



ADVIES
VAN 25 MEI 2022
OVER DE CONCEPTNOTA OMGEVINGSBESLUIT

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	1
III.	OMGEVINGSBESLUIT: ruimer beleidskader.....	2
IV.	OMGEVINGSBESLUIT als potentieel waardevol instrument.....	2
V.	TOEPASSINGSGEBIED: belang van een limitatieve lijst	2
VI.	SITUERING OMGEVINGSBESLUIT binnen het ruime omgevingsinstrumentarium	4
VII.	OMGEVINGSBESLUIT: koppeling met ruimtelijke beleidsplannen/structuurplannen.....	4
VIII.	VERDERE OPERATIONALISERING.....	5

I. SITUERING

1. Op 11 februari 2022 keurde de Vlaamse Regering de conceptnota Omgevingsbesluit goed.¹ Deze conceptnota is vrij beknopt en formuleert een aantal principes voor de verdere uitwerking van het nieuw instrument van het omgevingsbesluit.

Het omgevingsbesluit houdt een gelijktijdige beslissing in over de herbestemming of wijziging van de stedenbouwkundige voorschriften én de vergunning voor het project. De Vlaamse Regering beoogt hiermee een vereenvoudiging van de procedures, een verkorting van de proceduredtijd en een meer rechtszekere besluitvorming.

De conceptnota kadert in volgende ambitie zoals opgenomen in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024: *'We blijven inzetten op het verder vereenvoudigen, verbeteren en versnellen van procedures met het oog op een realisatiegericht en efficiënt instrumentarium dat flexibel, toekomstbestendig is en gewapend tegen (gerechtelijke) beroepsprocedures.'*

II. ALGEMENE BEOORDELING

2. SARO vindt het positief dat met voorliggende conceptnota inzicht wordt gegeven in de grote krachtlijnen inzake de opmaak van een decreet inzake het omgevingsbesluit. De raad krijgt aldus in een vroeg stadium van het proces inzicht in de beoogde ontwikkelingen. Op de SARO-raadszitting van 23 maart 2022 gaf het kabinet van minister Zuhal-Demir toelichting bij deze conceptnota.

De raad wenst met voorliggend advies op eigen initiatief volgende strategische aandachtspunten te formuleren bij de conceptnota 'Omgevingsbesluit' en vraagt om deze aandachtspunten mee te nemen bij de verdere uitwerking van het voorontwerp van decreet inzake het omgevingsbesluit:

- a. De conceptnota geeft amper toelichting bij het ruimer beleidskader waarbinnen het omgevingsbesluit zal worden uitgewerkt. De raad vraagt hieromtrent verdere verduidelijking (zie verder deel III van dit advies).
- b. De raad erkent de potentiële meerwaarde van het nieuw instrument 'omgevingsbesluit' (deel IV).
- c. Het potentiële toepassingsgebied van het omgevingsbesluit wordt in de conceptnota zeer breed geschetst. De raad vraagt om het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit eenduidiger te omschrijven en te beperken tot een aantal specifieke projecten. De raad wenst uitdrukkelijk te benadrukken dat het omgevingsbesluit niet kan worden beschouwd als een instrument voor het oplossen van alle zonevreemde situaties (zie deel V).

¹ [Conceptnota Omgevingsbesluit](#)

- d. De raad meent bovendien dat er nood is aan een verdere uitklaring van de positionering van het omgevingsbesluit binnen het huidige instrumentarium voor het omgevingsbeleid; dat nu reeds zeer omvangrijk en divers zijn (zie deel VI).
- e. De raad vindt het een belangrijke voorwaarde dat een omgevingsbesluit wordt uitgewerkt ter uitvoering van gemeentelijke, provinciale of gewestelijke ruimtelijke beleidsplannen of ruimtelijke structuurplannen. De link tussen het omgevingsbesluit en het ruimtelijk planningskader is cruciaal (zie deel VII).
- f. De conceptnota schetst de grote principes voor de verdere uitwerking van het decretaal kader voor het omgevingsbesluit. De verdere operationalisering van de procedure voor opmaak van het omgevingsbesluit zal in een latere fase worden geconcretiseerd. De raad formuleert in deel VIII van dit advies enkele aandachtspunten ten aanzien van de opmaak van een MER voor het omgevingsbesluit, de voorziene inspraak, de potentiële initiatiefnemers en de rol van de geregistreerde ruimtelijke planners.

III. OMGEVINGSBESLUIT: RUIMER BELEIDSKADER

3. De conceptnota schetst de uitgangspunten voor de invoering van een nieuw instrument voor het omgevingsbeleid met name het omgevingsbesluit. De raad mist in de conceptnota toelichting bij het ruimer beleidskader waarbinnen het omgevingsbesluit zal worden uitgewerkt.

De raad vraagt verdere verduidelijking in hoeverre het omgevingsbesluit zal bijdragen aan de doelstellingen inzake duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Tevens is het wenselijk om te schetsen hoe dit nieuw instrument kadert binnen de beoogde vereenvoudiging van de ruimtelijke regelgeving en het ruimtelijk instrumentarium.

SARO wijst ook op het ontbreken van een goedgekeurd Beleidsplan Ruimte Vlaanderen met de noodzakelijke beleidskaders. Met voorliggend conceptnota wordt een nieuw instrument ingevoerd voor de realisatie van het BRV en de beoogde bouwshift terwijl het rechtsgeldig beleidskader hieromtrent nog volledig ontbreekt.

IV. OMGEVINGSBESLUIT ALS POTENTIEEL WAARDEVOL INSTRUMENT

4. Het omgevingsbesluit is een geïntegreerd besluit dat voor een gewenste gebiedsinvulling zowel planologische voorschriften als een vergunningsluik omvat. De raad erkent de meerwaarde van het nieuw instrument 'omgevingsbesluit'.

Door de integratie van het vergunningsluik in het RUP-proces worden opeenvolgende stappen vermeden. De procedure van het omgevingsbesluit zal uitgaan van één MER-rapport, één infomoment en één openbaar onderzoek. Het omgevingsbesluit gaat tevens uit van één bevoegde overheid. Bovendien worden afzonderlijke beroepsprocedures vermeden.

De raad erkent dat het omgevingsbesluit aldus kan leiden tot een aanzienlijke versnelling en vereenvoudiging.

V. TOEPASSINGSGEBIED: BELANG VAN EEN LIMITATIEVE LIJST

5. De raad stelt vast dat het potentiële toepassingsgebied van het omgevingsbesluit in de conceptnota zeer breed wordt geschetst. Zo geeft de conceptnota (pag. 2) een aantal voorbeelden waarbij de huidige opdeling tussen enerzijds de procedure voor de wijziging van het bestemmingsplan (RUP-procedure) en anderzijds de vergunningsprocedure als problematisch wordt beoordeeld. De conceptnota verwijst onder meer naar a) multifunctionele projecten die moeilijk een plaats vinden in een vaak monofunctionele bestemming, b)

herbestemming van leegstaande bedrijfsruimte die wordt bemoeilijkt door de bestemming als industriegebied of c) handelingen van algemeen belang (fietsinfrastructuur, bufferbekkens) die niet kunnen worden vergund indien de voorschriften dit niet toelaten.

Daarnaast wordt in de conceptnota ook ingegaan op de talrijke afwijkingsbepalingen in de VCRO die vaak beperkt zijn tot 'beperkte' afwijkingen. Bovendien wijst de conceptnota op de problematiek dat *'eventuele vergunningen op basis van een planologisch attest of via een afwijkingsregeling voor handelingen van algemeen belang bovendien de bestemming niet wijzigen, waardoor de zonevreemdheid blijft en in de toekomst nieuwe problemen kunnen ontstaan.'*

De conceptnota legt tevens sterk de nadruk op de realisatiegerichte projecten met het oog op het wegwerken van de zonevreemdheid.

6. De raad vraagt om het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit eenduidiger te omschrijven en te beperken tot een aantal specifieke projecten. Het is in die zin positief dat de conceptnota (pag. 2) aankondigt dat het instrument zal worden voorbehouden voor een limitatieve lijst van typedossiers.

De raad doet in het kader van voorliggend advies geen uitspraak over het concrete toepassingsgebied voor het omgevingsbesluit maar meent dat het omgevingsbesluit een waardevol instrument kan zijn voor het vervangen van het instrument van planologisch attest voor zonevreemde bedrijven. De raad erkent ook de mogelijke bijdrage van het omgevingsbesluit inzake het versnellen van investeringen in het kader van algemeen belang (vb. afrittencomplexen, waterbeheersing). Omtrent de eventuele inzet van het omgevingsbesluit voor het realiseren van de beoogde bouwshift is de conceptnota nog zeer vaag en vraagt de raad verdere duiding (zie verder paragraaf 12).

De raad wenst uitdrukkelijk te benadrukken dat het omgevingsbesluit niet kan worden beschouwd als een instrument voor het oplossen van alle zonevreemde situaties. De raad dringt aan op een onderbouwde strategische visie/beleidskader ten aanzien van de problematiek van zonevreemde bedrijven, woningen en constructies. In het kader van deze beleidsvisie kan een optimale mix aan instrumenten worden ingezet; het omgevingsbesluit kan hiervan deel uitmaken maar niettemin zijn nog heel wat andere instrumenten noodzakelijk.

Bovenstaande vraag van de raad inzake het vastleggen van een specifiek en limitatief toepassingsgebied voor het omgevingsbesluit is ook ingegeven vanuit de bezorgdheid inzake de juiste positionering van het instrument van het omgevingsbesluit binnen het gehele omgevingsinstrumentarium (zie deel VI van dit advies).

7. De conceptnota (pag. 4) kondigt aan dat *'het omgevingsbesluit in eerste instantie wordt ontworpen als proefregelgeving en na verloop van bijvoorbeeld 5 jaar zal worden geëvalueerd. ... De lijst kan worden uitgebreid naarmate het instrument zijn waarde heeft bewezen en leidt tot uitvoerbare omgevingsbesluiten (met realisaties) op het terrein'*.

De raad heeft bedenkingen bij het gebruik van de term 'proefregelgeving' in de conceptnota. De ambitie is immers om effectief nieuwe regelgeving uit te werken die van kracht zal worden voor alle betrokkenen. De raad ondersteunt wel het uitgangspunt om het omgevingsbesluit na vijf jaar te evalueren. Tot dan moet het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit beperkt blijven (cf. limitatieve lijst). Een eventuele uitbreiding van het toepassingsgebied kan pas gebeuren na een grondige en ruime evaluatie waarbij alle aspecten (o.a. inzake rechtszekerheid, vereenvoudiging én ook bijdrage een duurzame ruimtelijke ontwikkeling) worden meegenomen. Het is evident dat deze evaluatie ook kan leiden tot een opheffing van het instrument van omgevingsbesluit.

VI. SITUERING OMGEVINGSBESLUIT BINNEN HET RUIME OMGEVINGSINSTRUMENTARIUM

8. Het (ruimtelijk) omgevingsinstrumentarium is zeer divers en zeer uitgebreid.² De raad meent dat er nood is aan een verdere toelichting omtrent de juiste positionering van het omgevingsbesluit binnen de huidige instrumenten voor het omgevingsbeleid.

De conceptnota geeft momenteel geen inzicht in hoe het instrument van omgevingsbesluit zich zal verhouden tot de andere ruimtelijke instrumenten zoals de complexe projecten, de ruimtelijke uitvoeringsplannen, de planologische attesten. Deze onduidelijkheid hangt tevens samen met de eerder gemelde onduidelijkheid inzake het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit en de vraag naar het beperken van het toepassingsgebied van het omgevingsbesluit.

Bovendien stelt de raad vast dat met het omgevingsbesluit opnieuw een nieuw instrument wordt ingevoerd terwijl er veeleer nood is aan verdere vereenvoudiging van het ruimtelijk instrumentarium. De raad vraagt uitdrukkelijk om te onderzoeken in hoeverre de invoering van het nieuw instrument 'omgevingsbesluit' kan leiden tot een schrapping van bestaande ruimtelijke instrumenten.

VII. OMGEVINGSBESLUIT: KOPPELING MET RUIMTELIJKE BELEIDSPANNEN/STRUCTUURPLANNEN

9. De conceptnota (pag. 4) benadrukt het projectgedreven (en dus realisatiegericht karakter) van het omgevingsbesluit. Het omgevingsbesluit wordt beschouwd als een instrument voor een geïntegreerde en realisatiegerichte besluitvorming.

De raad vindt het een goede zaak dat de conceptnota (pag. 8) benadrukt dat *'een omgevingsbesluit zich richt naar de vigerende structuurplannen of beleidsplannen'*. In de samenvatting (pag. 1) wordt dit verwoord als volgt: *'De beslissing ligt steeds bij de overheid en dient te kaderen in het ruimtelijke beleidsplan of structuurplan.'*

Voor SARO is het een cruciale voorwaarde dat een omgevingsbesluit wordt uitgewerkt ter uitvoering van gemeentelijke, provinciale of gewestelijke ruimtelijk beleidsplannen of ruimtelijke structuurplannen. Het is immers essentieel dat het vergunningsaspect geënt blijft op het planningsverhaal. De ruimtelijke beleidsplannen en ruimtelijke structuurplannen moeten hun rol kunnen blijven vervullen. Het onderwerp en de inhoud van het omgevingsbesluit wordt bepaald door het ruimtelijk beleidsplan/structuurplan en niet door de vraag naar een vergunning.³

10. De conceptnota (pag. 3) stelt dat het omgevingsbesluit nieuwe zonevreemdheid vermijdt en noodzakelijke projecten binnen het kader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen koppelt aan onmiddellijke herbestemmingen. Verderop omschrijft de conceptnota (pag. 4) het omgevingsbesluit als facilitator van de bouwshift *'zodat bijvoorbeeld de rendementsverhoging op goed gelegen plekken versneld kan worden. ...Het omgevingsbesluit is een instrument dat de bouwshift ondersteunt'*.

De raad stelt vast dat de conceptnota onvoldoende duidt in hoeverre het omgevingsbesluit zal worden ingezet voor de realisatie van de doelstellingen van het BRV. Het is onduidelijk voor welke specifieke projecten het omgevingsbesluit kan bijdragen aan de beoogde bouwshift. Dit is een belangrijke lacune in de conceptnota.

Bovendien is het onduidelijk hoe ter zake de beoogde koppeling met het ruimtelijk beleidskader kan worden gegarandeerd. Er is immers nog steeds geen goedgekeurd Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (en dus geen juridisch kader voor de beoogde bouwshift). Ook op gemeentelijk en

² Zie onder meer [advies van SARO over het instrumentendecreet](#)

³ Voor het planologisch attest zou deze voorgestelde wijziging (met name de inkadering binnen het ruimtelijk beleidsplan) alvast een positieve evolutie zijn.

provinciaal niveau gebeurt de overgang van ruimtelijke structuurplannen naar ruimtelijke beleidsplannen zeer geleidelijk. Het zijn nu net de ruimtelijke beleidsplannen die op lokaal niveau een visie moeten uitwerken omtrent de beoogde bouwshift.

VIII. VERDERE OPERATIONALISERING

11. De conceptnota schetst de grote principes voor de uitwerking van het decretaal kader voor het omgevingsbesluit. Het is evident dat de verdere operationalisering van de procedure voor opmaak van het omgevingsbesluit pas in een latere fase zal worden geconcretiseerd. De raad formuleert hierna enkele aandachtspunten ten aanzien van de opmaak van een MER voor het omgevingsbesluit, de voorziene inspraak, de initiatiefnemer
12. Een belangrijke uitdaging betreft het vastleggen van de procedure, reikwijdte en diepgang inzake de opmaak van een MER voor het omgevingsbesluit. Het is immers nog veel onduidelijkheid inzake de gewenste focus van de MER, de detailleringsgraad en het alternatievenonderzoek. Uitdaging is dat beide schaalniveaus (plan en project) volwaardig moeten worden behandeld (plan-MER, project-MER). De conceptnota (pag. 6) verduidelijkt dat bij de decretale uitwerking van het omgevingsbesluit moet worden uitgeklaard op welke manier het MER moet worden opgebouwd. Dit zal in samenhang worden bekeken met de geplande aanpassing van de MER-regelgeving.⁴
13. Ook inzake de inspraak bij de opmaak van een omgevingsbesluit blijft de conceptnota zeer summier. De raad pleit er voor om de huidige inspraak in de procedure voor de opmaak van een RUP in grote lijnen over te nemen voor het omgevingsbesluit. De raad wijst in die zin op de meerwaarde van de opmaak van een startnota, het belang van de adviesinstanties en van het openbaar onderzoek. Gedegen inspraak bij de opmaak van een omgevingsbesluit is cruciaal. Hier mag geen stap terug worden gezet ten aanzien van de huidige inspraak voorzien bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen.
14. Het initiatief voor de opmaak van een omgevingsbesluit kan niet alleen door de overheid maar ook door een private initiatiefnemer worden genomen. De conceptnota (pag. 6) verduidelijkt dat in dit laatste geval de private initiatiefnemer een aanvraagdossier bezorgt aan de overheid waarna de overheid *desgevallend* het proces opstart. Belangrijk is aldus dat de bevoegde overheid kan weigeren om de procedure voor opmaak van een omgevingsbesluit op te starten. Het is aan de bevoegde overheid om te beoordelen of - aanvullend aan zijn rol als trekker van initiatieven van algemeen belang én in functie van de lokaal gestelde prioriteiten – ze wenst in te zetten in de uitbouw van een proces tot opmaak van een omgevingsbesluit op vraag van een private initiatiefnemer.

Ook bij de gehele uitvloeit van het proces zal een goede samenwerking tussen de overheid en de private initiatiefnemer cruciaal zijn. De conceptnota stelt dat de overheid regisseur is van het ontwikkelingsproces én dat de initiatiefnemer instaat voor de verfijning van het dossier. Over de verdeling van de andere taken (o.a. inspraak) gaat de conceptnota niet in. Op het einde van het proces is het aan de bevoegde overheid om *desgevallend* te beslissen tot het goedkeuren van het omgevingsbesluit.
15. In Vlaanderen kan uitsluitend een geregistreerde ruimtelijke planner een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan opmaken. De raad benadrukt dat deze voorwaarde ook moet blijven gelden voor de opmaak van een omgevingsbesluit.

⁴ [Conceptnota modernisering MER](#)