KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 18e juli 1975 door de Staatssecretaris voor Streekeconomie en voor Ruimtelijke Ordening en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de vaststelling van het gewestplan Mechelen", heeft de 20e november 1975 het volgend advies gegeven :

A. Voorafgaande opmerking betreffende de wettigheid van het ontwerp-besluit.

Het ontwerp-besluit beoogt het gewestplan Mechelen vast te stellen ter uitvoering van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw; het is inzonderheid gesteund op de artikelen 2, § 1, 9 en 13 van die wet.

De vormen, die krachtens artikel 13 van de wet bij de vaststelling van een gewestplan in acht moeten worden genomen, zijn die welke in artikel 9 van de wet omstandig zijn omschreven.

Naar uit de redengeving in de aanhef van het ontwerp-besluit blijkt (bladzijden 8 tot 11 van de voorgelegde tekst), heeft de Regering het bij de ministeriële besluiten van 15 februari en 3 juli 1974 voorlopig vastgesteld ontwerp-gewestplan op verschillende punten gewijzigd, voor een deel zonder dat die voorstellen van wijziging aan raadpleging of openbaar onderzoek werden onderworpen. Door de gemachtigde van de Minister is verklaard dat bedoelde wijzigingen ook niet het gevolg zijn van naar aanleiding van het openbaar onderzoek of van de raadplegingen gedane suggesties of opmerkingen.

.../...

Naar de bewoordingen die de Regering zelf gebruikt, gaat het inderdaad om "aanvullende wijzigingen van bestemmingen en voorschriften van het ontwerp-gewestplan die door de regionale commissie niet uitdrukkelijk behandeld werden", met andere woorden om een reeks wijzigingen van het ontwerp-plan die niet aan het openbaar onderzoek onderworpen werden, noch voor advies voorgelegd werden aan de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen, aan de gemeenteraden van de bij het plan betrokken gemeenten, of aan de regionale adviescommissie.

Het is de vraag of die handelwijze van de Regering wel verenigbaar is met de voorschriften van artikel 9, vierde lid, van de stedebouwwet.

In het algemeen mag men stellen dat het tot het wezen van een openbaar onderzoek en van een raadpleging van adviserende organen behoort dat de gehele beslissing die de bevoegde overheid zinnens is te nemen, en die vooraf aan onderzoek en aan raadpleging onderworpen moet worden, voorwerp van bezwaren of opmerkingen of van advies moet kunnen zijn, zodat, in geval van wezenlijke wijziging van de ontwerp-beslissing, ook over die wijziging een openbaar onderzoek gehouden moet worden en de nodige adviezen dienen ingewonnen te worden.

.../...

Was dat niet zó, dan zou de Regering elke stellingname die grond kan leveren tot discussie of betwisting, uit het ontwerp-gewestplan kunnen weren om ze eerst na het openbaar onderzoek en de opgelegde raadplegingen in het vaststellingsbesluit of in het plan op te nemen.

Meer in het bijzonder moet daaraan worden toegevoegd dat naar luid van de stedebouwwet de vaststelling bij koninklijk besluit van het gewestplan moet worden voorafgegaan door de vaststelling bij ministerieel besluit van een ontwerp-gewestplan. Aan laatstgenoemd ontwerp-plan, dat een gelijkaardige inhoud heeft als het definitief gewestplan, verleent de wet, zij het tijdelijk, dezelfde bindende en verordenende kracht als aan het gewestplan zelf. Aldus is het ontwerp-gewestplan een wel omlijnde bestuursbeslissing met bepaalde gevolgen.

Het ontwerp-gewestplan is tevens het document waarop de door de wet ingerichte raadpleging en openbaar onderzoek dienen te geschieden. Raadpleging en onderzoek betreffen op die manier, niet op vage wijze aangeduide intenties van de overheid, doch wel een precies omschreven project. Daarin schuilt het specifieke van de waarborgen die de stedebouwwet met het onderzoek en de raadpleging als bedoeld in haar artikel 9 heeft nagestreefd.

.../...

De overheid miskent dan ook de bepalingen van dat artikel 9 wanneer zij, nadat onderzoek en raadpleging zijn afgesloten, motu proprio aan het ontwerp-gewestplan wijzigingen aanbrengt die niet het gevolg zijn van het onderzoek en de raadpleging en ze in het gewestplan opneemt zonder dat zij voorwerp van onderzoek en raadpleging zijn geweest. Daar bedoelde raadpleging en onderzoek duidelijk vormvereisten van substantiële waarde zijn, zou een zodanige vaststelling van het gewestplan door machtsoverschrijding zijn aangetast en vatbaar voor vernietiging door de Raad van State.

Opdat de stedebouwwet zou zijn nageleefd, dienen derhalve uit beoogd gewestplan te worden gelicht, de wijzigingen die de Regering zich voorstelde uit eigen beweging aan te brengen aan het voorheen voorlopig vastgesteld ontwerp-gewestplan Mechelen en die niet het voorwerp waren van onderzoek en raadpleging als hoger omschreven, noch daaruit voortvloeien.

Het verder advies moet onder dat uitdrukkelijk voorbehoud worden gelezen.

Voor het overige moet de aandacht van de Regering erop worden gevestigd dat dit advies geen uitsluitsel kan zijn wat betreft de wijze waarop over de bezwaarschriften van particulieren is geadviseerd of beslist, noch wat betreft de grafische aanwijzingen die in het gewestplan zijn opgenomen.

.../...

B. Opmerkingen betreffende de tekst van het ontwerp-besluit.

1. Het opschrift zou beter luiden als volgt : "Koninklijk besluit houdende vaststelling van het gewestplan Mechelen".

2. De eerste vier leden van de aanhef zouden beter gesteld worden als volgt :

"Gelet op de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, inzonderheid op de artikelen 2, § 1, 9 en 13;

Gelet op het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen;

Gelet op het koninklijk besluit van 16 september 1966 houdende aanwijzing van het gewest Mechelen;

Gelet op het ministerieel besluit van 15 februari 1974 houdende voorlopige vaststelling van het ontwerp-gewestplan Mechelen, gewijzigd bij het ministerieel besluit van 3 juli 1974;".

.../...

3. In de aanhef wordt geen melding gemaakt van de aankondiging door de provinciegouverneur van het openbaar onderzoek betreffende het bij ministerieel besluit van 15 februari 1974 vastgesteld ontwerp-gewestplan. Omdat bedoelde publiciteit door de wet is voorgeschreven, moet van de naleving van dit vereiste in de aanhef melding worden gemaakt.

4. Het zevende lid van de aanhef ware beter als volgt geredigeerd : "Gelet op de bezwaren en opmerkingen en op de adviezen der gemeenteraden van elke der bij het gewestplan betrokken gemeenten".

5. In het negende lid van de aanhef wordt verwezen naar het advies van de regionale commissie van advies voor de provincie Antwerpen. De Raad van State heeft kennis genomen van dat advies, dat trouwens in de vormen als bepaald in artikel 10 van de wet van 29 maart 1962 in het Belgisch Staatsblad zal dienen te worden bekendgemaakt. Vastgesteld moet worden dat bedoeld advies uiterst moeilijk leesbaar is en daardoor niet helemaal aan zijn roeping beantwoordt. Het is geraden erop te letten dat zodanige adviezen in de toekomst in een meer duidelijke en meer bondige vorm zouden worden uitgedrukt.

6. In het tiende lid van de aanhef wordt uiteengezet waarom van het advies van de regionale commissie van advies voor de provincie Antwerpen

.../...

wordt afgeweken. Zodanige motivering is opgelegd bij artikel 10, laatste lid, van de wet van 29 maart 1962, welke bepaling bij artikel 13 van die wet op de gewestplannen toepasselijk is gemaakt.

De punten van het advies van de regionale adviescommissie, waarvan afgeweken wordt, worden aangegeven door verwijzing naar het nummer waaronder zij in het advies behandeld worden. De motivering is derhalve maar begrijpelijk wanneer zij samen met het advies gelezen kan worden.

Krachtens artikel 10, eerste lid, en artikel 13 van de stedebouwwet moet de gouverneur van de provincie het gewestplan, dit is het koninklijk besluit tot vaststelling van dat plan alsmede dat plan zelf met alle voorschriften die ermee samengaan, zenden naar elke gemeente die bij het plan betrokken is en door aanplakking bekendmaken dat dit plan in elk gemeentehuis voor eenieder ter inzage ligt. Anderdeels moet krachtens datzelfde artikel 10, eerste lid, het advies van de regionale adviescommissie in extenso in het Belgisch Staatsblad opgenomen worden.

Daaruit volgt dat ieder belanghebbende, als hij dat wenst, het advies van de regionale adviescommissie en de rechtvaardiging van de afwijkingen van dat advies samen kan lezen, zodat het niet onmisbaar is de punten van het advies van de regionale adviescommissie waarvan afgeweken wordt, in de motivering zelf van de afwijkingen volledig aan te halen.

.../...

Wanneer vooraf kennis genomen wordt van de punten uit het advies van de regionale adviescommissie, waarvan afgeweken wordt, is de motivering van de afwijkingen leesbaar, behalve van sommige, en inzonderheid van die van de punten 1, lid 1, en 2.2.1. uit het advies van het Ministerie van Landbouw, waarvan de consultatie trouwens "vrijwillig" gebeurde, en van de punten 5, c, en 5, g, van het advies van de gemeenteraad van Booischot.

In vele gevallen zijn evenwel het voorwerp en de omvang van de afwijking niet geheel duidelijk. Om precies te weten waarover het gaat, is het bovendien nodig kennis te hebben van dat advies van de bestendige deputatie of van de gemeenteraad, of van dat bezwaar of die opmerking gemaakt door de particulier, waarop het standpunt van de regionale adviescommissie, waarvan in het gewestplan afgeweken wordt, betrekking heeft.

Opdat de voorschriften van artikel 10 van de stedebouwwet, hun volle, door de wetgever bedoelde uitwerking kunnen hebben, zou het "dossier" van het gewestplan, dat ten gemeentehuize van elke van de bij dat plan betrokken gemeenten ter inzage ligt, dus ook een copie van de adviezen van de bestendige deputatie en van de gemeenteraden, en een copie van de bezwaren en opmerkingen van de particulieren moeten bevatten of, althans wat de adviezen van de gemeenteraden en de bezwaren en opmerkingen van de particulieren betreft, ten minste een copie van het advies uitgebracht door de gemeenteraad van de ge-

.../...

meente ten gemeentehuize waarvan het "gewestplan" ter inzage ligt, en van de bezwaren en opmerkingen van de particulieren betreffende de gebieden gelegen binnen de grenzen van dezelfde gemeente.

Een andere opmerking betreft de presentatie van de motivering. Uit haar ontleding blijkt dat ze in vier rubrieken ingedeeld is, te weten :

a) de motivering van de afwijkingen die betrekking hebben op het algemeen deel van het advies van de regionale commissie;

b) de motivering van de afwijkingen die betrekking hebben op het advies van de regionale commissie over de adviezen van de bestendige deputatie, van het Ministerie van Landbouw, van het Bestuur der waterwegen en van het Bestuur der wegen;

c) de motivering van de afwijkingen die betrekking hebben op het advies van de regionale commissie over de adviezen van de gemeenteraden;

d) de motivering van de afwijkingen die betrekking hebben op het advies van de regionale commissie over particuliere bezwaarschriften.

De motivering zou reeds aan duidelijkheid winnen moest zij als volgt voorgesteld worden :

"Overwegende dat van het advies van de regionale commissie van advies van de provincie

.../...

Antwerpen op de hiernavolgende punten en om de ernaast vermelde redenen afgeweken wordt :

I. wat betreft het algemeen deel van het advies :

...

II. wat betreft het advies over de adviezen van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen, van het Ministerie van Landbouw, van het Bestuur der waterwegen en van het Bestuur der wegen :

...

III. wat betreft het advies over de adviezen van de gemeenteraden :

a) advies van de gemeenteraad van Berlaar :

- 1c, punt 1 (1) : gelet op de geringe bestaande ...
- 1c, punt 1 (6) : gelet op de reeds aanzienlijke ...

...

b) advies van de gemeenteraad van Bonheiden :

- punt II : gelet op de behoefte aan terreinen ...

...

n) advies van de gemeenteraad van Willebroek :

- punt 4 : gelet op de behoefte aan ...

.../...

- punt 6 : gelet op het reeds bestaan van uitgebreide industriegebieden ... Willebroek, die ruim ... termijn, wordt ... langs de Rupel; gelet op het tekort (of "de behoefte") aan bossen in het gewest Mechelen, wordt de rest van het gebied aangegeven als bosgebied;

IV. wat betreft het advies over de bezwaren en opmerkingen van particulieren :

- bezwaarschrift 77 : gelet op de bestaande goedgekeurde verkaveling ...
- bezwaarschrift 127 : gelet op de bestaande bebouwing en de geringe ...

...

- bezwaarschrift 695 : gelet op de bestaande bebouwing ... bedrijf, wordt het betrokken gebied bestemd voor ambachtelijke ...".

Voor het overige zal men erover waken dat de motivering in leesbare en grammaticaal verantwoorde volzinnen wordt uitgedrukt.

7. De tweede en de derde redenvermelding in de aanhef betreffen de aanvullende wijzigingen van bestemmingen en voorschriften van het ontwerpgewestplan, respectievelijk de speciale stedebouw-

.../...

kundige voorschriften die aan het gewestplan toegevoegd worden. Wetgevingstechnisch gezien vormen die motiveringen het elfde en het twaalfde lid van de aanhef.

Het laatste onderdeel van dat twaalfde lid ware beter gesteld als volgt :

"Gelet op het bericht van 9 augustus 1974 aan de eigenaars van de zonder vergunning opgerichte weekendverblijven, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 13 september 1974, worden de ...".

Voorts dient te worden opgemerkt dat bedoeld onderdeel in feite deel uitmaakt van de tweede redengeving en dan ook beter daarbij zou aansluiten. Meteen volgt dit onderdeel samen met de tweede redengeving het lot van bedoelde wijzigingen zelf; in het begin van dit advies is tot de onwettigheid daarvan besloten. Ten slotte, wat de redengeving bij de aanvullende stedebouwkundige voorschriften betreft, zullen de daarop betrekking hebbende overwegingen in de aanhef enkel behouden moeten blijven in de mate dat de aanvullende stedebouwkundige voorschriften zelf, waarvan zij een rechtvaardiging willen zijn, wettig of verantwoord zijn.

8. De verwijzingen naar de koninklijke besluiten van 20 november 1974 en 2 april 1975 mogen als overbodig uit de aanhef worden geschrapt.

.../...

9. Met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10, 3°, van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, en 2 van het koninklijk besluit van 20 november 1974 betreffende de leden van de Regering met gewestelijke bevoegdheid, ware de voordrachtsformule juister gesteld als volgt :

"Op de voordracht van ... en op het advies van het Ministerieel comité voor Vlaamse aangelegenheden,".

10. Artikel 1 van het ontwerp ware beter gesteld als volgt :

"Artikel 1.-

Het hierbijgevoegd plan met de daarbij behorende aanvullende stedebouwkundige voorschriften vormt het gewestplan Mechelen.

Het plan bestaat uit 49 ortofotoplans die de bestaande toestand aanduiden, uit 20 kaarten die de juridische toestand weergeven en uit 20 kaarten die de bestemmingsgebieden omschrijven".

11. De Raad van State ziet geen reden om in de uitvoeringsbepaling onder artikel 2 van het ontwerp melding te maken van de Minister van Vlaamse Aangelegenheden.

.../...

C. Opmerkingen betreffende de aanvullende stedebouwkundige voorschriften.

Bij het ontwerp-besluit zijn een aantal aanvullende stedebouwkundige voorschriften gevoegd die integrerend deel zullen uitmaken van het gewestplan Mechelen.

Het koninklijk besluit van 28 december 1972 dat de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en van de gewestplannen op een algemene wijze regelt, heeft in zijn artikel 1, laatste lid, in het stellen van aanvullende voorschriften voorzien. Uiteraard kunnen daarvoor maar in aanmerking komen, voorschriften die aan een bepaald gewest eigen zijn of die zich tot enkele gewesten beperken. Voorschriften met algemene draagwijdte horen bij bepaling thuis in een algemeen besluit, in dit geval in het koninklijk besluit van 28 december 1972 dat op de voordracht van de nationaal bevoegde Minister tot stand is gekomen en dat tot diens voorbehouden bevoegdheid blijft behoren krachtens artikel 1, I, 1°, van het koninklijk besluit van 2 april 1975 dat betrekking heeft op de verdeling der ministeriële bevoegdheden wat betreft het departement van Openbare Werken in aangelegenheden waarin een verschillend regionaal beleid geheel of gedeeltelijk verantwoord is.

Zoals uit de opmerkingen bij de desbetreffende artikelen nog zal blijken, bevatten de artikelen 2 tot 11 een aantal bepalingen die als niet

.../...

eigen aan het gewestplan Mechelen hun plaats niet hebben in de daarbij behorende aanvullende stedebouwkundige voorschriften en derhalve daaruit geschrapt dienen te worden. Een deel van de bepalingen is, zoals verder zal worden aangetoond, bovendien ontoelaatbaar, hetzij omdat zij in de stedebouwwet geen rechtsgrond vinden, hetzij omdat zij niet in de voorgeschreven vorm tot stand worden gebracht.

Schrapping of aanpassing van bepalingen uit de aanvullende stedebouwkundige voorschriften vergen uiteraard, zoals reeds is opgemerkt, een dienovereenkomstige schrapping of aanpassing van in de aanhef vermelde daarbij aansluitende redengeving.

Artikel 1.

Opheffing of herziening van een verkavelingsvergunning kan, bij toepassing van de artikelen 43, tweede lid, en 57, § 5, van de stedebouwwet, enkel geschieden door middel van de aanneming of de herziening van een bijzonder plan van aanleg, beslist door de Koning, ofwel op eigen initiatief bij een met redenen omkleed besluit, ofwel op verzoek van de betrokken gemeente.

.../...

Het voorschrift betreffende de loten 1 tot 10 van de verkaveling 014/101 en de loten 9 tot 13 van de verkaveling 080/022 moet dienvolgens als onwettig uit het gewestplan worden geschrapt.

Voor het overige is het overbodig eraan te herinneren dat "behoorlijk afgegeven verkavelingsvergunningen waarvan de geldigheidsduur niet verstreken is verder uitgevoerd mogen worden, zelfs wanneer zij niet in overeenstemming zijn met de voorschriften van het vastgesteld gewestplan".

Artikel 2.

Rechtvaardiging van het voorschrift : het nut, de wenselijkheid en de noodwendigheid de aandacht te vestigen op de bescherming van geklasseerde monumenten en landschappen.

Dit is geen omstandigheid of toestand eigen aan het gewest Mechelen.

Het bepaalde in dat artikel blijkt bovendien overbodig te zijn en niet beschouwd te kunnen worden als een "aanvullend voorschrift".

Het verbod vergunningen af te geven "die afbreuk doen aan het cultureel-historisch gebouw

.../...

of aan het site" ligt reeds vervat in de voorschriften van artikel 6, 1.2.3., en van artikel 15, 4.6.1., van het koninklijk besluit van 28 december 1972.

Zelfs vooraleer een ontwerp-gewestplan voorlopig of een gewestplan definitief vastgesteld is, bestaat dat algemeen verbod, totdat het vervangen wordt door precieze voorschriften opgenomen in een bijzonder plan van aanleg, en dit op grond van het gestelde in de artikelen 1, tweede lid, en 45, § 2, eerste lid, van de stedebouwwet.

Moest de Regering het voorschrift van artikel 2 beschouwen als een toevoeging aan de voorschriften vervat in de artikelen 6, 1.2.3., en 15, 4.6.1., van het koninklijk besluit van 28 december 1972, met name als een voorschrift dat toepassing kan vinden buiten elke rangschikking van de gronden binnen gebieden door het gewestplan aangeduid als "gebieden en plaatsen van culturele, historische en/of esthetische waarde", of binnen "landschappelijk waardevolle gebieden", dan zou het een onwettige aanvulling vormen van de voorschriften van de artikelen 3 en 6 van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen.

.../...

Artikel 3.

Rechtvaardiging van het voorschrift : de eventuele uitbreiding van kleine en middelgrote bedrijven niet hinderen.

Vooreerst is niet aangetoond dat dit voorschrift ingegeven zou zijn door specifieke omstandigheden of toestanden in het gewest Mechelen, of daarin zijn grondslag zou vinden.

Voorts houdt het voorschrift tegelijk een restrictie en een uitbreiding in van het bepaalde in artikel 21 van het koninklijk besluit van 28 december 1972.

De uitbreiding van ondernemingen waarvan de activiteit niet overeenkomt met de door het gewestplan bepaalde bestemming van het gebied waarin zij gevestigd zijn, is door artikel 21 van dat besluit enkel onderworpen aan een beperking van volume : het bestaande bouwvolume mag niet meer dan met 20 % worden vergroot. Ook de toelating tot uitbreiding van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven waarvan de activiteit niet in overeenstemming is met de bestemming van het gebied waar zij gelegen zijn, is enkel aan die beperking onderworpen. Krachtens artikel 22 van hetzelfde besluit zullen die bedrijven nochtans, in principe, hun activiteit in elk geval definitief moeten stoppen bij het verstrijken van de termijn waarvoor exploitatievergunning bekomen is.

.../...

Anderdeels is de verhoging van het bestaande bouwvolume met 20 % een absoluut maximum dat krachtens artikel 21 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 onder geen voorwaarde overschreden mag worden.

Het voorschrift van artikel 3 houdt dus een dubbele afwijking van artikel 21 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 in : wanneer zij niet hinderlijk is voor de omgeving zou de uitbreiding zonder perken mogen gebeuren; zij zou evenwel verboden zijn zelfs binnen de grenzen van 20 % van het bestaande bouwvolume, indien zij hinderlijk is voor de omgeving.

Dergelijke afwijking kan geen aanvullend voorschrift zijn in de zin van artikel 1, laatste lid, van genoemd besluit.

Artikel 4.

Rechtvaardiging : de exploitatie van de bestaande landbouwbedrijven niet hinderen.

Ook wat dat voorschrift betreft, is niet aangetoond dat het berust op aan het gewest Mechelen eigen omstandigheden of toestanden.

Naar de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar van de Regering betekent "die er een integrerend deel mee uitmaken", dat zij geografisch zodanig in het bedoelde gebied gelegen zijn dat zij niet uitgesloten kunnen worden.

.../...

Naar de bewoordingen van het ontwerp wordt het voorschrift voorgesteld als een "aanvulling van artikel 14, 4.4, van het koninklijk besluit van 28 december 1972".

Wezenlijk voegt het nochtans niets toe aan het bepaalde in dat artikel. Het artikel luidt als volgt :

"4.4. De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen".

Parkgebieden kunnen, naar de bepaling van artikel 2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972, ingedeeld worden bij de landelijke gebieden, waartoe ook de agrarische gebieden behoren.

Krachtens voornoemd artikel 14, 4.4., mogen in een "parkgebied" geen werken uitgevoerd worden die het verhinderen "zijn sociale functie te vervullen". Krachtens artikel 4 van de aanvullende voorschriften van het ontwerp mogen in datzelfde gebied geen werken uitgevoerd worden die de "integriteit ervan schaden", zelfs niet aan bestaande landbouwbedrijven.

Moest er wezenlijk verschil bestaan tussen beide voorschriften, dan zou het door het ontwerp voorgestelde voorschrift eerder een strengere norm opleggen dan artikel 14, 4.4., van het koninklijk besluit van 28 december 1972. Volgens de rechtvaardigende considerans van het

.../...

ontwerp is het nochtans de bedoeling van de Regering ruimere mogelijkheden tot "aanpassing en uitbreiding" te verlenen voor de bestaande landbouwbedrijven dan toegelaten zou zijn op grond van dat artikel 14, 4.4.

In de veronderstelling dat de voorgestelde norm minder streng of strenger dan de reglementaire norm zou zijn, zou men zich moeten afvragen of hij een toepassing kan zijn van artikel 1, laatste lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1972. In de zin als bedoeld door dat artikel betekent "aanvullen" bijkomende of meer precieze normen opleggen, doch niet de voorgeschreven normen opheffen om ze te vervangen door andere.

Bovendien houdt het voorschrift van artikel 4, zoals het gesteld is en in de mate dat het betrekking heeft op de toelating tot uitbreiding van bestaande gebouwen, een afwijking in van artikel 21 van hetzelfde koninklijk besluit van 28 december 1972, wijl het toelaat aan "bestaande gebouwen waarvan de bestemming niet met de voorschriften van het door de Koning vastgestelde plan overeenkomt", "verbouwingswerken", met name aanpassings- en uitbreidingswerken uit te voeren zonder rekening te houden met de verhoging van het bouwvolume, in verhouding tot het bestaande, die deze werken zou meebrengen. Zodanige afwijking kan niet als een aanvullend voorschrift worden beschouwd.

.../...

Artikel 5.

Bij dat artikel gelden dezelfde overeenkomstige opmerkingen als bij artikel 4.

Artikel 6.

Rechtvaardiging van het voorschrift : behoud van de bossen, de lijnbeplantingen en de waardevolle bomen.

Naar de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar streeft de Regering met dat voorschrift naar het behoud van de bestaande bomen in de landelijke gebieden en inzonderheid in de groengebieden. Zij wil niet alleen dat er gronden als groen-, bos- of parkgebieden bestemd zouden worden, zij wil bovendien dat het groen dat bestaat, niet verdwijnt.

De bescherming van het groen, buiten de gevallen bepaald door artikel 44, § 1, punten 2, 3 en 4 van de stedebouwwet, valt evenwel buiten de werkingssfeer van de stedebouwwet van 29 maart 1962. Die wet organiseert enkel de ruimteplanning of ruimtelijke ordening en de stedebouw.

Wat betreft het tot stand brengen, het beschermen en het in stand houden van groengebieden, bosgebieden, parkgebieden en bufferzones, houdt het ontwerpen en het vaststellen van de ruimtelijke ordening enkel in het aanwijzen

.../...

van de plaatsen waaraan een zulkdanige bestemming gegeven wordt, en die daardoor, in het algemeen, voor groenbebouwing voorbehouden zijn. Het stellen van regelen omtrent de wijze waarop het bestaande groen, van welkdanige aard ook, onderhouden moet worden, en inzonderheid omtrent de wijze waarop al dan niet alleenstaande bomen gekapt mogen worden, behoort daar niet bij.

Wel staat het de Koning, krachtens artikel 44, § 1, 4, van de stedebouwwet, de gebieden, andere dan heiden en venen, aan te duiden waarvan hij de bescherming noodzakelijk acht, en waarvan hij daarom de ontginning of de wijziging van de vegetatie onderworpen wil zien aan de voorafgaande vergunning bedoeld door artikel 44 van de stedebouwwet.

Met toepassing of ter uitvoering van de stedebouwwet kunnen enkel nader aan te duiden gedeelten van 's Lands grondgebied algemeen voor groenbeplanting voorbehouden worden, of is het ontbossen, of het vellen van alleenstaande hoogstammige bomen in die gebieden of het vellen van welkdanige bomen ook binnen de grenzen van een verkavelingsgebied aan voorafgaande schriftelijke en uitdrukkelijke vergunning onderworpen, of kan ten gevolge van een koninklijk besluit de ontginning of de wijziging van de vegetatie van sommige van dezelfde gebieden aan een dergelijke vergunning onderworpen worden, doch kunnen geen algemene regelen gesteld worden met betrekking tot het kappen of het rooien van "bossen, lijnbeplantingen of waardevolle alleenstaande bomen".

.../...

Bijgevolg biedt de stedebouwwet hoe dan ook geen rechtsgrond voor het bepaalde in artikel 6 van de aanvullende "stedebouwkundige" voorschriften.

Artikel 7.

Rechtvaardiging : de bevordering van de goede aanleg van de gebieden voor verblijfsrecreatie. De considerans die deze rechtvaardiging aangeeft verwijst foutief naar artikel 10, men leze : artikel 7.

Met betrekking tot de algemene draagkracht van het voorschrift en de ontstentenis van een rechtvaardiging ervan gesteund op specifieke, aan het gewest Mechelen eigen omstandigheden of toestanden, geldt dezelfde opmerking als voor de voorgaande artikelen : er bestaat echt geen reden om de toepassing van het voorschrift niet tot de andere gewesten uit te breiden; uit de bewoordingen zelf van artikel 7 moet zelfs worden afgeleid dat het niet in de bedoeling van de Regering ligt de toepassing ervan te beperken tot het gewest Mechelen of tot sommige gewesten.

Artikelen 2, 5.0., 5.1. en 5.2., en 16, 5.0., 5.1. en 5.2., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 onderscheiden twee soorten recreatiegebieden : gebieden voor dagrecreatie en gebieden voor verblijfsrecreatie.

In artikel 7 van de aanvullende voorschriften gaat het om de "gebieden voor verblijfsrecreatie" alleen.

.../...

Die gebieden zijn bestemd, zo is verklaard in het ontwerp, voor "de recreatieve en toeristische accomodatie, met inbegrip van de kampeerterreinen, de kampeerverblijfparken, de weekendverblijfparken en de weekendzones". De essentiële algemene accomodatie, met name de verblijfsaccomodatie, is vergeten.

In artikel 16 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 is nog sprake van "gegroepeerde chalets"; de weekendzones zijn er niet in geciteerd. De lijst tot nadere aanwijzing van wat als verblijfsaccomodatie in de gebieden voor verblijfsrecreatie aangebracht kan worden, aangegeven in artikel 16, is niet exhaustief, zodat de weekendzones er aan toegevoegd kunnen worden. Er blijkt evenwel geen reden te bestaan om de gegroepeerde chalets uit te sluiten (zie artikel 17 van het ontwerp).

De verwijzing, wat de kampeerterreinen, kampeer- en verblijfparken en weekendverblijfparken betreft, naar de terzake geldende wettelijke en reglementaire voorschriften, houdt geen enkele "aanvulling" in en is bijgevolg overbodig.

Een "weekendzone" is een nieuw begrip dat door het ontwerp voor het eerst gehanteerd wordt zonder dat daarvan een definitie wordt verstrekt.

Voorts schrijft artikel 7 voor dat "de aanvragen moeten voldoen aan de vereisten van welstand, openbaar groen en sport- en speelruimte" en dat "de promotor met de overheid een met waarborgen omklede verbintenis moet aangaan".

.../...

Naar de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar gelden die "voorschriften" als een nadere toelichting of een nadere precisering van de "toeristische accomodaties" die bij een verblijfsrecreatiegebied behoren, en gelden zij zowel voor de kampeerterreinen en de kampeer- en weekendverblijfparken als voor de weekendzones. Voor de kampeerterreinen is een bijzondere vergunning vereist; de aanleg van kampeer- en weekendverblijfparken kan enkel gebeuren ter uitvoering van een verkavelingsvergunning. Aan welke vergunning de aanleg van een weekendzone onderworpen is en door wie een eventuele vergunning aangevraagd moet worden, is niet bepaald.

De nadere precisering van de vereisten van welstand, enz., wordt overgelaten aan de overheden die "in concreto" de kampeer- of verkavelingsvergunning moeten afgeven met name, in eerste aanleg, de colleges van burgemeester en schepenen. Waaromtrent de "promotor" waarborgen moet geven, wordt evenmin aangegeven.

Wat inzonderheid de weekendzones betreft, is de voorgestelde reglementering volkomen ontoereikend. Bovendien vindt een dergelijke reglementering zijn rechtsgrond niet in de artikelen 12 en 13, doch in artikel 44, § 1, 6., eerste lid, van de stedebouwwet, zoals de reeds in het vorengenoemd koninklijk besluit van 20 oktober 1971 gestelde reglementering betreffende de weekendverblijfparken.

.../...

Samenvattend, wat betreft de gebieden voor verblijfsrecreatie in het algemeen en de kampeerterreinen en de kampeer- en weekendverblijfparken in het bijzonder, voegt het artikel 7 niets toe aan de terzake geldende wettelijke en reglementaire bepalingen, tenzij een vaag voorschrift betreffende de welstand, het openbaar groen en de sport- en speelruimte en een op artikel 5, 1.1. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 geïnspireerd, doch onvolkomen en daardoor niet-toepasselijk voorschrift betreffende de waarborgen die de promotor van de kampeerterreinen en van de kampeer- en weekendverblijfparken aan de bevoegde overheid zou moeten geven, die daarenboven beide onloochenbaar een algemene draagwijdte hebben.

Artikel 8.

Dit artikel preciseert de voorzieningen waarvan met toepassing van artikel 5, 1.1., van het koninklijk besluit van 28 december 1972, de uitgaven door de bevoegde overheid vastgelegd moeten zijn of waaromtrent door de betrokken promotor een met waarborgen omklede verbintenis aangegaan moet worden opdat in het woonuitbreidingsgebied andere dan groepswoningbouw toegelaten zou zijn.

Er is blijkbaar geen reden om dat voorschrift ook niet in de andere gewesten toe te passen.

Een zodanige bepaling vindt beter haar plaats in het koninklijk besluit van 28 december 1972. Zij is immers niet zo zeer een aanvullend voorschrift voor een

.../...

bepaald gewest, dan wel een aanvulling van het bepaalde in artikel 5, 1.1. van dat besluit.

Ten slotte bevat het artikel, in zoverre het betrekking heeft op de basisverkoopprijs van de gronden en van de woningen, een voorschrift dat geen betrekking heeft op de ruimtelijke ordening en de stedebouw.

Artikel 9.

Rechtvaardiging van het voorschrift : de behoefte aan gronden waarop de overheid een door haar uitgewerkt huisvestingsbeleid kan uitvoeren of laten uitvoeren, alsmede het eigen karakter van dat beleid.

Wat dat artikel betreft, staat het evenmin vast dat er geen reden bestaat om het voorschrift ook niet in alle andere gewesten toe te passen.

Het voorschrift van artikel 9 strekt ertoe, enerzijds, de gebieden op het gewestplan aangeduid als woonuitbreidingsgebieden, met in overdruk de letters SH, voor te behouden voor op initiatief van de overheid te realiseren groepswoningbouw en, anderzijds, de verplichting op te leggen om tussen de woningen in speelterreinen te voorzien.

.../...

Naar de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling van de Regering in die gebieden enkel de gegroepeerde bouw van volkswoningen of van kleine landeigendommen als bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de stedebouwwet toe te laten.

Eigenlijk voegt artikel 9 een bijzonder soort van woongebied toe bij de reeds in het koninklijk besluit van 28 december 1972 aangegeven woongebieden (zie artikel 2, 1.0. tot 1.2.3., en artikelen 5 en 6).

Blijkbaar zijn de in artikel 2, 1.2., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 opgesomde aanwijzingen die in overdruk over de woongebieden en de woonuitbreidingsgebieden aangebracht mogen worden, limitatief. Dat houdt in dat artikel 1, laatste lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 niet toelaat dat in een gewestplan in bijkomende soorten woongebieden zou worden voorzien, wanneer die aan het betrokken gewest niet eigen zijn.

Zo de Regering nieuwe soorten van woongebieden wil bijcreëren die uiteraard of in principe in alle gewesten ondergebracht kunnen worden, dan kan zij dat enkel verwezenlijken door een wijziging van artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972.

Artikel 10.

Voor dat artikel gelden dezelfde opmerkingen als voor artikel 6. Het stellen van regelen betreffende houtkappingen valt buiten de wet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw.

.../...

Artikel 11.

Rechtvaardiging van het voorschrift : de noodzakelijkheid het bepaalde in 1° van artikel 23 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 te verduidelijken.

De Regering wil met name bepalen op welke maximum-afstand woningen van elkander verwijderd mogen zijn opdat aangenomen kan worden dat de percelen die ertussen liggen "binnen een huizengroep" gelegen zijn.

Zijn duidelijk algemeen karakter en zijn toepasselijkheid in alle gewesten maken dat ook dit voorschrift niet als een aanvullend voorschrift eigen aan een gewestplan beschouwd kan worden.

Artikel 12.

Rechtvaardiging van het voorschrift : aangezien op verschillende plaatsen in het gewest sportvelden aangelegd werden buiten de in het gewestplan aangeduide woon- en recreatiegebieden, en er nog behoefte bestaat aan sportvelden op plaatsen die buiten die gebieden gelegen zijn, moet het mogelijk blijven buiten die gebieden sportvelden aan te leggen.

Door zijn onderwerp zou het voorschrift, in principe, kunnen beantwoorden aan het begrip "aanvullend voorschrift" in de zin als bedoeld door artikel 1, laatste

.../...

lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1972, omdat het ertoe kan strekken een probleem op te lossen dat alleen in het gewest Mechelen of alleen in sommige gewesten bestaat, of waarvan het vooralsnog niet zeker is dat het in alle gewesten bestaat, of waarvoor de oplossing verschillend kan zijn van gewest tot gewest.

Artikel 12 is evenwel in zulke algemene bewoordingen gesteld dat de voorgestelde regeling in alle hypothesen een toepassing kan vinden, hoe het probleem van de inplanting van de sportvelden zich ook in de verschillende gewesten stelt. Artikel 12 laat inderdaad toe dat een sportveld zowat overal gevestigd wordt; zijn enkel uitgesloten de gebieden waar het werkelijk geen zin heeft sportvelden aan te leggen, zoals de waterwinningsgebieden, de reservatie- en erfdienstbaarheidsgebieden, de overstromingsgebieden en de renovatiegebieden. Dat ook de landelijke gebieden uitgesloten zijn, is naar de verklaringen van de gemachtigde van de minister een vergetelheid.

Derhalve kan bezwaarlijk aangenomen worden dat het voorschrift van artikel 12, zoals het in het ontwerp gesteld is, als een "aanvullend voorschrift" in een gewestplan opgenomen kan worden. Wel kan in volgender voege de tekst tot een aanvullend voorschrift worden omgewerkt :

"<u>Artikel</u> ...

Te uitzonderlijken titel mogen de gronden (noot : grafisch af te bakenen op het gewestplan) die op het gewestplan zijn aangeduid met de letters SP, gebruikt worden voor de aanleg van sportvelden".

.../...

Algemene, op alle sportvelden toe te passen regelen hebben hun plaats niet in een gewestplan.

Artikel 13.

Rechtvaardiging van het voorschrift, naar de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar : de regularisatie van accomodaties in sommige groengebieden aangebracht met het oog op de beoefening van de vissport. Bedoeling van d Regering is alleen nader te bepalen aan welke voorwaarden de bestaande vissershutten moeten voldoen om geregulariseerd te kunnen worden.

Om als aanvullend voorschrift te kunnen doorgaan, ware de tekst beter gesteld als volgt :

"Artikel 13.-

In de binnen groengebieden gelegen grondgebieden in het gewestplan aangeduid door de letters "VS" mogen te uitzonderlijken titel vissershutten opgericht worden, die aan de volgende voorwaarden voldoen :

1° zij moeten uit hout vervaardigd, uitneembaar en verplaatsbaar zijn;

2° de oppervlakte ervan mag niet meer dan 15 m^2 bedragen;

3° de hoogte ervan mag 2,50 m niet overschrijden;

4° hun aantal mag niet meer bedragen dan 5 per 100 m oeverlengte;

5° de bouw ervan moet zo gebeuren dat het natuurlijk milieu zo weinig mogelijk geschonden wordt".

.../...

Artikelen 14, 15 en 16.

Uit de desbetreffende consideransen in het ontwerp zou blijken afgeleid te moeten worden dat de rechtvaardiging van de in die artikelen voorgestelde voorschriften te vinden is in het eigen karakter van de sportvelden (artikel 14), van de kinder- en jeugdspeelterreinen (artikel 15) en van de jeugdcampings (artikel 16), en dat het bovendien de bedoeling van de Regering zou zijn, steunend op dat eigen karakter, bijzondere regelen uit te vaardigen betreffende de aanleg en de uitrusting van sportvelden, enz., in de door het gewestplan voor recreatie bestemde gebieden.

Naar de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is de rechtvaardiging van de voorschriften veeleer te vinden in de nood, in het gewest Mechelen, aan specifieke kinder- en jeugdspeelterreinen, kampeerterreinen voor de jeugd en sportvelden. De bedoeling van de Regering zou dan eerder zijn bepaalde gronden, gelegen in ruimere recreatiegebieden, daarvoor voor te behouden en terzelfdertijd enkele regelen te stellen met betrekking tot de uitrusting van de sportvelden en andere bedoelde terreinen.

De artikelen 14, 15 en 16, zoals zij gesteld zijn in het ontwerp, beantwoorden niet aan de bedoelingen van de Regering. Met schrapping van wat geen aanvullend voorschrift is, kunnen zij als volgt gesteld worden :

.../...

"Artikel ...

Onverminderd de bepalingen van artikel 16 van het koninklijk besluit van 28 december 1972, zijn de recreatiegebieden of delen daarvan in het gewestplan aangeduid door de letters SP, voorbehouden voor de aanleg van sportvelden en aanhorigheden.

Artikel 15...

Onverminderd de bepalingen van artikel 16 van het koninklijk besluit van 28 december 1972, zijn de recreatiegebieden of delen daarvan in het gewestplan aangeduid door de letters ST, voorbehouden voor de aanleg van kinder- en jeugdspeelterreinen en aanhorigheden.

Artikel 16...

Onverminderd de bepalingen van artikel 16 van het koninklijk besluit van 28 december 1972, zijn de recreatiegebieden of delen daarvan in het gewestplan aangeduid door de letters JC, voorbehouden voor de aanleg van terreinen met hun aanhorigheden, voor het kamperen van georganiseerde groepen, die onder het toezicht van een of meer monitors staan en alleen tenten als kampeerverblijf gebruiken, en voor het bivakkeren".

Artikel 17.

Voor dat artikel is geen rechtvaardiging opgegeven in het ontwerp. Naar de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is het enkel de bedoeling van de Regering in enkele uitbreidingsgebieden voor verblijfsrecreatie te voorzien in het gewest Mechelen waar de nood daaraan bestaat.

.../...

Aangezien het de bedoeling van de Regering is slechts in enkele gewesten gronden als uitbreidingsgebieden voor verblijfsrecreatie te bestemmen, is het voorschrift van artikel 17 van het ontwerp een toepassing van artikel 1, laatste lid, artikel 3, 7.6. en artikel 18, 7.6. van het koninklijk besluit van 28 december 1972.

Dat de vastlegging van de uitgaven een alternatieve voorwaarde vormt voor de aflevering van vergunningen, wijst er op dat de Regering het niet uitsluit dat openbare besturen zoals gemeenten en provincies zelf de recreatieve en toeristische accomodatie aanbrengen.

Naar de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is door de "voorzieningen" waarvan de uitgaven door de bevoegde overheid vastgelegd moeten worden of waaromtrent de promotor van het project een met waarborgen omklede verbintenis moet aangaan, bedoeld, de werken die krachtens artikel 58 van de stedebouwwet ten laste van de verkavelaar gelegd kunnen worden en de werken voor de uitrusting van de kampeerterreinen, enz., zoals die door de ontwerper zelf gepland zijn ofwel door de terzake geldende wet en reglementering opgelegd zijn.

Zoals reeds eerder uiteengezet werd, heeft de basisverkoopprijs van de grond niets te maken met ruimtelijke ordening en stedebouw en kan er daaromtrent in een gewestplan aan de promotor van een verblijfsrecreatieproject geen verbintenis opgelegd worden als voorwaarde voor het bekomen van de vergunning.

.../...

Met dat alles rekening houdend, alsmede met enkele vormopmerkingen die geen commentaar vergen, kan artikel 17 van de voorgestelde aanvullende voorschriften als volgt worden geredigeerd :

"Artikel ...

De gebieden in het gewestplan aangeduid door een oranje kruisarcering en een zwarte driehoek, vormen uitbreidingsgebieden voor verblijfsrecreatie.

Die gebieden zijn bestemd voor het aanbrengen van recreatieve en toeristische accomodatie alsmede van verblijfsaccomodatie, hierin begrepen kampeerterreinen, gegroepeerde chalets, kampeerverblijfparken en weekendverblijfparken.

Geen vergunning voor het aanbrengen van die accomodaties mag evenwel gegeven worden zolang de bevoegde overheid niet over de aanleg van het gehele gebied beslist heeft en zolang, naar gelang van het geval, ofwel geen besluit genomen is tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen, waarvan de last krachtens artikel 58, eerste lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, aan de verkavelaar opgelegd kan worden, en van de uitgaven voor de nodige of vereiste recreatieve, toeristische en verblijfsaccomodaties ofwel omtrent die voorzieningen en accomodaties en omtrent de termijn van verwezenlijking van het project, door de promotor geen met waarborgen omklede verbintenis aangegaan is".

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	F. LEPAGE,	eerste voorzitter,
	Ch. SMOLDERS, H. COREMANS,	staatsraden,
	S. FREDERICQ, F. DE KEMPENEER,	bijzitters van de afdeling wetgeving,
	E. VAN VYVE,	afdelingsgriffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Gh. TACQ, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

E. VAN VYVE. F. LEPAGE.