

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.487/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 december 2002 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan «Zone voor windturbines» in Meer-Hoogstraten", heeft op 19 december 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Zone voor windturbines' in Meer-Hoogstraten definitief vast te stellen.

Rechtsgrond voor de regeling in ontwerp wordt geboden door artikel 42, § 6, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, luidens welke bepaling de Vlaamse regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vaststelt binnen honderachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerp strekt tot het bestemmen van een gedeelte van het grondgebied van de gemeente Hoogstraten voor de aanleg van windturbines. Deze bestemming wordt vastgelegd door middel van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

De huidige stedenbouwkundige bestemming van het bedoelde gebied, is vastgelegd in het gewestplan Turnhout ⁽¹⁾. Volgens de uitleg verstrekt door de gemachtigde van de regering aan het bevoegde lid van het auditoraat, is het de bedoeling de in het gewestplan vastgelegde bestemming te behouden - in de stedenbouwkundige voorschriften wordt dit de basisbestemming genoemd - en bijkomend - in overdruk - de bestemming 'zone voor windturbines' in te voeren.

De vraag kan worden gesteld of deze werkwijze verenigbaar is met het decreet van 18 mei 1999.

Naar luid van artikel 201 van het decreet vervangen de voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de voorschriften van de plannen van aanleg. In beginsel komen de bepalingen van het ruimtelijk uitvoeringsplan dus in de plaats van de bepalingen van de plannen van aanleg, die ophouden te gelden. De regering kan echter, zoals in dit geval, beslissen de bestaande

⁽¹⁾ Koninklijk besluit van 30 september 1977 houdende de vaststelling van het gewestplan Turnhout.

voorschriften te handhaven, en er een nieuw voorschrift aan toe te voegen⁽²⁾. Die bedoeling moet echter duidelijk tot uitdrukking worden gebracht in de verordenende bepalingen van het ruimtelijk uitvoeringsplan, zodat daarover, gelet op artikel 201 van het decreet, geen rechtsonzekerheid zou bestaan.

In dit geval blijkt uit de stedenbouwkundige voorschriften (bijlage 2, algemene bepalingen, bestemming), maar vooral uit de toelichtingsnota (bijlage 3, II, E), dat het om een bijkomende bestemming gaat, waarbij de geldende bepalingen integraal behouden blijven :

- stedenbouwkundige voorschriften :

"De 'zone voor windturbines' is een bestemming in overdruk waarbij de basisbestemming de in grondkleur aangeduide bestemming is.";

- toelichting bij de voorschriften die strijdig zijn met het ruimtelijk uitvoeringsplan :

"Gelet op het feit dat de bestemming opgevat is als een bestemming in overdruk met behoud van de onderliggende bestemming, zijn er geen strijdigheden met de huidige bestemming waarop de overdruk wordt geplaatst. Uit de analyse van de bestaande juridische toestand blijkt bovendien dat er geen bepalingen dienen opgeheven te worden om de realisatie van de bestemming in overdruk mogelijk te maken".

Uit artikel 38, § 1, tweede lid, van het decreet volgt dat enkel het grafische plan, dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is, en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben⁽³⁾.

⁽²⁾ Een letterlijke en strikte lezing van artikel 201 van het decreet zou tot het besluit leiden dat de regering, voor het gebied waarvoor een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vastgesteld, alle voorschriften opnieuw moet vaststellen, ook de voorschriften van het geldende plan van aanleg die zij wil behouden. Het is echter weinig waarschijnlijk dat de decreetgever een dergelijke formalistische en omslachtige manier van werken heeft gewild.

⁽³⁾ Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de "limitatieve opgave van de voorschriften die strijdig zijn met het ruimtelijk uitvoeringsplan en die opgeheven worden" (artikel 38, § 1, eerste lid, 5°, van het decreet) slechts een indicatieve betekenis heeft : "Vergetheden in de inventaris kunnen dus in geen geval aanleiding geven tot het blijven voortbestaan van de van rechtswege opgeheven voorschriften" (Parl. St., Vl. Parl., 1998-1999, nr. 1332/1, 24).

Dat de geldende voorschriften van het gewestplan Turnhout zullen blijven gelden, moet dus in het besluit zelf worden vermeld. Een vermelding in de toelichting volstaat daartoe niet.

2. Volgens het stedenbouwkundige voorschrift is de zone voor windturbines een bestemming in overdruk waarbij de basisbestemming de in de grondkleur aangeduide bestemming op het gewestplan Turnhout is. Volgens het gewestplan-Turnhout heeft een deel van het gebied dat aangewezen zal worden als zone voor windturbines, als bestemming agrarisch gebied met als overdruk 'landschappelijk waardevol gebied'.

De vraag rijst of de bestemmingen 'agrarisch gebied' en 'landschappelijk waardevol gebied' verenigbaar zijn met de bestemming 'zone voor windturbines'. Indien dit niet het geval is, zullen met het definitief aannemen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan de ermee strijdige bestemmingen impliciet worden opgeheven.

Uit artikel 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen ⁽⁴⁾ volgt dat landschappelijke waardevolle gebieden,

"gebieden zijn waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voorzover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen".

Het plaatsen van een windturbine lijkt niet te verenigen met de bestemming landbouwzone. Daarenboven kan een windturbine niet als een normaal integrerend onderdeel van een landschap worden beschouwd en dreigt het plaatsen ervan in esthetisch opzicht het landschap aan te tasten, zodat de bestemming 'zone voor windturbines'

⁽⁴⁾ Aangezien de voorschriften van het gewestplan Turnhout van kracht blijven, geldt dit in beginsel ook voor de bepalingen van het koninklijk besluit van 28 december 1972, die geacht worden deel uit te maken van ieder gewestplan.

bezwaarlijk te verenigen is met het landschappelijk waardevol karakter van de betrokken landbouwzone ⁽⁵⁾.

3. Er wordt ter overweging gegeven bij het ontwerp een verslag aan de regering te voegen waarin de beleidskeuzes nader worden toegelicht en waarin, eventueel, nader kan worden omschreven wat dient te worden verstaan onder de in het stedenbouwkundig voorschrift gebruikte vage omschrijvingen "met het oog op het optimaal winnen van hernieuwbare energie" en "redelijke benutting".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Aangezien artikel 42 van het decreet van 18 mei 1999 volstaat als rechtsgrond voor het ontwerp, redigere men het eerste lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, inzonderheid op artikel 42, gewijzigd bij het decreet van 26 april 2000;"

2. In de derde aanhefverwijzing dienen de data "17 september 1974" en "2 juli 1989" te worden vervangen door respectievelijk de data "30 september 1977" en "12 juli 1989".

⁽⁵⁾ Uit de rechtspraak van de Raad van State, afdeling administratie, blijkt dat onder meer een kleiduifschietstand (R.v.St., Kerrijn, nr. 47.050, 28 april 1994) en een tachtig meter hoge toren voor straalverbindingen, al is hij omgeven met een groenaanplanting met hoogstammen (R.v.St., gemeente Merchtem, nr. 29.512, 3 maart 1988), niet verenigbaar zijn met de bestemming (landschappelijk waardevol) agrarisch gebied.

Bijlage 2

In het stedenbouwkundige voorschrift wordt niet bepaald dat met de woorden "de in grondkleur aangeduide bestemming", de bestemming zoals vastgelegd in het gewestplan Turnhout wordt bedoeld. Duidelijkheidshalve wordt dit beter vermeld.

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, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME