

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 13 juni 1995 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende nadere regelen betreffende de landinrichting", heeft op 15 juni 1995 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"De dringende noodzakelijkheid wordt gemotiveerd door het feit dat de stand van zaken van de piloot-landinrichtingsprojecten waarbij de fase van het richtplan is afgewerkt, het noodzakelijk maakt dat op zeer korte termijn uitsluitend gegeven wordt over de aanpassing van de procedures die het vervolg van de projecten bepalen. De tijdsduur tussen beslissing en realisatie moet beperkt blijven om interferenties met de autonome evolutie in het projectgebied te vermijden".

*

* *

ALGEMENE OPMERKINGEN.

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

Het ontwerp richt daartoe een aantal adviesorganen op en organiseert de wijze waarop de lokale besturen en de

.../...

particulieren bij de totstandkoming van de bedoelde plannen zullen worden betrokken.

Het draagt ten slotte aan de V.L.M. een aantal taken op in verband met de vaststelling van de landinrichtingsplannen en het toezicht op de uitvoering van die plannen.

1.2. De ontworpen regeling zal in de plaats komen van die vervat in het besluit van de Vlaamse regering van 26 april 1990 houdende nadere regelen betreffende de landinrichting. Artikel 23 van het voorgelegde ontwerpbesluit voorziet in de opheffing van dat besluit van 26 april 1990.

Hoewel het ontworpen besluit is geconcipieerd als een nieuwe autonome regeling, blijkt het tal van bepalingen van het besluit van 26 april 1990 over te nemen (1).

De belangrijkste verschillen tussen de ontworpen regeling en die van het besluit van 26 april 1990 bestaan hierin :

- dat in het ontwerp zelf de leden van de commissie voor landinrichting worden aangewezen (artikel 2, § 2), terwijl artikel 2, § 2, van het besluit van 26 april 1990 het aan

(1) Minder belangrijke terminologische aanpassingen buiten beschouwing gelaten, stemmen de bepalingen van de artikelen 1, 2, § 1, 3, 4, § 1, 5, 6, 7, 11, § 1, 14, 18 en 20 van het ontwerp overeen met de artikelen 1, 2, § 1, 3, §§ 1 en 2, 4, § 1, 5, 6, 7, 10, 12, 18 en 17 van het besluit van 26 april 1990.

de regering overlaat de leden van die commissie te benoemen;

- dat niet langer wordt voorzien in de mogelijkheid voor de (federale) Minister van Landbouw om een vertegenwoordiger aan te wijzen in de commissie voor landinrichting en in het landinrichtingscomité (artikelen 2, § 3, en 3, § 3, van het besluit van 26 april 1990);
- en dat de structuurplannen en actieplannen (artikelen 8, § 1, en 11 tot 14 van het besluit van 26 april 1990) worden vervangen door inrichtingsplannen (artikelen 8, § 1, en 12 tot 16 van het ontwerp).

1.3. Ook voor het thans voorgelegde ontwerp kan blijkbaar de conclusie gelden van de algemene opmerking 1.2. die in het advies L. 19.528/8 werd gemaakt met betrekking tot het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van 26 april 1990.

Die conclusie luidde als volgt :

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

Opdat de ontworpen regeling volledig in overeenstemming zou zijn met het decreet van 21 december 1988, zou de voorlopige, beperkte en experimentele aard ervan

.../...

dan ook met zoveel woorden uit het ontwerp-besluit moeten blijken".

In de bij de adviesaanvraag gevoegde "motivatie-nota" wordt in dit verband immers gesteld dat de ontworpen regeling ertoe strekt het formuleren van "voorstellen ... voor een onderbouwde en werkbare definitieve decretale regeling" mogelijk te maken en dat "de beoogde aanpassing van de procedures inzake landinrichting ... noodzakelijk (is) om de werkbaarheid en efficiëntie van de landinrichting in de praktijk verder te toetsen. Dit leidt ook tot een betere onderbouwing van de verdere decretale regelgeving".

2. Het ontworpen besluit vindt zijn rechtsgrond hoofdzakelijk in artikel 13, § 3, van het voornoemde decreet van 21 december 1988, luidens welke bepaling de Vlaamse regering de te volgen procedure bij de opmaak van de landinrichtingsplannen bepaalt, de opgestelde plannen goedkeurt, het financieringsplan vaststelt en de uitvoering beveelt.

Voor de bepalingen van het ontwerp waarbij een aantal taken worden opgedragen aan de V.L.M., kan de rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 6, § 2, en 14, eerste lid, van het decreet van 21 december 1988, luidens welke bepalingen de V.L.M. belast wordt met de taken inzake landinrichting en zij aan de landinrichting haar medewerking verleent. Artikel 17 van het ontwerp-besluit ten slotte steunt rechtstreeks op artikel 14, tweede lid, van het voornoemde decreet.

3. Wat de oprichting betreft van de commissie voor landinrichting (artikel 2 van het ontwerp), van de landinrichtingscomités (artikel 3) en van de stuurgroepen (artikel 4), kan de algemene opmerking 2.2. van het advies L. 19.528/8 worden herhaald waarin werd gewezen op het ontbreken van een uitdrukkelijke bepaling in verband met die organen in het decreet van 21 december 1988 en waarin werd gesteld wat volgt :

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

Hoewel eveneens wordt aangenomen dat het betrokken uitvoerend orgaan, voor de samenstelling van een consultatieve commissie als hiervoren bedoeld, niet alleen een beroep kan doen op zijn eigen diensten en ambtenaren, maar bovendien op de vrijwillige medewerking van belanghebbende derden, kan de regering ... niet zonder uitdrukkelijke wettelijke of decretale machtiging derden (andere overheden of privé-instellingen of -organisaties) verplichten hun medewerking te verlenen aan dergelijke adviesorganen.

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

.../...

4. Wat betreft het betrekken van provinciale en gemeentelijke overheden bij het vaststellen van de richtplannen (artikel 10) en de inrichtingsplannen (artikel 13), moet, naar analogie met de algemene opmerking 2.3. van het advies L. 19.528/8, erop worden gewezen dat de Gewesten slechts bij of krachtens decreet aan die overheden taken kunnen opdragen (artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

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

5. Luidens artikel 16 van het ontwerp keurt de regering het inrichtingsplan goed, beveelt zij de uitvoering ervan en duidt zij de bevoegde instanties aan die belast worden met de uitvoering ervan.

Met betrekking tot die bepaling kan, mutatis mutandis, de algemene opmerking 2.4. van het advies L. 19.528/8 worden herhaald.

Voor zover met de "bevoegde instanties" andere overheden zouden zijn bedoeld dan diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, en inzonderheid autonome openbare instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeen-

.../...

schap of het Vlaams Gewest, kan de regering alleen bevoegd worden geacht om die bepaling vast te stellen onder de dubbele voorwaarde dat de bedoelde uitvoeringsopdracht kan worden ingepast in de taken welke door de organieke wetgeving aan de betrokken instelling worden opgedragen en dat in die organieke regeling aan de regering de bevoegdheid wordt toegekend om aan die instelling bijkomende opdrachten te geven.

Dezelfde opmerking geldt voor de bepaling van artikel 21 van het ontwerp luidens welke het comité en de commissie "alle instanties" kunnen raadplegen die zij nuttig achten.

6. Zoals ook in het advies L. 19.528/8 (algemene opmerking 3.2.) werd opgemerkt, bevat het ontwerp een aantal termen of uitdrukkingen waarvan de concrete juridische draagwijdte niet direct duidelijk is : bijvoorbeeld "doelgroepen" (artikel 4, § 2, 1^o), "ecologische waarden" en "ruimtelijke aanspraken" (artikel 6).

Ook worden in het ontwerp niet alle begrippen duidelijk omschreven : bijvoorbeeld "richtplan" en "inrichtingsplan" (artikel 8, §§ 2 en 3).

*

* *

.../...

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

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

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Mede rekening houdend met de algemene opmerkingen 2 en 3, kan de aanhef beter als volgt worden geredigeerd :

"Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988, 12 en 16 januari 1989, 5 mei 1993, 16 juli 1993 en 28 december 1994;

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

Gelet op het advies van de Raad van State;"

.../...

Artikel 2.

1. Men vervange in paragraaf 1 de woorden "de Diensten van de regering" door "het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap".

Dezelfde opmerking geldt voor de inleidende zin van artikel 3, § 2.

2. In de bepaling van paragraaf 2, 1°, dient te worden gepreciseerd wie de commissie zal voorzitten of althans door wie de voorzitter zal worden benoemd.

3.1. In de onderscheiden bepalingen van paragraaf 2, 3°, waarin sprake is van "afdeling", dient nader te worden aangegeven dat bedoeld zijn afdelingen van bepaalde administraties van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

3.2. In de bepaling na het elfde streepje van hetzelfde 3° dient het woord "verkeerswezen" te worden vervangen door "zeewezen".

3.3. Er kon aan de Raad van State niet worden verduidelijkt wat bedoeld is met "het Vlaams Wateroverleg" waarvan sprake is in de bepaling na het zeventiende streepje van 3°.

.../...

Artikel 3.

Men vervange in paragraaf 2, 2°, de woorden "ruimtelijke planning" door "ruimtelijke ordening".

Artikel 4.

De bepaling van paragraaf 2, 1°, van dit artikel behoeft precisering :

- er moet nader worden aangegeven welke "doelgroepen" bedoeld worden;
- het is niet duidelijk of bedoeld is dat twee vertegenwoordigers "per doelgroep" zullen worden aangewezen, dan wel twee vertegenwoordigers "voor alle doelgroepen samen";
- het is evenmin duidelijk waarop het voorstel van de bestendige deputatie betrekking heeft (op de doelgroepen of op de vertegenwoordigers ervan (1)), noch welke criteria de deputatie zal hanteren.

(1) Indien het de bedoeling is dat de bestendige deputatie kandidaten zou voordragen, schrijve men in paragraaf 2, 1°, "op de voordracht" in plaats van "op voorstel", en in paragraaf 3 "voordragen" in plaats van "voorstellen".

Artikel 7.

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar wordt met de term "bevoegdheden" in paragraaf 2 van dit artikel "rechtstreeks het verband gelegd met artikel 3, § 2, 3°, (van het ontwerp) tot aanwijzing van bevoegdheden die bij de landinrichting worden betrokken".

Die band zou duidelijker uit de tekst moeten blijken.

Artikel 8.

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar, moet paragraaf 3 van dit artikel als volgt worden geredigeerd :

"Een inrichtingsplan omvat de uitwerking van noodzakelijke maatregelen, handelingen en werken die het onderwerp uitmaken van het richtplan. Het omvat tevens een uitvoeringsprogramma.

Aan elk inrichtingsplan wordt een financieringsplan toegevoegd".

.../...

Artikel 10.

In paragraaf 2 van dit artikel dienen de woorden "de in artikel 13 bepaalde openbare enquête" te worden vervangen door "de in artikel 14 bedoelde enquête".

Artikel 23.

Men redigere dit artikel als volgt :

"Art. 23. Het besluit van de Vlaamse regering van 26 april 1990 houdende nadere regelen betreffende de landinrichting, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 23 oktober 1991, wordt opgeheven".

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. VERBIEST,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
Mevrouw :	F. LIEVENS,	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,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.