

Aan de heer Jo Brouns
Vlaams minister van Omgeving en Landbouw
Seven – 7^e verdieping
Koning Albert II-laan 7
1210 Sint-Joost-ten-Node

uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen
-	L1-2025/005	-
vragen naar / e-mail	telefoonnummer	Datum
julie.alboort@vlaanderen.be	-	10 juni 2025

Betreft: Adviesvraag voorontwerp decreet in het kader van de implementatie van Europese regelgeving over hernieuwbare energie, kritieke grondstoffen en nettonultechnologie

Meneer de minister,

SARO ontving op 26 mei 2025 uw vraag voor spoedadvies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van verschillende decreten van het beleidsdomein Omgeving, in het kader van de implementatie van Europese regelgeving over hernieuwbare energie (HE), kritieke grondstoffen en nettonultechnologie (hierna: ontwerpdecreet).

Voorliggend briefadvies formuleert enkele strategische bemerkingen inzake ruimtelijke ordening bij de voorliggende wijzigingsvoorstellen. Gezien de ruimtelijke impact, focust het advies op de implementatie van de Europese regelgeving over hernieuwbare energie, met name de omzetting van de Richtlijn (EU) 2023/2413 (hierna: RED III-richtlijn).

I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN

1. Noodzaak spoedadvies

De raad betreurt dat SARO via een spoedprocedure om advies gevraagd wordt over dit strategisch belangrijke dossier. De raad merkt op dat (hernieuwbare) energie niet alleen cruciaal is met het oog op strategische autonomie en klimaatdoelstellingen, maar bovendien een sterk ruimtelijk structurerend karakter heeft.

Als motivering voor de hoogdringendheid verwijst de Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 9) naar de door Europa opgelegde 'korte omzettingstermijnen', maar de deadlines daarvoor zijn reeds ruim

overschreden. Het spreekt voor zich dat dergelijk verzoek tot spoedadvies onder deze omstandigheden niet bevorderlijk is voor het proces van de beleidsadvisering en geenszins een precedent mag vormen telkens wanneer de Vlaamse overheid nalaat tijdig werk te maken van een voorziene omzetting van Europees recht.

2. Dringende nood aan volwaardig BRV

De raad vindt het een tekortkoming dat de implementatie van voorliggende Europese regelgeving over HE binnen de Vlaamse regelgeving (o.a. de inventarisatie van het binnenlands potentieel voor HE-projecten, de aanduiding van versnellingsgebieden enz.) gebeurt in afwezigheid van een samenhangende ruimtelijke visie op Vlaams niveau. De raad herhaalt de dringende noodzaak om werk te maken van een volwaardig Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (strategische visie en beleidskaders).

Eén van de noodzakelijke beleidskaders van het BRV betreft het beleidskader voor energie, dat een samenhangend ruimtelijk beeld zal uittekenen ten aanzien van het ruimtelijk faciliteren van de (Europese en Vlaamse) doelstellingen inzake hernieuwbare energie in het Vlaams gewest. Het BRV en de bijhorende beleidskaders garanderen bovendien dat de diverse ruimtelijke uitdagingen in een samenhangend geheel worden uitgewerkt.

3. Toegevoegde complexiteit

SARO benadrukte in zijn advies over de beleidsnota Omgeving 2024-2029 het belang van een heldere en samenhangende regelgeving, met het oog op een duurzaam en kwaliteitsvol omgevingsbeleid.¹ De raad stelt echter vast dat het ontwerpdecreet extra complexiteit toevoegt aan het Vlaamse omgevingsbeleid.

Zo introduceert het ontwerpdecreet specifieke bepalingen voor HE-projecten binnen de huidige omgevingsregelgeving. Gezien de recente maar nog niet in werking getreden wijzigingen aan de Vlaamse omgevingsregelgeving², brengt het ontwerpdecreet bovendien gelijktijdig wijzigingen aan in zowel de huidige regelgeving als in nog in werking te treden bepalingen. De raad verwijst in dat verband onder andere naar de artikelen 3, 4 en 5 van het ontwerpdecreet, die dezelfde materie regelen, maar dan naargelang de inwerkingtreding van andere wijzigingsdecreten. Hierop anticiperen ook de artikelen 31 t.e.m. 39.

Wat betreft de inwerkingtreding van het ontwerpdecreet stelt de raad vast dat de regeling niet alleen complex is, maar ook onduidelijk door diverse discrepanties in de teksten. Zo hanteert de Memorie van toelichting (pag. 11, 60) bijvoorbeeld een retroactieve datum van 21 mei 2025 (voor de inwerkingtreding van het volledige decreet of de artikelen over de aanduiding van versnellingsgebieden), terwijl het ontwerpdecreet (art. 41) voorziet in een inwerkingtreding '*dertig dagen na de bekrachtiging ervan*' (behoudens de uitzonderingen). De raad vraagt verduidelijking over de daadwerkelijke inwerkingtreding van het ontwerpdecreet.

II. INVENTARISATIE BINNENLANDS POTENTIEEL

4. Totstandkoming, juridisch statuut en inhoud inventarisatie

De RED III-richtlijn (art. 15ter) verplicht elke lidstaat om uiterlijk op 21 mei 2025 een gecoördineerde inventarisatie uit te voeren van het binnenlands potentieel voor hernieuwbare energie. SARO neemt er akte van dat deze inventarisatie, met een focus op wind- en zonne-energie, bijna afgerond is. De

¹ Advies van 26 februari 2025 over de beleidsnota omgeving 2024-2029, par. 5.

² Het betreft het decreet van 17 mei 2024 tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit, en het decreet van 17 mei 2024 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage.

raad merkt echter op dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over zowel de totstandkoming, het juridisch statuut als de inhoud van deze inventarisatie.

Wat betreft de totstandkoming verwijst de raad in eerste instantie naar zijn bemerkingen inzake het BRV: de inventarisatie van het binnenlands potentieel voor hernieuwbare energie is in Vlaanderen gebeurd zonder samenhangende ruimtelijke visie op Vlaams niveau.

Verder is het onduidelijk op basis van welke criteria de inventarisatie werd opgemaakt. De Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 4) vermeldt bijvoorbeeld dat er voor windenergie werd uitgegaan van een *'reeks aan randvoorwaarden, uit wetgeving en beleid, die de inplanting van een windturbine op een bepaalde locatie mogelijk maken, bemoeilijken of uitsluiten'*, maar specificeert niet concreet welke deze randvoorwaarden zijn. Het is de raad daarnaast niet duidelijk welke rechtsgevolgen er aan de inventarisatie verbonden zijn, bijvoorbeeld in het kader van omgevingsvergunningsaanvragen en/of lokale planinitiatieven in gebieden die in de inventarisatie zijn opgenomen. Ook is onduidelijk in hoeverre er in de procedure inspraak- en beroepsmogelijkheden zijn voorzien. SARO vraagt op al deze punten verduidelijking.

Hoewel de vooropgestelde deadline van 21 mei 2025 niet meer gehaald kan worden, dringt de raad aan op een maximale transparantie over de inhoud en de gevolgen van de inventarisatie. De bezorgdheid is dat een gebrek aan duidelijkheid hierover kan leiden tot een de facto stop of vertraging op initiatieven in de betrokken gebieden.

5. Conclusies inventarisatie op vlak van windenergie

De Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 5) vermeldt als één van de conclusies van de bijna afgeronde inventarisatie dat het behalen van de doelstelling uit het VEKP om 2,64 GW windenergie op land te realiseren - een doelstelling die in het Vlaams Regeerakkoord nog werd aangescherpt tot 2,8 GW - 'minder evident' is en zelfs met de recente versoepelingen voor solitaire windturbines en windwinningszones vanaf 20 MW in open ruimte erg ambitieus te noemen is.

De raad vraagt om deze conclusie verder te onderbouwen, onder andere in relatie tot de resultaten van de Vlaamse VITO studie uit 2024 om het Vlaams potentieel voor HE en gebieden voor de versnelde uitrol van HE in kaart te brengen.³

III. AANDUIDIG VERSNELLINGSGEBIEDEN

6. Het instrument RUP

Het ontwerpdecreet (art. 8) verankert de mogelijkheid om in Vlaanderen gebieden aan te duiden voor de versnelde uitrol van HE, en dit conform de RED III-richtlijn (art. 15quater). Gelet op de randvoorwaarden die deze richtlijn voorschrijft, wordt de RUP-procedure als het meest geschikte instrument voor deze aanduiding beschouwd.

De raad merkt evenwel op dat het niet realistisch is om tegen de Europese deadline van 21 februari 2026 RUP's, inclusief gedetailleerde plan-MER's, voor versnellingsgebieden op te stellen. Met het oog op rechtszekerheid acht de raad het wenselijk om de toepassing van artikel 8 temporeel te beperken. SARO merkt overigens op dat artikel 8 een belangrijke uitzondering inhoudt op het principe dat stedenbouwkundige voorschriften bij een RUP van stedenbouwkundige aard moeten zijn.

Specifiek inzake windturbines vraagt de raad aandacht voor de afstemming tussen de versnellingsgebieden en het bestaande vergunningenbeleid voor windturbines, om zo de effectiviteit van de beoogde RUP's voor deze versnellingsgebieden te waarborgen.

Standpunt VOKA

³<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/onderzoek-cijfers-en-geotoepassingen/onderzoeksoverzicht/in-kaart-brengen-vlaams-potentieel-voor-hernieuwbare-energie-en-gebieden-voor-de-versnelde-uitrol>

Voka twijfelt of het RUP-instrument het meest geschikt is om versnellingsgebieden af te bakenen volgens RED III en NZIA. Zo verwijst zij naar de grote planlast bij de opmaak van een RUP, de reële doorlooptijd, maar ook het inbreken van artikel 8 op het principe dat stedenbouwkundige voorschriften bij een RUP van stedenbouwkundige aard moeten zijn. Net zoals bij de aanduiding van een WORG-gebied (art. 5.6.8 VCRO), vraagt Voka om in het kader van het ontwerpdecreet en de uitvoering van RED III en NZIA te bekijken of een versnellingsgebied eenvoudiger kan worden aangeduid via een 'overdruk'.

7. Gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie

De nota aan de Vlaamse Regering (pag. 3) stelt dat de gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie voldoende homogene land-, binnenwater-, en zeegebieden zijn waar de inzet van één of meer specifieke soorten hernieuwbare energiebronnen naar verwachtingen geen aanzienlijke milieueffecten zal hebben, gezien de specifieke kenmerken van het geselecteerde gebied. De nota aan de Vlaamse Regering vermeldt daarbij: *'Daarbij moet voorrang worden gegeven aan kunstmatige en bebouwde oppervlakten of aangetaste gronden die niet bruikbaar is voor de landbouw.'*

De raad vraagt deze passage te verduidelijken in het licht van de RED III-richtlijn (art. 15 quater §1a).

8. Terughoudendheid op Vlaams niveau

De raad merkt op dat Vlaanderen voorlopig terughoudend lijkt in het aanduiden van versnellingszones voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie in het Vlaamse Gewest.

Zo doet de Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 6) enkel voorwaardelijke uitspraken over de aanduiding van versnellingsgebieden in Vlaanderen: *'Indien er in Vlaanderen versnellingsgebieden aangeduid zullen worden, dan...'*. De Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 5) vermeldt ook expliciet dat Vlaanderen als deelstaat niet verplicht is om versnellingszones aan te duiden, en dat het volstaat dat er minstens één versnellingsgebied wordt aangeduid in het Waals Gewest, Vlaams Gewest of Brussels Hoofdstedelijk Gewest (of over de regio's heen). Het is evenwel onduidelijk of er hieromtrent afspraken zijn gemaakt of overleg is gebeurd.

Verder merkt de raad op dat Vlaanderen geen afzonderlijke budgetten vrijgemaakt noch voorziet in personeelsversterking, en dit ondanks de mogelijke en aanzienlijke impact van de opmaak van plan-MER's met het oog op het aanduiden van versnellingsgebieden.

Tot slot lijkt de Vlaamse Regering voor de aanduiding van de versnellingszones te kijken naar de lokale besturen (zie verder luik 'Lokaal draagvlak'). Tegelijk vermeldt de Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 6, 9) dat lokale en provinciale besturen hier evenwel niet toe verplicht zijn en dat niet wordt verwacht dat er veel aanduidingen door lokale en provinciale besturen plaats zullen vinden.

De raad vraagt verduidelijking over deze Vlaamse terughoudendheid voor het aanduiden van versnellingsgebieden voor HE-projecten, en dit gezien de Vlaamse doelstellingen inzake HE (o.a. op vlak van wind- en zonne-energie) én de Vlaamse vergunningsbevoegdheid voor grote energieprojecten.

9. Lokaal draagvlak

De Vlaamse regering lijkt het initiatiefrecht voor het opmaken van RUP's voor de aanduiding van versnellingsgebieden voor hernieuwbare energieprojecten door te schuiven naar de lokale overheden, met het oog op het vergroten van het draagvlak. De Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 6) vermeldt hierover: *'Een RUP dat op provinciaal of gemeentelijk niveau wordt opgemaakt voor de aanduiding van versnellingszones zal in elk geval minder aanvoelen als een beslissing van bovenaf. Dit kan het draagvlak ten goede komen.'* De raad formuleert hierbij een aantal bedenkingen.

De raad erkent dat de opmaak van RUP's op lokaal niveau (mits een goede communicatie, participatie- en inspraakmogelijkheden) kan bijdragen aan het creëren of versterken van lokaal draagvlak. De raad

benadrukt evenwel het belang om vanuit Vlaanderen ook actief werk te maken van draagvlakcreatie bij de lokale overheden voor de opmaak van RUP's voor versnellingsgebieden of, desgevallend zelf de opmaak van een RUP te initiëren in overleg met de lokale besturen en andere stakeholders. In zijn advies over de beleidsnota Omgeving 2024-2029 onderstreepte de raad in die zin het belang van een nauwe samenwerking met gemeenten en andere lokale actoren bij de omzetting van de RED III-richtlijn.⁴

De raad meent dat het de Vlaamse overheid toekomt om lokale besturen de nodige richtlijnen mee te geven en hen te ondersteunen met het oog op een gedegen implementatie van deze EU-regelgeving. De Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 9) vermeldt terecht dat de aanduiding van versnellingsgebieden mogelijks een aanzienlijke impact kan hebben op de inzet van personeel binnen de lokale besturen. De raad acht het dan ook noodzakelijk dat hiervoor de nodige middelen worden vrijgemaakt.

De raad merkt op dat het met het oog op de draagvlakcreatie belangrijk is om RUP's te kaderen binnen een gedragen ruimtelijke visie. Zoals eerder aangegeven ontbreekt dergelijke visie vandaag op Vlaams niveau. Heel wat lokale besturen hebben de voorbije jaren wel geïnvesteerd in de opmaak van een ruimtelijke visie op lokaal niveau met inbegrip van een visie op hernieuwbare energie. De raad verwijst in die zin bijvoorbeeld naar de provinciale energielandschappen, waarbij alle bouwstenen die deel uitmaken van het energielandschap van de toekomst in beschouwing worden genomen. De raad merkt op dat noch de Nota aan de Vlaamse Regering noch de Memorie van toelichting verduidelijkt hoe er desgevallend dient te worden omgegaan met conflicten tussen een RUP voor versnellingsgebieden, en de ruimtelijke visie van een lokale overheid in het lokale ruimtelijke beleidsplan (desgevallend ruimtelijk structuurplan). SARO gaat ervan uit dat de Vlaamse regering geen afwijking van de algemene principes wenst door te voeren, waardoor er voorafgaandelijk steeds moet worden nagegaan of de plannen haalbaar zijn binnen het geldende ruimtelijke beleidsplan (desgevallend ruimtelijk structuurplan).

10. Ruime afwijkingsbepalingen voor HE-projecten in versnellingsgebieden

De raad heeft bedenkingen bij de ruime afwijkingsbepalingen voor HE-projecten in het ontwerpdecreet, in het bijzonder wat betreft de project-MER-verplichtingen en de passende beoordeling (art. 3-5, 6, 9-10) voor HE-projecten in versnellingsgebieden. De raad heeft ook een aantal vragen bij de voorziene regeling in geval van betwistingen (art. 18, §5). De bepaling dat HE-projecten in geval van betwisting onderworpen moeten worden aan de 'snelst beschikbare administratieve en gerechtelijke procedure' lijkt een voorrangsregeling te impliceren. In het advies over het decreet Windturbines spraken SARO en Minaraad zich al kritisch uit over de optie van een voorkeursbehandeling voor specifieke beroepen.⁵ De raad vraagt al de in het ontwerpdecreet ingebouwde afwijkingsbepalingen beter te motiveren en juridisch te onderbouwen in het licht van het gelijkheidsbeginsel en de beginselen van behoorlijk bestuur.

IV. STROOMLIJNING VERGUNNINGSPROCEDURES

11. Vergunningstermijnen

Het ontwerpdecreet voert Europese maximumtermijnen in voor de behandeling van vergunningsaanvragen voor bepaalde HE-projecten. SARO onderschrijft het belang van vlotte en voorspelbare vergunningsprocedures in het algemeen.

Wat betreft het ontwerpdecreet stelt de raad vast dat de Europese termijnen slechts beperkt impact hebben op de in Vlaanderen geldende beslissingstermijnen. De raad heeft wel een aantal bedenkingen bij de praktische haalbaarheid van de ingekorte termijnen van drie maanden en zelfs één maand voor

⁴ Advies van 26 februari 2025 over de beleidsnota omgeving 2024-2029, par. 26.

⁵ <https://sarovlaanderen.be/advies-decreet-windturbines>

specifiek zonne-energie apparatuur en warmtepompen in het ontwerpdecreet (art. 22 en 23). In het geval van warmtepompen van minder dan 50MW bijvoorbeeld, geeft de Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 8) zelf aan: *‘Het lijkt onrealistisch om dergelijke installaties te vergunnen in een dermate korte periode, maar de richtlijn vereist het’*.

Verder vraagt de raad te verduidelijken wat de implicaties zijn indien een kortere Europese termijn niet kan worden nageleefd. De Memorie van toelichting (pag. 40-43) bevestigt dat de algemene termijnen van het Omgevingsvergunningendecreet dan blijven spelen, maar duidt niet of dit alsnog toelaat een vergunningsbeslissing te nemen. Enkel bij apparatuur voor zonne-energie met een vermogen van 100 kW (art. 22, §2 van het ontwerpdecreet) is bepaald dat bij ontstentenis van een beslissing na verstrijken van de Europese maximumtermijn, de vergunning wordt geacht te zijn verleend.

Met vriendelijke groeten,

Filiep Loosveldt
voorzitter SARO