

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 9e september 1983 door de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

- 1) een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "houdende instelling van een Vlaamse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening",
- 2) een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "houdende werking van de Vlaamse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening",

heeft de 14e september 1983 het volgend advies gegeven :

Gelet op de hem opgelegde zeer korte termijn moet de Raad van State zijn advies beperken tot de volgende opmerkingen.

1. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het eerste ontwerp van besluit van de Vlaamse Exe-cutieve strekt ertoe een Vlaamse Commissie voor de ruimtelijke ordening op te richten, het tweede, de regelen betreffende de werking van die Commissie vast te stellen.

Algemeen is aangenomen dat het tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht behoort organen op te richten die haar van advies dienen of haar voorlichten bij de uitvoering van haar opdracht.

Zonder dat zulks in een bepaald artikel van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen uitdrukkelijk is gesteld, blijkt voldoende duidelijk uit de algemene samenhang van die wet dat voor de aangelegenheden waarvoor de Gewesten bevoegd zijn, de uitvoerende macht, zoals zij door dezelfde wet is geregeld, bij de Gewestexecutieven berust. Daarom volstaat, ter aanduiding van de rechtsgrond van het besluit, een algemene verwijzing, in de aanhef, naar die wet en is een vermelding van welk artikel ook van de Grondwet zonder grond.

.../...

De Vlaamse Executieve blijft derhalve binnen de perken van haar bevoegdheid wanneer zij een adviserend orgaan als boven bedoelde opricht en de werking ervan regelt.

Blijkens de toelichting verstrekt door de Gemachtigde van de Vlaamse Executieve bestaat de opdracht van de op te richten Commissie erin aan de Vlaamse Executieve of aan de Gemeenschapsminister tot wiens bevoegdheid de ruimtelijke ordening behoort, advies te verstrekken over de aangelegenheden van de ruimtelijke ordening in de zin als bedoeld bij artikel 6, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

In de bij de adviesaanvraag gevoegde toelichtingsnota van 5 september 1983 is eveneens formeel verklaard : "het advies van de Commissie is te aanzien als een standpunt van de Commissie; het is niet bindend. Indien het advies niet gevolgd wordt, hoeft het niet te worden weerlegd".

In dezelfde toelichtingsnota wordt de opdracht van de Commissie als volgt verduidelijkt :

"De Commissie verstrekt de Gemeenschapsminister advies "over de inzichten en de wijze van een dynamische aanpak van de "ruimtelijke ordening in Vlaanderen; zij formuleert aanbevelingen "betreffende de toepassing van de methodiek en de toepassing van "het structuurplanningsproces in het algemeen, rekening houdend "met de drie niveau's : Vlaams Gewest, Provincie en Gemeenten.

.../...

"De Commissie brengt verslag uit betreffende de tendenzen en stromingen in de opvattingen van de ruimtelijke ordening, ten behoeve van het beleid.

"De Commissie heeft in de verschillende fasen van het structuurplanningsproces dat momenteel op gang is gebracht in verband met het ruimtelijk structuurplan voor Vlaanderen, een rol te vervullen als adviesorgaan.

"Ook zal de Commissie aanbevelingen kunnen formuleren wat betreft het structuurplanningsproces op niveau van de provincies en de gemeenten, wat de algemene opvatting betreft.

"De Commissie zal eveneens kunnen advies uitbrengen betreffende ideeën en opvattingen die desgevallend later kunnen uitmonden in decreten en besluiten betreffende de ruimtelijke ordening op niveau van Vlaanderen.

"De Commissie kan eveneens advies uitbrengen betreffende de belangrijke problemen inzake stedebouw en ruimtelijke ordening, materies die dit domein doorkruisen of er raakvlakken mee vertonen, zoals leefmilieuaspecten, economische aspecten met een belangrijke ruimtelijke weerslag.

"Als illustratie kan verwezen worden naar de adviesvorming van de nationale commissie voor de ruimtelijke ordening naar aanleiding van het voorstel van de toenmalige Minister van Openbare Werken betreffende een aanlegplan voor de nationale infrastructuurwerken".

Zo kan worden aangenomen dat de meeste van die taken blijven binnen de perken van de normale opdracht van een adviesorgaan, dan rijzen er wel twijfels met betrekking tot de opdracht om "advies te verstrekken over een dynamische aanpak van de ruimtelijke ordening door aanbevelingen te doen betreffende de methode en de toepassing van het structuurplanningsproces, dat momenteel al op gang is gebracht, rekening houdend met de drie niveau's Vlaamse Gewest, provincies en gemeenten".

Het is duidelijk dat de op te richten commissie geen andere dan louter adviserende opdrachten mag vervullen en op geen manier aan het beleid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw mag "participeren", tenzij zij daartoe machtiging krijgt van de Vlaamse Raad, bij decreet. Daarom alleen al kan de Vlaamse Executieve de op te richten commissie niet ermee belasten de bevolking of internationale organismen te consulteren.

De bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse Raad en de Executieve is geregeld bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en kan, krachtens artikel 107quater van de Grondwet, alleen overeenkomstig de in die wet vastgestelde regelen gebeuren. Samenwerking van een door de Executieve opgerichte adviescommissie met de Commissie voor de ruimtelijke ordening van de Vlaamse Raad bij de vervulling van andere dan louter adviserende opdrachten kan vanzelfsprekend de uitvoering van die opdrachten niet legaliseren.

.../...

Uit de door de Vlaamse Executieve verstrekte toelichting blijkt hoe belangrijk de rol van de op te richten commissie zal zijn in het zogeheten "structuurplanningsproces". De rechtmatigheid van het optreden van de commissie zal derhalve in ruime mate worden bepaald door de rechtmatigheid van dat "structuurplanningsproces". Omdat de thans voor het Vlaamse Gewest vigerende wetgeving terzake van de ruimtelijke ordening geen enkele voorziening bevat betreffende een structuurplan als rechtsinstrument voor ruimtelijke ordening, kan alleen de Vlaamse Raad, bij decreet, rechtsgevolgen hechten aan een "structuurplan" (1). Het komt de Vlaamse Raad bovendien toe naar eigen oordeel te beslissen of en in hoeverre hij bepaalt wat de aard is en de inhoud moet zijn van een structuurplan, overeenkomstig welke procedure een structuurplan tot stand moet komen (openbaar onderzoek, raadpleging van diverse overheden of overheidsorganen, onder meer de op te richten commissie, enz.) en welke de rechtsgevolgen ervan zijn onder meer ten aanzien van de bestaande plannen van aanleg.

Uit de meervermelde toelichtingsnota blijkt nog dat de Vlaamse Executieve het "werkingsveld" van de op te richten commissie zeer ruim ziet en een gedetailleerde omschrijving van dezer opdracht bewust vermijdt om "een aanpassing aan evolverende inzichten inzake adviesformulering niet te bemoeilijken", overigens in navolging van wat de "wetgever" heeft gedaan bij de formulering van de opdrachten van de nationale commissie voor de ruimtelijke ordening in artikel 4 van de stedenbouwwet van 29 maart 1962.

.../...

(1) Zo zou bijvoorbeeld een bouw- of verkavelingsvergunning niet kunnen worden geweigerd wegens onverenigbaarheid met het structuurplan of zou geen vergunning kunnen worden toegekend voor de uitvoering van werken die wel verenigbaar zouden zijn met het structuurplan doch niet met de nog geldende voorschriften van de plannen van aanleg vastgesteld en/of goedgekeurd overeenkomstig de wet van 29 maart 1962.

Hiermede rekening houdende en met hetgeen boven is uiteengezet, lijkt het gewenst, ter waarborging van een rechtmatig optreden van de op te richten commissie, in het "structuurplanningsproces" tot de oprichting van de commissie pas dan over te gaan nadat de Vlaamse Raad de boven bedoelde beslissing heeft genomen. Bovendien kan de Vlaamse Raad het alsdan gewenst oordelen zelf een commissie op te richten zoals voorheen de nationale wetgever heeft gedaan.

De bijzondere opmerkingen die hierna volgen, dienen te worden gelezen onder voorbehoud van wat voorafgaat.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

1. De bepalingen betreffende de opdracht en bevoegdheid, de samenstelling, de benoeming van de leden en de werking van de commissie vormen samen de organieke regelen ervan. Zoals al eerder werd opgemerkt in het advies nr L. 14.823/1 - L. 14.824/1, kunnen die regelen, zoals het trouwens meestal gebeurt, beter in één en hetzelfde besluit worden vastgesteld. Er blijkt overigens geen reden voorhanden te zijn om het geheel van die regelen niet in één enkel besluit samen te brengen.

2. In het organiek besluit zelf dienen de nadere regelen betreffende de samenstelling van de nieuwe commissie, de benoeming van dezer voorzitter, ondervoorzitters en leden en hun plaatsvervangers, de duur van hun aller mandaat en de aanwijzing van de secretaris te worden opgenomen.

.../...

3. In de aanhef van de twee tot één enkel besluit samengevoegde ontwerpen moeten alleen voorkomen een verwijzing naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzonderheid naar artikel 6, § 1, I, een vermelding van het bij artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole opgelegde akkoord van de Gemeenschapsminister van Financiën en Begroting, met vermelding van de datum ervan, en een verwijzing naar het advies van de Raad van State.

4. Bij de omschrijving van de opdracht van de op te richten nieuwe commissie dient nader te worden bepaald dat zij advies verstrekt over aangelegenheden van de ruimtelijke ordening "in de zin als bedoeld in artikel 6, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

5. Om de reeds boven uiteengezette redenen moet het gehele artikel 2 van het eerste ontwerp vervallen.

6. Alleen voor de vervanging van de afwezige of verhinderde voorzitter dienen nadere regelen in het organiek besluit te worden opgenomen.

7. Omdat niet-nakoming van de verplichting tot geheimhouding grond kan leveren tot strafvervolgning op grond van artikel 458 van het Strafwetboek, is het ter wille van de rechtszekerheid nodig in de tekst zelf van het besluit nader te bepalen wat onder "individuele dossiers" waarvan sprake in artikel 8 van het tweede ontwerp, wordt verstaan (cfr meervermelde toelichtingsnota, p. 2, vierde en vijfde lid).

8. In zoverre het nu reeds vaststaat dat reis- en verblijfvergoedingen alsmede presentiegeld aan de voorzitters en de leden van de op te richten commissie zullen worden uitbetaald, is er geen reden om een nadere regeling daaromtrent niet in het ontworpen besluit op te nemen. Zoals artikel 9 van het tweede ontwerp is gesteld, moet het worden uitgelegd als een verbintenis van de Vlaamse Executieve om aan de voorzitters en de leden van de commissie hoe dan ook reis- en verblijfvergoedingen evenals presentiegeld toe te kennen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Gh. TACQ, staatsraad, voorzitter,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET,

G. SCHOETERS, hoofdgriffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M. VRINTS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. SCHOETERS.

Gh. TACQ.