ook het ruimtelijk veiligheidsrapport ter inzage gelegd.) <DVR 2003-11-21/39, art. 14, 013; Inwerkingtreding : 08-02-2004>

(§ 6bis. Als overeenkomstig artikel 41, § 1, vijfde lid, een ruimtelijk veiligheidsrapport wordt opgelegd, moet bij de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan met de resultaten ervan rekening gehouden worden.) <DVR 2003-11-21/39, art. 14, 013; Inwerkingtreding : 08-02-2004>

Art. 44. (NOTA : zie verder een vorm van art. 44 die op een onbepaalde datum in werking treedt.)
§ 1. De bestendige deputatie is belast met het opmaken van provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen en neemt de nodige maatregelen tot opmaak.

Verdere juridische ontwikkelingen

(Als het voorontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan beantwoordt aan de criteria, bepaald in toepassing van artikel 4.4.1., § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen van het milieubeleid, stellen de door de Vlaamse regering aangewezen diensten ten laatste tijdens de plenaire vergadering dat het voorontwerp het voorwerp vormt van een ruimtelijk veiligheidsrapport, tenzij het voorontwerp zo wordt gewijzigd dat het niet meer aan de bedoelde criteria beantwoordt.) <DVR 2003-11-21/39, art. 15, 013; Inwerkingtreding : onbepaald, zie nauwkeurigheden DVR 2003-11-21/39, art. 70>

Van de plenaire vergadering wordt een schriftelijk verslag opgemaakt. Dit verslag wordt binnen 14 dagen bezorgd aan de instanties die op de plenaire vergadering aanwezig dienden te zijn. Eventuele reacties op het verslag kunnen worden ingediend door de instanties die effectief aanwezig waren op de plenaire vergadering, en moeten binnen 14 dagen na ontvangst van het verslag, bezorgd worden aan de bestendige deputatie.

Art. 45. § 1. De provincieraad stelt het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig vast.

(Als overeenkomstig artikel 44, § 1, zesde lid, een ruimtelijk veiligheidsrapport wordt opgelegd, moet bij de voorlopige vaststelling van het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan met de resultaten ervan rekening gehouden worden.) <DVR 2003-11-21/39, art. 16, 013; Inwerkingtreding : 08-02-2004>

§ 3. Na de aankondiging wordt het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan gedurende 60 dagen ter inzage gelegd in het gemeentehuis van elke gemeente waarvan het grondgebied door het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan geheel of ten dele wordt bestreken. (In voorkomend geval wordt ook het ruimtelijk veiligheidsrapport ter inzage gelegd.) <DVR 2003-11-21/39, art. 16, 013; Inwerkingtreding : 08-02-2004>

(§ 6bis. Als overeenkomstig artikel 44, § 1, zesde lid, een ruimtelijk veiligheidsrapport wordt opgelegd, moet bij de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan met de resultaten ervan rekening gehouden worden.) <DVR 2003-11-21/39, art. 16, 013; Inwerkingtreding : 08-02-2004>

Art. 48. (NOTA : zie verder een vorm van art. 48 die op een onbepaalde datum in werking treedt.)

Art. 48. § 1. Het college van burgemeester en schepenen is belast met het opmaken van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en neemt de nodige maatregelen tot opmaak

Verdere juridische ontwikkelingen

(Als het voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan beantwoordt aan de criteria, bepaald in toepassing van artikel 4.4.1., § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen van het milieubeleid, stellen de door de Vlaamse regering aangewezen diensten ten laatste tijdens de plenaire vergadering dat het voorontwerp het voorwerp vormt van een ruimtelijk veiligheidsrapport, tenzij het voorontwerp zo wordt gewijzigd dat het niet meer aan de bedoelde criteria beantwoordt.) <DVR 2003-11-21/39, art. 17, 013; Inwerkingtreding : onbepaald, zie DVR 2003-11-21/39, art. 70 voor nauwkeurigheden>

Art. 49. § 1. De gemeenteraad stelt het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig vast.

(Als overeenkomstig artikel 48, § 1, zesde lid, een ruimtelijk veiligheidsrapport wordt opgelegd, moet bij de voorlopige vaststelling van het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan met de resultaten ervan rekening gehouden worden.) <DVR 2003-11-21/39, art. 18, 013; Inwerkingtreding: 08-02-2004>

§ 3. Na de aankondiging wordt het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan gedurende 60 dagen ter inzage gelegd in het gemeentehuis. (In voorkomend geval wordt ook het ruimtelijk

veiligheidsrapport ter inzage gelegd.) <DVR 2003-11-21/39, art. 18, 013; Inwerkingtreding : 08-02-2004>

(§ 6bis. Als overeenkomstig artikel 48, § 1, zesde lid, een ruimtelijk veiligheidsrapport wordt opgelegd, moet bij de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan met de resultaten ervan rekening gehouden worden.) <DVR 2003-11-21/39, art. 18, 013; Inwerkingtreding : 08-02-2004>

2.5. Parlementaire voorbereiding

De parlementaire voorbereiding van bovenstaande decretale bepalingen (zowel DABM als DRO) werd onderzocht voor een beter begrip. Hieronder wordt een overzicht gegeven van onze relevante bevindingen ter zake. Deze teksten hebben juridisch gezien een louter interpretatieve waarde, bijvoorbeeld naar aanleiding van een beoordeling in rechte bij een geschil waarbij de rechter oordeelt dat de betrokken decreetbepaling op zich onvoldoende duidelijk is. In dit laatste geval zal in eerste instantie naar de parlementaire voorbereiding (en de commentaren van de doctrine) worden gekeken (zgn. teleologische interpretatiemethode).

Het spreekt voor zich dat verder in de tekst, waar nodig, ook de parlementaire voorbereiding bij andere bepalingen werd onderzocht.

Parl. St. VI. Parl., 2002-2003, 1312/1 (Ontwerp van MER/VR - decreet):

- uit artikel 12 van de SEVESO II – richtlijn volgt de verplichting voor lidstaten om ervoor te zorgen dat bij het nemen van besluiten in het kader van de ruimtelijke ordening met betrekking tot risicovolle inrichtingen in de nabijheid van gevoelige bestemmingsgebieden en, omgekeerd, nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsgebieden in de nabijheid van risicobronnen, de preventie van zware ongevallen en de beperking daarvan wordt nageleefd. Voormeld artikel 12 legt een veiligheidszonerings op;
- hoofdstuk IV wil invulling geven aan artikel 12 van de SEVESO II – richtlijn en aan het gelijkkluidende artikel 24 van het Samenwerkingsakkoord. Artikel 12 van de SEVESO II – richtlijn wil het instrumentarium van de ruimtelijke planning inzetten in het beleid ter voorkoming en ter beperking van de gevolgen van zware ongevallen;
- de MiNa-raad is positief over het feit dat het ruimtelijke beleid gerelateerd wordt aan het beleid voor het voorkomen en beperken van gevaren. Het veiligheidsbeleid zal hierdoor een wezenlijk element vormen in de besluitvorming betreffende ruimtelijke ordening. Wel wordt meteen ook gewezen op de nood aan bijkomende mensen en middelen om dit nieuwe rapportagevlak op te vangen. Ook wordt gewezen op een mogelijke vertraging voor het ruimtelijk planproces;

- ook de SERV is positief over het ontwerp. Volgens de Raad moet het veiligheidsbeleid inzake zware industriële ongevallen voortaan inderdaad een wezenlijk element vormen van de besluitvorming inzake ruimtelijke ordening. Alleen op die manier kan bijvoorbeeld de problematiek worden vermeden dat louter door de inplanting of uitbreiding van woongebieden of kwetsbare gebieden in de omgeving van SEVESO – inrichtingen een bepaalde risicogrens wordt overschreden, en dat als gevolg daarvan de milieuvergunning van de betrokken inrichting wordt geweigerd of gewijzigd, of de bevoegde inspectie maatregelen oplegt overeenkomstig het Samenwerkingsakkoord. Ook in omgekeerde richting doen zich nog problemen voor, nl. door de inplanting of uitbreiding van SEVESO – inrichtingen in de omgeving van woningen of kwetsbare gebieden.

Parl. St. VI. Parl., 2002-2003, 1312/2 (Verslag bij MER/VR – decreet):

- uitgangspunt is dat in een zo vroeg mogelijk stadium tot de ontdekking van schadelijke effecten voor mens en milieu moet gekomen worden. Verwezen wordt naar ongevallen zoals in Enschede;
- de decreetswijziging wil uitvoering geven aan artikel 24 van het Samenwerkingsakkoord door.... Tevens wil het de basis scheppen voor een samengaan van verschillende rapportages (zgn. geïntegreerde rapportage);
- bij de algemene bespreking wordt er door verschillende commissieleden op gewezen dat het niet steeds duidelijk is wanneer de ruimtelijke veiligheidsrapportage voor RUP's moet doorlopen worden. Uitvoeringsbesluiten worden aangekondigd²⁷⁷.

Parl. St. VI. Parl., 2002-2003, 1800/5, 5 (Verslag bij wijzigingsdecreet D.R.O.):

- voormelde artikelen (zie vorige blz.) willen een decretale verankering geven aan de SEVESO II – richtlijn;
- de SEVESO II – richtlijn heeft een belangrijke impact op het vlak van de ruimtelijke ordening. Met betrekking tot nieuwe inrichtingen en bij het bestemmen van een industriezone zal terdege met het veiligheidsaspect rekening moeten gehouden worden. Ook inzake bestaande inrichtingen nabij SEVESO - inrichtingen zal bijvoorbeeld bij de inplanting of uitbreiding van woonzones of kwetsbare gebieden een bepaalde grens niet mogen overschreden worden;
- er dient “ter dege” rekening gehouden te worden met de resultaten van het ruimtelijke veiligheidsrapport bij het uitwerken van het RUP.

²⁷⁷ Deze zijn er tot op heden nog steeds niet...

2.6. Uitvoeringsbesluiten

De effectieve uitvoeringsbesluiten ontbreken nog steeds. Op heden werkt de Dienst VR met een eigen beslissingschema. Tevens worden richtlijnen uitgevaardigd teneinde deze lacune enigszins op te vangen.

In uitvoering van artikel 4.6.2 §2 DABM werd ook in een VR – Richtlijnboek voorzien. Dit Richtlijnenboek kan geraadpleegd worden op www.mina.be/vr.html²⁷⁸ en moet het basisdocument vormen voor de administratie, de initiatiefnemer en de VR – deskundige (welk het goede verloop van de desbetreffende VR – procedure moet garanderen). Het VR – Richtlijnenboek gaat verder dan het DABM, waar het ook een luik aan het samenwerkingsakkoord – veiligheidsrapport besteedt (zie verder).

Inmiddels ligt een voorontwerp van uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering voor, goedgekeurd door de Vlaamse regering op 15 september 2006, houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage. Dit besluit werd opgemaakt mede op basis van bevindingen in eerdere versies van de onderliggende nota en komt dan ook tegemoet aan een aantal eerder gesignaleerde problemen en knelpunten.

2.7. Verdere juridische ontwikkelingen

Er wordt in het kader van deze nota nog op drietal toekomstige ontwikkelingen gewezen:

(1) Vooreerst moet zeker vermeld worden dat de SEVESO II – richtlijn gewijzigd werd door de Richtlijn 2003/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2003 tot wijziging van Richtlijn 96/82/EG van de Raad betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Artikel 12, lid 1, tweede alinea SEVESO II - richtlijn wordt vervangen door:

*"De lidstaten dragen er zorg voor dat er in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond en/of andere toepasselijke takken van beleid alsmede de procedures voor de uitvoering van die takken van beleid rekening wordt gehouden met de noodzaak om op een langetermijnbasis voldoende afstand te laten bestaan tussen de onder deze richtlijn vallende inrichtingen enerzijds en woongebieden, door het publiek bezochte gebouwen en gebieden, **hoofdvervoersroutes voor zover mogelijk, recreatiegebieden, en waardevolle of bijzonder kwetsbare natuurgebieden anderzijds** (nieuw, nvdr, eigen markering), en, voor bestaande*

²⁷⁸ http://www.mina.be/vr.html/uploads/vr_rlb_rvr.pdf

inrichtingen, aanvullende technische maatregelen te treffen overeenkomstig artikel 5, teneinde de gevaren voor personen niet te vergroten."

Ook wordt een lid 1bis toegevoegd:

"(1bis) De Commissie wordt verzocht in nauwe samenwerking met de lidstaten, uiterlijk op 31 december 2006, richtsnoeren op te stellen voor de opzet van een technische databank die risicogegevens en risicoscenario's omvat, ten behoeve van de beoordeling van de verenigbaarheid van de onder deze richtlijn vallende inrichtingen en de in lid 1 omschreven gebieden. Bij het opzetten van deze databank wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de door de bevoegde autoriteiten uitgevoerde evaluatie, de door exploitanten verstrekte informatie en alle andere relevante gegevens, zoals sociaal-economische voordelen van de ontwikkeling en het inperkende effect van noodplannen."

Waar deze wijziging nog omzetting in het Belgische recht behoeft (cf. www.mina.be/vr.html) wordt ze voorlopig hier opgenomen bij "toekomstig recht".

(2) Verder was er de beslissing van de Vlaamse regering van 21 april 2006:

"De Vlaamse Regering zet, onder voorbehoud van technisch nazicht, het licht principieel op groen voor het voorontwerp van decreet dat titel IV, milieueffect- en veiligheidsrapportage (MER), van het decreet van 5 april 1995 wijzigt. Hierdoor zal de tekst nauwer aansluiten bij de Europese richtlijn 2001/42/EG. Er wordt advies ingewonnen over dit voorontwerp bij de MiNa - raad en de SERV. De Vlaamse Regering beslist ook de oprichting en de taakstelling van een ondersteunende MER - kenniscel te onderzoeken".

Nazicht van de ontwerp teksten leert dat er op het vlak van de ruimtelijke veiligheidsrapportage niets wijzigt, wat bevestigd werd door de Dienst RVR.

(3) Inmiddels ligt het voorontwerp van RVR – uitvoeringsbesluit voor. Dit besluit heeft de ambitie duidelijkheid te creëren met betrekking tot:

- de criteria die de dienst VR hanteert bij haar beslissingen over de RVR – plicht
- de inwerkingtreding van de decretale bepalingen met betrekking tot de RVR.

3. Omschrijving en analyse van de problematiek inzake RVR

3.1. Vooraf: de belangrijkste juridische knelpunten

Inmiddels ligt een voorontwerp van uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering voor, goedgekeurd door de Vlaamse regering op 15 september 2006, houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage. Dit besluit werd opgemaakt mede op basis van bevindingen in eerdere versies van de onderliggende nota en komt dan ook tegemoet aan een aantal eerder gesignaleerde problemen en knelpunten. Gezien dit besluit nog niet finaal goedgekeurd of in werking is, blijven de volgende alinea's voorlopig onverminderd gelden. Het dient wel gezegd te worden dat het voorontwerp van besluit aan de volgende bemerkingen wenst tegemoet te komen.

In haar advies in het kader van de parlementaire voorbereiding bij het MER/VR - decreet wees de MiNa – raad (*Parl. St. VI. Parl., 2002-2003, 1312/1, 189*) er reeds op dat de decretale regeling zoals ingeschreven in het DABM zich veelal beperkt tot het scheppen van een kader waarbinnen verder moet gehandeld worden. In plaats van te voorzien in een meer vergaande decretale invulling, heeft de decreetgever ervoor geopteerd om de nadere uitwerking te delegeren aan de Vlaamse regering.

Waar bij dergelijke legislatieve techniek, vanuit vereenvoudigingsoogpunt, reeds zekere kanttekeningen kunnen geplaatst worden, is in de eerste plaats vereist dat middels uitvoeringsbesluiten dan ook effectief invulling wordt gegeven aan de decretale leemtes.

Daar knelt nu, wat dan de RVR in het bijzonder betreft, al meer dan drie jaar het schoentje. Nog steeds (!) ontbreekt o.m. het belangrijke besluit waarin de criteria worden vastgelegd op basis waarvan moet geoordeeld worden of een ruimtelijk veiligheidsrapport (RVR) vereist is (cf. artikel 4.4.1, §2 DABM: *“De Vlaamse regering stelt de criteria vast op basis waarvan de administratie beslist of de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport al dan niet vereist is”*). In het voorliggende voorontwerp van uitvoeringsbesluit moet hier uiteindelijk tegemoetgekomen worden.

Nu kan, in algemene bewoordingen en opnieuw vanuit een vereenvoudigingsoogpunt, op zich altijd al gesteld worden dat onvolledige regelgeving die regelgeving ondoeltreffend en ondoelmatig maakt.

In deze is er echter meer, want de inwerkingtreding van de hierboven en hierna besproken decretale regels uit het DABM en het DRO wordt afhankelijk gesteld van voormeld, nog goed te keuren en te implementeren, uitvoeringsbesluit (dat inmiddels als voorontwerp van uitvoeringsbesluit voorligt). Meer bepaald wordt de inwerkingtreding van de DABM - artikelen

afhankelijk gesteld van de inwerkingtreding van de wijzigingsbepalingen in het DRO (artikel 17, §3 MER/VR – decreet). Artikel 70 van het wijzigingsdecreet van 21 november 2003 stelt – enigszins contradictoir - de inwerkingtreding van de wijzigingen in het DRO (de artikelen 41-44 en 48) afhankelijk van het besluit dat moet genomen worden op basis van de artikelen van het DABM (zie verder). De bepalingen houdende de regeling van de inwerkingtreding van de RVR – regeling zoals opgenomen in DABM en DRO neutraliseren m.a.w. elkaar in die zin dat zeer strikt juridisch gezien de interne RVR – regeling nooit in werking kan treden (zie ook het antwoord van AJD dd. 20 juni 2006).

In het voorliggende voorontwerp van uitvoeringsbesluit wordt aan dit probleem verholpen, maar **de decretaal ontworpen regeling is vooralsnog niet van kracht.**

In dit kader, abstractie makend van het voorliggend voorontwerp van uitvoeringsbesluit, rijst de vraag in welke mate België op heden aan haar Europese verplichtingen voldoet.

Ook stelt zich meteen de vraag naar de mogelijke directe werking van de SEVESO II – richtlijn. De Richtlijn diende omgezet te worden binnen de 24 maanden na publicatie (14 januari 1997).

Conform vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie heeft een niet-tijdig omgezette norm uit een Richtlijn rechtstreekse of directe werking wanneer ze duidelijk en onvoorwaardelijk is en niet afhankelijk gesteld wordt van een discretionaire uitvoeringsmaatregel. De directe of rechtstreekse werking kan evenwel enkel door een burger tegen de overheid worden ingeroepen (en niet omgekeerd: zie terzake ook K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht in Hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 1995, nrs. 614 en 681).

Hieronder wordt voor nu het decretaal ontworpen systeem *an sich* op zijn merites beoordeeld, zo goed als mogelijk abstractie makend van het feit dat de kwestieuze bepalingen nog niet in werking zijn getreden.

Finaal moet ook opgemerkt worden dat de bepalingen die de basis leggen voor een meer geïntegreerde benadering tussen verschillende rapportageverplichtingen eveneens nog verdere uitwerking behoeven (zie artikel 4.6.1., §1 DABM). Dit wordt nog niet geregeld in het voorliggend voorontwerp van uitvoeringsbesluit. In de inleiding werd er reeds op gewezen dat zulks het voorwerp uitmaakt van de nota inzake de milieu-effectrapportage in het kader van deze studie.

Wat betreft de omgevingsveiligheidsrapportage, is het opmerkelijk dat dit niet enkel in het DABM voorkomt: ook elders in de Vlaamse reglementering wordt nog melding gemaakt van dit (gewestelijk) veiligheidsrapport voor hogedrempelbedrijven. Na de goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord is de Vlaamse regelgever immers onmiddellijk overgegaan tot

aanpassing van de milieuvergunningreglementering. Er kan verwezen worden naar artikel 7 van het Milieuvergunningendecreet en hoofdstuk IV "Preventie van zware ongevallen" in VLAREM I²⁷⁹.

Artikel 12 van het MER/VR – decreet bevestigt dat deze bepalingen van kracht blijven voor zover dit nodig is in het kader van de artikelen 7 en 8 van het MER/VR – decreet. Artikel 8, §2 MER/VR – decreet bevestigt dat veiligheidsrapportages waarvoor de volledigverklaring van de kennisgeving gebeurde voor de inwerkingtreding van het MER/VR – decreet (in casu: 13 februari 2003) blijven gevoerd worden volgens de toen geldende procedure, d.i. de procedure zoals beschreven in de milieuvergunningreglementering.

Deze regeling is uiterst verwarrend. Er moet nagegaan worden of de bepalingen in de milieuvergunningreglementering (VLAREM I) nu niet gewoon kunnen geschrapt worden / of niet volstaan kan worden met een kruisverwijzing naar het DABM.

3.2. Weerhouden knelpunten

Onder meer op basis van overleg met betrokken administraties, kunnen uit het bovenstaande volgende "pijnpunten" weerhouden worden:

- vooreerst wordt het lang uitblijven van de uitvoeringsbesluiten betreurd. De betrokken administraties zijn het er over eens dat het uitblijven van de uitvoeringsbesluiten een zeer ernstige rem zet op de goede werking van de ruimtelijke veiligheidsrapportage (zie reeds hoger). Inmiddels ligt er wel een voorontwerp van uitvoeringsbesluit voor, dat echter vooralsnog niet in werking getreden is (zie hoger). Voor wat de geïntegreerde benadering tussen de verschillende rapportages betreft ligt er nog geen concreet uitvoeringsbesluit voor.
- er wordt gewezen op de eerdere contradictoire inwerkingtredebepalingen in het DABM en het DRO (zie reeds hoger). Hieraan wordt verholpen door het voorontwerp van uitvoeringsbesluit;
- de vraag rijst in welke mate de "beslissing" van de Dienst VR (of al dan niet een ruimtelijk veiligheidsrapport vereist is) bindend is voor de planopmakende overheden. Neemt de Dienst VR daadwerkelijk de beslissing of betreft het een louter advies? Volgens AJD zijn de uitspraken van de Dienst bindend;

²⁷⁹ Inzake de geschiedenis van deze bepalingen: zie J. VERBRUGGEN, "Preventie en bestrijding van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het oud en nieuw wettelijk kader" in K. DEKETELAERE en M. DEKETELAERE (eds.), Jaarboek Milieurecht 2001, Brugge, die Keure, 2002, 118-119. Er kan volledigheidshalve ook nog verwezen worden naar rubriek 5.17 van VLAREM II..

- de vraag rijst of in een RUP een verbod tot vestiging van SEVESO – bedrijven kan worden opgenomen. Volgens AJD kan dit (zie het advies, verder);
- er wordt op gewezen dat op heden slechts een zeer beperkt aantal voorontwerpen van RUP's worden overgemaakt aan de Dienst VR terwijl uit de bepalingen van het DRO, die vooralsnog niet in werking zijn getreden, volgt dat eigenlijk alle voorontwerpen van RUP's moeten overgemaakt worden met het oog op de vraag of een ruimtelijk veiligheidsrapport vereist is (zie ook het advies AJD, verder);
- in dit licht wordt er ook op gewezen dat in het DRO niet expliciet ingeschreven staat dat een voorontwerp van RUP moet voorgelegd worden aan de Dienst VR (dit kan er wel impliciet uit afgeleid worden). Er worden heden, in absolute cijfers uitgedrukt, al heel wat voorontwerpen voorgelegd, evenwel slechts een klein percentage van het totale aantal die zou kunnen of moeten worden voorgelegd;
- voorts worden vragen gesteld bij het feit dat de Dienst VR *pas* ten laatste op de plenaire vergadering moet stellen dat een ruimtelijk veiligheidsrapport al of niet vereist is. Beide administraties zijn het er over eens dat dergelijk systeem maar weinig wenselijk is;
- Tenslotte is een algemeen knelpunt binnen ruimtelijke ordening ook binnen de RVR-problematiek van toepassing: het weinig overzichtelijk zijn van de vereisten vanuit de betrokken wetgeving waarmee in het ruimtelijk planningsproces rekening gehouden dient te worden, waardoor men een 'gefaseerd' planningsproces krijgt (waarbij je eerst een groen licht krijgt voor het ene aspect, en pas nadien een rood licht voor een ander). Dit is uiteraard bijzonder nefast voor doorlooptijd en 'zorgvuldig bestuur'.

Over de opportuniteit van een ruimtelijke veiligheidsrapportage op zich en het gebruik van het instrument "rapportage" in relatie tot ruimtelijke planning teneinde de doelstellingen van de SEVESO II – richtlijn en het Samenwerkingsakkoord te realiseren, blijkt dan weer een over de administraties gedeelde consensus te bestaan.

3.3. Juridische verduidelijkingen

Op de eerste vier hierboven aangehaalde "pijnpunten" kan vrij snel tot een antwoord gekomen worden:

(1) Het ontbreken van de uitvoeringsbesluiten werd in het kader van onderhavige oefening reeds betreurd. Er kan inderdaad niet anders dan vastgesteld worden – zie ook verder – dat het ontbreken van die uitvoeringsbesluiten én de doeltreffendheid én de doelmatigheid van het door de decreetgever beoogde systeem van ruimtelijke veiligheidsrapportage minstens in zeer grote mate op de helling zet. Wij wijzen hier echter wel op het inmiddels voorliggende voorontwerp van

uitvoeringsbesluit, dat evenwel nog niet finaal goedgekeurd werd noch in werking is. Voor wat de geïntegreerde benadering tussen de verschillende rapportages betreft ligt er nog geen concreet uitvoeringsbesluit voor.

(2) Ook op de ronduit contradictoire inwerkingtredingsbepalingen werd hoger reeds kort gewezen.

Artikel 14, §3 van het MER/VR – decreet stelt:

“Onverminderd artikel 12, treedt Hoofdstuk IV van Titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid evenwel slechts in werking op de datum waarop de wijzigingsbepalingen van hoofdstuk II van Titel II van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening in werking treden waarmee uitvoering wordt gegeven aan de verplichtingen, bepaald in artikel 24 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Artikel 70, lid 1 van het Decreet van 21 november 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 stelt dan weer:

“Dit decreet treedt in werking tien dagen na de publicatie in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van artikel 4, dat in werking treedt op 1 mei 2004 en met dien verstande dat de artikelen 13, 15 en 17 ten vroegste in werking treden op de datum van inwerkingtreding van het besluit waarmee de Vlaamse regering uitvoering geeft aan titel IV, hoofdstuk IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, ingevoegd bij decreet van 18 december 2002”.

Op basis van artikel 14, §3 MER/VR – decreet kan artikel 4.4.1 §2 DABM strikt gezien niet in werking treden vooraleer de artikelen 13, 15 en 17 van het decreet van 21 november 2003 in werking zijn getreden, terwijl artikel 70 van het DRO - wijzigingsdecreet net het omgekeerde aangeeft.

Ook rechtsleer (K. DE COCK, *Milieueffecten- en veiligheidsrapportering in het Vlaamse Gewest*, Brugge, die Keure, 2004, p. 165, nr. 376) heeft reeds op deze slordigheid van de decreetgever gewezen.

Er lijkt ons – in navolging van DE COCK – te moeten aangenomen worden dat artikel 70 van het decreet van 21 november 2003 moet beschouwd worden als een impliciete afwijking van artikel 14,§3 MER/VR –decreet.

Het voorliggend voorontwerp van uitvoeringsbesluit verhelpt aan dit probleem. Dit is een besluit in de zin van artikel 70, lid 1 DRO.

(3) Ook wat het “bindende karakter” van de beslissing van de Dienst VR betreft (wat de noodzaak van een RVR betreft), kan relatief kort gehandeld worden:

- nergens, noch in de DABM, noch in DRO, wordt aangegeven dat de Dienst VR enkel een “advies” zou verstrekken, hetwelk de planopmakende overheid naast zich neer zou kunnen leggen;
- *integendeel* staat in de relevante artikelen van het DRO net dat de Dienst VR “stelt” dat een ruimtelijk veiligheidsrapport vereist is;
- *integendeel* staat in artikel 4.4.1. net dat de Dienst VR “beslist” of een ruimtelijk veiligheidsrapport vereist is;
- onderzoek van de parlementaire voorbereiding leert daarenboven dat het weldegelijk (net als bij de plan – MER) gaat over een rapportageplicht waarover de Dienst VR een screeningsbeslissing neemt (*Parl. St. VI. Parl., nr. 1312/1; 116*);
- ook de rechtsleer en www.mina.be/vr.html is zeer duidelijk wat dit betreft. De Dienst VR kan een RVR opleggen.

Niets wijst erop – afgezien misschien van de ongelukkige plaats die de veiligheidsrapportage gekregen heeft in het DRO (bij de adviezen) - dat het oordeel van de Dienst VR – of al dan niet een ruimtelijk veiligheidsrapport vereist is - enkel een advies zou uitmaken. Alles wijst er op dat de Dienst VR een voor de planopmakende overheid bindende beslissing neemt.

AJD bevestigt zulks ook.

(4) Kan een (absoluut) verbod tot vestiging van SEVESO – inrichtingen worden opgenomen in de voorschriften van een RUP?

De Dienst VR geeft aan hier heel voorzichtig mee om te springen. Wij menen dat dit zeer terecht is.

In de vragenlijst (cf. inleiding) wordt verwezen naar het gelijkheidsbeginsel, hetwelk misschien zou maken dat van een dergelijk absoluut verbod geen sprake kan zijn. Er kan opgemerkt worden dat het gelijkheidsbeginsel enkel in gedrang komt bij discriminatie (d.i. wanneer tussen

gelijke categorieën van personen een onderscheid wordt gemaakt zonder redelijke verantwoording). Het verschil in behandeling tussen een voor de omgeving gevaarlijk geacht bedrijf en een bedrijf dat geen dergelijke risico's met zich mee brengt, lijkt prima facie niet discriminatoir.

Evenwel, naast de gevolgen voor de bestaande bedrijvigheid moet ook rekening gehouden worden met het evolutieve karakter van de SEVESO – normen (een bedrijf dat niet gevaarlijk geacht wordt, kan in de toekomst wel gevaarlijk geacht worden door een aanpassing van de SEVESO -drempelwaarden). Dit evolutieve karakter kan de creatie van toekomstige zonevreemdheid, bij een absoluut verbod tot vestiging van een SEVESO – bedrijf, in de hand werken. De filosofie van het DRO (vb. artikel 145 bis DRO dat enkel uitzonderingen voorziet t.a.v. zekere plannen van aanleg) is net dat toekomstige zonevreemdheid ten alle tijde moet vermeden worden.

AMINAL wijst er in dit licht ook op dat het natuurlijk vooral van belang is geen nieuwe SEVESO – bedrijven toe te laten op zekere locaties.

Er moet zodoende voorzichtig omgesprongen worden met een absoluut verbod tot vestiging van SEVESO – bedrijvigheid.

De vier eerste punten uit de opsomming hierboven zijn hiermee afgehandeld. De laatste vier punten raken het wezen van de in het DRO voorziene afstemming (ruimtelijke veiligheidsrapportage en ruimtelijke uitvoeringsplannen) en het daarbij horende proces, en behoeven verder onderzoek. Hieronder worden ze weerhouden als concrete afstemmingsproblemen.

3.4. Afbakening van de concrete afstemmingsproblemen

3.4.1. EERSTE AFSTEMMINGSPROBLEEM: HET OVERMAKEN VAN HET VOORONTWERP VAN RUP

De artikelen 41, 44 en 48 van het DRO stellen enkel dat de administratie ten laatste tijdens de plenaire vergadering *stelt* of een RVR vereist is. Logica (het “kunnen stellen of een RVR vereist is” veronderstelt voorafgaandelijke kennis) gebiedt dat het voorontwerp van RUP voorafgaandelijk ter kennis wordt overgemaakt aan de Dienst VR.

Opvallend:

- de reglementering RO, noch het DABM, voorziet in een vaste procedure terzake;

- waar geen onderscheid gemaakt wordt naar soort RUP, lijkt aangenomen te moeten worden dat alle voorontwerpen van RUP's moeten overgemaakt worden, zonder onderscheid.

Analyse van de praktijk leert echter dat op heden zeker niet alle voorontwerpen van RUP's worden overgemaakt aan de Dienst VR. Van de meer dan 1.000 RUP's die reeds werden opgemaakt zou, volgens cijfers van de Dienst VR, medegedeeld in het kader van deze studie, slechts een goede 10% (nu: 110) voorafgaandelijk overgemaakt zijn aan de Dienst VR (cijfergegevens bekomen van laatstgenoemde).

Verder ter info: de Dienst VR oordeelde in minder dan 10% van die laatste gevallen dat een ruimtelijk veiligheidsrapport vereist is. Tot op heden zijn er twee goedgekeurde ruimtelijke veiligheidsrapporten (zie ook www.mina.be/vr.html).

Twee vragen rijzen bij het bovenstaande:

- is het noodzakelijk dat alle voorontwerpen van RUP's voorafgaandelijk worden overgemaakt aan de Dienst VR (deelprobleem 1)?
- hoe komt het dat op heden slechts +/- 10 % van de RUP's voorafgaandelijk worden overgemaakt aan de Dienst VR (deelprobleem 2)?

(1) De eerste vraag is natuurlijk in essentie een opportuniteitsvraag. De decreetgever heeft ervoor geopteerd om geen screeningsbevoegdheid toe te kennen aan de planopmakende overheden en heeft willen voorzien in een exclusief beslissingsrecht voor de Dienst VR. De parlementaire voorbereiding verklaart niet waarom, maar ongetwijfeld heeft vooral de overweging dat het weinig wenselijk is dat planopmakende overheden – en dan vooral provincies en gemeenten – rechter zouden spelen in eigen zaak, een rol gespeeld.

Daarnaast zal mogelijk ook de wens *van centralisatie* bij een onafhankelijk orgaan gespeeld hebben.

Waar deze motieven op zich natuurlijk lovenswaardig zijn, zal in de praktijk echter ook vastgesteld moeten worden dat talrijke RUP's (dit zal een overgrote meerderheid zijn, men zie het kaart- en cijfermateriaal hierboven) geen enkel uitstaans zullen hebben met veiligheidsproblemen of SEVESO - bedrijven. In die hypothese lijkt het overmaken aan de Dienst VR veelal een zeer onnodige omweg uit te maken.

Een vereenvoudigingsoefening kan er dan ook in bestaan om toch een zekere screeningsbevoegdheid aan de planopmakende overheid te geven (zie verder, voorstellen).

(2) Wat de tweede deelvraag betreft, moet natuurlijk eerst opnieuw in herinnering gebracht worden dat het uitvoeringsbesluit, welk uitvoering moet geven aan de bepalingen uit het DRO, er nog niet is, zodat laatstgenoemde bepalingen ook nog niet in werking zijn (zie hoger).

Dit maakt het op zich zeer moeilijk om het bestaande decretale systeem (al) op haar merites te beoordelen. Toch moet er hierbij vastgesteld worden dat er niet voorzien is in een expliciete bepaling die de planopmakende overheden verplicht om het voorontwerp van RUP over te maken aan de Dienst VR. Zoals hierboven uiteengezet kan de plicht om het voorontwerp van RUP over te maken enkel impliciet in het DRO gelezen worden. Gevreesd – zie de nota vermeld in 1 - wordt ook dat veel planopmakende overheden – vooral dan gemeenten – geen of maar weinig notie hebben van ruimtelijke veiligheidsrapportage.

De vergelijking kan gemaakt worden met wat de adviserende instanties betreft die in het kader de ruimtelijke planning moeten adviseren over het voorontwerp (zij het dus dat de beslissing van de Dienst VR dus wel geen advies uitmaakt). Men zie terzake ook het Besluit van 11 mei 2001 van de Vlaamse regering houdende aanwijzing van de instellingen en administraties die adviseren over voorontwerpen van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

In acht genomen het feit dat – gelet op duurtijd die een veiligheidsrapport in beslag kan nemen en gelet op het kostenplaatje dat soms hoog kan oplopen – ook de spontane overmaking van voorontwerpen van RUP's minstens in vraag kan gesteld worden, kan overwogen worden om terzake in een uitdrukkelijke plicht en afgelijnde procedure te voorzien (over de bestaande procedure en de richtlijnen van de Dienst VR, zie verder).

3.4.2. *TWEEDE AFSTEMMINGSPROBLEEM: TUSSENKOMST VAN DE DIENST VR "TEN LAATSTE" OP DE PLENAIRE VERGADERING*

Op www.mina.be/vr.html kan teruggevonden worden:

“Volgens het decreet Ruimtelijk Ordening verloopt het opstellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) in 7 stappen: 1) een voorbereidende faze, met informatievergadering en de opmaak van een voorontwerp van het RUP, 2) een plenaire vergadering, waarin het ontwerp RUP wordt voorgelegd aan de verschillende administraties, 3) de voorlopige vaststelling van het RUP door de Vlaamse Regering, 4) een openbaar onderzoek, 5) de verwerking van de resultaten van het openbare onderzoek, 6) de definitieve vaststelling van het RUP door de Vlaamse Regering, en 7) de publicatie van het RUP in het Belgisch Staatsblad (Voor meer informatie over ruimtelijke uitvoeringsplannen kan u terecht op <http://www.ruimtelijkeordering.be>).

*Volgens dit stappenplan kan de Dienst Veiligheidsrapportering **slechts tijdens de plenaire vergadering** (eigen toevoeging: vanuit AMINAL wordt aangegeven dat dit wordt vervangen door **“ten laatste op de plenaire vergadering”**) in voorkomend geval de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport vragen. In de praktijk is dit verre van ideaal, omdat de plenaire vergadering reeds de start vormt van de procedure tot goedkeuring van het RUP. Op dat moment nog een RVR opleggen kan de procedure aanzienlijk vertragen. Daarom wordt de beslissing om een RVR te vragen beter in een vroeger stadium genomen, met name in de voorbereidende fase. In onderlinge afspraak tussen de beide betrokken administraties ([AMINAL](#) en [AROHM](#)) zullen de ruimtelijke planners ten laatste bij het eerste uittekenen van het RUP het ontwerp RUP al aan de Dienst Veiligheidsrapportering bezorgen. De Dienst Veiligheidsrapportering gaat na of er aandachtspunten of knelpunten zijn tussen veiligheid en ruimtelijke ordening, en hoe die kunnen opgelost worden”.*

De plenaire vergadering is het eerste formeel geregelde moment in de planopmaakprocedure. Het decreet voorziet op heden dat de Dienst VR ten laatste op de plenaire vergadering moeten stellen of een RVR vereist is.

Ook de instellingen die moeten adviseren in het kader van het Besluit van 11 mei 2001 van de Vlaamse regering houdende aanwijzing van de instellingen en administraties die adviseren over voorontwerpen van ruimtelijke uitvoeringsplannen, moeten dan ten laatste tussenkomen.

Hierbij werd inderdaad enigszins voorbijgegaan aan de eigenheid van een RVR. Wanneer pas op de plenaire vergadering moet geoordeeld worden of een RVR vereist is, brengt zulks een vertraging met zich mee die enkel kan opgevangen worden door de interactie met de Dienst VR vroeger, bij voorkeur wanneer het plan voor het eerst een zekere vaste vorm krijgt, te laten geschieden.

Overwogen kan worden om de praktijk van informeel vooroverleg welke nu al bestaat op gewestelijk niveau uit te breiden naar provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en terzake te voorzien in een wettelijk geregeld vooroverleg.

Een formele regeling van het vooroverleg zou trouwens ook geen unicum zijn. Verwezen kan worden naar het Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 houdende regeling van het vooroverleg over voorontwerpen van ruimtelijke structuurplannen.

3.4.3. DERDE AFSTEMMINGSPROBLEEM: GEFASEERD EN WEINIG GEËXPlicITEERD PLANNINGSPROCES

Het laatste opgelijste knelpunt is eerder een procesmatig probleem, dat enigszins aansluit bij de voorgaande paragraaf. Het laattijdig tussenkomen van de Dienst VR is natuurlijk één element van een (te) gefaseerd planningsproces, maar ook een gebrek aan een duidelijk overzicht van relevante vereisten en een gestructureerde rapportage van beslissingen maakt het planningsproces een weinig transparante en (mede daardoor) complexe procedure.

Wat betreft de rapportage binnen het planningsproces, is men het eens dat die zaken weinig gestructureerd en weinig consistent gedaan worden. Bepaalde cruciale redeneringen en argumenten worden nu niet of slechts impliciet verwerkt in de verslagen, wat maakt dat in een later stadium dezelfde denkpiste mogelijks door andere partijen wordt overgedaan.

4. Voorstel per afstemmingsprobleem

Hieronder worden verschillende voorstellen geformuleerd bij de hierboven gedetecteerde afstemmingsproblemen. De opties kunnen over de verschillende afstemmingsproblemen heen gecombineerd worden.

4.1. Eerste afstemmingsprobleem: het overmaken van het voorontwerp van RUP

4.1.1. *DEELPROBLEEM 1: IS HET NOODZAKELIJK DAT ALLE VOORONTWERPEN VAN RUP'S VOORAFGAANDELIJK WORDEN OVERGEMAAKT AAN DE DIENST VR?*

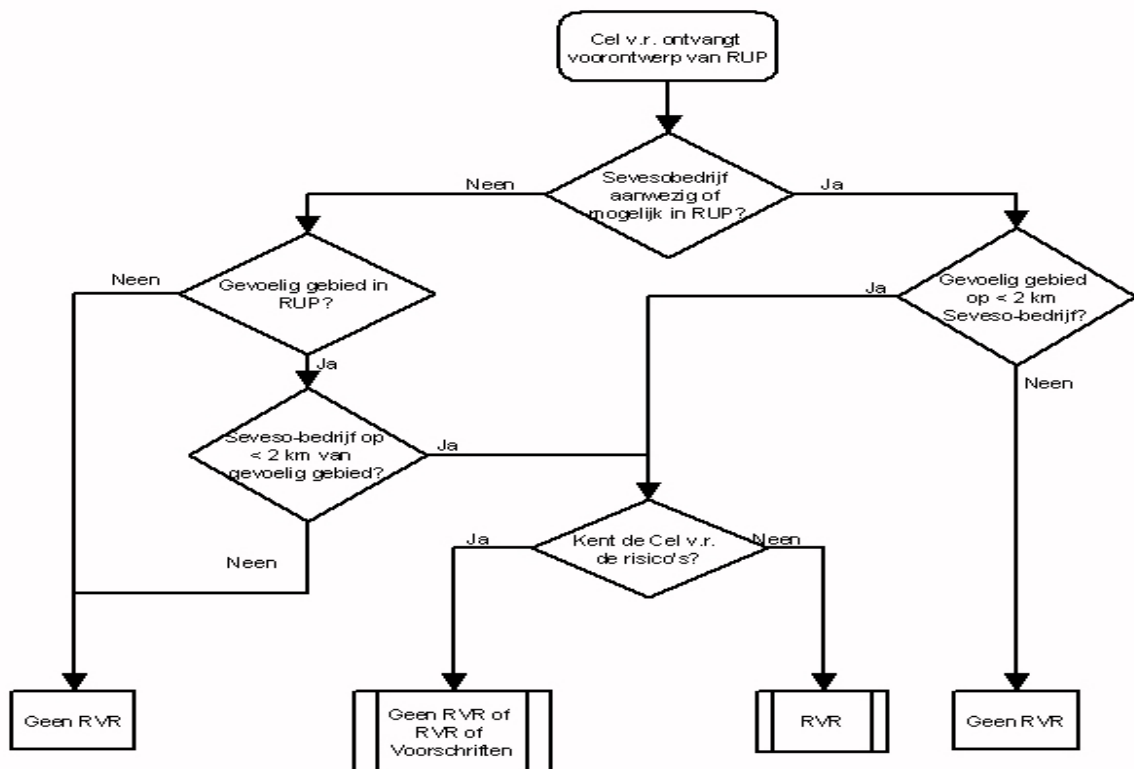
Optie 1: behoud van de bestaande reglementering waarbij alle voorontwerpen moeten overgemaakt worden

Dit is de nuloptie.

Optie 2: toekennen van (een zekere) screeningsbevoegdheid aan de planopmakende overheden

In deze optie wordt een zekere screeningsbevoegdheid toegekend aan de planopmakende overheden zelf. Om te vermijden dat die overheden rechter in eigen zaak zouden kunnen spelen moet – natuurlijk allemaal binnen het Europese framework – gezocht worden naar objectieve criteria.

Terzake moet echter ook niet al te ver gezocht worden. Bij gebreke aan het uitvoeringsbesluit terzake (zie hoger), hanteert de Dienst VR nu volgend schema (zie www.mina.be/vr.html) om te oordelen of een RVR al dan niet vereist is:



In die gevallen:

- waar geen SEVESO - bedrijf aanwezig is (of mogelijk gemaakt wordt) en er geen gevoelig gebied ligt in het RUP of geen SEVESO – bedrijf binnen een straal van 2 km van een gevoelig gebied ligt, is geen RVR vereist.
- waar er wel een SEVESO - bedrijf is of mogelijk gemaakt wordt, maar er geen “gevoelig gebied” binnen een straal van 2 km. ligt, is sowieso geen RVR vereist.

De kaart van SEVESO –bedrijven en het cijfermateriaal zoals hierboven weergegeven laten uitschijnen dat in de meeste gevallen geen veiligheidsaspecten verbonden zullen zijn aan de opmaak van een RUP.

Deze optie vereist een decretaal ingrijpen waar de DRO - bepalingen nu zonder meer bepalen dat elk voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan dient overgemaakt te worden aan de Dienst VR. Er kan terzake in een uitdrukkelijke motiveringplicht in hoofde van planopmakende overheden voorzien worden (om te garanderen dat de controle daadwerkelijk gebeurt).

De impact naar beheerskosten voor de planopmakende overheid toe lijkt ons prima facie minimaal en niet in verhouding te staan tot de bestaande procedure waarbij elk voorontwerp van RUP zou moeten overgemaakt worden aan de Dienst VR.

Deze optie wil enkel de moeilijke gevallen voorbehouden aan een onafhankelijke administratie én vereist een ter dege voorlichting van de gemeenten en de provincies (o.m. wat het statuut “SEVESO – bedrijf” en de kwalificatie “gevoelig gebied” betreft). Heden zijn er immers nagenoeg geen deskundigen inzake veiligheidsrapportage bij de lokale besturen, in tegenstelling tot bvb. de materie van ruimtelijke ordening.

Inmiddels ligt het voorontwerp van RVR – uitvoeringsbesluit voor. Dit besluit heeft de ambitie onder meer duidelijkheid te creëren met betrekking tot de criteria die de dienst VR hanteert bij haar beslissingen over de RVR – plicht, door het boven vermelde schema te verankeren in het besluit.

4.1.2. DEELPROBLEEM 2: NIET ALLE VOORONTWERPEN VAN RUP'S WORDEN MOMENTEEL VOORAFGAANDELIJK OVERGEMAAKT AAN DE DIENST VR.

Optie 1: behoud van de bestaande reglementering

Dit is de nuloptie. Eventueel kan een Omzendbrief ter verduidelijking aangewend worden (waarin een – dan – informele procedure wordt voorgeschreven).

De nuloptie

Optie 2: formaliseren van de verplichting om voorontwerpen over te maken.

Er kan overwogen worden om in een wettelijke tekst uitdrukkelijk in te schrijven dat alle / bepaalde (cf. hierboven) voorontwerpen van ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten overgemaakt worden aan de Dienst VR (naar analogie met wat bestaat voor de adviserende instanties in het planopmaakproces) of om terzake in een formele procedure te voorzien.

Dit kan o.i. zowel middels een decretaal ingrijpen als middels een uitvoeringsbesluit.

Waar deze optie vanuit de Dienst VR enerzijds toegejuicht wordt, wijst men er wel op dat zij op heden niet beschikken over het personeel en de middelen om elk voorontwerp van RUP na te zien. Hiermee moet rekening gehouden worden in het kader van de RIA. Volgens onze optie 2 bij de eerste deelvraag, zal het aantal voorontwerpen in ieder geval beperkt blijven.

4.2. Tweede afstemmingsprobleem: tussenkomst van de Dienst VR ten laatste op de plenaire vergadering

Optie 1: behoud van de bestaande reglementering

Nuloptie. Een informeel overleg kan vorm krijgen in een Omzendbrief.

Optie 2: formaliseren van het vooroverleg

Er kan overwogen worden om wettelijk vorm te geven aan het vooroverleg (wettelijk uitbreiden van de bestaande praktijk op gewestelijk niveau). Alzo kan ingegrepen op het tijdsverlies dat heden geleden wordt doordat de tussenkomst van de Dienst VR nu maar eerst formeel is voorgeschreven op de plenaire vergadering.

Alzo zou tot een formele – georganiseerde – procedure van vooroverleg kunnen gekomen worden.

Overwogen kan worden om de praktijk van informeel vooroverleg welke nu al bestaat op gewestelijk niveau uit te breiden naar provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en terzake te voorzien in een wettelijk geregeld vooroverleg.

Een formele regeling van het vooroverleg zou trouwens ook geen unicum zijn. Verwezen kan worden naar het Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 houdende regeling van het vooroverleg over voorontwerpen van ruimtelijke structuurplannen.

Dit kan o.i. zowel decretaal als middels uitvoeringsbesluit gerealiseerd worden.

Slotopmerking: gebeurlijke interacties met de MER worden behandeld in de nota MER.

4.3. Derde afstemmingsprobleem: gefaseerd en weinig geëxpliciteerd planningsproces

Voor dit laatste afstemmingsprobleem lijken er weinig evenwaardige inhoudelijke opties te bestaan. De gedetecteerde knelpunten kunnen immers enkel opgelost worden door een verbetering van de documentatie en argumentatie binnen het ruimtelijke planningsproces, los van het al dan niet formaliseren van het vooroverleg. Enkele pistes hiertoe zijn²⁸⁰:

- De opmaak van een checklist, zowel op plannings– als op vergunningenniveau, met de opsomming van *alle* aspecten waarmee rekening moet gehouden worden (1 filter – systeem).
- De uitwerking van de motiveringsplicht binnen het planningsproces, zowel binnen ruimtelijke ordening als de sectorale planningsprocessen. Hierbij denken we aan een

²⁸⁰Deze voorstellen zijn in de eerste plaats gericht om de problematiek inzake RVR tegemoet te komen, maar het lijkt interessant dergelijke pistes ook te overwegen voor de vereisten van de andere sectorwetgeving, of voor planprocessen zonder RVR-aspect.

soort plan-impactanalyse als equivalent aan de reguleringsimpactanalyse, waarbij de argumentatie voor de keuze van een bepaalde optie op structurele en bondige wijze wordt samengevat in een ondersteunend document. Het documenteren / expliciteren van bepaalde denkpijlers in verschillende opties hebben hun merites reeds bewezen in . Advisering en openbaar onderzoek zal zo efficiënter en duidelijker kunnen verlopen.

Men kan opteren om deze elementen te verankeren in wetgeving, ze op te leggen via een omzendbrief, of deze gewoon als 'good practice' proberen te stimuleren via codes en richtlijnen.

In deze context is het tevens interessant nader in te gaan op de concrete invulling van de "kenniscel", waarvan sprake in de nota aan de Vlaamse regering bij het voorliggend voorontwerp van uitvoeringsbesluit, goedgekeurd door de Vlaamse regering op 15 september 2006.

→ RWO ziet voor deze cel enkele niet onbelangrijke taken weggelegd:

- het uitwerken van een beleid op gewestelijk niveau (o.a. voor RVR);
- het uitwerken en coördineren van gewestelijke beleidsdomeinoverschrijdende initiatieven (ruimer dan m.b.t. RUPs, bijvoorbeeld ook zaken die geïnitieerd worden vanuit het beleidsdomein economie);
- op onafhankelijke wijze de lokale besturen actief en passief informeren / adviseren (help desk, helpen om bestekken op te maken etc). Rationale: voor bepaalde zaken is soms een helikopterkijk nodig, ook kan de Dienst VR dan als rechter optreden.

Deze cel wordt door RWO m.a.w. niet als zuivere 'adviescel' gezien, maar als een waardige beleidsdomeinoverschrijdende "communicatie"-cel, waarin alle RVR, MER,... – deskundigheid op *structurele wijze* binnen de Vlaamse administratie verzameld is / wordt en consulteerbaar is voor een breder publiek. Vanuit deze positie kan deze cel dan ook, waar nodig, complexere projecten coördineren en geïntegreerde en transparante plan- of projectprocessen ondersteunen / stimuleren.

Bij het uitwerken van deze cel dienen de taken echter zeer goed gespecificeerd te worden, zodat deze complementair aan, maar in nauwe samenwerking met, de bestaande cellen kan opereren.

Discussienota inzake het
vereenvoudigingsvoorstel en/ of -
potentieel van het
oppervlakedelfstoffendecreet

Inleiding: toelichting bij de gevolgde werkwijze

In deze nota wordt het decreet van 26 april 2003 betreffende de oppervlakedelfstoffen²⁸¹ (en haar uitvoeringsbesluit²⁸²) geanalyseerd in relatie met regelgeving ruimtelijke ordening, met oog mogelijke vereenvoudiging.

Meer bepaald zullen de knelpunten worden beschreven, die kunnen voorkomen bij de afstemming van de oppervlakedelfstoffenplannen met de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

In een eerste hoofdstuk van deze nota zal het wettelijke kader worden geschetst, waarmee de opmaak van de oppervlakedelfstoffenplannen tot organisatie van de ontginning van delfstoffen in het Vlaamse Gewest wordt geregeld. Hierbij worden zowel het decreet, het uitvoeringsbesluit en de parlementaire voorbereidingen onder de loep genomen.

In een tweede hoofdstuk wordt deze reglementering verder geanalyseerd en zal worden gekomen tot een meer concrete omschrijving van de afstemmingsproblemen met de regelgeving ruimtelijke ordening.

In een derde en laatste hoofdstuk tenslotte, worden een aantal voorstellen geformuleerd om tegemoet te komen aan de gedetecteerde afstemmingsproblemen.

²⁸¹ BS 25 augustus 2003. Hierna kortweg: het Decreet.

²⁸² Cfr. infra.

1. Analyse van de regels omtrent de opmaak van de bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen voor het gewestelijk RUP

1.1. Het decreet

Met het oppervlakedelfstoffendecreet, wenste de Vlaamse overheid te bepalen waar en wanneer bepaalde delfstoffen gewonnen kunnen worden, rekening houdend met de evoluties in behoeften en in alternatieven én na afweging van diverse aspecten van economische, sociale, ruimtelijke en milieurechtelijke aard.

Hier toe zal per samenhangend oppervlakedelfstoffengebied een bijzonder oppervlakedelfstoffenplan worden opgemaakt. Dit moet niet alleen leiden tot een duurzame ontginning van schaarse delfstoffen, maar zal tegelijkertijd de garantie bieden voor de noodzakelijke ontwikkelingsperspectieven voor de ontginningssector, meer bepaald via een programmatie van ontginning.

Artikel 4:

“De Vlaamse regering stelt oppervlakedelfstoffenplannen op die uitvoering geven aan de doelstellingen, vermeld in artikel 3. De plannen zijn gebaseerd op ontwikkelingsperspectieven voor een termijn van minimaal 25 jaar en bevatten acties voor de komende 5 jaar zodat ze een basis vormen voor de sectorale voorstellen inzake ruimtelijke ordening en mee de basis zijn voor de opmaak van andere specifieke beleidsplannen.

De oppervlakedelfstoffenplannen worden door de Vlaamse regering vijfjaarlijks geëvalueerd in functie van de doelstellingen, bedoeld in artikel 3.

De oppervlakedelfstoffenplanning omvat het opmaken van een set van bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen, een per samenhangend oppervlakedelfstoffengebied, en een algemeen plan dat betrekking heeft op het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest.

De oppervlakedelfstoffenplannen worden zodanig opgesteld, en de besluitvormingsprocedures ter zake verlopen zodanig, dat ze voldoen aan de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage, bedoeld in artikel 4.1.4. van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid.”

Artikel 7, § 1:

“Elk bijzonder oppervlakedelfstoffenplan wordt opgesteld in het kader van een door de Vlaamse regering afgewogen en vastgestelde programmatie van oppervlakedelfstoffenwinning. Dit gebeurt op basis van economische en geologische aspecten met vaststellingen van locaties en nabestemmingen per samenhangend oppervlakedelfstoffengebied. Deze oppervlakedelfstoffenplannen vormen mee de basis voor de opmaak van de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen met betrekking tot ontginningen.

Het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan omvat minimaal:

1° een beschrijvend gedeelte waarin een onderbouwde dynamische behoefte wordt bepaald van de beschouwde oppervlakedelfstof, rekening houdend met de in- en uitvoer en de aanwendingsmogelijkheden van alternatieven;

2° een gedeelte dat de maatregelen en acties beschrijft die zullen worden genomen, zoals:

a) concrete voorstellen voor de afbakening van ontginningsgebieden, gebaseerd op de onderbouwde behoefte die door primaire oppervlakedelfstoffen moet worden gedekt;

b) een programmatie voor de voorgestelde locaties als basis van rechtszekerheid voor de ondernemingen op korte, middellange en lange termijn;

c) voorschriften voor de optimale ontginning van de oppervlakedelfstoffenvoorraad, rekening houdend met de maximale hoeveelheid nuttige delfstof, de ruimtelijke draagkracht van het gebied en zijn omgeving en de nabestemming;

d) een motivering van de aangepaste programmatie in functie van de ontwikkelingsperspectieven voor minimaal 25 jaar en in functie van het voldoen aan de maatschappelijke behoeften, vanaf de eerste vijfjaarlijkse evaluatie.”

Tenslotte wijzen nog op de definitie van een ‘ontginningsgebied’, dat in artikel 2, 8° van het Decreet als volgt wordt omschreven:

“ontginningsgebied: gebied dat volgens de plannen van aanleg en volgens de ruimtelijke uitvoeringsplannen bestemd is voor ontginning”.

1.2. Het uitvoeringsbesluit (VLAREOP)

Artikelen 3 en 4 van het besluit van 26 maart 2004 van de Vlaamse regering houdende regels tot uitvoering van het oppervlakedelfstoffendecreet²⁸³, bepalen de procedure tot vaststelling van het bijzonder uitvoeringsplan:

Artikel 3:

“§ 1. Op vraag van de minister duiden de Vlaamse ministers bevoegd voor het Economisch Beleid, de Ruimtelijke Ordening, het Leefmilieu, Openbare Werken, het landbouwbeleid en het onroerend erfgoed aan met welke administraties, instellingen en organisaties een vooroverleg over de bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen moet worden gevoerd.

De minister organiseert het vooroverleg met de ontginningssector en de in uitvoering van het eerste lid aangeduide administraties, instellingen en organisaties.

§ 2. De afdeling legt, rekening houdend met de bevindingen van het vooroverleg en de inhoud zoals bedoeld in artikel 6, een voorontwerp van bijzonder oppervlakedelfstoffenplan voor aan de ambtelijke stuurgroep.

§ 3. De ambtelijke stuurgroep wordt minimaal samengesteld uit leden van de Vlaamse administraties waaronder de sectoren natuurlijke rijkdommen, economie, ruimtelijke ordening, leefmilieu, openbare werken, landbouw en het onroerend erfgoed ressorteren.

De in § 1 bedoelde Vlaamse ministers wijzen deze ambtenaren aan.

Indien voor een bevoegdheidsdomein geen ambtenaar wordt aangewezen, vergadert de stuurgroep rechtsgeldig met de andere leden. Het voorzitterschap van de stuurgroep wordt waargenomen door de ambtenaar, aangewezen door de Vlaamse minister, bevoegd voor de natuurlijke rijkdommen. De stuurgroep stelt een huishoudelijk reglement op.

§ 4. De ambtelijke stuurgroep brengt advies uit over het volgens § 2 ingediende voorontwerp waarbij bijzondere aandacht besteed wordt aan het afbakeningsproces van locatievoorstellen. De ambtelijke stuurgroep brengt hiertoe binnen een termijn van 120 kalenderdagen advies uit over ieder locatievoorstel. Wanneer een locatievoorstel een negatieve beoordeling krijgt worden door de afdeling compenserende locatievoorstellen ingediend. De ambtelijke stuurgroep is verplicht om in haar advies deze bijkomende locatievoorstellen te evalueren.

§ 5. De minister legt het aldus bekomen ontwerp van bijzonder oppervlakedelfstoffenplan, inclusief het advies van de ambtelijke stuurgroep, voor aan de Vlaamse regering met het oog op de voorlopige vaststelling ervan.”

²⁸³ BS 28 juni 2004.

Artikel 4:

“§ 1. Binnen een termijn van 30 kalenderdagen na de voorlopige vaststelling door de Vlaamse regering maakt de afdeling het ontwerp van bijzonder oppervlakedelfstoffenplan voor advies over aan het college van burgemeester en schepenen van iedere betrokken gemeente en de bestendige deputatie van iedere betrokken provincieraad.

De bestendige deputatie van de betrokken provincieraad en de betrokken colleges bezorgen, na terinzagelegging bij het publiek, hun advies binnen 50 kalenderdagen na ontvangst van de adviesaanvraag.

§ 2. De afdeling coördineert alle adviezen en brengt binnen 90 kalenderdagen een gemotiveerd advies uit bij de minister die het volledige dossier voorlegt aan de Vlaamse regering met het oog op de definitieve vaststelling van het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan. Mits motivering kan deze termijn éénmalig worden verlengd met maximum 90 kalenderdagen. Een definitief vastgesteld bijzonder oppervlakedelfstoffenplan wordt bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt en geldt als basis voor de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan in het behandeld samenhangend oppervlakedelfstoffengebied.”

Uit deze laatste paragraaf, blijkt dat het artikel de basis vormt voor de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

1.3. Parlementaire voorbereiding

De parlementaire voorbereiding van bovenstaande decretale bepalingen werd onderzocht voor een beter begrip. Hieronder wordt een overzicht gegeven van onze relevante bevindingen terzake. Deze teksten hebben juridisch gezien een louter interpretatieve waarde, bijvoorbeeld naar aanleiding van een beoordeling in rechte bij een geschil waarbij de rechter oordeelt dat de betrokken decreetbepaling op zich onvoldoende duidelijk is. In dit laatste geval zal in eerste instantie naar de parlementaire voorbereiding (en de commentaren van de doctrine) worden gekeken (zgn. teleologische interpretatiemethode).

Parl. St. VI. Parl., 2002-2003, 1486/1, 19 - 20 (verslag bij artikel 4 van het Decreet):

- Oppervlakedelfstoffenplannen worden geïntroduceerd om de **noodzakelijke ontwikkelingsperspectieven** voor de sector te garanderen via een programmatie van ontginning gedurende 25 jaren.
- Men moet voorkomen het risico te lopen dat geologisch gunstige sites door andere bestemmingen definitief zouden verloren gaan. Oproep tot lange - termijn - denken.

- Daar een aantal elementen zoals ontginningswijze en -diepte, economische waarde en toepassingsgebied van de delfstof, geologisch voorkomen e.d. grondig kunnen verschillen van delfstoftype tot delfstoftype, wordt **er een oppervlakedelfstoffenplan opgemaakt per samenhangend oppervlakedelfstoffengebied**, ook wel het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan genoemd.
- **Definitie van een samenhangend oppervlakedelfstoffengebied** werd reeds opgenomen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.
- Het beleidsveld van de natuurlijke rijkdommen streeft in haar oppervlakedelfstoffenplannen naar een, met andere beleidsdomeinen, zo veel als mogelijk afgestemd beleidsdocument. Meer bepaald wordt verwezen naar de titel betreffende milieueffect- en veiligheidsrapportage van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, waarbij **de Vlaamse regering de mogelijkheid krijgt plannen aan te wijzen die niet onderworpen moeten worden aan de milieueffectrapportage als deze plannen de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage heeft. Het oppervlakedelfstoffendecreet legt deze kenmerken op aan de oppervlakedelfstoffenplannen zodat ze als het ware plan-MER waardig worden.** Bovendien biedt genoemd MER-decreet mogelijkheden tot **sterk vereenvoudigde project-MER's** of zelfs de overbodigheid van een project-MER wanneer het project weinig of geen bijkomende gegevens over betekenisvolle milieueffecten kan bevatten t.o.v. wat reeds in de delfstoffenplannen of de plan-MER, gekoppeld aan een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, is beschreven.

Parl. St. VI. Parl., 2002-2003, 1486/1, 21 (verslag bij artikel 7 van het Decreet):

- In ieder bijzonder oppervlakedelfstoffenplan worden voorstellen van ontginningsgebieden opgenomen die gelegen zijn op geologisch gunstige sites, die economisch interessant zijn en **de ruimtelijke draagkracht niet overschrijden**.
- Aandacht voor een gepaste en realistische **nabestemming**, afgestemd op de aard van de ontginning en op de toekomstige ruimtelijke structuur.
- De oppervlakedelfstoffenplannen zijn mede de basis voor de opmaak van de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen m.b.t. ontginningen.
- Het decreet regelt een sectorale materie zodat de oppervlakedelfstoffenplannen **niet de enige basis kunnen zijn**: ook plannen in andere beleidsdomeinen zoals milieu, ruimtelijke ordening, mobiliteit, ... zullen hun belang hebben bij de ruimtelijke afweging in het proces dat leidt tot het Gewestelijke Ruimtelijke Uitvoeringsplan.

- Het gegeven dat de delfstoffenbehoefteplanning via de ruimtelijke uitvoeringsplannen een juridisch kader krijgt waarop ook het vergunningenbeleid zich kan stoelen, wordt aanzien als zeer belangrijk.
- De Vlaamse regering wordt de kans gegeven om, naast de procedure en de inhoud, voor de bijzondere plannen eveneens **de aspecten inzake inspraak en openbaarheid** concreet te regelen. Hierdoor kan worden voorzien in vooroverleg met de betrokken maatschappelijke groepen (werkgevers, vakbonden, milieubeweging, landbouwers, ...) en lokale overheden.

1.4. Verdere juridische ontwikkelingen

Er dient in het kader van deze nota te worden gewezen op toekomstige ontwikkelingen.

Momenteel werkt de Vlaamse Regering aan een wijziging van de VLAREOP, waarbij

1. de keuzemogelijkheid aangaande de vorm van de financiële zekerheid wordt vergroot;
2. de totstandkomingsprocedure van de bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen wordt vereenvoudigd; en
3. een uitzonderingsregeling bij de vereiste van een certificaat van herkomst wordt gecreëerd.

Dit ontwerp werd nog niet goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

In reguleringsanalyse bij het ontwerp wordt gewezen op het feit dat het de oppervlakedelfstoffenplannen, ook al ontbreekt het hen aan bindende kracht, *een basis vormen voor de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die de ruimtelijke beleidsvisie m.b.t. ontginningen moeten vastleggen in ontginningsgebieden met bindende stedenbouwkundige voorschriften.*

Daar de bijzonder omstandige totstandkomingsprocedure, waarvan de voorlopige vaststelling alleen al gemakkelijk een jaar tijd in beslag neemt, ertoe leidt dat niet kan worden begonnen met de opmaak van de gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, komen bepaalde ontginners met acuut bevoorradingstekort

Bovendien maakt men zich de bedenking dat de huidige procedure de nodige beroering zou kunnen wekken bij lokale overheden en de bevolking, daar het maatschappelijk draagvlak voor nieuwe ontginning wel eens zeer gering zou kunnen zijn.

Om die reden worden volgende wijzigingen voorgesteld:

- betere (inhoudelijke) afstemming met de thematische ruimtelijk uitvoeringsplannen op vlak van ontginningsgebieden;
- de Minister van Ruimtelijke Ordening geeft aan de Vlaamse Regering de opdracht om de nodige maatregelen te nemen een ruimtelijk uitvoeringsplan te laten opstellen;
- het ontwerp wordt slechts éénmaal aan de Vlaamse Regering voorgelegd (geen voorlopige vaststelling meer);
- geen openbaar onderzoek meer;
- geen advies meer van de lokale overheden.

2. Omschrijving en analyse van het afstemmingsprobleem

Uit de vorige passages blijkt de verbondenheid tussen de oppervlakedelfstoffenplannen en gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. De vereiste van een optimale afstemming spreekt voor zich.

De ontginning van een oppervlakedelfstof wordt aanzien als een specifieke industriële activiteit waarbij het vrijkomen van de delfstof het doel op zich is, zodat dergelijke activiteiten enkel kunnen plaatsvinden in daartoe bestemde gebieden, zijnde ontginningsgebieden, en mits het bekomen van de vereiste vergunningen.

Deze ontginningsgebieden worden vastgesteld in een bijzonder oppervlakedelfstoffenplan, dat op zich geen bindende kracht heeft, wat impliceert dat op basis hiervan geen vergunningen kunnen worden toegekend aan de vergunningvragende ontginner.

Bovendien vormen deze oppervlakedelfstoffenplannen de basis voor het wel bindende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, zodat deze laatste niet kan worden opgesteld, alvorens de oppervlakedelfstoffenplannen definitief zijn goedgekeurd. Er kan immers maar ontgonnen worden op plaatsen waar de delfstoffen in kwestie ook voorkomen, zodat het niet opportuun zou zijn dat de geologisch gunstige sites, bij de opmaak van het ruimtelijke uitvoeringsplan, definitief zouden verloren gaan door andere bestemmingen.

Er wordt evenwel niet verduidelijkt wat de juridische draagwijdte is van de uitdrukking 'vormt de basis voor' t.a.v. van de overheid, die het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zal opstellen.

Daar de opmaak van deze oppervlakedelfstoffenplannen op zich laat wachten, dreigen de ontginners met een acuut bevoorradingstekort in de problemen te geraken.

3. Voorstel tot oplossing

Hieronder worden enkele voorstellen geformuleerd tot oplossing van het hierboven gedetecteerde afstemmingsprobleem.

Wel dient hier te worden genuanceerd dat het *in casu* een tijdelijk afstemmingsprobleem betreft, gelet op het feit dat zowel de oppervlakedelfstoffenplannen als het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan binnen afzienbare tijd zullen worden aangenomen.

3.1. Aanpassen van de totstandkomingsprocedure van een oppervlakedelfstoffenplan

Een logische oplossing zou er o.i. in bestaan de bestaande procedure te vereenvoudigen, zoals momenteel wordt voorgesteld door de Vlaamse Regering.

Bij het huidige voorstel hebben wij evenwel de bedenking dat het aangewezen zou zijn, duidelijk te omschrijven wat de juridische draagwijdte is van het feit dat de oppervlakedelfstoffenplannen de basis vormen voor het gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplan. Het is duidelijk dat op basis van deze plannen geen vergunningen aan particulieren kunnen worden toegekend. Maar in hoeverre zal de dienst ruimtelijke ordening bij het opstellen van het ruimtelijke uitvoeringsplan door de oppervlakedelfstoffenplannen gebonden zijn?

Mogelijkerwijze overstijgt dit het niveau van de besluitvorming door de Vlaamse Regering en dient het Decreet zelf op dit punt te worden verfijnd.

3.2. Nuloptie – hypothese van het planologische attest

Een andere, doch o.i. minder geschikte oplossing, bestaat in het handhaven van de huidige praktijk, waarbij gebruik wordt gemaakt van het planologisch attest.

Door middel van het planologisch attest, kan een bestaand bedrijf behouden worden op de plaats waar het gevestigd is. Dit attest kan enkel worden aangevraagd door en voor een bedrijf waarvoor het maken of wijzigen van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg overwogen moet worden om de uitbreiding of het herbouwen van het bedrijf mogelijk te maken en dat ofwel:

- onderworpen is aan de milieuvergunningsplicht in de zin van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning;

- een volwaardig land- of tuinbouwbedrijf betreft; en/ of
- een omzet heeft geboekt van minstens 250.000 euro op basis van de BTW-aangiften over het volledige boekjaar voorafgaande aan de aanvraag (artikel 145^{ter} DRO).

Conform artikel 145^{quater} mag voor werken, handelingen en wijzigingen in een gebied waarvoor, blijkens een afgeleverd planologisch attest, het maken van een ruimtelijk uitvoeringsplan of het maken of wijzigen van een plan van aanleg overwogen wordt, worden afgeweken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg, indien de aanvrager bewijst dat:

- de aanvraag betrekking heeft op een bedrijf waarvan de gebouwen niet verkrot zijn en hoofdzakelijk vergund zijn of geacht worden vergund te zijn;
- de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning werd ingediend binnen een jaar na de afgifte van het planologisch attest. Indien het bedrijf deels niet vergund is, moet de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ook duidelijkheid bieden over de verwijdering of de gewenste regularisatie van de onvergunde werken, handelingen en wijzigingen; en
- de aanvraag zich beperkt tot de regelingen en voorwaarden voor de invulling van de kortetermijnbehoeften, zoals aangegeven in het planologisch attest (artikel 145^{quater} DRO).

Wij wensen evenwel te benadrukken dat deze procedure niet onze voorkeur wegdraagt.

Niet alleen is dit een omzeiling van de procedure tot het opstellen van oppervlakedelfstoffenplannen en het Gewestelijk Ruimtelijk Structuurplan, bovendien gaat de procedure tot het verlenen van een planologisch attest niet gepaard met een diepgaand voorafgaandelijk onderzoek, zoals dit wel het geval is bij de opmaak van de plannen.