

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.138/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 februari 2005 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996", heeft op 3 maart 2005 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp strekt ertoe een reeks wijzigingen door te voeren aan enerzijds het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: het decreet) en anderzijds het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

Artikel 2 van het ontwerp beoogt in artikel 39 van het decreet de bepaling te schrappen dat de Vlaamse Regering stedenbouwkundige voorschriften (en hun grafische aanduiding) kan vaststellen die in ruimtelijke uitvoeringsplannen gebruikt worden. Hetzelfde gebeurt met de bepaling dat een ruimtelijk uitvoeringsplan specifieke stedenbouwkundige voorschriften kan bevatten, eigen aan dat plan.

Artikel 3 wijzigt artikel 145bis van het decreet in die zin dat een landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet als een ruimtelijk kwetsbaar gebied wordt beschouwd.

Artikel 4 herneemt in grote mate de tekst van een voorstel van decreet ⁽¹⁾, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 18 mei 2004 advies 37.026/1 heeft verleend ⁽²⁾. De wijzigingen die aan de tekst van het voorstel zijn aangebracht, zijn een gevolg van de in het advies gemaakte opmerkingen. Voor de betrokken bepaling kan naar dat advies worden verwezen en naar de bespreking ervan in de memorie van toelichting.

De artikelen 5 en 6 van het ontwerp betreffen de overgang naar een regeling waarbij de gemeenten meer autonomie krijgen inzake het vergunningenbeleid. Mits gemeenten beantwoorden aan de vijf voorwaarden bepaald in artikel 193, § 1, van het decreet, kunnen ze zelfstandig beslissen over vergunningsaanvragen. In het ontworpen artikel 193, § 3, van het decreet (artikel 5 van het ontwerp) wordt bepaald dat de Vlaamse Regering voor het einde van het vijfde jaar na de inwerkingtreding van het decreet een stand van zaken opmaakt en vaststelt welke gemeenten niet aan de voorwaarden voldoen. Op grond van die vaststelling kan de Vlaamse Regering de nodige initiatieven nemen om

⁽¹⁾ Voorstel van decreet "houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening", *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2179/1.

⁽²⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2179/3.

te verzekeren dat die gemeenten binnen een termijn van zeven jaar na de inwerkingtreding van het decreet voldoen aan de betrokken voorwaarden. Artikel 6 van het ontwerp wijzigt artikel 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, en verlengt de periode tijdens welke nog van de voorschriften van het gewestplan afwijkende bijzondere plannen van aanleg voorlopig kunnen worden aangenomen, met name tot 31 oktober 2006. Dergelijke bijzondere plannen van aanleg die "na 1 november 2006" (lees: na 31 oktober 2006) voorlopig worden aangenomen, kunnen tot 1 mei 2008 slechts definitief worden aangenomen door de gemeenteraad indien de bepalingen ervan in overeenstemming zijn met een minstens voorlopig vastgesteld gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Na 1 mei 2008 kunnen geen afwijkende bijzondere plannen van aanleg meer definitief door de gemeenteraad worden aangenomen.

BESPREKING VAN DE TEKST

Artikel 2

Door de schrapping van artikel 39, §§ 1, vierde lid, en 2, van het decreet wordt afgestapt van de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om een catalogus van stedenbouwkundige voorschriften en hun grafische aanduiding uit te werken die worden gebruikt in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Daardoor zullen de bestemmingen in de verschillende ruimtelijke uitvoeringsplannen noodzakelijk telkens geval per geval moeten worden vastgesteld.

Voor die keuze is in de memorie van toelichting een uitgebreide verantwoording opgenomen. Ze steunt inzonderheid op de volgende redenen: de monofunctionaliteit die kenmerkend was ten tijde dat het koninklijk besluit van 28 december 1972 ⁽³⁾ is vastgesteld, is achterhaald; er is toenemende functievermenging; kwalitatief ruimtelijk ordenen veronderstelt gebiedsspecifiek optreden; in het systeem van het decreet van 18 mei 1999 kan op elk niveau in detail getreden worden.

⁽³⁾ Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

Het niet uitgaan van een algemene catalogus van stedenbouwkundige voorschriften en daarmee verbonden grafische bestemmingen, heeft een aantal nadelen. Het telkens geval per geval vaststellen van voorschriften zal bijna onvermijdelijk resulteren in een planologisch lappendeken. Het zal in elk geval de coherentie van het systeem niet ten goede komen en het zal het werken met die bestemmingen bemoeilijken. Zo zal onder meer de rechtspraak die over de in de ruimtelijke uitvoeringsplannen gehanteerde voorschriften wordt ontwikkeld onvermijdelijk fragmentarisch zijn, terwijl bij het werken met algemene bestemmingen die aan een catalogus worden ontleend, door de rechtsprekende instanties algemene lijnen kunnen worden uitgezet, die ook in andere gevallen kunnen worden gebruikt of als richtsnoer kunnen dienen. In dit opzicht zal het afstappen van een algemene catalogus de rechtszekerheid niet ten goede komen.

Het is echter zaak van de decreetgever om ter zake een keuze te maken, na de voor- en de nadelen te hebben afgewogen.

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp voegt in artikel 145*bis* van het decreet een zin toe waardoor een landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet als een ruimtelijk kwetsbaar gebied wordt beschouwd. Aan de gemachtigde is gevraagd of het onderscheid met andere in het aan te vullen onderdeel van artikel 145*bis* vermelde gebieden (inzonderheid "agrarische gebieden met ecologische waarde of belang" en "agrarische gebieden met bijzondere waarde") voldoende duidelijk is.

De gemachtigde antwoordde wat volgt:

"Mag ik allereerst opmerken dat het bestemmingsvoorschrift «agrarische gebieden met bijzondere waarde» op geen enkel gewestplan voorkomt. Het ware dan ook logisch geweest om deze bepaling te schrappen.

Omwille van bepaalde uitspraken van de Hoven van Beroep werd een politieke consensus getroffen om te expliciteren dat enkel de LWAG niet tot de kwetsbare gebieden behoort (wat in feite ook samen met het agrarisch gebied het overgrote deel uitmaakt van de agrarische bestemmingsgebieden).

Vanuit legistiek oogpunt is de bepaalde zinsnede echter inderdaad niet de meest aangewezen oplossing, alhoewel het grootste deel van de probleemgevallen volgens de wil van de decreetgever gedekt zou worden.

.../...

De schrapping van het begrip «agrarisches gebied met bijzondere waarde» zou resulteren in een meer expliciete en limitatieve lijst van bestemmingsgebieden die allemaal effectief op de lijst van het KB van '72 of als bijzonder voorschrift voorkomen, wat vanuit het oogpunt van rechtszekerheid uiteraard verkieslijk is.

Aangezien sinds 2002 geen gewestplanwijzingen meer worden vastgesteld en de huidige bepaling niet geldt voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen, rijst op die manier geen enkel interpretatieprobleem meer".

Gelet op die toelichting verdient het aanbeveling ook te voorzien in de schrapping van de woorden "agrarische gebieden met bijzondere waarde" in artikel 145bis, vierde lid, van het decreet.

Artikel 6

De wijzigingen opgenomen in artikel 6 van het ontwerp hebben betrekking op artikel 14, vierde lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

De oorspronkelijke tekst van dit te wijzigen artikel omvat vijf leden (B.S. 15 maart 1997). Bij artikel 165 van het decreet van 18 mei 1999 (B.S. 8 juni 1999) is met ingang van 18 juni 1999 tussen het vierde en het vijfde lid een nieuw lid ingevoegd. Deze wijzigingsbepaling is echter met ingang van 8 februari 2004 opgeheven bij artikel 50 van het decreet van 21 november 2003 (B.S. 29 januari 2004), terwijl artikel 63 van dat decreet de tekst van het vijfde lid met ingang van dezelfde datum heeft vervangen ⁽⁴⁾.

Aldus is onduidelijkheid ontstaan over de juiste tekst van artikel 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996. Daarom beveelt de Raad van State, afdeling wetgeving, ter wille van de rechtszekerheid aan om de tekst van het volledige artikel 14 opnieuw vast te stellen.

⁽⁴⁾ Strikt genomen heeft artikel 50 van het decreet van 21 november 2003 eerst de invoeging van een nieuw (vijfde) lid ongedaan gemaakt, terwijl artikel 63 van dat decreet vervolgens de tekst van het laatste - voorheen het zesde - lid heeft vervangen. In werkelijkheid blijkt het de bedoeling van de decreetgever te zijn geweest de tekst van het bij het decreet van 18 mei 1999 ingevoegde (vijfde) lid te vervangen, en de tekst van het laatste (zesde) lid intact te laten.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME