

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 april 2000 door de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen", heeft op 25 april 2000 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door het feit dat het decreet van 18 mei 1999 in werking treedt op 1 mei 2000 en voormeld(e) besluit(en) onontbeerlijk is (zijn) voor de inwerkingtreding en behoorlijke implementatie van dit decreet" (1).

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het uitbrengen van het advies is toebedeeld, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het maken van de volgende opmerkingen.

(1) De stellers van het ontwerp dienen ermee rekening te houden dat, luidens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de motivering die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, moet worden overgenomen in de aanhef van de verordening. In het om advies voorgelegde ontwerpbesluit is dat niet naar behoren gebeurd.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de nadere regels vast te stellen inzake de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen.

Het vindt daartoe rechtsgrond in artikel 109, §§ 1 en 3, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (1). Artikel 109, § 1, van het voornoemde decreet draagt de Vlaamse regering op te bepalen welke aanvragen onderworpen moeten worden aan een openbaar onderzoek. Artikel 109, § 3, van hetzelfde decreet gelast de Vlaamse regering met het opstellen van de nadere regels voor dat openbaar onderzoek.

Aangezien artikel 13 van het om advies voorgelegde ontwerp de opheffing beoogt van de bepalingen die tot op heden het openbaar onderzoek van sommige aanvragen hebben geregeld, en de ontworpen regeling mede is opgevat als een uitvoering van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, wordt in het eerste lid van de aanhef tevens gerefereerd aan artikel 52, § 3, van het gecoördineerde decreet, dat de Vlaamse regering onder meer opdraagt de gevallen vast te leggen waarin speciale regelen van openbaarmaking moeten worden nageleefd bij de behandeling van bepaalde vergunningsaanvragen.

(1) In het tweede lid van de aanhef wordt tevens naar artikel 127, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 verwezen, ermee rekening houdend dat in die bepaling de aanvragen van publiekrechtelijke rechtspersonen worden beoogd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Zoals uit de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp valt af te leiden, beoogt dit laatste uitvoering te geven aan zowel bepalingen van het decreet van 18 mei 1999, als van het zo-even genoemde gecoördineerde decreet. Dat heeft tot gevolg dat, in één en dezelfde tekst, uitvoeringsbepalingen van de beide voornoemde decreten worden samengebracht, ook al hebben deze een verschillend toepassingsgebied en is de gelding in de tijd ervan ongelijk, rekening houdend met wat in artikel 193 van het decreet van 18 mei 1999 is bepaald (1).

Het zou derhalve, ter wille van de begrijpelijkheid van de ontworpen regeling, nuttig zijn indien, ten behoeve van de bestemming ervan, zou worden verduidelijkt hoe de voornoemde twee categorieën van uitvoeringsbepalingen die het ontwerp bevat, zich tot elkaar verhouden en welke systematiek aan de in het ontwerp vervatte regelgeving ten grondslag ligt.

2. De redactie van de tekst van het ontwerp is op diverse punten voor taalkundige verbetering vatbaar. Binnen het korte tijdsbestek dat hem voor het uitbrengen van dit advies is toegemeten, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot de hierna vermelde voorbeelden, met dien

(1) Uit artikel 193 van het decreet van 18 mei 1999 volgt dat de uitvoeringsbepalingen van het gecoördineerde decreet na verloop van tijd zonder voorwerp zullen worden.

verstande dat het aan de stellers van het ontwerp staat de gehele tekst ervan aan een grondige herziening te onderwerpen wat dat betreft.

Zo wordt in artikel 3, § 1, van het ontwerp geschreven "..., ook al is de aanvraag begrepen in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, ...", terwijl het correct zou zijn geweest te schrijven "..., ook al bestaat voor het gebied waar het perceel gelegen is een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, ...".

Artikel 3, § 2, van het ontwerp zou beter aanvangen als volgt : "Indien voor het gebied waarin het perceel gelegen is ...".

Op het einde van artikel 7, tweede lid, van het ontwerp wordt beter geschreven "..., worden alleen de eigenaars van de aanpalende percelen in kennis gesteld" in plaats van "..., dan wordt alleen deze aanpalende eigenaar in kennis gesteld".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

1. In artikel 3, § 1, van het ontwerp wordt uitsluitend melding gemaakt van een "stedenbouwkundige vergunning" waarbij een milieu-effectrapport moet worden gevoegd. Nochtans bepaalt artikel 104 van het voornoemde decreet van 18 mei 1999 dat de werken, de handelingen en de

.../...

wijzigingen die aan de verplichting van een milieu-effectrapportering kunnen worden onderworpen, zowel stedenbouwkundige als verkavelingsaanvragen kunnen betreffen.

Hierover ondervraagd, werd door de gemachtigde van de Vlaamse regering beaamd dat in artikel 3, § 1, van het ontwerp best ook van de verkavelingsaanvragen zou worden melding gemaakt.

Ter wille van de duidelijkheid zou artikel 3, § 1, dan kunnen aanvangen als volgt :

"De aanvragen die de Vlaamse regering onderwerpt aan een milieu-effectrapportering overeenkomstig artikel 104 van het decreet, worden steeds samen met het milieu-effectrapport onderworpen aan een openbaar onderzoek, ook al ... (verder zoals in het ontwerp)".

2.1. Met betrekking tot bepaalde onderdelen van de opsomming in artikel 3, § 3, van het ontwerp rijst de vraag of de erin opgenomen omschrijving refereert aan een drempelwaarde of niet. Zo heeft, bijvoorbeeld, artikel 3, § 3, 2°, het over "het oprichten en wijzigen van infrastructuurwerken met een lengte van meer dan 200 meter", en wordt in artikel 3, § 3, 3° en 4°, respectievelijk geschreven "... het uitbreiden van gebouwen of constructies met meer dan 500 vierkante meter" en "... het uitbreiden van gebouwen of constructies met meer dan 2000 kubieke meter".

.../...

Het spreekt voor zich dat, indien de stellers van het ontwerp geen drempelwaarden op het oog hebben, de toepassing van de diverse onderdelen van de opsomming, vervat in artikel 3, § 3, er niet toe mag leiden dat de verplichting tot het organiseren van een openbaar onderzoek kan worden omzeild door middel van, bijvoorbeeld, het doorvoeren van elkaar opvolgende uitbreidingen aan een gebouw of constructie van telkens minder dan de 500 vierkante meter, waaraan artikel 3, § 3, 3°, van het ontwerp in de huidige redactie lijkt te refereren.

2.2. Zoals artikel 3, § 3, 1°, van het ontwerp is geredigeerd, dient een openbaar onderzoek plaats te vinden bij "het oprichten van gebouwen of constructies met een hoogte van meer dan 20 meter", doch blijkbaar niet bij het verbouwen van gebouwen of constructies die reeds hoger dan twintig meter zijn en die tot een nog grotere hoogte worden verbouwd. Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is meegedeeld dat het de bedoeling is om ook in dat laatste geval een openbaar onderzoek verplicht te maken. De tekst van artikel 3, § 3, 1°, van het ontwerp dient derhalve in die zin te worden aangepast.

2.3. In artikel 3, § 3, 3° en 4°, van het ontwerp, wordt bepaald dat de betrokken verplichting niet geldt in "een industriegebied in de ruime zin", waarna telkens een opsomming wordt gegeven van, onder meer, industrieën, bedrijven en ondernemingen die onder dat begrip vallen. Het woord "zoals", dat aan die opsommingen voorafgaat, lijkt erop te wijzen dat die opsommingen niet exhaustief zijn. Derhalve zouden bijvoorbeeld "gebieden voor vervuilende industrie", bedoeld in

.../...

artikel 8.2.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, eveneens onder het begrip "industriegebied in de ruime zin" kunnen vallen.

Vraag is evenwel of de stellers van het ontwerp, ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid, de opsomming in artikel 3, § 3, 3° en 4°, niet moeten aanvullen met begrippen, zoals het begrip "gebieden voor vervuilende industrie", waarover twijfel zou kunnen rijzen dat ze wel degelijk onder het begrip "industriegebied in de ruime zin" vallen.

2.4. In artikel 3, § 3, 5° en 6°, van het ontwerp wordt melding gemaakt van een aantal werken, handelingen en wijzigingen, die door artikel 99, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 vergunningsplichtig zijn gemaakt.

Het zou, eveneens ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid, aanbeveling verdienen indien in artikel 3, § 3, 5° en 6°, van het ontwerp, ofwel uitdrukkelijk zou worden gerefereerd aan de desbetreffende decretale bepaling waarin die werken, handelingen of wijzigingen worden beschreven, ofwel tot in detail zou worden aangesloten op de omschrijving van die werken, handelingen of wijzigingen in het decreet.

Dat laatste is alvast niet steeds het geval in het ontwerp. Zo heeft bijvoorbeeld artikel 3, § 3, 5°, van het ontwerp het over "het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf", terwijl blijktens artikel 99, § 1, eerste lid, 4°, van het

.../...

decreet het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf "van de bodem" aan de vergunningsplicht is onderworpen. Artikel 99, § 1, eerste lid, 6°, van het decreet heeft het over "het geheel of gedeeltelijk wijzigen" van de hoofdfunctie van een gebouw, als zijnde vergunningsplichtig, terwijl artikel 3, § 3, 6°, van "het wijzigen van de hoofdfunctie" gewaagt.

2.5. Naar het zeggen van de gemachtigde van de Vlaamse regering is het niet de bedoeling om de vrijstelling van de verplichting tot het houden van een openbaar onderzoek anders te regelen in artikel 3, § 3, 3° en 4°, enerzijds, en in artikel 3, § 3, 5°, anderzijds. De verschillende redactie van artikel 3, § 3, 3° en 4°, ("Deze verplichting geldt niet in ...") en artikel 3, § 3, 5°, ("Van deze verplichting mag worden afgezien als ..." (1)) zou nochtans tot de tegenovergestelde conclusie kunnen leiden. Teneinde elke mogelijke onzekerheid te bannen, doen de stellers van het ontwerp er dan ook goed aan de redactie van de tekst onder 3°, 4° en 5°, van artikel 3, § 3, van het ontwerp, op dat punt eenvormig te maken.

2.6. De woorden "palend aan een beschermd monument", in artikel 3, § 3, 7°, van het ontwerp, refereren blijkbaar aan een nieuw begrip. In dat verband rijst de vraag hoe dat begrip zich verhoudt tot de tot op heden toegepaste reglementering, krachtens dewelke een openbaar onderzoek

(1) Indien deze zinsnede in ongewijzigde vorm zou worden behouden in het ontwerp, wordt beter geschreven "Van deze verplichting mag worden afgezien indien ...".

vereist is voor werken, handelingen en wijzigingen "binnen het gezichtsveld" (1) van een beschermd monument.

Daarenboven dient te worden vastgesteld dat de ontworpen regeling er - algemeen gesproken - toe strekt meer werken, handelingen en wijzigingen aan de verplichting van het houden van een openbaar onderzoek te onderwerpen, dan onder de huidige reglementering het geval is, doch dat - in afwijking van die vaststelling - voortaan geen openbaar onderzoek meer zal zijn vereist voor werken, handelingen en wijzigingen binnen het gezichtsveld van een beschermd monument en voor die welke plaats vinden in een beschermd landschap of in een landschap dat op een ontwerp van lijst is geplaatst (2). Vraag is of zulks effectief de bedoeling is van de stellers van het ontwerp en of, indien dat zo is, de ontworpen regeling daardoor op dat punt niet aan coherentie dreigt in te boeten.

-
- (1) De Raad van State, afdeling administratie, oordeelde in dat verband dat de betrokken notie niet te eng mocht worden opgevat en dat daartoe volstond dat het voorwerp van de aanvraag het zicht op het monument van om het even waar zou kunnen veranderen (R.v.St., PAS, nr. 57.905 van 30 januari 1996; DEBAERDEMAEKER, nr. 62.643 van 22 oktober 1996).
- (2) Zie artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit van 6 februari 1971 betreffende de behandeling en de openbaarmaking van de bouwaanvragen. Als gevolg van de ontworpen regeling zullen bepaalde eigenaars, bijvoorbeeld die welke werken of wijzigingen laten uitvoeren in een beschermd landschap, vrijgesteld worden van een openbaar onderzoek, terwijl eigenaars wier percelen "palen aan een beschermd monument", nog wel met dat onderzoek zullen worden geconfronteerd. Vraag is of voor een dergelijk verschil in behandeling objectieve en in redelijkheid verantwoorde motieven bestaan.

.../...

2.7. Onverminderd de opmerking sub 2.6. , dienen, gelet op de redactie van de inleidende zin van artikel 3, § 3, van het ontwerp, in artikel 3, § 3, 7°, de woorden "aanvragen voor" te worden geschrapt.

Artikel 4

De woorden "als de aanvraag" moeten telkens worden vervangen door de woorden "indien de aanvraag". Waar nodig dient ook telkens de redactie van de overige artikelen van het ontwerp in gelijkaardige zin te worden aangepast (zo bijvoorbeeld de artikelen 7 tot 10).

Artikel 5

1. In aansluiting op de redactie van artikel 5 van het koninklijk besluit van 6 februari 1971 betreffende de behandeling en de openbaarmaking van de bouwaanvragen, kan worden overwogen om in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp te schrijven : "... , moet de aanvrager een bekendmaking aanplakken op het terrein waar de werken uitgevoerd of de handelingen verricht zullen worden dat paalt aan een openbare weg of, indien het terrein aan verscheidene openbare wegen paalt, aan elk van die openbare wegen. Hij houdt ...".

.../...

2. De vraag rijst of in artikel 5 van het ontwerp voldoende rekening is gehouden met het geval van een bekendmaking met betrekking tot een terrein dat niet aan een openbare weg paalt.

Artikel 6

1. Indien wordt ingegaan op het tekstvoorstel bij artikel 3, § 1, van het ontwerp, wordt de redactie van de eerste zin van artikel 6, eerste lid, best in overeenstemming daarmee aangepast als volgt :

"Indien de Vlaamse regering de aanvraag onderwerpt aan een milieu-effectrapportering overeenkomstig artikel 104 van het decreet en de aanvraag, overeenkomstig artikel 3, § 1, van dit besluit, samen met het milieu-effectrapport moet worden onderworpen aan een openbaar onderzoek, zorgt de aanvrager ... (verder zoals in het ontwerp)".

2. De tweede zin van artikel 6, eerste lid, wordt beter als volgt geredigeerd :

"Die bekendmaking gebeurt uiterlijk op de dag van de aanvang van het openbaar onderzoek".

.../...

Artikel 7

1. Men vervange in artikel 7, tweede lid, van het ontwerp het woord "vanwege" door het woord "krachtens".
2. Men late artikel 7, vierde lid, aanvangen als volgt : "Onder het begrip eigenaar wordt begrepen ...".

Artikel 8

1. Naar analogie van artikel 4, 1°, van het ontwerp, schrijve men in artikel 8, eerste lid, 1°, "... van het volledigheidsbewijs, genoemd in artikel 108, § 1, van het decreet;.
2. In artikel 8, vierde lid, lijkt de erin bedoelde afwijking betrekking te hebben op het tweede lid ("Gedurende dertig dagen vanaf de aanvang ..."), en niet op het eerste lid van artikel 8. Indien dat inderdaad zo is moeten de woorden "in afwijking van het eerste lid", in artikel 8, vierde lid, van het ontwerp, worden vervangen door de woorden "in afwijking van het tweede lid".

.../...

Artikel 9

1.1. Met betrekking tot het bepaalde in artikel 9, eerste lid, van het ontwerp rijst de vraag of ook de eigenaars van de gronden die het genot hebben van een erfdienstbaarheid, niet in kennis dienen te worden gesteld (bijvoorbeeld in de hypothese dat, als gevolg van een verkaveling, een doorgangsweg naar een terrein dat buiten de verkaveling gelegen is, wordt doorsneden).

1.2. Voor zover zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zou artikel 9, eerste lid, - duidelijkheidshalve - beter aanvangen als volgt : "Indien de inhoud van de verkavelingsaanvraag strijdig is met het bestaan van ... (verder zoals in het ontwerp)".

2. Men late artikel 9, derde lid, aanvangen als volgt : "Onder het begrip eigenaar wordt begrepen ...".

Artikel 10

1. De eerste zin van artikel 10 van het ontwerp herneemt wat reeds uit artikel 133, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 1999 volgt. Hiermee rekening houdend zou de redactie van artikel 10 van het ontwerp kunnen worden vereenvoudigd als volgt :

"In het geval bedoeld in artikel 133, § 1, eerste lid, van het decreet, worden de ingediende bezwaren en

.../...

opmerkingen beoordeeld door de gemeenteraad in het besluit over de wegen".

2. Aangezien artikel 10 van het ontwerp uitgaat van de bevoegdheid van de gemeenteraad voor het beoordelen van de bezwaren en opmerkingen, vormt die bepaling een uitzondering op de principiële bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen, zoals die wordt beschreven in artikel 11, § 1, van het ontwerp. Het zou derhalve logischer zijn indien het bepaalde in artikel 10 zou worden geïntegreerd in artikel 11, zodat de principiële en de uitzonderingsregel in één enkele bepaling zouden zijn samengebracht (1).

Artikel 11

1. In artikel 11, § 1, van het ontwerp moeten de woorden "bezwaren of opmerkingen" worden vervangen door de woorden "bezwaren en opmerkingen".

Voorts zou de duidelijkheid van de regelgeving ermee zijn gebaat indien de tweede zin van dezelfde paragraaf zou aanvangen als volgt : "Indien het een aanvraag betreft waarover het college van burgemeester en schepenen overeenkomstig artikel 127, § 1, tweede lid, van het decreet

(1) Indien op deze suggestie zou worden ingegaan dienen de nummering van de artikelen van het ontwerp, de indeling in paragrafen van artikel 11 en sommige interne verwijzingen te worden aangepast.

dient te adviseren, spreekt dat ... (verder zoals in het ontwerp)".

2. Luidens artikel 11, § 3, van het ontwerp gaat de termijn van dertig dagen waarbinnen het college van burgemeester en schepenen overeenkomstig artikel 127 van het decreet van 18 mei 1999 zijn advies moet uitbrengen, in "op de veertiende dag van het openbaar onderzoek". Artikel 11, § 3, van het ontwerp is derhalve in strijd met artikel 127, § 1, tweede lid, van het voornoemde decreet, aangezien uit die laatste bepaling volgt dat de termijn van dertig dagen, waarover het college van burgemeester en schepenen beschikt om zijn advies uit te brengen, aanvangt "na ontvangst van de adviesaanvraag".

Artikel 12

Luidens artikel 12 van het ontwerp is niet vereist dat een aanvraag, die is ingediend overeenkomstig artikel 127 van het decreet van 18 mei 1999, aan een openbaar onderzoek wordt onderworpen, indien die aanvraag wordt geweigerd.

Het is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte van een dergelijke bepaling is.

.../...

Naar het zeggen van de gemachtigde van de Vlaamse regering zou artikel 12 van het ontwerp inhouden dat het vereiste om een openbaar onderzoek te organiseren vervalt indien de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar of de Vlaamse regering reeds onmiddellijk na de ontvangst van de aanvraag van oordeel is dat de vergunning moet worden geweigerd.

Deze bedoeling wordt niet op een voldoende duidelijke manier verwoord in het ontwerp. Daarenboven rijst de vraag hoe de aldus verduidelijkte bepaling van artikel 12 van het ontwerp, in overeenstemming valt te brengen met de procedurevoorschriften van artikel 127, § 1, van het decreet van 18 mei 1999, die onder meer in een verplichte consultatie van de betrokken gemeente voorzien.

Artikel 12 van het ontwerp lijkt voorts uit te gaan van een besluitvorming binnen een zeer kort tijdsbestek, wat op zich van aard is vragen te doen rijzen omtrent het zorgvuldigheidsbeginsel dat aan elk bestuursoptreden ten grondslag moet liggen en dat, onder meer, inhoudt dat de beslissingen van het bestuur met kennis van zaken moeten worden genomen en dienen te zijn gesteund op een voldoende onderzoek en een behoorlijke afweging van de onderscheiden belangen die bij de te nemen beslissing zijn betrokken. Er kan ernstig aan worden getwijfeld of artikel 12 van het ontwerp ter zake voldoende waarborgen biedt.

.../...

Artikel 13

Naar het zeggen van de gemachtigde van de Vlaamse regering ligt aan artikel 13, §§ 1 en 2, van het ontwerp de bedoeling ten grondslag om enkel de bepalingen van de in die paragrafen vermelde koninklijke besluiten op te heffen die het openbaar onderzoek betreffen, en om daarentegen de bepalingen van die koninklijke besluiten met betrekking tot de behandeling van de aanvragen, te laten bestaan.

Toetst men het bepaalde in artikel 13, §§ 1 en 2, van het ontwerp aan de aldus uiteengezette bedoeling, dan valt niettemin te betwijfelen of de artikelen 8 tot 10 van het koninklijk besluit, vermeld in artikel 13, § 1, van het ontwerp, en de artikelen 22 tot 24 van het koninklijk besluit, vermeld in artikel 13, § 2, van het ontwerp, volledig moeten worden opgeheven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren A. BEIRLAEN, kamervoorzitter,
 M. VAN DAMME, staatsraden,
 J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT,
eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld
en toegelicht door de H. T. DE WAELE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

A. BEIRLAEN