

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 31 mei 1996 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende de ruimtelijke planning", heeft op 4 juni 1996 het volgend advies gegeven :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"Gelet op de hoogdringendheid, die gelegen is in de reden dat het voor de goede organisatie van de ruimtelijke ordening hoogdringend wordt om een juridische basis te geven aan het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en aan de initiatieven die reeds op provinciaal en vooral op gemeentelijk niveau worden genomen inzake het opmaken van ruimtelijke structuurplannen, en gezien het de doelstelling is het ontwerp van decreet nog voor het zomerreces in te dienen bij het Vlaams Parlement, om zodoende in het najaar van 1996 het openbaar onderzoek over het eerste ruimtelijk structuurplan Vlaanderen te kunnen organiseren, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

*

* *

Gelet op het korte tijdsbestek dat hem is toegemeten, en gelet op de samenloop van dit onderzoek met het onderzoek van een groot aantal andere ontwerpen binnen dezelfde korte termijn, dient de Raad van State zich te beperken tot de volgende algemene opmerkingen.

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP.

1.1. Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerp heeft, luidens de memorie van toelichting, tot doel "een decretale grondslag te verschaffen voor het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen, dat wil zeggen de nieuwe planfiguren die niet voorkomen in de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw".

1.2. Naar luidt van artikel 3 van het ontwerp zijn deze structuurplannen beleidsdocumenten die het kader aangeven voor de gewenste ruimtelijke structuur en geven zij een lange-termijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het betrokken gebied. Zij zijn erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van de beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen. Luidens artikel 4 van het ontwerp zijn de structuurplannen gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte wordt beheerd ten behoeve van de huidige generatie zonder de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang te brengen. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen en wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen op lange termijn voor het leefmilieu, de sociale, economische en culturele consequenties.

.../...

2.1. De artikelen 6 en 7 van het ontwerp regelen de indeling en de rechtskracht van de structuurplannen. Deze plannen zullen worden opgesteld op het niveau van het Gewest, de provincies en de gemeenten. In verband met de rechtskracht van deze plannen wordt een onderscheid gemaakt tussen het bindend en richtinggevend gedeelte. Het bindend gedeelte bindt de in het ontwerp bedoelde overheden. Deze kunnen niet van de plannen afwijken maar zijn vrij in de keuze van de manier van uitvoeren. Het is echter niet bindend voor de burger (1). Het richtinggevend gedeelte bindt eveneens de in het voorontwerp bedoelde overheden, zij het dat afwijkingen mogelijk zijn omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. Elk plan bevat voorts een informatief gedeelte.

2.2. De artikelen 8 tot 10, 12 tot 17 en 19 tot 23 van het ontwerp regelen de procedure voor de opmaak, de vaststelling en de herziening van respectievelijk het gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk structuurplan.

3.1. Het ontwerp voorziet tevens in een regeling voor de uitvoering van de structuurplannen in "plannen van aanleg" en in "verordeningen". De bestaande regels met

(1) Volgens de memorie van toelichting kan de burger zich nochtans op dat bindend gedeelte beroepen tegen de overheid, bijvoorbeeld in geval van een ongeoorloofd stilzitten van het bestuur om het structuurplan uit te voeren.

betrekking tot de plannen van aanleg worden door het ontwerp ongemoeid gelaten. De voornoemde wet van 29 maart 1962 behoudt haar gelding.

3.2. Onder verordeningen wordt, luidens de memorie van toelichting bij het ontwerp verstaan "een rechtsregel met een abstract, algemeen en onpersoonlijk karakter die voor de duur van zijn gelding op een abstract aantal gevallen van toepassing is". In tegenstelling tot de bouwverordeningen bedoeld in artikel 59 en volgende van de voornoemde wet van 29 maart 1962 wordt hun inhoud niet tot bepaalde domeinen beperkt. Tevens bepaalt het ontwerp dat de verordeningen op het niveau van het Gewest, de provincie en de gemeente vastgesteld kunnen worden (artikelen 11, 18 en 24 van het ontwerp) (1).

4.1. In verband met de hiërarchische verhouding tussen de onderscheiden structuurplannen, bepaalt het ontwerp uitdrukkelijk dat de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen zich moeten richten naar het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (artikelen 12 en 19 van het ontwerp). De gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen moeten zich tevens richten naar het provinciaal ruimtelijk structuurplan. Zij kunnen slechts van het richtinggevend deel van de hogere plannen afwijken om de redenen vermeld in artikel 7, § 3, van het ontwerp. Het ontwerp bepaalt voor de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen

(1) De in de wet van 29 maart 1962 bedoelde bouwverordeningen kunnen daarentegen enkel door het Gewest en de gemeente genomen worden.

een specifiek goedkeuringstoezicht om deze verenigbaarheid te toetsen. Het bindend gedeelte van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen bevat tevens een limitatieve opsomming of omschrijving van de bindende bepalingen van de bestaande provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. Deze worden daardoor van rechtswege opgeheven (artikel 10, § 1, tweede lid, van het ontwerp). Dienovereenkomstig bevat het bindend gedeelte van het provinciaal ruimtelijk structuurplan een limitatieve opsomming van de tegenstrijdige bindende bepalingen van de bestaande gemeentelijke structuurplannen (artikel 17, § 1, tweede lid, van het ontwerp).

4.2. Wat betreft de verordeningen bepaalt het ontwerp dat de provinciale en gemeentelijke verordeningen de gewestelijke verordeningen kunnen aanvullen. De gemeentelijke verordeningen kunnen tevens de provinciale verordeningen aanvullen. Indien een gewestelijke verordening wordt vastgesteld, brengen de provincies en gemeenten op eigen initiatief of binnen de door de Vlaamse regering vastgestelde termijn de provinciale of gemeentelijke verordeningen daarmee in overeenstemming. Voor de gemeentelijke verordeningen geldt een gelijkaardige regel indien een provinciale verordening wordt vastgesteld.

Plannen van aanleg waarvan de opmaak of herziening start na de vaststelling van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen mogen geen daarmee strijdige bepalingen bevatten. Een gelijkaardige regel geldt voor de provinciale en gemeentelijke verordeningen (artikelen 11, § 2, 18, § 4, en 24, § 4, van het ontwerp).

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Op 3 juni 1994 werd de Raad van State gevraagd een advies te geven over een voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw. Dat voorontwerp zou de wet van 29 maart 1962 volledig vervangen en bevatte onder meer bepalingen over de ruimtelijke structuurplanning. In zijn advies L. 23.418/1 van 16 juni 1994 concludeerde de Raad van State dat het ontwerp niet in zoverre gereed was dat het door de afdeling wetgeving kon worden onderzocht, omdat het door het toenmalige artikel 6, 2° van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole - voorgeschreven begrotingsakkoord ontbrak. Niettemin heeft de Raad van State gemeend reeds toen een aantal fundamentele opmerkingen te moeten formuleren.

1.2. Op 19 december 1994 werd de Raad van State gevraagd te adviseren over een nieuw voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw. Dit voorontwerp hernam nagenoeg integraal het voorontwerp waarnaar sub 1.1. wordt verwezen. In zijn advies L. 23.970/1 van 16 februari 1995 heeft de Raad van State, benevens een grondig artikelgewijs onderzoek, een groot aantal algemene opmerkingen geformuleerd, inzonderheid met betrekking tot de bevoegdheidsproblematiek, de samenhang met andere wetgevingen, de in het ontwerp gehanteerde begrippen, de rechtskracht van de plannen, het procédé van de stilzwijgende goedkeuring van de plannen, en het medebewind. In dat advies werd tevens de slotopmerking gemaakt dat de uitwerking van het concept dat aan de ontworpen

.../...

regeling ten grondslag lag op zijn minst voor een grondige en globale herziening vatbaar was. Het ontwerp vertoonde immers verscheidene belangrijke leemten, onduidelijkheden en inconsistenties.

1.3. Het voorliggend ontwerp herneemt uit de vorige ontwerpen enkel die bepalingen welke betrekking hebben op de ruimtelijke structuurplannen, weze het in gewijzigde vorm.

1.3.1. Uit de thans aan de Raad van State voorgelegde documenten blijkt dat aan de bezwaren die in het zoëven vermelde advies L. 23.970/1 werden gemaakt, niet of slechts in minieme mate tegemoet werd 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 sommige van die opmerkingen in dit advies te herhalen.

Dit argument klemmt des te meer omdat ook dit ontwerp, door zijn voorwerp, omzeggens alle burgers, ondernemingen, instellingen en overheden in Vlaanderen aanbelangt.

1.3.2. Gelet op het bij de aanvang van het onderhavig advies gemaakte voorbehoud, verdient het aanbeveling dat de stellers van het ontwerp bovendien de algemene logistieke opmerkingen alsmede het artikelgewijs onderzoek, vervat in

.../...

het voornoemde advies L. 23.970/1, zouden betrekken op de bepalingen van dit ontwerp, in de mate dat deze bepalingen uit de vroegere ontwerpen werden overgenomen.

2.1. In het ontwerp worden begrippen gehanteerd welke nieuw zijn en zonder dat deze in het voorliggend ontwerp worden gedefinieerd. In dat verband kan, bij wijze van illustratie, worden verwezen naar onder meer de begrippen "structuurbepalende elementen" (1), "stedelijke netwerken", "het buitengebied", "gebieden voor economische activiteiten" en "lijninfrastructuren" (artikel 6) (2). Teneinde rechts-onzekerheid te vermijden, zou het ontwerp deze en nog andere begrippen nader moeten omschrijven.

2.2. Ook dient erop te worden toegezien dat begrippen op een consequente en voldoende nauwkeurige wijze worden gebezigd. In het ontwerp worden bijvoorbeeld verscheidene begrippen gebruikt die dezelfde inhoud lijken te hebben, zoals de begrippen "ruimtelijke ordening", "ruimtelijke structuur" en "ruimtelijke ontwikkeling" in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp.

(1) Het is bovendien niet wenselijk dat in de definitie van het begrip "structuurbepalende elementen" begrippen worden gebruikt, die op hun beurt terug een definiëring behoeven.

(2) Deze begrippen worden evenmin gehanteerd in het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

3. De bepalingen in verband met de rechtskracht van de structuurplannen en de verordeningen, en met de onderlinge relatie en hiërarchie tussen de structuurplannen, de verordeningen, plannen van aanleg en vergunningen zijn verspreid over diverse plaatsen in het ontwerp en zijn soms onduidelijk geformuleerd. De ontworpen regeling lijkt op dat punt ook leemten te bevatten.

3.1. Artikel 7, § 2, van het ontwerp wijst de instanties aan waarvoor het "bindend gedeelte" van de structuurplannen bindend is. In de memorie van toelichting wordt daaromtrent gesteld dat de bindende bepalingen wegens hun abstract karakter niet doorwerken naar de vergunningverlening. Nochtans wordt in diezelfde memorie gesteld dat "dergelijke vorm van verbindendheid voor de overheid in principe onderworpen (is) aan de rechterlijke controle" en "indien de betrokken overheid afwijkt van de bindende bepalingen, bijvoorbeeld bij de vaststelling van een plan van aanleg, het aan de bevoegde rechter toekomt zich uit te spreken over de eventuele strijdigheid met de bindende bepalingen". Hieruit moet worden afgeleid dat de structuurplannen, wat het bindend gedeelte betreft, rechtstreeks, minstens onrechtstreeks, dwingende bepalingen voor de overheid kunnen bevatten, dat zij die bij de afgifte van vergunningen moet in acht nemen en dat er dus een "doorwerking" is naar de vergunningverlenende overheid. Uit wat voorafgaat volgt ook dat het bindend gedeelte van structuurplannen minstens onrechtstreeks dwingende bepalingen voor de burger kan bevatten en de rechten van de eigenaars kan beperken.

.../...

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, dan is het de vraag of die plannen door de stellers van 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

(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.

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 (1) (2).

3.2. De relatie tussen de structuurplannen en de bestaande plannen van aanleg is onvoldoende uitgewerkt. Zo geeft het ontwerp geen uitsluitel in het geval er tegenstrijdigheid is tussen het structuurplan en een bestaand plan van aanleg, wanneer dit laatste nog niet in herziening is gesteld en herzien. Ook op dit punt zal het ontwerp moeten worden verduidelijkt.

3.3. Het ontwerp bepaalt niets over de verhouding tussen de in het ontwerp bedoelde "verordeningen" en de bouwverordeningen, bedoeld in de voornoemde wet van 29 maart 1962. De vraag rijst of deze laatste gelijk te stellen zijn met de eerste categorie verordeningen. Evenmin wordt uitdrukkelijk bepaald dat de provinciale en gemeentelijke verordeningen zich moeten richten naar de hogere plannen en verordeningen. De artikelen 18 en 24 van het ontwerp maken gewag van verordeningen en van verordeningen die gewestelijke respec-

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

(2) Zie in dezelfde zin het advies L. 23.970/1 van 16 februari 1995 over een voorontwerp van decreet "betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw", blz. 27 en volgende.

tievelijk gewestelijke en provinciale verordeningen aanvullen.

3.4. Nergens in het ontwerp wordt bepaald welke de precieze juridische draagwijdte is van voorlopig vastgestelde structuurplannen (artikelen 8, § 2, 14, § 2, en 21, § 2, van het ontwerp).

4. Noch in de tekst van het ontwerp noch in de memorie van toelichting wordt uiteengezet hoe de ontworpen regeling zich verhoudt ten opzichte van andere wettelijke of decreetale 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 duinen-decreet 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 het ontwerp kunnen worden aangegeven welke regeling, in geval van samenloop, zal primeren op de andere.

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.

5. Het begrip "verordening" (1) wordt als dusdanig niet omschreven in het ontwerp. Naar luid van de memorie van toelichting moet dit begrip gelezen worden in zijn gebruikelijke betekenis, is het niet beperkt tot een aantal domeinen zoals wel het geval is in de voornoemde wet van 29 maart 1962 en is het een instrument om het structuurplan uit te voeren.

Uit de artikelen 11, § 2, 18, § 4, en 24, § 4, van het ontwerp kan worden afgeleid dat de verordeningen primeren op de plannen van aanleg die worden vastgesteld of goedgekeurd op grond van de wet van 29 maart 1962. Uit de samenhang van de zoëven vermelde artikelen van het ontwerp volgt dat deze verordeningen primeren op alle plannen van aanleg : zo zal een provinciale verordening (artikel 18, § 4, van het ontwerp) en een gemeentelijke verordening

(1) Wat het begrip verordening op "gewestelijk niveau" betreft, is nu eens sprake van "algemene verordening" (artikel 11, § 2, van het ontwerp) dan weer van "gewestelijke verordening" (artikel 18, § 1, van het ontwerp).

(artikel 24, § 4, van het ontwerp) voorrang hebben op een gewestplan. Men kan zich afvragen of dit strookt met de bedoelingen van de stellers van het ontwerp. Een gewestplan dat wordt vastgesteld door de Vlaamse regering heeft immers het karakter van een "besluit" van de Vlaamse regering. Een provinciale en gemeentelijke verordening zou in de voormelde hypothese primeren op een besluit van de Vlaamse regering, hetgeen, rekening houdende met de gebruikelijke hiërarchie der normen, bezwaarlijk kan worden aanvaard.

6.1. In het ontwerp van decreet wordt gebruik gemaakt van de rechtsfiguur van de stilzwijgende goedkeuring van plannen 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 15, § 4, van het ontwerp) en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen (artikel 21, § 6, van het ontwerp).

6.2. 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 toezichthoudende overheid (1). De stilzwijgende goedkeuring

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

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 (1). 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 (2).

6.3. Aan het gebruik van de figuur van de stilzwijgende goedkeuring zijn nochtans ook ernstige nadelen verbonden. 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 systematisch of willekeurig te onttrekken aan het reële onderzoek van de vraag of de hun onderworpen beslissingen al dan niet voor goedkeuring vatbaar zijn ..." (3).

(1) Zie reeds het advies L. 6.909/2 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).

(2) 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).

(3) 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).

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.

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.

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 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 (artikelen 6 e.v.

(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.

van het ontwerp), welke een meer gedifferentieerde vorm van toezicht vereist.

7. In verband met de artikelen 13, § 2, en 20, § 2, van het ontwerp, en 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 en de gemeenten 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).

8.1. Krachtens artikel 15, § 4, van het ontwerp beschikt de Vlaamse regering over een bepaalde termijn om het provinciaal ruimtelijk structuurplan al dan niet goed te keuren. Artikel 21, § 6, van het ontwerp voorziet in een gelijkaardige bepaling wat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan betreft, met dien verstande dat naar gelang er al dan niet een provinciaal ruimtelijk structuurplan bestaat, het gemeentelijk plan moet worden goedgekeurd respectievelijk door de bestendige deputatie of de Vlaamse

(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.

regering. Het ontwerp laat in het midden welke regeling zal gelden indien het betrokken ruimtelijk structuurplan niet wordt goedgekeurd.

8.2. Nog in verband met het goedkeuringstoezicht, bedoeld in de artikelen 15, § 4, en 21, § 6, van het ontwerp, moet de vraag worden gesteld naar de draagwijdte van die goedkeuringsbevoegdheid. Betreft zij enkel de conformiteit met de hogere ruimtelijke structuurplannen of kan zij ook aspecten van algemeen belang betreffen, zoals bijvoorbeeld een gebrek aan overeenstemming tussen plannen van twee aanpalende provincies of gemeenten ?

9. Luidens artikel 8, § 3, 2°, eerste lid, van het ontwerp wordt het bindend en richtinggevend deel van het ontwerp van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, na aankondiging, (onder meer) onverwijld opgestuurd aan het Vlaams Parlement. Uit het 5° van dezelfde bepaling volgt dat het Vlaams Parlement bij de Vlaamse regering een standpunt (1) kan uitbrengen over het ontwerp van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. In dit verband moet worden opgemerkt dat een dergelijk voorschrift in geen geval afbreuk zou kunnen 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 het Vlaams Parlement, noch aan artikel 70 van dezelfde bijzondere wet dat de verantwoordelijkheid van de regering ten aanzien van het Vlaams Parlement omschrijft.

(1) In artikel 8, § 3, 4°, van het ontwerp is bovendien sprake van "het advies" van het Vlaams Parlement.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
: M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT,
Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.