

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



Zitting 2003-2004

1 april 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**

AMENDEMENT

Zie :

2179 (2003-2004)

– Nr. 1 : Voorstel van decreet

AMENDEMENT Nr. 1**voorgesteld door de heer Paul Wille**

Artikel 3 (nieuw)

Een artikel 3 toevoegen, dat luidt als volgt :*“Artikel 3**In artikel 39 van hetzelfde decreet worden § 1, vierde lid, en § 2 geschrapt.”.*

VERANTWOORDING

Op 10 juli 2003 stelde de Vlaamse regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Aalst definitief vast. De definitieve vaststelling werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 september 2003. Tegen de vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan werden bij de Raad van State meerdere beroepen ingediend, waarvan de meeste ingegeven zijn door één van de onderdelen van het plan, met name de aanduiding van een regionaal bedrijventerrein in het westen van Aalst. Een eerste auditoraatsverslag met betrekking tot één van de schorsingsberoepen dateert van 24 november 2003. Dat auditoraatsverslag is zeer belangrijk omdat de auditeur de schorsing adviseert op basis van een rechtsmiddel dat fundamenteel is en betrekking heeft op basisopties van het planningssysteem zoals het op vandaag op basis van het decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 is ontwikkeld.

De Raad velde in de zaak nog geen arrest.

In essentie komt de stelling van de auditeur hierop neer dat hij van oordeel is dat het beginsel van de rechtszekerheid, gecombineerd met wat men begrijpt als de bedoeling van de decreetgever in 1999, de Vlaamse regering verplicht om voorafgaand aan de vaststelling van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, bij algemeen geldend besluit een catalogus van bestemmingsvoorschriften vast te stellen die in de ruimtelijke uitvoeringsplannen worden gebruikt. Daarbij wordt gerefereerd aan het gekende Koninklijk Besluit van 28 december 1972 inzake de gewestplannen.

Het hoeft geen betoog dat deze stellingname wettigheidsvragen kan oproepen naar de meer dan 10 gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die reeds tot stand zijn gebracht, en daarnaast de manier van werken hypothekeert die gevolgd wordt in tientallen lopende planningsprocessen die zouden moeten uitmonden in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Echter, en meer fundamenteel, de manier van werken die zou worden vereist lijkt net niet in overeenstemming met wat de decreetgever in 1999 voor ogen had voor de werking van het planningssysteem.

Om die reden lijkt het aangewezen om bij decretaal initiatief duidelijkheid te scheppen over de krijtlijnen voor het planningssysteem.

In het auditoraatsverslag komen duidelijk de bekommernis van rechtszekerheid en uniformiteit in de aanpak van de planning naar voor. Die bekommernissen zijn terecht. Maar de conclusie van het auditoraatsverslag, met name dat aan die bekommernissen moet tegemoetgekomen worden door thans een analoog besluit als het hierboven aangehaalde KB van 28 december 1972 vast te stellen, kan niet zonder meer gedeeld worden.

Het is daarbij essentieel te wijzen op de belangrijke verschillen tussen het planningssysteem dat is uitgewerkt op basis van de stedenbouwwet van 1962 en het planningssysteem van het decreet van 18 mei 1999, en ook de feitelijke werking van het KB van 28 december 1972 te evalueren.

Het KB van 28 december 1972 maakte het gemeenschappelijk tekstgedeelte uit bij de 49 Belgische gewestplannen. Het bevatte een relatief beperkte lijst met onveranderlijke stedenbouwkundige voorschriften en een lijst met vaste grafische aanduidingen. Het KB zelf vermeldde wel dat het gebruik van aanvullende stedenbouwkundige voorschriften mogelijk was.

Het valt niet te ontkennen dat de aanpak via het KB belangrijke voordelen heeft gehad, maar voor de opmaak van gewestelijke RUP's is werken met een tekst analoog met het KB van 28 december 1972 niet of niet meer realistisch, om de volgende redenen :

- Het planningssysteem verschilt. In het “oude” systeem werden in gewestplannen *algemene bestemmingen* vastgelegd die in gemeentelijke plannen verder gedetailleerd konden worden, onder meer voor wat aspecten in verband met inrichting betreft. Het “nieuwe” systeem kent die dualiteit niet. Er geldt een taakverdeling naar onderwerpen volgens het subsidiariteitsbeginsel. Elk plan van elk niveau bevat naargelang de noden stedenbouwkundige voorschriften inzake bestemming, inrichting en/of beheer. Ook de graad van detail hangt af van de noden ; op elk niveau kan in detail getreden worden. Aangezien een tekst zoals het KB van '72 de voorschriften samenhangend met de *algemene bestemmingen* vastlegde, is dergelijke tekst dus niet zomaar bruikbaar in het nieuwe planningssysteem ;
- Een lijst met onveranderlijke voorschriften samenhangend met algemene bestemmingen verliest na verloop van tijd onvermijdelijk actualiteitswaarde en laat niet meer toe om op veranderende maatschappelijke situaties in te spelen. Voor wat het KB van '72 betreft wordt dit geïllustreerd door :
 - het steeds toenemend gebruik van aanvullende (bijzondere) voorschriften, onder meer ingegeven door de nood aan gebiedsspecifiek optreden, door toenemende functievermenging, door nieuwe ruimtevragen ;
 - het voorzien in decretale uitzonderingsregimes op de algemene bestemmingsvoorschriften, omdat een wijziging van een voorschrift van het KB onwerkzaam is zonder dat voor alle gewestplangebieden waarvoor dat voorschrift geldt de volledige planherzieningsprocedure met inbegrip van openbaar onderzoek wordt doorlopen (cf. het Eikendaal-arrest van de Raad van State) ;
 - Kwalitatief ruimtelijk ordenen veronderstelt gebiedsspecifiek optreden. Dat kan in meerdere of mindere

mate het gebruik van gebiedsspecifieke voorschriften inhouden. Er is ook een duidelijk verband tussen de mate waarin men “bestemmingsaspecten” dan wel “inrichtingsaspecten” regelt, en de mate waarin men gebiedsspecifieke voorschriften gebruikt. Hoe meer men op inrichting ingaat, hoe meer voorschriften op maat van de plek. Een tekst zoals het KB van '72 met algemene bestemmingsvoorschriften is niet steeds geschikt voor gebiedsspecifiek optreden ;

- De Vlaamse realiteit is er één van functievermenging. In dicht bebouwde omgevingen komen wonen, handel, bedrijvigheid, dienstverlening, recreatie en nog een resem andere activiteiten sterk vermengd voor. In meer open omgevingen komen natuur, landbouw, wonen, vormen van recreatie en nog een resem andere activiteiten vermengd voor. Bovendien wisselen de functies. De meeste voorschriften zoals vermeld in het KB van '72 gaan uit van een soort monofunctionaliteit van de zone waarmee ze samenhangen, of het voorschrift wordt op die manier geïnterpreteerd (cf. de rechtspraak van de Raad van State in verband met sommige recreatieve activiteiten in gebieden met algemene agrarische bestemming, waaraan het voorstel van decreet waarop deze tekst een amendement is, wil remediëren). Dat maakt dergelijke tekst niet optimaal geschikt voor planning in de Vlaamse realiteit. Het valt op dat in het KB van '72 een voorschrift zoals “woongebied”, dat niet getuigt van monofunctionaliteit, ook het meest duurzaam blijkt en geen behoefte doet rijzen aan uitzonderingsregimes.

Als de stelling is dat een analoog besluit als het KB van '72 niet dienstig is voor het planningssysteem dat de decreetgever heeft geïnitieerd in 1999, dan kan men natuurlijk de vraag stellen of niet op een andere manier kan tegemoet gekomen worden of tegemoet gekomen is aan de bekommernissen van uniformiteit en rechtszekerheid die ook in het auditoraatsverslag naar voor komen.

Systematiek en uniformiteit bewaken bij de redactie van stedenbouwkundige voorschriften en keuze van grafische aanduidingen kan op twee sporen :

- naar opbouw van stedenbouwkundige voorschriften ;
- naar inhoud van de voorschriften en keuze van de grafische aanduidingen.

Alhoewel er nog maar een tiental definitieve gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn, is toch te merken dat daar aandacht is aan besteed. De opbouw van de voorschriften toont een zekere systematiek, er zijn gemeenschappelijke tekstgedeelten en er is een duidelijke systematiek in het kleurgebruik in de grafische plannen. Sowieso noopt trouwens het bijhouden van de ruimtebalans tot het werken met *categorieën* van voorschriften. De aandacht voor systematiek en uniformiteit moet in ieder geval bestendig worden. Indien de Vlaamse regering dit nodig oordeelt kan zij gebruik maken van de machtiging van artikel 39, § 3, DRO dat toelaat nadere regels vast te stellen over vorm en inhoud van de plannen.

Wat de kwestie van de rechtszekerheid betreft moet teruggegrepen worden naar de essentie van het begrip. Het houdt voor de ruimtelijke ordening o.i. in dat de rechtsonderhorige duidelijkheid heeft over welke voorschriften gelden voor gronden in het gebied waarvan hij eigenaar, gebruiker, enzovoort is. Men kan stellen dat een besluit zoals het KB van 72 dat gemeenschappelijk is aan meerdere plannen de toegankelijkheid of kenbaarheid van de voorschriften

kan bevorderen, maar daarom stelt het gebruik van specifieke voorschriften nog geen probleem van rechtszekerheid. Wat de rechtsonderhorige uiteindelijk interesseert zijn de voorschriften die voor zijn eigendom of nabijgelegen gronden of de gronden die hij gebruikt, enzovoort, gelden, en die zijn perfect consulteerbaar omdat ze krachtens artikel 38 DRO een integrerend en essentieel onderdeel vormen van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

Het tekstvoorstel dat thans wordt ingediend wil, zoals reeds gezegd, de krijtlijnen van het planningssysteem verduidelijken. Omdat het boven geciteerde auditoraatsverslag gesteund is op een samenlezing van enkele decretale bepalingen en de memorie van toelichting bij het toenmalige ontwerp van decreet, is er ons inziens voor de verduidelijking inzake de krijtlijnen nood aan wijziging van enkele decretale bepalingen. Met onderstaand voorstel wordt de bepaling over het gebruik van specifieke voorschriften geschrapt, omdat het zo gelezen zou kunnen worden dat ze slechts per uitzondering kunnen gebruikt worden naast meer “algemene” voorschriften. Dat was en is niet de bedoeling. Daarnaast wordt de bepaling geschrapt die de regering toelaat “de voorschriften die gebruikt worden in de plannen” “vast te stellen”. Voor zover nodig biedt artikel 39, § 3, een voldoende rechtsgrond voor “richtlijnen” voor de RUP's, zonder dat het moet gaan om een “vaste” lijst van voorschriften zoals het KB van 72, wat men zou kunnen lezen in artikel 39, § 1, laatste lid.