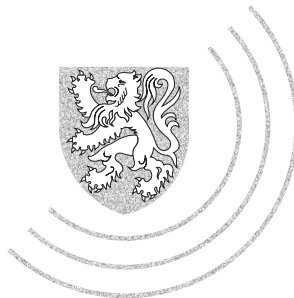


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

4 maart 2004

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heer Patrick Lachaert –

**houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999
houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Gelet op recente rechtspraak van de Raad van State die een bepaalde interpretatie aan sommige gewestplanvoorschriften geeft, en op evoluties in de maatschappij sinds het totstandkomen van de gewestplannen, is een decretaal initiatief noodzakelijk.

Er wordt via dit voorstel van decreet voorgesteld om een hoofdstuk V, bijzondere bepalingen inzake gewestplanbestemmingen, in te voegen in titel IV van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Die titel bestaat momenteel uit de volgende hoofdstukken :

Hoofdstuk I : Informatieverplichtingen (artikelen 134 tot 142)

Hoofdstuk II : Fiscale bepalingen (artikel 143)

Hoofdstuk III : Het grondfonds (artikel 144)

Hoofdstuk IV : Rechtszekerheid inzake vergunde woningen en gebouwen, die gelegen zijn buiten de geëigende bestemmingszone (artikelen 145 en 145quater)

Het door dit voorstel van decreet in te voegen hoofdstuk V bevat de volgende bepalingen :

1. Artikel 145quinquies, § 1

In deze paragraaf wordt een oplossing uitgewerkt voor werkzaamheden die gericht zijn op het behoud of het verhogen van de landschappelijke waarden en natuurwaarden. Die kunnen in alle gewestplanbestemmingen worden toegelaten, voorzover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Deze werkzaamheden zijn vaak, naar de letter bekeken, niet conform het gewestplanvoorschrift dat van toepassing is. Ze horen wel bij een normale aanleg van het gebied. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan :

- het aanleggen van een houtkant in agrarisch gebied ;
- het graven van een amfibiepoel in agrarisch gebied ;

- het bouwen van een veldkapelletje in parkgebied ;
- het aanleggen van ecologische infrastructuur in industriegebied ;
- het aanleggen van een rietveldje met het oog op individuele waterzuivering bij een zonevreemde woning in agrarisch gebied ;
- het opnieuw openleggen van een gedempte meanderende beek in agrarisch gebied.

Sommige van die werkzaamheden zijn niet onderworpen aan de stedenbouwkundige vergunningsplicht. Ze vallen niet onder de werkzaamheden opgesomd in artikel 99 van het decreet of zijn vrijgesteld van vergunning. Niettemin kan het uitvoeren ervan toch juridische problemen geven op grond van artikel 146, 6°, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, dat het plegen van inbreuken op de plannen van aanleg strafbaar stelt, zelfs als die werkzaamheden niet vergunningsplichtig zijn.

Het nieuwe artikel 145quinquies, § 1, maakt deze werkzaamheden, of ze nu vergunningsplichtig zijn of niet, toelaatbaar in alle bestemmingszones. Het artikel wijzigt de vergunningsplicht niet en lost de problemen inzake strafbaarheid op.

2. Artikel 145quinquies, § 2

Er heerst momenteel de grootste onzekerheid over het al dan niet recreatieve medegebruik in de gewestplannen, veelal, maar niet uitsluitend, in de agrarische gebieden.

Iedereen is vertrouwd met het fenomeen van de eenmalige jaarlijkse manifestaties : popfestivals, occasionele motorcrosswedstrijden, wielervedstrijden, mountainbikewedstrijden, ballonvaarten, oriëntatielopen, paardrijconcoursen, waterskiwedstrijden, paintballevementen, enzovoort, die vaak niet enkel in de daartoe bestemde recreatiezones kunnen plaatsvinden, wegens de beperkte oppervlakte van de recreatiegebieden in Vlaanderen.

Ook in bestaande loodsen in industriegebied worden sporadisch eenmalige activiteiten georganiseerd, die niet direct een blijvende, ruimtelijke impact hebben door de zeer beperkte frequentie waarmee ze plaatsvinden. Verwevenheid van functies en medegebruik zijn trouwens één van de uit-

gangspunten van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Ook worden heel wat recreatieve activiteiten permanent uitgevoerd, zonder dat dit problemen oplevert. We denken daarbij bijvoorbeeld aan wandelen, paardrijden en fietsen op wegen in agrarisch gebied, bosgebied en natuurgebied.

Een eerste aanzet tot oplossing voor één deelprobleem was de omzendbrief RO 99/01 van 2 maart 1999 van Vlaams minister Eddy Baldewijns. Die omzendbrief regelde voornamelijk de advisering door AROHM met betrekking tot de verenigbaarheid van omlopen voor wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen met het oog op de naleving van de Vlaremmregelgeving. De voornaamste uitgangspunten waren :

- er is slechts sprake van een beperkt aantal activiteiten (maximaal 3 per jaar) ;
- de activiteit is van korte duur ;
- er is geen langdurige impact op de omgeving ;
- er gaat geen bouwvergunningsplichtige activiteit mee gepaard.

Niettegenstaande de beperkte reikwijdte van deze omzendbrief en de strikte randvoorwaarden, werd de rechtsgeldigheid ervan in een aantal recente arresten van de Raad van State in twijfel getrokken :

"De Raad is van oordeel dat het toelaten van andere activiteiten in een gebied dan deze waarvoor het gebied bestemd is, per definitie een afwijking is van het bestemmingsvoorschrift ; Dat deze omzendbrief bovendien niet als een verdere verfijning of interpretatie van een bestemmingsvoorschrift te beschouwen is, maar een rechtsregel inhoudt ; Dat een minister niet over een rechtsgrond beschikt om bij wege van een omzendbrief af te wijken van een koninklijk besluit ; Dat daarenboven de omzendbrief niet voorgelegd werd aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State... ; Dat dienvolgens de omzendbrief in de mate dat hij rechtsregels bevat op grond van artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten ..."

Deze zeer rigide opvatting van de Raad van State, zoals o.a. bepaald in de arresten nr. 118.719 (Arrest van 28 april 2003 inzake VZW Natuurpunt Schijnvallei te Wijnegem) en nr. 121.004 (Arrest van 26 juni 2003 inzake VZW BlueBirds te Zomergem), lijkt ten zeerste betwistbaar en werd weliswaar in-

middels in een aantal gevallen herroepen, maar vereist, omwille van de rechtszekerheid, dringend een decretaal initiatief.

De draagwijdte van deze arresten is immers groot. De omzendbrief zelf werd weliswaar niet rechtstreeks vernietigd, maar gelet op de vermeende onwettigheid ervan, leidde hij wel tot de vernietiging van een aantal milieuvergunningen.

Deze recente arresten gaan voorbij aan het basisidee van deze omzendbrief, namelijk dat bepaalde activiteiten als het ware bestemmingsongevoelig zijn en geen afbreuk doen aan de bestemming van het gebied in kwestie. Nog beter geformuleerd : de activiteiten zijn verenigbaar met de bestemming doordat de frequentie en de duur waarmee zij ruimte innemen zo gering zijn dat het gebruik van de grond volgens de geldende plannen van aanleg niet wordt gehinderd of voor lange tijd ongeschikt zou worden.

Een goed voorbeeld betreft de plaatsing, eenmaal per jaar, van een festivaltent in een agrarisch gebied. De plaatsing van de tent is binnen de regelgeving op de ruimtelijke ordening vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning. Desbetreffende activiteiten zijn normaal gezien zelfs niet milieuvergunningsplichtig. Gelet op de ingenomen standpunten van de Raad van State zijn deze activiteiten echter strijdig met het bestemmingsvoorschrift. Personen met een rechtstreeks en persoonlijk belang kunnen bijgevolg de staking van deze activiteiten vorderen voor de rechtbank van eerste aanleg, zetelend in kortgeding.

Een wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 1972 biedt geen oplossing. Uit meerdere arresten van de Raad van State blijkt immers dat dan de procedure van de volledige herziening van de gewestplannen gevolgd moet worden, wat praktisch ondoenbaar lijkt. Bovendien kunnen vanaf 1 mei 2000 enkel nog gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden gestart.

Hetzelfde probleem heeft zich ook in Wallonië voorgedaan. Met de decretale wijziging van de gewestplanvoorschriften werd daar, o.a. voor de landbouwgebieden, gesteld :

"Landbouwgebieden zijn bestemd voor de landbouw in de algemene zin van het woord. Ze moeten bijdragen tot landschapszorg of -bouw. In landbouwgebieden mogen alleen gebouwen opgericht worden die onontbeerlijk zijn voor het bedrijf en voor de huisvesting van de exploitanten die landbouwer van beroep zijn. Accommodatie voor hoe-

vetoerisme is eveneens toegelaten voor zover die noodzakelijk deel uitmaakt van het landbouwbedrijf.

Landbouwgebieden kunnen uitzonderlijk wijze bestemd zijn voor recreatieve activiteiten in de open lucht op voorwaarde dat ze hun oorspronkelijk bestemming behouden. Wat de recreatieve activiteiten betreft, kunnen de handelingen en werken slechts tijdelijk toegelaten worden, behalve voor de verbouwing, de uitbreiding of de heroprichting van een bestaand gebouw..." (decreet van 27 november 1997 tot wijziging van het Waals Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (BS van 12 februari 1998) met herdefiniëring van de bestemmingsgebieden).

In dit voorstel van decreet wordt een analoge oplossing uitgewerkt. Er wordt bepaald dat overal naast de werkzaamheden, handelingen en wijzigingen gericht op de realisatie van de bestemming ook activiteiten, werkzaamheden, handelingen en wijzigingen toegelaten zijn, gericht op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voorzover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

De impact kan beperkt zijn door (niet limitatief) :

- het beperkte ruimtebeslag (dat geldt bijvoorbeeld voor lijnvormige infrastructuur, zoals wandelwegen, ruiterspaden en fietspaden of infrastructuur met een kleine oppervlakte, zoals een picknicktafel, een zitbank, een informatiebord) ;
- de tijdelijkheid van de ingreep (zoals bij een occasionele motorcross in agrarisch gebied, die bijvoorbeeld maximaal 3 keer per jaar wordt gehouden) ;
- de afwezigheid van weerslag op het terrein (zoals bij het overvliegen van een agrarisch gebied met modelvliegtuigen, of het waterskiën op een zone voor waterweg).

Voor niet van stedenbouwkundige vergunningsplicht vrijgestelde werkzaamheden, handelingen of wijzigingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning met als voorwaarde dat de betrokken werkzaamheden, handelingen of wijzigingen slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen

zijn. Daarna moet het terrein uiteraard in de oorspronkelijke staat worden hersteld.

Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten die onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht (klasse I of II) kunnen hoe dan ook slechts op occasionele basis worden toegestaan. Dit betekent niet dat meldingsplichtige (klasse III) of niet door VLAREM ingedeelde inrichtingen op permanente basis kunnen worden toegestaan. Een evaluatie geval per geval is nodig. Enkele voorbeelden van zaken die onder het toepassingsgebied vallen, zijn :

- het plaatsen van een zitbank in agrarisch gebied, bosgebied of natuurgebied ;
- het plaatsen van een vogelkijkhut in natuurgebied ;
- het aanleggen van een fietspad of wandelpad in agrarisch gebied, bosgebied of natuurgebied ;
- het organiseren van een eenmalig jaarlijks popfestival in agrarisch gebied, waarbij de periode vanaf de voorbereiding tot aan het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand slechts enkele weken duurt ;
- het organiseren van een eenmalige karting in open lucht op de parking van een fabriek in industriegebied ;
- het organiseren van een mountainbikewedstrijd in agrarisch gebied of bosgebied ;
- het organiseren van een occasionele motorcross in agrarisch gebied na de oogst van de landbouwgewassen, onder analoge beperkingen opgenomen in de betwiste omzendbrief RO 99/01 van 2 maart 1999 van minister Eddy Baldewijns.

Enkele voorbeelden van zaken die niet onder het toepassingsgebied vallen, zijn :

- het organiseren van een occasionele motorcross of een popfestival in natuurgebied (dergelijke evenementen hebben weliswaar een occasioneel karakter, maar de impact op het natuurgebied kan niet beperkt worden genoemd, zodat de realisatie van de algemene bestemming in het gedrang wordt gebracht) ;
- het aanleggen van een permanente omloop voor motorcross in agrarisch gebied (geen occasioneel karakter en geen beperkte impact) ;

- het organiseren van activiteiten waarvoor bepaalde gronden op permanente basis gehuurd worden en daardoor aan hun bestemming onttrokken worden, ook al zouden de activiteiten op zich slechts occasioneel plaats hebben ;
- het plaatsen van permanente vaste constructies (zoals verhardingen en gebouwtjes) in agrarisch gebied ten behoeve van de modelvliegerij ;
- het aanleggen van een voetbalveld in agrarisch gebied (de realisatie van de algemene bestemming wordt in het gedrang gebracht).

Het spreekt voor zich dat voor elk toepassingsgeval een gebiedsgerichte beoordeling essentieel is, waarbij rekening gehouden wordt met de algemene bestemming van het betrokken gebied maar ook met de nabijheid van andere bestemmingsgebieden en de goede ruimtelijke ordening in het algemeen. In die zin moeten de decretale bepalingen in kwetsbare gebieden (de ruimtelijk kwetsbare gebieden en degene, aangewezen op basis van andere wetgeving, zoals speciale beschermingszones) een veel striktere beoordeling krijgen dan in bepaalde andere gebieden. Zelfs binnen eenzelfde categorie van bestemmingsgebieden kan de toelaatbaarheid van de betrokken activiteiten verschillen, bijvoorbeeld wegens nabuurschap met andere bestemmingsgebieden (cf. *supra*) of de feitelijke toestand zoals de aanwezigheid van bepaalde natuurwaarden in een gebied bestemd voor agrarisch gebruik.

Patrick LACHAERT

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Aan titel IV "diverse bepalingen" van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening wordt een hoofdstuk V toegevoegd, dat luidt als volgt :

"HOOFDSTUK V

Bijzondere bepalingen inzake
gewestplanbestemmingen

Artikel 145quinquies

§ 1. In alle gebieden die op de gewestplannen zijn aangewezen, zijn naast de werkzaamheden, handelingen en wijzigingen die gericht zijn op de realisatie van de bestemming ook werkzaamheden, handelingen en wijzigingen, activiteiten of inrichtingen toegelaten die gericht zijn op het behoud of het verhogen van de landschappelijke waarden en de natuurwaarden, voorzover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

§ 2. In alle gebieden die op de gewestplannen zijn aangewezen, zijn naast de werkzaamheden, handelingen en wijzigingen gericht op de realisatie van de bestemming ook werkzaamheden, handelingen en wijzigingen, activiteiten of inrichtingen toegelaten gericht op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voorzover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Voor niet van stedenbouwkundige vergunningsplicht vrijgestelde werkzaamheden, handelingen of wijzigingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning met als voorwaarde dat de betrokken werkzaamheden, handelingen of wijzigingen slechts gedurende een specifieke perio-

de of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn.

Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, waarvan de inrichtingen onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht kunnen hoe dan ook slechts op occasionele basis worden toegestaan.

§ 3. De Vlaamse regering kan nadere regels met betrekking tot de toepassing van dit artikel vaststellen."

Patrick LACHAERT
