

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



Zitting 2008-2009

5 maart 2009

VOORSTEL VAN DECREET

**– van de heren Tom Dehaene, Lode Ceysens, Francis Vermeiren
en Patrick Lachaert, mevrouw Else De Wachter en de heer André Van Nieuwkerke –**

betreffende de validatie van sommige gewestplanwijzigingen

TOELICHTING

DAMES EN HEREN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2

In een verklarende nota naar aanleiding van een gedeeltelijke herziening van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (voltooid in 2000) werd een zone voorgesteld “op te nemen als reservering voor een aan te leggen secundaire weg”, één en ander vanuit de volgende overwegingen:

“Vanuit het mobiliteitsplan Asse wordt aangegeven dat een beleidscenario met de aanleg van een kleinschalige ringweg het best voldoet aan de toetsingscriteria op korte en lange termijn voor Asse. De evaluatie door de auditcommissie Vlaams-Brabant geeft aan dat een opname in het gewestplan verantwoord is. Vanuit een modelmatige benadering wordt aangetoond dat de verkeersleefbaarheid in het centrum van Asse in hoge mate toeneemt door de aanleg van de ringweg. De winkelkern zal volledig verkeersvrij gemaakt kunnen worden. Extra verkeer wordt nagenoeg niet aangetrokken. Volgens de verkeersanalyse is er nagenoeg geen attractie van verkeer dat de verbinding A12 naar E40 maakt. In een eerste fase kan de aanleg van een eerste deel ringweg, als ontsluiting voor de bedrijvenzone Mollem, reeds gebeuren. De ruimtelijke inpassing van de ringweg vrijwaart het agrarisch gebied maximaal en vermijdt verdere versnippering van groengebieden. Doordat het tracé gedeeltelijk langsheen de spoorwegberm is gepland, blijft de versnippering minimaal en kan de spoorwegberm optreden als geluidsbuffer. Langsheen het tracé worden geen bijkomende activiteiten gepland. Bijkomende bestemmingswijzigingen langsheen het ringwegtracé worden beschouwd als een bevoegdheid van de gemeente en kunnen via het gemeentelijk planningsinstrumentarium worden onderzocht.”

Op grond van deze zwaarwichtige (mobiliteits)redenen werd een gewestplanaanpassing voorbereid, en definitief vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2000.

Dat regeringsbesluit werd evenwel vernietigd bij arrest van de Raad van State nr. 190.337 van 10 februari 2009.

De Raad van State baseert zich voor de annulatie van de gewestplanwijziging op een procedurefout ten aanzien van de toenmalige streekcommissie (de voorloper van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (PROCORO)). In haar vergadering van 17 april 2000, om 13.00 uur, was het quorum in die streekcommissie niet bereikt. De vergadering werd opnieuw om 15.00 uur bijengeroepen (zonder nieuwe formele oproepingsbrief) om opnieuw (zonder quorumvereiste) te beraadslagen en te beslissen.

De streekcommissie meende dat, als het quorum niet bereikt werd, zij op de volgende vergadering geldig kon beslissen, ongeacht het aantal leden, en zonder dat daartoe een verplichting tot het versturen van een nieuwe oproeping gold, op grond van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 februari 1987 houdende vaststelling van het reglement van orde van de streekcommissie van advies. Dat artikel bepaalde dat, indien het vereiste quorum niet werd bereikt, “de commissie tijdens haar eerstvolgende vergadering over dezelfde agendapunten geldig (kan) beslissen, ongeacht het aantal aanwezige leden”. In deze tekst is geen sprake van een verplichting tot nieuwe oproeping, in tegenstelling tot het eerdere, vervangen, besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 1986, waarin gesteld werd dat bij gebrek aan een voldoende aantal leden “de commissie binnen acht dagen opnieuw bijengeroepen (wordt) met dezelfde agenda”.

De Raad van State oordeelt echter dat ook het besluit van de Vlaamse Regering van 11 februari 1987 verplicht tot een nieuwe oproeping, omdat “er anders over oordelen erop (zou) neerkomen dat de vereiste dat, om geldig te kunnen beslissen, ten minste de helft van de leden aanwezig is, zinledig wordt”.

De door de Raad van State gewraakte vormfout moet evenwel onder meer worden afgezet tegen bovenvermelde dwingende mobiliteitseisen, de vaststelling dat de eerste fase van de ringweg rond Asse reeds werd gerealiseerd en het Vlaamse Gewest volop voorbereidingen treft voor ‘fase 2’, zodanig dat die afgerond zou kunnen worden tegen de zomermaanden.

Men zal effectief rekening houden met de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, die omtrent de legislatieve validatie van reeds

door de Raad van State vernietigde reglementen en verordeningen gesteld heeft dat zulks verantwoord kan worden “om dwingende en ernstige redenen, ingegeven hetzij door de omstandigheden waaronder de onregelmatige handeling tot stand was gekomen, hetzij door de schadelijke gevolgen welke de constatacie van de onregelmatigheid voor ’s lands hogere belangen of voor een goede werking van zijn diensten zou meebrengen, hetzij door het onbillijke nadeel dat talrijke burgers zou worden toegebracht” (*Parl. St. Senaat*, 1964-65, nr. 113; in diezelfde zin *Parl. St. Kamer*, 1977-78, nr. 186/1 en *Senaat*, 1982-83, nr. 402/1).

In casu zijn de uit deze adviespraktijk blijkende voorwaarden vervuld.

Schadelijke gevolgen voor “’s lands hogere belangen” en voor “een goede werking van zijn diensten”

De ruimtelijke ordening dient een duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

Een voorwaarde voor een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling is een rechtszeker, transparant en ‘vast’ kader, dat niet plotseling in het gedrang mag worden gebracht door (oudere) vormgebreken die door de meeste diensten en burgers overigens zelfs niet kenbaar zijn.

Men zal in deze context opmerken dat het Belgische administratief recht en het huidige contentieux geen procedurele vergewisplicht inzake adviezen kent (S. DENYS, *Advisering in het bestuursrecht door publiek-rechtelijke organen*, Brugge, Die Keure, 2008, 119, nr. 163). De overheid die zich steunt op een advies, dient uiteraard na te gaan of het advies behoorlijk gemotiveerd is; zo niet, moet een nieuw, ditmaal behoorlijk gemotiveerd advies worden gevraagd (of moet de overheid zelf het vereiste onderzoek verrichten). Er bestaat evenwel geen vigerend beginsel dat eerst tot besluitvorming kan worden overgegaan indien de procedurele deugdelijkheid van het adviesproces in extenso werd nagegaan.

Daarenboven moet worden aangestipt dat het advies van de streekcommissie tot stand is gekomen in een toch wel onzekere context, aangezien het besluit van de Vlaamse Regering van 11 februari 1987 geen expliciete oproepingsplicht omvatte voor de organisatie van een tweede vergadering (zonder quorumvereiste). Conform het arrest van de Raad van State moet een dergelijke oproepingsplicht worden afgeleid uit de geest van het besluit, maar de vraag rijst of het optre-

den van de streekcommissie wel ‘verwijtbaar’ was aangezien van een procedurebesluit toch de nodige helderheid en accuratesse mag worden verwacht.

Zonder decretaal ingrijpen zullen belangrijke bestuurlijke en beleidsinspanningen geheroriënteerd en gericht moeten worden op de remediëring van de annulatie van de gewestplanwijziging, via de snelle en dus minder beredeneerde en maatschappelijk gedragen opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) (waarvan de opmaak in de huidige planningspolitiek niet is vastgelegd). Op die wijze zullen maatschappelijke prioriteiten op het vlak van ruimte voor wonen, bedrijvigheid, groen enzovoort niet adequaat planologisch kunnen worden ingevuld. Eén en ander is in strijd met artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

Een onbillijk nadeel voor talrijke burgers

Het vertrouwen dat bestuursorganen kunnen putten uit (gewijzigde) gewestplannen en de daaruit voortvloeiende overheidsbeslissingen, komt door de gesitueerde problematiek op de helling te staan, zeker in een context waar een belangrijk deel van de ringweg reeds werd gerealiseerd. De talrijke financiële en andere investeringen in het project worden door het arrest zonder voorwerp. De op grond van de gewestplanwijziging afgeleverde vergunningen worden kwetsbaar en kunnen worden vernietigd. De gesignaleerde mobiliteitsproblematiek blijft evenzeer zonder oplossing; de verkeersleefbaarheid in het centrum van Asse blijft aldus een knelpunt, met alle daaraan verbonden maatschappelijke, sociale, economische, milieugebonden nadelen.

Men zal opmerken dat de duurzame ruimtelijke ordening (artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999) in casu nagestreefd wordt door de geannuleerde gewestplanwijziging, die:

- beantwoordt aan het mobiliteitsplan Asse, dat aangeeft dat een beleidscenario met de aanleg van een kleinschalige ringweg het best voldoet aan de toetsingscriteria op korte en lange termijn voor Asse;
- de verkeersleefbaarheid in het centrum van Asse volgens de verkeersanalyse in hoge mate bevordert, doordat onder meer de winkerkern volledig verkeersvrij gemaakt kan worden en doordat geen of nauwelijks extra verkeer wordt aangetrokken;

- het agrarische gebied maximaal vrijwaart en verdere versnippering van groengebieden vermijdt, doordat het tracé gedeeltelijk langs de spoorwegberm (die kan optreden als geluidsbuffer) is gepland.

Die beleidsmatige aandachtspunten verantwoorden mede een decretaal ingrijpen dat de gewestplanwijziging voor de toekomst opnieuw ongewijzigd vaststelt (totdat een RUP in de plaats van het gewestplan treedt).

Dat is het voorwerp van artikel 2 van het voorstel van decreet.

Dat artikel kent (ongeveer) gelijksoortige preceden-ten: het Grondwettelijk Hof heeft op 28 maart 2007 het beroep tot vernietiging verworpen, ingesteld tegen de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstede-lijke Gewest van 2 december 2004 tot geldigverkla- ring van het besluit van 12 september 2002 houdende vaststelling van het gewestelijk ontwikkelingsplan. Tegen dit besluit liep een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State waarin onder meer het verzuim om de afdeling Wetgeving te raadplegen, als onwet- tigheid werd aangevoerd. Om een dreigende vernieti- ging op grond van dit middel te vermijden, heeft de ordonnantiegever het besluit gevalideerd. Het Hof overwoog dat het de ordonnantiegever toekwam te oordelen dat het beleid en de maatregelen die hij op het oog had, in het gedrang zouden worden gebracht. Dat vormde, gelet op het belang van het instrument dat het plan is, een uitzonderlijke omstandigheid die zijn ingrijpen verantwoordde.

Artikel 3

Het vormgebrek waardoor de gewestplanwijziging inzake de ringweg rond Asse is aangetast, is geen alleenstaand geval en vormt een effectieve ‘praktijk’. Een dergelijk vormgebrek stelt men vast bij diverse gewestplanwijzigingen, bij de definitieve vaststelling van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en bij de goedkeuring van bijzondere plannen van aanleg (BPA's).

Wat de toekomst betreft, kunnen er zich geen nieuwe problemen voordoen. Artikel 7 van het ‘nieuwe’ besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2008 betreffende de samenstelling, organisatie en werking van de Vlaamse Commissie voor Ruimte- lijke Ordening (VLACORO) bepaalt duidelijk: “De

VLACORO kan alleen maar geldig beslissen als bij de stemming ten minste de helft van de leden aanwe- zig is. De VLACORO kan echter, als niet het vereiste aantal leden aanwezig is voor een geldige stem- ming, na een tweede oproep, ongeachte het aantal aanwezige leden, op geldige wijze stemmen over de onderwerpen die voor de tweede maal op de agenda voorkomen. De termijn bedoeld in artikel 6 is niet van toepassing voor deze tweede oproep”. Wat de werking van PROCORO's en GECORO's (gemeen- telijke commissies voor ruimtelijke ordening) betreft, is er evenmin een probleem, aangezien het besluit van de Vlaamse Regering van 19 mei 2000 tot vaststelling van nadere regels voor de organisatie en de werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening letterlijk bepaalt dat tussen de eerste vergadering (waarop het quorum niet werd bereikt) en de tweede vergadering minstens 24 uur moet liggen.

Voor het verleden wordt voorzien in een ‘preventieve’ maatregel. Door de geldigverklaring van mogelijker- wijs aangetaste gewestplanwijzigingen, gewestelijke RUP's en goedkeuringsbeslissingen inzake BPA's, wordt verhinderd dat nog een middel tot nietigver- klaring of exceptie van onwettigheid ex artikel 159 van de Grondwet ontleend wordt aan de schending van de verplichting om een nieuwe formele oproep te betekenen indien bij een eerste vergadering de bevoegde commissie het quorum niet bereikt had. De validatie wordt daartoe beperkt. De Raad van State en de burgerlijke rechter blijven met andere woorden bevoegd zich uit te spreken over elke andere onregel- matigheid die tegen een gevalideerde bestuurshande- ling wordt aangevoerd. Alleen de schending van de verplichting tot het betekenen van een nieuwe, afzon- derlijke oproep wordt afgedekt.

Er kan niet worden voorbijgegaan aan het feit dat het Grondwettelijk Hof in zijn loodswezenarrest van 5 juli 1990 gewag heeft gemaakt van het (grondwet- telijke) grondbeginsel van de rechtszekerheid: “vol- gens het grondbeginsel van de rechtszekerheid kan de wetgever niet zonder objectieve en redelijke verant- woording afbreuk doen aan het belang van de rechts- onderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien”.

Gelet op het bestaan van de gesignaleerde ‘praktijk’ moet vermeden worden dat de toepassing en afdwing- baarheid van de ‘aangetaste’ plannen op losse schroe- ven komt te staan. De legaliteit van de plannen zelf kan via een exceptie van onwettigheid, gesteund op

artikel 159 van de Grondwet, te allen tijde ter discussie worden gesteld. Ook de vergunningen, gesteund op dergelijke plannen, kunnen via datzelfde artikel 159 in het gedrang komen.

De ruimtelijke ordening en de voor een goede ordening noodzakelijke rechtszekerheid worden daardoor ernstig in gevaar gebracht. Het is – gezien de duur van de procedure van totstandkoming – ondoenbaar om alle ‘aangetaste’ voorschriften op korte termijn te vervangen door formeel meer robuuste ruimtelijke uitvoeringsplannen.

In afwachting wordt daarom in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel een decretale validatie doorgevoerd, die louter betrekking heeft op een discutabel en meerdere malen voorkomend vormgebrek en die zeker niet verhindert dat overige formele of inhoudelijke gebreken voor de administratieve of de gewone rechter worden ingeroepen.

De facto houdt één en ander een decretale variant in op regelingen zoals artikel 8 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof of artikel 14ter R.v.St.-wet – regelingen die het mogelijk maken dat de rechter bij de vernietiging van akten kan bepalen of en in hoeverre de gevolgen ervan in stand zullen blijven.

Artikel 4

De tekst van het voorstel van decreet kan geïntegreerd worden in de coördinatie die inzake ruimtelijke ordening moet worden opgemaakt conform het in behandeling zijnde ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid.

Artikel 5

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Tom DEHAENE

Lode CEYSENS

Francis VERMEIREN

Patrick LACHAERT

Els DE WACHTER

André VAN NIEUWKERKE

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse op het grondgebied van de gemeenten Affligem, Asse, Beersel, Dilbeek, Drogenbos, Galmaarden, Grimbergen, Halle, Herne, Kampenhout, Kapelle-op-den-Bos, Kraainem, Lennik, Liedekerke, Londerzeel, Machelen, Merchtem, Overijse, Pepingen, Roosdaal, Sint-Genesius-Rode, Sint-Pieters-Leeuw, Steenokkerzeel, Ternat, Vilvoorde, Wemmel, Zaventem en Zemst, voorheen definitief vastgesteld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2000, dat bekend is gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 11 november 2000 en dat vernietigd werd door het arrest van de Raad van State nummer 190.337 van 10 februari 2009, wordt voor de toekomst ongewijzigd definitief vastgesteld.

De definitieve vaststelling in de zin van het eerste lid geldt tot het tijdstip van de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan dat, voor het gebied waarop het betrekking heeft, het gewestplan vervangt.

Artikel 3

De besluiten van de Vlaamse Regering houdende definitieve vaststelling respectievelijk goedkeuring van gewestplanwijzigingen, bijzondere plannen van aanleg respectievelijk gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden geldig verklaard met ingang van de datum van inwerkingtreding ervan. De geldigverklaring is beperkt tot de schending van de artikelen 2 en 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 1987 houdende vaststelling van het reglement van orde van de streekcommissies van advies voor de Ruimtelijke Ordening in het Vlaamse Gewest, respectievelijk de artikelen 9 en 17 van het huishoudelijk reglement van de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening, goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2002, telkens wegens het ontbreken van een nieuwe, afzonderlijke oproeping van de leden van de betrokken commissie

nadat op een eerste vergadering werd vastgesteld dat het vereiste aantal leden niet aanwezig was.

De geldigverklaring geldt tot het tijdstip van de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan dat, voor het gebied waarop het betrekking heeft, het gewestplan, het bijzonder plan van aanleg respectievelijk het gevalideerde ruimtelijk uitvoeringsplan vervangt.

Artikel 4

De Vlaamse Regering is ertoe gemachtigd om de bepalingen van dit decreet op te nemen in de coördinatie, vermeld in artikel 99 van het decreet van [...] tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid.

Artikel 5

Dit decreet treedt in werking op de datum van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tom DEHAENE

Lode CEYSSENS

Francis VERMEIREN

Patrick LACHAERT

Else DE WACHTER

André VAN NIEUWKERKE
