

DE VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW

MEDEDELING AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Omzendbrief RO 2017/01 Een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden

Overeenkomstig artikel 13, 1^o, van het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering gaat als bijlage Omzendbrief RO 2017/01 Een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden. De in de omzendbrief uitgedrukte doelstellingen gelden als gewestelijke invulling van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling in de zin van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Het artikel biedt een referentiekader bij de opmaak en de interpretatie van ruimtelijke plannen en bij de beoordeling van vergunningsaanvragen.

De omzendbrief beoogt een differentiatie tussen bebouwde en onbebouwde gebieden in het ruimtelijk beleid. Zowel het realiseren van een kwalitatief ruimtelijk rendement binnen de bebouwde gebieden als het vrijwaren en het versterken van de onbebouwde gebieden noopt tot een meer realisatiegericht beleid. De omzendbrief geeft daarbij aan hoe de overheid een actieve rol kan spelen bij het bewerkstelligen van ruimtelijke kwaliteit bij ontwikkelingen in bebouwde en onbebouwde gebieden.

Joke SCHAUVLIEGE
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw

Omzendbrief RO 2017/01

Een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden

Kabinet van de Vlaamse minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw
Koning Albert II-laan 20 bus 1
1000 BRUSSEL
T 02 552 63 00
kabinet.schauvliege@vlaanderen.be

Aan het Departement Omgeving

Aan de provincies en gemeenten

1 SITUERING

1.1 Aanleiding

Belangrijke en samenlopende evoluties en verschuivingen op het vlak van demografie, economie (diensteneconomie, deeleconomie, bio- en circulaire economie,...), mobiliteit, ecologie, klimaat en versnelde digitalisering eisen dat een substantieel aandeel van de Vlaamse ruimte van functie, karakter en inrichting verandert, om ruimte te bieden aan nieuwe maatschappelijke noden, om de ruimtelijke en leefkwaliteit en de positie van Vlaanderen binnen Europa te versterken, en om 'meer en beter' te doen met 'minder'.

De traditionele en statische ruimtelijke 'toelatings- en verbodspolitiek' waarbij de overheid in bestemmingsplannen aangeeft welke specifieke bestemmingen op een bepaald terrein al dan niet toelaatbaar zijn, is onvoldoende in staat om dat veranderingsproces afdoende te begeleiden. Gerichtheid op procedures dient plaats te maken voor een gerichtheid op processen waarbij instrumenten zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen geen doel op zich zijn, maar wel een middel in functie van een concrete gewenste realisatie op het terrein.

In het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen wordt daarom gekozen voor een herontwikkelingsbeleid dat vertrekt vanuit de dynamiek van locaties en stromen.

Bebouwde gebieden moeten hun groeipotentieel kunnen benutten, waarbij een kwalitatief ruimtelijk rendement nagestreefd wordt. Dat vereist nieuwe vormen van ordening en sturing die strekken tot verbetering van woon- en milieukwaliteit, leefbaarheid en veiligheid, bevordering van een duurzame ontwikkeling en sociale samenhang, versterking van het economisch draagvlak en verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte.

Tegenover de bebouwde gebieden, die een ruimtelijke dynamiek toelaten, staan de onbebouwde gebieden, die ook belangrijk zijn voor biodiversiteit, waterbeheer, groenwaarden, voedselproductie, recreatie, het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering en het winnen van energie.

Zowel het realiseren van een kwalitatief ruimtelijk rendement binnen de bebouwde gebieden als het vrijwaren en versterken van de onbebouwde gebieden noopt tot een meer realisatiegericht beleid waarbij diverse (publieke en private) uitvoeringsactoren samen processen doorlopen en de overheid optreedt als katalysator (creëren van voorwaarden, bepalen van voorkeurslocaties, definiëren van minimumkwaliteiten,...) en als kennismakelaar die onder meer via monitoring en evaluatie democratiseert en responsabiliseert.

In deze realisatiegerichte processen gaat aandacht naar programma, aanpak en instrumenten en naar een complementaire rolverdeling tussen de verschillende actoren, waarbij het van belang is die actoren te betrekken die invloed kunnen hebben op de slagkracht van het proces via de instrumenten waarover ze beschikken of via hun impact op draagvlakvorming en besluitvorming.

In de zgn. 'Codextrein' (ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving) zijn reeds diverse maatregelen voorgesteld op het vlak van het verhogen van het ruimtelijk rendement in bebouwde gebieden, om bijkomend ruimtebeslag in de onbebouwde gebieden tegen te gaan:

- de invoering van het concept 'kwalitatief ruimtelijk rendement' als toetsingsgrond van aanvragen;
- de vereenvoudiging van de wijzigingsprocedure van verkavelingen op verzoek van de eigenaar(s);
- de vereenvoudiging van de herzienings- en opheffingsprocedure van verkavelingen op initiatief van de gemeente;
- de schrapping van verkavelingsvoorschriften van verkavelingen ouder dan 15 jaar als weigeringsgrond voor aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning;
- de invoering van een vereenvoudigde procedure tot wijziging van verouderde inrichtingsvoorschriften van algemene en bijzondere plannen van aanleg en van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

In functie van het beleid voor de onbebouwde gebieden zijn ook volgende bijzondere maatregelen opgenomen in de 'Codextrein':

- de mogelijke aanduiding van gebieden als watergevoelig openruimtegebied met het oog op de bescherming van de belangen van het watersysteem (signaalgebieden);
- het vermijden van bijkomende vrijstaande bedrijfswoningen in agrarische gebieden.

Ook het bestaande juridisch kader omvat mogelijkheden en aanknopingspunten voor een gedifferentieerd beleid gericht op doordachte reconversies en invullingen binnen bebouwde gebieden en het open houden van onbebouwde gebieden (beide doelstellingen zijn elkaars pendant).

Deze omzendbrief identificeert die bestaande mogelijkheden en aanknopingspunten, licht die toe en geeft aan hoe het Departement Omgeving beleidsmatig met deze mogelijkheden en aanknopingspunten omgaat.

1.2 Juridisch kader

Deze omzendbrief heeft een interpretatief karakter (door toelichting te geven bij bestaande regelgeving) én een beleidssturend karakter (door richtlijnen vast te stellen die het Departement Omgeving zal volgen bij het onderzoek van individuele dossiers op het vlak van planning en vergunningen).

De in deze omzendbrief uitgedrukte doelstellingen gelden als gewestelijke en concrete invulling van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling in de zin van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is een referentiekader bij de opmaak en interpretatie van ruimtelijke plannen en bij de beoordeling van vergunningsaanvragen.

Deze omzendbrief doet geen afbreuk aan beleidskeuzes omtrent het al dan niet aansnijden van gebieden die voorafgaand aan de aanneming van deze omzendbrief reeds werden vastgelegd in een principiële beslissing, de besluiten van een projectvergadering, een stedenbouwkundig attest, een principiële akkoord of een planologisch attest.

In de nabije toekomst zullen diverse beleidsmatige en regelgevende initiatieven genomen worden om de gesitueerde doelstellingen verder te verfijnen en te operationaliseren. Deze omzendbrief moet dan ook gekaderd worden in een evolutief proces en kan worden aangevuld.

2 BASISBEGRIPPEN EN -DOELSTELLINGEN

2.1 'Bebouwd gebied' en 'onbebouwd gebied'

2.1.1 BEGRIP 'BEBOUWD GEBIED'

Een bebouwd gebied is een voldoende compact en samenhangend geheel van gebouwen voor wonen en werken en van infrastructuren, dat duidelijk identificeerbaar is in de ruimte en dat een hoge leefkwaliteit biedt door de eenvoudige aansluiting of aansluitbaarheid op maatschappelijke functies. Ondersteunende groene ruimten binnen de bebouwde contouren maken deel uit van een bebouwd gebied.

De bebouwde gebieden situeren zich op verschillende schaalniveaus, zowel binnen een (groot)stedelijke als een rurale context.

In een eerste fase geldt als vuistregel dat de bebouwde gebieden samenvallen met (a) de stedelijke gebieden, geselecteerde kernen en overige woonconcentraties en (b) de bedrijventerreinen (met uitsluiting van geïsoleerde bedrijfssites, zoals bijvoorbeeld deze die voortkomen uit een BPA of RUP 'zonevreemde bedrijven).

2.1.2 BEGRIP 'ONBEBOUWD GEBIED'

Alle gebieden gelegen buiten de bebouwde gebieden worden als onbebouwd beschouwd.

Het gaat om aaneengesloten entiteiten waarvan het behoud of de versterking van het open of groene karakter aangewezen is doordat:

- de samenleving de hoofdzakelijk niet afgedekte bodem als blijvende voorwaarde nodig heeft als substraat, draagvlak of ecosysteem, en
- het gebied enerzijds onvoldoende rechtstreeks of via wandelbare of fietsbare paden bereikt wordt door het collectief vervoer en anderzijds geen kwalitatief voorzieningenniveau kent.

Geïsoleerde, versnipperde of uitwaaiende bebouwingsvormen die geen compact en samenhangend geheel uitmaken, verhinderen niet dat het gebied waarin deze gelegen zijn als onbebouwd gedefinieerd wordt.

2.1.3 OVERLEGMODEL

Bij onduidelijkheid over de vraag of een projectsite behoort tot een bebouwd gebied of een onbebouwd gebied kan dit punt besproken en overlegd worden in de schoot van een projectvergadering, samengeroepen met toepassing van de artikelen 6 tot en met 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.ⁱ

2.2 Doorwerking van het begrippenkader in het ruimtelijk beleid

Het is de bedoeling de differentiatie tussen bebouwde en onbebouwde gebieden een duidelijke rol te laten spelen in het ruimtelijk beleid. Deze omzendbrief geeft daarbij aan hoe de overheid een actieve rol kan spelen bij het bewerkstelligen van ruimtelijke kwaliteit bij ontwikkelingen in bebouwde en onbebouwde gebieden.

Nieuwe ruimtebehoevende maatschappelijke ontwikkelingen krijgen als beleidsmatig uitgangspunt een plaats binnen de bebouwde gebieden. Ruimtelijke projecten voorzien in een kwalitatieve verhoging van het ruimtelijk rendement door een gerichte combinatie van intensivering, verweving, meervoudig en tijdelijk ruimtegebruik. Het kwalitatief verhogen van het ruimtelijk rendement resulteert in een beter of hernieuwd gebruik van al in gebruik genomen ruimte. Wanneer de huidige regelgeving toelaat om binnen een regelluw kader zo'n kwalitatief ruimtelijk rendement te realiseren en stedenbouwkundige voorschriften

flexibel toe te passen op maat van de plek, dan worden die mogelijkheden adequaat en positief ingezet om bestaande juridische belemmeringen uit de weg te gaan.

Een gedifferentieerd beleid leidt ertoe dat landbouw, natuur en water in onbebouwde gebieden hun structurerende kracht ten volle kunnen waarmaken en verder ontwikkelen. In het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zijn volgende principes naar voor geschoven voor het beleid met betrekking tot de onbebouwde gebieden:

- "Ruimtelijk uitbreiden kan enkel in functie van een aangetoonde maatschappelijke ruimtebehoefte en wanneer hiervoor redelijke alternatieven via rendementsverhoging van het bestaande ruimtebeslag niet toereikend zijn. De uitbreiding gebeurt op een goed gelegen locatie en rekening houdend met het evenwicht binnen de bestemmingen. De uitbreiding zelf realiseert een 'state of the art' op het vlak van ruimtelijk rendement en multimodale ontsluiting."
- "De verhardingsgraad in de open ruimte moet afnemen en het ruimtebeslag zal er niet toenemen. Bijkomende verharding en bebouwing voor niet-agrarische functies in de strategische landbouwgebieden zijn in principe uitgesloten en moeten maximaal vermeden worden. Bestaande (zonevreemde) activiteiten genereren zo weinig mogelijk bijkomend ruimtebeslag onder andere door in te zetten op herlokalisatie van groeiende ondernemingen. Het hergebruik, herbestemmen of herontwikkelen van voormalige landbouwbedrijfszetels biedt in een aantal gevallen kansen of opportuniteiten voor gebiedsontwikkeling."

Het Departement Omgeving ondersteunt en verdedigt kwalitatieve ruimtelijke processen die:

- leiden tot een kwalitatief ruimtelijk rendement binnen de bebouwde gebieden, zowel op gewestelijk niveau als, via de beleidsondersteunende rol van het Departement Omgeving, op lokaal en provinciaal niveau;
- de onbebouwde gebieden versterken en de globale verhardingsgraad doen afnemen.

De Cel Vlaamse en strategische Investeringsprojecten (VIP) zal zulke kwalitatieve ruimtelijke processen actief begeleiden en waar nodig ondersteunen door het zoeken van een bestuurlijk draagvlak.

De prerogatieven van het departement inzake bestuurlijk of jurisdictioneel beroep worden bij voorrang uitgeoefend ten aanzien van initiatieven binnen bebouwde gebieden waarbij kennelijk geen sprake is van een kwalitatief ruimtelijk rendement en initiatieven die op onoordeelkundige wijze aanleiding geven tot bijkomend ruimtebeslag in de onbebouwde gebieden.

3 MAATREGELEN VOOR BEBOUWDE GEBIEDEN

3.1 Geen behoefte- of voorzieningenstudies

Het ruimtelijk beleid focust op het transformeren en vernieuwen van bebouwde gebieden om maatschappelijke behoeften een plaats te geven.

Om die reden wordt in de bebouwde gebieden afgezien van het eisen van behoefte- of voorzieningenstudies die transformatie- of vernieuwingsprocessen kunnen belemmeren, zowel bij vergunningsmatige als bij planologische processen, voor zover die studies niet opgelegd worden door de regelgeving.

Deze stelregel kadert in de vaststelling van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen dat het bestaand ruimtebeslag volop kansen biedt voor nieuwe woongelegenheden, werkplekken, energie, sport, recreatie en voorzieningen. Het Witboek bepleit daarom een veranderingsproces naar het stopzetten van bijkomend ruimtebeslag, eerder dan steeds

onbebouwde gebieden in te palmen; zo kan werk gemaakt worden van een evenwichtig ontwikkelingsverhaal.

Het Witboek wenst in die context te evolueren van het proportioneel stedelijk groeimodel van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen naar een groeimodel op basis van mogelijkheden: "Goed gelegen kernen moeten hun groeipotentieel kunnen benutten. Steden en andere kernen vormen samen één krachtig geheel. De ligging ten aanzien van of de onmiddellijke aansluiting op collectieve vervoersstromen en de aanwezige basisvoorzieningen van de plek bepalen mee de mate van gemengde ontwikkeling van wonen, werken en voorzieningen. Omgekeerd worden vervoersknooppunten en voorzieningen maximaal versterkt waar woongelegenheden en bedrijvigheid zijn en waar het wenselijk is om deze te behouden."

De stelregel dat geen behoefte- of voorzieningenstudies geëist worden binnen de bebouwde gebieden vindt niettemin toch ook reeds een grondslag in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (gecoördineerde versie 2011), waar op p. 232 gesteld wordt dat bij woonontwikkelingen "absolute prioriteit moet gaan naar inbreiding" en waar op p. 326 aangegeven wordt dat in het economisch instrumentarium "prioriteit (moet) uitgaan naar activeringsmaatregelen voor reeds bestemde bedrijventerreinen met problemen op vlak van leegstand, hergebruiksmogelijkheden, slapende reserves of traag in werking tredend aanbod, sanering, reconversie, herstructurering en transformatie". Om die reden geldt binnen de bestaande beleidscontext reeds dat:

- planologische initiatieven voor het transformeren of vernieuwen van de bebouwde gebieden niet afhankelijk gesteld kunnen worden van voorafgaande behoefte- of voorzieningenstudies;
- de afwezigheid van zulke studies voor transformatie- of vernieuwingsprocessen in de bebouwde gebieden niet beschouwd kan worden als kennelijk onverenigbaar met de hogere structuurplanning.

Het voorgaande doet uiteraard op geen enkele wijze afbreuk aan de zorgvuldigheidsplicht om bij de concrete invulling van een ontwikkeling steeds na te gaan of bepaalde tekorten op het vlak van voorzieningen niet binnen de ontwikkeling, al dan niet tijdelijk, moeten worden opgevangen. In de procesvoering kunnen daarbij concrete keuzes worden gemaakt (bv. het opleggen van een last om in een woonproject in een crèche te voorzien).

3.2 Regelluw kader voor handelingen van algemeen belang

3.2.1 JURIDISCH KADER

3.2.1.1 Algemeen

Duurzame ontwikkelingen in bebouwde gebieden botsen vaak op verouderde stedenbouwkundige voorschriften, die nieuwe dynamieken en maatschappelijk waardevolle en ruimtelijk kwalitatieve invullingen verhinderen.

De gewone afwijkingsregeling van artikel 4.4.1, §1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening biedt ter zake weinig soelaas, aangezien deze regeling strikt betrekking heeft op beperkte afwijkingen op stedenbouwkundige en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot inplanting, afmetingen, dakvorm en materialen (zonder impact te kunnen hebben op bestemmingsvoorschriften en op voorschriften inzake de (maximale) V/T-index en het aantal bouwlagen).

Belangrijker voor duurzame ontwikkelingen in bebouwde gebieden is het gegeven dat voor zgn. 'handelingen van algemeen belang' gebruik kan worden gemaakt van de regeling vervat in artikel 4.4.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

3.2.1.2 Publiek-private samenwerking als 'handeling van algemeen belang'

Artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 'tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede

lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening' maakt binnen de 'handelingen van algemeen belang' een onderscheid tussen 3 categorieën:

- Paragraaf 1 bevat een lijst van handelingen (bv. kleine lijninfrastructuren) waarvan automatisch wordt uitgegaan dat ze een 'ruimtelijk beperkte impact' hebben in de zin van artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- Paragraaf 2 bevat een lijst van handelingen (bv. minder beperkte lijninfrastructuren) die kunnen worden beschouwd als 'handelingen van algemeen belang' die een 'ruimtelijk beperkte impact' hebben in de zin van artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, op voorwaarde dat de aanvrager dat motiveert in zijn vergunningsaanvraag en het vergunningverlenende bestuursorgaan dat concreet beoordeelt;
- Paragraaf 3 heeft betrekking op alle overige 'handelingen van algemeen belang' (residuaire categorie). Deze hebben volgens het besluit een 'ruimtelijk beperkte impact' indien zij de grenzen van het ruimtelijk functioneren van het gebied en de omliggende gebieden niet overschrijden; zij mogen met andere woorden geen significante druk leggen op het gebied en zijn omgeving. Dat wordt beoordeeld aan de hand van de aard en omvang van het project en het ruimtelijk bereik van de effecten van de handelingen. Deze handelingen mogen niet worden uitgevoerd in een ruimtelijk kwetsbaar gebied tenzij deze handelingen gelet op hun aard, ligging en oppervlakte geen significante impact hebben op het ruimtelijk kwetsbaar gebied. De dossierbeoordeling geschiedt aan de hand van een gemotiveerd verzoek van de aanvrager en een projectvergadering, samengeroepen met toepassing van de artikelen 6 tot en met 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.ⁱⁱ

Voor ontwikkelingen in bebouwde gebieden is de residuaire categorie, vermeld in paragraaf 3, van belang, omdat die categorie in het bijzonder PPS-projecten in de zin van het decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking omvat (artikel 2, 7^o, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000) en omdat ruimtelijk relevante projecten (zoals hierna aangetoond) dikwijls een PPS-component in zich dragen.

3.2.1.3 Concrete inhoud van het regelluw kader

Artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voorziet in de mogelijkheid om voor 'handelingen van algemeen belang' abstractie te maken van vigerende stedenbouwkundige voorschriften (neergelegd in bestemmingsplannen of stedenbouwkundige verordeningen) en verkavelingsvoorschriften, op voorwaarde dat deze handelingen een 'ruimtelijk beperkte impact' hebben.ⁱⁱⁱ

Deze bepaling biedt dus mogelijkheden om verouderde stedenbouwkundige en verkavelingsvoorschriften bij waardevolle reconversie- en invulprojecten terzijde te laten en uit te gaan van ruimtelijk wenselijke dynamieken eerder dan van toegelaten bestemmingen en vaak achterhaalde inrichtingsprincipes.

Deze regeling wordt hierna uiteengezet en toegelicht, vanuit het belang voor ontwikkelingen in de bebouwde gebieden. Er wordt aangestipt dat na het gebruik van deze regeling nog steeds een planologisch proces kan worden doorlopen, ook al is dat geen juridische noodzaak.

3.2.2 TOELICHTING

3.2.2.1 Inleiding

De hierboven geschetste mogelijkheden van artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zijn van toepassing op 'handelingen van algemeen belang'. Dat begrip wordt toegelicht onder rubriek 3.2.2.2.

De toepassing van artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt afhankelijk gesteld van de 'ruimtelijk beperkte impact' van de ontwikkeling. De beoordelingswijze ter zake wordt geduid onder rubriek 3.2.2.3.

In rubriek 3.2.2.4 wordt het proces voor het gebruik van de regeling van artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening toegelicht.

3.2.2.2 Publiek-private samenwerking als 'handeling van algemeen belang'

3.2.2.2.1 BEGRIPSINVULLING

Uit het hierboven aangehaalde juridisch kader blijkt dat PPS-projecten 'handelingen van algemeen belang' uitmaken.

In het PPS-decreet van 18 juli 2003 worden zowel gewestelijke als provinciale en lokale PPS-projecten gekaderd, waarbij volgende definitie aangehouden wordt: "projecten die door publiek- en privaatrechtelijke partijen, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband worden gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen".

De memorie van toelichting bij het PPS-decreet van 18 juli 2003 geeft aan dat bij PPS vijf elementen spelen:

- Er moet sprake zijn van een concreet project;
- Ten minste één publieke en één private partner zijn bij het project betrokken. De samenwerking kan bestaan in een actieve rol van een private partner en een "meer regisserende rol" van de overheid. Het volstaat dat de overheid 'regisserend' of 'flankerend' optreedt; een actief bouwheerschap bv. is niet vereist;
- Er moet sprake zijn van een institutioneel of conventioneel samenwerkingsverband tussen de partners. Bij institutionele samenwerking is er sprake van een rechtspersoon die opgericht wordt door de publieke en private actoren. Bij conventionele samenwerking volstaat een convenant (administratieve overeenkomst) tussen publieke actoren, bv. op het vlak van het binnen een ontwikkelingsproject in te richten maatschappelijk vastgoed, de toewijzing van te creëren woningen aan specifieke doelgroepen, enzovoort;
- Er moet sprake zijn van een vereniging van publieke en private belangen. Bij ontwikkelingen geldt dus dat niet enkel private belangen aan de orde zijn, maar dat ook rekening moet worden gehouden met specifieke maatschappelijke belangen op het vlak van collectieve voorzieningen, substantiële publieke infrastructuren (andere dan de loutere wegenis aanleg binnen een project), bijzondere programmatische of duurzaamheidseisen in het kader van een beleidsmatig gewenste ontwikkeling, enzovoort;
- De meerwaarden voor de publieke sector kunnen in het bijzonder betrekking hebben op het sturen op 'outcome' in plaats van op 'input' en betreffen een "hogere kwaliteit" of een "extra maatschappelijk effect" (*Parl.St. VI.Parl. 2002-03, nr. 1722/1, 4-6*).

Van PPS-projecten in het kader van ontwikkelingsprocessen is daarom sprake bij private projecten die uitgaan van een institutionele of conventionele samenwerking tussen publieke en private actoren, waarbij belangrijke ruimtelijke meerwaarden gecreëerd worden.

Alleszins vereist dit dat de projecten een reconversie of invulling van een bebouwd gebied inhouden en 'state of the art' zijn, dat wil zeggen gekenmerkt worden door bijzondere specificaties en waarborgen op het vlak van kwaliteitsvolle hedendaagse architectuur en duurzaamheid (energetische prestaties, mogelijkheden inzake hergebruik, bijzondere voorzieningen op het vlak van groene en collectieve ruimten) in een bebouwde context.

Bij een reconversie van bestaande bedrijfssites geldt daarenboven dat in de eerste plaats moet worden onderzocht of de benutte gronden niet opnieuw kunnen worden ingezet voor de huidige bestemming, mits een vaak noodzakelijke schaalverkleining naar lokale bedrijvigheid. Uit ontwerpelijk onderzoek kan uiteraard ook blijken dat een combinatie van

functies de beste garantie biedt om te komen tot een kwaliteitsvolle reconversie van een bedrijfssite en een goede relatie met de ruimtelijke context. Een volledige herbestemming naar andersoortige functies blijft mogelijk, maar dan wel na een grondige afweging van alternatieve scenario's (geheel of gedeeltelijk behoud van economische functies).

Tenslotte moet sprake zijn van een bijzondere bijdrage aan de duurzame ruimtelijke ordening in de zin van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Daarvan is sprake indien ten minste een van volgende voorwaarden vervuld wordt:

- Het project realiseert naast private voorzieningen ook in belangrijke mate maatschappelijk vastgoed (onderwijsinfrastructuur, kinderopvang, faciliteiten voor sport, ontspanning, cultuur,...);
- Om tegemoet te komen aan gemotiveerde noden worden door het project gecreëerde ruimten voor wonen of werken ter beschikking gesteld aan specifieke doelgroepen, overeenkomstig maatschappelijk onderbouwde toewijzingsregels die in een PPS-convenant worden bepaald;
- Het project gaat gepaard met concrete maatregelen om onbebouwde gebieden te versterken. De private actor kan bv. beschikken over bepaalde rechten, verleend door eigenaars van slecht gelegen zonevremde woningen, van ongelukkig gepositioneerde baanwinkels, van panden in lintbebouwing..., die de betrokken private actor in staat stellen om deze constructies op termijn weg te werken of meer adequaat in te vullen. Bv. kunnen ook flankerende PPS-afspraken worden gemaakt met het oog op de landschappelijke inrichting van een om ruimtelijke redenen niet aan te snijden woon(uitbreidings)gebied. Zulke afspraken kunnen werken 'in natura' betreffen, maar bv. ook de storting van middelen in een overheidsfonds van waaruit dan de landschappelijke inrichting bekostigd wordt. De verbintenissen die de private actor in het kader van deze voorwaarde aangaat, moeten steeds ook afdwingbaar worden gemaakt in hoofde van de rechtsopvolgers van de private actor, via een zgn. 'kettingbeding'.

Voorbeelden

Er kan bv. sprake zijn van een PPS-project in de zin van deze rubriek wanneer het gaat om:

- een woonproject binnen de bebouwde ruimte waarbij tussen de gemeentelijke overheid en de private ontwikkelaar een convenant gesloten wordt waarin bepaald wordt dat de private ontwikkelaar binnen het project een polyvalent gebouw voor recreatieve doeleinden zal realiseren en een nabijgelegen klein woonuitbreidingsgebied zal verwerven om dat permanent als gemeentelijk speelbos in te richten;
- een reconversieproject waarbij een voormalige kantoorste heringericht wordt voor een gemengd project bestaande uit onderwijsinfrastructuur en bedrijfsunits die specifiek voorbehouden worden voor de herlocalisatie van bestaande zonevremde bedrijven;
- de realisatie van een goed ontsloten handelscentrum waarbij de private ontwikkelaar en de gemeentelijke overheid afspreken dat een belangrijk aandeel van de huurders handelszaken betreffen waarvan de bestaande slecht gelegen gebouwen gesloopt worden om de terreinen te kunnen herinrichten in overeenstemming met de ruimtelijke context;
- de herinrichting van een schoolsite voor een globaal project, waarbij naast nieuwe hedendaagse onderwijsinfrastructuur ook voorzien wordt in een collectieve parkstructuur en in private woningen die op grond van PPS-afspraken toegewezen worden aan specifieke doelgroepen die opgenomen zijn in een lokaal woonbeleidsplan;
- de herinrichting van een oude kloostersite met het oog op de realisatie van assistentiewoningen die onder meer ter beschikking worden gesteld van doelgroepen, gekoppeld aan de realisatie van een ruim doorwaadbaar publiek park.

3.2.2.2.2 BIJZONDERHEDEN BIJ BROWNFIELDONTWIKKELINGEN

Voor PPS-projecten in het kader van een goedgekeurd brownfieldconvenant geldt een bijzondere regeling. Deze projecten worden via artikel 14 van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten van rechtswege gelijkgesteld met handelingen van algemeen belang, zonder dat een bijkomende motivering nodig is. Ook voor deze projecten is het echter nodig om de 'ruimtelijk beperkte impact' aan te tonen (zie rubriek 3.2.2.3).

3.2.2.2.3 PPS-SAMENWERKING MOGELIJK OP PUBLIEKE EN PRIVATE GRONDEN, ZONDER AANBESTEDINGSPLICHTIGHEID

Publieke gronden

Talrijke ruimtelijk interessante sites in bebouwde gebieden behoren tot het domein van de overheid in ruime zin. Vaak wordt er onterecht van uitgegaan dat deze sites slechts ontwikkelbaar zijn op grond van een overheidsopdracht waarbij de overheid optreedt als bouwheer. Die stelling gaat voorbij aan de mogelijkheden die zijn onderkend in het arrest van het Hof van Justitie van 25 maart 2010 in de zaak Helmut Müller GmbH (zaak C-451/08, ECLI:EU:C:2010:168), waarin het Hof oordeelt dat overheidsgronden buiten het bereik van de overheidsopdrachtenregelgeving overgedragen kunnen worden aan private actoren, waarbij de voorkeur kan worden gegeven aan kandidaten die volgens de overheid de maatschappelijk meest relevante plannen voorleggen (selectie op kwalitatieve gronden). Het Hof van Justitie gaat daarbij uit van de stelling dat een overheid die omwille van een stedenbouwkundig beleid condities stelt aan een bepaalde ontwikkeling (zowel bij de kwalitatieve selectie van kandidaten als bij het sluiten van convenanten of het afgeven van vergunningen, toelatingen of machtigingen), geen programma van eisen in de zin van de overheidsopdrachtenregelgeving vastlegt.

Overheden kunnen binnen dat kader oproepen tot kandidaten verrichten, waarin aangegeven wordt dat het bestuur het terrein wenst te verkopen of te bezwaren met zakelijke rechten of een domeinconcessie^{iv}, in functie van een reconversie of invulling die bijdraagt aan een welomschreven maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (ruimtelijk rendement, kwalitatieve invulling, afstemming op voorzieningenniveau, realisatie van bijkomend maatschappelijk vastgoed,...).

De verkrijger van de (rechten op de) overheidsgronden realiseert op het terrein dan een ontwikkeling met inbegrip van de nodige maatschappelijke desiderata die als lastvoorwaarde opgelegd worden.

Deze werkwijze, die een maatschappelijke win-win-situatie inhoudt voor overheid, private actor en maatschappij, leidt tot PPS-ontwikkelingen die in aanmerking komen voor de toepassing van artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Private gronden

De toepassingsmogelijkheden van artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kunnen doorgetrokken worden naar ontwikkelingen op private gronden in bebouwd gebied, op voorwaarde dat daarbij door de private actor bijzondere lasten worden opgenomen (zie hierboven, onder 'Begripsinvulling').

Dergelijke lasten kunnen ook hier niet als een (oneigenlijke) aanbesteding worden gezien: het louter nastreven van het openbaar belang door uitoefening van de gewone stedenbouwkundige bevoegdheden volstaat niet om tot de toepassing van de gemeenschapsvoorschriften inzake opdrachten en concessies te leiden (Concl. Adv.Gen. MENGOZZI van 17 november 2009 inzake Helmut Müller GmbH, C-451/08).

3.2.2.3 'Ruimtelijk beperkte impact'

'Handelingen van algemeen belang' kunnen zoals gesteld afwijken van stedenbouwkundige voorschriften (neergelegd in bestemmingsplannen of stedenbouwkundige verordeningen) en verkavelingsvoorschriften, indien sprake is van een 'ruimtelijk beperkte impact'.

Dat betekent volgens het hierboven aangehaalde juridisch kader dat de werken de grenzen van het ruimtelijk functioneren van het gebied en de omliggende gebieden niet overschrijden; zij mogen met andere woorden geen significante druk leggen op het gebied en zijn omgeving. Dat wordt beoordeeld aan de hand van de aard en omvang van het project en het ruimtelijk bereik van de effecten van de handelingen. Deze handelingen mogen niet worden uitgevoerd in een ruimtelijk kwetsbaar gebied tenzij deze handelingen gelet op hun aard, ligging en oppervlakte geen significante impact hebben op het ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Die eisen op het vlak van een 'ruimtelijk beperkte impact' worden getoetst aan de hand van volgende concrete beoordelingscriteria:

- Het project strekt ertoe een projectgebied volledig of gedeeltelijk te (her)structureren vanuit een analyse die vertrekt vanuit volgende drie lagen en hun onderlinge interactie:
 - de ondergrondlaag gevormd door de bodem, het (grond)watersysteem en de cultuurhistorische structuren en elementen in de ondergrond; omdat biodiversiteit nauw gekoppeld is aan de bodem en het watersysteem en omdat ruimtelijke ontwikkelingen onomkeerbare gevolgen kunnen hebben voor het (grond)watersysteem dient deze laag in belangrijke mate sturend te zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen;
 - de structurerende laag gevormd door de lijninfrastructuur van weg-, spoor- en waterverbindingen, nutsleidingen en energie- en datanetwerken; ontwikkelingen dienen zoveel mogelijk aan te sluiten op het bestaande infrastructurele netwerk en dit netwerk te versterken;
 - de gebruikslaag, zijnde het fysieke voorkomen ten gevolge van het menselijk gebruik; deze laag is erg dynamisch, met een omslagtijd van 10 tot 40 jaar waarin gedragspatronen veranderen, zodanig dat er in deze laag grote behoefte is aan adaptief vermogen, oftewel fysieke flexibiliteit;
- Het project legt structurele relaties met de ruimtelijke context van het projectgebied; de reikwijdte van die ruimtelijke context hangt samen met het niveau van functioneren van het project;
- Het project versterkt de leefkwaliteit in het projectgebied en houdt geen aantasting in van de ruime omgeving ervan. Er is zoals gesteld geen significante impact op ruimtelijk kwetsbare gebieden in de zin van artikel 1.1.2, 10°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening toegelaten;
- Het project vertrekt vanuit een bestaande objectieve methode om zorg voor duurzaamheid te meten en de uitvoerder een leidraad te geven om een duurzaam project te realiseren.

Voorbeeld

Er kan bv. sprake zijn van een beperkte ruimtelijke impact in de zin van artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wanneer aangetoond wordt dat het gaat om een project waarbij:

- de bodem door een saneringsproject opgewaardeerd wordt (*ondergrondlaag*)
- het terrein vandaag reeds multimodaal ontsloten wordt (*structurerende laag*)
- in nieuwe erg belangrijke groen-blauwe assen wordt voorzien zodanig dat het terrein toekomstbestendig ingericht wordt (mogelijkheid om eenvoudig om te schakelen naar nieuwe functies) (*gebruikslaag*)
- de ontwikkeling kadert in een globaal masterplan waarin het functioneren van de ontwikkeling in de ruime omgeving (en de noodzakelijke randvoorwaarden daartoe) is nagegaan (*structuurvisie*)
- voorzien wordt in gemengde functies (bv. kantoren en woningen) die op het vlak van dynamiek en gebruikintensiteit een minder grote druk leggen op de leefkwaliteit dan de voorheen op het terrein aanwezige grootschalige en

- milieuhinderlijke bedrijvigheid en waarbij uit de aanwezige effectbeoordelingen blijkt dat er geen significante druk op de omgeving gelegd wordt (*leefkwaliteit*)
- de ontwikkeling een BREAAAM-certificaat 'Gebiedsontwikkeling' beoogt (*duurzaamheid*).

3.2.2.4 Proces

Aan een aanvraag met toepassing van artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening gaat verplicht een projectvergadering vooraf. Deze wordt georganiseerd met toepassing van de artikelen 6 tot en met 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.^v

Volgens die bepalingen moet bij een verzoek om een projectvergadering een projectstudie worden gevoegd, die ten minste volgende elementen omvat:

- de naam, de hoedanigheid en het adres van de initiatiefnemer;
- een omschrijving van het project of de verandering eraan;
- de ligging en de beschrijving van de gronden waarop het project betrekking heeft;
- in voorkomend geval en als ze al bekend zijn, de indelingsrubrieken die op de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit van toepassing zullen zijn;
- een omschrijving van de ruimtelijke uitwerking van het project of de verandering eraan;
- in voorkomend geval een omschrijving van de mogelijke hinder en risico's die de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit voor mens en leefmilieu zou kunnen veroorzaken;
- de contactgegevens van eventuele derde-belanghebbenden van wie de initiatiefnemer het wenselijk acht dat ze voor de projectvergadering worden uitgenodigd.

In functie van de aftoetsing aan het criterium 'ruimtelijk beperkte impact' is het noodzakelijk dat de projectstudie naast deze algemene gegevens ook volgende gegevens opneemt:

- een verantwoorde keuze van het programma aan de hand van een doelgerichte analyse van het projectgebied en de structurele rol die het gebied speelt of kan spelen binnen zijn ruimtelijke context (overeenkomstig de hierboven vermelde 'lagenbenadering' en de eis tot het leggen van structurele relaties met de ruimtelijke context van het projectgebied);
- een omschrijving van de meerwaarde die het project levert (binnen het projectgebied en, zo relevant, binnen de ruime omgeving) op het vlak van:
 - kwalitatief ruimtelijk rendement:
 - de aanpak van onderbenutting;
 - de versterking van verweving en meervoudig en tijdelijk ruimtegebruik met aandacht voor voorzieningen, wonen en werken;
 - de versterking van de groen-blauwe dooradering en de beperking van de verhardingsgraad;
 - de versterking van het collectief (toegankelijk) karakter;
 - de versterking van de onbebouwde gebieden met focus op de vermindering van (bijkomend) ruimtebeslag;
 - de beperking van hinderaspecten;
 - de realisatie van maatschappelijk vastgoed en/of de afstemming op de noden van maatschappelijke doelgroepen;
- een omschrijving van:
 - de garanties inzake uitvoerbaarheid;
 - de wijze waarop de uitkomsten van overleg en bevraging in rekening worden gebracht.

3.3 Eigentijdse economische ontwikkelingen in bedrijventerreinen in ruime zin

Ingevolge de 'vierde industriële revolutie' wordt productie steeds meer verweven met andere functies uit die maak-keten zoals ontwikkelen (R&D), distribueren (logistiek) en dienstverlening (marketing). Dat wordt nog versterkt door een andere dominante ontwikkeling die momenteel gaande is: de verdere digitalisering van producten. Bedrijven en hun producten worden steeds meer 'virtueel'. Voor hoogwaardige en specialistische producten betekent het dat ze in R&D-clusters plaatsvinden waar direct gespecialiseerde kennis aanwezig is en voldoende personeel met de kennis en vaardigheden. Binnen de 'vierde industriële revolutie' wordt ook de creatieve industrie als reële industriële activiteit gezien. Bij 'creatieve industrie' worden producten niet op grond van grondstoffen gerealiseerd maar op grond van data.

In die evolutie kadert de introductie van het begrip 'kantoorachtigen'. Het betreffen bedrijven in gebouwen met de uiterlijke vorm van een kantoor, maar waar de kantooractiviteiten gekoppeld worden aan relatief stille, schone en kleinschalige productie, reparatie, opslag of distributie, of aan kennisintensieve productie- of onderzoeksprocessen, opleiding of andere werkzaamheden voortkomend uit nieuwe economische ontwikkelingen. Dergelijke kantoorachtigen waren niet voorzien ten tijde van de opmaak van de gewestplannen. Zij vervullen thans een belangrijke rol in de hedendaagse economie.

Zulke kantoorachtigen zijn toelaatbaar in industriegebieden in ruime zin (zowel afgebakend in plannen van aanleg als in ruimtelijke uitvoeringsplannen), tenzij zij uitdrukkelijk planologisch uitgesloten werden. Bij de afweging wordt voorkeur gegeven aan kantoorachtigen die niet verweefbaar zijn in woongebied.

In het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 'tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen' ('Typevoorschriftenbesluit') wordt immers gesteld dat de term 'kantoorachtigen' betrekking heeft op "bedrijven in gebouwen met de uiterlijke vorm van een kantoor maar met een functie en/of hoofdactiviteit die niet gericht is op hoofdzakelijk administratieve en personeelsintensieve dienstverlening". Als voorbeeld wordt gegeven: "offsetbedrijven, labo's, onderzoekscentra, gebouw waarin telecom en computerondersteuning gegeven wordt, opslag van hoogtechnologisch materiaal...". Het Typevoorschriftenbesluit onderkent dus dat kantoorachtigen eigenlijke 'bedrijven' betreffen.

De voorgestane lezing waarbij kantoorachtigen een plaats krijgen in bestaande bedrijventerreinen, vermijdt dat voor de vestiging van kantoorachtigen bijkomende locaties (planologisch) moeten worden aangesneden.

4 MAATREGELEN VOOR ONBEOUWDE GEBIEDEN

4.1 Behoeft- en voorzieningenstudies

Het 'doelstellingenartikel' 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt dat bij een ruimtelijke beoordeling van projecten – ongeacht de gebiedsbestemming – de behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar moeten worden afgewogen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Dat betekent dat bij het onderzoek van plannen en projecten rekening kan en moet worden gehouden met de afstemming van het dossier op actuele inzichten inzake maatschappelijke behoeften, voorzieningen en aansluiting bij verkeerknoppunten (multimodale ontsluitbaarheid).

Nieuwe ontwikkelingen voor bijkomende woon- of werkfuncties in de onbebouwde gebieden (buiten agrarische functies en de individuele toepassing van de zonevremde regelingen uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) zijn in dat kader enkel mogelijk op grond van een grondig onderbouwde behoefte- en voorzieningenstudie, los van de aard van de vigerende bestemmingsvoorschriften (tenzij het plan van aanleg of het ruimtelijk uitvoeringsplan uitdrukkelijk aandacht hebben besteed aan de invulling van behoeften en voorzieningen en de multimodale aansluitbaarheid).

Een behoefte- en voorzieningenstudie voor een harde ontwikkeling in de onbebouwde gebieden omvat volgende onderdelen:

- Er wordt beschreven dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een actuele en toekomstgerichte maatschappelijke behoefte;
- Indien uit voorgaande beschrijving blijkt dat sprake is van die maatschappelijke behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte kan worden voorzien door ontwikkelingen binnen de bebouwde gebieden in de omgeving. De vraag naar woningen, bedrijfsunits,... moet worden gestaafd aan de hand van bestaande prognosemodellen (bv. de huishoudensprognosemodellen van de studiedienst van de Vlaamse Regering) of degelijk onderbouwde lokale beleidsdocumenten;
- Indien uit voorgaande beschrijving blijkt dat in die behoefte niet kan worden voorzien door ontwikkelingen binnen de bebouwde gebieden in de omgeving, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte kan worden voorzien door herstructurering of transformatie van de bestaande reeds verharde ruimte met een reeds belangrijke verhardingsgraad in de omgeving. Enkel indien uit deze laatste beschrijving blijkt dat redelijkerwijs geen herstructurerings- of transformatieprocessen mogelijk zijn, kan de ontwikkeling buiten de bestaande reeds verharde ruimte overwogen worden.

Omdat het beschreven getrapte toetsingsproces noodzakelijk mee in een bovenlokaal verband moet worden bekeken, aanvaardt het departement Omgeving enkel een toets die het voorwerp heeft uitgemaakt van een projectvergadering, samengeroepen met toepassing van de artikelen 6 tot en met 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.^{vi}

Nieuwe ontwikkelingen voor bijkomende woon- of werkfuncties in onbebouwde gebieden zijn in volgende gevallen vrijgesteld van de toets aan een behoefte- of voorzieningenstudie:

- Het gaat om 'handelingen van algemeen belang' die zijn opgesomd in artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 'tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening';^{vii}
- Het gaat om projecten met het oog op het hergebruik van bestaande (eventueel aan te passen) gebouwen, zonder dat de dynamiek van het bestaande ruimtegebruik verhoogd wordt;
- Het betreft kleinschalige projecten die onmiddellijk ruimtelijk aansluiten op het gebouwd gebied en die volledig inzetten op het gebruik van plaatselijk aanwezige hernieuwbare energiebronnen.

4.2 Strikte interpretatie van de basisrechten voor zonevremde constructies en van het Besluit Zonevremde Functiewijzigingen

4.2.1 ALGEMEEN KADER

De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft reeds in veel arresten aangeduid dat de basisrechten voor zonevremde constructies (artikel 4.4.10 en volgende van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) en de mogelijkheden inzake zonevremde functiewijzigingen

(artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 'tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen', hierna 'Besluit Zonevrije Functiewijzigingen') te beschouwen zijn als uitzonderingsbepalingen. Dat betekent dat zij op restrictieve wijze moeten worden geïnterpreteerd. Zodra een aanvraag niet voldoet aan de voorgeschreven toepassingsvoorwaarden, is de vergunningverlenende overheid derhalve verplicht de gevraagde vergunning te weigeren.

Het is eveneens vaste rechtspraak dat het aan de aanvrager toekomt om met bewijskrachtige stukken aan te tonen dat zijn aanvraag voldoet aan de voorwaarden om toepassing te kunnen maken van de uitzonderingsbepalingen inzake basisrechten voor zonevrije constructies of zonevrije functiewijzigingen. Aanvraagdossiers die niet gestaafd zijn door voldoende bewijskrachtige stukken kunnen daarom niet als volledig in aanmerking worden genomen.

Omdat zonevrije constructies en functies in beginsel gelegen zijn in onbebouwde gebieden, zal streng de hand worden gehouden aan deze principes, om bijkomend ruimtebeslag te vermijden en de verhardingsgraad terug te dringen.

Hieronder wordt een aantal bijzondere aandachtspunten geduid.

4.2.2 VERPLICHTE TOETSING AAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Het is van bijzonder belang dat elke vergunningsbeslissing, ook die waarbij toepassing gemaakt wordt van de basisrechten voor zonevrije constructies of de mogelijkheden inzake zonevrije functiewijzigingen, verantwoord moet kunnen worden in het licht van een goede ruimtelijke ordening. Er bestaat dus geen 'recht' op een vergunning wanneer voldaan is aan de decretale of reglementaire toepassingsvoorwaarden voor de basisrechten voor zonevrije constructies of de mogelijkheden inzake zonevrije functiewijzigingen: de mogelijkheid om een afwijking op de bestemmingsvoorschriften toe te kennen moet steeds worden afgewogen tegen de door de ruimtelijke ordening gediende belangen.

Bij de 'Situering' is reeds aangegeven dat de in deze omzendbrief uitgedrukte doelstellingen gelden als gewestelijke en concrete invulling van de goede ruimtelijke ordening (artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening), hetgeen betekent dat aanvragen waarbij de toepassing vereist is van de basisrechten voor zonevrije constructies of de mogelijkheden inzake zonevrije functiewijzigingen afgetoetst moeten worden aan de principes omschreven in rubriek 2.2, waarbij in het bijzonder rekening moet worden gehouden met de doelstelling om de onbebouwde gebieden te versterken en de globale verhardingsgraad te doen afnemen.

4.2.3 GEEN ZONEVRIJDE WONINGEN DOOR DESAFFECTATIE VAN EEN HOEVEBEDRIJF

De mogelijkheden voor zonevrije constructies zijn bedoeld voor constructies die dateren van vóór het bestemmingsplan waardoor de (functionele aanwending van de) constructies zonevrijd geworden is. Dat blijkt in het bijzonder uit de decretale eis dat de constructies waarvoor toepassing gemaakt wordt van de basisrechten voor zonevrije constructies 'hoofdzakelijk vergund' moeten zijn (artikel 4.4.10, §1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening). De noodzakelijke constructies van een bedrijf of, buiten een bedrijfscontext, 90 procent van het brutobouwwolume moeten zowel qua bouw fysica als qua functie kunnen steunen op

- hetzij een vergunning voor de stedenbouwkundige handelingen;
- hetzij een vermoeden van vergunning in de zin van artikel 4.2.14 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (oprichting vóór 22 april 1962 (onweerlegbaar vermoeden van vergunning) of vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan^{viii} (weerlegbaar vermoeden van vergunning)). De rechtspraak stelt ook dat functies onder een vermoeden van vergunning vallen wanneer de

aanvrager bewijst dat zij reeds aanwezig waren vóór 9 september 1984, m.n. de inwerkingtredingsdatum van de vergunningsplicht voor functiewijzigingen.

Vandaag kan dus geen nieuwe zonevreemdheid die aanleiding geeft tot de toepassing van de basisrechten voor zonevreemde constructies meer ontstaan, tenzij door de vaststelling van een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan.

In de administratieve praktijk wordt echter vastgesteld dat de loutere desaffectatie van een hoeve door het stopzetten van de agrarische bedrijvigheid – vaak lang na de vastlegging van de agrarische bestemming van het gebied – ‘automatisch’ beschouwd wordt als de creatie van een nieuwe zonevreemde woning die (zonder opportuniteitsbeoordeling van deze functiewijziging) in aanmerking komt voor de basisrechten voor zonevreemde woningen. Op die manier worden nieuwe zonevreemde situaties gecreëerd, ná de inwerkingtreding van de vigerende (agrarische) bestemmingsvoorschriften.

Artikel 11 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen stelt in dat kader nochtans uitdrukkelijk dat hoevegebouwen (met inbegrip van de eventueel nog aanwezige bedrijfswoning) functioneel moeten worden omgezet naar een (loutere) woonfunctie, alvorens zij in aanmerking komen voor de zonevreemde regelingen inzake verbouw, herbouw of uitbreiding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Die functionele beoordeling moet juridisch eerst worden doorgevoerd, alvorens sprake kan zijn van de toepassing van overige regelingen inzake zonevreemde constructies. Het advies van het Departement Landbouw en Visserij geeft in dat kader waardevolle informatie, rekening houdend met het principe dat bestaande bedrijfszetels maximaal herbenut moeten worden voor landbouwgerelateerde functies.

Dat betekent dat aanvragen voor de verbouw, herbouw of uitbreiding van gedesaffekteerde bedrijfswoningen in agrarisch gebied met het oog op de louter residentiële aanwending ervan slechts ingewilligd kunnen worden indien eerst geoordeeld is over de ruimtelijke toelaatbaarheid van de omzetting naar een (loutere) woonfunctie. De aanvraag tot functiewijziging kan in de aanvraag voor de verbouw, herbouw of uitbreiding worden opgenomen (aangezien dit decretaal niet wordt uitgesloten) of kan aan de aanvraag voor de verbouw, herbouw of uitbreiding voorafgaan. Het is alleszins van belang dat de afstemming van de functiewijziging op het recht en de goede ruimtelijke ordening uitdrukkelijk getoetst wordt en dat niet uitgegaan wordt van het ‘voldongen feit’.

4.2.4 STRIKTE INVULLING VAN HET NIET VERKROT KARAKTER VAN DE CONSTRUCTIES

De basisrechten voor zonevreemde constructies en de mogelijkheden inzake zonevreemde functiewijzigingen gelden decretaal enkel in hoofde van niet-verkrotte constructies.

Om te voldoen aan de zonevreemde uitzonderingsbepalingen mag de betrokken constructie dus niet verkrot zijn, uitgezonderd omwille van heirkracht, hetgeen volgens artikel 4.1.1, 15°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inhoudt dat het gebouw moet voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit. Deze definitie mag niet ruim worden uitgelegd; zij moet immers logisch samen worden gelezen met artikel 4.1.1, 11°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarin ‘stabiliteitswerken’ omschreven worden als werken die betrekking hebben op de constructieve elementen van een constructie, zoals: a) het vervangen van dakgebintes of dragende balken van het dak, met uitzondering van plaatselijke herstellingen, b) het geheel of gedeeltelijk herbouwen of vervangen van buitenmuren of dragende binnenmuren, zelfs met recuperatie van de bestaande stenen. In alle gevallen waarin dergelijke stabiliteitswerken zich zouden opdringen om de constructie opnieuw bewoonbaar of bruikbaar te maken, is daarom – volgens een systematische lezing van de codex – sprake van een verkrot karakter. De opname van het pand op een lijst van verkrotte en verwaarloosde constructies vormt hiertoe een aanwijzing. In zulke gevallen kunnen de basisrechten voor zonevreemde constructies en de mogelijkheden inzake zonevreemde functiewijzigingen niet worden toegepast.

In de parlementaire voorbereiding van de oorspronkelijke decreetgeving inzake zonevreemde woningen is ook reeds verduidelijkt dat de vergunningsaanvrager zelf moet onderbouwen dat aan het niet-verkrottingscriterium is voldaan; het gevolg daarvan is dat de aanvrager best een stabiliteitsstudie bij zijn aanvraag voegt (*Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 720/4, 48-49).

Verkrotte constructies komen niet voor zonevreemd hergebruik in aanmerking.

4.2.5 VERMIJDEN VAN NIEUWE BEDRIJFSMATIGE FUNCTIES IN LANDBOUWLOODSEN

Het ruimtelijk beleid gaat uit van het beginsel dat nieuwe ruimtebehoevende maatschappelijke ontwikkelingen een plaats dienen te krijgen binnen de bebouwde gebieden. In rubriek 3 zijn maatregelen uiteengezet om deze doelstelling te implementeren. Daartegenover staat dat de onbebouwde gebieden versterkt moeten worden. Om die reden moeten nieuwe niet-agrarische bedrijfsfuncties in agrarische gebieden maximaal worden geweerd.

Het voorgaande noopt tot een strikte interpretatie van artikel 8 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, dat in agrarisch gebied toelaat om (met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) het gebruik van een gebouw(encomplex) met de hoofdfunctie 'land- of tuinbouw' geheel of gedeeltelijk te wijzigen naar de opslag van allerhande materialen of materieel, op voorwaarde dat het gebouw(encomplex) deel uitmaakt van een gebouwengroep.

Dergelijke zonevreemde functiewijzigingen kunnen vanuit een goede ruimtelijke ordening slechts uitzonderlijk en grondig gemotiveerd worden toegestaan, gegeven het principe dat bestaande bedrijfszetels maximaal herbenut moeten worden voor landbouwgerelateerde functies en gelet op de noodzakelijke versterking van de onbebouwde gebieden.

Om die reden wordt geëist dat eventuele vergunningen:

- grondig onderbouwen dat sprake is van een gebouwengroep, zijnde "minstens drie gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen", waarbij de 'ruimere omgeving' bestaat uit "de omgeving die aansluit bij het gebouw of gebouwencomplex, steeds beperkt tot een maximum van 200 meter" (artikel 1, 2° en 4, van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen). Dit begrip zal restrictief worden uitgelegd, rekening houdend met de artikelsgewijze bespreking van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen in het Verslag aan de Vlaamse Regering;^{ix}
- grondig onderbouwen waarom in het specifieke geval afgeweken kan worden van het principe dat bestaande bedrijfszetels maximaal herbenut moeten worden voor landbouwgerelateerde functies en van de in deze omzendbrief uitgedrukte doelstellingen inzake de noodzakelijke versterking van de onbebouwde gebieden;
- voorzichtigheidshalve uitdrukkelijk als voorwaarde opleggen dat:
 - in de constructie geen productie- of verwerkingsprocessen toegelaten zijn
 - in de constructie geen maatschappelijke zetel van een bedrijf kan worden gevestigd.

4.3 Belang van een gedegen natuurtoets in de onbebouwde gebieden

Er wordt onder de aandacht gebracht dat bij de beoordeling van vergunningsaanvragen in onbebouwde gebieden bijzondere zorg moet worden besteed aan de natuurtoets uit artikel 16 van het Decreet Natuurbehoud.^x

Volgens deze regeling draagt het vergunningverlenend bestuur er zorg voor dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de aanvraag te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of,

indien dit niet mogelijk is, te herstellen. Het begrip 'natuur' omvat "de levende organismen, hun habitats, de ecosystemen waarvan zij deel uitmaken en de daarmee verbonden uit zichzelf functionerende ecologische processen, ongeacht of deze al dan niet voorkomen in aansluiting op menselijk handelen, met uitsluiting van de cultuurgewassen, de landbouwdieren en de huisdieren" (artikel 2, 7^o, van het Decreet Natuurbehoud).

De regeling verplicht tot het aan de dag leggen van voorzichtigheid bij het verlenen van vergunningen; de vergunningverlenende overheid zal er steeds (ongeacht de gebiedsbestemming) zorg voor dragen dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan. De term 'vermijdbare schade' is zo op te vatten dat alles in het werk is gesteld om schade aan de natuur te vermijden. Dat kan er op neerkomen maar betekent niet noodzakelijk dat moet worden afgezien van het uitvoeren van een activiteit. Het is ook mogelijk dat passende voorwaarden opgelegd kunnen worden, bv. het behoud van bepaalde natuurlijke relictten op het terrein of het natuurlijk beheer van een terreingedeelte.

De natuurtoets dient uitdrukkelijk in de formele motivering van een vergunningsbeslissing te worden opgenomen.

Brussel,

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw

Joke SCHAUVLIEGE

ⁱ Overgangsmatig geldt het besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2010 betreffende stedenbouwkundige attesten, projectvergaderingen en stedenbouwkundige inlichtingen.

ⁱⁱ Zie eindnoot i.

ⁱⁱⁱ In artikel 4.4.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is nog een bijkomende regeling opgenomen, m.n. de zgn. 'positieve anticipatieregeling' (artikel 4.4.7, §1). Die regeling betreft de mogelijkheid om ten bate van 'handelingen van algemeen belang' af te wijken van de bestaande en door een ruimtelijk uitvoeringsplan-in-opmaak te wijzigen stedenbouwkundige voorschriften zodra de vergunnende overheid kennis heeft van de resultaten van het openbaar onderzoek betreffende het ontwerp van nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan. De positieve anticipatieregeling van artikel 4.4.7, §1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is dus pas relevant indien het openbaar onderzoek omtrent een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan reeds is doorgevoerd en de overheid kennis heeft kunnen nemen van de resultaten ervan. Aangezien die regeling dus slechts een geringe tijdswinst beoogt, wordt zij hier niet besproken.

^{iv} De domeinconcessie is een administratief contract tussen een overheid en een concessiehouder om een gedeelte van het (openbaar of privaat) domein van de overheid privaat te ontwikkelen. De domeinconcessie doet vanuit strikt juridisch oogpunt geen zakelijke rechten ontstaan, maar de concessiehouder bezit wel een subjectief recht dat tegenstelbaar is aan derden.

De domeinconcessie mag niet verward worden met een concessie van openbare werken in de zin van de overheidsopdrachtenwetgeving, aangezien de werken in het kader van een concessie van openbare werken in de eerste plaats gericht zijn op openbare dienstverlening en deze werken moeten beantwoorden aan de normen en behoeften van de aanbestedende overheid. De toewijzing van een domeinconcessie is daarentegen niet aan de overheidsopdrachtenregelgeving onderhevig.

^v Zie eindnoot i.

^{vi} Zie eindnoot i.

^{vii} Zie de toelichting bij dit artikel onder rubriek 3.2.1.2.

^{viii} Zie voor een overzicht van de inwerkingtredingsdata van de gewestplannen: <http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/vergunningen/vermoedenvanvergunning.pdf>.

^{ix} "Het dient te gaan over minstens drie gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen. Een boerderijcomplex, bestaande uit het woongebouw en twee losstaande stallen, is dus geen bouwgroep, want het vormt één functioneel geheel. Het moet dus werkelijk minstens 3 onafhankelijk van elkaar functionerende eenheden betreffen (van 3 verschillende eigenaars). Met in aparte onderdelen gesplitste onroerende goederen zal geen rekening worden gehouden. Met ruimtelijk aaneengesloten geheel wordt een geheel van gebouwen bedoeld, die zeer dicht bij elkaar gelegen zijn. Wanneer de ruimte tussen de gebouwen meer dan 50m bedraagt, is dit reeds voldoende om niet meer van een ruimtelijk aaneengesloten geheel te spreken."

^x Deze regeling is een algemene verplichting, los van de bijzondere verplichtingen die zijn neergelegd omtrent de passende beoordeling (zie artikel 36ter van het Decreet Natuurbehoud: een passende beoordeling moet worden opgemaakt indien een vergunningsplichtige handeling een betekenisvolle aantasting kan veroorzaken van de instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone) en omtrent de verscherpte natuurtoets van het Vlaams Ecologisch Netwerk ('VEN') (zie artikel 26bis van het Decreet Natuurbehoud: wordt voor een activiteit, binnen of buiten het VEN, een vergunning aangevraagd, dan mag de overheid deze niet toestaan als deze activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade kan aanrichten aan de natuur van het VEN).