

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.754/1

VAN 1 JULI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING

VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 17 juni 2008 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan «Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen»", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Mechelen' definitief vast te stellen.

2.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in hoofdzaak 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, of binnen tweehonderd tien dagen in geval van verlenging van de adviestermin ¹.

2.2. In de mate dat de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets (zie bijv. de artikelen 2.2.5, 2.8.6 en 4.1.8 van de stedenbouwkundige voorschriften, bijlage II), vormt ook artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid rechtsgrond.

Daarom zal in de aanhef een verwijzing naar dat artikel moeten worden toegevoegd.

2.3. Artikel 5.1.7 van de stedenbouwkundige voorschriften ("Gebied voor stedelijke ontwikkeling") luidt:

⁽¹⁾ Zoals in de aanhef van het ontwerp wordt vermeld, is de termijn waarbinnen Vlacoro advies diende te geven bij ministerieel besluit van 30 januari 2008 verlengd.

"Binnen een gebied van 30m langs de N1 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 dit gebied. 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 kan voor de onderlijnde woorden rechtsgrond worden gevonden in artikel 72, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening:

"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, (voor zover) 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 lid². 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 "(voor zover) 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 gaat³. De laatste zin van artikel 5.1.7, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften dient dus in elk geval te vervallen.

(2) 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.

(3) *Beginnelen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 80, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

VORMVEREISTEN

De gemachtigde heeft verklaard dat het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan onderworpen is aan de regelgeving inzake de milieueffectrapportage.

De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld door hoofdstuk II ("Milieueffectrapportage over plannen en programma's") van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals het is vervangen bij het decreet van 27 april 2007 ⁴. Op grond van artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken, is voormeld hoofdstuk II, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007, "van toepassing op ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarvan de plenaire vergadering gehouden wordt zes maanden na de datum van inwerkingtreding van hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007". Aangezien de plenaire vergadering in verband met het voorliggende plan plaats had op 5 juni 2005, zijn de nieuwe regels er derhalve niet op van toepassing ⁵.

(4) Decreet van 27 april 2007 houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu.

(5) Met inbegrip van het zogenaamde 'integratiespoor', dat wordt geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan, en dat op 1 juni 2008 in werking trad.

Daaruit volgt dat de bepalingen van het decreet van 5 april 1995, zoals die golden vóór de wijzigingen bij het decreet van 27 april 2007, van toepassing zijn. Het gaat om de bepalingen zoals ze werden ingevoegd door het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage ⁶.

Uit de stukken in verband met de administratieve procedure ⁷ blijkt dat betwisting is gerezen over de vraag of werd voldaan aan de plan-MER-plicht.

In de aanhef van het ontwerp wordt gesteld dat de gevolgde procedure op dit punt wettig is.

Op grond van de beschikbare gegevens en binnen de tijd die hem voor zijn advies is gelaten, heeft de Raad van State zich wat dit aspect betreft geen sluitend oordeel kunnen vormen.

⁽⁶⁾ Die bepalingen zijn op 21 juli 2004 in werking getreden, zoals blijkt uit artikel 14, § 2, van het decreet van 18 december 2002:
"§ 2. Hoofdstuk II van Titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid treedt slechts in werking op een per plan of programma of per categorie van plan of programma nader door de Vlaamse Regering te bepalen datum en uiterlijk op 21 juli 2004.
De in Hoofdstuk II van Titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid bedoelde verplichtingen zijn van toepassing op plannen en programma's waarvoor:
1/ de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na de in het eerste lid bedoelde datum; of
2/ de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt voor de in het eerste lid bedoelde datum en het definitieve besluit over het plan of programma als bedoeld in artikel 4.2.9, § 3, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid meer dan 24 maanden na het hiervoor vermelde tijdstip wordt genomen, tenzij de Vlaamse Regering geval per geval beslist dat dit niet haalbaar is en deze beslissing openbaar maakt.
Voor de gewestelijke of provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen met algemene draagwijdte die worden geïnitieerd door de gewestelijke of provinciale diensten van ruimtelijke ordening ter uitvoering van de intersectorale doelstellingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of van het provinciaal ruimtelijk structuurplan geldt als eerste formele voorbereidende handeling, als bedoeld in het tweede lid, de aankondiging van de plenaire vergadering bedoeld in artikel 41 of 44 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening".

⁽⁷⁾ Zie inzonderheid het advies van Vlacoro, onderdeel B.3, punt 1.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage II

1. In artikel 2.1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt bepaald dat bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen of verbouwen van het treinstation, busstation, de aanleg van spoorinfrastructuur en de stedelijke boulevard, de aanvrager moet aantonen dat voldaan is aan de volgende voorwaarde: "De stations en aanhorigheden kennen een globale kwalitatieve inrichting" ⁸.

Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid is een zo algemeen geformuleerde regel te vaag. Indien ervoor wordt geopteerd die voorwaarde te handhaven, zal de regeling moeten worden aangevuld met meer uitgewerkte regels inzake de kwaliteit.

2. Onder meer in artikel 2.4.3 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.

⁽⁸⁾ In de toelichtingsnota (bijlage III) wordt hierbij laconiek gesteld dat "algemene kwaliteitsvoorwaarden" gelden.

3. Luidens artikel 8.2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften geldt voor een gedeelte van de zone "gemengd regionaal bedrijventerrein", als voorbestemming "agrarisch gebied". De uiteindelijke bestemming van het betrokken gedeelte wordt op het verordenend grafisch plan (bijlage I) evenwel niet duidelijk gemaakt, aangezien op het betrokken deel alleen de aanduiding van de voorbestemming voorkomt. Op één of andere manier zou naast de voorbestemming (gele kleur met de vermelding 'AC') ook de eigenlijke bestemming moeten worden aangeduid, bijv. door de grondkleur paars voor dat gedeelte geel te arceren.

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME