

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 april 1999 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen", heeft op 17 juni 1999 het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Vlaamse regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

Uit het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier blijkt dat het om advies voorgelegde ontwerp op 18 februari 1999 werd voorgelegd aan het departement coördinatie, afdeling Kanselarij, cel juridische dienstverlening, met vraag om taalkundig en wetgevingstechnisch advies.

De Raad van State stelt vast dat daarop het tweevoudige advies nr. 2415 is gegeven, maar dat geen van de daarin vervatte en vaak gegronde opmerkingen aanleiding heeft gegeven tot een redactionele aanpassing van het ontwerp.

.../...

De Raad van State betreurt zulks aangezien die handelwijze niet alleen lijkt te getuigen van een geringe bekommernis van de regering om de wetstechnische kwaliteit van haar ontwerpen, maar tevens de taak van de Raad van State nutteloos verzwaart.

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in de artikelen 2, 6, 8 en 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

Het ontwerp beoogt meer bepaald :

- aan de onderverdelingen van het woongebied een nieuwe onderverdeling toe te voegen, namelijk het gebied voor stedelijke ontwikkeling en daarvoor bijzondere bestemmingsvoorschriften te bepalen (artikelen 1 en 2 van het ontwerp);
- aan de industriegebieden, waarvoor nadere aanwijzingen gelden, twee gebieden toe te voegen, meer bepaald de lokale en de regionale bedrijventerreinen met openbaar karakter (artikelen 1 en 3 van het ontwerp);
- bijzondere bestemmingsvoorschriften vast te stellen voor bepaalde agrarische gebieden die dan agrarisch gebied met ecologisch belang worden (artikelen 1 en 4 van het ontwerp).

.../...

2. Blijkens het eerste lid van de aanhef zoekt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 9, 10 en 11 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : stedenbouwdecreet).

In dat verband moet er evenwel worden op gewezen dat de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies (1) bij het ontwerp van koninklijk besluit dat het te wijzigen besluit is geworden, heeft opgemerkt dat het laatstgenoemde besluit zijn rechtsgrond niet vond in artikel 12 van de toenmalige wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, maar in de algemene bevoegdheid om de wetten uit te voeren die de Koning ontleent aan het toenmalige artikel 67 van de Grondwet.

Om de redenen die in dat advies zijn uiteengezet (2), dient de Raad van State wat het voorliggende

(1) Advies L. 11.712/1/V van 11 augustus 1972 over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende goedkeuring van de voorschriften inzake de gewestplannen".

(2) De Raad van State stelde in dat advies onder meer wat volgt :

"De vraag is of de uitvoerende macht zodanige bepalingen bij wege van verordening mag uitvaardigen zonder uitdrukkelijke machtiging van de wetgever; die machtiging is immers niet verleend in artikel 12 van de wet van 29 maart 1962, dat als rechtsgrond voor het ontwerp wordt aangevoerd.

ontwerp betreft, vast te stellen, dat het zijn rechtsgrond niet vindt in de decreetsartikelen die zijn vermeld in de aanhef, maar in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse regering, die is gesteund op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Krachtens dat artikel is de regering bevoegd voor de uitvoering van de decreten.

OPMERKINGEN BIJ DE TEKST

Aanhef

Op te merken valt dat het ontwerpbesluit geen onmiddellijke rechtsgevolgen heeft ten aanzien van particulieren; het bekrachtigt een werkmethode welke de administratie zichzelf oplegt voor het opmaken van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, met de waarborgen die voor de particulieren volgen uit het verordenend gezag dat die methode kenmerkt.

De in het ontwerpbesluit vervatte bepalingen die rechten en plichten doen ontstaan, zullen slechts concrete uitwerking krijgen zodra een ontwerp-gewestplan of een gewestplan van kracht zal worden, en alleen binnen de grenzen van het gebied waarvan de ruimtelijke ordening in dat ontwerp of in dat plan wordt geregeld. Het ontwerp of het plan zal immers aangeven waar de algemene normen van het ontwerpbesluit ter plaatse in werkelijkheid toepassing zullen vinden; rechtsgevolgen zullen dus alleen kunnen ontstaan uit het samengaan van die normen met de bepalingen van de ordeningsdocumenten die daarnaar zullen verwijzen.

Die werkwijze vindt geen rechtsgrond in artikel 12 van de wet van 29 maart 1962, maar wel in de algemene macht om de wetten uit te voeren welke de Koning ontleent aan artikel 67 van de Grondwet. In het eerste lid van de aanhef schrappe men derhalve de verwijzing naar artikel 12."

.../...

1. Rekening gehouden met hetgeen bij de bespreking van de rechtsgrond is opgemerkt, moet een nieuw eerste lid aan de aanhef worden toegevoegd, luidend als volgt :

"Gelet op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

Men schrappe dan tevens in het - volgens het om advies voorgelegde ontwerp - eerste lid van de aanhef, dat dan het tweede lid wordt, de woorden "inzonderheid op artikel 9, 10 en 11".

2. Aan de aanhef moet een lid worden toegevoegd, waarin het koninklijk besluit van 28 december 1972 vermeld wordt aangezien dat besluit bij het ontwerp wordt gewijzigd.

3. Het - volgens het om advies voorgelegde ontwerp - derde en vierde lid, dienen te worden vervolledigd met de data, respectievelijk van de beraadslaging van de regering en van het advies van de Raad van State.

Artikel 2

1. De twee ontworpen leden bevatten bestemmingsvoorschriften voor gebieden voor stedelijke ontwikkeling. Die gebieden kunnen als een bijkomende onderverdeling van de woongebieden worden aangemerkt. Aldus zijn ze in het te wijzigen besluit van 28 december 1972 eerder te situeren naast de (gewone) woongebieden (artikel 2, tweede lid, 1.0.)

.../...

en de woonuitbreidingsgebieden (artikel 2, tweede lid, 1.1.), dan dat zij als "nadere aanwijzingen" aangaande de woongebieden (artikel 2, tweede lid, 1.2., en artikel 6) kunnen worden beschouwd.

Het lijkt dus meer in overeenstemming te zijn met de aard van de in artikel 2 ontworpen bepalingen, deze niet toe te voegen aan artikel 6 van het te wijzigen besluit, maar aan artikel 5 daarvan. In artikel 6 worden immers slechts de "nadere aanwijzingen" opgesomd die aangaande de woongebieden kunnen worden gegeven, terwijl in artikel 5 de bestemmingsvoorschriften van de woongebieden en woonuitbreidingsgebieden worden bepaald.

Artikel 2 van het ontwerp zou dus beter als volgt aanvangen :

"Art. 2. Artikel 5 van hetzelfde besluit wordt aangevuld met de volgende leden :

'1.1bis. De gebieden voor stedelijke ontwikkeling zijn bestemd voor industriële ...'".

2. In het eerste lid van het ontworpen 1.3. dient het begrip "multifunctionele stedelijke omgeving" te worden verduidelijkt. Meer bepaald rijst bij de ontworpen bepaling in haar huidige redactie de vraag of daarmee wordt beoogd dat een bepaalde activiteit slechts verenigbaar zal kunnen worden geacht met de omgeving, indien daarin reeds verscheidene functies aanwezig zijn. Indien de stellers van

.../...

het ontwerp zulks bedoelen, kan dit beter worden geëxpliciteerd. Indien niet, moet die andere interpretatie eveneens worden verduidelijkt in de tekst zelf van de ontworpen bepaling.

3. Uit het tweede lid, eerste volzin, van het ontwerp 1.3. lijkt te moeten worden afgeleid dat de in het eerste lid vastgestelde bestemming slechts kan worden gerealiseerd voor zover een bijzonder plan van aanleg tot stand komt (1).

3.1. In dat verband moet worden opgemerkt dat een in een gewestplan vastgestelde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen heeft. Zulks blijkt onder meer uit artikel 43 van het stedenbouwdecreet naar luid waarvan een vergunningsaanvraag, bij gebreke van een bijzonder plan van aanleg, rechtstreeks getoetst wordt aan de voorschriften van een streek- of gewestplan. In zoverre uit het ontwerp tweede lid voortvloeit dat de uitvoerbaarheid van de bestemming afhankelijk gemaakt wordt van een nog te nemen gemeentelijk initiatief, miskent het de rechten die de betrokken eigenaars aan de bepalingen van een gewestplan ontleen.

3.2. Bovendien lijkt die ontworpen bepaling dan aan de gemeenten de verplichting op te leggen om de in het gewestplan vastgestelde bestemming zonder meer te bevestigen in een plan van aanleg. Aldus sluit deze bepaling elke

(1) Mocht het tweede lid een andere draagwijdte hebben, dan moet deze in elk geval preciezer geformuleerd worden.

mogelijke afwijking van die bestemming uit, hetgeen in strijd is met wat bepaald is in artikel 14 van het stedenbouwdecreet.

4.1. Bij de laatste volzin van het ontworpen tweede lid kan, wat betreft het opstellen van een bijzonder plan van aanleg, de eerste onder punt 3 hierboven gemaakte opmerking worden herhaald.

4.2. Voorts is in die ontworpen bepaling de draagwijdte van de woorden "het wijzigen van de functie van de bestaande gebouwen" niet duidelijk. Meer bepaald kan de vraag rijzen of deze woorden dezelfde inhoud hebben als "het gebruik van vergunde gebouwen wijzigen", bedoeld in artikel 42, § 1, 7°, van het stedenbouwdecreet. Indien het antwoord op die vraag positief is, kan worden aanbevolen naar dat artikel te verwijzen. In het andere geval dient het betrokken begrip in de tekst van de ontworpen bepaling nader te worden omschreven.

.../...

Artikel 3

1. Luidens de tweede volzin van de ontworpen punten 2.1.4 en 2.1.5. kunnen de daarin bedoelde bedrijventerreinen "alleen worden gerealiseerd door de overheid".

Een dergelijke bepaling is niet duidelijk en kan door haar algemene formulering aanleiding geven tot interpretatieproblemen. Bovendien lijkt een dergelijk voorschrift de handelingsbekwaamheid van de mogelijke private eigenaars te beperken (1).

2. Luidens het tweede lid van de ontworpen punten 2.1.4. en 2.1.5. kan de Vlaamse regering bepalen dat een bijzonder plan van aanleg voorafgaand aan de ontwikkeling van het gebied dient te worden goedgekeurd.

Bij die bepaling moeten de opmerkingen herhaald worden die hierboven zijn gemaakt bij artikel 2 van het ontwerp onder punt 3.

Artikel 4

Het ontworpen lid wordt voor de duidelijkheid beter als een tweede lid in plaats van als een "volgende lid" in artikel 11 ingevoegd en voorafgegaan door de vermelding

(1) Zie in die zin R.v.St., VAN BUGGENHOUT en PARIJS, nr. 55.432, 27 september 1995.

"4.1.bis" in plaats van "11.1.1.". Die laatste vermelding sluit immers niet aan op de bestaande indelingen van het te wijzigen besluit.

Dat lid stelt voorts eigenlijk geen volledig nieuw bestemmingsgebied in, maar bevat veeleer een "nadere aanwijzing" die van toepassing kan worden gemaakt op bepaalde agrarische gebieden, waardoor deze dan agrarisch gebied met ecologisch belang zullen worden.

Ten slotte kan een dergelijke regeling beter op dezelfde wijze worden verwoord als gelijkaardige regelingen in het te wijzigen besluit (zoals bijvoorbeeld gebeurt in artikel 8.2.1. voor industriegebieden).

Om deze redenen kan artikel 4 beter als volgt worden geredigeerd :

"Art. 4. In artikel 11 van hetzelfde besluit wordt een tweede lid ingevoegd luidende :

'4.1.bis. Voor de agrarische gebieden kan de volgende nadere aanwijzing worden gegeven :

agrarische gebieden met ecologisch belang.

Deze zijn gebieden die omwille van de belangrijkheid van de fauna en flora ... schaden'".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	
	J. SMETS,	staatsraden,
	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 Mevr. A. VAN MINGEROET, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

D. VERBIEST