

YC.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L 1
02-03-1984
Transmis à M. Overgemaakt aan de H. KONINKRIJK BELGIE.

L. 15.965/1.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 3e januari 1984 door de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "tot aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw", heeft de 1ste februari 1984 het volgend advies gegeven :

Bij een brief van 29 december 1983 heeft de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud de Raad van State om advies gevraagd over een ontwerp van decreet tot aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, waarover de Vlaamse Executieve op 21 december 1983 had beraadslaagd.

Bij een brief van 9 januari 1984 deelt de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud aan de Raad van State onder meer mede wat volgt :

"Wat artikel 2 van het ontwerp zelf betreft, worden met de woorden "volgens het vastgesteld plan van aanleg" alleen de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen bedoeld, terwijl de woorden "een belangrijke stedenbouwkundige weerslag te hebben op de onmiddellijke omgeving" samen moeten beschouwd worden met voorgaande bepaling en de woorden "ofwel ... ofwel" dienen geschrapt te worden.

Wat artikel 3 van het ontwerp zelf betreft, wil ik er voor alle duidelijkheid op wijzen dat het in het voorlaatste lid vermelde gunstig advies van de gemachtigde ambtenaar niet als een bindend advies is te beschouwen".

Uit die mededeling blijkt de bedoeling van de Gemeenschapsminister om het bij zijn brief van 29 december 1983 voor advies voorgelegde ontwerp van decreet op de volgende punten te wijzigen :

.../...

1. de eerste wijziging betreft het nieuwe punt 7 dat met artikel 2 van het ontwerp aan artikel 44 van de stedenbouwwet wordt toegevoegd ten einde een wijziging in het gebruik van een gebouw in bepaalde gevallen vergunningsplichtig te maken. Door de voorgestelde wijziging moet een gebruikswijziging, om aan vergunning onderworpen te kunnen worden, tegelijk de bestemming bepaald in het vastgesteld plan van aanleg fundamenteel in het gedrang brengen en een belangrijke stedenbouwkundige weerslag hebben op de onmiddellijke omgeving. Ten gevolge van die wijziging worden de gevolgen die een gebruikswijziging op de bestemming of op de aanleg van het gebied moet hebben, cumulatief in plaats van alternatief, waardoor de werkingssfeer van de nieuwe bepaling in belangrijke mate wordt vernaauwd.
2. De wijziging van artikel 3 van het ontwerp welke de Gemeenschapsminister voorstelt, betreft het voorlaatste van de vier nieuwe leden die aan artikel 45, § 2, van de stedenbouwwet worden toegevoegd. Bedoelde nieuwe bepaling voorziet in de mogelijkheid om bestaande exploitatievergunningen voor activiteiten in bestaande bedrijfsgebouwen te verlengen of te veranderen met afwijking van de voorschriften van ontwerp-gewestplannen of gewestplannen, doch stelt dat afwijking enkel mogelijk is op gunstig advies van de gemachtigde ambtenaar, met andere woorden, dat geen afwijking mag worden toegestaan wanneer het advies van de gemachtigde ambtenaar niet gunstig is. Door de voorgestelde wijziging wordt het verplicht gunstig advies van de gemachtigde ambtenaar vervangen door een niet bindend advies van dezelfde ambtenaar.

.../...

In zijn brief van 9 januari 1984 deelt de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud nog mede dat de Vlaamse Executieve, bij het beoordelen van de noodwendigheid of de wenselijkheid een gebruikswijziging op te nemen in de door haar op te maken lijst van vergunningsplichtige gebruikswijzigingen, alleen rekening zal mogen houden met de bestemmingen opgelegd door een voorlopig vastgesteld ontwerp-gewestplan of door een vastgesteld gewestplan, en dus niet met de nadere of in beperkte mate afwijkende bestemmingen, eventueel vastgesteld in gemeentelijke plannen van aanleg.

De twee voorgestelde amendementen vormen essentiële wijzigingen van het ontwerp. Ook de nadere aanwijzing van de grenzen van de in de nieuwe bepaling van artikel 44, 7, van de stedenbouwwet aan de Vlaamse Executieve gegeven machtiging, die niet zo onmiddellijk blijken uit de tekst zelf van het ontwerp en zeker niet zijn af te leiden uit de commentaar in de memorie van toelichting, heeft betrekking op een essentiële beschikking van het ontwerp.

Om die reden dient het ontwerp op die punten opnieuw aan de door artikel 83, § 1, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voorgeschreven beraadslaging van de Vlaamse Executieve te worden voorgelegd en is het ontwerp in zoverre niet gereed om door de Raad van State, afdeling wetgeving, te worden onderzocht.

De Raad van State oordeelt het nochtans nuttig nu reeds de aandacht van de Vlaamse Executieve te vestigen op de volgende punten.

1. Wat de gebruikswijziging betreft, moge de Raad van State herinneren aan de volgende opmerking uit zijn vorig advies :

"Het ligt voor de hand dat een precieze en zekere kennis van het oorspronkelijk gebruik van een gebouw waarvoor eerder bouwvergunning werd gegeven, vereist is om over een "wijziging van het gebruik" te kunnen oordelen. Allicht zullen, waar dat nodig mocht blijken te zijn, bijkomende maatregelen moeten worden genomen opdat het oorspronkelijk gebruik uit de eerste bouwvergunning kan blijken of worden afgeleid".

2. Luidens de nieuwe bepalingen welke het ontwerp in artikel 45, § 2, van de stedenbouwwet invoegt, kan van de verordenende bepalingen van een ontwerp-gewestplan of een gewestplan worden afgeweken voor werken aan bestaande gebouwen, voor de opvulling van een huizengroep of de afwerking van een wachtgevel of voor de verlenging of verandering van een bestaande exploitatievergunning, op voorwaarde dat de ruimtelijke ordening (1) niet wordt geschaad.

Het is de bedoeling, zo blijkt uit de memorie van toelichting (p. 2, vierde lid), "de fundamentele beleidsopties waarop de gewestplannen gesteund zijn, niet in het gedrang te brengen".

Dat betekent dat de overheid die de vergunning aflevert, moet nagaan of de te vergunnen afwijking niet van die aard is of niet zulk een omvang heeft dat zij het wezen en de eigenheid van de ruimtelijke ordening van het betrokken gebied, welke reeds in ruime mate door de voorschriften van de gewestplannen is bepaald, aantast.

De verplichting de ruimtelijke ordening in haar wezenlijke elementen en kenmerken te eerbiedigen en te vrijwaren laat de overheid niet toe om, zoals nochtans in de memorie van toelichting (p. 4, zevende lid) in uitzicht wordt gesteld, werken die een belangrijke weerslag op de omgeving kunnen hebben", bij wege van afwijking toe te staan.

.../...

- (1) Dat is de term gebruikt in het eerste lid van de nieuwe bepalingen; in het tweede en het derde lid ervan is er onderscheidenlijk sprake van "de goede plaatselijke ordening" en van "de goede ruimtelijke ordening". In de memorie van toelichting (p. 2, vierde lid) spreekt men van "de goede ruimtelijke ordening van de plaats".

De afwijking van een voorschrift van een ontwerp-gewestplan of van een gewestplan die door haar aard en haar omvang de verdere toepassing van dat voorschrift in belangrijke mate verhindert, tast in wezen het voorschrift zelf aan; zij staat gelijk met een wijziging ervan en kan bijgevolg niet dan bij een verordenende beslissing worden verleend.

Om bij een individuele beslissing te kunnen worden toegestaan moet de afwijking beperkt zijn in omvang en moeten ook de gevolgen ervan op de omgeving beperkt zijn, zodat zij de essentie zelf van de norm niet in het gedrang brengt.

Wanneer uit de toetsing aan "de feitelijke stedenbouwkundige en planologische gegevens van plaats en tijd" (1) blijkt dat de door het gewestplan vastgestelde bestemming niet meer verantwoord of niet meer aangepast is, of wanneer "de ruimte de bestemming aangeduid door het gewestplan in feite niet meer heeft" (2), dan is de gedeeltelijke wijziging van het gewestplan door een herziening overeenkomstig artikel 43 van de stedenbouwwet de enige wettelijke weg om de voorschriften van het gewestplan in overeenstemming te brengen met de feitelijke toestand.

Om de gewestplannen "bij te sturen en nader te detailleren" (3) is een afwijkende vergunning evenmin het passende middel. Daarvoor dienen de A.P.A.'s en de B.P.A.'s die de gewestplannen uitwerken en aanvullen en desnoods ervan kunnen afwijken (artikelen 15, laatste lid, en 16, vierde lid, van de stedenbouwwet).

.../...

(1) memorie van toelichting, p. 2, voorlaatste lid.

(2) memorie van toelichting, p. 3, vierde lid.

(3) memorie van toelichting, p. 1, vijfde lid.

3. Zoals in de memorie van toelichting (p. 2, vijfde lid) is uiteengezet, strekt het ontwerp onder meer tot "het afschaffen van stringente cijfermatige bepalingen".

In het ontwerp is dan ook niet meer bepaald binnen welke perken de toegelaten afwijkingen mogen worden toegestaan.

Het toestaan van afwijkingen behoort tot een uitzonderingsregime en kan leiden tot arbitraire beslissingen. De rechtszekerheid en ook de aan de gewestplannen gebonden bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid eisen dat minstens maxima worden bepaald.

4. Indien het advies van de gemachtigde ambtenaar over de aanvragen om afwijking van een ontwerp-gewestplan of gewestplan met het oog op de verlenging of verandering van bestaande exploitatievergunningen, hoewel verplicht met redenen omkleed, toch niet bindend is voor de vergunningverlenende overheid, verdient het sterke aanbeveling dat in het ontwerp wordt bepaald dat die overheid, wanneer zij een afwijking toestaat, haar beslissing met redenen omkleedt.

5. Als er grond bestaat om te voorzien in uitzonderingen op de mogelijkheid tot afwijking van de ontwerp-gewestplannen of gewestplannen of zelfs in het verplicht bijkomend advies van de Vlaamse Executieve voor werken aan bestaande gebouwen en voor de opvulling van huizengroepen of de afwerking van wachtgevels, dan blijkt er zeker en wellicht nog meer grond te bestaan om, ook wat dat betreft, een zelfde regeling toe te passen voor de verlenging, uitbreiding of verandering van bestaande exploitatievergunningen.

Uit juridisch-technisch oogpunt verdient het bovendien de voorkeur de regeling vervat in het derde van de vier nieuwe leden van artikel 45, § 2, van de stedenbouwwet op te nemen in het A.R.A.B., aangezien zij betrekking heeft op de exploitatievergunningen. Wel moet die regeling in elk geval bij decreet worden vastgesteld omdat bij een uitdrukkelijke bepaling van

artikel 2, § 1, derde lid, van de stedenbouwwet, alleen een wet (thans decreet) de gevallen en de vormen kan bepalen waarin van de gewestplannen mag worden afgeweken.

6. De bevoegdheidsuitbreiding vervat in artikel 4 van het ontwerp, heeft alleen betrekking op de samenstelling van het bouwdossier, niet op de samenstelling van het dossier dat bij de exploitatieaanvraag gevoegd moet worden.

7. Vraag is of de uitbreiding van de strafverzwaring, waarin artikel 4, derde lid, van de stedenbouwwet voorziet wanneer de schuldige een persoon is die wegens zijn beroep of activiteit onroerende goederen koopt, verkavelt enz., tot het geval van wijziging in het gebruik van een gebouw zonder voorafgaande vergunning verantwoord is, ermee rekening houdende dat het beroep hier bezwaarlijk als een verzwarende omstandigheid kan worden gezien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	:	H. ADRIAENS,	voorzitter,
		H. COREMANS,	staatsraden,
		Gh. TACQ,	
		G. SCHRANS,	assessoren van de
		J. GIJSSELS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	M. BENARD,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. VRINTS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. BENARD.

H. ADRIAENS.