

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 december 1994 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw", heeft, na de zaken te hebben onderzocht op de vergaderingen van 19 januari, 26 januari, 2 februari, 9 februari en 16 februari 1995, op laatstvermelde datum het volgend advies gegeven :

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet neemt nagenoeg integraal de tekst over van een voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedebouw waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 16 juni 1994 advies heeft uitgebracht. Alhoewel in dit eerste advies, bij ontstentenis van het akkoord van de Minister bevoegd voor de begroting, tot de niet-ontvankelijkheid van de adviesaanvraag moest worden besloten, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, niettemin gemeend, met het oog op de goede werking van onze instellingen, een onderzoek te moeten wijden aan de voornaamste juridische knelpunten van het ontwerp en te wijzen op bezwaren die zowel op de conceptie als op de coherentie van de ontworpen regeling betrekking hadden.

Uit de thans aan de Raad van State voorgelegde documenten blijkt dat aan de bezwaren niet of slechts in minieme mate werd tegemoet gekomen.

Omdat de aldaar gemaakte opmerkingen, omwille van hun fundamenteel karakter, resulteren in vragen omtrent de juridische coherentie en de werkbaarheid van de ontworpen regeling, zal het in stand houden van de aangestipte inconsistenties of onduidelijkheden onvermijdelijk aanleiding geven tot een uitgebreid contentieux. Om die reden lijkt het dan ook aangewezen die opmerkingen in dit advies te herhalen.

.../...

Dit argument klemmt des te meer omdat met het ontwerp een volledig nieuwe basisregeling van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw beoogd wordt welke, door haar voorwerp, omzeggens alle burgers, ondernemingen, instellingen en overheden in Vlaanderen aanbelangt.

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw heeft volgens artikel 3 tot doel "het realiseren van een op duurzame ontwikkeling gerichte ruimtelijke ordening waarbij de ruimtelijke implicaties van de verschillende maatschappelijke activiteiten tegen elkaar worden afgewogen, rekening houdend met de implicaties op het leefmilieu en de sociale, economische en culturele consequenties, en dit alles met het oog op een optimale bestemming, inrichting en beheer van het grondgebied in functie van de ruimtelijke draagkracht".

Om dit doel te bereiken zullen de bevoegde organen, bij de uitwerking van de plannen en bij de beoordeling van de vergunningen, met eerbiediging van de ruimtelijke kwaliteit, de voorwaarden creëren om de woon- en werkomgeving en de open ruimte maximaal te vrijwaren en de infrastructuur en mobiliteit te optimaliseren (artikel 4 van het ontwerp).

.../...

De ontworpen regeling heft de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw op. In grote lijnen komt zij neer op wat volgt :

1. Op de verschillende beleids- en beslissingsniveaus, zijnde het gewestelijk, het provinciaal, het intergemeentelijk en het gemeentelijk niveau, worden adviesorganen opgericht; op het gewestelijk en provinciaal niveau worden bovendien stedebouwkundige adviescolleges opgericht (artikelen 6 tot 12 van het ontwerp).

De adviesorganen zijn de gewestelijke planologische commissie, de provinciale planologische commissie en de gemeentelijke planologische commissie ruimtelijke ordening. Aan deze adviesorganen komt het toe om, ieder op zijn niveau, op eigen initiatief of op vraag van de door het ontwerp aangeduide overheden, advies te geven, opmerkingen te maken of voorstellen te doen over alle aangelegenheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening (artikelen 6, § 2, 8, § 2, en 9, § 2, van het ontwerp).

De stedebouwkundige adviescolleges worden enkel opgericht op het niveau van het Gewest en van de provincie en brengen advies uit over de vergunningsaanvragen en de beroepen waarover de Vlaamse regering, respectievelijk de bestendige deputatie van de provincieraad uitspraak moeten doen (artikelen 10, § 2, en 11, § 2, van het ontwerp).

.../...

2. De ruimtelijke ordening zal op de drie beleidsniveaus worden gerealiseerd door twee soorten van plannen, met name door de ruimtelijke structuurplannen, die de opties vastleggen met betrekking tot de ruimtelijk-structurele ontwikkeling van een bepaald gebied, en door de ruimtelijke uitvoeringsplannen, die de bestemming, het beheer en de inrichting van een gebied regelen. De structuurplannen zijn indicatief behoudens wat de ruimtelijke kernbeslissingen van het gewestelijk ruimtelijk structuurplan betreft; de uitvoeringsplannen hebben verordenende kracht (artikelen 13 tot 50 van het ontwerp).

3. Stedebouwkundige en verkavelingsverordeningen kunnen nadere regels vaststellen met het oog op de ruimtelijke ordening (artikelen 51 tot 54 van het ontwerp). Om de bestemming, de inrichting en het beheer van een gebied te waarborgen is het de overheid bovendien toegestaan gebruik te maken van een aantal juridische instrumenten zoals privaatrechtelijke overeenkomsten, het recht van voorkoop, de onteigening, de ruil- en herverkaveling en de planschade en planbaten (artikelen 55 tot 71 van het ontwerp).

4. De vergunningsplicht wordt opnieuw gedefinieerd enerzijds ter verduidelijking van de bestaande regeling, anderzijds met het oog op een betere bescherming van de zogenaamde zachte bestemmingssectoren zoals de groengebieden, de agrarische gebieden met ecologische waarde, de bosgebieden enz. (artikelen 72 tot 89 van het ontwerp). Met dit doel wordt de omschrijving van de activiteiten die

.../...

hetzij een stedenbouwkundige vergunning, hetzij een verkavelingsvergunning vereisen, aangepast (artikelen 72 en 73), wordt de vergunningsprocedure eenvormig gemaakt en worden de termijnen ingekort (artikelen 74 tot 86). Op het vlak van de organisatie van het administratief beroep wordt geopteerd voor een tweetrapsprocedure die verschilt al naar de hoedanigheid van de vergunningsaanvrager, het belang van de vergunningsaanvraag en het gebied waar de geplande handelingen zullen plaatsvinden (artikelen 87 tot 89). Het beroep is schorsend.

5. Bijzondere bepalingen regelen de verkavelingsvergunning die betrekking heeft op de aanleg, de wijziging of de opheffing van verkeerswegen, op bestaande erfdienstbaarheden of op de wijziging van een bestaande verkavelingsvergunning (artikelen 90 en 91 van het ontwerp).

6. Titel IV regelt de inspraak van de burgers en de informatieplicht van de openbare besturen, de notarissen en andere personen (artikelen 92 tot 102 van het ontwerp).

7. Titel V regelt de koppeling van de stedenbouwkundige en de milieuvergunning, wat de uitvoerbaarheid van de vergunningen, de adviesverlening, de beslissing over de aanvraag tot het bekomen van een milieuvergunning en de samenloop van aanvragen en beroep tegen de genomen beslissingen betreft. Tevens worden de stedenbouwkundige en de

.../...

distributievergunning aan elkaar gekoppeld wat hun uitvoerbaarheid betreft (artikelen 103 tot 105 van het ontwerp).

8. Titel VI bepaalt welke handelingen als misdrijf gelden en de sanctionering ervan; hij omvat ook de herstelmaatregelen (artikelen 106 tot 126 van het ontwerp).

9. Titel VII bevat een aantal overgangs-, wijzigings- en opheffingsbepalingen (artikelen 127 tot 133 van het ontwerp) en regelt de inwerkingtreding van het ontwerp (artikel 134).

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Over de bevoegdheid.

1. Luidens artikel 6, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort de regeling van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw onbetwistbaar tot de materiële bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

De bepalingen van het ontwerp die kunnen geacht worden tegelijk betrekking te hebben op de rooiplannen van de gemeentewegen, het grondbeleid, het leefmilieu, de ruil- en herverkaveling, de onteigening of het recht van voorkoop doen evenmin bevoegdheidsproblemen rijzen vermits ook die materies door artikel 6, § 1, I, 2^o en 6^o, II, 1^o, en III,

.../...

1º, respectievelijk artikel 14 en artikel 79, § 1, van dezelfde bijzondere wet aan de bevoegdheid van de federale wetgever zijn onttrokken.

De Vlaamse decreetgever is derhalve bevoegd om de bepalingen aan te nemen die hij meent te moeten uitvaardigen om zijn beleid in deze aangelegenheden tot een goed einde te brengen (1). Hij kan bovendien, krachtens artikel 11 van dezelfde bijzondere wet, binnen de grenzen van de hem toegekende bevoegdheden, de niet-naleving van de bepalingen van de decreten strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen, de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gewestregering, de bewijskracht van processen-verbaal regelen en de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben.

2. Daartegenover staat dat een aantal bepalingen van het ontwerp, ook al werden sommige ervan ontleend of geïnspireerd door bepalingen van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, niet onmiddellijk kunnen worden ingepast in de bevoegdheden die door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gewesten werden overgedragen.

3. Het ontwerp bevat immers diverse bepalingen waarin aangelegenheden van burgerlijk recht, gerechtelijk recht en

(1) Zie arrest Arbitragehof nr. 27 van 22 oktober 1986.

strafvordering worden geregeld, die hetzij tot de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden, hetzij tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid moeten worden gerekend.

De bevoegdheid van de decreetgever om met betrekking tot die aangelegenheden regelend op te treden is beperkt tot de gevallen waarin hij zich kan beroepen op de toepassing van artikel 10 juncto artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat betekent dat het decreet een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid of een aangelegenheid die tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort, slechts kan regelen indien zulks noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gemeenschap of het Gewest en indien voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de tot de bevoegdheid van de federale wetgever behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is.

Bij ontstentenis van enige motivering in de memorie van toelichting bij het ontwerp met betrekking tot de hiervoor vermelde voorwaarden, moet derhalve inzonderheid voorbehoud worden gemaakt voor volgende bepalingen van het ontwerp :

- artikelen 69, § 1, en 71, §§ 3 en 4, in zover geraakt wordt aan de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg en de procedure en met name de mogelijkheid wordt

.../...

- geregeld om in beroep te gaan tegen een beslissing van de rechtbank van eerste aanleg;
- artikel 115, § 2, omdat het aan het Gewest niet toekomt de procedure, in casu het opleggen van een termijn, te regelen; in de mate dat artikel 117, tweede lid, verwijst naar artikel 115, § 2, moet ook voor dat artikel voorbehoud worden gemaakt;
 - artikel 119, in de mate dat het aan het Gewest niet toekomt in de bevoegdheid van de beslagrechter te treden;
 - artikel 123, omdat het Gewest onbevoegd is om inzake strafvordering te normeren; het is evenmin bevoegd de federale wetgeving van toepassing te verklaren in materies die aan de federale overheid zijn voorbehouden;
 - artikel 125, omdat het aan het Gewest niet toekomt bepalingen vast te stellen inzake het gerechtelijk privaatrecht (procedure voor de rechtbank) en het burgerlijk recht (ontbinding van overeenkomsten);
 - artikel 131, omdat het Gewest de bevoegdheid van de rechtbanken en de termijnen voor het verjaren van de vorderingen niet heeft te bepalen.
4. Ten slotte wordt in een aantal bepalingen door de decreetgever beslissingsbevoegdheid verleend of worden taken opgedragen aan een lid van de Vlaamse regering (zie de artikelen 6, § 3, 8, § 2, 18, § 4, en 105, § 4) of aan

.../...

diensten of ambtenaren van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (zie de artikelen 18, § 3, 58, § 5, 105, § 2, 111, derde en vierde lid, 115, § 1, 119, 120, § 1, 121).

Overeenkomstig de artikelen 20, 68, 69 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen komt het de decreetgever niet toe om aan een lid van de Vlaamse regering beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot de door hem aangewezen materie noch om taken op te dragen aan de ambtenaren van de diensten van die regering en zodoende impliciet in te grijpen hetzij in de werking van de regering, hetzij in de organisatie en de werking van haar diensten (1).

Over de samenhang met andere wetgevingen.

Noch in de tekst van het ontwerp noch in de memorie van toelichting wordt uiteengezet hoe de ontworpen regeling,

(1) Zie in dezelfde zin het advies van de Raad van State (L. 21.885/8), Gedr. St., Vl. R., 1992-93, nr. 307/1, blz. 26-27. De decreetgever vermag evenmin de geldigheid van de beslissingen van een Gemeenschaps- of Gewestregering te laten afhangen van een voorstel van een van haar leden (advies van 11 maart 1987, Gedr. St., Raad Franse Gemeenschap, 1986-87, nr. 93-1). Het beginsel van de collegiale beraadslaging zal bij decreet kunnen worden gewijzigd, aangevuld, vervangen of zelfs opgeheven na de eerstkomende algehele vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 49 BWHI, zoals het in werking zal treden vanaf deze algehele vernieuwing). Dat decreet moet worden aangenomen met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen (artikel 35, § 3, BWHI, zoals het zal luiden).

inzonderheid wat de ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen en het vergunningstelsel betreft, zich verhoudt ten opzichte van andere wettelijke of decretale bepalingen die de regeling van de ruimtelijke ordening doorkruisen. Men denke bijvoorbeeld aan de regelingen met betrekking tot de milieuplannen, de landinrichting, de monumenten en landschappen, aan het bosdecreet, het duinendecreet en het grinddecreet. Een afzonderlijke behandeling van die verschillende aspecten, welke samenhangen of raakpunten vertonen met het ruimtelijk beleid, kan niet alleen leiden tot tegenstrijdigheid in de regelgeving, zij houdt ook het gevaar in dat, vooral bij het afgeven van vergunningen, rechtmatige maar niettemin tegenstrijdige beslissingen kunnen worden genomen, wat de rechtszekerheid voor de betrokken aanvragers niet ten goede komt.

Om dergelijke rechtsonzekere toestanden te voorkomen zou bijvoorbeeld in de verschillende regelingen kunnen worden aangegeven welke regeling, in geval van samenloop, zal primeren op de andere. Een aanzet daartoe is gegeven in de artikelen 103 en volgende van het ontwerp die, naar het voorbeeld van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, de koppeling van de stedenbouwkundige en de milieuvergunning overnemen en in artikel 105 dat in beperkte mate de samenloop van de stedenbouwkundige en de milieuvergunning regelt.

Binnen de tijd die hem is toegemeten is het de Raad van State evenwel niet mogelijk te onderzoeken tot welke problemen de ontworpen regeling, gelezen in samenhang met de hierboven opgesomde regelingen, aanleiding kan geven.

.../...

Over de gehanteerde begrippen.

1. In het ontwerp worden begrippen gehanteerd welke nieuw zijn of welke bijvoorbeeld enkel in het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, worden gebruikt, zonder echter in het voorliggend ontwerp te worden gedefinieerd. Veelal is een omschrijving van dergelijke begrippen in het ontwerp nochtans noodzakelijk teneinde de rechtsgevolgen welke voortvloeien uit de artikelen waarin die begrippen voorkomen, juist te kunnen inschatten. In die gevallen zal het uiteraard niet kunnen volstaan dat de betrokken begrippen desgevallend in een uitvoeringsbesluit of in een uitvoeringsplan nader zullen worden gepreciseerd.

In dat verband kan, bij wijze van illustratie, worden verwezen naar onder meer

- de begrippen "agrarische gebieden met ecologische waarde of belang", "parkgebieden" en "bosgebieden" in artikel 72, § 1.3, en "woongebied" en "woonuitbreidingsgebied" in artikel 75, § 2.1., van het ontwerp. Teneinde rechts-onzekerheid te vermijden, zou het ontwerp deze en nog andere begrippen nader moeten omschrijven;
- de begrippen "recreatieve doeleinden", "dierengeneeskundige verzorging" en "gezinsbedrijf" in artikel 78, § 6, van het ontwerp.

.../...

Teneinde rechtsonzekerheid te vermijden, zou het ontwerp deze en nog andere begrippen nader moeten omschrijven.

2. Ook dient erop te worden toegezien dat begrippen op een consequente en voldoende nauwkeurige wijze worden gebezigd. Zo worden soms algemene termen als "plan" (zie bijvoorbeeld de artikelen 80 en 83) en "verordening" (zie bijvoorbeeld artikel 78) gehanteerd welke, voor de duidelijkheid, best worden gepreciseerd. Nog bezwaarlijker is het wanneer basisbegrippen zoals "uitvoeringsplan" en "bestemmingsplan" door elkaar worden gebruikt.

Legistieke opmerkingen.

Bij het ontwerp zijn voorts talrijke opmerkingen van legistieke aard te maken.

1.1. De indeling van het ontwerp laat soms te wensen over. Zo worden bijvoorbeeld de artikelen 83 en 84 voorafgegaan door de aanduiding van een onderafdeling, welke, in afwijking van wat gebruikelijk is, niet van een eigen opschrift is voorzien, doch waarbij dat opschrift in de betrokken artikelen is geïntegreerd ten koste van de leesbaarheid van die artikelen.

1.2. De artikelen zijn lang, wat het ontwerp moeilijk hanteerbaar maakt en in de toekomst ontegensprekelijk een

.../...

bron van verkeerde verwijzingen en derhalve ook van betwistingen zal zijn.

1.3. Een nieuwe autonome tekst moet doorlopend genummerd worden. De artikelen 56bis, 56ter, 56quater en 59bis dienen derhalve te worden vernummerd, in welk geval de nummering van de daaropvolgende artikelen en de interne verwijzingen eveneens moeten worden aangepast.

1.4. Een indeling in paragrafen is enkel noodzakelijk wanneer in minstens één paragraaf meerdere leden worden gegroepeerd.

1.5. Teneinde verwarring te voorkomen in geval van verwijzing naar de bepalingen van het ontwerp, dient erop te worden gelet dat de leden van een zelfde artikel of paragraaf typografisch duidelijk van elkaar worden gescheiden.

Tevens dient een zelfde lid te worden onderverdeeld in 1º, 2º, 3º, ..., in plaats van daarvoor nu eens streepjes te gebruiken (zie bijvoorbeeld de artikelen 6, § 3 en 8, § 3), dan weer een indeling in a), b), c), ... te hanteren (zie bijvoorbeeld de artikelen 115 en 127).

1.6. In de diverse artikelen van het ontwerp waarin aan andere artikelen of hun paragrafen wordt gerefereerd, schrijve men telkens "lid" in plaats van "alinea" (zie bijvoorbeeld de artikelen 44, 46 en 47).

2. Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, zich er in de regel van onthoudt opmerkingen te formuleren bij de memorie van toelichting, dient in dit geval nochtans te worden opgemerkt dat de artikelsgewijze bespreking neerkomt op het herschrijven, meermaals zelfs op het textueel overnemen van de ontworpen bepalingen. Gelet op de rechtsgevolgen die de ontworpen regeling zowel voor de overheid als voor de burgers zal hebben en gelet op de vele onduidelijkheden en onvolkomenheden die in dit advies worden aangestipt, ware een degelijke commentaar met oog voor de concrete effecten van de ontworpen regeling, nochtans ten zeerste aangewezen. In elk geval moet, waar nodig, het gebrek aan overeenstemming tussen de tekst van het ontwerp en de memorie van toelichting worden weggewerkt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

TITEL I. - Algemene bepalingen.

Artikel 1.

Men redigere dit artikel als volgt :

"Artikel 1. Dit decreet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de Grondwet".

.../...

Artikel 2.

1. Het opnemen van definities is enkel zinvol wanneer aan de begrippen een specifieke inhoud moet worden gegeven die afwijkt van die welke eraan wordt gegeven in het gewoon spraakgebruik of in de betrokken rechtstak of wanneer het gebruik van die begrippen toelaat de regels te verkorten en aldus de leesbaarheid van de ontworpen regeling te bevorderen. De vraag rijst derhalve naar de relevantie van definities zoals "gewest", "Raad", "regering", "provincie", "provincieraad", "bestendige deputatie", "gemeenteraad", "college", welke in andere wetsbepalingen voldoende zijn omschreven en derhalve beter zouden worden weggelaten.

2. Gelet op de algemene opmerking omtrent de bevoegdheid van de decreetgever om in te grijpen in de organisatie van het bestuur, moeten de omschrijvingen na het vierde, eenentwintigste en tweeëntwintigste streepje worden weggelaten.

3. Na het vijfde en tiende streepje wordt telkens een andere definitie gegeven van het begrip "bestemmingsplan". Volgens de gemachtigde van de regering, dient de tweede omschrijving te worden geschrapt. In dit verband moet worden opgemerkt dat de andere plannen zoals het beheersplan, het inrichtingsplan en andere niet worden gedefinieerd.

.../...

4.1. In de omschrijving van het begrip "ruimtelijke kernbeslissing" (zesde streepje) dient het woord "formeel" te worden geschrapt omdat dit woord niets toevoegt aan de betrokken definitie. Voorts zal moeten worden verduidelijkt wat onder "overheid" moet worden verstaan.

4.2. Uit de samenlezing van de artikelen 14, § 1, 24 en 33 van het ontwerp volgt dat provinciale en gemeentelijke structuurplannen geen ruimtelijke kernbeslissingen kunnen bevatten. In de definitie na het zesde streepje zal dan ook moeten worden verduidelijkt dat de bindende bepalingen van "het gewestelijk ruimtelijk structuurplan" worden bedoeld.

5. Het is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de woorden "richtinggevend zijn en het toetskader aangeven" (zevende streepje) alhoewel deze mede bepalend zijn voor de rechtskracht die aan die bepalingen moet worden toegekend. Op dit probleem zal nader worden ingegaan in de voorafgaande opmerking onder punt 1, bij titel II - Plannen.

6. De tweede volzin van de omschrijving in het achtste streepje hoort niet thuis in een definitie, doch veeleer in de bepalingen van het ontwerp betreffende het openbaar onderzoek van de verschillende ruimtelijke structuurplannen (zie de artikelen 18, § 3, 27, § 1, en 35, § 3, van het ontwerp).

.../...

7. De omschrijving die in het negende streepje wordt gegeven van het begrip "verordenende bepalingen" is een evidentie en kan dus beter worden weggelaten. Of moet uit die definitie worden afgeleid dat de uitvoeringsplannen ook niet verordenende bepalingen bevatten? Indien die vraag bevestigend dient te worden beantwoord, zou dit minstens in artikel 41 van het ontwerp moeten worden tot uitdrukking gebracht.

8. Rekening houdend met het bepaalde in de artikelen 6, § 1, 8, § 1, 9, § 1, 10, § 1, en 11, § 1, van het ontwerp kunnen de definities van de verschillende planologische commissies of stedenbouwkundige adviescolleges worden weggelaten (elfde, twaalfde, zestiende, zeventiende en twintigste streepje).

Artikel 4.

Het is niet gebruikelijk om wets- of decreetsbepalingen in de toekomstige tijd te redigeren. Men schrijve derhalve "Bij de uitwerking van de plannen en bij de beoordeling van de vergunningsaanvragen bepalen de bevoegde overheden ... de woon- en werkomgeving ...".

.../...

Artikel 6.

1. De in het eerste lid van paragraaf 3 van dit artikel gebruikte bewoordingen "legislatuur" en "samenstelling van een nieuwe regering" zijn verwarrend omdat niet duidelijk is of ook rekening werd gehouden met de bevoegdheid van de Vlaamse Raad om ten alle tijde een constructieve motie van wantrouwen aan te nemen waardoor de regering tot ontslag wordt gedwongen en er een nieuwe regering wordt aangesteld (artikel 71 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Er blijkt op dit punt geen overeenstemming te bestaan tussen het bepalend gedeelte en de memorie van toelichting.

2. Naar analogie met het bepaalde in de artikelen 10, § 3, en 11, § 3, van het ontwerp en om verwarring te voorkomen omtrent het begrip "externe deskundigen" bedoeld in artikel 6, § 4, van het ontwerp, schrijve men in paragraaf 3, tweede lid, tweede streepje, "erkende deskundigen inzake ruimtelijke ordening bedoeld in artikel 12" in plaats van "externe deskundigen inzake ruimtelijke ordening overeenkomstig artikel 12 van dit decreet".

3. In paragraaf 4 en in paragraaf 5, 5°, schrappe men het woord "derden". Eenzelfde opmerking geldt voor de artikelen 8, §§ 4 en 5, eerste lid, 5°, en 9, §§ 4, eerste lid, 5°, en 5, van het ontwerp.

.../...

4. Luidens het bepaalde in paragraaf 5, 6°, worden de onverenigbaarheden met betrekking tot het lidmaatschap van de gewestelijke planologische commissie geregeld in het huishoudelijk reglement van deze laatste. Het komt de decreetgever of, bij delegatie, de regering toe deze onverenigbaarheden te bepalen. Eenzelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor de artikelen 8, § 5, eerste lid, 6°, en 9, § 4, eerste lid, 6°, van het ontwerp.

5. Het is de Raad van State niet duidelijk wat in paragraaf 5, 7°, bedoeld wordt met de "modaliteiten inzake de uitoefening van de mandaten". Die bepaling zal in elk geval nader moeten gespecificeerd worden, minstens in de memorie van toelichting nader worden verklaard. Een zelfde opmerking geldt voor de artikelen 8, § 5, eerste lid, 7°, en 9, § 4, eerste lid, 7°, van het ontwerp.

Artikel 7.

Luidens het bepaalde in paragraaf 3 zal het permanent secretariaat van de gewestelijke planologische commissie, naast statutair personeel, ook contractueel personeel kunnen bevatten. Die bepaling is in strijd met één van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren, dat van rechtswege van toepassing is op het personeel van de Gemeenschappen en de Gewesten en op het personeel van de publiekrechtelijke rechtspersonen die er van afhangen. Luidens artikel 2 van het koninklijk besluit van 26 september 1994 tot bepaling

.../...

van die algemene principes kunnen personen bij arbeidsovereenkomst in dienst worden genomen, uitsluitend om (1°) aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen, hetzij voor in de tijd beperkte acties hetzij voor een buitengewone toename van het werk, (2°) ambtenaren te vervangen die hun betrekking niet of slechts deeltijds bekleden, en (3°) bijkomende of specifieke opdrachten te vervullen, waarvan de lijst wordt vooraf bepaald door elke uitvoerende macht. Een zelfde bepaling komt overigens voor in artikel XIV.2. van het besluit van de Vlaamse regering van 24 november 1993 houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel.

Artikel 8.

1. De eerste zin van het eerste lid van paragraaf 3, die de regering machtigt nadere regels te bepalen inzake de samenstelling van de provinciale planologische commissie, hoort logischerwijze te volgen op het tweede lid van dezelfde paragraaf.

Indien het de bedoeling is de samenstelling van de commissie te koppelen aan de provincieraadsverkiezingen, kan worden overwogen paragraaf 3, eerste lid, te redigeren als volgt :

"§ 3. De bestendige deputatie benoemt de voorzitter, de leden en de plaatsvervangers van de provinciale planologische commissie uiterlijk drie maanden na de

.../...

provincieraadsverkiezingen. Deze mandaten eindigen op het ogenblik van de nieuwe benoemingen na provincieraadsverkiezingen. Zij zijn hernieuwbaar".

In de memorie van toelichting kan dan verduidelijkt worden dat de mandaten toegekend worden voor de termijn waarvoor de provincieraadsleden verkozen worden (zijnde 6 jaar), te vermeerderen met ten hoogste drie maanden.

2. Uit het tweede lid van paragraaf 3 blijkt niet of de voordragende organisaties, al naar het geval, moeten vertegenwoordigd zijn in de MINA-Raad of in de SERV (lees : "de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen").

Artikel 9.

1. Luidens paragraaf 1 wordt onder meer op het niveau van een vereniging van gemeenten een planologische commissie opgericht. In de verdere opbouw van artikel 9 van het ontwerp wordt echter nergens meer rekening gehouden met de specificiteit van een intercommunale vereniging.

2. De eerste zin van het eerste lid van paragraaf 3, die de regering machtigt nadere regels te bepalen inzake de samenstelling van de gemeentelijke planologische commissie, hoort logischerwijze te volgen op het derde lid van dezelfde paragraaf.

.../...

Naar het voorbeeld van het tekstvoorstel bij artikel 8, § 3, eerste lid, kan worden overwogen paragraaf 3, eerste lid, te redigeren als volgt :

"§ 3. Het college benoemt de voorzitter, de leden en de plaatsvervangers van de gemeentelijke planologische commissie uiterlijk drie maanden na de gemeenteraadsverkiezingen. Deze mandaten eindigen op het ogenblik van de nieuwe benoemingen na gemeenteraadsverkiezingen. Zij zijn hernieuwbaar".

In de memorie van toelichting kan dan verduidelijkt worden dat de mandaten toegekend worden voor de termijn waarvoor de gemeenteraadsleden verkozen worden (zijnde 6 jaar), te vermeerderen met ten hoogste drie maanden.

3. Met betrekking tot het bepaalde in paragraaf 3, derde lid, rijst de vraag welke organisaties op gemeentelijk vlak als milieu-, werkgevers- en werknemersorganisaties moeten worden beschouwd, hoe deze op gemeentelijk vlak zijn vertegenwoordigd en op welke wijze "de bevolking" moet worden vertegenwoordigd. Die bepaling zal dan ook nader moeten worden gespecificeerd.

Artikelen 10 en 11.

In artikel 10, § 2, is de verwijzing naar de bepalingen van titel III te weinig precies. Het kan volstaan in fine van die paragraaf te schrijven "... waarin zij uitspraak moet doen over een vergunningsaanvraag of over een beroep tegen een vergunning".

.../...

Artikel 11, § 2, dient op overeenkomstige wijze te worden aangepast.

Artikel 12.

Men redigere de laatste volzin als volgt :

"De regering erkent de deskundigen bedoeld in de artikelen 6, § 3, 10, § 3 en 11, § 3, en bepaalt de nadere regels van de erkenningsprocedure".

TITEL II. - Plannen.

Voorafgaande opmerkingen.

1. Rechtskracht van de plannen.

1. Luidens artikel 13 van het ontwerp wordt de ruimtelijke ordening van het Gewest, de provincies en de gemeenten verwezenlijkt door de ruimtelijke structuurplannen en de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Artikel 16 van het ontwerp bepaalt wat onder ruimtelijk structuurplan moet worden verstaan, welke doelstellingen het nastreeft en welke de minimale gegevens zijn die in het structuurplan moeten worden opgenomen.

.../...

Artikel 41, § 1, van het ontwerp definieert het begrip ruimtelijk uitvoeringsplan en bepaalt de inhoud ervan.

2. Het is niet duidelijk welke de precieze rechtskracht van deze plannen is noch hoe zij zich hetzij binnen een zelfde beleidsniveau, hetzij op de verschillende beleidsniveaus tot elkaar verhouden.

2.1. Volgens artikel 14, § 1, juncto artikel 2, zesde, zevende en achtste streepje, zijn de ruimtelijke structuurplannen, behoudens wat de ruimtelijke kernbeslissingen van gewestelijke ruimtelijke structuurplannen betreft, indicatief, dit wil zeggen dat zij richtinggevend zijn en het toetskader aangeven waarbinnen een beslissing door de overheid kan worden genomen; van die bepalingen kan alleen worden afgeweken bij uitdrukkelijk gemotiveerde beslissing. Met ruimtelijke kernbeslissingen worden de dwingende bepalingen van het structuurplan bedoeld die de overheid formeel dient na te leven. Daarnaast bevatten de ruimtelijke structuurplannen een informatief gedeelte dat als toelichting of als inlichting wordt toegevoegd en niet aan het openbaar onderzoek onderworpen is.

Voor de "ter-inzage-legging" van het plan kan de Vlaamse regering bepalen welke delen ervan normatief dan wel niet normatief zijn.

.../...

Ten slotte mag het ruimtelijk uitvoeringsplan van een bepaald niveau niet afwijken van het ruimtelijk structuurplan van hetzelfde niveau; ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen van een lager echelon mogen niet afwijken van de plannen van het hogere echelon (artikel 15).

2.2. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de ruimtelijke structuurplannen enkel de bedoeling hebben de overheid te binden. Toch volgt uit wat voorafgaat dat zij onder de vorm van ruimtelijke kernbeslissingen, minstens onrechtstreeks dwingende bepalingen voor de burger kunnen bevatten (1) en de rechten van de eigenaars kunnen beperken en bovendien, na aanwijzing door de Vlaamse regering, ook normatieve gedeelten kunnen bevatten.

Die elementen lijken erop te wijzen dat de ruimtelijke structuurplannen minstens op die punten bindende kracht en derhalve ook verordenende kracht hebben, in welk geval de wettigheid van ten minste die bepalingen kan worden getoetst zowel door de hoven en rechtbanken (artikel 159 van de Grondwet) als door de Raad van State, afdeling administratie (artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Mocht het desondanks niet de bedoeling zijn om aan de betrokken plannen enige verordenende kracht toe te kennen, is het de vraag of die plannen door de stellers van

(1) Door de gemachtigde ambtenaar is als voorbeeld van een ruimtelijke kernbeslissing gegeven het opleggen van een bouwverbod in een natuurgebied.

het ontwerp zijn geconcipieerd als een soort van richtplannen of beleidslijnen welke met het oog op een goede ruimtelijke ordening zijn uitgewerkt en welke het voor het overige aan de betrokken overheden overlaten om de vorm en de middelen te kiezen ter verwezenlijking van het beoogde doel. Ook in deze laatste hypothese zal uiteraard de zoëven genoemde rechterlijke controle kunnen worden uitgeoefend. Meer bepaald zal alsdan immers de toepassing van het richtplan of de beleidslijn de betrokken overheden er niet van ontslaan om de concrete gegevens van het gebied waarop de bepalingen van het richtplan of de beleidslijn worden toegepast, aan een voldoende onderzoek te onderwerpen. Er anders over oordelen en een quasi-automatische toepassing van het richtplan of de beleidslijn aannemen zou immers tot een door de rechter sanctioneerbare, onzorgvuldige besluitvorming kunnen leiden (1). Voorts zal een afwijking van het richtplan of de beleidslijn (bv. om redenen die verband houden met de plaatselijke toestand van een bepaald gebied), enkel toelaatbaar zijn in de mate dat voor die afwijking in redelijkheid aanvaardbare motieven bestaan, in welk verband het eveneens aan de bevoegde rechterlijke overheden zal toekomen om zich over de deugdelijkheid van die motieven uit te spreken (2).

(1) Vgl. onder meer met arrest R.v.St., SPELEERS, nr. 21.037 van 17 maart 1981; VAN CAUTER, nr. 21.094 van 7 april 1981.

(2) Zie bv. arrest R.v.St., BEHEYT, nr. 24.467 van 20 juni 1984; ROELEN, nr. 44.159 van 21 september 1993.

2.3. Artikel 16, § 2, bepaalt wat het ruimtelijk structuurplan minstens dient te bevatten; de inhoud blijkt voor alle ruimtelijke structuurplannen dezelfde te zijn, ongeacht of het een ruimtelijk structuurplan van het Gewest, de provincie of de gemeente betreft. Verschilpunten zijn het grondgebied waarop zij geografisch betrekking hebben, en, naar luid van paragraaf 1 van artikel 16, de "ruimte-behoevende activiteiten waarvan de ordening aan het betreffende planniveau op basis van dit decreet is toevertrouwd". Teneinde de onderscheiden bevoegdheden van het Gewest, de provincie of de gemeente te kunnen onderkennen is het nodig dat het ontwerp-decreet met zoveel woorden bepaalt wat precies is "toevertrouwd" aan het Gewest, de provincie of de gemeente.

Een gelijkaardige opmerking geldt a fortiori voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen die luidens artikel 14, § 2, van het ontwerp ook voor de burger bindend zijn.

2.4. Met betrekking tot het ruimtelijk structuurplan doet het ontwerp bovendien nog een aantal andere vragen rijzen zoals

- welke zijn de gevolgen van een definitief vastgesteld ruimtelijk structuurplan, in afwachting dat het overeenstemmende ruimtelijk uitvoeringsplan is vastgesteld ?
- welke zijn de gevolgen wanneer, bij het opmaken van een ruimtelijk uitvoeringsplan, wordt afgeweken van de indicatieve bepalingen van het ruimtelijk structuurplan van hetzelfde niveau ? Gelden die bepalingen nog als indicatief ten aanzien van de plannen van de lagere echelons ?

.../...

- voorzien de procedures voor het opmaken van de plannen in strikte termijnen ? Zijn deze termijnen van orde of van verval ? In het laatste geval rijst de vraag wat er gebeurt wanneer een adviesorgaan binnen de gestelde termijn geen advies heeft verleend. Wordt het dan geacht gegeven te zijn (1) ?

3. De ruimtelijke uitvoeringsplannen hebben verordenende kracht (artikel 14, § 2, van het ontwerp). Zij betreffen de bescherming, het beheer en de inrichting van een deel van het Gewest, de provincie of de gemeente (artikel 41, § 1, van het ontwerp).

Zij moeten zich richten naar de inhoud van het overeenstemmende ruimtelijk structuurplan, en, indien het om een provinciaal of gemeentelijk uitvoeringsplan gaat, moeten zij zich bovendien richten naar de hogere ruimtelijke structuur- of uitvoeringsplannen (artikel 15 van het ontwerp). Volgens het ontwerp kunnen zij van deze plannen niet afwijken behoudens wat de indicatieve bepalingen van het ruimtelijk structuurplan betreft.

Ook hier rijzen een aantal fundamentele vragen :

- wat moet worden verstaan onder "bestemming", "beheer" of "inrichting" van een gebied ?

(1) Dezelfde problemen stellen zich met betrekking tot de milieuvergunning, zie onder meer arrest R.v.St. nr. 45.332 van 16 december 1993, met noot van W. LAMBRECHTS, R.W., 1993-1994, blz. 853.

- indicatieve bepalingen komen enkel voor in ruimtelijke structuurplannen; van ruimtelijke uitvoeringsplannen, die verordenende kracht hebben, kan immers in principe niet worden afgeweken. De formulering "(het) kan er niet van afwijken behoudens wat betreft de indicatieve bepalingen" (artikel 15 van het ontwerp) is dus minstens onnauwkeurig en moet worden herdacht;
- welke motieven kunnen voor die afwijking worden ingeroepen ? Het leefmilieu, sociale, economische en culturele factoren, zoals artikel 3 van het ontwerp kan laten veronderstellen, of meer beperkt, de ruimtelijke kwaliteit, inzonderheid de vrijwaring van de woon- en werkomgeving en de open ruimten en de optimalisering van de infrastructuur en de mobiliteit, zoals bedoeld in artikel 4 van het ontwerp ? Noch de tekst van het ontwerp noch de memorie van toelichting verschaffen enige toelichting ter zake;
- de provinciale en de gemeentelijke uitvoeringsplannen zijn - zoals overigens ook de ruimtelijke structuurplannen - aan de "goedkeuring" van de Vlaamse regering, respectievelijk de provincieraad onderworpen. Hoeveel reikt deze goedkeuringsbevoegdheid ? Betreft zij enkel de conformiteit met de hogere ruimtelijke structuur- of uitvoeringsplannen of kan zij ook aspecten van algemeen belang betreffen, zoals bijvoorbeeld een gebrek aan overeenstemming tussen plannen van twee aanpalende provincies of gemeenten ?

.../...

2. Het procédé van de stilzwijgende goedkeuring van de plannen.

1. In het ontwerp van decreet wordt, wat de diverse plannen betreft, bij herhaling gebruik gemaakt van de rechtsfiguur van de stilzwijgende goedkeuring van plannen en verordeningen in geval de overheid welke met de goedkeuring van de betrokken plannen is belast, nalaat om binnen een welbepaalde termijn een uitdrukkelijke beslissing te nemen.

Zo kunnen op een impliciete wijze worden goedgekeurd de provinciale (artikel 27, § 4) en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen (artikel 35, § 5), de provinciale (artikel 46) en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (artikel 49) en de provinciale (artikel 54, § 2) en gemeentelijke verkavelingsverordeningen (artikel 54, § 3) (1).

2. Het valt niet te ontkennen dat de wetgever een steeds frekwenter gebruik maakt van het procédé van de stilzwijgende goedkeuring. Een verklaring daarvoor is ongetwijfeld dat het voornoemd procédé een middel uitmaakt om de autonomie van de gedecentraliseerde besturen veilig te stellen bij verzuim, onzorgvuldigheid of traagheid van de

(1) Ook in geval van herziening van de betrokken plannen wordt het procédé van de stilzwijgende goedkeuring aangewend (zie bv. de artikelen 30 en 38 van het ontwerp).

toezichthoudende overheid (1). De stilzwijgende goedkeuring is in het verleden dan ook verenigbaar geacht met het in artikel 162 van de Grondwet vervatte autonomiebeginsel, op voorwaarde dat eruit een positief gevolg voortspruit voor het onder toezicht staand bestuur (2). De omgekeerde regeling daarentegen, waarbij het stilzitten van de toezichthoudende overheid als een negatief besluit wordt beschouwd (bv. een weigering van goedkeuring) zou wel in strijd komen met het zoëven genoemde autonomiebeginsel (3).

3. Aan het gebruik van de figuur van de stilzwijgende goedkeuring zijn nochtans ook ernstige nadelen verbonden. De stellers van het ontwerp zullen des te meer in overweging dienen te nemen dat in het ontwerp op een vrij systematische wijze toepassing wordt gemaakt van die figuur. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft er reeds eerder op gewezen dat het betrokken procédé "... niet mag ontaarden tot een middel voor de toezichthoudende overheden om zich systema-

(1) OPDEBEEK, I., Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur, Brugge, Die Keure, 1992, nr. 338, blz. 172.

(2) Zie reeds het advies L. 6909/2 door de Raad van State, afdeling wetgeving, op 13 november 1959 uitgebracht over een amendement op het ontwerp van wet "tot organisatie van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening" (Gedr. St., Senaat, 1959-60, nr. 275, blz. 100).

(3) Zie bijvoorbeeld ook het advies L. 22.820/1 van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 14 oktober 1993 over een ontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994" (blz. 83) (Gedr. St., Vl. R., 1993-94, nr. 415/1).

tisch of willekeurig te onttrekken aan het reële onderzoek van de vraag of de hun onderworpen beslissingen al dan niet voor goedkeuring vatbaar zijn ..." (1).

Het hoeft daarenboven geen betoog dat, in een algemene zin, een expliciete, tijdige beslissing van de toezichthoudende overheid zowel vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, als vanuit het oogpunt van de bewijsvoering (o.a. inzake de termijnregeling), de voorkeur verdient boven een impliciet goedgekeurde beslissing welke er onder meer wordt door gekenmerkt dat zij - uiteraard - niet wordt gemotiveerd, noch bekendgemaakt.

4. Afgezien van de voorgaande, meer algemene bedenkingen, dient tevens te worden gewezen op een aantal bezwaren welke specifiek zijn voor impliciete goedkeuringsbeslissingen van plannen als bedoeld in het voorliggende ontwerp.

In de eerste plaats is er de vaststelling dat de in het ontwerp bedoelde plannen en verordeningen niet enkel voorschriften kunnen bevatten waarvan de afgifte van bijvoorbeeld een stedenbouwkundige vergunning afhankelijk wordt gemaakt (zie artikel 78), doch dat sommige van die plannen tevens als basis dienen voor onteigeningen ten algemenen nutte (zie artikel 57, § 1). Zulks maakt dat de

(1) Advies L. 15.666/8 van 27 september 1984 over een ontwerp van decreet "houdende invoering van de hoofdstukken Ibis en IIbis in titel II van de Gemeentewet" (Gedr. St., Vl. R., 1984-85, nr. 321/1, blz. 11).

betrokken plannen een weerslag kunnen hebben op private rechten (1) en dat zij in voorkomend geval tot ernstige inperkingen van het eigendomsrecht kunnen aanleiding geven, zonder dat de voor de burger wezenlijke waarborg van een uitdrukkelijke goedkeuringsbeslissing blijft behouden. Het is dan ook niet aanneembaar dat onteigeningsplannen op een stilzwijgende wijze zouden kunnen worden goedgekeurd (2).

Het feit dat de in het ontwerp beoogde plannen een verordenend karakter kunnen hebben maakt trouwens op zich een argument uit om te stellen dat het procédé van de stilzwijgende goedkeuring uitzondering dient te blijven en derhalve best niet tot de regel uitgroeit, zoals in het ontwerp het geval is.

Voorts valt op te merken dat de goedkeuring van gelijkaardige plannen, als die bedoeld in het ontwerp, in het verleden onderscheiden is geworden van de klassieke toezichtsmaatregelen, vermits aan die goedkeuring niet enkel een onderzoek van de verenigbaarheid van het plan met de wet

(1) Zie in dat verband ook het reeds vermelde advies L. 6909/2 van 13 november 1959.

(2) Zie de artikelen 41, § 4, 57, § 1 en 58, § 3 en vgl. ook het verslag dat namens de bevoegde commissie van de Waalse Gewestraad is uitgebracht over een voorstel van decreet "modifiant l'article 20 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme" (Gedr. St., Waalse Gewestraad, B.Z. 1988, nr. 25/3, blz. 4).

of het algemeen belang ten grondslag ligt, maar deze tevens een inhoudelijke toetsing van het plan impliceert (1).

Tot slot lijkt het systematisch gebruik van het procédé van de stilzwijgende goedkeuring minder aangewezen in het licht van de in het ontwerp uitgewerkte regeling betreffende de hiërarchie van de plannen (zie de artikelen 13 e.v. van het ontwerp), welke een meer gedifferentieerde vorm van toezicht vereist.

3. Het medebewind.

De ontworpen regeling verplicht de provincies en gemeenten ertoe hun medewerking te verlenen aan de verwezenlijking van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouw en legt hun een aantal verplichtingen op welke als beperkingen van hun autonomie kunnen overkomen. Als zodanig kan de regeling de vraag doen rijzen naar de bevoegdheid van de Gewesten om, in het kader van het medebewind, taken op te leggen aan provincies en gemeenten en ze tot medewerking te verplichten.

Luidens artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen de Gewesten de overheden van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en andere bestuursoverheden belasten met de uitvoering van

(1) Arresten R.v.St., Gemeente WEMMEL, nr. 17.118, van 7 juli 1975 (R.W., 1975-76, 355, noot L.P.S.); DI MEO, nr. 27.314, van 7 januari 1987 en DE VOS en cons., nr. 28.086, van 12 juni 1987.

de decreten en reglementen van de Gemeenschappen of de Gewesten. Het Arbitragehof heeft onder meer op grond van die bepaling aanvaard dat de Gewesten, binnen de grenzen van een bevoegdheid die ingevolge de staatshervorming tot de uitsluitende bevoegdheid van het Gewest behoort, aan de provincies en gemeenten andere taken dan de hun door de federale wetgever toegekende specifieke opdrachten kunnen toebedelen op voorwaarde dat noch aan het statuut van de provinciale of gemeentelijke organen noch aan de hiervoor bedoelde specifieke opdrachten wordt geraakt (1).

Artikel 13.

Dit artikel bevat een territoriale afbakening van de ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen. Daarom-trent moeten twee opmerkingen worden gemaakt.

1. Luidens de commentaar bij dit artikel wordt voor elk niveau één structuurplan opgemaakt, maar kunnen per niveau verschillende uitvoeringsplannen worden opgemaakt. Indien zulks de bedoeling is, dan moet dit onderscheid beter tot uitdrukking worden gebracht in de redactie van artikel 13.

(1) Zie de arresten van het Arbitragehof, nr. 45 van 20 januari 1988, overweging 3.B.5., nr. 50 van 17 maart 1988, overweging B.5.b en nr. 44/94 van 22 juni 1994, overweging, B.7.

2. De vraag rijst of de territoriale afbakening van de bedoelde plannen wel volstaat om werkbaar te zijn. Nergens in het ontwerp wordt immers duidelijk een inhoudelijke afbakening tussen de plannen van de verschillende niveaus gemaakt. Evenmin wordt in het ontwerp gespecificeerd welke precieze orderingsactiviteiten op de onderscheiden planniveaus dienen te worden verwezenlijkt. Een loutere verwijzing - in de memorie van toelichting - naar het gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk belang volstaat uiteraard niet om de inhoudelijke grenzen van een ruimtelijk structuurplan aan te geven.

Artikel 14.

1. Luidens artikel 14, § 2, hebben de ruimtelijke uitvoeringsplannen verordenende kracht. Zij zullen derhalve, al naar gelang het niveau waarop zij worden genomen, dezelfde rechtskracht hebben als een besluit van hetzij de Vlaamse regering, hetzij de provincieraad, hetzij de gemeenteraad. Ten aanzien van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan impliceert die vaststelling dat het plan, zoals elk reglementair besluit van het Gewest, overeenkomstig artikel 3, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, voor advies aan de afdeling wetgeving zal moeten worden voorgelegd.

2. Naar luid van artikel 14, § 3, van het ontwerp bepaalt de regering welke delen van de structuurplannen en de uitvoeringsplannen inzake de "ter-inzage-legging"

.../...

normatief dan wel niet-normatief zijn en bepaalt zij tevens de procedure voor de "ter-inzage-legging". Om die regeling sluitend te maken zou in de betrokken bepaling tegelijk moeten worden aangegeven welke van die delen ter inzage moeten worden gelegd. Er kan worden overwogen paragraaf 3 te redigeren als volgt :

"§ 3. Het normatief deel van de ruimtelijke structuurplannen moet ter inzage worden gelegd. De regering bepaalt welke delen van die plannen normatief of niet normatief zijn. Zij bepaalt tevens de procedure voor ter-inzage-legging".

Artikel 15.

In strijd met wat bepaald is in artikel 1, zesde streepje, lijkt in het eerste lid van artikel 15 aan het Gewest impliciet de bevoegdheid te worden verleend om af te wijken van de ruimtelijke kernbeslissingen. Vraag is of zulks de bedoeling is van de regering. Indien niet, dan schrijve men in fine van het eerste lid "behoudens wat de ruimtelijke kernbeslissingen en de indicatieve bepalingen betreft".

Artikel 16.

In de tweede volzin van paragraaf 1 schrijve men "activiteiten en belangen" in plaats van "activiteiten". Er bestaan immers ongetwijfeld belangen die geen "activiteiten" zijn in de zin van het ontwerp (bijvoorbeeld inzake milieu).

.../...

Artikel 17.

Gelet op het bepaalde in de artikelen 18 en 19 van het ontwerp, is dit artikel overbodig en kan het worden geschrapt. Dat biedt de gelegenheid om ook onderafdeling A, die slechts uit dit ene artikel bestaat, weg te laten. De onderafdelingen B en C worden dan onderafdelingen A en B.

Artikel 18.

1. Luidens dit artikel wordt de beslissing tot het opmaken van het gewestelijk ruimtelijk structuurplan genomen door de regering "na bespreking in de (Vlaamse) Raad" (1). Luidens artikel 20 van het ontwerp is de regering er bovendien toe gehouden dit structuurplan te evalueren "bij elke volledige hernieuwing van de (Vlaamse) Raad", en in voorkomend geval, binnen zes maanden na die hernieuwing, over de herziening van dit plan te beslissen, eveneens "na bespreking in de (Vlaamse) Raad". Behalve een politieke evaluatie van het gevoerde beleid en het vaststellen van nieuwe beleidspunten is het niet duidelijk welke precieze juridische implicatie de voorafgaande bespreking in de Vlaamse Raad heeft op de beslissing tot het opmaken van een gewestelijk structuurplan of op de beslissing tot herziening

(1) Er moet in dit verband worden vastgesteld dat de beslissingen tot opmaak van de lagere structuurplannen worden genomen door respectievelijk de provincieraden en de gemeenteraden, en dus door de verkozen organen van provincie en gemeente, dit in tegenstelling tot hetgeen daaromtrent voorzien wordt op het gewestelijk niveau.

ervan. In geen geval kan een dergelijk voorschrift afbreuk doen aan artikel 18 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat een recht van initiatief toekent aan de regering en aan de leden van de Vlaamse Raad, noch aan artikel 70 van dezelfde bijzondere wet dat de verantwoordelijkheid van de regering ten aanzien van de Vlaamse Raad omschrijft.

2. Het is niet duidelijk wat in paragraaf 1, eerste lid, tweede volzin, wordt bedoeld met "het permanent opvolgen" van het structuurplan.

Onder dat voorbehoud en mede gelet op de onder punt 3 gemaakte algemene opmerking betreffende de bevoegdheid wordt voorgesteld paragraaf 1, eerste en tweede lid, te redigeren als volgt :

"§ 1. De regering beslist tot het opmaken van het gewestelijk ruimtelijk structuurplan na voorafgaande bespreking in de Vlaamse Raad. Voor het opmaken van dit plan (en de permanente opvolging ervan) kan zij een beroep doen op natuurlijke personen en op privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersonen. Zij bepaalt tegelijk de nadere procedureregels en de termijnen die moeten worden nageleefd.

De beslissing tot het opmaken van het plan, alsmede de regels met betrekking tot de procedure en de termijnen worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

.../...

3. Uit het bepaalde in paragraaf 3, derde lid, moet worden afgeleid dat de bezwaren en opmerkingen uitsluitend bij de gewestelijke planologische commissie kunnen worden ingediend. Uit de toelichting bij deze bepaling blijkt evenwel dat ook bij de gemeenten bezwaren en opmerkingen kunnen worden afgegeven. Hierover ondervraagd heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat de tekst van het ontwerp de bedoeling van de stellers ervan weergeeft. De memorie van toelichting zal dan ook moeten worden aangepast op dit punt. Eenzelfde opmerking moet worden gemaakt met betrekking tot artikel 27, § 1, tweede lid.

Bovendien schrijve men in artikel 18, § 3, derde lid, "uiterlijk de laatste dag van die termijn" in plaats van "vóór het verstrijken van die termijn".

4. In het vierde lid van paragraaf 3 schrijve men "de bestendige deputaties" in plaats van "de bestendige deputatie" en "de colleges van burgemeester en schepenen" in plaats van "de colleges".

5. Mede rekening houdend met de algemene opmerking 3 betreffende de bevoegdheid, redigere men paragraaf 4 als volgt :

"Op gemotiveerd verzoek van de gewestelijke planologische commissie beslist de regering over de verlenging met zestig dagen van de in paragraaf 3, vijfde lid, bedoelde termijn. Het verzoek moet worden ingediend uiter-

.../...

lijk de vijftiende dag na het beëindigen van het openbaar onderzoek. Bij gebreke van een beslissing binnen een termijn van vijftien dagen na de ontvangst van het verzoek wordt de verlenging geacht te zijn toegekend".

Artikel 19.

Gelet op het bepaalde in de laatste volzin lijkt het evident dat niet de definitieve vaststelling van het plan, maar wel "het definitief vastgestelde gewestelijk ruimtelijk structuurplan" in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt.

Artikelen 20 en 21.

1. Artikel 21 stelt als algemene regel dat het plan steeds kan worden herzien; artikel 20 regelt het bijzondere geval van een eventuele herziening na de hernieuwing van de Vlaamse Raad. Beide artikelen zouden derhalve van plaats moeten worden verwisseld.

2. De redactie van artikel 20, tweede zin, moet worden aangepast als volgt : "Uiterlijk zes maanden na de algehele hernieuwing van de Vlaamse Raad beslist de regering, na voorafgaande bespreking in die Raad, of het gewestelijk ruimtelijk structuurplan moet worden herzien".

.../...

3. Uit artikel 21 moet worden afgeleid dat de artikelen 18 en 19 die het opmaken van het ruimtelijk structuurplan regelen, van toepassing zullen zijn op de herziening van dat plan. Strikt genomen impliceert die bepaling dat artikel 18, § 1, eerste lid, eerste volzin, eveneens van toepassing is op tussentijdse herzieningen van het structuurplan en dat derhalve aan elke beslissing tot herziening een bespreking in de Vlaamse Raad dient vooraf te gaan. Artikel 21 zal dan ook op dit punt moeten worden verduidelijkt.

Overigens is een nauwkeuriger verwijzing naar de ter zake toepasselijke bepalingen van aard om elke twijfel weg te nemen omtrent de bij een tussentijdse herziening te volgen procedures en de na te leven pleegvormen en termijnen.

Artikel 22.

De woorden "definitief in werking treedt" zijn dubbelzinnig en kunnen tot interpretatieproblemen leiden. Indien met die woorden geen andere inwerkingtreding wordt bedoeld dan die welke in artikel 19 van het ontwerp wordt geregeld - hetgeen in redelijkheid mag worden aanvaard gelet op het in artikel 21 van het ontwerp gehuldigde parallelisme der vormen -, verdient het aanbeveling het woord "definitief" te schrappen. Een zelfde opmerking kan worden gemaakt bij de artikelen 31 en 39 van het ontwerp.

.../...

Artikel 23.

1. Luidens de laatste volzin van dit artikel worden de in het herziene gewestelijk structuurplan aangeduide lagere plannen in herziening gesteld binnen zestig dagen na de bekendmaking van het herziene plan. Wanneer in het herziene gewestelijk ruimtelijk structuurplan zowel de provinciale als de gemeentelijke plannen worden aangeduid, is niet duidelijk hoe dit voorschrift zich verhoudt tot de procedure voor de opmaak en de herziening van de provinciale en gemeentelijke plannen, inzonderheid wat de synchronisering van de herziening van die lagere plannen betreft.

De onduidelijkheid klemmt des te meer omdat luidens artikel 32, laatste volzin, ook in het herziene provinciaal plan de lagere - met name de gemeentelijke - plannen kunnen worden aangeduid die op hun beurt binnen een termijn van zestig dagen na de bekendmaking van het definitief herziene provinciaal plan, in herziening moeten worden gesteld.

2. Gelet op de hiërarchische structuur van de plannen is het de vraag of gelet op de samenhang van de gemeentelijke plannen met de hogere plannen, er nog ruimte zal overblijven voor een gemeentelijk ruimtelijk beleid.

3. Gelet op het bepaalde in artikel 15, is het bovendien niet duidelijk welke de waarde is van een goedgekeurd lager structuurplan dat niet meer in overeenstemming is met een hoger herzien structuurplan.

.../...

Artikel 24.

1. De tweede volzin herhaalt de bepaling van artikel 15, tweede lid, tweede volzin, en dient derhalve als een onnodige herhaling te worden geschrapt. De laatste volzin, luidens welke het provinciaal ruimtelijk structuurplan geen ruimtelijke kernbeslissingen bevat, zou overigens, omwille van de interne coherentie van de regelgeving, beter worden toegevoegd aan de inleidende en algemene bepaling van artikel 15, tweede lid.

2. De woorden "hetzij uit eigen beweging, hetzij binnen de termijn die haar door de regering wordt opgelegd" kunnen worden weggelaten, gelet op het bepaalde in de artikelen 23, laatste volzin, en 25, §§ 1 en 3, van het ontwerp. Rekening houdend met de vorige opmerkingen kan het volstaan artikel 24 te redigeren als volgt :

"Art. 24. Voor elke provincie van het Vlaamse Gewest wordt een provinciaal ruimtelijk structuurplan vastgesteld".

Artikel 25.

1. Gelet op het bepaalde in artikel 23, redigere men paragraaf 1 als volgt :

"§ 1. Onverminderd het bepaalde in artikel 23, beslist de provincieraad tot het opmaken van een provinciaal ruimtelijk structuurplan".

.../...

In dat geval kunnen in paragraaf 2 de woorden "Behoudens hetgeen bepaald is in artikel 23" - die daar overigens niet op hun plaats staan - worden geschrapt.

2. Nog in paragraaf 2 is niet duidelijk wat wordt bedoeld met "de betrokken" colleges.

Bovendien is het vertrekpunt van de termijn van zestig dagen niet vermeld : is dat de datum van verzending of van ontvangst van het verzoek ?

3. Luidens de memorie van toelichting dient het verzoek aan de provincieraad om een structuurplan op te maken met redenen omkleed te zijn. Dit blijkt niet uit het bepaalde in paragraaf 2. De tekst van het ontwerp en de memorie van toelichting moeten dan ook op dit punt met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

4. Onder voorbehoud van het latere toezicht van het Arbitragehof dient de decreetgever na te gaan of het Gewest vermag om, binnen zijn bevoegdheid de provincies te belasten met de uitvoering van de decreten (artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980), aan een verkozen politiek orgaan de verplichting op te leggen binnen een korte termijn een met redenen omklede beslissing te nemen. De vraag rijst of hierdoor niet impliciet geraakt wordt aan het statuut van de

provincies, een materie waarvoor blijkens de rechtspraak van het Arbitragehof de federale overheid bevoegd is (1).

5. Uit de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering blijkt dat, wanneer het verzoek tot opmaak van een provinciaal structuurplan uitgaat van de bestendige deputatie of van een college van burgemeester en schepenen, ook in dat geval de regering een termijn kan opleggen aan de provincieraad voor de opmaak van dit plan. Zulks blijkt evenwel niet duidelijk uit de tekst van artikel 25, § 3.

Artikel 26.

Men redigere paragraaf 1 als volgt :

"De bestendige deputatie is belast met het opmaken (en het permanent opvolgen) van het provinciaal ruimtelijk structuurplan. Zij kan hiervoor een beroep doen op natuurlijke personen en op privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersonen. Zij bepaalt tegelijk de nadere procedureregels en de termijnen die moeten worden nageleefd.

De beslissing tot het opmaken van het plan, alsmede de regels met betrekking tot de procedure en de termijnen worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

(1) Zie de rechtspraak aangehaald bij titel II - Plannen, voorafgaande opmerkingen - 3. Het medebewind.

Artikel 27.

1. De inspraak van de burgers is enkel zinvol indien dezen tot de laatste dag van de termijn hun bezwaren kunnen indienen. In paragraaf 1, tweede lid, tweede volzin, vervange men derhalve de woorden "vóór het verstrijken van de termijn" door de woorden "uiterlijk bij het verstrijken van de termijn".

2. Uit het bepaalde in het derde lid van paragraaf 1 moet worden afgeleid dat de termijn binnen welke de verschillende instanties hun advies kunnen of moeten uitbrengen een vervaltermijn is.

3. Luidens de laatste volzin van paragraaf 1 bevat het advies van de provinciale planologische commissie "het advies van de regering, meerderheids- en eventueel minderheidsadviezen". Het is de Raad van State niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van deze bepaling. Vermoedelijk ligt aan deze bepaling een dubbele bedoeling ten grondslag te weten, eensdeels, voor te schrijven dat aan het advies van de planologische commissie alle andere gedurende het openbaar onderzoek uitgebrachte adviezen moeten worden gehecht, anderdeels, mogelijk te maken dat het advies van de planologische commissie meerderheids- en minderheidsstandpunten kan bevatten. Indien zulks de bedoeling is van de stellers, dan zou deze in de tekst duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht.

4. Paragraaf 2 dient te worden herwerkt in de zin zoals aangegeven in de opmerking 5 bij artikel 18 van het ontwerp.

De laatste volzin moet bovendien worden aangepast als volgt :

"Bij gebreke van een beslissing binnen een termijn van vijftien dagen na de ontvangst van het verzoek wordt de verlenging geacht te zijn toegekend".

5. Men redigere paragraaf 3, eerste lid, als volgt :

"Behoudens verlenging van de termijn stelt de provincieraad uiterlijk tweehonderd en tien dagen na de begindatum van het openbaar onderzoek het plan vast. Indien hij bij de vaststelling van het plan afwijkt van het advies van de planologische commissie, moet hij zijn beslissing met redenen omkleden".

6. Luidens de bewoordingen van de laatste volzin van paragraaf 3 dient de bestendige deputatie, op straffe van nietigheid, het vastgesteld provinciaal structuurplan binnen een termijn van dertig dagen aan de regering te betekenen. Het is evenwel de vraag of de sanctie van de nietigheid in een redelijke verhouding staat tot het te bereiken doel. Het verzuim van de bestendige deputatie om het vastgestelde plan te betekenen zal immers tot gevolg hebben dat er geen provinciaal structuurplan meer is en dat de procedure in

.../...

haar geheel moet worden overgedaan. Dit lijkt niet verenigbaar te zijn met de bedoeling van de stellers om de ruimtelijke structuurplannen binnen een beperkte tijd tot stand te laten komen.

Artikel 28.

Onverminderd de onder titel II gemaakte voorafgaande opmerking betreffende het procédé van de stilzwijgende goedkeuring van een plan kan, om de reden vermeld bij artikel 19, worden overwogen artikel 28 te redigeren als volgt :

"Art. 28. Het door de regering goedgekeurd plan (of, bij ontstentenis van een beslissing van de regering binnen de in artikel 27, § 4, vermelde termijn, het door de provincieraad vastgesteld plan) wordt in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt samen met het advies van de provinciale planologische commissie. Het plan treedt in werking vijftien dagen na zijn bekendmaking".

Artikelen 29 en 30.

1. De algemene regel vervat in artikel 30 moet ook hier de bijzondere regeling van artikel 29 voorafgaan. Beide artikelen dienen derhalve van plaats te wisselen.

.../...

2. In artikel 29, tweede volzin, moeten de woorden "na een termijn van zes maanden" klaarblijkelijk worden vervangen door de woorden "binnen een termijn van zes maanden".

Artikel 32.

Met betrekking tot deze bepaling kan worden verwezen naar de opmerkingen bij artikel 23 van het ontwerp.

Artikel 33.

1. Gelet op het bepaalde in artikel 34, §§ 1 en 2, eerste lid, kan de eerste volzin van artikel 33 worden geredigeerd als volgt :

"Voor elke gemeente van het Vlaamse Gewest wordt een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan vastgesteld".

2. De tweede volzin is overbodig in zover hij de bepaling van artikel 15, vijfde lid, herhaalt. De derde volzin, luidens welke het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan geen ruimtelijke kernbeslissingen bevat, zou daarenboven volledigheidshalve in artikel 15, vierde lid, moeten worden opgenomen.

.../...

Artikel 34.

1. Gelet op het bepaalde in de artikelen 23 en 32 redigere men § 1 als volgt :

"§ 1. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 23 en 32 beslist de gemeenteraad tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan".

In dat geval kunnen in paragraaf 2 de woorden "behoudens hetgeen bepaald is in artikel 23 en artikel 32" worden geschrapt.

2. Luidens de memorie van toelichting dient het verzoek aan de gemeenteraad om een structuurplan op te maken met redenen omkleed te zijn. Dit blijkt niet uit het bepaalde in paragraaf 2. Onverminderd deze opmerking redigere men artikel 34, § 2, als volgt :

"Het college van burgemeester en schepenen, de regering of de bestendige deputatie kunnen de gemeenteraad verzoeken een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan op te maken".

3. In de paragrafen 2 en 3 worden een aantal verzoe-kende instanties opgesomd. Uit artikel 33 van het ontwerp blijkt echter dat, benevens de regering, de bestendige

.../...

deputatie, en de colleges (lees : het college van burgemeester en schepenen) ook de provincieraad een initiatief kan nemen om de gemeenteraad te verzoeken een gemeentelijk plan vast te stellen. Van de provincieraad wordt echter geen melding gemaakt in artikel 34, §§ 2 en 3.

4. Uit de eerste volzin van paragraaf 3 mag worden afgeleid dat bij ontstentenis van een reactie of een voldoende gemotiveerd antwoord, door de regering, de bestendige deputatie of het college van burgemeester en schepenen aan de gemeenteraad een termijn voor het opmaken van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan kan worden opgelegd. Uit de memorie van toelichting blijkt evenwel dat enkel de regering of de provincieraad in dat geval een termijn kan opleggen. Dit gebrek aan overeenstemming zal moeten worden weggewerkt.

5. In paragraaf 3 wordt aan de gemeenteraad impliciet de verplichting opgelegd om "gemotiveerd" te antwoorden op het verzoek van de regering, de bestendige deputatie of het college. In dit verband mag worden verwezen naar de opmerking die bij artikel 25 onder punt 4 is gemaakt.

6. In de tweede volzin van dezelfde paragraaf schrijven men "Indien de gemeenteraad ..." in plaats van "Indien de gemeente ...".

.../...

Artikel 35.

1. Het hanteren van de term "regionale krant" in paragraaf 1, laatste volzin, kan aanleiding geven tot interpretatiemoeilijkheden. Gelet op de noodzaak om de inspraakprocedure ten behoeve van de rechtsonderhorige te omringen met sluitende waarborgen, verdient het aanbeveling de aangehaalde term duidelijker te omschrijven.

Overigens redigere men paragraaf 1 als volgt :

"Het college van burgemeester en schepenen is belast met het opmaken (en het permanent opvolgen) van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Het kan hiervoor een beroep doen op natuurlijke personen en op privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersonen. Het bepaalt tegelijk de nadere procedureregels en de termijnen die moeten worden nageleefd.

De beslissing tot het opmaken van het plan alsmede de regels met betrekking tot de procedure en de termijnen worden bekendgemaakt in twee kranten waarvan één (regionale)".

2. De opmerkingen die bij artikel 27 van het ontwerp werden gemaakt (zie de punten 1, 2, 3, 5 en 6) gelden op overeenkomstige wijze voor de §§ 3 en 4 van artikel 35.

.../...

Artikelen 36 en 37.

Wat de artikelen 36 en 37 van het ontwerp betreft kan worden volstaan met een verwijzing naar de opmerkingen geformuleerd bij de artikelen 20 en 21, en bij de artikelen 29 en 30 van het ontwerp.

Artikel 39.

De bij artikel 19 van het ontwerp gemaakte opmerking is even relevant voor het bepaalde in artikel 39.

Artikel 40.

Luidens de laatste volzin van dit artikel wordt het aangeduide lagere plan in herziening gesteld binnen zestig dagen na de bekendmaking van het definitief herziene - in casu gemeentelijk - plan. Binnen het ontworpen systeem van plannen is er op het gemeentelijk niveau sprake van een uitvoeringsplan, dat een bestemmings-, beheers- of inrichtingsplan kan zijn (artikel 41, § 1, juncto artikel 48 van het ontwerp), van een of meer stedenbouwkundige verordeningen (artikel 52, § 3, van het ontwerp), en van een of meer verkavelingsverordeningen (artikel 54, § 3, van het ontwerp). In het eerste lid van artikel 40 wordt bovendien alleen een verband gelegd tussen het herziene gemeentelijk structuurplan en het uitvoeringsplan en ten slotte heffen, luidens de artikelen 52, § 4, eerste lid, en 54, § 4, eerste

.../...

lid, van het ontwerp, voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen de ermede strijdige bepalingen van de bestaande stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen "van rechtswege" op. In het licht van al die bepalingen is het dan ook de vraag wat in artikel 40 met het "aangeduide lagere plan" wordt bedoeld.

Artikel 41.

1. Luidens artikel 41, § 1, eerste lid, regelt een ruimtelijk uitvoeringsplan "de bestemming en/of het beheer en/of de inrichting van een deel van het grondgebied van het gewest, de provincie en/of de gemeente". In aansluiting hierop wordt in de memorie van toelichting verduidelijkt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan verschillende vormen kan aannemen en een bestemmingsplan, een inrichtingsplan of een beheersplan kan zijn. Aangezien in de regeling wordt uitgegaan van vage, niet gedefinieerde begrippen als "bestemming", "beheer" en "inrichting" is het de vraag of die verschillende plannen in de praktijk steeds van elkaar te onderscheiden zullen zijn. Nochtans heeft het onderscheid tussen deze begrippen ingrijpende gevolgen inzonderheid wat de toepassing van de reglementering inzake planschade en planbaten betreft (zie verder opmerking 6 bij dit artikel) (1).

(1) Zie ook titel II - Plannen, voorafgaande opmerkingen - 1. Rechtskracht van de plannen, punt 3.

2. Uit de redactie van artikel 41, § 1, tweede lid, laatste zinsdeel, ("in voorkomend geval") valt niet met zekerheid af te leiden of alle uitvoeringsplannen het verband zullen moeten aangeven met het hogere ruimtelijke structuurplan en uitvoeringsplan. Evenmin duidelijk is of een dergelijk voorschrift een verordenende, dan wel een louter informatieve draagwijdte heeft.

3.1. In de eerste zin van artikel 41, § 1, vierde lid, moet worden verduidelijkt wat precies wordt bedoeld met "de beoogde actie". Van dat begrip is niet met zoveel woorden sprake in de voorafgaande leden van artikel 41, § 1.

3.2. In artikel 41, § 1, vierde lid, wordt voorts gewag gemaakt van de "opheffing van het plan". Afgezien van de vraag of het aangewezen is om, gelet op de reeds uitgewerkte toezichtsprocedures, bijkomend in een dergelijke opheffing te voorzien, dienen in het decreet op een meer klare wijze de rechtsgevolgen van de opheffing te worden geregeld en moeten, op zijn minst, de elementaire voorwaarden en procedureregels ervan door de decreetgever zelf en niet door de Vlaamse regering worden vastgesteld.

4. Artikel 41, § 2, is overbodig, gelet op het bepaalde in artikel 51 van het ontwerp en kan worden geschrapt. Het is trouwens de vraag of het de bedoeling is om op de in die paragraaf beoogde maatregelen - die bij wijze van stedenbouwkundige verordening worden genomen - de vormvoorschriften toe te passen die voor het tot stand komen van de uitvoeringsplannen moeten worden nageleefd.

.../...

5. Wat het in artikel 41, § 3, omschreven "rooiplan" betreft, dient erop te worden gewezen dat traditioneel wordt aangenomen dat een dergelijk plan de rooiing vaststelt en in essentie de scheiding tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen aangeeft. Vraag is of die gedachte voldoende duidelijk tot uiting komt in de in het ontwerp opgenomen definitie waarin uitsluitend van het criterium van het "openbaar domein" wordt uitgegaan.

6. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 41, § 5, kunnen alleen "bestemmingsplannen" aanleiding geven tot planschade of planbaten. De ontworpen regeling lijkt echter niet uit te sluiten dat in een zelfde uitvoeringsplan zowel bestemmings-, als beheers- en inrichtingsvoorschriften, worden opgenomen. Het is dan ook de vraag of het woord "bestemmingsplan" in artikel 41, § 5, niet te eng is en niet moet worden vervangen door het woord "bestemmingsvoorschriften". Daarenboven zal men erop moeten toezien dat, door het opnemen van een eigendomsbeperking of een bouwverbod in een beheers- of inrichtingsplan, de voorschriften inzake de planschade niet worden omzeild.

Artikel 42.

1. In de lijn van de opmerking bij artikel 13 is de enkele verwijzing, in dit artikel en in artikel 45, naar de "elementen waaromtrent de beslissing niet aan een lager planniveau wordt overgelaten" te algemeen om als een deugdelijk criterium voor de afbakening van de materiële bevoegd-

.../...

heid van het Gewest, de provincie en de gemeente te kunnen gelden.

2. Gelet op de redactie van de artikelen 42, tweede lid en 45, tweede lid, is het bovendien de vraag wie zal uitmaken op welke elementen het uitvoeringsplan of de uitvoeringsplannen betrekking zal of zullen hebben.

3. In het eerste lid van artikel 42 moet bovendien worden aangegeven welk orgaan van het Gewest met het vaststellen van het gewestelijk uitvoeringsplan zal worden belast.

Artikel 43.

Het is niet duidelijk om welke reden in artikel 43 wordt afgezien van het advies van de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen en van de MINA-Raad. Ter zake ware enige verduidelijking in de memorie van toelichting gewenst.

Artikel 44.

Op de verwijzing naar artikel 78, §§ 4 en 5, na, komt de tweede zin van artikel 44 neer op een bevestiging, en niet op een afwijking van artikel 22 van het ontwerp. Gelet op het bepaalde in artikel 78, §§ 4 en 5, lijkt de tweede zin van artikel 44 dan ook beter te worden geschrapt.

.../...

Artikel 45.

Bij dit artikel kan met een verwijzing naar de bij het overeenkomstige artikel 42 gemaakte opmerkingen worden volstaan.

Artikel 46.

In fine van het eerste lid van artikel 46 lezen men : "... behoudens artikel 27, § 1, tweede lid, eerste volzin".

Artikel 47.

Bij de tweede zin van dit artikel kan een gelijkaardige opmerking worden gemaakt als bij artikel 44 van het ontwerp.

Artikel 50.

Ook in verband met de tweede zin van artikel 50 kan met een verwijzing naar artikel 44 worden volstaan.

Artikel 51.

1. In het eerste lid van artikel 51 lijkt te moeten worden verwezen naar "de in artikel 41, § 1, tweede lid,

.../...

bedoelde maatregelen" in plaats van naar "de in artikel 41, § 1, 2°, bedoelde maatregelen".

2. Wat de in artikel 51, tweede lid, weergegeven opsomming betreft, zal de regering er oog voor hebben dat de stedenbouwkundige verordeningen geen afbreuk zullen kunnen doen aan bestaande normen welke zijn vastgesteld ter uitvoering van andere decreten (bv. inzake de bescherming van monumenten en landschappen, duingebieden) noch aan federale wetten. Die verordeningen zullen bovendien bestaanbaar moeten zijn met de bestemming welke sommige goederen eigen is op grond van een andere reglementering (bv. goederen van het militair domein).

Artikel 52.

Daar in artikel 52, § 4, tweede lid, het principe is vervat volgens welk in de nieuwe verordeningen niet mag worden afgeweken van de voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, ware het logischer om dat lid van plaats te wisselen met het ontworpen eerste lid van artikel 52, § 4.

Wat het laatstgenoemde lid betreft, moet erop worden gewezen dat een impliciete opheffing niet dezelfde waarborgen op het vlak van de rechtszekerheid biedt als een uitdrukkelijke opheffing. Daarom zou beter worden bepaald dat de ruimtelijke uitvoeringsplannen in de uitdrukkelijke

.../...

opheffing van de ermee strijdige stedenbouwkundige verordeningen moeten voorzien.

Artikel 53.

De draagwijdte van de woorden "zo nodig" is niet duidelijk en behoeft nadere toelichting in de artikelsgewijze bespreking van het ontwerp.

Artikel 54.

1. Luidens artikel 54, § 1, tweede lid, mogen de verkavelingsverordeningen niet afwijken "van de voorschriften die ter zake verplichtingen opleggen krachtens de wetgeving en de reglementering inzake de gewestwegen en de autosnelwegen". In aansluiting op de opmerking 2 bij artikel 51 van het ontwerp mag uit het feit dat in het betrokken lid, uitsluitend van "de wetgeving en de reglementering inzake de gewestwegen en de autosnelwegen" sprake is, uiteraard niet worden afgeleid dat bij verkavelingsverordening wel zou mogen worden afgeweken van andere, niet vermelde, reglementeringen of van ruimtelijke kernbeslissingen. Teneinde daaromtrent geen twijfel te laten bestaan ware artikel 54, § 1, tweede lid, beter in meer algemene bewoordingen gesteld. Een gelijkaardige opmerking moet worden gemaakt bij artikel 54, § 3, tweede lid, van het ontwerp.

.../...

2. Met betrekking tot het bepaalde in artikel 54, § 4, kan worden verwezen naar de opmerkingen die werden geformuleerd bij artikel 52, § 4.

Artikel 55.

1. Naar luid van paragraaf 1 van dit artikel, kan de overheid "... privaatrechtelijke overeenkomsten sluiten waardoor de bestemming, de inrichting en het beheer van het gebied of een deel van het gebied overeenkomstig de uitvoeringsplannen worden verwezenlijkt". Deze overeenkomsten kunnen niet afwijken van de uitvoeringsplannen. Het is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de aangehaalde bepaling, noch welke bevoegdheden ter zake aan de overheid worden verleend waarover deze, zonder een decretale machtiging, niet zou kunnen beschikken.

2. In ieder geval zal nader moeten worden gepreciseerd wat in paragraaf 1 bedoeld wordt met de woorden "betrokken overheid", en in paragraaf 2 met "het sluiten van samenwerkingsakkoorden" (4°) en "het betalen van een meerwaarde" (7°).

3. Bovendien rijst de vraag hoe zo een privaatrechtelijke overeenkomst zich juridisch verhoudt tot de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen, vastgesteld door een lagere overheid dan die welke de overeenkomst heeft gesloten.

.../...

4. Ten slotte lijken de bedoelde overeenkomsten, die de bestemming, de inrichting en het beheer van een gebied beogen te verwezenlijken, te ontsnappen aan iedere vorm van advisering of controle.

Artikel 56.

1. Luidens paragraaf 1 van dit artikel, kunnen "door de regering aan te duiden overheden" ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, vanaf de voorlopige vaststelling van dat plan, een recht van voorkoop uitoefenen bij de verkoop van een onroerend goed dat gelegen is in een gebied dat in het - in voorkomend geval, voorlopig - vastgesteld plan als een gebied met een openbaar-nutskarakter is aangeduid.

Uit artikel 14 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan worden afgeleid dat het Gewest, binnen de grenzen van zijn bevoegdheid, een recht van voorkoop kan instellen voor andere overheden. Het komt evenwel niet de regering, maar de decreetgever toe die overheden aan te duiden. De bepaling van paragraaf 1 zal dan ook in die zin moeten worden aangepast.

2. Het recht van voorkoop mag, steeds volgens artikel 14 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, geen afbreuk doen aan een op de dag van de inwerkingtreding van dat artikel - zijnde 30 juli 1993 - bestaand recht van

.../...

voorkoop. Het volstaat dan ook niet dat de decreetgever er zich toe bepaalt die beperking uitsluitend te bevestigen ten aanzien van het voorkeepsrecht van de pachter, omdat aldus het gevaar wordt gecreëerd dat het recht van voorkoop van mogelijke andere begunstigden niet meer wordt gewaarborgd. Men schrappe derhalve het derde lid van paragraaf 1 van artikel 56.

Teneinde de op 30 juli 1993 bestaande voorkeepsrechten te waarborgen kan worden overwogen in paragraaf 3 van dit artikel een 6° toe te voegen dat als volgt kan worden geformuleerd :

"6° een op 30 juli 1993 bestaand recht van voorkoop;".

3. Het recht van voorkoop zal, luidens het eerste lid van paragraaf 1, kunnen worden uitgeoefend in de gebieden die in het plan als "gebieden met een openbaar-nutskarakter" zijn aangeduid.

Vermits met de aangehaalde woorden klaarblijkelijk verwezen wordt naar de bestemming van een bepaald gebied, loopt het decreet vooruit op het vastleggen van "de toekomstige bestemmingen ... van een bepaald gebied", welke opdracht, door artikel 41, § 1, tweede lid, 1°, juncto artikel 42 van het ontwerp, aan het Gewest is opgedragen.

Als de stellers van het ontwerp menen dat het de decreetgever toekomt de gebieden met een openbaar-nutskarakter vast te stellen, dan behoort deze laatste ook de bestemming van dat gebied nader omschrijven.

.../...

4. Voorts moet worden vastgesteld dat de aanduiding van gebieden met een openbaar-nutskarakter in een "voorlopig" vastgesteld uitvoeringsplan de betrokken overheid reeds een grondslag kan bieden voor de uitoefening van haar recht van voorkoop. Nergens in het ontwerp wordt echter duidelijk gemaakt welke de juridische kracht is van een voorlopig vastgesteld uitvoeringsplan.

5. De bepalingen van artikel 56, §§ 2 en 4, regelen op algemene wijze de uitoefening van het recht van voorkoop. In de artikelen 56bis tot 56quater wordt die uitoefening vervolgens op een gediversifieerde wijze geregeld al naar het gaat om een openbare dan wel een onderhandse verkoop. Een dergelijk procédé kan tot interpretatiemoeilijkheden aanleiding geven wanneer, zoals in deze bepalingen het geval is, de algemene regeling niet volledig op de bijzondere regeling is afgestemd. Zo is er bijvoorbeeld een tegenspraak tussen artikel 56, § 2, eerste lid, luidens welke bepaling het de eigenaar is die de betrokken overheden moet verwittigen van een voorgenomen verkoop, en de artikelen 56bis en 56ter, luidens welke bepalingen het de notaris is op wie deze mededelingsplicht rust.

6. De inleidende zin van paragraaf 3 redigere men als volgt :

"§ 3. Het recht van voorkoop geldt niet in geval van : ...".

.../...

7. Luidens paragraaf 3, 1º, geldt het recht van voorkoop niet in geval van verkoop van het goed aan de echtgenoot van de eigenaar of aan de afstammelingen of aangenomen kinderen van de eigenaar of van zijn echtgenoot. In die restrictief geformuleerde uitzondering zijn niet begrepen de personen die met de eigenaar samenwonen zonder er mede gehuwd te zijn. De decreetgever zal zich erover moeten beraden of het aldus gemaakte onderscheid berust op objectieve redenen, of de gemaakte uitzondering een adekwaat verband vertoont met het nagestreefde doel en of de bedoelde maatregel in een redelijke verhouding staat tot het beoogde doel.

8. In artikel 56, § 3, 4º, wordt gesteld dat het recht van voorkoop niet geldt wanneer in een overeenkomst of in de wet een recht van voorkoop is voorzien ten voordele van één van de contracterende partijen. Vraag is of die uitzondering niet ertoe zal leiden dat de in het ontwerp geconcipeerde regeling in verband met het recht van voorkoop van haar substantie zal worden ontdaan.

Artikel 56bis.

1. In de paragrafen 1 en 3 schrijve men telkens "overheden" in plaats van "instanties". Een zelfde opmerking geldt voor artikel 56ter, § 1, van het ontwerp.

.../...

2. In het eerste lid van paragraaf 3 schrappe men het woord "begunstigde". In het tweede lid van deze paragraaf redigere men de laatste volzin als volgt :

"Hebben twee of meer begunstigden de aanvaarding betekend, dan wordt het goed toegewezen aan de overheid die de hoogste rangorde heeft".

Artikel 56ter, § 2, eerste lid, van het ontwerp dient dan in dezelfde zin te worden herwerkt.

Artikel 56ter.

1. Voor de laatste volzin van paragraaf 2 wordt de volgende redactie in overweging gegeven :

"De verkoop is voltrokken zodra de aanvaarding door de begunstigde aan de koper is ter kennis gebracht".

2. Met betrekking tot het bepaalde in paragraaf 3 rijst de vraag of in geval van een nieuwe kennisgeving de voorschriften van de paragrafen 1 en 2 opnieuw van toepassing zullen zijn.

Artikel 57.

Luidens artikel 57, § 2, kunnen naast de met name aangeduide overheden zoals het Gewest, de provincies, de

.../...

gemeenten, de verenigingen van gemeenten en de openbare instellingen, als onteigenende instanties ook optreden de organen die door de Vlaamse regering worden gemachtigd om te onteigenen ten algemenen nutte en de overheden die op grond van andere bepalingen bevoegd worden verklaard tot onteigenen.

Artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 machtigt de regeringen over te gaan tot onteigeningen ten algemenen nutte in de gevallen en volgens de modaliteiten bepaald bij decreet. Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof volgt "uit de economie van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en uit de algemene opzet van de staatshervorming dat (artikel 79, § 1, van die wet) zo moet worden begrepen dat de Executieven tevens gerechtigd zijn - en de bijzondere wetgever dus ook gerechtigd is de Executieve daartoe te machtigen - andere rechtspersonen tot onteigening inzake gewest- of gemeenschapsmateries te machtigen" (1).

De woorden "ongeacht de bepalingen die andere overheden bevoegd verklaren tot onteigenen" en "organen die door de regering gemachtigd zijn om te onteigenen ten algemenen nutte" brengen evenwel onvoldoende tot uitdrukking dat de machtiging tot onteigening moet worden verleend met

(1) Zie onder meer de arresten van het Arbitragehof nr. 3/89 van 2 februari 1989 en de nrs. 13/89 en 14/89 van 31 mei 1989. In dit verband zie PAQUES M., *Répercussions de la réforme de l'Etat en matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique (Compétences des institutions et recours juridictionnels)*, *Aménagement-Environnement*, 1991/3, p. 137.

het oog op de verwezenlijking van de ruimtelijke bestemmingsplannen.

Artikel 58.

1. Luidens paragraaf 1 is het de regering die "de wijze en de modaliteiten (bepaalt) voor de onteigenende instanties (lees : rechtspersonen) ... om onroerende goederen aan te kopen, te onteigenen en te verkopen ter uitvoering van de plannen, evenals (lees : alsook) de wijze en de modaliteiten voor het sluiten van alle overeenkomsten voor de ruilverkaveling of de herverkaveling van grondeigendommen".

2. Luidens artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 komt het uitsluitend aan de decreetgever toe de modaliteiten te bepalen waaronder kan worden overgegaan tot onteigening ten algemenen nutte. De redactie van artikel 58, § 1, van het ontwerp zal derhalve, ter eerbiediging van die bijzondere-wetsbepaling, moeten worden aangepast.

Overigens is het niet duidelijk waarom in afdeling 3 - Onteigening, ook de koop en de verkoop van onroerende goederen moeten worden geregeld. Of is het de bedoeling deze in het kader van de ruimtelijke ordening, aan bijzondere regels te onderwerpen ?

.../...

In zoverre de voorschriften van paragraaf 1 ten slotte ook betrekking hebben op "het sluiten van alle overeenkomsten voor de ruilverkaveling of de herverkaveling van grondeigendommen", zouden zij logischerwijze in afdeling 4 - Ruilverkaveling en herverkaveling moeten worden opgenomen.

3. In het eerste lid van paragraaf 2 schrijve men "de onteigenende rechtspersoon" in plaats van "de onteigenende instantie". Een zelfde opmerking geldt voor het bepaalde in paragraaf 5 van dit artikel en in artikel 60 van het ontwerp.

In het tweede lid van dezelfde paragraaf is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de woorden "de uit te voeren ... onroerende verrichtingen".

4. Met het oog op de interne coherentie van de ontworpen regeling zullen de stellers van het ontwerp moeten aangeven hoe de bepaling van paragraaf 3, eerste lid, van artikel 58 zich verhoudt tot artikel 41, § 4, van het ontwerp, luidens welke bepaling het onteigeningsplan behoort tot de uitvoeringsplannen.

5. De draagwijdte van het woord "persoonlijk" in de eerste volzin van paragraaf 3, tweede lid, is onduidelijk. Meer bepaald rijst de vraag of hier al dan niet een bijkomende voorwaarde inzake de kennisgeving van eigenaars wordt opgelegd. Voorts moet worden opgemerkt dat de verwijzing in deze volzin naar een aantal artikelen van het

.../...

ontwerp, een vlotte leesbaarheid van de tekst in de weg staat en daarenboven niet nodig is. Zij kan derhalve worden geschrapt.

6. In de tweede volzin van paragraaf 3, tweede lid, schrijf men "andere rechtspersoon" in plaats van "andere instantie, openbare instelling of orgaan".

7. Gelet op artikel 16 van de Grondwet en op artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet de bepaling van paragraaf 4 worden geschrapt.

8. Onverminderd de algemene opmerking betreffende de bevoegdheid sub 2, moet worden vastgesteld dat de in paragraaf 5 bedoelde aankoopcomités nog niet bestaan (1). Voorts moet worden opgemerkt dat de bepaling opgenomen in de

(1) Bij gebrek aan eigen diensten treden de comités tot aankoop van onroerende goederen en kantoren der domeinen van het federale Ministerie van Financiën op in naam van de Gemeenschappen en Gewesten. Zie het Protocol van 5 maart 1985 tussen de Regering en de Vlaamse Executieve, de Franse Gemeenschapsexecutieve, de Waalse Gewestexecutieve en de Executieve van de Duitstalige Gemeenschap, betreffende de bevoegdheid van de comités tot aankoop van onroerende goederen en van de kantoren der domeinen van de Staat, de wet van 18 december 1986 houdende bevoegdverklaring van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen tot het uitvoeren van bepaalde vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van de gemeenschaps- en gewestinstellingen en het decreet van 23 december 1986 houdende bevoegdverklaring van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen tot het uitvoeren van bepaalde vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de instellingen die ervan afhangen.

laatste volzin van paragraaf 5 de bevestiging is van een bestaande regeling en dan ook kan worden geschrapt. Paragraaf 5 dient derhalve in zijn geheel te worden herwerkt.

Artikel 61.

Dit artikel maakt de voorschriften betreffende de onteigening van overeenkomstige toepassing op de uitvoering van rooiplannen. Het kan volstaan in dit verband te verwijzen naar de opmerkingen 1, 4 en 5 bij artikel 58 van het ontwerp.

Artikel 62.

Ten aanzien van het bepaalde in paragraaf 2 geldt dezelfde opmerking als de bij artikel 58, § 3, van het ontwerp geformuleerde opmerking 5.

Artikel 63.

Aangezien bij ruil of herverkaveling zakelijke of reële rechten betrokken zijn vervange men in de eerste volzin het woord "werkelijk" door "reëel".

Artikel 67.

1. Met betrekking tot de planschaderegeling mag worden herinnerd wat volgt.

.../...

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat artikel 1 van het (Eerste) Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, drie regels bevat :

- a) de eerste regel - neergelegd in de eerste zin van het eerste lid - heeft een algemeen karakter en formuleert het beginsel van het ongestoord genot van eigendom;
- b) de tweede regel - neergelegd in de tweede zin van het eerste lid - heeft betrekking op eigendomsberoving en onderwerpt die aan bepaalde voorwaarden;
- c) de derde regel - neergelegd in het tweede lid - erkent dat de verdragsluitende staten ertoe gemachtigd zijn om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang, alsmede om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren (reguleren en belasten) (1).

Het voorontwerp van decreet bevat in essentie gebruiksreglementeringen (de eigenaar behoudt zijn eigendom, maar het gebruik daarvan wordt bij eenzijdige maatregel beperkt) die de Staat (lees : het Gewest) met toepassing van het tweede lid van artikel 1 van het genoemde protocol kan instellen.

(1) SUETENS, L.P., Eigendomsordening in het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (E.V.R.M.) in Liber amicorum Prof. em. E. Krings, Brussel, Storyscientia, 1991, 813. Zie ook VANDENBERGHE, H., Interpretatieproblemen bij de bescherming van het eigendomsrecht (art. 1, 1^o protocol E.V.R.M.), in Liber amicorum Prof. em. E. Krings, o.c., 373-384.

Zoals het Hof van Cassatie nog onlangs heeft bevestigd vloeit uit de vestiging van een door of krachtens een wet of decreet opgelegde beperking van het eigendomsrecht in het algemeen belang geen recht op vergoeding voort voor de eigenaar van het bezwaarde onroerende goed, tenzij de wet of het decreet anders bepaalt (1).

Dit neemt niet weg dat de Vlaamse Raad dient na te gaan of door het ontworpen systeem - waarbij in bepaalde gevallen een planschadevergoeding wordt toegekend en in andere gevallen niet - voldaan wordt aan de vereiste van redelijke evenredigheid tussen het aangewende middel (gebruiksreglementeringen zoals ingesteld door het decreet) en het beoogde doel van algemeen belang (ruimtelijke ordening). Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt immers dat de evenredigheidsvereiste zowel bij onteigening als bij de reglementering van het eigendomsgebruik moet in acht genomen worden (2).

2. In paragraaf 2 wordt voor de toekenning van planschade gerefereerd aan een "goedgekeurd ruimtelijk bestemmingsplan". Vraag is of daaruit moet worden geconcludeerd dat een definitief vastgesteld bestemmingsplan dat

(1) Zie bijvoorbeeld Cass., 16 maart 1990, R.W., 1990-91, 499.

(2) VANDENBERGHE, H., l.c., 375. Zie ook VELU, J. en ERGEC, R., La convention européenne des droits de l'homme, R.P.D.B., VII, Brussel, Bruylant, 1990, 684.

impliciet werd goedgekeurd (1) geen basis kan verschaffen voor planschadevergoeding.

3. Artikel 67, § 3, bepaalt de criteria waaraan moet worden voldaan om voor een planschadevergoeding in aanmerking te komen. Gelet op de interpretatieproblemen die ter zake zijn gerezen onder de gelding van de bestaande wetgeving en die tot talrijke juridische betwistingen aanleiding hebben gegeven, dienen die criteria, in het licht van de rechtspraak, nauwkeuriger te worden omschreven. Dat geldt inzonderheid voor begrippen als "in aanmerking komen", "normale bebouwing" en "bijkomende infrastructuur- of grondwerken".

Bovendien is het niet duidelijk of het in de bedoeling van de stellers van het ontwerp ligt zich te richten naar de inhoud van het begrip "bouwen" zoals dat in artikel 72 van het ontwerp wordt omschreven.

3.1. Het bepaalde in paragraaf 3, tweede streepje, lijkt niet in overeenstemming te zijn met de memorie van toelichting, volgens welke de in deze bepaling bedoelde werken geen betrekking hebben op het bouwrijp maken van een perceel. De tekst van het ontwerp en de memorie van toelichting zullen op dit punt op elkaar moeten worden afgestemd.

3.2. In paragraaf 4, 9°, moeten de woorden "het Koninklijk besluit genomen in uitvoering van" worden geschrapt.

(1) Zie de artikelen 27, § 4, juncto 46, en 35, § 5, juncto 49, van het ontwerp.

Artikel 68.

1. In paragraaf 1 schrijve men "voor vergoeding van planschade" in plaats van "voor schadeloosstelling" en "vergoeding voor planschade" in plaats van "schadevergoeding". In de overige paragrafen dienen identieke aanpassingen te worden aangebracht.

2. In het derde lid van paragraaf 2 schrijve men "moeten de eisende partijen" in plaats van "moeten alle eisende partijen". Gelet op de strekking van het bepaalde in het tweede lid van deze paragraaf schrijve men "al dan niet eigenaar of medeëigenaar te zijn van" in plaats van "al dan niet in het bezit te zijn van".

3. Bij het bepaalde in paragraaf 3 moet, wat het procédé van verwijzingen betreft, opmerking 4 bij artikel 58 van het ontwerp worden herhaald.

4. Luidens de bepaling van paragraaf 4 kan een intercommunale vereniging zich aan de verplichting tot vergoeding onttrekken in het geval van het bestaan van een onteigeningsplan. Indien daaruit moet blijken dat aan de andere onteigenende rechtspersonen niet die mogelijkheid wordt geboden, zullen in de memorie van toelichting de redenen moeten worden aangegeven die dit verschil in behandeling verantwoorden.

.../...

In de eerste volzin van het tweede lid van dezelfde paragraaf kan het woord "slechts" worden weggelaten. Voorts redigere men de laatste volzin van dat lid als volgt :

"De regering bepaalt de nadere regelen voor de toepassing van deze bepaling".

5. Bij het bepaalde in paragraaf 5 rijst de vraag of, eensdeels, met het oog op de rechtszekerheid, het terugvorderingsrecht van de overheid niet moet worden verbonden aan een bepaalde termijn, na verloop waarvan van dit recht geen gebruik meer zou kunnen worden gemaakt, en, anderdeels, niet zou moeten worden verduidelijkt of, in het geval van een latere overdracht van het onroerend goed, het bedoelde terugvorderingsrecht al dan niet kan worden uitgeoefend ten aanzien van de tweede of volgende eigenaars.

Artikel 70.

Volgens de toelichting verschaft door de gemachtigde van de regering beoogt deze bepaling in de mogelijkheid te voorzien om ook planbaten te vorderen wanneer de eigenaar van een perceel, waarop weliswaar, gelet op de bestemming van het gebied, kan worden gebouwd doch waarvoor bij gebreke van het bestaan van de noodzakelijke nutsvoorzieningen of wegen geen stedenbouwkundige vergunning kon worden afgegeven, alsnog die vergunning verkrijgt ten gevolge van achteraf tot stand gekomen infrastructuurwerken. Die bedoeling moet duidelijker worden verwoord.

.../...

Artikel 71.

1. Blijkens artikel 71, § 2, is de grondslag voor de vordering van planbaten de meerwaarde die is ontstaan ten gevolge van de verkoop van een perceel of van het definitief verkrijgen van een bouw- of verkavelingsvergunning voor een perceel wanneer, op basis van een goedgekeurd ruimtelijk bestemmingsplan, dat perceel in aanmerking komt voor een vergunning tot bouwen of verkavelen, terwijl het de dag voorafgaand aan de definitieve goedkeuring van dit plan niet in aanmerking kwam voor een stedenbouwkundige vergunning om te bouwen of te verkavelen.

De juridische aard van de aldus omschreven planbaten is niet duidelijk. Meer bepaald blijkt uit het ontwerp niet of het hier om een retributie dan wel om een belasting gaat.

2.1. Ingeval de betrokken planbaten als retributies moeten worden aangemerkt, zou het, ter voldoening aan het bepaalde in artikel 173 van de Grondwet, kunnen volstaan in het ontwerp de gevallen te bepalen waarin de betrokken retributie verschuldigd is (het vaststellen van de grondslag van de retributie zou dan bijvoorbeeld aan de uitvoerende macht kunnen worden gelaten).

2.2. Of de in het ontwerp beoogde planbaten inderdaad als retributies kunnen worden aangemerkt, zal afhangen van het antwoord op de vraag of het ter zake gaat om een geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel

.../...

beschouwd. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds in vroegere adviezen heeft opgemerkt, moet er in dat geval "een vergoeding van kosten zijn en die kosten moeten veroorzaakt zijn door een aan de individuele heffingsplichtige bewezen dienst. Bovendien moet er een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie : bij gemis van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en van fiscale aard worden" (1).

3.1. Zo die planbaten daarentegen als een vorm van belasting vallen te beschouwen zullen overeenkomstig het bepaalde in artikel 170 van de Grondwet, in het ontwerp de hoofdbestanddelen ervan moeten worden bepaald, zijnde de grondslag en het tarief van de belasting alsmede de eventuele vrijstellingen ervan.

3.2. In dat geval rijst daarenboven de vraag of er geen gedeeltelijke overlapping is met de belastbare materie van de in artikel 90, 8°, van het Wetboek van inkomstenbelastingen 1992 bedoelde meerwaardebelasting. Is dit het geval, dan gaat het Gewest, voor het gedeelte dat dezelfde materie belast, zijn bevoegdheid te buiten. Artikel 90, 8°, van het Wetboek van inkomstenbelastingen 1992, belast immers

(1) Zie o.m. ook het advies L. 23.178/8 dat de Raad van State op 7 juni 1994 heeft uitgebracht over een voorontwerp van decreet "betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods".

reeds onder bepaalde voorwaarden de meerwaarde die naar aanleiding van een overdracht onder bezwarende titel is verwezenlijkt op in België gelegen onbebouwde onroerende goederen of op zakelijke rechten (andere dan een recht van erfpacht of van opstal of van een gelijkaardig onroerend recht) met betrekking tot die goederen.

Artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt dat, met uitzondering van de in deze wet voorziene gevallen, de Gemeenschappen en de Gewesten niet gemachtigd zijn belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van een in deze wet bedoelde belasting, zoals de in artikel 6, § 1, 3^o van deze wet bedoelde personenbelasting. Hiermee wordt aan de Gemeenschappen en de Gewesten uitdrukkelijk verbod opgelegd een samenlopend of parallel belastingssysteem op te bouwen voor de in de bijzondere financieringswet bedoelde belastingen.

4. Het zal derhalve zaak zijn van de stellers van het ontwerp om, in het licht van de zoëven gemaakte vaststellingen, de nodige klaarheid te scheppen omtrent de juridische aard van de planbaten en op grond daarvan, vervolgens de nodige aanpassingen aan te brengen aan de tekst van het ontwerp.

Bijkomend dient de aandacht erop te worden gevestigd dat, in de mate dat het de bedoeling is de betrokken overheid de vrijheid te laten om te beoordelen of planbaten al dan niet zullen worden ingevorderd (zie artikel 71, § 1), de toepassing van de ontworpen regeling tot een schending van het gelijkheidsbeginsel kan aanleiding geven.

5. In artikel 71, § 2, is sprake van een "goedgekeurd" ruimtelijk bestemmingsplan. Vraag is of ter zake niet eerder van een "definitief vastgesteld bestemmingsplan" moet worden gewaagd en of zulks ook niet in andere bepalingen van het ontwerp moet gebeuren (zo onder meer in de inleidende zin van artikel 83).

6. In paragraaf 3 is de verwijzing naar artikel 69 van het ontwerp overbodig en moet derhalve worden geschrapt. Wat de verwijzing naar artikel 68 van het ontwerp betreft, is de opmerking 5 bij artikel 58 van overeenkomstige toepassing.

7. Zoals de bepaling van paragraaf 4 geredigeerd is, worden bijzondere technieken van overdracht van een onroerend goed, zoals ruil, inbreng, opstal, erfpacht en schenking uitgesloten van de planbatenregeling.

TITEL III. - Vergunningen.

Het procédé van de stilzwijgende beslissing inzake vergunningen.

1. Ook op het vlak van het in het ontwerp uitgewerkte vergunningenstelsel wordt een systematisch gebruik gemaakt van het procédé van de stilzwijgende beslissing. Tegen dat soort van beslissingen zullen in principe ook de bezwaren

.../...

kunnen worden ingebracht welke, op het vlak van onder meer de rechtszekerheid en de duidelijkheid in het rechtsverkeer, zijn geuit met betrekking tot de stilzwijgende goedkeuring van de plannen.

2. Op te merken valt dat de in het ontwerp beoogde stilzwijgende beslissingen die worden genomen in eerste aanleg, als gevolg hebben dat de aangevraagde vergunning wordt geacht geweigerd te zijn (zie de artikelen 83, d), 2 en 84, d), 2), van het ontwerp). Alhoewel de stilzwijgende vergunning reeds bestaat, blijft het niettemin de vraag of een dergelijk procédé niet van aard is de administratieve beroepsmogelijkheid, waarin het ontwerp ten gunste van de aanvrager van de vergunning voorziet, van haar reële inhoud te ontdoen. De betrokkene zal immers doorgaans niet op de hoogte zijn van de aan de impliciete weigeringsbeslissing ten grondslag liggende motieven en hij zal derhalve het door hem ingestelde beroep op dat punt niet dienstig kunnen staven.

Een systematisch gebruik van het procédé van de stilzwijgende beslissing kan er daarenboven toe leiden dat op die wijze de algemene verplichting tot uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen stelselmatig dreigt te worden omzeild.

3. Wat de stilzwijgende beslissingen betreft welke worden geacht te zijn genomen nadat het bij decreet georganiseerde administratief beroep is ingesteld, valt op te merken dat deze, al naar het geval, met een weigering dan wel met de toekenning van de vergunning zullen worden

.../...

gelijkgesteld (zie de artikelen 88, § 7 en 89, § 7, van het ontwerp).

Vooraf wat de stilzwijgende weigeringsbeslissing na beroep betreft, lijkt de rechtsbescherming van de aanvrager van de vergunning over wiens beroep niet tijdig is beschikt, in het gedrang te kunnen komen. Volgens de bestaande rechtspraak kan er niet van een voor vernietiging door de Raad van State vatbare administratieve rechtshandeling sprake zijn wanneer het gevolg van het stilzitten van de overheid rechtstreeks uit de wet of het decreet voortvloeit, zonder dat het bestuur voor het overige dient tussen te komen (1). Om dezelfde reden zal de rechtsbescherming van de belanghebbende derde (bijvoorbeeld een buur) die wordt geconfronteerd met een stilzwijgend verleende vergunning, kunnen worden beknot.

In beide gevallen zal de geringere rechtsbescherming van de personen die met een stilzwijgende beslissing worden geconfronteerd, bovendien moeten worden getoetst aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel in de mate dat een expliciete beslissing omtrent de vergunningsaanvraag niet met een dergelijke inkringing van de rechtsbescherming van de betrokkenen gepaard gaat.

Uit wat voorafgaat volgt dat in geval voor een systeem van impliciete beslissing na beroep wordt geopteerd, zulks dient te gebeuren met behoud van voldoende waarborgen

(1) Arresten R.v.St., LALOUX en DEMOULIN, nr. 20.001 van 21 december 1979; Gemeente FLERON, nr. 31.657, van 21 december 1988.

voor de aanvechtbaarheid van de betrokken beslissingen voor de rechter.

Artikel 72.

1. Zoals artikel 72, § 1, 2, is geredigeerd, is voor de rooiing van bossen geen stedenbouwkundige vergunning vereist. Vraag is of zulks wel de bedoeling is, gelet op het bepaalde in artikel 87, vijfde lid, van het bosdecreet van 13 juni 1990, waarin - behoudens de in die bepaling beoogde afwijking - van het principe van de vergunningsplicht wordt uitgegaan.

2. Luidens artikel 72, § 1, 8, is eveneens vergunningsplichtig "het plaatsen van reclame-inrichtingen of uithangborden op de grond of tegen bestaande bouwwerken". Het is niet duidelijk of ook aan een gebouw vastgehechte reclame-inrichtingen hieronder vallen. Ermee rekening houdend dat in het verleden in de rechtsleer en de rechtspraak verschillende standpunten werden voorgestaan wat de vergunningsplicht van dergelijke inrichtingen betreft, verdient het aanbeveling op dat punt de nodige klaarheid te scheppen in het ontwerp.

3. Artikel 72, § 3, maakt het mogelijk dat de lijst van vergunningsplichtige werken en handelingen, bedoeld in § 1, door middel van een stedenbouwkundige verordening van de gemeenteraad wordt aangevuld. Die verordening zal dan te-

.../...

vens de procedure moeten regelen "binnen dewelke door het college over deze vergunningsaanvragen een beslissing dient genomen".

Het is niet duidelijk om welke reden aan de gemeenteraden de bevoegdheid wordt verleend om naast de in het ontwerp uitgewerkte regeling, een eigen vergunningsprocedure vast te stellen. Zo is het de vraag of die bevoegdheid zo ver zal reiken dat, ingeval van de weigering van een vergunning, de in het ontwerp uitgewerkte beroepsprocedure geen toepassing zal moeten vinden. In de memorie van toelichting wordt alvast gesteld dat "tegen deze beslissingen ... geen administratief beroep open (staat)".

Uit wat voorafgaat volgt dat de bevoegdheid van de gemeenteraad duidelijker zal moeten worden afgebakend in de tekst van het ontwerp. Tevens verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting de nodige verduidelijkingen te verstrekken met betrekking tot de ratio legis van het bepaalde in artikel 72, § 3.

4. Luidens artikel 72, § 4, kan de regering de lijst vaststellen van werken en handelingen die onderworpen zijn aan de milieu-effectrapportering. Uiteraard zal de regering bij die vaststelling oog moeten hebben voor de bepalingen van de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

.../...

Artikel 73.

Zoals het is geredigeerd, verscherpt artikel 73 het vereiste van de voorafgaande verkavelingsvergunning. In de omschrijving van het begrip "verkavelen" is inderdaad sprake van "verkopen" en niet langer van "vrijwillig verkopen", zoals het geval is in het bestaande artikel 56, § 1, eerste lid, van de wet van 29 maart 1962. Gelet op de toelichting welke door de gemachtigde ambtenaar is verstrekt met betrekking tot de draagwijdte van artikel 82, § 3, van het ontwerp (zie de opmerking sub 4 bij de laatstgenoemde bepaling), is het de vraag of de redactie van het artikel de bedoeling van de stellers juist weergeeft.

Artikel 74.

1. Teneinde geen onduidelijkheid erover te laten bestaan dat in de artikelen 74 en volgende van het ontwerp zowel de aanvragen van de stedenbouwkundige als van de verkavelingsvergunning worden bedoeld, redigere men artikel 74, § 1, als volgt :

"§ 1. De regering stelt de regels vast waaraan de aanvragen van de stedenbouwkundige vergunning en van de verkavelingsvergunning en hun bijlagen moeten voldoen".

2. Zoals artikel 74, § 3, is geredigeerd, is niet duidelijk hoe de tweede volzin van die paragraaf zich

.../...

verhoudt tot de eerste volzin. Beter ware het om de betrokken paragraaf te formuleren als volgt :

"§ 3. De vergunningsaanvrager kan in de loop van de procedures worden verplicht aan de adviesverlenende overheidsorganen gegevens en inlichtingen te verstrekken die deze noodzakelijk achten ter beoordeling van de vergunningsaanvraag. Die verplichting kan geen betrekking hebben op gegevens en inlichtingen waarvoor een handels- of fabricagegeheim geldt".

Artikel 75.

1. In paragraaf 1 is de verwijzing naar "§ 2, 1 en 2 van dit artikel" overbodig. Het volstaat die paragraaf te laten aanvangen als volgt : "Elke beslissing in eerste aanleg over een vergunningsaanvraag zoals bedoeld in titel III, hoofdstukken II en III, wordt voorafgegaan ...".

2.1. De omschrijving welke in de memorie van toelichting wordt gegeven van het begrip "ééngezinswoning", vermeld in artikel 75, § 2.1., wordt beter in de tekst van het ontwerp opgenomen. Voorts schrijve men na de eerste gedachtenstreep : "... gelegen in een volgens het definitief vastgesteld bestemmingsplan ...".

2.2. Aan de Raad van State is meegedeeld dat, in tegenstelling tot wat het geval is in artikel 75, § 2.1., in artikel 75, § 2.2., eerste lid, uitsluitend op een ge-

.../...

meentelijk bestemmingsplan wordt bedoeld. Derhalve vervangen in deze laatste bepaling het woord "bestemmingsplan" door de woorden "definitief vastgesteld gemeentelijk bestemmingsplan".

2.3. De verwijzing naar "de in § 2 van dit artikel bepaalde aanvragen" in artikel 75, § 2.2., tweede lid, is onduidelijk aangezien de betrokken bepaling deel uitmaakt van dezelfde paragraaf. Indien zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, wordt in artikel 75, § 2.2., tweede lid, dan ook beter geschreven : "Ingeval de in deze paragraaf bedoelde aanvragen ...".

3.1. Het bepaalde in artikel 75, § 3, punten 4 en 5, hoort thuis in twee afzonderlijke paragrafen. Indien op die suggestie wordt ingegaan zal de interne verwijzing naar "§ 3, 5" in het ontworpen artikel 75, § 3, 4, moeten worden aangepast en zullen uiteraard de volgende paragrafen van artikel 75 moeten worden vernummerd.

3.2. Wat het begrip "dag- of weekblad met regionaal karakter" in artikel 75, § 3, punt 5, tweede lid, betreft, kan worden gerefereerd aan de opmerking 1 bij artikel 35 van het ontwerp.

Artikelen 76 en 77.

1. De adviesverlening welke in deze artikelen wordt geregeld betreft, eensdeels, de vergunningsaanvraag, an-

.../...

derdeels, het beroep tegen de beslissing omtrent de aanvraag. De duidelijkheid en derhalve de leesbaarheid van het ontwerp zouden ermee zijn gebaat indien deze beide procedures - welke onder meer worden gekenmerkt door een verschillende termijnregeling - in afzonderlijke bepalingen werden opgenomen.

2. Uit de memorie van toelichting valt af te leiden dat het in paragraaf 1 bedoelde advies enkel in welbepaalde, in de memorie opgesomde gevallen zal moeten worden ingewonnen. Dat blijkt niet uit de tekst van het ontwerp.

3. Rekening houdend met de aan de Raad van State verstrekte toelichting, stelle men de tweede zin van artikel 77, § 3, als volgt : "De regering bepaalt de inhoud en de vorm van de adviezen".

Artikel 78.

1. Teneinde het opschrift van afdeling 4 nauwer te doen aansluiten op het bepaalde in artikel 78, schrijven men :

"Afdeling 4. - Criteria voor het beoordelen van de vergunningsaanvragen en het toekennen van de vergunningen".

2. Zoals artikel 78, § 1, is geredigeerd, wekt die bepaling de indruk dat wel zal kunnen worden afgeweken van

.../...

andere plannen dan "bestemmingsplannen" en verordeningen. De gemachtigde ambtenaar verduidelijkte dat zulks niet de bedoeling is en dat evenmin zal kunnen worden afgeweken van andere "uitvoeringsplannen". De tekst van het ontworpen artikel 78, § 1, zal voor alle duidelijkheid in die zin moeten worden aangepast.

3. Mede gelet op wat in de artikelen 4 en 79, § 2 van het ontwerp wordt bepaald, is artikel 78, § 2, overbodig. De bepaling mist daarenboven het normatief karakter dat is vereist om in de tekst van het ontwerp te kunnen worden behouden.

4. Men late artikel 78, § 3, aanvangen als volgt :

"De stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het bouwen, herbouwen en uitbreiden van een gebouw op een perceel grond dat ...".

5. In de paragrafen 4 en 5 is sprake van een voorlopig vastgesteld bestemmingsplan. In het ontwerp zou op een meer duidelijke wijze moeten worden aangegeven welke de precieze rechtsgevolgen zijn welke voortvloeien uit de "voorlopige vaststelling" van het bestemmingsplan.

6.1. Met betrekking tot de gedifferentieerde behandeling van de gezinsveeteeltbedrijven en de grotere of geïntegreerde industriële bedrijven mag worden verwezen naar de opmerkingen die ter zake worden gemaakt bij een voorontwerp

.../...

van decreet tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, (L. 23.987/8). Het spreekt voor zich dat de beide ontwerpen van decreet op elkaar zullen moeten worden afgestemd zowel op het inhoudelijk vlak als op het vlak van de inwerkingtreding.

6.2. In fine van artikel 78, § 6, is uitsluitend van de exploitatie van een gezinsbedrijf sprake. Van de eerder in de paragraaf vermelde uitzonderingen inzake "recreatieve doeleinden" en het "oogmerk van dierengeneeskundige verzorging" wordt niet langer gewag gemaakt. Vraag is of die weglating doelbewust is gebeurd.

Artikel 79.

1. In artikel 79, § 1, lijkt niet met de hypothese van een stilzwijgende beslissing rekening te zijn gehouden.

2. Door in paragraaf 2 te bepalen dat de verplichte adviezen als bijlagen worden gehecht aan de beslissing over de vergunningsaanvraag wordt in het ontwerp een verplichting tot motiveren opgelegd die verder reikt dan die welke is voorgeschreven in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Paragraaf 2 ware duidelijker gesteld als volgt :

"§ 2. De beslissing over de vergunningsaanvraag is met redenen omkleed. De verplichte adviezen moeten aan de beslissing worden gehecht".

.../...

3. De in artikel 79, § 4, uitgewerkte termijnregeling is niet duidelijk. Met name zal moeten worden gespecificeerd onder welke voorwaarden de uitvoerbaarheid van de vergunning zal worden geschorst. Daartoe zal moeten worden verduidelijkt welk orgaan voor de in artikel 79, § 4, tweede zin, bedoelde kennisgeving zal moeten instaan en welke "termijn" precies wordt beoogd in dezelfde zin.

Artikel 80.

1. In de inleidende zin van artikel 80, § 1, worden de woorden "aan de derde belanghebbende" beter geschrapt. Een bekendmaking heeft immers in beginsel een algemene draagwijdte en blijft niet tot specifieke personen beperkt.

2. In artikel 80, § 1, 1^o, is sprake van een "bericht van de stilzwijgende beslissing". Het ontwerp laat echter in het ongewisse of elke stilzwijgende beslissing het voorwerp van een dergelijk bericht dient te zijn en wie met het opmaken en meedelen van het bericht is belast. Of dient een dergelijk bericht uitsluitend op verzoek van de aanvrager te worden meegedeeld? Het zal zaak van de decreetgever zijn om hierover duidelijkheid te scheppen en ter zake in een meer uitgewerkte regeling te voorzien.

Artikel 81.

.../...

1. De redactie van artikel 81, § 1, zou aan leesbaarheid winnen indien de tweede zin ervan in een aantal afzonderlijke zinnen werd opgesplitst.

2. Uit artikel 81, § 3, blijkt enkel op een onrechtstreekse wijze dat de stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen kunnen worden overgedragen. Het ware logischer om die mogelijkheid op een meer principiële wijze tot uitdrukking te brengen in het ontwerp (bv. door te bepalen dat in geval van de overdracht van een onroerend goed de erop betrekking hebbende en nog niet uitgevoerde vergunning van rechtswege mee wordt overgedragen en dat melding daarvan moet worden gedaan aan de vergunningverlenende overheid).

Artikel 82.

1. De memorie van toelichting doet ervan blijken dat aan artikel 82 de bedoeling ten grondslag ligt het verval van de stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen zodanig te regelen dat een einde wordt gemaakt aan een aantal - in de memorie van toelichting uiteengezette - interpretatieproblemen welke onder gelding van de bestaande regeling van artikel 52 van de wet van 29 maart 1962 zijn gerezen op het vlak van de verlening van inzonderheid de bouwvergunning. Uit de redactie van het ontworpen artikel 82 blijkt evenwel niet dat voor die interpretatieproblemen een adequate oplossing wordt aangereikt.

2. In tegenstelling tot artikel 79 van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat de stedenbouwkundige vergunning in beginsel voor onbepaalde tijd wordt verleend, gaat het in artikel 82 om het effectief gebruik van die vergunning. Het verdient aanbeveling om dat onderscheid duidelijker tot uitdrukking te brengen in het ontwerp.

3. In de omschrijving welke in artikel 82, § 1, van het begrip "definitieve vergunning" wordt gegeven, is enkel van een administratief beroep sprake. Vraag is of die omschrijving niet te eng is, ermee rekening houdend dat erin niet van een eventueel jurisdictioneel beroep bij de Raad van State wordt gewaagd.

4. De derde zin van artikel 82, § 3, houdt onder meer het verbod in van een "vrijwillige" verkoop. Vraag is of, a contrario, hieruit kan worden afgeleid dat een gedwongen verkoop in de gegeven omstandigheden wel mogelijk is. Die vraag is door de gemachtigde ambtenaar bevestigend beantwoord.

Artikel 83.

1. Dit artikel wordt, evenals andere artikelen van het ontwerp (zie de artikelen 84 en 88) voorafgegaan door een opschrift, zonder dat daarbij wordt aangegeven dat het bijvoorbeeld om het opschrift van een onderafdeling gaat. Een dergelijke handelwijze is niet enkel ongebruikelijk vanuit

.../...

wetgevingstechnisch oogpunt, doch is tevens van aard afbreuk te doen aan de logische indeling van de tekst van het ontwerp en interpretatiemoeilijkheden in de hand te werken.

2. Zoals de inleidende zin van artikel 83 is geredigeerd, wordt erin uitsluitend een opsomming van aanvragen weergegeven. Beter ware het om die inleidende zin om te vormen tot een eerste lid, waarin de ontworpen opsomming zou kunnen worden voorafgegaan door de volgende inleidende zin : "Het college van burgemeester en schepenen beslist over de volgende vergunningsaanvragen :". Wat de betrokken opsomming zelf betreft, kan dan worden aangesloten bij de redactie van het ontwerp, met dien verstande dat in 1° en 2° beter van een "definitief vastgesteld" gemeentelijk bestemmingsplan of van een "verleende" niet-vervallen verkaveling zou worden gesproken. Men mag immers niet uit het oog verliezen dat, bij ontstentenis van goedkeuring, bestemmingsplannen stilzwijgend kunnen tot stand komen, terwijl verkavelingsvergunningen niet moeten worden goedgekeurd.

3. Artikel 83 bevat, zoals artikel 84, een gedetailleerde termijnregeling. Teneinde te vermijden dat de bij het verlenen of weigeren van een vergunning te volgen procedures op zich aanleiding kunnen zijn tot veelvuldige betwistingen, zal de Vlaamse regering erop moeten toezien dat de in die artikelen uitgewerkte termijnregeling sluitend is. Het door elkaar vermelden van termijnen van "veertien" en "vijftien" dagen, eensdeels, en de niet steeds even duidelijke aanduiding van de aanvangsdatum van sommige termijnen (zie het bepaalde onder a), 3)), anderdeels, maakt

.../...

het alvast wenselijk dat de in het ontwerp vervatte termijn-regeling wordt bijgewerkt.

4. In 2) van onderdeel a), lijkt het woord "administratief" overbodig, zodat het kan worden weggelaten. Een zelfde opmerking kan worden gemaakt bij artikel 84, a), punten 2) en 5), van het ontwerp.

5. De in onderdeel b) vermelde termijnen lijken te moeten worden aangepast in het licht van de in onderdeel a) uitgewerkte regeling.

6. In onderdeel c) dienen de woorden "bericht van ontvankelijkheid of volledigheid" te worden vervangen door de woorden "bericht van ontvankelijkheid en volledigheid".

7.1. Rekening houdend met de door de gemachtigde ambtenaar gegeven toelichting, late men onderdeel e), punt 2), aanvangen als volgt : "De beslissing, het bouw- of verkavelingsplan, het door de bevoegde gemeentedienst uitgebrachte advies, ...".

7.2. Het is niet direct duidelijk wat de laatste volzin van onderdeel e) toevoegt aan wat reeds is bepaald in artikel 80, § 5, van het ontwerp. In elk geval dienen overlappingen tussen de beide bepalingen te worden vermeden, hetgeen inhoudt dat het tweede lid van onderdeel e) van

.../...

artikel 83 in voorkomend geval zal moeten worden geschrapt. Een gelijkaardige opmerking kan worden gemaakt bij het bepaalde in artikel 84, e), tweede lid.

Artikel 84.

1. De memorie van toelichting doet ervan blijken dat de bestendige deputatie uitsluitend bevoegd is om in eerste aanleg te beslissen omtrent de vergunningsaanvragen welke niet worden beoogd in artikel 83. Dit zou in het ontwerp duidelijker moeten worden tot uitdrukking gebracht. De ontworpen regeling zou overigens beter begrijpbaar zijn indien in artikel 84 met zoveel woorden werd aangegeven dat de bestendige deputatie hier optreedt in eerste aanleg. Het onderscheid met de beroepsprocedure die in artikel 87 van het ontwerp wordt geregeld, zou aldus beter tot uiting komen.

2. Onverminderd de opmerkingen welke bij artikel 83 van het ontwerp werden geformuleerd betreffende onder meer de termijnregeling, zal op het redactioneel vlak naar een parallellisme moeten worden gestreefd tussen de artikelen 83 en 84 (vgl. bijvoorbeeld het bepaalde in onderdeel a) van de beide artikelen).

3.1. Bij artikel 84, b), 1), kan, wat de erin vermelde termijnen betreft, worden gerefereerd aan de bij artikel 83, b), tweede lid, gemaakte opmerking onder 5.

.../...

3.2. Indien met de "afgevaardigde", vermeld in punt 2) van artikel 84, onderdeel b), dezelfde persoon wordt bedoeld als de "gemachtigde ambtenaar" waarvan sprake in 1), verdient het aanbeveling om dezelfde terminologie te hanteren. Tevens wordt hetgeen in punt 2) wordt bepaald aangaande het advies van het college van burgemeester en schepenen, beter samengevoegd met artikel 84, c), 3), van het ontwerp.

4.1. Teneinde alle onzekerheid ter zake uit te sluiten, zou in artikel 84, c), 1), moeten worden geëxpliciteerd door wie de in die bepaling beoogde ontvangst geschiedt.

4.2. In artikel 84, c), 2), dienen de woorden "conform de bepalingen van de artikelen 77" en "overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 76" te worden gecorrigeerd.

5. In aansluiting op de opmerking 7.1. bij artikel 83, lijkt in onderdeel e), 2) en 4), het woord "plan" telkens te moeten worden vervangen door de woorden "bouw- of verkavelingsplan".

Artikel 85.

Het opschrift dat aan dit artikel voorafgaat dient te worden voorzien van een aanduiding welke het situeert in de indeling van de tekst van het ontwerp. Dat geldt ook

.../...

voor de opschriften welke aan de artikelen 87, 88 en 89 van het ontwerp voorafgaan.

Artikel 86.

De regeling van indeplaatsstelling welke in artikel 86, § 1, is uitgewerkt, laat in haar algemeenheid niet toe met zekerheid uit te maken van welk orgaan de in paragraaf 1 vermelde instanties in de plaats zullen treden, te meer daar in de memorie van toelichting ook nog wordt gewaagd van het in de plaats treden door "de Hoofdbesturen zoals bedoeld in artikel 77". Tevens moet worden vastgesteld dat de verwijzing naar punt 4 van artikel 84 in de laatste zin van artikel 86, § 1, niet duidelijk is. Indien de overheidsinstanties bedoeld in artikel 84, e), 4), worden beoogd, moet worden opgemerkt dat in deze laatste bepaling niet enkel van de betekening van de "beslissing", doch ook van bijvoorbeeld het bouw- of verkavelingsplan sprake is. Vraag is derhalve of de formulering van de laatste zin van artikel 86, § 1, niet te eng is, vermits erin enkel van een kennisgeving van de "beslissing" sprake is.

Artikel 87.

1. Aan de Raad van State is meegedeeld dat de "door de regering aangeduide adviesverlenende overheidsinstanties", waarvan sprake in artikel 87, § 1, 3°, die zijn welke worden aangeduid op grond van artikel 77, § 2, van het ontwerp, hieronder mede begrepen het bestuur waarvan de gemachtigde ambtenaar afhangt.

.../...

2. Artikel 87, § 1, 4º, bepaalt dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die tijdens het openbaar onderzoek een bezwaar heeft ingediend, een beroep kan instellen tegen een in eerste aanleg verleende vergunning. Artikel 75, dat het openbaar onderzoek regelt, stelt geen beperkingen aan het uitoefenen van het bezwaarrecht. Uit een en ander volgt dat zowat iedereen in beroep kan komen tegen de vergunning. Ermee rekening gehouden dat het beroep, van wie het ook uitgaat, altijd schorsend is zal een dergelijke regeling grond leveren tot misbruiken.

3. De verhouding die bestaat tussen het tweede lid van artikel 87, § 1, 4º, en de daaraan voorafgaande onderdelen a) en b) is niet duidelijk, vermits in de beide gevallen geen openbaar onderzoek is vereist. Door de gemachtigde ambtenaar is in dat verband verklaard dat het tweede lid van artikel 87, § 1, 4º, uitsluitend de in artikel 75, § 2.2., bedoelde gevallen beoogt. Het zou op zijn minst tot een beter begrip van het ontworpen artikel 87, § 1, 4º, bijdragen indien de aldus opgevatte verhouding tussen het eerste en het tweede lid van die bepaling in de memorie van toelichting van de nodige verduidelijking werd voorzien. Bijkomend kan nog worden opgemerkt dat, indien, wat de beoogde "bestemmingsplannen" betreft, op de opmerking 2.2. bij artikel 75 van het ontwerp wordt ingegaan, uiteraard de redactie van artikel 87, § 1, 4º, in overeenkomstige zin zal moeten worden aangepast.

.../...

4. In artikel 87, § 4, eerste lid, wordt de betrokken dossiervergoeding vastgesteld op 1.000 frank. Teneinde te vermijden dat iedere aanpassing van dat bedrag een decretale wijziging zal vereisen, wordt het beter aan de Vlaamse regering overgelaten om dat bedrag vast te stellen.

Artikel 88.

1. Het in artikel 88, § 1, bedoelde beroep is het beroep dat kan worden ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen. Voor alle duidelijkheid verdient het aanbeveling om zulks met zoveel woorden te vermelden in artikel 88, § 1.

2. Luidens de tweede volzin van artikel 88, § 7, kan de regering "op basis van aanvullende voorschriften bij de bestemmingsplannen ... bijkomende gebieden" aanduiden waarin de vergunning van rechtswege geacht wordt geweigerd te zijn. Geen enkele bepaling van het ontwerp machtigt de regering ertoe in bestemmingsplannen - aanvullende - voorschriften op te nemen noch omschrijft wat daaronder moet worden verstaan. De bepaling van de tweede volzin kan dan ook enkel worden behouden indien het ontwerp op die punten wordt aangevuld.

Onverminderd deze opmerking lijkt het logischer om in paragraaf 7 eerst het in de derde volzin vervatte principe, volgens welk de vergunning wordt geacht te zijn

.../...

verleend, te vermelden en pas daarna de in de eerste en de tweede zin vermelde uitzonderingen op dat principe. Voorts dient in fine van de eerste zin van het ontworpen artikel 88, § 7, te worden gelezen "... met ecologische waarde of belang of buffergebied".

3. In artikel 88, § 8, dient te worden verduidelijkt welk "plan" precies wordt beoogd.

Artikel 89.

In artikel 89, § 1, dient voor alle duidelijkheid te worden vermeld dat het gaat om het beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie. Voorts kunnen bij artikel 89, §§ 7 en 8, de opmerkingen worden herhaald die sub 2 en 3 zijn geformuleerd bij artikel 88 van het ontwerp.

Artikel 90.

1. Uit artikel 90, § 1, valt af te leiden dat, vooraleer een aanvraag tot verkaveling kan worden ingediend, de gemeenteraad een beslissing dient te nemen omtrent de wegenis. De rechtszekerheid zou dan ook zijn gebaat indien in de tweede volzin van de betrokken paragraaf duidelijker zou worden aangegeven of de beoogde "beslissing" betrekking heeft op de wegenis, dan wel op de verkaveling.

.../...

2. In tegenstelling met artikel 57, § 3, tweede lid, van de wet van 29 maart 1962 wordt in fine van artikel 90, § 2, van het ontwerp enkel melding gemaakt van de erfdienstbaarheden die als gevolg van de vergunning tenietgaan, doch niet van de "bij overeenkomst vastgestelde verplichtingen met betrekking tot het grondgebruik", waarvan sprake is in de eerste zin van artikel 90, § 2. Vraag is of zulks de bedoeling is.

Artikel 91.

In tegenstelling met het bestaande artikel 57, § 2, tweede lid, van de wet van 29 maart 1962 wordt in artikel 91 van het ontwerp aan de eigenaar van een in een niet-vervallen verkaveling begrepen kavel die een wijziging van de verkavelingsvergunning aanvraagt, niet de verplichting opgelegd om aan de eigenaars van een kavel die de aanvraag tot wijziging niet hebben medeondertekend, een eensluidend afschrift van de wijzigingsaanvraag toe te zenden. Het lijkt niettemin van een behoorlijk bestuur te getuigen indien alle eigenaars voor wie de wijziging van de verkavelingsvergunning gevolgen kan hebben, en derhalve de eigenaars welke niet de wijzigingsaanvraag hebben medeondertekend inclusief, bij de procedure van wijziging van de verkavelingsvergunning zouden worden betrokken of indien hen daartoe alleszins de mogelijkheid zou worden geboden. Zulks geldt des te meer daar luidens artikel 91, § 4, van het ontwerp, de vergunning tot wijziging van de verkavelingsvergunning dient geweigerd te worden "indien de eigenaar of eigenaars van meer dan een vierde van de in de oorspronkelijke vergunning toegestane kavels een bezwaar indienen ten tijde van het openbaar onderzoek".

.../...

TITEL IV. - Inspraak en informatieverplichting ten aanzien van de burgers.

Opschrift.

Titel IV bevat geen bepalingen die aan de burgers inspraak verlenen bij de totstandkoming of de toepassing van de regeling van de ruimtelijke ordening. De woorden "Inspraak en" dienen derhalve te worden geschrapt.

Artikelen 92 tot 94.

1. Uit de artikelen 92 tot 94, gelezen in samenhang met de memorie van toelichting, blijkt dat met de inlichtingsfiche, naar het voorbeeld van het thans bestaande stedenbouwkundig attest nr. 1, enkel een vrij summiere informatie wordt beoogd waarvan de inhoud, overeenkomstig artikel 94, door de Vlaamse regering zal worden bepaald. De regeling, welke in de artikelen 92 tot 94 is opgenomen, is evenwel enkel zinvol indien in het decreet zelf wordt aangegeven op welke gegevens de op de fiche aan te brengen inlichtingen betrekking hebben : op de bestemming van een perceel ? Op het bestaan van de stedenbouwkundige of een verkavelingsvergunning ? Op de mogelijkheid om een dergelijke vergunning te verkrijgen ? Aan de Vlaamse regering kan dan worden overgelaten de nadere regelen met betrekking tot de vorm en de inhoud van de fiche en de aanvraagprocedure te bepalen.

.../...

2. Gelet op het louter informatieve karakter van de inlichtingsfiche (zie artikel 92, § 1, van het ontwerp) en gelet op de bestemmingen van deze regeling, ware het aangewezen in de commentaar bij dit artikel, het praktische nut van die fiche toe te lichten : vormen zij de basis van de permanente inventaris of, omgekeerd, steunt de door de fiches verstrekte informatie op de permanente inventaris ? Dienen zij als informatie voor de notaris ?

Artikelen 95 tot 96.

1. In de commentaar bij deze artikelen wordt erop gewezen dat, vergeleken met artikel 63, § 2, van de wet van 29 maart 1962, de verplichting voor de gemeenten om een inventaris op te maken van de op hun grondgebied gelegen percelen, wordt uitgebreid tot de bebouwde percelen die "bewoond noch uitgebaat" zijn (artikel 95, eerste lid, 2°).

In artikel 95, tweede lid, wordt zonder enige beperking aan eenieder de mogelijkheid gegeven om inzage te krijgen van de inventaris. Wanneer de decreetgever deze laatste bepaling in haar algemeenheid wenst te handhaven, dient hij, onder voorbehoud van het latere toezicht van het Arbitragehof, na te gaan of hierdoor geen inperking op het recht van eerbiediging van het privé-leven van de betrokken eigenaars van deze percelen wordt ingesteld waarvoor de decreetgever krachtens artikel 22, eerste lid, van de Grondwet onbevoegd is.

.../...

2. Luidens artikel 95, 1º, wordt in de permanente inventaris vermeld op welke onbebouwde percelen "er volgens de vigerende verordenende bepalingen gebouwd kan worden". Vraag is welke rechtsgevolgen verbonden zijn aan een dergelijke vermelding. Men denke bijvoorbeeld aan de aansprakelijkheid van de gemeenten wanneer zij op grond van die inventaris, onjuiste inlichtingen verstrekken aan de belanghebbenden.

3. De bepaling van artikel 96 is enkel zinvol indien wordt verwezen naar "de toepassing van artikel 95" in plaats van naar "de toepassing van deze bepaling".

Artikel 97.

1. De artikelen 97 tot 101, welke grotendeels ontleend zijn aan de wet van 29 maart 1962, leggen aan de notaris een aantal verplichtingen op betreffende de vermeldingen die moeten worden opgenomen in akten houdende overdracht van zakelijke rechten of vestiging van vorderingsrechten op onroerende goederen of bij het voeren van publiciteit voor de vervreemding of de verhuring voor meer dan 9 jaar van een onroerend goed of het vestigen van een recht van erfpacht of opstal.

Uit de tekst van die bepalingen lijkt men te moeten afleiden dat de notaris deze inlichtingen persoonlijk moet vergaren of zich moet vergewissen van de juistheid van de hem meegedeelde inlichtingen en zich derhalve niet mag

.../...

beperken tot de mededelingen die hem door de eigenaar, verkoper of verhuurder van het goed zijn gedaan. Het is evenwel niet duidelijk of hij zich daarentegen mag beroepen op de inlichtingsfiche die met betrekking tot het goed is opgesteld door de gemeente waar het goed gelegen is of op de inlichtingen welke hem door dezelfde gemeente op grond van de permanente inventaris worden meegedeeld. Het antwoord op die vraag kan van wezenlijke invloed zijn voor het bepalen van de aansprakelijkheid van de notaris. Noch de tekst van het ontwerp noch de memorie van toelichting bevatten ter zake enige verduidelijking.

2. In het eerste lid moet worden gepreciseerd of met de woorden "de voorziene bestemming" wordt bedoeld de bestemming van het onroerend goed zelf dan wel de bestemming van het gebied waarin het goed gelegen is.

3. Luidens het tweede lid moet de notaris in de door hem te verlijden akte alle mogelijke informatie verschaffen onder meer wat betreft de "bebouwbaarheid" van het perceel. Vraag is of met dit begrip wordt bedoeld de objectieve bebouwbaarheid welke voortvloeit uit de aard, de ligging of de fysische kenmerken van een perceel. Men denke bijvoorbeeld aan een ingesloten, moerassig of sterk hellend perceel. Of wordt daaronder verstaan dat het onroerend goed moet gelegen zijn in een gebied waar het volgens de geldende stedenbouwkundige normen geoorloofd is te bouwen? Vermits luidens het vierde lid de notaris aansprakelijk kan worden gesteld indien hij de informatieverplichting niet naleeft,

.../...

lijkt minstens in de memorie van toelichting te moeten worden omschreven wat onder "bebouwbaarheid" wordt verstaan.

Die opmerking geldt ook voor artikel 98, derde lid.

4. Luidens het vijfde lid bevatten de onderhandse akten waarin de verrichtingen van verkoop, verhuring voor meer dan 9 jaar, vestiging van erfpacht of opstal worden vastgelegd, "dezelfde verklaring". Worden met de onderhandse akten alle akten bedoeld tussen particulieren, ongeacht of zij met of zonder tussenkomst van een notaris zijn opgemaakt ? Welke is de sanctie wanneer een particulier te goeder trouw of uit onwetendheid, nalaat de gevraagde verklaring in een onderhandse akte op te nemen ? Welke is trouwens de omvang van de op de burger rustende informatieplicht ? Betreft de op te nemen verklaring alle vermeldingen betreffende het onroerend goed welke, overeenkomstig het eerste en tweede lid van artikel 97, in een notariële akte moeten worden opgenomen, of is zij beperkt tot de vermelding "dat geen werken en handelingen bedoeld in artikel 72 van het decreet mogen worden verricht op het goed waarop de akte betrekking heeft zolang geen stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning verkregen is" ?

Bij ontstentenis van enige commentaar ter zake in de memorie van toelichting, moeten die vragen ook worden gesteld in verband met de artikelen 98, vijfde lid, en 100, derde lid.

.../...

Artikel 98.

1. Indien het de bedoeling is dat de notaris in geval van verdeling van een goed het plan van de verdeling en de andere bijkomende stukken ter inzage meedeelt aan het college van burgemeester en schepenen, dient de redactie van artikel 98, eerste lid, te worden aangepast. Zoals zij nu is gesteld verplicht de bepaling de notaris er enkel toe die stukken in zijn kantoor ter inzage van het college te leggen.

2. In het zesde lid is niet duidelijk wat wordt verstaan onder akten van eigendomsverklaring.

Artikel 100.

In artikel 100, eerste lid, wordt een nieuw begrip, "het bestek der verkaveling", ingevoerd. Indien met die woorden verwezen wordt naar "het verkavelingsplan" of "de aan de verkaveling verbonden lasten", bedoeld in artikel 99, dan moet dit hetzij in artikel 99 hetzij in artikel 100 worden verduidelijkt.

Artikel 101.

Luidens het tweede lid moet de notaris, bij het voeren van publiciteit voor de verkoop of de verhuur voor meer dan negen jaar van een onroerend goed of het vestigen

.../...

van een recht van erfpacht of opstal, "omstandig melding (...) maken van de afgegeven stedenbouwkundige vergunningen die op de te verkopen (lees : de betrokken) goederen betrekking hebben, evenals (lees : alsook van) het verval ervan".

Met betrekking tot dit laatste punt dient te worden verwezen naar de opmerkingen die met betrekking tot het verval van een vergunning, zijn gemaakt bij artikel 82 van het ontwerp.

Artikel 102.

Met dit artikel wordt de informatieverplichting van de notaris, opgenomen in artikel 101, uitgebreid tot al wie een onroerend goed aanbiedt voor verkoop, verhuring voor meer dan negen jaar of overdracht (en niet de vestiging ?) van een erfpacht of een recht van opstal ongeacht of hij dit doet als particulier dan wel als een professionele makelaar of verkavelaar van onroerende goederen. Vraag is of zulks de bedoeling is van de regering.

TITEL V. - De koppeling tussen bouw- en milieuvergunning.

Opschrift.

In artikel 103 wordt, behalve de koppeling van de stedenbouwkundige aan de milieuvergunning, ook de koppeling aan de zogenaamde distributievergunning geregeld. Het opschrift dekt dus niet de volledige inhoud van de titel.

.../...

Daarenboven is het niet aangepast aan de nieuwe door het ontwerp gebruikte terminologie. Men vervange derhalve "bouw-" door "stedebouwkundige".

Artikel 103.

1. Naar het voorbeeld van artikel 5 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning wordt in het ontwerp-decreet de uitvoering en derhalve de realisatie van de stedebouwkundige vergunning en de milieuvergunning of de melding van een inrichting afhankelijk gesteld van het verkrijgen van de andere vergunning. De stedebouwkundige vergunning wordt geschorst zolang de milieuvergunning niet is verleend of de exploitatie van een hinderlijke inrichting niet is gemeld; de milieuvergunning wordt geschorst en de melding van een meldingsplichtige inrichting heeft geen uitwerking zolang de stedebouwkundige inrichting niet definitief is verleend. Ten slotte brengt de weigering van de ene vergunning het verval van de andere vergunning mee.

In zover die bepalingen artikel 5 van het decreet van 28 juni 1985 herhalen, zijn zij overbodig en moeten zij worden weggelaten. Indien de regering het evenwel om pedagogische redenen verantwoord acht die bepalingen in het ontwerp-decreet over te nemen, moeten volgende opmerkingen worden geformuleerd.

2. Behalve in het geval bedoeld in artikel 105 van het ontwerp ontstaat de koppeling van de stedebouwkundige en de milieuvergunning pas na het afwikkelen van twee afzonder-

.../...

lijke procedures. Zij betreft derhalve enkel de uitvoerbaarheid van de vergunningen en beoogt noch de integratie van die procedure noch de inhoudelijke coördinatie van de vergunningen. Er bestaat enkel wederkerigheid in de schorsende werking die het uitblijven van de ene vergunning heeft op de uitvoerbaarheid van de andere. De ingestelde wederkerigheid is vrij strak geregeld en kan, zoals uit de praktijk blijkt, aanleiding geven tot vele praktische problemen (1).

3. In tegenstelling met artikel 5 van voornoemd decreet van 28 juni 1985 is er ook wederkerigheid tussen de stedenbouwkundige vergunning en de melding van een hinderlijke inrichting. Wil men derhalve het parallellisme tussen de regeling van de stedenbouwkundige en de milieuvergunning in stand houden, dan zal artikel 5 van het decreet van 28 juni 1985 moeten worden aangepast.

4. Bij ontstentenis van enige inhoudelijke toelichting bij de verschillende bepalingen van artikel 103, lijkt men uit de algemene formulering van het artikel te mogen besluiten dat de koppeling geldt voor alle stedenbouwkundige vergunningen ongeacht of zij worden verleend aan privaatrechtelijke dan wel aan publiekrechtelijke rechtspersonen.

(1) Zie in dat verband, LINDEMANS, D., De bouwvergunning in het milieuvergunningsdecreet, in LeuVeM, Milieurechtstandpunten - nr. 4, Recente ontwikkelingen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, Brugge, Die Keure, blz. 1-18.

Dit kan tot gevolg hebben dat de uitvoering van een stedenbouwkundige vergunning voor werken, handelingen of wijzigingen van algemeen belang, die met toepassing van artikel 78, § 5, van het ontwerp-decreet wordt verleend op grond van een voorlopig bestemmingsplan - en derhalve redelijkerwijze moet geacht worden een dringend karakter te vertonen -, wordt geschorst in afwachting dat over de milieuvergunning definitief wordt beschikt. Vraag is of zulks, gelet op het algemeen en dringend karakter van die werken, de bedoeling van de regering is.

5. In paragraaf 1 wordt gesteld dat de stedenbouwkundige vergunning wordt geschorst zolang de milieuvergunning niet "is verleend"; luidens paragraaf 3 wordt de milieuvergunning geschorst, zolang de stedenbouwkundige vergunning niet "definitief verleend" is. Indien met de aangehaalde woorden, zowel in het ene als in het andere geval, wordt bedoeld dat tegen de vergunning geen administratief beroep meer kan worden ingesteld hetzij omdat de termijn verstreken is hetzij omdat de vergunning na het afwikkelen van de beroepsprocedure werd afgegeven, moeten beide bepalingen redactioneel op elkaar worden afgestemd en zullen ook de bepalingen van artikel 5 van het milieuvergunningsdecreet op overeenkomstige wijze moeten worden aangepast. In het andere geval lijkt het aangewezen in de commentaar bij deze bepaling het verschil in de regeling nader te verklaren.

.../...

6. Het verval van de stedenbouwkundige of de milieuvergunning treedt van rechtswege op. Volgens de rechtspraak van de Raad van State, afdeling administratie, kan dit verval derhalve niet worden beschouwd als een administratieve rechtshandeling en is het niet aanvechtbaar met een beroep tot nietigverklaring (1).

7. Vermits de procedures voor het verkrijgen van de stedenbouwkundige en de milieuvergunningen in algemene regel niet op elkaar zijn afgestemd, is het niet evident dat de overheid die de stedenbouwkundige vergunning of de milieuvergunning weigert, weet welke overheid de andere vergunning heeft afgegeven. Zulks kan de mededeling van het verval bemoeilijken.

8. Noch uit de tekst van het ontwerp noch uit de memorie van toelichting blijkt wat in paragraaf 6 wordt bedoeld met een "distributievergunning". Aan de Raad van State is meegedeeld dat met dit woord wordt gerefereerd aan de socio-economische vergunning bedoeld in de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen. In die wet is evenwel sprake van een "machtiging tot handelsvestiging". Het ware dan ook beter dit begrip te gebruiken.

Overigens mag worden opgemerkt dat luidens artikel 2 van die wet "de ontwerpen van handelsvestiging zijn onderworpen aan een machtiging verleend door het college van burgemeester en schepenen ... voor het gebruiken

(1) Zie het arrest SADEX n.v., nr. 14.420, van 20 december 1970.

van de bouwvergunning afgegeven overeenkomstig de bepalingen van de wetgeving op de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw" (1).

Artikel 104.

1. Dit artikel neemt de bepalingen van artikel 88, §§ 6 tot 12, van de wet van 29 maart 1962 omzeggens woordelijk over.

Schematisch kan men stellen dat de in afwijking van de bestemmingsplannen te verlenen milieuvergunning betrekking heeft op bestaande inrichtingen en inrichtingen in bestaande bedrijfsgebouwen, dat zij in alle gewestelijke en provinciale bestemmingsplannen kan worden verleend en dat de regering bepaalde gebieden en bepaalde categorieën kan uitsluiten.

Logischerwijze zullen, na de inwerkingtreding van het ontworpen decreet, de nieuwe bestemmingsplannen rekening houden met de bestaande toestanden, zodat, indien de bestaande inrichting bestaanbaar is met het gebied, de vergunning in overeenstemming met het plan kan worden verleend en, indien de inrichting niet of niet langer bestaanbaar wordt bevonden, het plan een bestemming zal bepalen die de inrichting verhindert een milieuvergunning te verkrijgen; het vooruitzicht dat in dat laatste geval toch

(1) Over de vraag welke vergunning eerst moest worden afgegeven, zie het arrest van de Raad van State, MASUREL, nr. 22.775, van 17 december 1982.

van het bestemmingsplan kan worden afgeweken, kan de behoorlijke opmaak van de bestemmingsplannen doorkruisen.

2. In paragraaf 1 zou, naar het voorbeeld van paragraaf 2, moeten worden verduidelijkt dat enkel de overheden, die overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 over een milieuvergunningsaanvraag moeten adviseren, bij het uitbrengen van hun advies kunnen afwijken van de bepalingen van de gewestelijke en provinciale bestemmingsplannen.

3. Uit de paragrafen 1, 2, 5 en 6 kan worden afgeleid dat bij het uitbrengen van een advies over een milieuvergunningsaanvraag of het verlenen van die vergunning, niet kan worden afgeweken van de gemeentelijke bestemmingsplannen. Hierover ondervraagd heeft de gemachtigde ambtenaar in een schriftelijk antwoord vooreerst gerefereerd aan de thans bestaande regeling ("dit is nu ook het geval niet") en heeft er vervolgens op gewezen dat "ingeval uw (lees : van) gemeentelijk bestemmingsplan moet gewilde bestemming worden gerespecteerd". Indien zulks overeenstemt met de bedoeling van de regering, zou het, ter informatie van de vele consumenten van de regeling, nuttig zijn die precisering op te nemen en nader te verklaren in de memorie van toelichting.

4. De verwijzingen in paragraaf 3, b, derde gedachtenstreep, zijn onjuist en moeten worden gecorrigeerd.

.../...

5. In paragraaf 5 moet het woord "bedrijven" conform de terminologie van het milieuvergunningsdecreet, worden vervangen door "inrichtingen". Voorts ware het logischer te schrijven "... die omwille van hun aard en omvang, ter vrijwaring van de ruimtelijke kwaliteit, in bepaalde gebieden ...".

6. Paragraaf 7 stelt dat de weigering van een afwijking op de voorschriften van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen geen aanleiding kan geven tot een plan-schadevergoeding. Aan de Raad van State kon niet worden verklaard waarom die bepaling in artikel 104 is opgenomen. Zoals zij is geredigeerd, lijkt zij een overgangsbepaling te zijn en moet zij worden opgenomen in titel VII - Overgangs -, wijzigings- en opheffingsbepalingen. Wordt zij evenwel behouden in artikel 104, dan moet zij op adekwate wijze worden aangepast aan de nieuwe decretale regeling.

Artikel 105.

1. Dit artikel regelt de gelijktijdige behandeling van de stedenbouwkundige en milieuvergunning. Gevraagd om nadere toelichting bij dit artikel heeft de gemachtigde van de regering meegedeeld wat volgt :

"De bepalingen van artikel 105 van het ontwerp van decreet strekken ertoe dat in geval de vergunnings-aanvraag betrekking heeft op de exploitatie van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen die gelegen zijn in de industriegebieden, de aanvrager voor het bekomen van

.../...

zowel de milieu- als de bouwvergunning nog slechts een dossier heeft in te dienen.

Op deze aanvraag zullen de procedures zoals bepaald bij artikel 34 en volgende van het besluit van de Vlaamse Executieve van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Executieve van 27 februari 1992 en van 28 oktober 1992, van toepassing zijn.

Dit betekent dat naargelang de indeling in de klasse 2 of 1 respectievelijk de beslissing in eerste aanleg genomen wordt door het College van Burgemeester en Schepenen en door de Bestendige Deputatie. In beroep zal de beslissing worden genomen door enerzijds de Vlaamse ministers bevoegd voor leefmilieu en ruimtelijke ordening en anderzijds bij tweede klasse inrichtingen door de Bestendige Deputatie.

Het openbaar onderzoek geschiedt volgens de bepalingen van artikel 17 van het VLAREM. De adviesverlening volgens de bepalingen van artikel 20 van bedoeld reglement, met dien verstande dat de gewestelijke en provinciale milieuvergunningscommissies uitgebreid worden tot twee ambtenaren bevoegd voor ruimtelijke ordening, alsmede met de deskundige zoals bedoeld in artikel 12 van het ontwerp van decreet.

Vermits de beslissingen over de vergunningsaanvraag zowel de toelaatbaarheid van de oprichting van de constructies bevatten als de exploitatie ervan, wordt in het ontwerp van decreet gesteld dat alle beroepen schorsend zijn wat de uitvoerbaarheid van de beslissing in eerste aanleg betreft.

Uiteraard zal in de desbetreffende uitvoeringsbesluiten de regering de verdere modaliteiten moeten bepalen voor wat de uitvoerbaarheid van dit artikel betreft (aanpassing aanvraagformulier, modellen van beslissing, enz...).".

Niettemin roepen de bepalingen van artikel 105 nog een aantal vragen op.

.../...

2. Uit paragraaf 1, gelezen in samenhang met de commentaar bij die paragraaf en de hiervoren aangehaalde toelichting, lijkt men te mogen concluderen dat er samenloop van de stedenbouwkundige en de milieuvergunningsverplichtingen is wanneer de hoofdbestemming van het op te richten gebouw de exploitatie van een hinderlijke inrichting is. Indien die interpretatie de bedoeling van de stellers juist weergeeft, moet de redactie van paragraaf 1 in die zin worden verduidelijkt.

3. Luidens de memorie van toelichting zal de bepaling van paragraaf 1 tot gevolg hebben dat "de bouw- (lees : stedenbouwkundige) en milieuvergunning gelijktijdig kunnen aangevraagd". Aan de Raad van State is voorts meegedeeld dat "de aanvrager slechts één dossier heeft in te dienen" en "dat één beslissing wordt genomen over de twee deel-aspecten". Die bedoeling zou in paragraaf 1 op een meer eenduidige wijze moeten worden uitgedrukt.

4. Onverminderd de algemene opmerking over het hanteren van een aantal begrippen, moet worden vastgesteld dat de bepaling van paragraaf 1, zoals zij is gesteld, vooruit loopt op de vaststelling van de bestemmingsgebieden in de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering worden de in paragraaf 1 opgesomde gebieden omschreven in het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, dat ook na de inwerkingtreding van het ontworpen decreet zou worden in stand gehouden. Voor een goed begrip van de regeling zou

.../...

dit minstens in de memorie van toelichting moeten worden vermeld.

5. Artikel 27 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning bepaalt wanneer voor de verandering of de toevoeging van een hinderlijke inrichting een milieuvergunning moet worden aangevraagd (§ 1) en wanneer deze, na eenvoudige melding, bij aktename kunnen worden vergund (§ 2). Om dit onderscheid duidelijker tot uitdrukking te brengen kan worden overwogen paragraaf 1, tweede lid, te redigeren als volgt :

"Indien voor de verandering of toevoeging van een vergunningsplichtige inrichting geen milieuvergunning in de zin van artikel 27, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 is vereist of indien de milieuvergunning voor de bedoelde veranderingen overeenkomstig artikel 27, § 2, van hetzelfde decreet bij wijze van aktename kan worden verleend, wordt de stedenbouwkundige vergunning aangevraagd en behandeld volgens de procedure bepaald in dit decreet".

6. In paragraaf 2 wordt verwezen naar "de deskundige bedoeld in artikel 12", in de commentaar naar "de deskundige bedoeld in de artikelen 10 en 11". Indien daaruit mag worden besloten dat zowel in het ene als in het andere geval de "erkende deskundige" wordt bedoeld, moet dat in het ontwerp zelf worden verduidelijkt.

7. Luidens de memorie van toelichting regelt paragraaf 4 "de bevoegdheidsafbakening bij het nemen van een

.../...

beslissing door de regering". Daargelaten de vraag waarom overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 1 de samenloop van de stedenbouwkundige en de milieuvergunningaanvraag niet wordt doorgetrokken in het geval dat de regering over een beroep moet beslissen, moet worden herhaald dat het de decreetgever niet toekomt tussen te komen in de taakverdeling tussen de leden van de regering. De bepaling van paragraaf 4 moet derhalve herdacht en herschreven worden.

8. De overheid die in geval van samenloop over de stedenbouwkundige vergunning beslist, moet vanzelfsprekend de voorschriften in acht nemen die volgen uit het ontworpen decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan en uit de uitvoeringsplannen en de provinciale of gemeentelijke verordeningen. Het inlassen van een dergelijke bepaling heeft enkel een pedagogische waarde; de bepaling kan derhalve worden weggelaten.

TITEL VI. - Misdrijven, strafbepalingen en herstelmaatregelen.

Artikel 106.

1. Dit artikel bepaalt, door verwijzing naar titels, hoofdstukken en afdelingen van het decreet, op zeer algemene wijze wat als een stedenbouwkundig misdrijf moet worden aangemerkt.

In gewone taal uitgedrukt lijkt strafbaar te kunnen worden gesteld :

.../...

- 1° het bouwen of verkavelen zonder voorafgaande vergunningen of het aanvatten van die handelingen na verval, vernietiging of schorsing van een vergunning (1°);
- 2° het voortzetten of het in stand houden van bouw- of verkavelingswerken die hetzij zonder vergunning, hetzij na verval, vernietiging of schorsing van een vergunning zijn uitgevoerd (2°);
- 3° het plegen, hoe dan ook, van een inbreuk op de bepalingen van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, de stedenbouwkundige of verkavelingsverordeningen, de voorschriften met betrekking tot de stedenbouwkundige en de verkavelingsvergunningen, de koppeling van de stedenbouwkundige en de milieu- of distributievergunning, de voorschriften opgenomen in een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning, de voorschriften met betrekking tot de informatieplicht van andere personen dan de notaris (3°);
- 4° het voortzetten, hoe dan ook, van de handelingen of werken die een inbreuk plegen op de bepalingen of de vergunningen vermeld in 3°.

Die bepaling reikt verder dan de strafbaarstelling bepaald in de wet van 29 maart 1962. Volgens de commentaar wordt trouwens met dit artikel "in tegenstelling tot de wet van 29 maart 1962 ... een allesomvattende opsomming gegeven van wat als bouw misdrijf wordt aangemerkt".

In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de decreetgever, overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en in artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van

de mens en de fundamentele vrijheden, met een grote nauwkeurigheid de gedragingen moet aanwijzen welke strafbaar worden gesteld en de straffen moet bepalen die daarvoor kunnen worden opgelegd. Inzonderheid de bepalingen van artikel 106, 3° en 4°, moeten nader worden gespecificeerd.

De hierna volgende opmerkingen moeten dan ook met dit voorbehoud worden gelezen.

2. In 1° lijkt het aanvatten en het uitvoeren van handelingen strafbaar te moeten worden gesteld zowel bij ontstentenis van een voorafgaande vergunning als na verval of vernietiging of schorsing van een afgegeven vergunning. Vraag is overigens of met de "schorsing" enkel bedoeld worden de gevallen van schorsing die in het ontworpen decreet zijn geregeld - bijvoorbeeld als gevolg van het instellen van een administratief beroep of in geval van koppeling van de stedenbouwkundige en de milieu- of distributievergunning - of ook de schorsing uitgesproken na een procedure in kort geding.

In elk geval lijkt te moeten worden gepreciseerd dat de strafbaarstelling enkel mogelijk is "in geval van schorsing" en niet "ingevolge schorsing". De schorsing kan immers opgeheven worden door het afgeven van een vergunning of het verwerpen van het verzoek tot vernietiging.

Er kan derhalve worden overwogen het 1° te redigeren als volgt :

"1° het aanvatten of uitvoeren van de bij de artikelen 72 en 73 bepaalde handelingen of werken hetzij zonder

.../...

voorafgaande vergunning, hetzij na verval of vernietiging van de vergunning, hetzij in geval van schorsing van de vergunning;".

Indien op die suggestie wordt ingegaan, moet ook het 2° op overeenkomstige wijze worden aangepast.

3. In het 3° en het 4° wordt het plegen van inbreuken op de bepalingen van titel V, welke de koppeling tussen de stedenbouwkundige en de milieu- en de distributievergunning regelen, en het in stand houden van die inbreuken strafbaar gesteld.

Die bepalingen kunnen erop neerkomen dat voor de in het ontwerp geïllustreerde handelingen in een dubbele bestrafing wordt voorzien, enerzijds op grond van de hier besproken artikelen, anderzijds op grond van de regeling betreffende de milieu- en de distributievergunning (1). Zulks is niet verenigbaar met het strafrechtelijk beginsel "non bis in idem".

De regering zal derhalve nauwkeurig moeten onderzoeken in hoeverre er samenloop van strafbaarstelling en bestrafing is.

4. Nog in 3° en 4° is het niet duidelijk waarom enkel de niet-naleving van de informatieplicht door de in arti-

(1) Zie artikel 39, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en artikel 15 van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen.

kel 102 bedoelde particulieren en professionelen strafbaar wordt gesteld en niet het verzuim van de notaris.

5. Vraag is bovendien of in 3° en 4° niet moet worden verwezen naar titel II, hoofdstuk III, dat betrekking heeft op de ruimtelijke uitvoeringsplannen, in plaats van naar hoofdstuk II, dat de ruimtelijke structuurplannen regelt. Moet volledigheidshalve ook niet worden verwezen naar hoofdstuk IV van titel II dat de regels in verband met de stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen vaststelt ?

Artikel 107.

1. Deze bepaling kan niet als de omschrijving van een stedenbouwkundig misdrijf worden aangemerkt. Zij betreft integendeel de aanduiding van de strafbare personen.

2. Aan de Raad van State is meegedeeld dat het de bedoeling is met deze bepaling een einde te stellen aan de betwisting omtrent de vraag of eigenaars, die toestaan dat huurders of pachters wederrechtelijk gebouwen oprichten op de gronden die hun toebehoren of gedogen dat door vorige eigenaars, huurders, erfpachters of opstalhouders wederrechtelijk opgerichte gebouwen worden in stand gehouden, als mededaders kunnen worden bestraft (1). Indien het de

(1) Zie hierover HUBEAU, B. en PEREMANS, R., De sanctiëring van stedenbouwmisdrijven. Strafrechtelijke, administratieve en herstelmaatregelen, Brugge, 1993, Die Keure, blz. 40, met verwijzing naar onder meer Antwerpen, 15 februari 1990, R.W., 1990-91, 332.

bedoeling van de regering is dit geval van mededaderschap of medeplichtigheid te bevestigen in het ontworpen decreet, dan moet dit duidelijker worden tot uitdrukking gebracht in artikel 107. In elk geval moet het woord "solidair", dat naar een burgerrechtelijk begrip verwijst, worden geschrapt.

Artikel 108.

Het is niet duidelijk welke strafbare handelingen in artikel 111 worden bedoeld.

Artikel 109.

Het toekennen van de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie aan ambtenaren van provincies en gemeenten is in strijd met artikel 11, derde lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 110.

In artikel 109 is reeds sprake van "de door de regering aangewezen ambtenaren van het gewest".

De bepaling van artikel 110 is derhalve overbodig en kan zonder bezwaar worden weggelaten. De volgende artikelen dienen in dat geval te worden vernummerd.

.../...

Artikel 111.

1. Het stilleggen van de strafbare werken of handelingen die in overtreding van de decretale regeling zijn verricht, is een administratieve sanctie die door de bevoegde overheid kan worden opgelegd.

De bepalingen van de artikelen 111 tot 113 horen derhalve niet thuis in hoofdstuk I - Misdrijven, maar zouden beter worden ondergebracht in hoofdstuk II dat de straftoemeting en de herstelmaatregelen betreft. Het opschrift van hoofdstuk II zal in dat geval moeten worden aangepast.

2. In het eerste lid moet worden verduidelijkt dat staking van een werk, een handeling of een gebruik kan worden bevolen indien de ambtenaren "vaststellen dat zij een inbreuk vormen zoals bedoeld in artikel 106".

3. Overeenkomstig de algemene opmerkingen over de bevoegdheid (sub 4) dienen in het derde lid de woorden "de directeur-generaal van het Hoofdbestuur of de directeur van de buitendiensten of door" te worden geschrapt. Het komt de decreetgever evenmin als enige andere wetgever toe tussen te komen in de organisatie van en de taakverdeling binnen het intern bestuur. De decreetgever kan derhalve enkel verwijzen naar "een door de regering aangewezen ambtenaar".

Die opmerking geldt op overeenkomstige wijze voor de artikelen 111, vierde lid, 119, eerste lid, 120, § 1, eerste lid, en 121 van het ontwerp.

.../...

Artikel 113.

1. De bepaling van artikel 113 betreft tegelijk de strafbaarstelling van bepaalde handelingen en de daarbij horende straftoemeting. Gelet op de indeling van titel VI hoort de eerste thuis in hoofdstuk I - Misdrijven, de tweede in hoofdstuk III - Strafbepalingen. Omwille van de interne logica van de regeling, zou de bepaling derhalve moeten worden gesplitst ofwel worden opgenomen in hoofdstuk II, zoals overigens reeds is gesuggereerd bij de bespreking van artikel 111.

2. Het is niet duidelijk welke de draagwijdte is van de delegatie die in het tweede lid wordt gegeven aan de regering.

Artikel 114.

1. In het eerste lid moet de verwijzing naar artikel 107, dat enkel de deelneming aan een stedbouwmisdrijf regelt, worden geschrapt.

2. In het tweede lid wordt gesteld dat "Hetzelfde geldt voor diegenen die bij die verrichtingen als tussenpersoon optreden". Die volzin kan beter worden vervangen door de woorden "of personen die bij die verrichtingen als tussenpersonen optreden".

Artikel 115.

1. Luidens paragraaf 1 kan de strafrechter, op vordering van een door de regering aangewezen ambtenaar of van het college van burgemeester en schepenen bepaalde herstelmaatregelen bevelen waarvan de opportuniteit door die ambtenaar of door het college wordt beoordeeld.

Met betrekking tot een gelijkaardige bepaling heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies van 3 december 1990 over een ontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest onderzocht "of de gewestgever zijn bevoegdheid niet te buiten gaat door aan administratieve overheden de bevoegdheid te verlenen om de rechter - strafrechter of burgerlijke rechter, naargelang van het geval - te verzoeken zodanige maatregelen te bevelen". De Raad van State is van oordeel dat zulks niet het geval is "aangezien niet wordt geraakt aan de fundamentele prerogatieven van het openbaar ministerie, dat de macht over de vervolging bewaart" (1).

2. In paragraaf 1, eerste lid, moet worden verduidelijkt welke werken en handelingen worden bedoeld.

Vermits er bovendien een verschil in procedure is tussen de gevallen bedoeld in paragraaf 1, a, en paragraaf 1, b en c, ware het beter dit onderscheid ook in de redactie van het artikel te laten uitkomen.

(1) Zie Gedr. St., Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1990-91, A 108/1, blz. 123 e.v.

Voorgesteld kan worden paragraaf 1 te redigeren als volgt :

"§ 1. Benevens de straf beveelt de rechtbank, op vordering van hetzij de door de regering aangewezen ambtenaar, hetzij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente op wier grondgebied de werken en handelingen bedoeld in artikel 106 werden uitgevoerd, de uitgevoerde werken af te breken of het strijdig gebruik te staken.

De rechtbank beveelt op gezamenlijke vordering van de door de regering aangewezen ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen de uitvoering van bouw- of aanpassingswerken of de betaling van een geldsom gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen. Indien het college van burgemeester en schepenen na het verstrijken van een termijn van een maand na het verzoek van de door de regering aangewezen ambtenaar ter zake geen beslissing heeft genomen, kan de aangewezen ambtenaar die maatregelen alleen vorderen".

Opgemerkt moet worden dat in de memorie van toelichting niet wordt bepaald wat moet worden verstaan onder "het verzoek" van de door de regering aangewezen ambtenaar. Het is evenmin duidelijk op welke wijze het college van burgemeester en schepenen van dit verzoek in kennis wordt gesteld.

3. In paragraaf 3, eerste lid, moet worden verduidelijkt dat de regering de wijze en de modaliteiten bepaalt volgens welke "de betaling van de meerwaarde" dient te geschieden. Om dezelfde reden moet in het tweede lid het woord "een geldsom" worden vervangen door "de meerwaarde".

.../...

Artikel 116.

Volgens het bij artikel 115 aangehaalde advies van de Raad van State is de beperking van de rechten van de burgerlijke partij, wat het rechtstreekse herstel betreft, tot de door de bevoegde overheden gekozen vorm van herstel "het logische gevolg van de aan die overheden verleende bevoegdheden om de beste maatregelen te kiezen teneinde te beletten dat de toestand blijft voortbestaan. Door dat logische gevolg af te leiden blijft de gewestgever binnen de perken van de machtiging ... waarin artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voorziet" (1).

Artikel 117.

1. Met betrekking tot de bevoegdheid van de gewestgever om de door de regering aangewezen ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen te machtigen om voor de burgerlijke rechter de in artikel 115, § 1, bedoelde herstelmaatregelen te vorderen, mag eraan worden herinnerd dat de Raad van State, steeds in hetzelfde advies, die bevoegdheid heeft aanvaard omdat "... het verlenen aan diezelfde overheden van het recht om aan de burgerlijke rechter de toepassing te vragen van de maatregel die ze de beste vinden om een einde te maken aan de toestand die het misdrijf uitmaakt, de onontbeerlijke aanvulling (lijkt) te zijn van de aan die overheden verleende bevoegdheid om aan de strafrechter de toepassing van diezelfde maatregel te

(1) Gedr. St., Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1990-1991, A 108/1, blz. 124-125.

vragen en (...) bijgevolg (moet) worden geacht eveneens begrepen te zijn in de machtiging waarin artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voorziet".

2. De verwijzing naar artikel 107 is niet ter zake dienend en kan worden geschrapt.

Artikel 118.

Het volstaat te schrijven : "die samen met de overheid of afzonderlijk optreedt".

Artikelen 121 en 122.

1. In paragraaf 1 dient enkel te worden verwezen naar "het in artikel 106 bedoelde misdrijf".

2. Er schijnt een tegenstrijdigheid te bestaan tussen artikel 121, § 1, en artikel 122 van het ontwerp.

Luidens het eerste artikel kan de overheid een vergelijk treffen met de overtreder op voorwaarde dat deze laatste binnen een termijn van maximum zes maanden een transactiesom betaalt en een regularisatievergunning aanvraagt en verkrijgt. Indien deze laatste voorwaarde is gerealiseerd, stelt de door de regering aangewezen ambtenaar een certificaat op waaruit blijkt dat het vergelijk is tot stand gekomen.

.../...

Volgens artikel 122 daarentegen kan de regularisatievergunning slechts worden verleend nadat het certificaat is opgesteld en de transactiesom is betaald.

Hierover ondervraagd heeft de gemachtigde van de regering meegedeeld wat volgt :

"Het vergelijk wordt pas gerealiseerd indien men eerst de transactiesom betaalt en vervolgens de vergunning heeft verkregen. In die zin is er geen tegenspraak".

Uit wat voorafgaat volgt dat beide bepalingen met elkaar en met de werkelijke bedoeling van de regering in overeenstemming zullen moeten worden gebracht.

Een zelfde opmerking geldt voor artikel 121, § 2, derde lid.

3. De laatste zin van paragraaf 3, 1°, zou beter worden gesteld als volgt :

"De publieke vordering wordt vervolgens geschorst tot de transactiesom is betaald in welk geval de publieke vordering vervalst. Zij wordt hernomen na het verstrijken van de termijn bedoeld in § 1, of ingeval het vergelijk wordt geweigerd".

.../...

Artikel 126.

1. Luidens de commentaar bij artikel 126, § 1, dienen alle architecten die bij een werk betrokken zijn, de verklaring te ondertekenen waaruit blijkt dat het werk conform de afgegeven vergunning is uitgevoerd en zijn zij allen hoofdelijk aansprakelijk. Dat blijkt niet uit de tekst van die bepaling.

2. Tenzij het de bedoeling is de verklaring van de architect door een gerechtsdeurwaarder te laten betekenen, volstaat het in paragraaf 1, tweede lid, te schrijven dat zij wordt meegedeeld aan het college van burgemeester en schepenen op de wijze bepaald door de regering (zie artikel 126, § 3).

3. Gelet op het strafrechtelijk karakter van de bepaling van paragraaf 4 moeten de woorden "wordt hij gelijkgeschakeld met diegene die een misdrijf begaat zoals bepaald in artikel 106" worden vervangen door de woorden "begaat hij een misdrijf bedoeld in artikel 106".

TITEL VII. - Overgangs-, wijzigings- en opheffingsbepalingen.

Artikel 127.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat het de bedoeling is dat in artikel 127 van het ontwerp zou worden

.../...

rekening gehouden met de gevolgen van de recente wijziging van artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 bij het decreet van 18 september 1994, welke de opvulregel betreft. Die bedoeling zal duidelijker moeten blijken uit de tekst van het ontwerp.

Artikel 128.

1.1. In paragraaf 1 moet duidelijker worden tot uitdrukking gebracht dat de ter uitvoering van de wet van 29 maart 1962 vastgestelde gewestplannen en gemeentelijke plannen van aanleg die op het ogenblik van de inwerkingtreding van het ontworpen decreet gelding hebben, de hun bij die wet verleende bindende en verordenende kracht zullen behouden tot zij vervangen zijn door de overeenkomstige uitvoeringsplannen.

Het spreekt vanzelf dat het meermaals vermelde koninklijk besluit van 28 december 1972 met zijn gebeurlijke wijzigingen in dezelfde mate zal moeten blijven gelden.

De redactie van paragraaf 1 moet derhalve worden herzien.

1.2. Uit de redactie van paragraaf 1 lijkt bovendien te volgen dat er een automatische vervanging van de bestaande plannen door de definitief vastgestelde uitvoerings- of bestemmingsplannen zal plaatsvinden. Vermits het geografisch beheersingsgebied van de ruimtelijke uitvoerings- of bestemmingsplannen van het gewest, de provincie of de gemeente niet noodzakelijk zal samenvallen met dit van de bestaande gewest- of gemeentelijke plannen, zal de van

.../...

rechtswege vervanging zowel in rechte als in feite tot onoverkomelijke moeilijkheden leiden. Met het oog op de rechtszekerheid ware het dan ook aangewezen dat in het decreet de overheid zou worden aangewezen welke, naar aanleiding van de eerste definitieve vaststelling van een uitvoeringsplan, bevoegd zal zijn om te bepalen welke bestaande plannen of delen ervan opgeheven worden.

2. Uit de tekst van paragraaf 2, gelezen in samenhang met de toelichting, lijkt het de bedoeling te zijn de lopende planprocedures te laten verlopen volgens het bepaalde in het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994. Die verwijzing kan nauwkeuriger worden geformuleerd als volgt :

"§ 2. De artikelen 13 en 13bis van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, vervangen bij decreet van 22 december 1993, zijn van toepassing op de gewestplannen die na 1 januari 1994 voorlopig zijn vastgesteld".

3. Overigens moet worden opgemerkt dat geen overgangsbepaling het lot regelt van de aanvragen voor een bouw- of verkavelingsvergunning welke hangende zijn op het ogenblik van de inwerkingtreding van het decreet.

Artikel 129.

1. Teneinde elke onzekerheid omtrent de in artikel 129, § 1, beoogde "procedures" te voorkomen verdient het

.../...

aanbeveling de in deze paragraaf opgenomen regeling te verduidelijken door een verwijzing naar de toepasselijke bepalingen van de artikelen 18 en 19 van het ontwerp-decreet.

2. De woorden "in afwijking van deze procedures" zijn niet relevant aangezien de artikelen 18 en 19 van het ontwerp-decreet de procedures voor de opmaak van het gewestelijk ruimtelijk structuurplan betreffen en niet de rechtskracht regelen van een definitief vastgesteld gewestelijk ruimtelijk structuurplan.

Artikel 130.

1. Gelet op het bepaalde in artikel 128, § 1, is het niet duidelijk welke de draagwijdte is van de bepaling van paragraaf 1, eerste lid.

2. Om de reden vermeld bij artikel 128 sub 2, moet de tweede volzin van paragraaf 1 worden geredigeerd als volgt :

"De artikelen 21 en 23 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, zoals gewijzigd bij decreet van 22 december 1993, zijn van toepassing op de gemeentelijke plannen van aanleg die voorlopig zijn vastgesteld op het ogenblik van de inwerking-treding van dit decreet".

.../...

Artikel 131.

Onverminderd de algemene opmerking in verband met de bevoegdheid van de decreetgever om een tijdslimiet te bepalen voor het indienen van planschadedossiers op grond van de bestaande gewestplannen, moet worden opgemerkt dat er een contradictie kan zijn tussen de bepaling van artikel 131, luidens welke de vorderingen tot planschade op basis van de goedgekeurde gewestplannen moeten worden ingediend ten laatste twee jaar na de inwerkingtreding van het decreet, en de bepaling van artikel 128, § 2, die het verder opmaken en vaststellen van gewestplannen ook na de inwerkingtreding van het decreet mogelijk maakt.

Artikel 132.

1. De regering zal vooreerst moeten nagaan of de bepalingen van artikel 132, gelezen in samenhang met artikel 76, § 4, van de wet van 29 maart 1962, het verval van alle zogenaamde stokoude verkavelingsvergunningen regelt.

2. Zij zal eveneens moeten nagaan of er geen tegenstrijdigheid is tussen de bepaling van artikel 132, luidens welk de vóór 1 januari 1994 afgegeven verkavelingsvergunningen onder bepaalde voorwaarden vervallen vóór 31 december 1997, dit wil zeggen na vier jaar, terwijl artikel 57, § 4, van de wet van 29 maart 1962 onder dezelfde voorwaarden die vergunningen vijf jaar na de afgifte laat vervallen.

.../...

3. In elk geval zullen de data van 1 januari 1994 en 31 december 1997 moeten worden herzien op grond van de inwerkingtreding van het ontworpen decreet.

Artikel 133.

In zover in artikel 133 de nalatenschapsverdeling en de schenking voor de toepassing van artikel 132 worden gelijkgesteld met een verkoop, is er een verschil in de regeling van het verval van de verkavelingsvergunning opgenomen in artikel 132 en die in artikel 82, § 2, van het ontwerp. In de memorie van toelichting wordt voor deze gedifferentieerde regeling van de grond van het verval geen verklaring gegeven.

Artikel 134.

Luidens dit artikel bepaalt de regering de nadere regels inzake de opheffing van de voornoemde wet van 29 maart 1962 en inzake de inwerkingtreding van de onderscheiden bepalingen. Die machtiging aan de regering is zeer breed : zij is niet in tijd beperkt en bevat kennelijk meer dan het louter vaststellen van het tijdstip waarop bedoelde bepalingen zullen worden opgeheven of in werking treden.

.../...

SLOTOPMERKING.

Uit de in dit advies geformuleerde opmerkingen valt af te leiden dat de uitwerking van het concept dat aan de ontworpen regeling ten grondslag ligt op zijn minst voor een grondige en globale herziening vatbaar is. De tekst van het ontwerp vertoont immers in een dergelijke mate leemten, onduidelijkheden en inconsistenties dat het voorliggend advies niet vermag deze op een exhaustieve en afdoende wijze te verhelpen.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	kamervoorzitter,
de Heren	: M. VAN DAMME,	staatsraden,
	D. ALBRECHT,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.