

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 17 september 1997 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende definitieve vaststelling van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen", heeft op 18 september 1997 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Luidens artikel 8, § 5, van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning, dient de Vlaamse regering binnen tweehonderd veertig dagen na de begindatum van het openbaar onderzoek, driehonderd dagen in geval van verlenging van de termijn, bedoeld in artikel 8, § 4, van het decreet, het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen definitief vast te stellen. Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt uitvoering te geven aan deze decreetsbepaling.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De vraag rijst of de bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, inzonderheid die welke als "bindend" zijn aangeduid, van verordenende aard zijn en of het ontworpen besluit derhalve een "reglementair" besluit is in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

2.1.1. Artikel 6 van het voornoemde decreet van 24 juli 1996 bepaalt onder meer :

"Art. 6. Er worden ruimtelijke structuurplannen op de volgende niveaus opgemaakt :

- 1º door het Vlaamse Gewest voor het grondgebied van dit Gewest : het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen dat de structuurbepalende elementen van gewestelijk belang bevat en taakstellingen met

.../...

betrekking tot de uitvoering ervan, met aanduiding van de onderdelen die door het Gewest, de provincies of de gemeenten zouden moeten worden uitgevoerd;

...

De structuurbepalende elementen zijn de elementen die de hoofdlijnen van de ruimtelijke structuur van het betrokken niveau beschrijven.

..."

2.1.2. Artikel 7 van hetzelfde decreet bepaalt onder meer :

"Art. 7. § 1. Ieder ruimtelijk structuurplan bevat een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte.

§ 2. Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan definitief vaststelt de onderdelen ervan aan die bindend zijn.

Voor het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen zijn deze onderdelen bindend voor het Vlaamse Gewest, de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest en de besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest en de vennootschappen die een erkenning hebben van betrokken instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest.

...

§ 6. Na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan neemt de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen om de betrokken plannen van aanleg in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan.

.../...

§ 7. De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor de werken en handelingen die bedoeld worden in artikel 44 en artikel 56 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, noch voor de attesten en inlichtingen die bedoeld worden in artikel 63 van diezelfde wet."

2.1.3. Artikel 8, § 6, van het decreet bepaalt dat het bindend gedeelte, na vaststelling, binnen zestig dagen bekrachtigd dient te worden door het Vlaams Parlement.

2.1.4. Artikel 9 van hetzelfde decreet bepaalt ten slotte nog hetgeen volgt :

"Art. 9. Het besluit houdende vaststelling van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen wordt samen met een uittreksel van het advies van de Vlaamse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening door de Vlaamse regering bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen treedt in werking vijftien dagen na de bekendmaking.

De Vlaamse regering stuurt een afschrift van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen naar elke gemeente, waar het ingezien kan worden."

2.2. Met betrekking tot het bindend gedeelte wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het voornoemde decreet van 24 juli 1996 is geworden, het volgende gesteld :

- "Van het bindend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan kan niet worden afgeweken door de overheid die het bindend gedeelte vaststelt; het is niet bindend voor de burger. Daarbij komt dat voor het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen het bindend gedeelte niet alleen bindend is voor de Vlaamse regering die het plan definitief vaststelt

.../...

maar dat het tevens bindend is voor de overheidsinstanties die in dit artikel vermeld worden. Dit naar analogie met de bepalingen betreffende het bindend gedeelte van het milieubeleidsplan." (1);

- "Wat de afdwingbaarheid van de bindende bepalingen betreft, dient vooreerst te worden vermeld dat de overheid zorg moet dragen voor een inderzieningsstelling van de plannen van aanleg die in strijd zouden zijn met het betrokken structuurplan. Verder komt het aan de betrokken overheid zelf toe om te beslissen op welke wijze de bindende bepalingen zullen worden uitgevoerd. Dergelijke vorm van bindendheid voor de overheid is in principe onderworpen aan de rechterlijke controle. Indien de betrokken overheid afwijkt van de bindende bepalingen, bv. bij de vaststelling van een plan van aanleg, komt het aan de bevoegde rechter toe om zich uit te spreken over de strijdigheid met de bindende bepalingen. Gelet op het abstracte en algemene karakter van bindende bepalingen is het evenwel slechts in gevallen van een aantoonbare en manifeste afwijking van de bindende bepalingen denkbaar dat de bevoegde rechter tot het oordeel kan komen dat de strijdigheid met de bindende bepalingen bewezen is. (2)";
- (meer bepaald met betrekking tot artikel 7, § 7, van het decreet) : "... De bindende bepalingen van het structuurplan zijn immers wel bindend voor de overheid, maar werken niet rechtstreeks door naar de verlening van bouwvergunningen. Dit komt omdat de bestaande plannen van aanleg immers bindende en verordenende kracht hebben op grond van art. 2 van de stedenbouwwet van 29 maart 1962. Bij de beoordeling van de bouwvergunningsaanvragen kan de bindende kracht van een structuurplan niet primeren op de verordenende kracht van de bestaande plannen van aanleg. De bestaande plannen van aanleg blijven dus omwille van hun verordenend

(1) Vl P., 1995-96, Stuk 360, nr. 1, p. 7.

(2) Vl P., 1995-96, Stuk 360, nr. 1, p. 9.

karakter het kader voor de beoordeling van de bouwvergunningen." (1).

2.3.1. Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zijn besluiten die een rechtsregel formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben; ze voorzien in een onpersoonlijke, abstracte rechtstoestand die voor een onbepaald aantal gevallen geldt (2). Het gaat m.a.w. om besluiten waarin algemene regelen worden gesteld die toepasselijk zijn op alle staatsburgers of op een hele categorie van staatsburgers (3). Het criterium van de "algemeenheid", dat de besluiten kenmerkt waarbij de uitvoerende macht haar verordenende bevoegdheid uitoefent, is hetzelfde als dat waarnaar wordt verwezen in de wetgeving betreffende de bekendmaking van wetten en verordeningen (4).

2.3.2. De bindend verklaarde bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen beantwoorden niet aan die definities en criteria.

(1) Vl P., 1995-96, Stuk 360, nr. 1, p. 10.

(2) Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M. en Vande Lanotte, J., Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Brussel, Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, nr. 771, blz. 721-722.

(3) R.v.St., arrest Holemans, nr. 869, van 8 mei 1951.

(4) Conclusie van Procureur-generaal Hayoit de Termicourt vóór Cass., 5 december 1957, Pas., 1958, I, (357), 358; noot van J. De Meyer onder R.v.St, 20 mei 1949, R.W., 1949-50, (318), 322.

Zowel uit de hiervoren sub 2.1. aangehaalde bepalingen van het decreet, als uit de sub 2.2. geciteerde gedeelten van de memorie van toelichting, blijkt immers dat de bepaling van artikel 7, § 2 van het decreet, waarbij aan in casu de Vlaamse regering de bevoegdheid wordt verleend om de onderdelen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen als bindend aan te wijzen, niet gelijkgesteld kan worden met een opdracht van verordenende bevoegdheid.

Zoals uit de lezing van de bindende bepalingen van het structuurplan Vlaanderen blijkt, zijn die bepalingen loutere beleidsdoelstellingen voor de realisatie waarvan eventueel nog verordenende maatregelen genomen moeten worden. Die bepalingen zijn voor het merendeel dermate algemeen en vaag geformuleerd, dat iedere direct-normatieve kracht eraan moet worden onzegd.

Bovendien zijn het geen regels die van toepassing zijn op alle burgers of op een hele categorie van burgers. Ze gelden integendeel alleen voor de overheden vermeld in artikel 7, § 2, van het voornoemde decreet. Dat die bepalingen het karakter van algemeenheid missen dat kenmerkend is voor reglementaire bepalingen, wordt bevestigd door het voorschrift van artikel 9 van het decreet krachtens hetwelk het plan alleen bij uittreksel moet worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Het voorschrift van artikel 8, § 6, van hetzelfde decreet, luidens welk het bindend gedeelte, na vaststelling, binnen zestig dagen door het Vlaams Parlement bekrachtigd dient te worden, doet hieraan geen afbreuk.

.../...

3. De conclusie uit wat voorafgaat is dan ook dat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen niet kan worden aangemerkt als een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Om die reden is de afdeling wetgeving onbevoegd om de voorliggende adviesaanvraag te onderzoeken.

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