

ADVIES
VAN 10 FEBRUARI 2016
OVER DE WIJZIGINGEN AAN HET VRIJSTELLINGSBESLUIT,
HET MELDINGSBESLUIT EN DE GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE
VERORDENING HEMELWATER

INHOUD

I. SITUERING	1
II. ALGEMENE BEOORDELING	1
III. STRATEGISCHE BEMERKINGEN.....	1
IV. TECHNISCHE BEMERKINGEN	4

I. SITUERING

1. De Vlaamse Regering hechtte op 17 juli 2015 haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van de handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning vereist is.¹ SARO bracht hierover advies uit op 26 augustus 2015.²
2. Op basis van de adviezen en voortschrijdend inzicht werd het ontwerpbesluit aangepast en werden tevens wijzigingen doorgevoerd aan het meldingsbesluit en de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwater. Gelet de grondige wijzigingen werd het advies opnieuw voorgelegd aan SARO. De raad ontving aldus op 21 december 2015 een adviesvraag van Vlaams minister van Omgeving Joke Schauvliege over het ontwerpbesluit.³

De vooropgestelde adviestermijn bedroeg dertig dagen en werd op vraag van de raad verlengd tot 11 februari 2016.

II. ALGEMENE BEOORDELING

3. SARO vindt het positief dat het ontwerpbesluit grondig werd aangepast naar aanleiding van de kritische bemerkingen, geformuleerd in het SARO advies van 17 juli 2015. SARO heeft niettemin nog diverse bemerkingen bij voorliggende wijzigingen. In deel III van dit advies formuleert de raad enkele strategische aandachtspunten ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen van het vrijstellingsbesluit en meldingsbesluit. Vervolgens worden ook enkele technische bemerkingen bij de voorgestelde wijzigingen geformuleerd; zonder hierbij evenwel volledigheid te willen nastreven (deel IV).

III. STRATEGISCHE BEMERKINGEN

4. Met het verzameldecreet werd recent de rechtsgrond voor het vrijstellingsbesluit en het meldingsbesluit grondig gewijzigd (respectievelijk artikel 4.2.3. en artikel 4.2.2,§ 1 van de VCRO).⁴

In artikel 4.2.3 werd onder meer de bepaling geschrapt dat de handeling *'een geringe ruimtelijke impact'* heeft. In zijn verantwoording stelde het Vlaams Parlement: *'Wat geringe ruimtelijke impact betekent, kan voor betwisting vatbaar zijn. Sommigen zouden kunnen menen dat deze*

¹ VR 2015 1707 DOC.0881/1BIS

² SARO 2015|023. Advies van 26 augustus 2015 over de wijzigingen aan het vrijstellingsbesluit. www.sarovlaanderen.be

³ Besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juli 2013 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater. VR 2015 1812 DOC.1454/2BIS

⁴ Decreet van 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie (B.S. 29 december 2015): artikel 97-99. Deze artikels werden toegevoegd op het niveau van de bespreking in het Vlaams Parlement en maakten geen deel uit van het ontwerp verzameldecreet zoals het voor advies werd voorgelegd aan de SARO.

*bepaling duidt op handelingen met een beperkte grootte. Dit is echter niet de bedoeling van de decreetgever geweest. Geringe afmetingen kunnen een rol spelen bij het vrijstellen van handelingen, maar mogen niet het enige zaligmakende criterium zijn. Vandaar dat met dit amendement wordt voorgesteld om deze decreetsbepaling te herwerken, zodat duidelijk bepaald wordt dat het de aard en ligging van bepaalde handelingen betreft die zal bepalen of het zinvol is om ze aan de administratieve last van een vergunningsprocedure te onderwerpen. Een vergunningsprocedure brengt immers heel wat administratieve last mee, zowel voor de aanvrager/initiatiefnemer, als voor de vergunningverlenende overheid en de eventuele adviesinstanties.'*⁵

Het Vlaams Parlement verduidelijkte verder dat ze de vergunningsplicht enkel wenst te behouden als dit een meerwaarde betekent voor de ruimtelijke ordening in Vlaanderen: *'Wanneer we in de praktijk vaststellen dat bepaalde aanvragen omwille van hun omvang, aard of ligging quasi steeds worden toegestaan, dan kan de Vlaamse Regering deze handelingen beter vrijstellen van vergunning.'* In artikel 4.2.3 werd de bepaling toegevoegd dat een vrijstelling niet mogelijk is voor handelingen waarvoor een milieueffectenrapport, een passende beoordeling of een mobiliteitsstudie moet worden opgemaakt.⁶

Ook de meldingsplicht werd gewijzigd. Zo werd in de VCRO onder meer voorzien in een uitdrukkelijke toetsing van de melding wat betreft het meldingsplichtig en niet verboden karakter van de handelingen. Tevens wordt het mogelijk om aan meldingen voorwaarden te koppelen. De nota van het Vlaams Parlement stelt: *'Deze garanties openen mogelijkheden om meer werken dan voorheen meldingsplichtig te maken. De bevoegde overheid heeft immers nog steeds controle en sturende mogelijkheden.'*⁷

5. De voorgestelde wijzigingen leiden in het algemeen tot een verruiming van de werken die vrijgesteld zijn van vergunning. Bovendien worden meer werken dan voorheen meldingsplichtig gemaakt (i.p.v. vergunningsplichtig). De raad vraagt om de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen betreffende het systeem van vrijstellingen en meldingen eenduidig en volledig in kaart te brengen. Voor de raad zijn hieromtrent nog diverse onduidelijkheden. Het is belangrijk dat de gevolgen - voor zowel de aanvrager als de overheden - in kaart worden gebracht.

Zo merkt de raad bijvoorbeeld op dat de wijzigingen aan de meldingen worden geargumenteed vanuit de vaststelling dat de bevoegde overheid nog steeds controle en sturende mogelijkheden heeft (cf. voorgaande paragraaf). Het college van burgemeester en schepenen kan in de meldingsakte voorwaarden opleggen. De voorwaarden mogen evenwel de melding niet onevenredig beperken of verbieden (artikel 4.2.2,§5. VCRO). Het is onduidelijk om welke voorwaarden dit concreet kan gaan en hoe ver de voorwaarden bij de melding mogen gaan. De raad meent dat enkel voorwaarden kunnen worden opgelegd die ervoor bijdragen dat een aanvraag wel degelijk meldingsplichtig is (vb. meter opschuiven), maar dat er geen inhoudelijke

⁵ Vlaams Parlement. Stuk 459 (2014-2015) – Nr. 3. Pag. 27

⁶ Nieuw artikel 4.2.3 VCRO: *'De Vlaamse Regering bepaalt de lijst van de handelingen waarvoor in afwijking van artikel 4.2.1 geen stedenbouwkundige vergunning vereist is. Ze houdt hierbij rekening met: 1° het tijdelijk of occasioneel karakter van de handelingen, of; 2° de ruimtelijke impact van de handelingen omwille van hun omvang, aard of ligging. Handelingen waarvoor een milieueffectenrapport, een passende beoordeling of een mobiliteitsstudie moet worden opgemaakt, worden uitgesloten van de lijst van handelingen waarvoor in afwijking van art. 4.2.1 geen stedenbouwkundige vergunning vereist is.'*

⁷ Gewijzigd artikel 4.2.2 VCRO: *'... §3. Het college van burgemeester en schepenen gaat na of de gemelde handelingen meldingsplichtig zijn of niet verboden zijn bij of krachtens paragraaf 1. ... §5. Het college van burgemeester en schepenen kan in de meldingsakte voorwaarden opleggen. De voorwaarden mogen de melding niet onevenredig beperken of verbieden. §6. Een mededeling die te kennen geeft dat akte is genomen van de melding, wordt door de persoon die de melding heeft verricht gedurende een periode van dertig dagen aangeplakt op de plaats waarop de melding betrekking heeft. ... §7. De aktenaam van het college van burgemeester en schepenen of zijn gemachtigde kan door de belanghebbenden, vermeld in artikel 4.8.11 §1, worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, overeenkomstig de procedureregels, vermeld in hoofdstuk VIII en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges. Art. 4.2.2/1. De stedenbouwkundige vergunning geldt als aktenaam voor het deel van de handelingen dat meldingsplichtig is, als de handelingen zowel aan de meldings- als aan de vergunningsplicht onderworpen zijn.'*

beoordeling aan te pas mag komen aangezien men anders de facto zit in een vergunningsplicht. Dit vraagt aldus verdere verduidelijking. Verder vraagt de raad ook verduidelijking over de mogelijkheid die bestaat om alsnog voor vrijgestelde of meldingsplichtige werken een stedenbouwkundige vergunning aan te vragen en de eventuele juridische consequenties.

Verder in dit advies gaat SARO nog verder in op zijn vraag naar verduidelijking en geeft de raad nog andere voorbeelden (zie o.a. deel IV).

6. De raad wenst vervolgens zijn bezorgdheid te benadrukken dat met voorliggende wijzigingen aan het systeem van vergunningen, meldingen en vrijstellingen een volwaardig evenwicht wordt bereikt tussen (1) het nastreven van administratieve vereenvoudiging, (2) het creëren van rechtszekerheid en (3) de zorg voor ruimtelijke kwaliteit.

De raad meent dat voor een aantal aspecten dit evenwicht nog niet is bereikt. De raad vraagt aldus om hieromtrent de voorgestelde wijzigingen nog eens grondig te screenen.

Een bijzondere aandachtspunt is de zorg voor ruimtelijke kwaliteit. Het is essentieel dat bij de vrijstellingen rekening wordt gehouden met de ruimtelijke impact van de handelingen omwille van hun omvang, aard of ligging (cf. artikel 4.2.3 VCRO) en dat niet gewenste ruimtelijke ontwikkelingen vermeden worden. Een volwaardige differentiatie van de vrijstellingen in functie van hun omvang, aard of ligging is aldus essentieel. De beoordeling van de stedenbouwkundige voorschriften (onder meer inzake de verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening en nabuurschap) wordt immers volledig bij de bouwheer gelegd. Gezien de vrijstelling, is de overheid niet op de hoogte van de oprichting van het gebouw of constructie en is er geen dialoog met de lokale overheden.

Zo vindt de raad het bijvoorbeeld geen goede zaak dat - ten opzichte van het vorige besluit - de minimale afstanden werden verminderd van 50 m naar 30 m (zie bijvoorbeeld artikel 6 wat betreft het vrijgesteld oprichten van gebouwen met de functie industrie en bedrijvigheid nabij woongebied of ruimtelijk kwetsbaar gebied).

De raad vindt het bijvoorbeeld ook een belangrijke tekortkoming dat de voorwaarden die gelden ten aanzien van de vrijstellingen (cf. 4.2.3 VCRO: vrijstelling is niet mogelijk voor handelingen waarvoor een milieueffectenrapport, een passende beoordeling of een mobiliteitsstudie moet worden opgemaakt) niet gelden voor meldingen.

7. Ook de naleving van de sectorale wetgeving (o.a. afstandsregels, brandnormeringen, energieprestatieregels voor niet-woongebouwen) wordt integraal bij de bouwheer gelegd. Er moet worden bewaakt dat dit niet leidt tot meer rechtsonzekerheid voor de bouwheer. Bovendien meent de raad dat de voorgestelde wijzigingen aan het vrijstellingenbesluit nog een verdere afstemming vergen met de toepasselijke sectorale regelgeving.

Zo wijst de raad naar de brandveiligheid. Het Koninklijk Besluit van 7 juli 1994, zoals gewijzigd op 1 maart 2009, legt de basisnormen vast inzake brand- en explosiepreventie. In bijlage 6 zijn de technische specificaties opgenomen waaraan het ontwerp, de bouw en de inrichting van nieuwe industriegebouwen moeten voldoen. De raad merkt op dat bepaalde vrijgestelde en meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen (o.a. constructies of gebouwen met oppervlakte tussen 200 m² en 500 m² in havengebied) buiten het toepassingsgebied vallen van dit KB. De raad heeft hier ernstige vragen bij. Indien dit alsnog effectief nagestreefd wordt met voorliggende wijzigingen dient dit op zijn minst grondig gemotiveerd te worden.

8. En ten slotte merkt de raad op dat met de voorgestelde wijzigingen de informerende taak van de gemeente nog belangrijker zal worden. Het Vlaams gewest kan gemeenten ondersteunen door tijdig goede informatiebrochures te voorzien voor burgers en bedrijven, zodat zij juiste inschattingen doen. Dat kan gemeenten ook ondersteunen in hun informerende taak. De raad pleit voor een redelijke overgangstermijn, zodat de folders klaar zijn en gemeenten deskundig kunnen informeren.

IV. TECHNISCHE BEMERKINGEN

9. De raad formuleert volgende technische bemerkingen bij de voorgestelde wijzigingen; zonder hierbij evenwel volledigheid te willen nastreven:
- De raad vraagt om artikel 8 – waar diverse voorwaarden worden gekoppeld aan de vrijstelling van het aanleggen of uitbreiden van verhardingen – af te stemmen met de vrijstelling voor de aanleg van toegangswegen en opritten (zoals vastgelegd in artikel 3.1, 8°).
 - Met betrekking tot artikel 9 vraagt de raad verdere verduidelijking over de vraag hoe zal worden omgegaan met het cumuleren van verschillende artikels en specifiek het cumuleren van vrijgestelde handelingen en meldingsplichtige handelingen. De raad vraagt tevens om in artikel 9 te verduidelijken in hoeverre kantoren of bedrijfswoningen ook vallen onder ‘gebouwen in functie van industrie en bedrijvigheid’.
 - In artikel 10 is sprake van de naleving van de normen van de gewestelijke verordening inzake hemelwater. Deze regelgeving wordt apart vermeld, maar er kan ook andere regelgeving van toepassing zijn (zoals gemeentelijke verordeningen, verkavelingen of niet-ruimtelijke regelgeving) die ook moet worden nageleefd. Weliswaar staat in artikel 1 dat met deze regelgeving rekening moet worden gehouden, maar het is onduidelijk waarom deze gewestelijke verordening nog specifiek vermeld wordt in dit artikel (en in de andere artikels verder niet).
 - SARO vraagt te verduidelijken wat bedoeld wordt met de bepaling in artikel 12 inzake de seizoensgebonden opslag van met folie afgedekte vaste mest op velden. De seizoensgebonden opslag van vaste mest op kopakker wordt geregeld via het mestdecreet en de Vlaremregelgeving (waarin een aantal voorwaarden worden bepaald zoals 10 m afstand tot waterlopen, 100 m afstand tot woningen, geen afvloeï van mestsappen) en valt vandaag niet onder een stedenbouwkundige vergunningsplicht. Vaste mest op de kopakker wordt bovendien nooit met folie afgedekt.
 - In artikel 14 vraagt de raad te verduidelijken dat er twee veiligheidsstroken zijn: de 'voorbehouden' en de 'beschermd' veiligheidsstrook.
 - De raad vraagt om te verduidelijken in hoeverre de vrijstelling voor de tijdelijke plaatsing van verplaatsbare constructies tijdens de uitvoering van vergunde verbouwingen of herbouwingen (artikel 17) ook geldt voor meldingsplichtige of vrijgestelde bouwwerken.
 - Artikelen 18 en 19 inzake tijdelijke handelingen: voorgesteld wordt 4 maal 30 dagen, maar de toelichting is onduidelijk. Een kamp zou in juli en augustus wel kunnen? Maar dit is toch meer dan 30 dagen?
 - De raad vraagt artikel 22 verder af te stemmen met het voorstel van decreet houdende het toeristische logies, dat in het Vlaams Parlement wordt voorbereid.⁸ De specifieke vergunningsplicht - zoals ingeschreven in artikel 3 van het decreet betreffende de toeristische logies - wordt niet overgenomen in het voorstel van decreet.⁹ Schrappen van de specifieke vergunningplicht in het voorstel van decreet houdende het toeristische logies maakt het aldus mogelijk dat in elke bestemmingszone - en dus bijvoorbeeld ook in ruimtelijk kwetsbaar gebied - een openlucht-recreatief terrein kan gerealiseerd worden. De raad vraagt aldus om te onderzoeken hoe dit kan geredieerd worden. Een mogelijke piste is de huidige vrijstelling inzake openlucht-recreatieve verblijven in de VCRO te schrappen. Deze vrijstelling vloeide immers voort uit de specifieke vergunningsplicht die was opgenomen in het decreet betreffende de toeristische logies (en die nu zal worden geschrapt). In het vrijstellingsbesluit

⁸ Voorstel van decreet houdende het toeristische logies, Vlaams Parlement. Stuk 499 (2015-2016) nr. 1.

⁹ Decreet toeristische logies. Artikel 3: '§ 1. Niemand mag zonder een voorafgaande, schriftelijke vergunning een toeristisch logies van een categorie als vermeld in artikel 2, 8° tot en met 11°, dat ligt in het Vlaamse Gewest, exploiteren. ...'

zou vervolgens wel een nieuwe vrijstelling kunnen worden ingevoerd voor het gebruik, de aanleg of de inrichting van een grond voor een openluchtrecreatief terrein, en dit gekoppeld aan een aantal voorwaarden zoals onder meer de bestemming van het gebied.

- De raad vraagt om in artikel 28 - betreffende vrijgestelde reliëfwijzigingen – te verduidelijken dat de vrijstelling niet geldt voor reliëfwijzigingen in ruimtelijk kwetsbaar gebied. Bovendien vraagt de raad om te onderzoeken in hoeverre voor specifieke gebieden een bijkomende bescherming moet worden ingevoerd ten aanzien van een wijziging van de waterhuishouding. De meeste aanvragen tot reliëfwijzigingen hebben immers als doel de waterhuishouding van het betreffend gebied te wijzigen en dit is niet altijd wenselijk. En tenslotte merkt de raad op dat reliëfwijzigingen in de top 3 staan van burenruzies, controle of de af- of aangevoerde m³ meer of minder is dan 30 m³ is vrijwel onmogelijk.
- Ook ten aanzien van de oppervlaktenormen (vb. 500 m² in artikel 29) vraagt de raad verdere verduidelijking. Op zijn minst is het wenselijk om te bepalen dat in totaal maximaal 500 m² onder de meldingsplicht mag vallen. Hierdoor wordt vermeden dat bedrijven meermaals via de meldingsplicht kunnen uitbreiden met 500 m². Volgens de raad wordt die mogelijkheid nu in dit artikel niet uitgesloten. Bovendien is het wenselijk te verduidelijken in hoeverre het gaat om 500 m² inclusief of exclusief de vergunde gebouwen. Vraag naar verduidelijking of er kan worden 'gecumuleerd' geldt ook voor artikel 7 waar de grondoppervlakte van constructies beperkt is tot maximaal 200m². Gaat dit om de totale oppervlakte van de constructies (vergund en niet vergund), of louter om de vrijgesteld opgerichte constructies? Tellen meldingsplichtige constructies mee? Of kan er iedere keer weer 200 m² bijkomend worden gerealiseerd zonder vergunning. Is artikel 4.1 4° bedoeld om 'cumul' tegen te gaan? Dat lijkt alleszins onvoldoende omdat je evengoed 'per aanvraag' zou kunnen lezen.
- De raad vraagt ten slotte verdere verduidelijking van de begrippen 'constructie' versus 'gebouw'. Het begrip 'constructies' is gedefinieerd in art 4.1.1 VCRO als '*constructie: een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, een publiciteitsinrichting of uithangbord, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds;*' Een gebouw is dus ook een constructie, terwijl in het besluit het lijkt of constructies alles is, behalve woningen. In artikel 7 en in andere artikels wordt dan een vrijstelling gegeven voor zover het geen gebouw of verharding is. Onduidelijk is wat het verschil is tussen een gebouw en een bouwwerk.