

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.439/1 tot 33.484/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 mei 2002 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening verzocht hem van advies te dienen over ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan voor de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven :

- Fort Bedmar te Sint-Gillis-Waas (33.439/1);
- Visvijvers Nukerke te Maarkedal (33.440/1);
- Kasteel Viane te Geraardsbergen (33.441/1);
- Reamerik te Haaltert (33.442/1);
- Groenpark Donkmeer te Berlare en Zele (33.443/1);
- Kloosterputten B - Berlare (33.444/1);
- Kloosterputten A te Berlare (33.445/1);
- Dennenlust te Aarschot (33.446/1);
- Sparrenhof te Aarschot (33.447/1);
- Beersel te Beersel (33.448/1);
- Raspaljebos te Galmaarden (33.449/1);
- Het Windmoleke te Glabbeek (33.450/1);
- Camping Grimbergen te Grimbergen (33.451/1);
- Véronique te Kampenhout (33.452/1);
- Roosdaal te Liedekerke (33.453/1);
- Druivenland te Overijse (33.454/1);
- De Vijvers - Scherpenheuvel-Zichem (33.455/1);
- De Moor te Tremelo (33.456/1);
- Westmeerbeek te Hulshout (33.457/1);
- Ruige Heide te Antwerpen (33.458/1);
- Fauwater te Kasterlee (33.459/1);

.../...

- GT Keiheuvel te Balen (33.460/1);
- Houtum te Kasterlee (33.461/1);
- Rulheide te Kasterlee (33.462/1);
- Hoogheide te Brecht (33.463/1);
- De Zwaluw te Brecht (33.464/1);
- Bergheide te Kasterlee (33.465/1);
- Korte Heide te Kasterlee (33.466/1);
- De Schuur te Herentals (33.467/1);
- Kasteel Meerlaer te Laakdal (33.468/1);
- De Brem te Lille (33.469/1);
- Familiestrand te Mol (33.470/1);
- Roosendaal te Sint-Katelijne-Waver en Mechelen (33.471/1);
- Boskant te Olen (33.472/1);
- Bonanza III te Blankenberge (33.473/1);
- De Wielen te Blankenberge (33.474/1);
- Club 40 te De Haan (33.475/1);
- Europ te Knokke-Heist (33.476/1);
- Holiday te Knokke-Heist (33.477/1);
- Viking - Middelkerke (33.478/1);
- Riviera te Nieuwpoort (33.479/1);
- Silico te Koksijde (33.480/1);
- Lac Loppem te Zedelgem (33.481/1);
- Leeuwerik en Leeuwerikhof te Maaseik (33.482/1);
- Blauwe Meer te Lommel (33.483/1);
- Kempenheuvel te Bree (33.484/1),

heeft op 20 juni 2002 het volgende advies gegeven :

1. De om advies voorgelegde ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering strekken ertoe om, op grond van artikel 188bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, een aantal gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen vast te stellen teneinde het probleem van het zonevreemd zijn van evenveel terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven te regelen.

2. Artikel 188bis van het decreet van 18 mei 1999 luidt :

"In afwijking van de artikelen 41 en 44 van de bepalingen van het richtinggevend en bindend gedeelte van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen die betrekking hebben op de taakverdeling tussen gewest, provincies en gemeenten, kan de Vlaamse regering, zolang er geen provinciaal ruimtelijk structuurplan is goedgekeurd voor de betrokken provincie, op gemotiveerd verzoek en op voorstel van de provincieraad een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan opmaken voor een aangelegenheid die in een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan had moeten geregeld worden. De aanpak van de betrokken aangelegenheid moet een dringend karakter hebben. Het voorstel van de provincieraad moet volledig zijn uitgewerkt. Het moet kaderen in het provinciaal structuurplanningsproces en in voorkomend geval verantwoord worden op basis van de bepalingen van het voorontwerp of ontwerp van provinciaal ruimtelijk structuurplan. Het moet in overeenstemming zijn met de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

Op het ogenblik van de goedkeuring van het eerste provinciaal ruimtelijk structuurplan voor de betrokken provincie verkrijgen de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die zijn opgemaakt met toepassing van het eerste lid, het statuut van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan. De betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor deze bepaling geldt worden opgesomd in het besluit tot definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk structuurplan en het besluit tot goedkeuring daarvan. Binnen 14 dagen na de beslissing tot goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk structuurplan stuurt de bestendige deputatie een afschrift van het goedkeuringsbesluit naar de gemeenten die overeenkomstig artikel 94 de bepalingen van het ruimtelijk uitvoeringsplan hebben opgenomen in hun plannenregister, met de vermelding dat de wijziging van het statuut van het plan in het register moet doorgevoerd worden. Het college van burgemeester en schepenen moet de aanpassing in het plannenregister binnen 14 dagen na ontvangst van het bericht doorvoeren".

Dit artikel is het resultaat van een amendement, dat als volgt werd verantwoord :

"Na 1 mei 2000 kunnen geen gewestplanwijzigingen meer worden opgestart. Tot die datum konden dringende ruimtelijke problematieken, die conform het subsidiariteitsbeginsel en de uitwerking ervan in decretale bepalingen en in bepalingen van het RSV in de toekomst hun regeling moeten krijgen in het

.../...

provinciaal ruimtelijk structuurplan en provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen, nog enigszins aangepakt worden met een gewestplanwijziging (op basis van de "oude" taakverdeling en de bepaling van de inhoud van de gewestplannen). Na die datum kunnen alleen gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen opgemaakt worden voor onderwerpen die conform het subsidiariteitsbeginsel op gewestelijk niveau moeten aangepakt worden.

Nu zal het nog een tijd duren vooraleer alle provincies hun provinciaal ruimtelijk structuurplan hebben vastgesteld, terwijl er nochtans dringende ruimtelijke behoeften kunnen zijn die ondertussen een regeling vergen, hoewel ze met provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen zouden moeten worden aangepakt.

Om die reden wordt de nieuwe bepaling voorgesteld.

De explicitering van deze regeling is overigens een aanduiding dat het subsidiariteitsprincipe geen loos principe is, en dat het dus, op expliciete uitzonderingen na, moet gehonoreerd worden.

Wat de toepassing van de bepaling betreft, zijn een aantal voorwaarden gesteld die o.m. moeten garanderen dat de provincie het gewest slechts vraagt een problematiek te regelen indien zij zelf terdege bezig is met een structuurplanningsproces.

Het voorstel van de provincie moet volledig zijn uitgewerkt. Logischerwijze kan het gewest geen wijzigingen in het voorstel aanbrengen (subsidiariteit). Zij kan het voorstel alleen gemotiveerd weigeren en eventueel een aanpassing van het voorstel suggereren.

Voorbeelden van onderwerpen die een dringende aanpak conform deze bepaling kunnen vereisen zijn :

- planmatige aanpak (bijvoorbeeld herstructurering) van primaire wegen II of secundaire wegen ;
- uitbreiding of herstructurering van een bedrijventerrein in een kleinstedelijk gebied ;
- vrijwaring van gebieden met hoge natuurwaarde die potentieel tot een natuurverbingsgebied behoren.

Het tweede lid van het nieuw voorgestelde artikel is erop gericht om latere aanpassing van het plan niet te hypothekeren. Immers, na vaststelling van het provinciaal ruimtelijk structuurplan zou er een blokkering kunnen optreden : het gewest kan het plan niet meer aanpassen omdat het tot de bevoegdheid van de provincie behoort, en de provincie kan het niet aanpassen omdat een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan niet kan afwijken van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hiërarchie der normen). Daarom wordt voor alle duidelijkheid het statuut van de bewuste plannen omgeschakeld na goedkeuring van het provinciaal structuurplan, en wordt dit ook in het plannenregister geregistreerd. Vermelding in het goedkeuringsbesluit van het provinciaal ruimtelijk structuurplan verzekert ook bekendmaking via de publicatie in het Belgisch Staatsblad" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Gedr. St., Vl. P., 1999-2000, nr. 252/2, 9.

Tijdens de bespreking in de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement is er door één van de indieners van het amendement op gewezen dat "de provincies zelf het uitvoeringsplan moeten opmaken, dat dan op het niveau van het Vlaams Gewest zal worden bekrachtigd" en dat "dit plan (er zal) uitzien als een gewestelijk uitvoeringsplan, dat het statuut krijgt van een provinciaal uitvoeringsplan van zodra het provinciaal ruimtelijk structuurplan klaar is" ⁽²⁾.

3. Uit de bepalingen van het eerste lid van artikel 188bis blijkt dat de Vlaamse regering slechts kan optreden "zolang er geen provinciaal ruimtelijk structuurplan is goedgekeurd voor de betrokken provincie" ⁽³⁾, dat de tussenkomst van de Vlaamse regering gebeurt "op gemotiveerd verzoek en op voorstel van de provincieraad", dat het voorstel van de provincieraad "volledig (moet) zijn uitgewerkt" en dat een aldus goedgekeurd gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vanaf de goedkeuring van het eerste provinciaal ruimtelijk structuurplan geacht wordt een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan te zijn, terwijl uit de parlementaire voorbereiding voortvloeit dat de regering "geen wijzigingen in het voorstel (kan) aanbrengen". Uit al deze elementen kan worden afgeleid dat de aan het ruimtelijk structuurplan ten grondslag liggende beleidskeuzes zaak van de betrokken provincieraad zijn.

Bijgevolg kan de Vlaamse regering bij het uitoefenen van de haar door artikel 188bis van het decreet van 18 mei 1999 toegewezen bevoegdheid niet eigenmachtig wijzigingen aanbrengen aan het voorstel tot ruimtelijk uitvoeringsplan, maar wel - zoals in de verantwoording van het amendement wordt aangestipt - op gemotiveerde wijze weigeren het plan vast te stellen ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Gedr. St., Vl. P., 1999-2000, nr. 252/3, 32.

⁽³⁾ Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegde stukken kan worden afgeleid dat voor de provincies Antwerpen en West-Vlaanderen reeds een provinciaal ruimtelijk structuurplan zou zijn goedgekeurd. Indien dit het geval is, lijkt uit artikel 188bis van het decreet van 18 mei 1999 te volgen dat de regering zonder bevoegdheid is om op die grond nog de ontwerpen vast te stellen voor de betrokken provincies.

⁽⁴⁾ In de rechtsleer wordt er op gewezen dat "een gemotiveerde weigering lijkt te moeten kunnen omdat bij een 'normaal' provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan de Vlaamse regering achteraf toch steeds een goedkeuringstoezicht heeft" (B. SEUTIN en W. VANDEVYVERE, "Overgangsrecht", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (eds.), Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening. Overzicht van het wijzigingsdecreet van 26 april 2000. Addendum, Brugge, die Keure, 2000, 87).

Aldus kan de tussenkomst van de Vlaamse regering vergeleken worden met de uitoefening van een goedkeuringstoezicht, waarbij de onder toezicht staande overheid instaat voor de beleidskeuzes, maar het van de goedkeuring door de toezichthoudende overheid afhangt of de regeling ook uitwerking mag hebben. In wezen komt de tussenkomst van de Vlaamse regering dus niet neer op het uitoefenen van een normatieve bevoegdheid, maar op het uitoefenen van administratief toezicht.

4. Derhalve zijn de voorliggende ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering geen ontwerpen van reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en moeten ze niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME