

**ADVIES
VAN 19 DECEMBER 2012
OVER HET VOORONTWERP RUP
LANDBOUW-, NATUUR- EN BOSGEBIEDEN
'GERKENBERG-HERENBOSSEN'**

INHOUD

I. SITUERING	2
II. STRATEGISCHE ADVISERING DOOR SARO	3
III. ALGEMENE BEOORDELING VOORLIGGEND RUP	3
IV. AGNAS-PROCES VERLOOPT MOEIZAAM	5
V. NOOD AAN DUIDELIJK KADER VOOR ZONEVREEMDE BOSSEN	5
VI. NOOD AAN KADER VOOR (BOUWVRIJ) AGRARISCH GEBIED	6

I. SITUERING

1. SARO ontving op 19 november 2012 een adviesvraag van minister Philippe Muyters over het voorontwerp van RUP landbouw-, natuur- en bosgebieden 'Gerkenberg-Herenbossen'.¹ Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van 19 december 2012, komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn van 60 dagen.
2. Voorliggend voorontwerp RUP geeft uitvoering aan de richtinggevende en bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) inzake de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur (AGNAS), zoals nader uitgewerkt in de ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos in de regio Limburgse Kempen en Maasland.² Het plan legt de noodzakelijke bestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften vast op perceelsniveau.
3. Het plangebied omvat delen van het openruimtegebied van de gemeente Bree ten zuidwesten van het kleinstedelijk gebied Bree, grosso modo tussen de N73 en de N730 op de oostrand van het Kempisch Plateau. De vallei van de Soerbeek stroomt in noordoostelijke richting door het gebied en vormt een ingesneden valleestructuur op de steilrand van het Kempisch Plateau ter hoogte van het gehucht Gerkenberg. Dit gehucht is gelegen op het hoger gelegen deel van het Kempisch plateau. De kloostersite Gerkenberg ligt binnen de grens van het kleinstedelijk gebied Bree. De noordoostelijke grens van het plangebied valt samen met de reservatiestrook voor het doortrekken van de N76, die de grens vormt van het kleinstedelijk gebied. Ten zuiden van de N76 bestaat het bodemgebruik uit akkers, uitgestrekte weilanden afgewisseld met enkele boscomplexen (Herenbossen). Het openruimtegebied wordt begrensd door het gehucht Vostaard (woonwijk, bedrijventerrein, voetbalvelden) en het recreatiegebied Boneput dat binnen de begrenzing van het kleinstedelijk gebied Bree is opgenomen en dat de beekvallei van de Boneputterbeek/Breeërstadsbeek omvat. Een bovengrondse hoogspanningsleiding doorkruist het plangebied (70kV verbinding Gerdingen-Stalen).
4. Sinds 2004 werkte de Vlaamse overheid in overleg met gemeenten, provincies en belangengroepen een ruimtelijke visie uit op landbouw, natuur en bos in dertien buitengebiedregio's. Voor de buitengebiedregio 'Limburgse Kempen en Maasland' werd het afbakeningsproces voor de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur opgestart in 2006. Het eindvoorstel van gewenste ruimtelijke structuur en een uitvoeringsprogramma werd in maart 2008 voor advies voorgelegd aan de betrokken gemeenten, provincies en belangengroepen. De Vlaamse Regering

¹ Voor de documenten bij dit voorontwerp RUP, zie www.grup.ruimtelijkeordening.be.

² Het RUP geeft o.a. invulling aan (delen van) de actie 57 'Valleien van de Itterbeek en de Wijshagerbeek en van de Zuurbeek en noord-zuid bosclusters zuidelijk van de N73' en actie 74 'Zoekzone Golf Bree' van het operationeel uitvoeringsprogramma.

nam op 12 december 2008 kennis van het eindvoorstel en van de adviezen van de gemeenten, provincies en belangengroepen en keurde de beleidsmatige herbevestiging goed van ongeveer 16.600 ha agrarische gebied alsook van het operationeel uitvoeringsprogramma.

II. STRATEGISCHE ADVISERING DOOR SARO

5. Met de wijzigingen aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (najaar 2011) heeft de Vlaamse overheid het adviesradenlandschap in het ruimtelijk beleid grondig gewijzigd.³ SARO vindt het positief dat het maatschappelijk middenveld veel vroeger betrokken wordt bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan, namelijk bij het uittekenen van de grote lijnen van het proces. Dit moet er toe leiden dat de Vlaamse Regering op een goed geïnformeerde manier tot een afgewogen beslissing kan komen. Met de volgende stap in het proces - het openbaar onderzoek - wordt het plan immers voorgelegd aan de burger. Door een strategisch advies te voorzien op het niveau van het voorontwerp van RUP hoopt de Vlaamse Regering minder bezwaren te ontvangen in het kader van het openbaar onderzoek. Dit zou moeten leiden tot een versnelling van het gehele proces.

III. ALGEMENE BEOORDELING VOORLIGGEND RUP

6. De raad verwelkomt voorliggend voorontwerp RUP voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur 'Gerkenberg en Herenbossen'. Het betreft het eerste AGNAS-RUP dat voor advies wordt voorgelegd aan de raad.
7. Het plangebied van voorliggend RUP maakte deel uit van een veel ruimer gebiedsgericht proces RUP 'landbouwgebieden en beekvalleien tussen Helchteren, Peer, Meeuwen en Bree'.⁴ Dit proces liep tijdelijk vast omwille van het ontbreken van (ontwerp)instandhoudingsdoelstellingen voor de vogelrichtlijngebieden. Op 20 juli 2012 nam de Vlaamse Regering een tussentijdse beslissing over het opgestarte planningsproces voor de landbouwgebieden en beekvalleien tussen Helchteren, Peer, Meeuwen en Bree. De Vlaamse Regering besliste om op korte termijn de goedkeuringsprocedure op te starten voor de plangebieden gelegen buiten vogel- en habitatrichtlijngebied waarover consensus tussen de natuur- en landbouwsector bestaat. Hierdoor werd het plangebied van het RUP opgesplitst.
8. Hoewel de opsplitsing van het RUP 'landbouwgebieden en beekvalleien tussen Helchteren, Peer, Meeuwen en Bree' de doorstroming van voorliggend RUP mogelijk maakte, vormt het opsplitsen van een gebiedsgericht project een gemiste kans om op grotere schaal afstemming tussen verschillende samenhangende planonderdelen te realiseren en strategische keuzes te maken in het kader van de taakstelling voor natuur- en bosgebieden. Immers, hoe meer men een plangebied opsplitst en aldus het speelveld verkleint, hoe moeilijker het wordt om tot een ruimtelijke consensus te komen in de overblijvende gebieden.
9. In verband met de stedenbouwkundige voorschriften van voorliggend RUP stelt de raad vast dat deze voorschriften sterk afwijken van de typevoorschriften, zoals opgenomen in de bijlage bij het besluit van 11 april 2008.⁵ Er wordt vooruitgelopen op de geplande herziening van het besluit typevoorschriften, waarover SARO recent een adviesvraag ontving van minister Philippe Muyters. In zijn advies van 19 december 2012 adviseerde de raad zeer kritisch over de voorgestelde wijzigingen aan het besluit typevoorschriften en wees de raad op de vergaande

³ Cf. SARO advies van 30 maart 2011 inzake ontwerpdecreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed, wat betreft adviesorganen. Voor het volledige advies, zie www.sarovlaanderen.be

⁴ Zie <http://www.rsv.vlaanderen.be/web/nl/planningsprocessen/Buitengebied/350.html>.

⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

gevolgen van de voorgestelde aanpassingen, die veel verder gaan dan een louter technische aanpassing.⁶ De raad vindt het niet correct dat zijn advies niet werd afgewacht. Bovendien toont de aanpak in voorliggend RUP aan hoe beperkt de impact is van de bijlage inzake typevoorschriften en hoe vlot men er kan van afwijken. De raad erkent dat de typevoorschriften eventueel kunnen worden verfijnd en aangevuld in functie van de aard van het plangebied. De raad kan evenwel nergens uit het dossier afleiden dat dit hier het geval is. De raad licht dit verder toe met een viertal voorbeelden:

- a. In voorliggend RUP wordt in de standaardtypebepaling van agrarisch gebied, bouwvrij agrarisch gebied, bosgebied en natuurgebied de bepaling inzake kleine nevensgeschikte handelingen geschrapt (ten opzichte van de typevoorschriften). In de toelichting wordt verwezen naar artikel 4.4.4 (socio-cultureel en recreatief medegebruik), artikel 4.4.5 (medegebruik inzake natuurschoon) en artikel 4.4.7 (handelingen algemeen belang) van de VCRO.

In zijn advies over de typevoorschriften stelt SARO hieromtrent: *'In het typevoorschrift voor natuurgebied wordt de mogelijkheid geschrapt voor tal van kleine nevensgeschikte ingrepen (zoals aanleg wandelwegen, knuppelpaden, kijkhutten). Op basis van de VCRO en uitvoeringsbesluiten zijn deze handelingen niet vergunningsplichtig als ze gevat zijn in een goedgekeurd beheerplan. Doch, bij gebrek aan dergelijk beheerplan, en ingevolge voorgestelde wijziging, kan het niet de bedoeling zijn dat deze handelingen voortaan onder de afwijkingsregeling komen te vallen zoals gevat door artikelen 4.4.4 en 4.4.5 van de VCRO betreffende respectievelijk het sociaal-cultureel of recreatief medegebruik, en het medegebruik inzake natuurschoon; terwijl in de typevoorschriften deze handelingen momenteel een wezenlijk onderdeel uitmaken van de hoofdbestemming. Ook procedureel betekent voorgestelde wijziging een grote achteruitgang (nl. openbaar onderzoek nodig indien het om een afwijking gaat). Dit betekent bovendien een verhoging van de planlast en een vertraging van de procedure. Deze aanpassing gaat dus verder dan een technische aanpassing en is voor de raad niet aanvaardbaar.'* De raad wijst aldus op de belangrijke gevolgen van de schrapping van deze bepaling inzake kleine nevensgeschikte ingrepen in voorliggende stedenbouwkundige voorschriften en kan deze schrapping niet ondersteunen. De toelichtingsnota toont onvoldoende aan waarom deze schrapping noodzakelijk is en geeft bovendien onvoldoende duiding van de gevolgen.

- b. In voorliggend RUP is in de standaardtypebepaling van natuur- en bosgebied de bepaling inzake handelingen voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden geschrapt.

In zijn advies over de typevoorschriften stelt SARO: *'In diverse typevoorschriften (o.a. agrarisch gebied, natuurverwevingsgebied in overdruk op recreatie) wordt de mogelijkheid geschrapt voor handelingen in functie van de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden. Ook hier kan het niet de bedoeling zijn deze handelingen voortaan te beschouwen als afwijkingsmogelijkheid zoals voorzien door artikel 4.4.5 van de VCRO. De raad deze schrapping niet ondersteunen. Dergelijke handelingen kunnen uiteraard niet uitgesloten worden op grond van een typevoorschrift. Het kan niet de bedoeling zijn om, ongeacht de bestemming, natuur, een natuurlijk milieu of landschapswaarden, als zonevreemd te beschouwen (bv. natuur in de stad, natuur in recreatief of agrarisch gebied). Deze ingrepen moeten uiteraard volledig gedekt worden door andere wetgeving, wil men de ingrepen schrappen uit het typevoorschrift.'* De raad gaat aldus niet akkoord met de schrapping van deze bepaling in de voorliggende stedenbouwkundige voorschriften voor natuur- en bosgebied.

- c. In de standaardtypebepaling van agrarisch gebied is geschrapt: (a) de bepaling inzake het

⁶ SARO 2012|20. Advies van de SARO van 19 december 2012 over wijzigingen aan het besluit typevoorschriften en het besluit concordanties. www.sarovlaanderen.be

aanbrengen van windturbines en windturbineparken, alsook ander installaties voor productie van (hernieuwbare) energie of energierecuperatie en (b) de bepaling inzake aan de landbouw verwante bedrijven. Ook deze schrapping kan de raad niet ondersteunen.

- d. In de voorliggende stedenbouwkundige voorschriften worden geen bepalingen meer opgenomen m.b.t. zonevrije woningen en constructies. Voor deze woningen en constructies gelden de bepalingen van artikel 4.4.10 tot 4.4.23 van de VCRO inzake de basisrechten voor zonevrije constructies. De raad kan deze technische opkuis van de typevoorschriften ondersteunen. De raad merkt op dat voor bosgebied is toegevoegd: *‘Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan de basisrechten van deze afdeling aanvullen en uitbreiden. Dergelijk plan kan eventueel ook strengere voorwaarden bepalen op het vlak van maximaal toegelaten volumes bij herbouw.’* De raad benadrukt dat indien voor voorliggend plangebied een meer specifieke bepaling inzake zonevrije constructies in bosgebied noodzakelijk is, het wenselijk is om een duidelijke motiveerde oplossing te formuleren in voorliggend RUP (samen met een uitgebreide duiding in de toelichtingsnota).
10. SARO adviseert voorliggend voorontwerp RUP landbouw-, natuur- en bosgebieden ‘Gerkenberg-Herenbossen’ gunstig mits aanpassing van de stedenbouwkundige voorschriften (par. 9). Hierna formuleert de raad nog enkele aandachtspunten bij het afbakeningsproces van de gebieden van de agrarische en natuurlijke structuur.

IV. AGNAS-PROCES VERLOOPT MOEIZAAM

11. In zijn recent advies over de beleidsbrief ruimtelijke ordening 2012-2013, merkte de raad op dat de beleidsbrief een te rooskleurig beeld ophangt met betrekking tot de AGNAS-projecten.⁷ De huidige knelpunten worden verdoezeld en onvoldoende erkend. Bij aanvang van AGNAS ‘tweede fase’ (medio 2010), engageerde de Vlaamse Regering zich met een eerste gebiedsgericht programma (19 RUP’s) om 1.500 ha extra natuur- en bosgebieden af te bakenen en minstens 9.000 ha agrarisch gebied vast te leggen. Dit programma werd inmiddels twee maal uitgebreid. De raad stelt echter vast dat in 2011 en 2012 slechts 1 RUP in het kader van AGNAS definitief werd vastgesteld. De raad vraagt in zijn advies dan ook aandacht voor de oorzaken waarom de hele procedure zo mank loopt. Zoals de beleidsbrief terecht vermeldt is slechts 40% van de taakstelling natuur (38.000 ha) en 20% van de taakstelling bosgebied (10.000 ha) definitief bestemd. Een inhaalbeweging is dus zeker nodig. Bovendien vroeg de raad in zijn advies aandacht voor de knelpunten in de projectstructuur (o.a. inzake de vertegenwoordiging van alle relevante doelgroepen).

V. NOOD AAN DUIDELIJK KADER VOOR ZONEVRIJDE BOSSEN

12. Het voorontwerp RUP herbestemt 32 ha natuurgebied naar bosgebied.⁸ De toelichtingsnota stelt hieromtrent: *‘Het bestaand boscomplex Herenbossen wordt herbestemd naar bosgebied. Deze bestemmingswijziging is ingegeven vanuit de bestaande feitelijke toestand waaruit blijkt dat deze percelen bebost zijn. De doelstelling van deze wijzigingen is dus om de bestaande ruimtelijke kenmerken te bestendigen.’*⁹

Een beperkt aantal bospercelen wordt dan weer herbestemd van agrarisch gebied naar natuurgebied. Ook hier wordt als argument voor de bestemmingswijziging aangegeven dat wordt uitgegaan van de bestaande feitelijke toestand waaruit blijkt dat deze percelen in hoofdzaak reeds bebost zijn. De doelstelling van deze wijziging is dus - volgens de

⁷ Voor het volledige advies, zie www.sarovlaanderen.be, onder de rubriek ‘adviezen’.

⁸ De invloed van de bestemmingswijzigingen in voorliggend RUP op de ruimteboekhouding uit het RSV, is weergegeven in de ruimtebalans. De ruimtebalans geeft weer dat er 2ha woongebied, 27ha reservaat- en natuurgebied en 3 ha overige bestemmingen ten koste gaan van deze 32 ha bijkomend bos. Cf. toelichtingsnota, pag. 26.

⁹ Cf. toelichtingsnota, pag. 23, paragraaf C1.

toelichtingsnota - om de bestaande ruimtelijke kenmerken te bestendigen.¹⁰

Verder stelt de toelichtingsnota: *'Andere verspreid gelegen individuele kleinere bosfragmenten in het agrarisch gebied worden beschouwd als vlakvormige elementen van de ecologische infrastructuur in het landbouwgebied. Een herbestemming naar bosgebied is (onder andere omwille van mogelijke afstandsregels voor bepaalde landbouwbedrijftypes) niet aangewezen'*.¹¹

Het is voor de raad onduidelijk welke criteria worden gehanteerd voor de ruimtelijke bestemming van bestaande beboste percelen. De raad dringt aan op een duidelijk afwegingskader voor de ruimtelijke aanpak van zonevreemde bossen.

VI. NOOD AAN KADER VOOR (BOUWVRIJ) AGRARISCH GEBIED

13. Het voorliggend RUP bestemt de open landbouwgebieden als 'bouwvrij agrarisch gebied'. Volgens de toelichtingsnota gebeurt dit in functie van het behoud van het onbebouwd karakter voor de grondgebonden landbouw en het vrijwaren van de landschappelijke openheid van het gebied. De bestaande landbouwbedrijven aan de rand van het gebied worden niet bestemd als bouwvrij agrarisch gebied; de bedrijven krijgen voldoende uitbreidingsgebieden.

De raad ondersteunt deze keuze voor bouwvrij agrarisch gebied in voorliggend RUP. De raad dringt evenwel aan op een duidelijk afwegingskader voor de aanduiding van bouwvrij agrarisch gebied in functie van de doelstellingen inzake behoud van grondgebonden landbouw, behoud van landschappelijke kwaliteit, vrijwaren van bebouwing van overstromingsgevoelige gebieden en bufferen van de natuurfunctie.

14. Ten slotte verwijst de raad naar de toelichtingsnota waarin gesteld wordt: *'Een aantal agrarische gebieden staan onder druk van verstedelijkingsprocessen en niet-agrarische transformaties (vertuining, verpaarding ...). Planologische duidelijkheid over de agrarische bestemming van de openruimtegebieden buiten de grenslijn van het kleinstedelijk gebied Bree moet deze gebieden vrijwaren voor de beroepslandbouw.'*¹² De raad verwijst in dit kader ook naar de korte-termijn-acties die werden goedgekeurd naar aanleiding van het Groenboek Beleidsplan Vlaanderen. Eén van deze korte-termijn-acties is gericht op het vrijwaren van strategische aaneengesloten gebieden voor professionele landbouw. Hierbij wil men de invloed van allerlei elementen die druk zetten op de professionele landbouw verminderen. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt onder meer verwezen naar de inperking in agrarisch gebied van de mogelijkheid tot *'residentialisering, vertuining en verpaarding, functiewijziging naar ander landbouwgebruik, bestendigen van zonevreemde functies'*. De raad benadrukt dat dit een zeer belangrijke inperking zou betekenen van de huidige toestand. De raad dringt er op aan om alle elementen met zorg in kaart te brengen en in samenhang een visie te ontwikkelen. Alle gevolgen moeten in kaart worden gebracht en onderzocht.

¹⁰ Cf. toelichtingsnota, pag. 23, paragraaf B1.

¹¹ Cf. toelichtingsnota, pag. 20.

¹² Cf. toelichtingsnota, pag. 13.