KONINKRIJK BELGIË

ADVIEZEN 36.180/1 tot 36.196/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 december 2003 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over:

1° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Assebroekse meersen tot Bergbeekvallei" (36.180/1),

2° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Wijnendalebos en de vallei van de Waterhoenbeek" (36.181/1),

.../...

3° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Ieperboog" (36.182/1),

4° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Meetjeslands krekengebied" (36.183/1),

5° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Oosterzeelse bossen" (36.184/1),

6° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Agrarisch gebied "Jongemansbos" (36.185/1),

7° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Vlaamse Ardennen van Kluisberg tot Koppenberg" (36.186/1),

8° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Kindernouw- en Visbeekvallei" (36.187/1),

.../...

9° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Bos van Ranst" (36.188/1),

10° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Hoge Kempen" (36.189/1),

11° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Grensmaas" (36.190/1),

12° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Midden- en benedenloop Zwarte Beek" (36.191/1),

13° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Samenvloeiing Rupel, Dijle en Nete" (36.192/1),

14° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Hoegaardse valleien" (36.193/1),

.../...

15° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Wijgmaalbroek, Kwellenberg en Gevel" (36.194/1),

16° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Onderdelen van de grote eenheid natuur "Demervallei ten oosten van Aarschot" (36.195/1),

17° een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur: Agrarisch gebied met natuurverweving "Appensvoorde" (36.196/1),

heeft op 11 december 2003 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

De om advies voorgelegde ontwerpen van besluit strekken ertoe zeventien gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen in het Vlaamse Gewest definitief vast te stellen. Het gaat meer bepaald om uitvoeringsplannen voor de afbakening van gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur.

Rechtsgrond voor de ontwerpen 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 honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, of binnen tweehonderd tien dagen in geval van verlenging van de termijn. Het verdient aanbeveling in het eerste lid van de aanhef van elk ontwerp de verwijzing naar de rechtsgrond te specificeren.

In de ontwerpen waarin ook een Grote Eenheid Natuur (GEN) wordt afgebakend, dient in de aanhef daarenboven te worden verwezen naar het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, inzonderheid artikel 17, § 3, eerste lid, naar luid waarvan elke GEN of GENO die de Vlaamse regering in overdruk afbakent "overeenkomstig de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen", van rechtswege wordt beschouwd als een GEN of GENO in de zin van het decreet.

In het ontwerp Appensvoorde (36.196/1), waarin een natuurverwevingsgebied wordt afgebakend, dient dan weer artikel 27, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 als rechtsgrond te worden vermeld in de aanhef.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Ontwerp "Jongemansbos" (36.185/1)

Volgens het opschrift van het ontworpen besluit strekt het ontwerp ertoe het "Agrarisch gebied Jongemansbos" af te bakenen. Artikel 1 van de verordenende stedenbouwkundige voorschriften geeft als bestemming aan het gebied in kwestie de bestemming "Structuurbepalend bouwvrij agrarisch gebied Jongemansbos", wat inhoudt dat het gebied een bouwvrij agrarisch gebied is dat bestemd is voor de grondgebonden beroepslandbouw en waarbij natuur- en landschapsontwikkeling en recreatief medegebruik ondergeschikte functies zijn.

Het betrokken gebied heeft principieel de bestemming "agrarisch gebied". De algemene bepalingen van het voorschrift daarentegen geven veeleer de indruk dat men hier te doen heeft met een gebied dat als bestemming "natuurgebied" of "recreatiegebied" heeft, veeleer dan "agrarisch gebied". Zo zal bijvoorbeeld kleinschalige infrastructuur kunnen worden aangebracht die gericht is op het al dan niet toegankelijk maken van het gebied voor het publiek of die gericht is op natuureducatie of recreatief medegebruik, of het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor recreatief gebruik. Daarentegen zal bijvoorbeeld het oprichten van een schuilplaats voor dieren blijkbaar niet toegelaten zijn [1].

Uit een en ander volgt dat het voorgestelde opschrift van het bestemmingsvoorschrift misleidend [2] is en geenszins de rechtszekerheid dient. Naar

---

[1] Men zit immers in een "bouwvrij" agrarisch gebied.

[2] Dergelijke werkwijze doet ook de vraag rijzen naar de kwalificatie van dat gebied in het licht van de ruimteboekhouding in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

aanleiding hiervan rijst de vraag of het niet wenselijk is om een uniforme planterminologie met diverse bestemmingsgebieden en bijhorende voorschriften vooraf in algemene zin vast te leggen, in plaats van geval per geval steeds nieuwe, specifieke bestemmingsvoorschriften te concipiëren. Het werken met een algemene regeling zou niet beletten om, zo nodig en indien werkelijk verantwoord, in ruimtelijke uitvoeringsplannen specifieke aanvullende bestemmingsvoorschriften vast te stellen.

Vóór het decreet van 18 mei 1999 was er in de stedenbouwwetgeving geen uitdrukkelijke machtiging om bepalingen zoals die van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, uit te vaardigen. De afdeling wetgeving van de Raad van State oordeelde destijds dat dit besluit rechtsgrond vond in de algemene macht van de Koning om de wetten uit te voeren (thans artikel 108 van de Grondwet). In het advies van 11 augustus 1972 [3] beschreef de afdeling wetgeving het ontwerp-besluit als volgt:

> "De algemene kenmerken van de bestemming van een zone of van een onderdeel ervan kunnen worden bepaald in vaste normen die als zodanig kunnen gelden voor alle plannen waarin soortgelijke toestanden voorkomen. Voor een goede rechtstechniek is het vanzelfsprekend wenselijk die normen vast te leggen in één enkele tekst met algemene strekking, waarnaar de verschillende ontwerp-gewestplannen en gewestplannen kunnen verwijzen; zo wordt voorkomen dat in een reeks plannen dezelfde bepalingen worden herhaald of dat gelijklopende gevallen worden geregeld door bepalingen die telkens weer in andere bewoordingen zijn geredigeerd. Bovendien verdient het aanbeveling in alle plannen met dezelfde grafische tekens te werken".

De afdeling wetgeving zag in het ontwerpbesluit een belangrijk voordeel voor de particulieren, met het oog op de rechtszekerheid:

> "Het bekrachtigt een werkmethode welke de administratie zichzelf oplegt voor het opmaken van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, met de waarborgen die voor de particulieren volgen uit het verordenend gezag dat die methode kenmerkt".

---

[3] Advies 11.712/1/V van 11 augustus 1972 over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende goedkeuring van de voorschriften inzake de gewestplannen".

Artikel 39, §§ 1, eerste en vierde lid, 2 en 3, van het decreet van 18 mei 1999 bepaalt:

> "§ 1. De stedenbouwkundige voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van bouwverbod.
>
> (...)
>
> De Vlaamse regering kan de stedenbouwkundige voorschriften vaststellen die in de ruimtelijke uitvoeringsplannen gebruikt worden, met hun grafische aanduiding.
>
> § 2. Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan specifieke stedenbouwkundige voorschriften bevatten, eigen aan dat plan.
>
> § 3. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen".

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet werden de aangehaalde bepalingen als volgt verduidelijkt:

> "Om een zekere uniformiteit van de verschillende ruimtelijke uitvoeringsplannen van elk plannings-niveau te garanderen, kan een soort gemeenschappelijk tekstgedeelte opgesteld worden onder de vorm van een lijst met in de kaarten te gebruiken gebiedscategorieën en -elementen en telkens de bijhorende stedenbouwkundige voorschriften die ermee gepaard gaan.
>
> (...)
>
> Elk individueel plan kan specifieke stedenbouwkundige voorschriften bevatten die eigen zijn aan dit plan. Twee soorten specifieke stedenbouwkundige voorschriften zijn te onderscheiden. Enerzijds kan het gaan om volledig nieuwe voorschriften: nieuwe gebiedscategorieën die vreemd zijn aan de hierboven vermelde lijst van categorieën van voorschriften. Anderzijds kan het gaan om het verder uitwerken van een bepaald voorschrift uit de lijst. In dat laatste geval worden de algemene voorschriften die betrekking hebben op een gebied, en die afkomstig zijn van de "algemene" lijst, nog aangevuld met specifieke voorschriften die in het betrokken ruimtelijke uitvoeringsplan worden bepaald.
>
> Op gewestelijk en provinciaal niveau zullen nieuwe voorschriften vreemd aan de lijst eerder uitzondering moeten blijven, opdat de beoogde uniformiteit tussen de plannen niet in het gedrang komt.

Omwille van de zeer grote diversiteit en het gedetailleerd karakter van gemeentelijke uitvoerende plannen ligt het voor de hand dat in die plannen het gebruik van specifieke voorschriften eigen aan het plan meer zal voorkomen" [4].

In het decreet van 18 mei 1999 nam de decreetgever een uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse regering op om een catalogus van de in de uitvoeringsplannen te gebruiken gebiedscategorieën en de stedenbouwkundige voorschriften die ermee gepaard gaan uit te vaardigen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de bedoeling hiervan gelegen is in het waarborgen van "de beoogde uniformiteit" [5] tussen de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen [6].

De Raad van State, afdeling wetgeving, beveelt daarom aan bij besluit een algemene catalogus van gebiedscategorieën uit te vaardigen, teneinde tot meer uniformiteit in de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen te komen, hetgeen de rechtszekerheid zou dienen.

Ontwerpen "Oosterzeelse bossen" (36.184/1), "Bos van Ranst" (36.188/1), "Midden- en benedenloop Zwarte Beek" (36.191/1) en "Demervallei ten oosten van Aarschot" (36.195/1)

Voormelde ontwerpen voorzien in een bijzondere regeling voor de verbouwing van zonevreemde woningen en - met uitzondering van het ontwerp 36.191/1 -

---

4 Parl. St., Vl. Parl., 1998-1999, nr. 1332/1, 24-25.

5 Parl. St., Vl. Parl., 1998-1999, nr. 1332/1, 25.

6 Hieruit blijkt dat in de ogen van de stellers van het ontwerp van decreet, dat op 26 februari 1999 in het Vlaams Parlement werd ingediend, de door hen gewenste minimale uniformiteit tussen de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen niet volgde uit het toen reeds bestaande Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dat definitief werd vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997.

de uitbreiding ervan, alsook in een regeling voor de herbouw van een bestaande woning die geheel of gedeeltelijk vernield of beschadigd is door een plotse ramp.

Met betrekking tot deze regelingen zijn aan de gemachtigde van de regering volgende opmerkingen voorgelegd :

- enkel voor wel bepaalde natuurgebieden wordt voorzien in een gunstiger regeling, terwijl deze gunstiger regeling niet geldt voor andere natuurgebieden die in een op het eerste gezicht vergelijkbare situatie verkeren. Indien de regering deze verschillende behandeling wenst te behouden zal ze moeten kunnen aantonen waarom voor deze gevallen in een bijzondere afwijkende regeling wordt voorzien;

- de regering lijkt met de ontworpen regeling, zoals ze is uitgewerkt in deze gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, het bevoegdheidsdomein van de gemeenten te betreden. Uit artikel 193, § 3, derde lid, van het decreet van 18 mei 1999 zou immers kunnen worden afgeleid dat de decreetgever aan de gemeenten heeft opgedragen om voor zonevreemde woningen in een regeling te voorzien zoals thans bepaald is in artikel 145*bis* van het decreet.

De gemachtigde van de regering heeft daarop volgende verduidelijking gegeven:

> «Met betrekking tot zonevreemde woningen in de grote eenheden natuur worden volgende uitgangspunten gehanteerd:
>
> De grote eenheden natuur zijn (kwetsbare) gebieden van gewestelijk belang. Het komt het Vlaams gewest toe hier ruimtelijke uitvoeringsplannen op te maken en de randvoorwaarden/ontwikkelingsperspectieven voor deze gebieden vast te leggen. Om die reden is het logisch dat het Vlaams gewest ook een gebiedsgerichte uitspraak doet over de aanwezige "zonevreemde woningen" en de randvoorwaarden hiervoor vastlegt in de stedenbouwkundige voorschriften. De betreffende woningen liggen vandaag in "agrarisch gebied" op de gewestplannen en genieten van de bepalingen van art. 145bis van het decreet ruimtelijke ordeningen. De opmaak van een RUP betekent dat deze regels niet meer van kracht zijn. Het RUP moet sowieso "een uitspraak" doen.
>
> Er worden vier theoretische scenario's gehanteerd en die worden in de toelichtingsnota gemotiveerd:
>
> 1° indien er géén zonevreemde woningen zijn, worden er geen voorschriften voor opgenomen; deze zouden immers toch zonder voorwerp zijn. (dit is het geval voor de meeste RUP's)

2° de bestaande woning hypothekeert het ruimtelijk-ecologisch functioneren van de grote eenheid natuur niet, een eventuele beperkte uitbreiding tot 850 m3 is toelaatbaar (de bestaande regeling van art. 145bis wordt m.a.w hernomen in het RUP); enkel herbouw wordt uitgesloten (is strenger dan art. 145bis), om geen nieuwe ontwikkelingen toe te laten. (dit is het geval voor de vier vermelde RUP's)

3° de bestaande woning hypothekeert het ruimtelijk-ecologisch functioneren van de grote eenheid natuur niet, een uitbreiding wordt niet toegelaten o.w.v. specifieke landschappelijke, cultuur-historische, architecturale reden of o.w.v. overstromingsrisico; herbouw is niet toegelaten. (dit is het geval voor RUP Midden- en benedenloop Zwarte Beek, omwille van ligging in overstromingsgebied).

4° de bestaande woning hypothekeert het ruimtelijk-ecologisch functioneren van de grote eenheid natuur wel en kan niet blijven bestaan; er wordt een onteigeningsplan opgemaakt om de woning te verwerven (theoretische mogelijkheid, nog nergens toegepast).

Vanuit het principe van rechtszekerheid is getracht de bestaande regeling van art. 145 bis voor zonevreemde woningen in agrarisch gebied verder te laten gelden, enkel wanneer er gebiedsspecifieke argumenten zijn, is een strengere regeling opgenomen. Dit is dan ook zo gemotiveerd in de toelichtingsnota. Waar er geen zonevreemde woningen zijn, is er uiteraard ook geen motivering opgenomen».

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME