

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.287/1
VAN 30 OKTOBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 7 oktober 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 Roeselare»", 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 Roeselare' 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⁾.

Artikel 42, § 6, van het decreet van 18 mei 1999 is de enige rechtsgrondbepaling die in de aanhef van het ontwerp voorkomt.

2.2. Aangezien het ontwerp bepaalt dat een recht van voorkoop van toepassing is voor bepaalde percelen (zie de artikelen 18.3, 25.7 en 33.5 van de stedenbouwkundige voorschriften, bijlage II), dient in de aanhef van het ontwerp ook artikel 63 van het decreet van 18 mei 1999 als rechtsgrond te worden aangewezen.

2.3. In de mate dat de stedenbouwkundige voorschriften maatregelen bevatten in het kader van de watertoets (zie bijvoorbeeld artikel 2.4 van de stedenbouwkundige

⁽¹⁾ Zoals in de aanhef van het ontwerp wordt vermeld, is de termijn waarbinnen Vlacoro advies diende te geven bij ministerieel besluit van 20 februari 2008 verlengd.

voorschriften), vormt ook artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid rechtsgrond. Ook aan dat artikel zal in de aanhef moeten worden gerefereerd.

2.4. Artikel 24 van de stedenbouwkundige voorschriften bakent een natuurverwevingsgebied af, zodat als rechtsgrond voor het ontwerp ook een beroep moet worden gedaan op artikel 27, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. In de aanhef zal bijgevolg ook die bepaling moeten worden vermeld.

2.5. Artikel 54.2, tweede lid, van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt dat in geval van onteigening bij het bepalen van de vergoeding geen rekening gehouden wordt met de waardevermeerdering die voortvloeit uit de werken en handelingen bedoeld in het eerste lid.

Volgens de gemachtigde kan daarvoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 72, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999. Hij verklaarde daarover wat volgt:

"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 lid ⁽²⁾. 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 ⁽³⁾. Het tweede lid van artikel 54.2 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⁾ En vanuit legistiek oogpunt zelfs niet mag worden herhaald, vermits het om een hogere norm gaat: *Beginselen 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

1. Op grond van artikel 42, § 5, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999 heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening op 20 februari 2008 beslist de termijn waarover de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening beschikt om advies uit te brengen, met dertig dagen te verlengen "tot en met 29 mei 2008". Daardoor is ook de termijn om het plan definitief vast te stellen krachtens artikel 42, § 6, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 met dertig dagen verlengd. Teneinde ervan te doen blijken dat de voorgeschreven vormen zijn nageleefd, dient in het lid van de aanhef waarin melding wordt gemaakt van dat ministerieel besluit, de juiste datum ervan te worden vermeld.

2. Op grond van artikel 42, § 6, laatste lid, van het decreet van 18 mei 1999 heeft de Vlaamse Regering op 10 juli 2008 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 tweehonderd tien 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). 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage II

Artikel 2

In artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt de bestemming van het betrokken gemengd regionaal bedrijventerrein omschreven zoals het zal gelden "[t]ot 01.01.2016". Vanaf 1 januari 2016 - of, indien de huidige bedrijfsactiviteiten worden stopgezet, vanaf de stopzetting - geldt de bestemming "gemengd regionaal bedrijventerrein zoals geformuleerd in artikel 22".

.../...

Gevraagd naar het lot van de voorschriften opgenomen in de onderdelen 2 tot 4 van artikel 2 vanaf 1 januari 2016 of vanaf de stopzetting van de huidige bedrijfsactiviteiten, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

"De voorschriften 2.2 tot 2.6 regelen andere aspecten (buffer, toegang) die gebiedsgericht zijn opgemaakt. Het is logisch dat deze van toepassing blijven. Het voorschrift zou verduidelijkt kunnen worden door de passage te wijzigen in «de voorschriften van artikel 2.1 worden vervangen door artikelen 22.1 en 22.2»".

Ter wille van de rechtszekerheid dient de redactie inderdaad zo te worden aangepast dat geen onduidelijkheid kan bestaan over het lot van de onderdelen 2 tot 4 van artikel 2.

Artikel 4

Onder meer in artikel 4.5 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 (wegen, waterlopen) 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.

Artikel 22

In de onderdelen 8 en 9 van artikel 22 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt verwezen naar "de voorschriften voor gemengd regionaal bedrijventerrein zoals bepaald in artikel 24.1 tot en met 24.6". Die verwijzing klopt niet, vermits artikel 24 betrekking heeft op een gebied met overdruk natuurverweving. Ter wille van de rechtszekerheid dient, zoals de gemachtigde heeft aangegeven, te worden verwezen naar de artikelen 22.1 tot 22.6.

Artikel 29

Artikel 29.5 van de stedenbouwkundige voorschriften stelt een nabestemming bosgebied vast en kwalificeert de vaststelling als een "symbolische aanduiding in overdruk". In verband met het ontwerp 42.654/1⁽⁴⁾ heeft de toenmalige gemachtigde over dat type van aanduiding verklaard:

"Een symbolische aanduiding is een aanduiding waarbij de exacte locatie of de exacte omvang van wat aangeduid is niet compleet is vastgelegd in het plan. Bij een 'gewone' aanduiding is dat wel het geval. Ik verwijs ter illustratie naar voorbeelden uit de gewestplannen: de in de legende van het KB van 28/12/1972 opgenomen aanduiding van 'bestaande autosnelwegen' (onderdeel 8.1.1. van de legende, een dikke dubbele lijn) is een symbolische aanduiding omdat met dergelijke aanduiding op de kaart uiteraard de effectieve breedte van de autosnelweg op het terrein niet aangeduid is; terwijl bijv. met de aanduiding op kaart van een openbare nutszone ook de grenzen van zo'n gebied op het terrein bepaald zijn".

Daarover om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde voor het voorliggende ontwerp het volgende verklaard:

"De omschrijving 'symbolische aanduiding' wordt doorgaans vermeld bij dergelijke voorschriften om aan te geven dat het voorschrift hoort bij een aanduiding op het verordenend plan onder de vorm van een symbool (pijl, stippellijn of vierkant). Met aanduiding onder de vorm van een symbool wordt hier

⁽⁴⁾ Het ging om een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan «Leidingstrook tussen zandgroeves Berg en Mechelse Heide Zuid», te Maasmechelen", waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 19 april 2007 advies heeft gegeven.

niet bedoeld dat de aanduiding van het gebied dat later de bestemming bos krijgt, niet precies zou worden gelokaliseerd, integendeel. De nabestemming heeft wel degelijk betrekking op het volledige ontginningsgebied of agrarisch gebied, zoals ook heel duidelijk blijkt uit de voorschriften. De reden waarom hier met een symbool wordt gewerkt, is omdat er ook een 'grondkleur' is voor het gebied (de aanduiding als ontginningsgebied / agrarisch gebied). De grafische aanduiding die hier gebruikt wordt is dus een alternatief voor wat vroeger in de gewestplannen gangbaar was voor bijv. ontginningsgebieden met een nabestemming: daar werden diagonale strepen met alternerende kleuren gebruikt (bijv. purper strepen voor ontginningsgebied en gele strepen voor de nabestemming agrarisch gebied)".

Die uitleg voldoet niet. Met name blijkt er niet uit waarom een "aanduiding", bijvoorbeeld een overdruk, niet zou volstaan en een "symbolische aanduiding" nodig is. Ook in andere bepalingen wordt een nabestemming bepaald, zonder dat dat door middel van een "symbolische aanduiding" gebeurt. In elk geval wordt, door het gebruik van het woord "symbolische", rechtsonzekerheid geschapen, waaraan dient te worden verholpen.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 33.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

Artikel 42

In artikel 42.1 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt bepaald dat gronden die niet voor de inrichting of het functioneren van de verkeers- en vervoersinfrastructuur worden gebruikt, "op een kwaliteitsvolle manier (moeten) geïntegreerd (worden) in de omgeving".

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

Artikel 69

Artikel 69 (lees: "artikel 63") van de stedenbouwkundige voorschriften bevat een opheffingsbepaling ("Op te heffen reservatiestrook").

.../...

In wezen is dit voorschrift echter bedoeld om op het gewestplan Roeselare-Tielt een in overdruk aangegeven bestemming op te heffen. De aangewezen manier om de bestemming van het gebied, waarvoor een nadere aanwijzing in overdruk geldt die men wil opheffen, opnieuw vast te stellen, bestaat erin om voor de betrokken zone de grafische aanduidingen, dat wil zeggen de in de grondkleur aangeduide bestemmingen, opnieuw vast te stellen met weglating van de nadere aanwijzing (in dit geval: de in overdruk aangegeven voorschriften).

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	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME