

Recente evoluties inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest: algemeen, planning, verordeningen, planschade en planbaten

Hoofdstuk 1. Begripsbepaling en algemene evolutie van de ruimtelijke ordening

De problemen van stedenbouw, of meer algemeen van ruimtelijke ordening¹, kwamen vooral pas na de tweede wereldoorlog aan de orde bij de wederopbouw van het land. Om dit proces in goede banen te leiden werd de besluitwet van 2 december 1946 genomen. Deze wet was in haar actieradius evenwel beperkt tot de gemeenten waar oorlogsschade was aangericht of waar openbare werken werden ontworpen met het oog op de tewerkstelling.

Eerst met de wet van 29 maart 1962, genoegzaam bekend geraakt als de ‘Stedenbouwwet’, werd een aanvang genomen met een gebiedsdekkende ruimtelijke ordening voor gans het land.

Door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen werden de Gewesten bevoegd voor de materies van ruimtelijke ordening en stedenbouw (artikel 6, §1, I, 1).

Door het decreet van 29 april 1991 tot aanvulling van de Stedenbouwwet wat de thermische isolatie en de ventilatie-voorzieningen betreft, werd aan de Vlaamse Regering ook de bevoegdheid gegeven de bepalingen van de Stedenbouwwet te coördineren met de bepalingen die, op het tijdstip van de coördinatie, uitdrukkelijk of impliciet waren gewijzigd. Deze coördinatie werd doorgevoerd bij Besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 1996.² Het coördinatiebesluit werd door het Vlaams Parlement bekrachtigd bij decreet van 4 maart 1997.³ Ingevolge dit decreet en het erdoor bekrachtigd coördinatiebesluit werd de basiswetgeving inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening aangeduid met de volgende benaming: “Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996”.

Dit decreet werd tenslotte vervangen door het Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999⁴; het huidige “Ruimtelijke Ordeningsdecreet” (verder in de tekst ‘R.O.-decreet’ genoemd). Dit decreet werd op zijn beurt reeds op

¹ Vroeger werd naast het begrip ruimtelijke ordening, waarmee men vooral de macro-ordening bedoelt, het begrip stedenbouw gehanteerd om eerder de micro-ordening aan te duiden. Tegenwoordig wordt de term stedenbouw, ofschoon historisch het oudste begrip, verlaten en worden de materies die tot de stedenbouw behoren als een onderdeel van de ruimtelijke ordening aangezien.

² B.Vl.Reg. van 22 oktober 1996 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 september 1996 tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, B.S. 15 maart 1996.

³ Decreet van 4 maart 1997 houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 1996 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 september 1996 tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, B.S. 15 maart 1997.

⁴ B.S. 8 juni 1999.

een aantal punten in belangrijke mate gewijzigd door het Decreet houdende wijziging (...) van 26 april 2000 (verder in de tekst ‘wijzigingsdecreet’ genoemd)⁵. Voorts werd aan het R.O.-decreet reeds uitvoering gegeven middels een ganse resem uitvoeringsbesluiten. Op deze uitvoeringsbesluiten wordt verder in de tekst, waar nodig, teruggekomen.

Het nieuwe, inmiddels dus gewijzigde, R.O.-decreet voert een reeks hervormingen door en introduceert daarbij ook een aantal nieuwe begrippen. Zo wordt b.v. de functie van ‘gemachtigde ambtenaar’ vervangen door de functie van een ‘gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur’ die een controlerende taak krijgt inzake vergunningen, bovendien ook door die van een ‘gewestelijk planologisch ambtenaar’ met een adviserende en controlerende taak met betrekking tot de plannen, én tenslotte de functie van een gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar die de vergunningen voorbereidt en aflevert. Nieuwe termen zijn b.v. de stedenbouwkundige vergunning (vroegere ‘bouwvergunning’), het planologisch attest, het vergunningenregister, de ruimtelijke uitvoeringsplannen, enz.....

Het R.O.-decreet heeft het Planningsdecreet van 24 juli 1996⁶ integraal geïncorporeerd, en dit omwille van de volledigheid, de leesbaarheid en de overzichtelijkheid van de vernieuwde wetgeving ruimtelijke ordening in haar geheel. De ruimtelijke structuurplannen, zoals eerder geconcipieerd in het Planningsdecreet, krijgen een uitvoerige behandeling in het R.O.-decreet. Het R.O.-decreet voorziet eveneens in (nieuwe) ruimtelijke uitvoeringsplannen, ter uitvoering van de structuurplannen. Deze nieuwe uitvoeringsplannen vervangen de vroegere bodembestemmende plannen van aanleg. De ruimtelijke uitvoeringsplannen worden, net zoals de structuurplannen, gerealiseerd op de drie niveaus (gewest, provincie en gemeente).

Het instrumentarium voor de beleidsvoering op het gebied van ruimtelijke ordening en stedenbouw bestaat heden in hoofdzaak uit: de ruimtelijke structuurplannen, de ruimtelijke uitvoeringsplannen, de stedenbouwkundige verordeningen en verkavelingsverordeningen, het grondbeleidsplan, het recht van voorkoop en onteigening, de rooilijnplannen, de ruilverkaveling, herverkaveling en landinrichting, de planschade- en de planbatenregeling, het informatieluik, het vergunningenbeleid en het opleggen van sancties bij overtredingen en het stelsel van de herstelmaatregelen

Het R.O.-decreet van 18 mei 1999 is van toepassing in het Vlaamse Gewest. Het R.O.-decreet van 1999 voorziet in haar “opheffingsbepalingen” dat bepaalde procedures van het R.O.-decreet van 22 oktober 1996 van toepassing blijven tot hun vervanging en dit uiterlijk tot 5 jaar na de inwerkingtreding van het R.O.-decreet.

Deze opheffingsbepalingen en wijzigingsbepalingen dienen voor ieder die heden met ruimtelijke ordening bezig is, een leeswijzer uit te maken. Alertheid is de boodschap.

⁵ B.S. 29 april 2000. Tevens werd het reeds gewijzigd door de decreten van 28 september 1999 en 22 december 1999.

⁶ B.S. 27 juli 1996.

Hoofdstuk 2. Inleidende bepalingen (artn. 1-17 R.O.-decreet)

Afdeling 1. Doelstelling

Het R.O.-decreet legt in haar artikel 4 de doelstelling vast van de wetgeving ruimtelijke ordening: *“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generatie in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit”*.

Deze bepaling komt in de plaats van de bepaling uit de Stedenbouwwet dat de ruimtelijke ordening “werd ontworpen zowel vanuit economisch, sociaal als esthetisch oogpunt als met het doel ’s lands natuurschoon te bewaren”. Aan de oude bepaling hechtte de Raad van State geen normatieve waarde. De nieuwe bepaling is echter heel wat minder vaag en wij achten het dan ook niet vanzelfsprekend dat de Raad van State zou beslissen dat deze nieuwe bepaling geen normatief karakter zou hebben.

Afdeling 2. Jaarverslag en jaarprogramma⁷

De jaarprogramma’s en jaarverslagen worden verplicht opgemaakt op de drie niveau’s (*gewest, provincie, gemeente*), respectievelijk door de Regering, de bestendige deputatie en het college van burgemeester en schepenen, tijdens de besprekingen van de begroting. Het jaarverslag over de ruimtelijke ordening heeft betrekking op het gedurende het afgelopen kalenderjaar gevoerde beleid (*evaluatiefunctie*). Het jaarprogramma inzake ruimtelijke ordening heeft betrekking op het te voeren beleid voor het volgende kalenderjaar (*operationaliseringsfunctie*).

De Vlaamse Regering bepaalt minimale regels voor de inhoud, de vorm en de bekendmaking van de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke jaarverslagen en jaarprogramma’s.

Afdeling 3. Adviesorganen

De adviesorganen zijn samengesteld uit deskundigen inzake ruimtelijke ordening, het gaat bijgevolg om commissies van deskundigen⁸. Er wordt een commissie voor ruimtelijke ordening ingevoerd op de drie niveaus: gewest (VLACORO)⁹, provincie

⁷ Artikel 6 R.O.-decreet.

⁸ Voor de gemeenten is hierop een uitzondering gemaakt. Slechts ¼ van de commissieleden dienen deskundigen te zijn (art. 9, §3, 4e lid).

⁹ B.S. 3 juni 2000. Besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 tot vaststelling van nadere regels voor de organisatie en de werkwijze van de Vlaamse Commissie voor ruimtelijke ordening (B.S. 3 juni 2000).

(PROCORO) en gemeente (GECORO).¹⁰

Het betreft commissies met adviesfuncties ten aanzien van het ruimtelijke ordeningsbeleid op de onderscheiden niveaus. Naast de opdrachten die de commissies hebben ingevolge het R.O.-decreet, kunnen ze tevens advies geven, opmerkingen maken of voorstellen doen over alle aangelegenheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening, op eigen initiatief of op verzoek.¹¹

Het R.O.-decreet schrijft het aantal leden en de samenstelling van de commissies voor: zo bijvoorbeeld leden voorgedragen uit wetenschappelijke en universitaire instellingen, leden voorgedragen door MINA-raad, leden voorgedragen door de VVSG, etc... Een planologisch ambtenaar woont de vergaderingen van de VLACORO bij, met raadgevende stem.

De leden van de VLACORO worden benoemd voor een hernieuwbare periode van 5 jaar, die van de PROCORO en de GECORO voor een hernieuwbare periode van 6 jaar. De oude commissies blijven aan tot de benoeming van de nieuwe. Het lid dat voortijdig zijn mandaat stopzet, wordt vervangen door zijn plaatsvervanger tot een nieuw lid is benoemd. De commissies kunnen, voor het onderzoeken van bijzondere vraagstukken, een beroep doen op externe deskundigen en werkgroepen oprichten. Het lidmaatschap van de commissies is niet verenigbaar met het lidmaatschap van adviescommissies inzake ruimtelijke ordening op de andere bestuurlijke niveaus.¹²

Voor een gemeente van 10.000 inwoners of minder kan de gemeenteraad een gemotiveerd verzoek richten aan de Vlaamse Regering om vrijgesteld te worden van de verplichting om een GECORO op te richten. In een gemeente die de vrijstelling heeft verkregen, worden de taken van de GECORO waargenomen door de bevoegde planologisch ambtenaar¹³.

Afdeling 4. De ambtenaren van ruimtelijke ordening

In het R.O.-decreet van 18 mei 1999 worden een aantal nieuwe functies gecreëerd met als doel de ruimtelijke ordening efficiënter te plannen en uit te voeren.

Omdat bij het vergunningenbeleid het zwaartepunt bij de gemeente komt te liggen, is het noodzakelijk dat het college van burgemeester en schepenen degelijk voorbereide dossiers krijgt. Vandaar de aanstelling van een gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar. Op provinciaal niveau is dezelfde voorbereiding nodig voor de beroepsdossiers. Vandaar ook op dat niveau de aanstelling van een stedenbouwkundige ambtenaar.¹⁴ Ook op gewestelijk niveau wordt een

¹⁰ Zij vervangen de bestaande commissies van advies. Zolang deze commissies van advies niet vervangen zijn, blijven die oude verder functioneren overeenkomstig de bepalingen van het R.O.-decreet van 1996. Zie de overgangsbepalingen, artn. 174-176 (provincies) en artn. 177-180 (gemeenten) R.O.-decreet.

¹¹ Artikel 7, §2 R.O.-decreet.

¹² Artikel 7, §9 R.O.-decreet.

¹³ De Vlaamse Regering kan criteria bepalen om in aanmerking te komen voor een vrijstelling.

¹⁴ Over de discussie inzake de bevoegdheid van de Vlaamse wetgever om nieuwe

stedenbouwkundige ambtenaar aangesteld voor de behandeling van de vergunningsdossiers op dat niveau, met name de vergunningsdossiers voor de overheden en de werken van algemeen belang.

Op het niveau van het gewest wordt de huidige taak van 'gemachtigde ambtenaar' nog verder opgesplitst over een gewestelijk stedenbouwkundige inspecteur en een gewestelijk planologisch ambtenaar.

De **gewestelijke planologische ambtenaren** worden belast met taken inzake planning. Ze spelen een controlerende rol bij de opmaak van het plannenregister en in de procedure van de totstandkoming van de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Zij brengen ondermeer advies uit aan het college van burgemeester en schepenen over het voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan¹⁵ en kunnen tevens beroep aantekenen tegen de goedkeuring van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan bij onverenigbaarheid met het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, enz.....

De Vlaamse Regering bepaalt hun aantal en omschrijft hun geografisch werkgebied, alsmede bepaalt ze welke de vereisten zijn om de functie van planologisch ambtenaar te kunnen opnemen. De planologische ambtenaren brengen per kwartaal verslag uit over hun activiteiten aan de Vlaamse Regering.

De **gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs** worden belast met een adviestaak bij de opmaak van het vergunningenregister en van gemeentelijke stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen. Ze spelen tevens een belangrijke rol inzake vergunningendossiers. De gewestelijk stedenbouwkundige inspecteur kan bijvoorbeeld beroep instellen tegen beslissingen van het college van burgemeester en schepenen en hij kan beslissingen van de bestendige deputatie schorsen. Tenslotte zijn de stedenbouwkundige inspecteurs ook belast met de bouwinspectie en het handhavingsbeleid.

De Vlaamse Regering bepaalt hun aantal en omschrijft hun werkgebied, alsmede bepaalt ze de vereisten om de functie van stedenbouwkundige inspecteur te kunnen opnemen. De stedenbouwkundige inspecteurs brengen per kwartaal aan de Vlaamse Regering verslag uit over hun activiteiten. De gemachtigde ambtenaren bedoeld in het R.O.-decreet van 1996 blijven bevoegd om misdrijven op te sporen, vast te stellen en herstellvorderingen in te leiden zolang de stedenbouwkundige inspecteurs nog niet benoemd zijn door de Vlaamse Regering.¹⁶

De **gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren** worden belast met de vergunningendossiers die uitgaan van publiekrechtelijke rechtspersonen (*gewest,*

ambtenarenfuncties te creëren op het niveau van de gemeenten en de provincies, zie Vlaamse Raad, *Parl. St.* 1998-1999, nr. 1332, 16.

¹⁵ Artikel 48, §1, 4^e lid R.O.-decreet.

¹⁶ Artikel 197 R.O.-decreet, overgangsbepalingen.

gemeenschap, staat, provincie, gemeente, OCMW...) en de vergunningaanvragen voor werken van algemeen belang.

De stedenbouwkundige ambtenaren op gewestelijk niveau bereiden niet alleen de dossiers voor, zoals hun collega's op provinciaal en gemeentelijk niveau, maar zij verlenen ook daadwerkelijk de vergunningen.

De Vlaamse Regering bepaalt hun aantal en omschrijft hun werkgebied, alsmede bepaalt ze de vereisten om de functie van stedenbouwkundige inspecteur te kunnen opnemen¹⁷. De stedenbouwkundige inspecteurs brengen per kwartaal verslag uit over hun activiteiten aan de Vlaamse Regering.

Al deze gewestelijke ambtenaren behoren zoals voorheen tot AROHM, de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, en Monumenten en Landschappen.

De provincieraad respectievelijk gemeenteraad stelt het aantal **provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren** vast en stelt ze aan. Zij worden vast benoemd. Eveneens worden een waarnemend stedenbouwkundige ambtenaar aangesteld, voor het geval één van de ambtenaren is verhinderd of definitief is weggefallen.

De gewone regels van het provincie –en gemeentepersoneel zijn op hen van toepassing. Om evenwel tegemoet te komen aan de terechte bezorgdheid dat deze ambtenaren bij de uitvoering van hun taken in conflict kunnen komen met de bestendige deputatie of het college van burgemeester en schepenen, is er een regel van toezicht ingevoerd bij wege van advies door de Vlaamse Regering bij elke afzetting, ontheffing uit de functie en bij de beroepen tegen tuchtmaatregelen ten aanzien van de stedenbouwkundige ambtenaar.

Iedere gemeente moet minstens één gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar hebben. Gemeenten van 10.000 inwoners of minder kunnen vragen aan de Vlaamse Regering dat een stedenbouwkundige ambtenaar die deeltijds werkt in dienst van een gemeente uit de streek, deeltijds wordt aangesteld voor hun gemeente. De Vlaamse Regering beslist hierover, na advies van de stedenbouwkundige inspecteur.

De Vlaamse regering heeft in uitvoeringsbesluiten duidelijk bepaald aan welke voorwaarden personen moeten voldoen om ambtenaar van ruimtelijke ordening te worden¹⁸.

¹⁷ Zij werden aangesteld bij Ministerieel besluit van 18 juli 2000 tot aanstelling van gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren, gewestelijke planologische ambtenaren en gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs, B.S. 2 augustus 2000.

¹⁸ Besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan personen moeten voldoen om als ambtenaar van ruimtelijke ordening te kunnen worden aangesteld, gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2000, B.S. 28 juli 2000, wijz. B.S. 28 juli 2000; Ministerieel besluit van 13 juli 2000 tot bepaling van de diploma's van een opleiding ruimtelijke ordening om te kunnen worden geregistreerd als ruimtelijk planner, B.S. 28 juli 2000; Ministerieel besluit van 13 juli 2000 tot bepaling van de diploma's van een opleiding ruimtelijke ordening om te kunnen worden aangesteld als ambtenaar van ruimtelijke ordening, B.S. 28 juli 2000.

Tenslotte voorziet het artikel 17 R.O.-decreet in de mogelijkheid tot bijdrage vanwege het gewest en voor de vorming van een gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar. Tevens voorziet het in een financiële tussenkomst in de betaling van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren in de kleine gemeenten. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden hiertoe.

Hoofdstuk 3. Ruimtelijke planning (artn. 18-53 R.O.-decreet)

Afdeling 1. Structuurplannen - begrippen

De Stedenbouwwet van 1962 bepaalde dat de bestemming van de verschillende delen van het grondgebied werd vastgelegd in nationale plannen en streekplannen, nooit opgemaakt overigens, en gewestplannen, algemene en bijzondere plannen van aanleg. De plannen hebben bindende en verordenende kracht en blijven gelden tot wanneer zij door andere plannen van hetzelfde niveau worden vervangen, ofwel tot aan hun gedeeltelijke wijziging, sprak de tekst. Op elk niveau richt het lagere plan zich naar het hogere plan en vult het aan. Het lagere plan kan “desnoods” van het hogere afwijken, zei de wet. Deze bodembestemmingsplannen hebben als nadeel dat ze weinig soepele instrumenten zijn. Ze zijn de norm voor het afleveren van allerlei vergunningen, maar laten weinig ruimte voor het ontwikkelen van een beleid op langere termijn. Ze evolueren niet mee met de planologische behoeften.

In het Vlaams regeerakkoord van 14 juni 1995 werd het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen als prioriteit vooropgesteld teneinde de kwaliteit van onze ruimte en ons milieu te vrijwaren. Het ruimtelijk structuurplan diende een dwingend karakter te krijgen.¹⁹ Het decreet van 26 juli 1996 houdende ruimtelijke planning²⁰ had tot doel een wettelijke grondslag te geven voor het R.S. Vlaanderen, alsook voor de provinciale en gemeentelijke structuurplannen.²¹

De ruimtelijke structuurplannen zijn beleidsdocumenten, géén bestemmingsplannen. Zij bepalen de gewenste ruimtelijke structuren, samen met de krachtlijnen en de organisatiebeginselen van het grond- en ruimtegebruik.²² Het kernbegrip bij het bepalen van de ‘gewenste ruimtelijke structuur’ is het streven naar duurzame ontwikkeling d.i. *“een ontwikkeling die voorziet in de behoefte van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien”*. ‘Duurzame ontwikkeling’ behelst zowel economische, sociaal-culturele als ecologische en ruimtelijke aspecten.²³ De

¹⁹ K. DEKETELAERE, “Het decreet van het Vlaams Parlement van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning”, *Milieurecht Info*, Oktober 1996, 1.

²⁰ B.S. 27 juli 1996.

²¹ W. VANDEVYVERE, “Het decreet houdende ruimtelijke planning van 24 juli 1996: een eerste analyse”, *T.R.O.S.* 1996, 208: het genoemde decreet is slechts een overgangsdecreet in afwachting van een vernieuwd algemeen decreet op de gehele ruimtelijke ordening en stedenbouw.

²² N., Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen - Voorontwerp, Nota ten behoeve van de provinciale informatie-en discussiedagen, A.R.O.H.M., 1993, 2.

²³ Id., p. 4.

ruimtelijke structuurplannen bevatten, blijkens het decreet, een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte.

De burger zelf is evenwel niet gebonden door het ruimtelijk structuurplan. Het ruimtelijk structuurplan vormt geen beoordelingsgrond voor vergunningen, noch levert het concrete regels voor het gebruik van een perceel grond. Dat blijft voorbehouden voor de uitvoerende instrumenten. Toch omvat een ruimtelijk structuurplan meer dan loutere beleidsintenties. Het heeft immers een zeker dwingend juridisch karakter. Het plan bevat wel geen directe voorschriften voor het ruimtegebruik, doch levert het kader voor het werken met verordenende plannen en andere uitvoerende instrumenten.

De Raad van State²⁴ heeft ten aanzien van de regeling uit het Planningsdecreet, die werd overgenomen in het R.O.-decreet, beslist dat een bouwvergunning niet mag geweigerd worden omdat de werken waarvoor de vergunning wordt gevraagd de uitvoering van een bindende bepaling uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen in het gedrang dreigen te brengen.

Met VEKEMAN²⁵ zijn wij van oordeel, daarbij ingaand tegen wat soms door andere auteurs wordt gesteld, dat structuurplannen geen weerslag mogen hebben op de vergunningverlening in het kader van andere wetgevingen. Dit kan a fortiori worden afgeleid uit het feit dat het R.O.-decreet bepaalt dat zij geen beoordelingsgrond mogen vormen voor stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen.

Parallel met de bestuursniveaus in Vlaanderen, voorziet het R.O.-decreet in drie niveaus waar structuurplannen worden opgemaakt: het Vlaamse gewest, de provincies en de gemeenten. Tussen de verschillende niveaus bestaat een hiërarchische verhouding: elk lager ruimtelijk structuurplan dient binnen de hogere plannen te kaderen. Een hoger structuurplan kan trouwens aanwijzingen bevatten over de inhoud van lagere structuurplannen. Het lagere niveau is verplicht de als bindend aangeduide onderdelen te eerbiedigen. Van de als richtinggevende aanwijzingen kan echter worden afgeweken. Een andere uiting van de hiërarchische verhouding is erin gelegen dat de overheid die het ruimtelijk structuurplan opstelde, bepaalde delen van de uitvoering kan opdragen aan lagere niveaus. De hogere overheid behoudt echter de mogelijkheid van indeplaatsstelling ingeval deze taak niet wordt uitgevoerd.

In de taakverdeling, de samenwerking en de verhouding tussen de drie niveaus vervult ook het subsidiariteitsbeginsel een rol. *“Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid zich bezighoudt met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau(...)”*²⁶

²⁴ R.v.St., c.v. Intercommunale H., nr. 82.574, 30 september 1999, R.W. 2000-2001, 269.

²⁵ R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1999, p. 37, nr. 29.

²⁶ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Vlaamse Regering, Vlaams minister van openbare werken, vervoer en ruimtelijke ordening, ontwerp ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, document voor het openbaar onderzoek, 1966, dl. 2, 15.

Alle ruimtelijke structuurplannen omvatten een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte.²⁷ De delen zijn opgesomd in volgorde van hun juridische kracht.

Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan definitief opstelt, de onderdelen ervan aan die bindend zijn²⁸. De bindende bepalingen zijn dwingend voor de overheid die bevoegd is voor de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan en voor de overheid die werkt aan het eventuele lagere ruimtelijk structuurplan.

De burger is dus niet rechtstreeks gebonden door het ruimtelijk structuurplan. Hij kan het evenwel tegen de overheid gebruiken bij ongeoorloofd stilzitten bij de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan. Een andere illustratie van deze indirecte afdwingbaarheid van de bindende bepalingen van een ruimtelijk structuurplan is erin gelegen dat het de bevoegde rechter toekomt om zich uit te spreken over de strijdigheid met de bindende bepalingen indien de betrokken overheid afwijkt van deze bindende bepalingen, b.v. bij de vaststelling van een plan van aanleg.²⁹

Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het plan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende economische, sociale of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen³⁰.

Het informatief gedeelte is een verplicht onderdeel van elk ruimtelijk structuurplan, maar heeft geen juridische kracht, het bevat ten minste bvb. een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande fysische ruimtelijke toestand, een onderzoek naar de toekomstige ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten, etc.

Na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan neemt de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan.

²⁷ Artikel 19, §1 R.O.-decreet.

²⁸ De memorie van toelichting van het planningsdecreet bepaalt dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen drie types van bindende bepalingen, met name (1) selecties en indelingen in categorieën van ruimtelijke structuren, (2) taakstellingen i.v.m. de uitvoering van het structuurplan en (3) kwantitatieve bepalingen i.v.m. de structuurbepalende elementen en het ruimtegebruik van diverse maatschappelijke activiteiten.

²⁹ W. VANDEVYVERE, *o.c.*, 211-214.

³⁰ Artikel 19, §3 R.O.-decreet.

Afdeling 2. Structuurplannen - opmaak

De opmaak van het ontwerp van ruimtelijk structuurplan gebeurt onder de verantwoordelijkheid van één of meerder ruimtelijke planners. De Vlaamse Regering legt een register aan waarin vermeld wordt welke personen conform dit decreet als ruimtelijk planner worden beschouwd. Enkel natuurlijke personen kunnen conform dit decreet als ruimtelijk planner worden beschouwd. De opname in het register geldt voor een periode van 3 jaar. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden voor de opname in het register³¹.

Er wordt vooroverleg gepleegd tussen de betrokken overheden en instellingen die afhangen van het Vlaamse gewest over de voorontwerpen van ruimtelijke structuurplannen³². Voor de procedure van totstandkoming kan verwezen worden naar de tekst van het decreet.

Afdeling 3. Structuurplannen: gelding, duur (en hiërarchie) ³³

Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen wordt vastgesteld voor een termijn van vijf jaar, maar blijft in ieder geval van kracht totdat het door het nieuwe, definitief vastgestelde ruimtelijk structuurplan is vervangen.

De bindende bepalingen van de bestaande provinciale en gemeentelijke ruimtelijk structuurplannen die strijdig zijn met de bindende bepalingen van het nieuw vastgesteld ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, worden limitatief opgesomd of omschreven in het bindend deel van het nieuw vastgesteld ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en zijn hierdoor van rechtswege opgeheven.³⁴ De Vlaamse Regering legt eveneens een termijn op voor de herziening van de ruimtelijke structuurplannen die tegenstrijdige bepalingen bevatten.³⁵ Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen kan ten allen tijde geheel of gedeeltelijk worden herzien. De regels met betrekking tot de opmaak zijn van toepassing op de herziening.

Elke provincieraad, op voorstel van de bestendige deputatie, en elke gemeenteraad, op voorstel van het college van burgemeester en schepenen, kan een gemotiveerd verzoek richten aan de Vlaamse Regering om het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen te herzien. Binnen negentig dagen vanaf de verzending van dit verzoek dient de Vlaamse Regering dit verzoek gemotiveerd te beantwoorden. De Vlaamse Regering

³¹ Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot instelling van het register van ruimtelijke planners (...), B.S. 28 juli 2000, gewijzigd door Besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2000, B.S. 28 juli 2000. Ministerieel besluit van 13 juli 2000 tot bepaling van de diploma's van een opleiding ruimtelijke ordening die voldoen om te kunnen worden geregistreerd als ruimtelijk planner, B.S. 28 juli 2000.

³² Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot regeling van het vooroverleg over voorontwerpen van ruimtelijke structuurplannen. (B.S. 20 mei 2000)

³³ Artikel 22 R.O.-decreet.

³⁴ Artikel 22, §1, 2^o lid R.O.-decreet.

³⁵ Artikel 22, §2 R.O.-decreet.

kan gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen opmaken en herzien en andere passende initiatieven nemen ter uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. De Vlaamse Regering kan eveneens optreden in de plaats van de provincies of de gemeenten indien ze krachtens het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen opgedragen taken niet uitvoeren.

Het provinciaal R.S.-plan wordt vastgesteld voor een termijn van vijf jaar, maar blijft in elk geval van kracht totdat het door een nieuw goedgekeurd provinciaal ruimtelijk structuurplan is vervangen, behoudens de bindende bepalingen die van rechtswege opgeheven zijn. De bindende bepalingen van de bestaande gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen van de gemeenten binnen het grondgebied van de provincie, die strijdig zijn met de bindende bepalingen van het nieuw provinciaal ruimtelijk structuurplan, worden limitatief opgesomd in het bindend deel van het nieuw vastgestelde provinciaal ruimtelijk structuurplan en zijn hierdoor van rechtswege opgeheven. De provincieraad legt tevens een termijn op voor de herziening van de gemeentelijke ruimtelijk structuurplannen die tegenstrijdige bindende bepalingen bevatten. Het provinciaal ruimtelijk structuurplan kan ten allen tijde geheel of gedeeltelijk worden herzien. De bepalingen betreffende de opmaak van dit plan zijn eveneens van toepassing op de herziening ervan.³⁶ De provincie kan provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen opmaken en herzien ter uitvoering van het provinciaal ruimtelijk structuurplan en van dat deel van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen waarvan de uitvoering aan de provincie werd toegewezen. De provincieraad kan tevens optreden in de plaats van de gemeenten indien ze de krachtens het provinciaal ruimtelijk structuurplan opgedragen taken niet uitvoeren.

Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt vastgesteld voor een termijn van vijf jaar. Het blijft in ieder geval van kracht totdat het door een nieuw definitief vastgesteld gemeentelijk ruimtelijk structuurplan is vervangen, behoudens de bindende bepalingen die van rechtswege zijn opgeheven. Het kan ten allen tijde geheel of gedeeltelijk worden herzien en de bepalingen die gelden voor de opmaak zijn eveneens van toepassing voor de herziening.

De procedure voor de opmaak van een provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk structuurplan die op grond van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning werd aangevat voor de inwerkingtreding van het R.O.-decreet, wordt vanaf de eerstvolgende fase van de procedure volgend op deze die loopt op het ogenblik van de inwerkingtreding van het R.O.-decreet (**1 mei 2000**), verder afgehandeld volgens de bepalingen van het R.O.-decreet, behoudens de toepassing van artikel 175 en 178 R.O.-decreet (inzake de vervanging van de regionale commissies van advies).

Vele gemeenten hadden voor de inwerkingtreding van het Planningsdecreet reeds een structuurplan aangenomen, als beleidsinstrument voor eigen doeleinden. Het Planningsdecreet bevatte een bepaling³⁷ waardoor die bestaande gemeentelijke ruimtelijk structuurplannen als het ware werden “gerecupereerd”. Op verzoek van de gemeenteraad kon de Vlaamse Regering aannemen dat een bestaand gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk structuurplan

³⁶ Artikel 29, §2 R.O.-decreet.

³⁷ Artikel 25 Planningsdecreet.

uitmaakte in de zin van het decreet. Door deze beslissing werd dit bestaand gemeentelijk ruimtelijk structuurplan gelijkgesteld met een ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Afdeling 4. Financiële ondersteuning³⁸

Binnen de perken van de begrotingskredieten kan de Vlaamse Regering (ook financiële) ondersteuning verlenen aan de gemeenten voor het vervullen van hun taken met betrekking tot de ruimtelijke structuurplannen.

De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden en de nadere regels hiertoe.

Hoofdstuk 2. Ruimtelijke uitvoeringsplannen

Afdeling 1. Ruimtelijke uitvoeringsplannen – begrippen

Op de drie planningsniveaus (*gewest, provincie, gemeente*) worden ook ruimtelijke uitvoeringsplannen opgemaakt.³⁹ De ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen. Het is niet de bedoeling dat én gewest, én provincie, én gemeente elk ruimtelijke uitvoeringsplannen opmaken zodat hun gehele grondgebied door eigen plannen is gedekt. Men wenst immers een subsidiariteit te verwezenlijken in de ruimtelijke ordening en planning: ieder doet op zijn niveau wat daar het best wordt verwezenlijkt.

Het ruimtelijk uitvoeringsplan bestaat uit, primo, een grafisch plan (*1 of meer kaartbladen*) dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is; secundo, uit erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer; tertio, uit een weergave van de feitelijke en juridische toestand en de relatie met het ruimtelijk structuurplan of de ruimtelijke structuurplannen waarvan het een uitvoering is.⁴⁰

In voorkomend geval bevat het plan eveneens een zo mogelijk limitatieve opgave van de voorschriften die strijdig zijn met het ruimtelijk uitvoeringsplan en die opgeheven worden.⁴¹ Deze inventaris doet geen afbreuk aan het feit dat hogere ruimtelijke uitvoeringsplannen van rechtswege de ermee strijdige bepalingen van lagere ruimtelijke uitvoeringsplannen opheffen. Vergetelheden in de inventaris kunnen derhalve geen aanleiding geven tot het blijven voortbestaan van de van rechtswege opgeheven voorschriften. De opgeheven voorschriften worden vermeld in de lijst bij het nieuwe hogere plan.

³⁸ Artikel 35, §4 R.O.-decreet.

³⁹ Artikel 37 R.O.-decreet.

⁴⁰ Artikel 38, §1 R.O.-decreet.

⁴¹ Artikel 38, §1, 5° R.O.-decreet.

De stedenbouwkundige voorschriften betreffen bestemming, inrichting en/of beheer. Een ruimtelijk uitvoeringsplan moet niet steeds alle hierboven vermelde soorten voorschriften bevatten. Het type voorschriften dat is opgenomen in een ruimtelijk uitvoeringsplan, hangt uiteraard af van het planningsniveau en de doelstellingen van het plan (subsidiariteit).

De stedenbouwkundige voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van bouwverbod. Zij kunnen van die aard zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert.

Afdeling 2. Ruimtelijke uitvoeringsplannen - opmaak

De opmaak van een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan gebeurt onder de verantwoordelijkheid van één of meerdere ruimtelijke planners.

Voor de procedure van totstandkoming dient te worden verwezen naar de tekst van het decreet.

Afdeling 3. Ruimtelijke uitvoeringsplannen – gelding, duur en hiërarchie

De ruimtelijke uitvoeringsplannen primeren op stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen.

De ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen worden opgemaakt voor gelijk welk deel of delen van het grondgebied waarvoor de betrokken overheid bevoegd is. Zo kunnen bijvoorbeeld gewestelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt voor een aaneensluitend geheel van het grondgebied met verschillende soorten gebieden (*bedrijventerrein, natuurgebied, landbouwgebied,...*), maar evenzeer voor uiteen liggende delen van het grondgebied die van dezelfde gebiedssoort zijn. Een plan dat slechts betrekking zou hebben op één grote lijninfrastructuur (*vb. een nieuw stuk spoorlijn*) behoort evenzeer tot de mogelijkheden.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen blijven gelden tot ze worden vervangen. Ze kunnen ten allen tijde geheel of gedeeltelijk worden vervangen. De regels voor het opmaken van ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn eveneens van toepassing op de vervanging ervan.⁴² Nopens de hiërarchie van de ruimtelijke uitvoeringsplannen onderling laat het R.O.-decreet, en dit in tegenstelling tot vroegere wetgeving, nog weinig speelruimte. De voorschriften van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan heffen de voorschriften van de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die daarmee strijdig zijn, van rechtswege op. Provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen hebben ten overstaan van de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, dezelfde uitwerking. De leer van het arrest STEENO wordt dus decretaal geformaliseerd.

De voorschriften van de provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen niet afwijken van de voorschriften van de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen⁴³,

⁴² Artikel 38, §2 R.O.-decreet.

⁴³ Art. 44 § 2 R.O.-decreet.

de gemeentelijke kunnen niet afwijken van de gewestelijke en de provinciale⁴⁴. Er is een absolute hiërarchie tussen de voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen van de diverse niveaus.

De leer van het arrest MEUBELCENTRALE HEYLEN vindt geen toepassing meer.⁴⁵ Een afwijkmogelijkheid is niet meer voorzien in het R.O.-decreet, dat de nadruk dus legt op het subsidiariteitsbeginsel, waarbij elk planningsniveau in beginsel slechts die materies behandelt die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. In de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden dus geen zaken meer geregeld die van louter provinciaal of gemeentelijk belang zijn.

Het is wel mogelijk dat lagere ruimtelijke uitvoeringsplannen de hogere plannen detailleren en aanvullen. Een lager plan kan gelegen zijn binnen het geldingsgebied van een hoger plan. De voorschriften van dat lager plan moeten dan wel conform zijn met de voorschriften van het hoger plan.

Afdeling 4. Overgangsbepalingen⁴⁶ en opheffingsbepalingen⁴⁷

De bestaande plannen van aanleg (gewestplan, algemeen plan van aanleg en bijzonder plan van aanleg) blijven behouden tot ze worden vervangen door een uitvoeringsplan, behoudens de algemene en bijzonder plannen van aanleg die dateren van vóór het gewestplan waarin ze gelegen zijn: deze worden opgeheven. Tegen 1 mei 2005 dienen alle bestaande plannen van aanleg te zijn vervangen, gelet op vergunningsbevoegdheid van de gemeenten.

Nadat een eerste gemeentelijk ruimtelijk structuurplan definitief is vastgesteld en door de bestendige deputatie of de Vlaamse Regering is goedgekeurd, kunnen voor die gemeente geen procedures tot opmaak of herziening van algemene plannen van aanleg en bijzondere plannen van aanleg en daarmee samenhangende oteigeningsplannen overeenkomstig het R.O.-decreet van 1996, meer worden aangevat.

Vanaf datzelfde ogenblik zijn de artikelen 37 tot en met 40 en 48 tot en met 53 van het R.O.-decreet van 1999 van toepassing voor die gemeente. Procedures tot opmaak of herziening van algemene plannen van aanleg en bijzondere plannen van aanleg en daarmee samenhangende oteigeningsplannen die lopen op het moment van de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, worden voortgezet overeenkomstig de in het R.O.-decreet bepaalde voorschriften. De voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen vervangen, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de voorschriften van de plannen van aanleg, in casu de algemene en de bijzondere plannen van aanleg.⁴⁸

⁴⁴ Art. 48 § 3 R.O.-decreet.

⁴⁵ R.v.St. nr. 29.254, 28 januari 1988. Het arrest Meubelcentrale Heylen voorzag in de mogelijkheid voor lagere plannen van aanleg om onder bepaalde voorwaarden, “desnoods”, af te wijken van hogere plannen van aanleg.

⁴⁶ Artikel 187, 2^e lid R.O.-decreet.

⁴⁷ Artikel 172 R.O.-decreet.

⁴⁸ Artikel 201 R.O.-decreet.

Onverminderd artikel 190, 2^e lid R.O.-decreet, worden de algemene plannen van aanleg en de bijzondere plannen van aanleg die werden goedgekeurd voor de inwerkingtreding van het besluit of de besluiten die het gewestplan hebben vastgesteld waarbinnen die gemeenten of delen ervan waren gelegen en die niet werden herzien na de inwerkingtreding van dat besluit, van rechtswege opgeheven vanaf de inwerkingtreding van het R.O.-decreet (1 mei 2000). Hetzelfde geldt voor de in uitvoering van deze algemene en bijzondere plannen van aanleg opgemaakte onteigeningsplannen, ruilverkavelings- en herverkavelingsplannen.

Artikel 190, 2^e lid R.O.-decreet biedt aan de gemeenten de mogelijkheid om bij gemotiveerd voorstel aan de planologisch ambtenaar, te vragen om de bovenvermelde plannen te behouden in het plannenregister. De Vlaamse Regering beslist hier vervolgens over.

Ten behoeve van de problematiek van de zonevreemde bedrijven, werd er een mogelijkheid gecreëerd om in een overgangperiode zogenaamde sectorale BPA's vast te stellen die mogen afwijken van het gewestplan. VEKEMAN⁴⁹ en nog een aantal andere auteurs stellen dat de restrictieve rechtspraak van de Raad van State aangaande het "desnoods" afwijken van het gewestplan (leer gevestigd door het arrest MEUBELCENTRALE HEYLEN) door een bijzonder plan van aanleg, per analogie ook op deze nieuwe regeling zou moeten worden toegepast. Wij kunnen ons daar niet bij aansluiten. De decreetgever heeft er bewust voor geopteerd in het nieuwe art. 14 5^e lid van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, een nieuwe uitzonderingsmogelijkheid te bieden.

Hoofdstuk 5. Stedenbouwkundige verordeningen (artn. 54-56 R.O.-decreet)

De Vlaamse Regering, de provincieraad en de gemeenteraad kunnen gewestelijke, provinciale en, gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen vaststellen die de nodige voorschriften bevatten om te voorzien in (exemplarisch): de gezondheid, de instandhouding, de stevigheid, de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving, en ook hun veiligheid, met name de beveiliging tegen brand en overstroming; de thermische en akoestische kwaliteit van de bouwwerken, de energiebesparingen en de energierugwinning; de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de wegen, hun toegangen en hun omgeving; etc... Deze bouwverordeningen hebben betrekking op het ganse grondgebied of een deel ervan.

Het ontwerp van stedenbouwkundige verordening wordt voor advies voorgelegd aan de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening.

De stedenbouwkundige verordeningen hangen vaak nauw samen met de uitvoering van sectorale wetgeving. Er is echter een zeer essentiële beperking van het toepassingsgebied: de stedenbouwkundige verordeningen bevatten uitsluitend bepalingen die het ruimtelijk aspect van betrokken materie beogen te regelen. Er moet op worden toegezien dat de stedenbouwkundige verordeningen geen afbreuk

⁴⁹ R. VEKEMAN, o.c., p. 155, nr. 161.

doen aan bestaande normen welke zijn vastgesteld ter uitvoering van andere decreten of federale wetten. De verordeningen moeten bovendien verenigbaar zijn met de bestemming welke sommige goederen eigen is op grond van een andere reglementering.

De provinciale verordeningen moeten de door de Vlaamse Regering vastgestelde stedenbouwkundige verordeningen naleven.⁵⁰ De provinciale verordeningen kunnen niet afwijken van de gewestelijke verordeningen in minder strenge zin. Zij kunnen wel de gewestelijke verordeningen aanvullen, verfijnen of verstrengen. Zo ook met de gemeentelijke bouwverordeningen tegenover de gewestelijke en de provinciale.

De voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen heffen, ten aanzien van het grondgebied waarop zij slaan, de ermee strijdige bepalingen van gemeentelijke verordeningen van rechtswege op. Bovendien mag van de voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen die bindende kracht verkregen hebben, in de nieuwe stedenbouwkundige verordeningen niet worden afgeweken. De stedenbouwkundige vergunning, die een uitvoeringsmaatregel is, mag in beginsel niet afwijken van de algemene bepalingen van de geldende stedenbouwkundige verordeningen.⁵¹

De voorrang van de ruimtelijke uitvoeringsplannen op de verordeningen zal vooral betrekking hebben op de verhouding van de plannen tot de verordeningen binnen hetzelfde planningsniveau. Volgens de klassieke hiërarchie van de normen primeren voorschriften uit gewestelijke verordeningen op voorschriften uit provinciale en gemeentelijke verordeningen.

Hoofdstuk 6. Verkavelingsverordeningen (artn. 57-58 R.O.-decreet)

De Vlaamse Regering mag algemene verkavelingsverordeningen vaststellen die de aanvrager technische en financiële lasten⁵² opleggen en maatregelen voorschrijven in verband met het voorbehouden van gronden voor groene ruimten, openbare gebouwen en openbare nutsvoorzieningen. Deze verordeningen kunnen gelden voor het gehele grondgebied van het gewest of voor een deel waarvan ze de grenzen bepaalt.

Het ontwerp van verkavelingsverordening wordt voor advies voorgelegd aan de Vlaamse Commissie voor ruimtelijke ordening (VLAROCO). Wanneer geen advies is verleend binnen een termijn van 30 dagen, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

De gemeenteraad mag ook gemeentelijke verkavelingsverordeningen vaststellen en zo de algemene verordeningen aanvullen. De verkavelingsverordening kan worden vastgesteld voor het gehele grondgebied van de gemeente of voor een deel ervan waarvan de verordening de grenzen bepaalt. De ontwerpen van verordeningen zijn onderworpen aan het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en

⁵⁰ Artikel 55, §1, R.O.-decreet.

⁵¹ R.v.St. 9 november 1965, nr. 11.499.

⁵² Met technische en financiële lasten wordt bedoeld: bepaalde werken voor riolering, nutsvoorzieningen, straatverlichting, ...

aan de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar geeft een bindend advies over de verenigbaarheid met de gewestelijke verordeningen.

De voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen heffen, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de bepalingen van de bestaande verkavelingsverordeningen die daar strijdig mee zijn, van rechtswege op.⁵³ De bestaande gemeentelijke verordeningen moeten in overeenstemming worden gebracht met de algemene verordeningen. De gemeenteraad doet dit op eigen initiatief of binnen de termijn opgelegd door de Vlaamse Regering.

Hoofdstuk 7. Recht van voorkoop (artn. 63 – 68 R.O.-decreet)

Het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten⁵⁴ kunnen, ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, een recht van voorkoop uitoefenen bij de verkoop van een onroerend goed dat gelegen is in die zones die in het definitief vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan als ‘zones waar het voorkooprecht geldt’, worden aangeduid. Elk definitief vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan bepaalt voor elk van die zones de rangorde van de hiervoor vermelde overheden bij de uitoefening van het voorkooprecht.

De eigenaars van de goederen, gelegen binnen de omtrek van de zones waar het voorkooprecht geldt, worden binnen de 10 dagen na de inwerkingtreding van het uitvoeringsplan, bij aangetekend schrijven in hun woonplaats op de hoogte gesteld van dit feit. Dat recht van voorkoop doet geen afbreuk aan een op 30 juli 1993 bestaand recht van voorkoop. Het recht van voorkoop is niet van toepassing op goederen die het voorwerp zijn van een handelshuurovereenkomst die afgesloten werd voor de inwerkingtreding van dit decreet. Het recht van voorkoop vervalt wanneer het niet wordt uitgeoefend binnen een termijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

Het gewest, de provincie of de gemeente kan zich onttrekken aan de verplichting tot planschadevergoeding (zie verder) door het betrokken perceel, in onderling akkoord, van de gedupeerde terug te kopen.⁵⁵

Een recht van voorkoop is een recht dat aan een bepaalde persoon wordt gegeven om, bij verkoop uit de hand of openbare verkoop van een bepaald goed, het te koop gestelde goed aan te kopen vóór ieder ander, tegen de prijs en de voorwaarden aan dewelke het aan een derde zou worden verkocht. Anders gezegd creëert het toestaan van een recht van voorkoop aan bepaalde personen een verplichting in hoofde van andere personen om bij verkoop van bepaalde hen toebehorende goederen eerst een aanbod te doen aan de eerstgenoemde personen en hen de mogelijkheid geven het goed aan te kopen tegen een prijs en de voorwaarden welke zouden gelden voor een

⁵³ Artikel 60 R.O.-decreet.

⁵⁴ Dit is een limitatieve opsomming.

⁵⁵ Artikel 85, §4, R.O.-decreet.

verkoop aan derden.⁵⁶ Het gaat hier niet om een onteigening of een opeising. Bij het recht van voorkoop gaat de eigendom niet tegen de zin van eigenaar over, aangezien hij zelf beslist het goed onderhands of openbaar te verkopen.

Het voorkooprecht doet geen afbreuk aan de voorkooprechten die bestonden op 30 juli 1993.⁵⁷ Die bepaling geldt niet alleen ten aanzien van het voorkooprecht van de pachter. Anders zou immers het gevaar ontstaan dat het reeds bestaande recht van voorkoop van mogelijke andere begunstigden niet meer wordt gewaarborgd, wat in strijd zou zijn met het huidig artikel 14 B.W.H.I.

Het recht van voorkoop moet binnen de vijf jaar na de inwerkingtreding van het uitvoeringsplan worden uitgeoefend, zo niet vervalt het. Deze vervalregeling moet garanderen dat de eigenaar van een goed waarop een voorkooprecht rust, er op kan rekenen dat de overheid het goed daadwerkelijk zal aankopen indien de eigenaar het binnen die periode te koop aanbiedt. Indien de overheid nalaat om haar voornemen tot aankoop van het goed uit te oefenen binnen die periode, dan is het goed na afloop van die termijn niet langer bezwaard met het voorkooprecht. Omgekeerd, wanneer de overheid het goed wenst aan te kopen en de eigenaar het niet wil verkopen, althans niet binnen de periode van vijf jaar, dan zal de overheid die haar voorkooprecht wil behouden, genoodzaakt zijn om tegen het einde van deze termijn terug een uitvoeringsplan vast te stellen om het voorkooprecht te bevestigen en het terug voor de komende periode van vijf jaar veilig te stellen. De vervaltermijn is in de eerste plaats bedoeld om de burger de garantie te bieden dat zijn eigendom niet voor onbepaalde tijd bezwaard blijft met een voorkooprecht. Tevens wordt de overheid aangespoord om haar voornemen tot aankoop van het goed, waaraan ze concreet gestalte geeft door het aanduiden van een zone in het uitvoeringsplan waar ze haar voorkooprecht wil laten gelden, ook daadwerkelijk uit te voeren.⁵⁸

Hoofdstuk 8. Onteigening (artn. 69 – 75 R.O.-decreet)

Onroerende goederen, vereist voor de uitvoering van een plan van aanleg, kunnen steeds worden verkregen door onteigening ten algemenen nutte. Dergelijke verkrijging wordt geacht van openbaar nut te zijn. De wet van 29 maart 1962 gaf een ruime inhoud aan het begrip “algemeen nut”. De onteigening is mogelijk voor de uitvoering van alle bestemmingen van de gewest- en gemeentelijke plannen van aanleg. Dit betekent dat niet enkel mag worden onteigend voor openbare doeleinden, vb. voor het aanleggen en verbeteren van wegen of voor het aanleggen van een park, maar ook met het oog op de wederverkoop aan particulieren, vb. voor het instellen van een industriezone of voor de uitbreiding van een wijk voor sociale woningbouw.

⁵⁶ P. VANAVERMAETE, “Het recht van voorkoop”, in X, *Bijzondere overeenkomsten. Actuele problemen*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1980, p.125.

⁵⁷ Dat is de datum van inwerkingtreding van het huidige artikel 14 B.W.H.I: ‘*Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen, kunnen de decreten een recht van voorkoop invoeren, voor zover dit recht van voorkoop geen afbreuk doet aan een op de dag van de inwerkingtreding van dit artikel bestaand recht van voorkoop.*’

⁵⁸ *Gedr. St. Vlaams Parlement*, Z 1998-99, nr. 1332/1, p.41.

Elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, kan door onteigening ten algemene nutte tot stand worden gebracht. Ongeacht de bepalingen die andere overheden bevoegd verklaren tot onteigenen, kunnen de volgende instanties als onteigenende instanties optreden ter verwezenlijking van ruimtelijke uitvoeringsplannen: het gewest, de provincies, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten, de openbare instellingen en ook de organen die door de Vlaamse Regering gemachtigd zijn om te onteigenen ten algemene nutte.

Wanneer de voorgenomen onteigening de ordening tot doel heeft van een gedeelte van het grondgebied dat bestemd is om verkaveld te worden met het oog op het oprichten van gebouwen voor huisvestings- of handelsdoeleinden, kan of kunnen de eigenaar of eigenaars die meer dan de helft van de oppervlakte van de in dat gebied begrepen gronden bezitten, vragen om, binnen de termijnen en onder voorwaarden die de overheid heeft bepaald en voorzover ze er blijk van geven de nodige middelen te bezitten, belast te worden met de uitvoering van de voor die ordening vereiste werken en ook met de herverkavelings- en ruilverkavelingsverrichtingen.

De aanvraag, bedoeld in het tweede lid, moet, op straffe van verval, worden ingediend binnen drie maanden na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het besluit tot goedkeuring van het onteigeningsplan. Wanneer de onteigening de ordening tot doel heeft van een gedeelte van het grondgebied dat krachtens een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan daartoe aangeduid is, kan de eigenaar of kunnen de eigenaars onder de voorwaarden bepaald in het tweede en derde lid, vragen om met de uitvoering van de ordeningswerken te worden belast.

In gevallen als bepaald in het tweede en het vierde lid zal de onteigenende overheid, op verzoek van de personen die met de ordening van de strook zijn belast, de daartoe vereiste onroerende goederen onteigenen, wanneer de onderhandse verkrijging daarvan onmogelijk is gebleken.

Artikel 16 van de Grondwet bepaalt dat niemand van zijn eigendom⁵⁹ kan worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling. De onteigening ten algemene nutte is een totale en definitieve verplichting die door een publieke overheid aan om het even wie mag worden opgelegd met het oog op het zich toe-eigenen van een privé-goed, om reden van algemeen nut en uitsluitend volgens de wettelijke bepalingen, en dit middels een juiste en voorafgaande vergoeding.⁶⁰

Artikel 69, §2, tweede lid R.O.-decreet⁶¹ bepaalt dat wanneer de voorgenomen onteigening de ordening tot doel heeft van een gedeelte van het grondgebied dat bestemd is om verkaveld te worden met het oog op het oprichten van gebouwen voor

⁵⁹ De door artikel 16 geboden bescherming geldt slechts voor reeds verkregen eigendom (Arbitragehof, 5 juli 1990, nr. 25/90, B.S. 6 oktober 1990).

⁶⁰ J.-P. COPPÉE, M. DENYS e.a., *Vademecum. Expertise en architectuur. Onteigeningen*, Brugge, Die Keure, 1998, p.15.

⁶¹ Artikel 69, §2, tweede lid, R.O.-decreet is de overname van artikel 23, derde lid R.O.-decreet.

huisvesting of handelsdoeleinden⁶², de eigenaar of eigenaars die meer dan de halve oppervlakte van de in dat gebied begrepen gronden bezitten, kan of kunnen vragen om, binnen de termijn en onder de voorwaarden door de overheid bepaald en voor zover zij blijk geven de nodige middelen te bezitten, belast te worden met de uitvoering van de voor die ordening vereiste werken alsmede met de herverkavelings- en ruilverkavelingsverrichtingen. Overigens zal de overheid, op verzoek van de personen die met de ordening van de strook zijn belast, de daartoe vereiste onroerende goederen onteigenen, wanneer de onderhandse verkrijging daarvan onmogelijk is gebleken.

Andere autonome overheidsbedrijven, zoals bijvoorbeeld de autonome gemeentelijke havenbedrijven, worden door artikel 69, §2, R.O.-decreet niet uitgesloten van de onteigening ten algemene nutte.⁶³

De onteigeningsmogelijkheid voorzien in artikel 69 R.O.-decreet heft de motiveringsplicht niet op.⁶⁴ Onteigeningen voor de realisatie van een uitvoeringsplan kunnen slechts worden gemachtigd indien het doel voldoende geconcretiseerd is en duidelijk de noodzaak tot onteigening wordt aangetoond. De loutere realisatie van een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen voorzien in een uitvoeringsplan zonder meer is onvoldoende. Dit betekent dat de noodzaak tot onteigening en tot realisatie van het uitvoeringsplan moet worden aangetoond, evenals, indien nodig, de toepassing van de spoedprocedure.⁶⁵

Voor de gerechtelijke procedure, mag de onteigenaar beroep doen, hetzij op de onteigeningsprocedure bepaald bij de wetten van 17 april 1835 en 27 mei 1870 (*de "gewone" procedure*), hetzij - indien de voorwaarden vervuld zijn - op de wet van 26 juli 1962 betreffende de onteigening bij hoogdringende omstandigheden.

Bij de berekening van de onteigeningsvergoeding wordt geen rekening gehouden met de waardevermindering of waardevermeerdering die het gevolg is van het plan van aanleg, noch met de waardevermeerdering die het gevolg is van werken die na de sluiting van het openbaar onderzoek, in strijd met het plan zijn uitgevoerd.⁶⁶ Deze regel slaat uitsluitend op onteigeningen om het ruimtelijk uitvoeringsplan zelf te verwezenlijken en geldt niet voor het bepalen van de vergoeding voor onteigeningen die niets te maken hebben met de uitvoering van ruimtelijke uitvoeringsplannen.⁶⁷ Onteigeningen die achtereenvolgens worden verordend ter uitvoering van het zelfs

⁶² De doelstelling van de onteigeningen, namelijk het verwezenlijken van ruimtelijke uitvoeringsplannen, geldt ook voor de industrie: *Gedr. St. Vlaams Parlement*, Z. 1998-99, nr. 1332/8, 74.

⁶³ *Gedr. St. Vlaams Parlement*, Z. 1998-99, nr. 1332/8, 74.

⁶⁴ Wet Motivering Bestuurshandelingen, wet van 29 juli 1991, *B.S.* 12 september 1991, in werking getreden op 1 januari 1992.

⁶⁵ Omzendbrief BA-99/01, 23 februari 1999, *B.S.* 30 maart 1999.

⁶⁶ Artikel 72 R.O.-decreet.

⁶⁷ Cass. 3 maart 1983, *R.W.* 1983-1984, 1807-1811; Cass. 9 december 1983, *R.W.* 1983-1984, 1812-1814.

herziene ruimtelijke uitvoeringsplan, worden voor de schatting van de waarde van de te onteigenen goederen geacht één geheel te vormen op de dag van het eerste onteigeningsbesluit⁶⁸.

Indien de overheid niet binnen een termijn van 5 jaar na de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan de vereiste percelen aankocht of de onteigeningsprocedure inzette, mag zij door de eigenaar bij aangetekend schrijven worden verzocht van de onteigening af te zien.

Zo hierop binnen 6 maanden geen reactie komt, vervalt het onteigeningsplan van rechtswege voor het deel dat betrekking heeft op de goederen van de eigenaar die het verzoek heeft ingediend.⁶⁹

Hoofdstuk 9. Rooiijnplannen

Er kan een rooiijnplan worden opgemaakt met het oog op de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan.⁷⁰

Het rooiijnplan dat ter uitvoering van het R.O.-decreet tegelijkertijd met het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgemaakt, wordt tegelijkertijd met dat ruimtelijk uitvoeringsplan onderworpen aan de procedureregels voor het opmaken van dat ruimtelijk uitvoeringsplan.

Het rooiijnplan dat wordt opgemaakt na het ruimtelijk uitvoeringsplan waarvan het de verwezenlijking beoogt, is onderworpen aan de procedureregels voor het opmaken van dat ruimtelijk uitvoeringsplan, met uitzondering van de adviezen van de Vlaamse Regering, het college van burgemeester en schepenen van buurgemeenten en de bestendige deputatie, zoals vastgesteld in artikel 42, §4, 3^e en 4^e lid, artikel 45, §4, 3^e, 4^e en 5^e lid, artikel 49, §4, 2^e, 3^e en 4^e lid.⁷¹

De eigenaars van de goederen, gelegen binnen de omtrek van de bewuste percelen, worden voor de aanvang van het openbaar onderzoek door de overheid die het ontwerpplan voorlopige vaststelt, bij aangetekende brief in hun woonplaats ervan op de hoogte gebracht dat het rooiijnplan in het gemeentehuis ter inzage ligt.

Hoofdstuk 10. Ruilverkaveling en herverkaveling (artn. 78 – 82 R.O.-decreet)

Er wordt zoals vroeger voorzien in de mogelijkheid van een ruil- en herverkaveling indien een herschikking van de percelen een optimaler en evenwichtiger grondgebruik mogelijk maakt met het oog op de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan.

⁶⁸ Art. 72 § 2 R.O.-decreet.

⁶⁹ Artikel 74, R.O.-decreet, zoals gewijzigd door het artikel 13 van het wijzigingsdecreet van 2000.

⁷⁰ Artikel 76, §1 R.O.-decreet.

⁷¹ Artikel 76, §2 R.O.-decreet.

Inzake landinrichting wordt enkel gesteld dat deze moet worden ingezet voor de coördinatie van de inrichting en de projectsgewijze integrale inrichting van gebieden in uitvoering van de ruimtelijke ordening.

Hoofdstuk 11. Grondbeleidsplan (art. 61 R.O.-decreet)

De Vlaamse Regering stelt uiterlijk 1 mei 2002 een grondbeleidsplan vast, na advies van de VLACORO. Dit plan heeft tot doel het noodzakelijke grondbeleid vanuit ruimtelijke ordening te realiseren en te coördineren en beoogt de doeltreffendheid, de efficiëntie en de interne samenhang van het grondbeleid van de diverse overheden en openbare instellingen te bevorderen.

Het grondbeleidsplan is opgevat als een strategisch plan en omvat ten minste: (1) een beschrijving, analyse en evaluatie van het tot dan toe gevoerde grondbeleid; (2) de krachtlijnen van het te voeren grondbeleid op korte en middellange termijn, afgewogen tegen een visie voor de lange termijn de maatregelen; (3) de middelen en de termijnen die worden vooropgesteld om de doelstellingen van het grondbeleidsplan te bereiken, en ook de prioriteiten die daarbij gelden; (4) de regelgeving die betrekking heeft op het grondbeleid, die door het grondbeleid ondersteund kan worden, of die op het grondbeleid van invloed kan zijn. (vb. monumenten, huisvesting, ruilverkaveling, sociaal grondbeleid, economische expansie, ...)

Het grondbeleidsplan blijft van toepassing tot het geheel of gedeeltelijk wordt vervangen.

Hoofdstuk 12. Register van onbebouwde percelen (art. 62 R.O.-decreet)

De gemeenten houden een register bij van alle onbebouwde percelen gelegen in het woongebied zoals bepaald door de uitvoeringsplannen of plannen van aanleg. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de opmaak en de actualisering van het register van de onbebouwde percelen.

Overeenkomstig het artikel 143 R.O.-decreet kunnen de gemeenten, buiten de opcentiemen op de onroerende voorheffing, een jaarlijkse belasting heffen op de niet-bebouwde percelen, gelegen in niet-vervallen verkavelingen en gelegen in een gebied bestemd voor wonen of industrie volgens het plannenregister en palend aan een openbare weg die voldoende is uitgerust (overeenkomstig artikel 100 R.O.-decreet)

Hoofdstuk 13. Planschade (artn. 84-86 R.O.-decreet)

Afdeling 1. Begripsbepaling

De rationele ordening van het grondgebied brengt onbetwistbaar beperkingen mee in de uitoefening van het eigendomsrecht. De wet legt immers op de private eigendom allerlei wettelijke erfdienstbaarheden, zoals opgelegde bestemming van de grond,

oppervlakte en afmetingen van de percelen, zones -“non aedificandi”, plaatsing, volume en bouwtype van de op te richten gebouwen...

Deze beperkingen worden opgelegd in het belang en voor het welzijn van de burgers. Dit belet niet dat zij ernstige schade kunnen toebrengen aan particuliere belangen: door het wijzigen van de oorspronkelijke bestemming, door de inwerkingtreding van een plan.

Het R.O.-decreet stelt uitdrukkelijk dat de ruimtelijke uitvoeringsplannen *“erfdienstbaarheden van openbaar nut kunnen doen ontstaan en eigendomsbeperkingen kunnen inhouden, met inbegrip van bouwverbod”*.⁷² De vraag is nu of zodanige beperkingen rechtmatig mogen worden opgelegd. En, indien dit zo is, of de getroffen eigenaars geldelijke aanspraken kunnen laten gelden.

Afdeling 2. Debiteuren van de schadeloosstelling

Planschadevergoeding wordt toegekend wanneer, op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel niet meer in aanmerking komt voor een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen.⁷³ Enkel definitieve ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen aanleiding geven tot een beperkte schadevergoeding, ‘planschadevergoeding’ genoemd.

De planschadevergoeding is verschuldigd door de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan opmaakte waardoor de planschade is ontstaan.⁷⁴ Naar analogie met de plannen van aanleg,⁷⁵ kan hieruit worden afgeleid dat de overheid die het definitief ruimtelijk uitvoeringsplan heeft doen opmaken waardoor een bestemmingswijziging werd doorgevoerd, aansprakelijk is voor de eventuele schade die door het plan wordt veroorzaakt.

Afdeling 3. De schade

Planschadevergoeding wordt toegekend voor zover de aanvrager zich echter niet bevindt in één van de negen uitzonderingsgevallen, opgesomd in artikel 84, §4 R.O.-decreet.

Voor de toepassing van planschadevergoedingen moet bovendien cumulatief aan volgende criteria worden voldaan op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van

⁷² Artikel 84, §1 R.O.-decreet.

⁷³ Artikel 84, §2 R.O.-decreet.

⁷⁴ Artikel 86, §2 R.O.-decreet.

⁷⁵ Rb. Leuven, 26 februari 1980, *T.B.P.* 1982, 270: wanneer een bouw- of verkavelingsverbod reeds voorkomt in het bijzonder plan van aanleg van een gemeente, dient de staat buiten zake gesteld te worden wanneer een gewestplan van latere datum een gelijkaardig verbod inhoudt. Het latere plan kan geen schade meer doen ontstaan (zie Rb. Brussel, 1 december 1981, *J.T.* 1982, 498); Rb. Turnhout, 18 november 1974, *De Gemeente* 1975, 250, noot F., WASTIELS.

het definitieve plan⁷⁶: (1) het perceel moet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg;⁷⁷ (2) het perceel moet stedenbouwkundig en bouwtechnisch in aanmerking komen voor bebouwing; (3) het perceel moet gelegen zijn binnen een bebouwbare zone zoals bepaald in een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan; (4) enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn komt in aanmerking voor planschade.⁷⁸

Afdeling 4. Berekening van de vergoeding

De berekening van de waardevermindering bestaat er in het verschil te maken tussen de waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving (*verwervingswaarde*)⁷⁹, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op schadevergoeding, verhoogd met de lasten en kosten, voor de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan en de waarde van dat goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding na de inwerkingtreding van dat ruimtelijk uitvoeringsplan.⁸⁰

Voor de bepaling van de waarde van het goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding wordt in aanmerking genomen, kan verwezen worden naar het artikel 85, §1, 3e lid R.O.-decreet.

De geactualiseerde waarde wordt bekomen door de verwervingswaarde te vermenigvuldigen met het indexcijfer van de consumptieprijzen van de kalendermaand voorafgaand aan die waarin de schadevergoeding is vastgesteld, gedeeld door het gemiddeld indexcijfer van het jaar van verwerving door de vergoedingsgerechtigde. De aldus bekomen waarde wordt verhoogd met de kosten van verwerving en met de uitgaven die door de vergoedingsgerechtigde zijn gedragen met het oog op de realisatie van de bestemming van het goed op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het plan.⁸¹ Enkel de waardevermindering voortvloeiend uit het plan kan in aanmerking komen voor een planschadevergoeding. De planschadevergoeding bedraagt 80% van de waardevermindering.⁸²

De vergoeding wordt verminderd of geweigerd voorzover vaststaat dat de eiser in het Vlaamse Gewest andere onroerende goederen bezit of aandelen in een vennootschap die als hoofddoel het beheer van onroerende goederen heeft die voordeel halen uit de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan of uit werken uitgevoerd op

⁷⁶ Artikel 84, §3 R.O.-decreet.

⁷⁷ Dit criterium geldt niet voor de percelen waarop de bedrijfsgebouwen en exploitantenwoning van een bestaand land –of tuinbouwbedrijf gelegen zijn (art. 84, §3, laatste lid R.O.-decreet).

⁷⁸ De diepte van 50 m. vanaf de rooilijn is de algemeen gangbare bouwdiepte.

⁷⁹ Als waarde van het goed op het ogenblik van verwerving wordt in aanmerking genomen, het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van registratie –of successierechten over de volle eigendom van het goed of, bij ontstentenis van zulke heffing, de verkoopwaarde van het goed in volle eigendom op de dag van de verwerving

⁸⁰ Artikel 85, §1, 1^e lid R.O.-decreet.

⁸¹ Artikel 85, §1, 4^e lid R.O.-decreet.

⁸² Artikel 85, §2 R.O.-decreet.

kosten van de openbare besturen (*b.v. aanleg van wegen, infrastructuurwerken*), behoudens de onroerende goederen waarvoor een planbatenheffing wordt betaald.⁸³

Op straffe van definitief verval van het recht op planschadevergoeding moeten alle eisende partijen binnen de 6 maanden na de inleiding van de zaak en uiterlijk voor de eerste rechterlijke uitspraak over de grond van de zaak per aangetekende brief gericht aan de griffie van de bevoegde rechtbank een staat neerleggen met de vermelding op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan of zij al dan niet in het bezit zijn van andere, bebouwde of onbebouwde, gronden in het Gewest of aandelen in een vennootschap die als hoofddoel heeft het beheer van onroerende goederen. Is dat het geval, dan moeten zij ook de precieze aanduiding geven van de kadastrale gegevens van die gronden en het aantal aandelen. Terzelfdertijd als de neerlegging ter griffie, wordt die staat medegedeeld aan verwerende partij en haar raadsman.⁸⁴ De planschadevergoeding wordt niet verminderd voor de percelen waarvoor de eiser een planbatenheffing heeft betaald (*cfr. infra*).⁸⁵

Afdeling 5. Ontstaan van het vorderingsrecht⁸⁶

Het recht op schadevergoeding ontstaat bij: de overdracht onder bezwarende titel van het goed; de inbreng van het goed in een vennootschap; de weigering van een stedenbouwkundige - of verkavelingsvergunning⁸⁷; het afleveren van een negatief stedenbouwkundig attest⁸⁸.

Afdeling 6. Herstel in oorspronkelijke toestand en terugkoop

Aan de verplichting tot planschadevergoeding kan, ten laatste binnen twee jaar na een in kracht van gewijsde gegaan vonnis of arrest, en ongeacht de eigenaar, voldaan worden door een definitieve vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan tot wijziging van het bestaande plan, met het doel aan het goed opnieuw de bestemming te geven die het had de dag voor de inwerkingtreding van het bestaande plan.⁸⁹

Indien het besluit houdende definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan voor een deel aan het goed de bestemming geeft die het had de dag voor de

⁸³ Artikel 85, §2, 2^o lid R.O.-decreet.

⁸⁴ Artikel 85, §2, 3^o lid R.O.-decreet.

⁸⁵ Artikel 85, §2, 4^o lid R.O.-decreet. Zie ook verder, planbaten.

⁸⁶ Artikel 85, §1, 6^o lid R.O.-decreet.

⁸⁷ Het bouw –of verkavelingsverbod moet een definitief karakter hebben.

⁸⁸ De aflevering van een negatief stedenbouwkundig attest wijst op de realisatie van een minderverwaarde. Het negatief stedenbouwkundig attest is dus een getuigschrift dat voor het kadastraal perceel of perceelsgedeelte waarop het slaat, een bestemming vermeldt waaruit een bouw- of verkavelingsverbod voortvloeit. Het huidige stedenbouwkundig attest komt overeen met het vroegere stedenbouwkundig attest nr. 2. Zie art. 135, §2 R.O.-decreet. Vergelijk met het stedenbouwkundig uittreksel (*cf. het vroegere stedenbouwkundig attest nr. 1*).

⁸⁹ Artikel 85, §3, 1^o lid R.O.-decreet.

inwerkingtreding van het bestaande ruimtelijk uitvoeringsplan, wordt de betaling van de planschadevergoeding pro rata berekend.⁹⁰

Wanneer krachtens een definitief vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan een bouwverbod kan worden tegengeworpen aan degene die een perceel in een verkaveling heeft aangekocht, kan het gewest, de provincie of de gemeente zich aan de verplichting tot planschadevergoeding onttrekken door dat perceel, in onderling akkoord, van de betrokkene terug te kopen, op voorwaarde dat hem de betaalde koopprijs, verhoogd met de lasten en kosten, en geactualiseerd aan de hand van het indexcijfer van de consumptieprijzen, wordt terugbetaald.⁹¹

Indien dat perceel het enige onroerend goed is waarvan de betrokkene eigenaar is, kan hij de terugkoop door het gewest, de provincie of de gemeente eisen door zijn wil te doen kennen bij aangetekende brief. Deze brief moet hij aan de overheid zenden binnen 12 maanden na de bekendmaking van bovenvermeld ruimtelijk uitvoeringsplan. In dat geval moet het perceel worden teruggekocht en betaald binnen de 12 maanden na de kennisgeving. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regelen inzake de terugkoop.⁹²

Afdeling 7. De rechtspleging

Na verloop van een termijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de inwerkingtreding van het plan, kan het recht op planschadevergoeding niet meer ontstaan. Het vorderingsrecht vervalt definitief één jaar na de dag waarop het recht op planschadevergoeding is ontstaan.⁹³

De vorderingen tot betaling van planschadevergoedingen, ongeacht het bedrag ervan, behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken van eerste aanleg.⁹⁴

Afdeling 8. Overgangsbepalingen

De artikelen 85 en 86 R.O.-decreet zijn van toepassing op de reeds aanhangig gemaakte vorderingen tot schadevergoeding waarover nog geen in kracht van gewijsde gegane uitspraak bestaat.⁹⁵

Hoofdstuk 14. Planbaten en planbatenheffing (artn. 87-91 R.O.-decreet)

Afdeling 1. Begripsbepaling

⁹⁰ Artikel 85, §3, 2^e lid R.O.-decreet.

⁹¹ Artikel 85, §4, 1^e lid R.O.-decreet.

⁹² Artikel 85, §4, 2^e lid R.O.-decreet.

⁹³ Artikel 85, §1, laatste lid R.O.-decreet.

⁹⁴ Artikel 86, §1 R.O.-decreet.

⁹⁵ Artikel 202 R.O.-decreet.

De ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen door bestemmingswijzigingen ook planbaten doen ontstaan.⁹⁶ Een planbatenheffing is verschuldigd wanneer, op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel in aanmerking komt voor een stedenbouwkundige vergunning of voor een verkavelingsvergunning, waarvoor het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat plan niet in aanmerking kwam.⁹⁷

Er is evenwel geen planbatenheffing verschuldigd: wanneer voor het goed een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vastgesteld om te voldoen aan de verplichting tot planschadevergoeding (*zie boven*); wanneer het goed een bestemming van openbaar nut krijgt tengevolge van het ruimtelijk uitvoeringsplan; bij de realisatie van een bedrijventerrein met openbaar karakter door een publieke rechtspersoon.⁹⁸

Afdeling 2. Planbatenheffing

De planbatenheffing moet worden betaald binnen de 5 jaar na de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan, door de eigenaar van het betrokken perceel, en in voorkomend geval binnen de 6 maanden na ofwel de overdracht van enig zakelijk recht met betrekking tot het perceel, ofwel het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning, voor zover het gaat om een vergunning die kan worden verleend op basis van het in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, terwijl de aanvraag de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat plan niet voor vergunning in aanmerking kwam.⁹⁹

Ingeval er meerdere eigenaars van dezelfde percelen zijn, zijn deze hoofdelijk aansprakelijk voor de gehele planbatenheffing.

De eigenaar van het perceel is deze zoals bekend bij de administratie van de BTW, Registratie en Domeinen op de datum van de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan, behoudens bewijs van het tegendeel.

Afdeling 3. Sanctie

Wanneer de heffing niet is betaald binnen de termijn, is van rechtswege de wettelijke intrest verschuldigd.¹⁰⁰ De vergunning om te bouwen of om te verkavelen, die verkregen wordt na de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan, voor het betrokken perceel, wordt geschorst, zolang de planbatenheffing niet is betaald. De schorsing verhindert het verval van de vergunning, bedoeld in de artikelen 128 tot en met 131 R.O.-decreet, niet.¹⁰¹ Na betaling van de planbatenheffing levert de overheid

⁹⁶ Artikel 87 R.O.-decreet.

⁹⁷ Artikel 88, §1 R.O.-decreet.

⁹⁸ Artikel 88, §2 R.O.-decreet.

⁹⁹ Artikel 88, §3 R.O.-decreet, zoals gewijzigd door artikel 14 van het wijzigingsdecreet van 2000.

¹⁰⁰ Artikel 88, §3, 3^e lid R.O.-decreet.

¹⁰¹ Artikel 88, §4 R.O.-decreet.

een betalingsbewijs af. De Vlaamse Regering bepaalt de vorm en de inhoud van dit betalingsbewijs.

Afdeling 4. Bedrag

Het bedrag van de planbatenheffing wordt forfaitair vastgesteld op 346,- Bfr. per m².

Dit bedrag wordt vermenigvuldigd met een eerste correctiefactor. Bijvoorbeeld: 1,74 voor de bestemmingswijziging van een zone bestemd voor bos of groen, naar een zone bestemd voor wonen, ...¹⁰² Het bedrag voor een bestemmingswijziging van een zone bestemd voor bos of groen naar een zone bestemd voor landbouw bedraagt 1,12 Bfr. m². Bij gemengde bestemmingszones wordt het hoogste tarief van de nieuwe bestemmingszone aangerekend.

Deze bedragen worden vervolgens per administratief arrondissement met een tweede correctiefactor vermenigvuldigd. Bijvoorbeeld: voor het arrondissement Hasselt 0,49 (laagste) en voor het arrondissement Antwerpen 1,50 (hoogste).¹⁰³

Voor de berekening van de verschuldigde planbatenheffing, wordt deze geactualiseerd tot op de dag van het verschuldigd worden van de heffing, door ze te vermenigvuldigen met het indexcijfer der consumptieprijzen voor de kalendermaand volgend op de dag van de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan en te delen door het indexcijfer der consumptieprijzen voor de kalendermaand volgend op de inwerkingtreding van het decreet waarin de tarieven, vermeld in §1, voor het laatst werden vastgesteld of aangepast.¹⁰⁴

Afdeling 5. Vrijstelling en opschorting van de heffing.

Worden van planbatenheffing vrijgesteld en geven gebeurlijk aanleiding tot een teruggave van de heffing, verhoogd met de wettelijke interest, de percelen die worden onteigend of overgedragen in der minne ten algemene nutte, voor zover deze overdracht kosteloos aan de registratieformaliteit is onderworpen en op voorwaarde dat bij de onteigening of de overdracht voor de waardebepaling geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering die voortvloeit uit de voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan.¹⁰⁵

De heffing wordt opgeschort:¹⁰⁶ wanneer de onteigende instantie of verwervende instantie haar intentie om te onteigenen of te verwerven kenbaar maakt aan de ambtenaar belast met het invorderen van de heffing. Wanneer de onteigende of verwervende instantie haar intentie herroept, is de heffing alsnog verschuldigd; wanneer het perceel niet kan worden bebouwd ten gevolge van redenen eigen aan het

¹⁰² Artikel 89, §1 R.O.-decreet geeft 12 mogelijke correctiefactoren.

¹⁰³ Artikel 89, §1, 4^e lid R.O.-decreet.

¹⁰⁴ Artikel 89, §2 R.O.-decreet.

¹⁰⁵ Artikel 89, §3 R.O.-decreet.

¹⁰⁶ Artikel 89, §4 R.O.-decreet.

perceel.¹⁰⁷ Aan elkaar palende percelen die tot dezelfde eigenaar toebehoren, worden voor de toepassing van deze bepaling beschouwd als één geheel; wanneer het perceel niet kan worden bebouwd tengevolge van een erfdienstbaarheid van openbaar nut; indien een uitvoeringsplan wordt opgemaakt voor gronden, waarop op 1 januari 1999 een bestaande vergunde woning aanwezig is en die overeenkomstig het vorige van kracht zijnde plan van aanleg zonevreed was, dan worden deze woningen in de weergave van de feitelijke juridische toestand, op het plan aangeduid (art. 38, §1, 3° R.O.-decreet).

Deze laatste aanduiding wordt bij de inwerkingtreding van het desbetreffend ruimtelijk uitvoeringsplan vermeld in het vergunningenregister. Er wordt vermeld dat de planbatenheffing verschuldigd is binnen de 6 maanden na ofwel de overdracht van enig zakelijk recht met betrekking tot het perceel ofwel het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning. De gemeente geeft aan de eigenaars van deze onroerende goederen en aan de leidende ambtenaar van het grondfonds een melding dat zij ingeschreven zijn op het desbetreffend register.¹⁰⁸

Afdeling 6. Inning

De Vlaamse Regering duidt de ambtenaren aan die zijn belast met de inning en invordering van de heffing en met de controle op de naleving van de verplichtingen inzake de heffing. Zij bepaalt tevens nadere regels met betrekking tot hun bevoegdheden en met betrekking tot de inning en invordering van de heffing.

De heffingsplichtige is verplicht om alle bescheiden en alle inlichtingen die nodig zijn om de voldoening van de heffing of de juistheid van de bedragen na te gaan, voor te leggen op ieder verzoek van de met invordering belaste ambtenaar.¹⁰⁹

Het aanslagbiljet wordt door de aangewezen ambtenaar bij aangetekende brief verstuurd naar de heffingsplichtige binnen de 90 dagen na de uitvoerbaarverklaring van het kohier. Een kopie van dit aanslagbiljet wordt eveneens verstuurd naar de hypotheekbewaarder.

Afdeling 7. Beroepsmogelijkheid¹¹⁰

De heffingsplichtige kan tegen de heffing beroep instellen bij de daartoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaar. Het beroep wordt bij aangetekende brief ingediend binnen de 30 dagen na verzending van het aanslagbiljet.

De Vlaamse Regering zendt binnen de 60 dagen na de datum van ontvangst van het hoger beroep, haar beslissing bij aangetekende brief naar de persoon die het beroep heeft ingesteld. Doet ze dat niet, dan wordt het beroep geacht te zijn verworpen.

¹⁰⁷ Bijvoorbeeld: feitelijke onbebouwbaarheid die voortvloeit uit de beperkte oppervlakte van het perceel, de ligging in een gebied waar publiek erfdienstbaarheden van toepassing zijn, pachtovereenkomst, ...

¹⁰⁸ Artikel 89, §4, 4°, 3° lid R.O.-decreet.

¹⁰⁹ Artikel 89, §5, 2° lid R.O.-decreet.

¹¹⁰ Artikel 90, §3 R.O.-decreet.

Afdeling 8. Dwangbevel¹¹¹

Onverminderd de beroepsmogelijkheid, vaardigen de met invordering belaste ambtenaren een dwangbevel uit als de heffing en de interesten niet worden voldaan. De betekening van het dwangbevel, gevisieerd en uitvoerbaar verklaard, gebeurt bij gerechtsdeurwaardersexploot of bij aangetekend schrijven. Op het dwangbevel zijn de bepalingen van toepassing van deel V van het Gerechtelijk Wetboek (*bewarend beslag, middelen tot tenuitvoerlegging*).

Binnen een termijn van 30 dagen na betekening van het dwangbevel, kan de heffingsplichtige bij gerechtsdeurwaardersexploot een met redenen omkleed verzet doen, houdend dagvaarding van het Vlaamse gewest, bij de rechtbank van eerste aanleg. Het verzet schorst de tenuitvoerlegging van het dwangbevel.

Afdeling 9. Verjaring¹¹²

De vordering tot voldoening van de heffing en interesten verjaart na 5 jaar, te rekenen vanaf de dag waarop zij uiterlijk dient te worden betaald. De verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden, bepaald bij artikel 2242 e.v. B.W.

Afdeling 10. Doelstelling¹¹³

De ambtenaar belast met het invorderen van de planbatenheffing, stort het bedrag op een rekening van het grondfonds. De ontvangen planbatenheffing en interesten worden jaarlijks bij de opmaak van de begroting verdeeld. Het grondfonds ontvangt 10%, de provincies 10% (*in gelijke delen*) en de overige 80% wordt verdeeld over de gemeenten.¹¹⁴

¹¹¹ Artikel 90, §4 R.O.-decreet.

¹¹² Artikel 90, §4, 5^e lid R.O.-decreet.

¹¹³ Artikel 91 R.O.-decreet.

¹¹⁴ Zie het Besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 betreffende het financiële en materiële beheer van de dienst met afzonderlijk beheer “grondfonds”, B.S. 13 mei 2000.

Iedere gemeente ontvangt een aandeel dat evenredig is met het aandeel bos -en groengebieden en agrarische gebieden van die gemeente. De Vlaamse Regering kan andere regels bepalen voor de verdeling van de planbatenheffingen. De inkomsten uit de planbatenheffingen worden aangewend voor het realiseren van een goede ruimtelijke ordening, zoals bepaald in het betrokken ruimtelijk structuurplan. In de jaarverslagen wordt hierover verslag uitgebracht.¹¹⁵

Prof. Dr. Geert VAN HOORICK
docent in het vakgebied bestuursrecht en
milieurecht - advocaat

Lic. Wim RASSCHAERT
assistent in het vakgebied bestuursrecht
– advocaat

Vakgroep Publiekrecht en
Belastingrecht
Universiteit Gent

¹¹⁵ Artikel 91, laatste lid R.O.-decreet.