

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 474

van **AXEL RONSE**

datum: 26 april 2018

aan **JOKE SCHAUVLIEGE**

VLAAMS MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW

Goedkeuring ruimtelijke beleidsplannen - Procedureregels

De Vlaamse Regering keurde op 30 maart 2018 het procedurebesluit goed voor de goedkeuringsprocedure voor de ruimtelijke beleidsplannen. Hierdoor treden de nieuwe bepalingen zoals voorzien in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) in werking en kan Vlaanderen overgaan tot vaststelling van het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Ook gemeenten en provincies kunnen ervoor opteren om van start te gaan met deze nieuwe planningsinstrumenten in opvolging van hun ruimtelijk structuurplan.

Bij de wijziging aan de VCRO is erin voorzien dat Vlaanderen na de vaststelling van provinciale en gemeentelijke beleidsplannen 'voorbehoud' kan maken bij enkele passages. In de VCRO is ook opgenomen dat een hoger beleidsplan bij de definitieve vaststelling, delen van 'lagere' structuurplannen 'buiten toepassing' kan verklaren. Het procedurebesluit van 30 maart 2018 bepaalt hiervoor de nadere regels.

1. Het uitvoeringsbesluit regelt de concrete modaliteiten inzake de manier waarop Vlaanderen na de vaststelling van een gemeentelijk of provinciaal beleidsplan voorbehoud kan maken bij enkele passages.
 - a) Op welke manier geeft het besluit invulling aan de decretale bepalingen dat dit voorbehoud 'voldoende precies' moet zijn? Is dit juridisch sluitend?
 - b) Kan dit aanleiding geven tot een schorsing of vernietiging van het vaststellingsbesluit via de regels van 'algemeen toezicht'?
 - c) Voorziet het procedurebesluit ook in een beroepsmogelijkheid voor de lokale besturen tegen een dergelijk 'voorbehoud'? Waarom (niet)?
 - d) Wat betekent dit voor eventuele latere ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) in uitvoering van die passage(s) waarbij voorbehoud werd gemaakt?
2. Het uitvoeringsbesluit regelt ook de concrete modaliteiten inzake de manier waarop de procedure verloopt voor het buiten toepassing verklaren van delen van 'lagere' beleidsplannen én structuurplannen in een 'hoger' beleidsplan delen.
 - a) Wat betekent dat precies? Waarom worden hierbij verschillende mogelijkheden voorzien in het besluit?
 - b) Is het advies van de gemeenteraad of provincieraad bindend of kan de hogere overheid hieraan voorbijgaan? Kan de gemeente of provincie hiertegen dan beroep instellen, bv. bij de Raad van State?

- c) Is hierbij voldoende aandacht besteed aan het feit dat een gemeente niet langer RUP's kan opmaken indien de rechtsgrond uit het gemeentelijk structuurplan is geschrapt?

ANTWOORD

op vraag nr. 474 van 26 april 2018

van **AXEL RONSE**

1. a) Het voorbehoud is geregeld in artikel 29 en artikel 46 van het uitvoeringsbesluit. Een voorbehoud dat uitgaat van de Vlaamse Regering moet volgens die artikels voldoen aan volgende criteria:
 - 1° het bevat een precieze aanduiding van tekstpassages;
 - 2° het is gemotiveerd op grond van strijdigheid met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen of een ontwerp van Beleidsplan Ruimte Vlaanderen;
 - 3° het wordt naar de gemeente gestuurd binnen 45 dagen na de ontvangst van het definitief vastgestelde gemeentelijk beleidsplan ruimte of het definitief vastgestelde beleidskader.

Dit is juridisch voldoende duidelijk. Bovendien bevat het Verslag aan de Vlaamse Regering, dat samen met het reglementaire besluit werd gepubliceerd in het Staatsblad van 25 april 2018, nog toelichting bij de betrokken bepalingen. Die toelichting stelt: *"De VCRO stelt ook dat het voorbehoud "voldoende precies moet zijn". Een voorbehoud moet logischerwijze duidelijk, concreet en restrictief zijn. Er kan geen algemeen voorbehoud geformuleerd worden ten aanzien van grote lijnen of basisprincipes van een (provinciaal) ruimtelijk beleidsplan. Het formuleren van een voorbehoud is een uitzonderlijk middel nadat andere mogelijkheden (overleg, adviesrondes) zijn uitgeput. Het besluit bevat dan ook meer gedetailleerde modaliteiten voor het formuleren van een voorbehoud."*

- b) De gouverneurs oefenen een algemeen bestuurlijk toezicht uit op de werking van de gemeentebesturen en op de wettigheid van hun handelingen. De figuur van het voorbehoud is, zoals de hierboven geciteerde tekst uit het uitvoeringsbesluit duidelijk maakt, gericht op ruimtelijk-inhoudelijke opties in lokale beleidsplannen die in strijd komen met opties uit een hoger ruimtelijk beleidsplan. Deze vormen van toezicht hebben dus een andere scope.
- c) Het uitvoeringsbesluit voorziet niet in een beroepsmogelijkheid voor de lokale besturen tegen het voorbehoud.

Ten eerste omdat zo'n voorbehoud geen rechtstreeks gevolg heeft voor de betrokken passage in het lokale beleidsplan. Het is maar op het moment dat het lokale bestuur uitvoering wil geven aan de passage waarbij voorbehoud is gemaakt, dat het voorbehoud gevolgen sorteert. De hogere overheid kan dan inderdaad bijv. een ruimtelijk uitvoeringsplan dat wordt gemaakt in uitvoering van de betrokken passage in het gemeentelijk beleidsplan ruimte schorsen (zie het antwoord op deelvraag d). Bij zo'n schorsing kan de lokale overheid haar beslissing aangepast hernemen (zie de decretale bepalingen over de vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen). Met andere woorden: er is bij de opmaak en de vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan nog genoeg mogelijkheid om de discussie zo nodig helemaal uit te klaren.

Ten tweede omdat zo'n voorbehoud hoegenaamd niet uit de lucht zal komen vallen. De decretale bepalingen en het uitvoeringsbesluit garanderen overleg tussen de bestuursniveaus doorheen heel het opmaakproces. Een problematische optie in een gemeentelijk plan zal vaak genoeg en tegensprekelijk aan bod zijn

gekomen. Ook de passage over het voorbehoud in het Verslag aan de Vlaamse Regering, dat samen met het reglementaire besluit werd gepubliceerd in het Staatsblad van 25 april 2018, benadrukt dat beleidsplannen tot stand komen in een procedure die participatie en overleg garandeert, in elke fase van de opmaak. "Het formuleren van een voorbehoud is een uitzonderlijk middel nadat andere mogelijkheden (overleg, adviesrondes) zijn uitgeput", aldus het Verslag.

- d) Het antwoord op deze vraag is te lezen in de parlementaire voorbereiding van de betrokken bepalingen: "Het voorbehoud is een grondslag om later zo nodig een provinciaal RUP of een provinciale stedenbouwkundige verordening te schorsen dat uitvoering geeft aan de gewraakte optie uit het provinciaal beleidsplan ruimte" (Memorie van Toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, Parl. St. VI. Parl., 2016-2017, nr. 1149/1, 64). De geciteerde memorie bevat een gelijkkluidende bepaling voor wat het voorbehoud bij passages uit gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen betreft (Parl. St. VI. Parl., 2016-2017, nr. 1149/1, 66).
2. a) Een onderdeel van een ruimtelijk beleidsplan of ruimtelijk structuurplan dat buiten toepassing is verklaard kan geen uitvoering meer krijgen. Het biedt dus geen grondslag meer om bijv. een ruimtelijk uitvoeringsplan te maken. Voor alle duidelijkheid: deze figuur bestond ook in het systeem van de structuurplanning. Bij herziening van een hoger structuurplan konden passages uit bestaande lagere structuurplanning buiten toepassing worden verklaard. Deze figuur is in het kader van de structuurplanning niet in de praktijk toegepast, waaruit blijkt dat dit een uitzonderlijk middel is. Ook onder de toepassing van het systeem van de ruimtelijke beleidsplannen zal de inzet van deze figuur naar alle waarschijnlijkheid zeer beperkt blijven.

Het is correct dat het uitvoeringsbesluit toelaat om dit ofwel reeds bij de voorlopige vaststelling van het hogere plan in te schrijven, dan wel het pas bij de definitieve vaststelling te doen. Maar het kan telkens slechts nadat het standpunt van de betrokken lagere overheid is gevraagd. De adviestertermijn voor die overheid is daarbij dezelfde. De tweede mogelijkheid is ingeschreven vanuit praktische overwegingen. De screening van structuurplannen of beleidsplannen van lagere overheden kan enige tijd vergen. Daarom wordt de optie open gelaten om dat pas na de voorlopige vaststelling af te ronden.

- b) Het advies van de gemeenteraad of de provincieraad is niet bindend. Maar de beslissing van de hogere overheid is zoals elke beslissing aan de motiveringsplicht onderworpen. En in principe kan een gemeente of provincie de vaststellingsbeslissing van een hoger beleidsplan inderdaad bij de Raad van State aanvechten, ingegeven door het buiten toepassing verklaren van passages uit het eigen structuurplan of beleidsplan. Maar nogmaals: de figuur van het "buiten toepassing verklaren" is een uitzonderlijk middel.
- c) Zoals onder a) vermeld kan de gemeente inderdaad geen ruimtelijk uitvoeringsplan meer maken in uitvoering van een passage die buiten toepassing is verklaard. Dat is net de bedoeling. De figuur zal ook alleen maar gebruikt worden bij duidelijke strijdigheid van een passage uit een bestaand plan met essentiële opties uit het nieuwe hogere plan. Het buiten toepassing verklaren zal bovendien moeten gemotiveerd worden.