

LV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
24-01-1990
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H. <i>Vandenneulbroeck</i>

L. 19.528/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 12 december 1989 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "houdende nadere regelen betreffende de landinrichting", heeft op 15 december 1989 het volgend advies gegeven :

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, bepaalt de Raad van State zich tot het maken van de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Het voorgelegde ontwerp-besluit strekt er in hoofdzaak toe de procedure vast te stellen voor het opmaken van de landinrichtingsplannen, bedoeld in artikel 13 van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij (hierna afgekort V.L.M. te noemen).

Het ontwerp richt daartoe een aantal adviesorganen op en organiseert de wijze waarop de lokale besturen en de particulieren bij de totstandkoming van de bedoelde plannen zullen worden betrokken.

Het draagt ten slotte aan de V.L.M. een aantal taken op i.v.m. de vaststelling van de landinrichtingsplannen en het toezicht op de uitvoering van die plannen.

1.2. In het advies L. 18.705/1/V van 18 augustus 1988 (1) over het voorontwerp dat het decreet van 21 december 1988 is geworden, heeft de Raad van State o.m. opgeworpen dat de hem voorgelegde ontwerp-tekst het absolute stilzwijgen bewaarde "over de wijze waarop de landinrichting zal worden verwezenlijkt, de voorwaarden en de organieke regelen van de landinrichting, de waarborgen waarmee de landinrichting zal worden omringd, en de rechtstoestand van de betrokken eigendommen vóór, tijdens en na het voltrekken van de bedoelde landinrichting".

.../...

(1) St. Vl. R., 149 (B.Z. 1988) - Nr. 1, p. 14 e.v.

De Raad van State vroeg zich inzonderheid af hoe de regeling inzake landinrichting zich zou verhouden tot de wetgeving op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw en tot die betreffende de ruilverkaveling en wees erop dat het hem voorgelegde ontwerp een onverantwoord ruime delegatie aan de Executieve bevatte.

De Raad besloot het desbetreffende gedeelte van zijn advies als volgt :

"Het behoort aan de decretale wetgever zelf te bepalen aan welke voorwaarden, zowel feitelijke als juridische, de toestand van de gronden moet beantwoorden alvorens een plan kan worden opgemaakt, welke de criteria zijn die moeten toelaten te bepalen welke de aard en de graad van landelijkheid van de gronden is, wat de inhoud moet zijn van de drie onderdelen van het landherinrichtingsplan en van het financieringsplan, welke de juridische waarde is van het plan. Is een landherinrichtingsplan bindend ? Voor wie ? Ook voor de eigenaar ? Of alleen voor de overheid ? Welke zijn hun beider verplichtingen ? Hoe worden de openbare besturen betrokken bij het plan ? Hebben zij verplichtingen ? Welke ? Hoe verhoudt het plan zich tot de onderscheiden plannen van aanleg ? Wat is de uitvoerbare kracht van het plan ? Hoe is de rechtsbescherming georganiseerd ? Zijn er sancties ? Zijn er termijnen ?

... Al die bedenkingen nopen de Raad van State tot de vaststelling dat het ontwerp, wat de land(her)inrichting betreft, op essentiële punten zodanige leemten vertoont dat de desbetreffende bepalingen moeten worden geacht niet gereed te zijn om aan de Vlaamse Raad voor bespreking te kunnen worden voorgelegd".

In de tekst van het ontwerp-decreet dat de Executieve bij de Vlaamse Raad indiende (St. Vl. R., 149 (B.Z. 1988) - Nr. 1, p. 24 e.v.) - en in de uiteindelijk aangenomen tekst van het decreet van 21 december 1988 - werd slechts in zeer beperkte mate rekening gehouden met de hiervoren vermelde opmerkingen en bedenkingen van de Raad van State.

Uit het verslag van de bevoegde commissie van de Vlaamse Raad (St. Vl. R., 149 (B.Z. 1988) - Nr. 3) lijkt te kunnen worden opgemaakt dat de voornaamste reden waarom de tekst niet werd aangepast en aangevuld, hierin ligt dat de in het decreet opgenomen bepalingen betreffende de landinrichting slechts een voorlopig en experimenteel karakter hebben : in dat verslag werd inderdaad gesteld dat het ontwerp "zich inzake landinrichting (beperkt) tot de omschrijving van het begrip, het aflijnen van het werkgebied en het aangeven van de krachtlijnen die zullen worden gevolgd bij het uitwerken van landinrichtingsplannen, (zodat) nieuw decretaal werk inzake landinrichting ... later zeker nog (moet) volgen ..." (p. 3, in fine) en dat "om de mogelijkheden van de landinrichting verder te onderzoeken, ... het wenselijk (is) dat de Vlaamse Executieve het initiatief zou nemen om bij wijze van experiment een landinrichtingsproject op te zetten" (p. 12, initio).

Tijdens de bespreking in de bevoegde commissie heeft de Gemeenschapsminister bovendien verklaard :

- dat "hij ... van plan (is) (de landinrichting) zeer pragmatisch aan te pakken en pas na uitwerking en evaluatie van een paar experimentele projecten, aanvullend te decreteren" (p. 12, medio);
- "dat het zijn vaste intentie is om na evaluatie van de gedane experimenten, en de bespreking daarvan in (de) ... commissie, een globaal ontwerp over de landinrichting in te dienen" (p. 30, medio);
- en dat het zijn bedoeling is om "zeer snel te komen tot een grondig uitgewerkt decreet houdende organisatie van de landinrichting" (p. 32, initio).

Op een aantal vragen welke de Raad van State in zijn advies had opgeworpen, werd in de memorie van toelichting een antwoord gegeven (St. Vl. R., 149 (B.Z. 1988) - Nr. 1).

Zo werd met betrekking tot de vraag hoe de ontworpen regeling zich verhoudt tot de wetgeving op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening het volgende gesteld :

"De landinrichting zal, wanneer zij tot stand wordt gebracht door het opmaken van landinrichtingsplannen, moeten worden ingepast in alle door en krachtens de wetgeving op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw vastgestelde plannen, algemene verordeningen en vergunningen, dus ook in de algemene plannen van aanleg, de bijzondere plannen van aanleg of zelfs de verkavelingsvergunningen.

Dergelijke plannen of vergunningen zijn geen beletsel voor de beoogde landinrichting, wel een gegeven waarmee de bevoegde overheid op bindende wijze rekening zal houden" (p. 10).

Bovendien wordt in de memorie van toelichting gesteld dat

"de landinrichting geen verplichtingen of verbodsbepalingen op(legt) aan particulieren. Voor zover aan particulieren verplichtingen of verbodsbepalingen zouden worden opgelegd, gebeurt dit door de bevoegde overheid zelf, krachtens en binnen de reeds bestaande deelwetgeving waarvan die overheid gebruik zou kunnen maken

De vragen die de Raad van State zich hieromtrent stelt worden derhalve beantwoord door te stellen dat de particulieren niet rechtstreeks door de landinrichting gevat zijn" (p. 10).

.../...

Uit het vorenstaande volgt dat het thans voorgelegde ontwerp slechts een eerder beperkte draagwijdte heeft : het blijkt een voorlopige regeling te zijn die het de Executieve en de V.L.M. moet mogelijk maken een beperkt aantal experimentele projecten uit te voeren, na evaluatie waarvan eventueel een definitieve regeling inzake de landinrichting zal worden tot stand gebracht. De landinrichtingsplannen zullen bovendien - althans in die experimentele fase - geen verplichtingen inhouden voor derden.

Opdat de ontworpen regeling volledig in overeenstemming zou zijn met het decreet van 21 december 1988, zou de voorlopige, beperkte en experimentele aard ervan dan ook met zoveel woorden uit het ontwerp-besluit moeten blijken.

2.1. Het ontwerp-besluit vindt in hoofdzaak zijn rechtsgrond in artikel 13, § 3, van het meervernoemde decreet van 21 december 1988, luidens welke bepaling de Vlaamse Executieve de te volgen procedure bij de opmaak van de landinrichtingsplannen bepaalt, de opgestelde plannen goedkeurt, het financieringsplan vaststelt en de uitvoering beveelt.

Voor de bepalingen van het ontwerp waarbij een aantal taken worden opgedragen aan de V.L.M. (o.m. de artikelen 6, 11, 15, 16 en 21), kan de rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 6, § 2, en 14, eerste lid, van het decreet van 21 december 1988, luidens welke bepalingen de V.L.M. belast wordt met de taken inzake landinrichting en zij aan de landinrichting haar medewerking verleent. Artikel 26 van het ontwerp-besluit ten slotte steunt rechtstreeks op artikel 14, tweede lid, van het voornoemde decreet.

2.2. Het decreet van 21 december 1988 bevat geen bepaling met betrekking tot de oprichting van de "Commissie voor Landinrichting" (artikel 2 van het ontwerp), de "Landinrichtingscomités" (artikel 7, § 3) en de "Stuurgroepen" (artikel 9), en evenmin een bepaling waarbij de Vlaamse Executieve wordt gemachtigd om die organen op te richten en hun samenstelling, werking en bevoegdheid te regelen.

Naar analogie met wat geldt voor de nationale Regering, kan evenwel worden aangenomen dat de Executieve, in de bepalingen die haar belasten met de uitvoerende macht op het gewestelijk vlak en met de organisatie van haar diensten, de bevoegdheid vindt om commissies of adviesorganen op te richten, op voorwaarde dat de bedoelde organen enkel tot taak hebben haar bij de uitoefening van haar uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen en op voorwaarde dat de raadpleging van die organen niet verplicht is (vgl. Raad van State, afdeling administratie, arrest 15.794, van 30 maart 1973).

Hoewel eveneens wordt aangenomen dat het betrokken uitvoerend orgaan, voor de samenstelling van een consultatieve commissie als hiervoren bedoeld, niet alleen een beroep kan doen op zijn eigen diensten en ambtenaren, maar bovendien op de vrijwillige medewerking van belanghebbende derden, kan de Regering of een Executieve niet zonder uit-

.../...

drukkelijke wettelijke of decretale machtiging derden (andere overheden of privé-instellingen of -organisaties) verplichten hun medewerking te verlenen aan dergelijke adviesorganen (1).

In de mate dat derhalve bij de samenstelling van de door het ontwerp op te richten adviesorganen andere autonome overheden (openbare instellingen, provincies of gemeenten) worden betrokken - en voor zover geen wets- of decreetbepaling kan worden aangewezen welke die overheden verplicht hun medewerking te verlenen - moet voorbehoud worden gemaakt omtrent de bevoegdheid van de Executieve om de desbetreffende bepalingen vast te stellen.

2.3. Luidens de artikelen 13 en 17 van het ontwerp-besluit worden de ontwerpen van richtplan en van structuurplan voor advies aan de betrokken gemeenteraden voorgelegd. Artikel 18 van het ontwerp legt bovendien aan de betrokken gemeenten de verplichting op met betrekking tot het structuurplan een openbare enquête te organiseren.

Hoewel de Gemeenschappen en de Gewesten, op grond van artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, o.m. de gemeenten kunnen belasten met de uitvoering van hun decreten en reglementen, kunnen ze dat uiteraard slechts doen door of krachtens een decreet.

.../...

(1) Zie ook, infra, 2.3. en 2.4.

Bij ontstentenis van een bepaling in het decreet van 21 december 1988 die de Executieve machtigt om met betrekking tot de landinrichting opdrachten aan de gemeenten te geven, moet, inzonderheid wat de belastende maatregel van artikel 18 van het ontwerp betreft (1), eveneens voorbehoud worden gemaakt omtrent de bevoegdheid van de Executieve ter zake.

2.4. Luidens artikel 22, tweede lid, van het ontwerpbesluit worden de Vlaamse Landmaatschappij en "de betrokken administraties, zoals bepaald in het actieplan" belast met de uitvoering van dat plan.

Voor zover met de "betrokken administraties" andere overheden zouden zijn bedoeld dan diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, en inzonderheid autonome openbare instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest, kan de Executieve alleen bevoegd worden geacht om die bepaling vast te stellen onder de dubbele voorwaarde dat de bedoelde uitvoeringsopdracht kan worden ingepast in de taken welke door de organieke wetgeving aan de betrokken instelling worden opgedragen en dat in die organieke regeling aan de Executieve de bevoegdheid wordt toegekend om aan de instelling bijkomende opdrachten te geven.

.../...

(1) Met betrekking tot de aanvragen om - facultatief - advies over de ontwerp-plannen, geldt dat voorbehoud niet in dezelfde mate.

3.1. De stellers van het ontwerp hebben zich, wat de inrichting van het ontworpen besluit en de volgorde van de artikelen betreft, kennelijk uitsluitend laten leiden door de chronologische volgorde van de onderscheiden stappen van de procedure voor het opmaken en het ten-uitvoer-leggen van de plans. Dit heeft tot gevolg dat bepalingen betreffende de inhoud van de onderscheiden plannen, betreffende de adviezen en onderzoeken daaromtrent en betreffende de onderscheiden adviesorganen door elkaar staan.

Het zou, met het oog op de leesbaarheid van het ontworpen besluit, aanbeveling verdienen de ontworpen regeling in te delen in hoofdstukken (die eventueel in afdelingen kunnen worden ingedeeld) waarin bijvoorbeeld zouden worden bijeengebracht :

- de artikelen betreffende de adviesorganen (oprichting, samenstelling, bevoegdheid);
- de artikelen betreffende de onderscheiden plannen en hun inhoud;
- de artikelen betreffende de procedure voor het opmaken van de plannen.

3.2. Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat in het ontwerp een aantal termen of uitdrukkingen worden gehanteerd waarvan de concrete juridische draagwijdte niet direct duidelijk is : bv. "ecologische waarden" en "ruimtelijke aanspraken" (artikel 6), "administraties, overheden, sectoren en beleidsniveaus" (artikel 7, § 2), "knelpunten", "opties" en "(de) relatie (van maatregelen en werken) tot het toekomstbeeld en de randvoorwaarden die eruit voortvloeien" (artikel 12).

.../...

Soms worden dezelfde termen in verschillende betekenissen gebruikt : zo moet bijvoorbeeld, volgens de gemachtigde kabinetsmedewerker, onder het woord "sectoren", in de artikelen 4 en 7, §§ 2 en 3, "overheidsdiensten" worden verstaan, terwijl met die term, in artikel 10, "belangengroepen" zouden worden bedoeld.

Men dient er, inzonderheid bij regelgeving, zorg voor te dragen geen termen te gebruiken waarvan de betekenis te weinig bepaald of in het zinsverband onduidelijk is. De terminologie moet voorts zoveel mogelijk in overeenstemming zijn met het spraakgebruik. Woorden, die verschillende begrippen kunnen aanduiden, moeten ten slotte in een zelfde regeling steeds in één betekenis worden gebruikt.

+

+ +

Uit de vorenstaande algemene opmerkingen volgt dat het ontwerp, zowel naar de inhoud als naar de vorm, vrij ingrijpend moet worden omgewerkt.

De hierna volgende bijzondere opmerkingen worden dan ook onder voorbehoud van die omwerking gemaakt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Zoals werd gesteld in de algemene opmerking 2.2. vindt de Executieve de bevoegdheid om adviesorganen op te richten in de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die haar belasten met de uitvoerende macht op het

.../...

gewestelijke vlak. Om die reden kan in casu worden aangenomen dat in de aanhef van het ontworpen besluit een algemene verwijzing naar de bijzondere wet - niet een verwijzing naar artikel 6, § 1, III, 1° - wordt opgenomen. Het eerste lid van de aanhef kan dan als volgt worden geredigeerd :

"Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 12 en 16 januari 1989;"

Rekening houdend met de algemene opmerking 2.1. wordt voorgesteld het tweede lid als volgt te stellen :

"Gelet op het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, inzonderheid op de artikelen 6, § 2, 13, § 3, en 14;"

+

Aangezien het besluit van de Vlaamse Executieve van 22 februari 1989, waarnaar in het derde lid van de aanhef wordt verwezen, - uiteraard - niet de rechtsgrond vormt voor het ontworpen besluit, kan de verwijzing ernaar beter worden weggelaten.

Artikel 2.

Het heeft weinig zin, in het eerste lid van dit artikel (dat overigens paragraaf 1 zou moeten worden), te bepalen dat de Vlaamse Executieve een Commissie voor Landinrichting (zal) opricht(en).

.../...

Men redigere die bepaling beter als volgt :

"§ 1. Bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wordt een Commissie voor Landinrichting opgericht".

De daarop volgende bepaling van paragraaf 1 (die paragraaf 2 moet worden) kan dan - mede rekening houdend met het laatste lid van die paragraaf - als volgt aanvangen :

"§ 2. De leden van de Commissie voor Landinrichting worden door de Executieve als volgt benoemd uit de ambtenaren van de diensten van de Vlaamse Executieve of van de openbare instellingen (1) die afhangen van het Vlaamse Gewest of van de Vlaamse Gemeenschap : ...".

Luidens paragraaf 2 (die paragraaf 3) wordt "(kan) een vertegenwoordiger van de Minister van Landbouw bij de werkzaamheden (van de Commissie) worden betrokken met adviserende stem".

Die bepaling zou kunnen worden begrepen in die zin dat het de Commissie (of haar voorzitter) is die de vertegenwoordiger van de (nationale) Minister van Landbouw tot de vergaderingen van de Commissie "kan" toelaten.

De bedoeling van de stellers van het ontwerp is daarentegen allicht geweest - met inachtneming van de autonomie van de Staat - te bepalen dat de (nationale) Minister van Landbouw, indien hij dat wenst, een vertegenwoordiger "kan" aanwijzen die dan steeds aan de werkzaamheden van de Commissie deelneemt, vanzelfsprekend alleen met raadgevende stem.

.../...

(1) Zie algemene opmerking 2.2.

De bedoelde bepaling zou dan ook beter als volgt worden geredigeerd :

"§ 3. De Minister van Landbouw kan een vertegenwoordiger aanwijzen die, in voorkomend geval, aan de werkzaamheden van de Commissie deelneemt met raadgevende stem".

Artikelen 3 en 4.

Deze artikelen, die beide betrekking hebben op de opdrachten van de Commissie voor Landinrichting, zouden beter worden samengevoegd tot één artikel.

De redactie dient op een aantal punten te worden aangepast :

- men schrijve niet dat "de Commissie ... aan de Gemeenschapsminister advies (verstrekt) over de prioritaire gebieden die voor landinrichting in aanmerking komen", maar bijvoorbeeld wel dat "de Commissie ... aan de Gemeenschapsminister de gebieden aanwijst die, naar haar oordeel, bij voorrang voor landinrichting in aanmerking komen";
- het is niet duidelijk welke "voorstellen" of welk "advies" bedoeld zijn in de laatste volzin van artikel 3. Indien het zou gaan om het advies bedoeld in de eerste volzin van artikel 3 en de voorstellen waarvan sprake in artikel 4, dan kan die bepaling als overbodig worden weggelaten. Gaat het daarentegen om andere adviezen of voorstellen, dan dient te worden verduidelijkt welke;

.../...

- het heeft geen zin in artikel 4 te bepalen dat de voorstellen van de Commissie de "voorlopige" gebiedsomschrijving en de "voorlopige" aanwijzing van de betrokken sectoren omvatten.

Artikel 5.

Men vervange "een voorlopig aangewezen gebied" door "een door hem aangewezen gebied".

Artikel 9.

Wat de "hoorzittingen" betreft, welke de stuurgroepen zullen organiseren, moet worden opgemerkt dat het ontwerp niet regelt welk gevolg zal worden gegeven aan de eventueel ingediende bezwaren.

Artikelen 13 en 14.

Deze artikelen kunnen beter worden samengevoegd tot één artikel, dat als volgt kan worden geredigeerd :

"De Vlaamse Landmaatschappij maakt het voorstel van richtplan over aan het college van burgemeester en schepenen van de bij de landinrichting betrokken gemeenten voor advies van de gemeenteraad. Indien het advies niet binnen een termijn van drie maanden na het overmaken van het voorstel uitgebracht wordt, wordt het geacht gunstig te zijn".

.../...

Artikel 23.

Dit artikel kan eenvoudiger als volgt worden gere-
digeerd :

"Wanneer in de Commissie voor Landinrichting of
in het Landinrichtingscomité geen consensus wordt bereikt,
worden in het advies de diverse standpunten uiteengezet".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS,	staatsraad, voorzitter,
de Heer : W. DEROOVER,	staatsraden,
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,	
Mevrouw : F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT,
auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.