

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.872/1
VAN 20 DECEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 30 november 2007 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijk Ordening verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Specifiek regionaal bedrijventerrein voor transport, distributie en logistiek «Genenbos»", heeft 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 HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan «Specifiek regionaal bedrijventerrein voor transport, distributie en logistiek 'Genenbos'» definitief vast te stellen.

2.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 42, § 6, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, met toepassing waarvan de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vaststelt binnen honderd tachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, in dit geval bij beslissing van de Vlaamse Regering verlengd met zestig dagen.

2.2. In de mate dat de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets, vormt ook artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid rechtsgrond.

2.3. Artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften ("Bouwvrije strook") luidt:

"In het gebied, aangeduid met deze overdruk, geldt een verbod om vergunningsplichtige gebouwen en constructies op te richten behalve werken, handelingen en wijzigingen voor leidingen, telecommunicatie infrastructuur, lokaal openbaar vervoer, lokale dienstwegen en paden voor niet-gemotoriseerd verkeer.

.../...

In afwijking van de paragraaf hierboven zijn werken, handelingen en wijzigingen aan bestaande bebouwing en constructies toegelaten, voor zover ze in overeenstemming zijn met de stedenbouwkundige voorschriften van de grondkleur. Bij onteigening wordt bij het bepalen van de vergoeding geen rekening gehouden met de waardevermeerdering die uit die werken en handelingen voortvloeit" (onderlijning toegevoegd).

Volgens de gemachtigde van de Vlaamse Regering kan voor die laatste zin - de onderlijnde woorden - rechtsgrond worden gevonden in artikel 72, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999:

"Het betrokken voorschrift vindt o.i. rechtsgrond in artikel 72, § 1, eerste lid DRO. Deze bepaling maakt duidelijk dat bij de onteigening uitgegaan moet worden van de waarde voorafgaand aan de planwijziging (wat een vrij logisch principe wordt geacht: wordt met een RUP een bedrijventerrein aangeduid op wat tot dan agrarisch gebied was, dan betaalt de overheid bij onteigening de prijs van landbouwgrond en niet van bedrijfsgrond). Bij het door u geciteerde voorschrift gaat het om het volgende: de betrokken gronden worden als bouwvrij aangeduid, maar er is een soort "uitzonderings-" of "overgangsmaatregel" voor bestaande constructies. Daar kunnen nog bepaalde werken aan vergund worden, maar daar wordt dan bij gestipuleerd dat de meerwaarde door die werken niet meegerekend wordt bij de onteigeningsvergoeding.

Die meerwaarde kan, zie de formulering van artikel 72, § 1, eerste lid, beschouwd worden als een meerwaarde die voortvloeit uit de voorschriften van het (nieuwe) ruimtelijke uitvoeringsplan. Het zijn inderdaad de voorschriften van het RUP die per uitzondering toch nog een uitzondering toelaten op het bouwvrij karakter.

U kan het mechanisme ook vergelijken met dat van art. 100, § 5, eerste en tweede lid waarbij o.m. toegelaten wordt dat bij uitzondering gebouwen getroffen door een rooilijn toch verbouwd worden en dergelijk, mits afstand van meerwaarde wordt gedaan. Dat laatste gebeurt met een schriftelijke verklaring in het vergunningsdossier. Voorbeelden van toepassing van die regeling zijn courant".

Artikel 72, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 luidt:

"Bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel wordt geen rekening gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan, voorzover de onteigening wordt gevorderd voor de verwezenlijking van dat ruimtelijk uitvoeringsplan".

Het is zeer de vraag of de betrokken waardevermeerdering kan worden beschouwd als een "waardevermeerdering (...) die voortvloeit uit de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan" in de zin van voormeld artikel 72, § 1, eerste lid ⁽¹⁾. Als dat het geval zou zijn, dan zou bijvoorbeeld bij het bepalen van de waarde van een te onteigenen woning gebouwd in een bouwzone, op grond van artikel 72, § 1, eerste lid, ook geen rekening dienen gehouden te worden met de waarde van de woning zelf.

Daarenboven wordt in het ontworpen stedenbouwkundig voorschrift geen gewag gemaakt van de essentiële voorwaarde uit artikel 72, § 1, eerste lid, van het decreet, namelijk "voorzover de onteigening wordt gevorderd voor de verwezenlijking van dat ruimtelijk uitvoeringsplan".

Doch los van de vraag welke decretale bepaling rechtsgrond biedt voor het ontworpen stedenbouwkundig voorschrift, dient te worden vastgesteld dat in de benadering van de stellers van het ontwerp die bepaling samenvalt met artikel 72, § 1, eerste lid, van het decreet en dus in het ontwerp niet hoeft te worden herhaald, en vanuit legistiek oogpunt zelfs niet mag worden herhaald, vermits het om een hogere norm gaat. De laatste zin van artikel 1.3, laatste lid, van de stedenbouwkundige voorschriften dient dus in elk geval te vervallen.

VORMVEREISTEN

Op grond van artikel 42, § 6, laatste lid, van het decreet van 18 mei 1999 heeft de Vlaamse Regering op 9 november 2007 beslist de termijn waarbinnen het plan moet worden vastgesteld te verlengen met zestig dagen. Zonder die verlenging zou het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vervallen honderd tachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek. Tijdens de behandeling van de adviesaanvraag door de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt deze termijn geschorst (artikel 42, §§ 6 en 7, van het decreet).

⁽¹⁾ In het ontworpen stedenbouwkundig voorschrift is sprake van "de waardevermeerdering die uit die werken en handelingen voortvloeit". Het lijkt inderdaad een waardevermeerdering ten gevolge van het verbouwen, en geen waardevermeerdering die het directe gevolg is van een stedenbouwkundig voorschrift.

Teneinde ervan te doen blijken dat de voorgeschreven vormen zijn nageleefd, dient melding te worden gemaakt van die verlenging in de aanhef van het besluit.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt de bestemming "structurerend groenelement" gebruikt. Ondervraagd over het verschil met de bestemming 'buffer' (artikel 1.2) (lees: groene buffer) heeft de gemachtigde de hierna weergegeven uitleg verstrekt:

"De bufferzone (art. 1.2) heeft als bedoeling om - zoals bijvoorbeeld ook het geval was en is met bufferzones zoals bedoeld in het K.B. van 1972 - een overgang te vormen tussen het bedrijventerrein en de aangrenzende bestemmingen, in dit geval woongebied. Gelet op deze aanpalende residentiële bestemming is in het voorschrift verduidelijkt dat de buffer op zo'n manier moet worden ingericht dat deze een visuele en geluidsafscherming realiseert en tevens ook zorgt van een landschappelijke inpassing van het bedrijventerrein en een afstand vrij houdt tussen de industriële infrastructuur en de woningen en tuinen. De bufferzone moet weliswaar beplant worden, maar kan ook de vorm aannemen van een talud of wal, indien dat vereist is om de bufferfuncties waar te maken.

Het structurerend groenelement (art. 1.3) bestaat uit de vallei van de Grote Beek; het is de bedoeling om de natuurwaarden van deze beekvallei binnen deze zone te behouden en verder te ontwikkelen om op die manier de natuurverbinding die deze vallei is, vorm te geven. Als dusdanig vormt deze beekvallei een 'groene ader' doorheen het bedrijventerrein. Het groenelement verzorgt geen afscheiding tussen twee verschillende bestemmingen. In tegenstelling tot in de bufferzone primeren binnen dit gebied de natuurwaarden. Er zijn enkel werken, handelingen en wijzigingen toegelaten die gericht zijn op educatief of recreatief medegebruik, bestaande openbare wegen of nutsleidingen, in het kader van het beheer van de beek en ter beheersing van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden (onder bepaalde voorwaarden). De aanleg van bijvoorbeeld een geluidswal is niet mogelijk binnen deze zone".

2. In artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt melding gemaakt van "technieken van de natuurtechnische milieubouw" die dienen te worden gehanteerd.

Daarover om uitleg gevraagd heeft de gemachtigde van de Vlaamse Regering verklaard dat met die omschrijving wordt verwezen "naar een geheel van technieken die gebruikt worden om bij de inrichting en het beheer van infrastructuurwerken (in dit geval het onderhoud van de beek) bestaande natuurwaarden zoveel als mogelijk te behouden of ze te ontwikkelen of te versterken, en meer algemeen om te komen tot 'milieuvriendelijke' oplossingen voor ruimtelijke ingrepen". De gemachtigde heeft er aan toegevoegd dat deze technieken niet bij wet zijn vastgelegd.

Ter wille van de rechtszekerheid zal daarom in de ontworpen regeling nader moeten worden aangegeven wat precies wordt bedoeld met de voornoemde technieken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME