

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 juli 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 "houdende definitieve vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Halle - Vilvoorde - Asse op het grondgebied van de gemeenten Affligem, Asse, Beersel, Dilbeek, Drogenbos, Galmaarden, Grimbergen, Halle, Herne, Kampenhout, Kappelle-op-den-Bos, Kraainem, Lennik, Liedekerke, Londerzeel, Machelen, Merchtem, Overijse, Pepingen, Roosdaal, Sint-Genesius-Rode, Sint-Pieters-Leeuw, Steenokkerzeel, Ternat, Vilvoorde, Wemmel, Zaventem en Zemst", heeft op 6 juli 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 de omstandigheid dat

"voor definitieve vaststelling van gewestplanwijzigingen krachtens art. 11, § 7, van het decreet op de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, een vervalttermijn geldt; dat in het huidige geval het openbaar onderzoek is gestart op 25 oktober 1999 en de adviestertermijn van de regionale commissie krachtens art. 11, § 5, van voornoemd decreet liep tot 21 april 2000; dat het advies van de regionale commissie van advies, na uitbrenging op vergadering van 17 april, pas op 10 mei 2000 werd ontvangen; dat de Vlaamse regering op 19 mei 2000 besloot tot verlenging van de vervalttermijn voor definitieve vaststelling van de voorliggende gewestplanwijziging met zestig dagen tot 19 augustus 2000 om omstandige redenen vervat in de notulen van de Vlaamse regering; dat de laatste vergadering van de Vlaamse regering kan plaatshebben op 17 juli 2000, alvorens het zomerreces ingaat; dat voldoende tijd dient uitgetrokken voor grondige bespreking van de ongeveer honderd afzonderlijke bestemmingsvoorstellen van de voorliggende gewestplanwijziging en het nagaan van de behandeling van de bezwaarschriften door de regionale commissie van advies; dat de termijn waarover de Vlaamse regering beschikt voor een belangrijk deel nodig was om onderzoek en overleg te plegen over wijzigingen die de regionale commissie adviseert over belangrijke planopties; dat tevens de nodige tijd dient te worden uitgetrokken voor de administratief-technische voorbereiding van de besluitvorming; dat een advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, met een adviestertermijn van één maand conform artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, geen garantie biedt dat het advies tijdig wordt ontvangen zodat het nog kan worden onderzocht met het oog op eventuele aanpassingen in het voor advies voorgelegde besluit, gelet op de datum van principiële goedkeuring door de Vlaamse regering".

*

*

*

.../...

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.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse.

Voor de aldus ontworpen regeling kan een voldoende rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 2, § 1, 9, 10 en 11 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Teneinde het opschrift beter te laten aansluiten op de redactie van artikel 1 van het ontwerp, vervange men het woord "ontwerpplan" door het woord "plan".

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar de artikelen 6, 7 en 11 van het decreet van 24 juli 1996

.../...

houdende de ruimtelijke planning. De desbetreffende artikelen strekken de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond, noch worden ze erdoor gewijzigd. Een dergelijke verwijzing is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het eerste lid van de aanhef is bijgevolg overbodig en moet worden geschrapt.

2. Op het einde van het derde lid van de aanhef schrijve men : "..., inzonderheid op artikel 186;".

3. Het is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt gebruikelijk dat, wanneer in de aanhef van een besluit wordt verwezen naar teksten van eenzelfde juridische waarde, die verwijzing gebeurt met inachtneming van de chronologie van de betrokken teksten. De verwijzing naar het decreet van 17 december 1997, in het vierde lid van de aanhef, dient derhalve de verwijzing naar het decreet van 18 mei 1999, in het derde lid van de aanhef, vooraf te gaan.

4. In het vijfde lid van de aanhef wordt melding gemaakt van een besluit van de Vlaamse regering van 28 september 1998, dat het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen zou hebben gewijzigd. Dat besluit van 28 september 1998 is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet bekend.

.../...

5. In het zesde lid van de aanhef wordt verwezen naar het te wijzigen koninklijk besluit van 7 maart 1977 houdende de vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse "en latere wijzigingen". Wetgevingstechnisch gezien is deze verwijzing gerechtvaardigd, aangezien het ontworpen besluit strekt tot de definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het voornoemde besluit. Het zou evenwel aanbeveling verdienen indien in het betrokken lid van de aanhef uitdrukkelijk melding zou worden gemaakt van de wijzigende besluiten.

6. Gelet op het vierde lid van de aanhef, hoeft in het negende lid niet nog eens te worden gerefereerd aan het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997.

7. Het tiende lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar een aantal adviezen van de Raad van State, afdeling wetgeving, dient te worden geschrapt.

8. De consideransen worden bij voorkeur opgenomen vóór de vermelding van de motivering van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag. In ieder geval dient na die motivering het volgende lid te worden toegevoegd :

"Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 6 juli 2000, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

.../...

9. Het is een regel van goede wetgevingstechniek dat de aanhef van een besluit zo beknopt en leesbaar mogelijk wordt gehouden. Een behoedzaam gebruik van consideransen kan daartoe bijdragen.

In het om advies voorgelegde ontwerp wordt de zo-even vermelde wetgevingstechnische regel niet naar behoren nageleefd, aangezien de aanhef ervan wordt verzwaard met omvangrijke uittreksels uit het advies van de Regionale Commissie van Advies. Dergelijke uittreksels worden beter uit de aanhef weggelaten, temeer daar het betrokken advies met toepassing van artikel 11, § 9, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, toch in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt (1).

(1) Uit de in de aanhef weergegeven uittreksels uit het advies van de Regionale Commissie van Advies blijkt alvast dat "een deel van de wijzigingen (...) de regularisatie op het gewestplan van uitgevoerde projecten" betreft. Voor zoveel als nodig, mag in dit verband het reeds in de rechtsleer opgeworpen bezwaar worden in herinnering gebracht, volgens hetwelk de enige bedoeling van een wijziging van een gewestplan er niet mag in bestaan onvergunde en onwettige toestanden te regulariseren, aangezien op die manier de wijzigingsprocedure "van haar wettelijk doel (wordt) afgewend, wanneer zij wordt gehanteerd als een middel om in een individueel geval mogelijk te maken wat de bestaande reglementering duidelijk verbiedt" (R. VEKEMAN, De vordering tot bescherming van het leefmilieu en de stedenbouw, T. Gem., 1995, 311).

Bijlage 20

Ontworpen artikel 4

Rekening houdend met de terminologie die wordt gebruikt in het ontworpen artikel 4, vervange men in het opschrift van het artikel het woord "cultureelhistorische" door het woord "cultuurhistorische".

Ontworpen artikel 10

1. Het ontworpen artikel 10, tweede lid, luidt als volgt : "Het (bedrijventerrein) kan evenwel 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 ontworpen artikel 10, vierde lid, kan de Vlaamse regering bepalen dat een bijzonder plan van aanleg voorafgaand aan de ontwikkeling van dat gebied dient te worden goedgekeurd.

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

Hieruit lijkt te moeten worden afgeleid dat de bij die bepaling vastgestelde bestemming slechts kan worden gerealiseerd voor zover een bijzonder plan van aanleg tot stand komt (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 decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, 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 ontworpen artikel 10 voortvloeit dat de uitvoerbaarheid van de nieuwe 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 ontleenen.

Bovendien lijkt dit artikel 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 mogelijke afwijking van die bestemming uit, hetgeen in strijd is met hetgeen bepaald is in artikel 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

(1) Indien het vierde lid van het ontworpen artikel 10 een andere draagwijdte heeft, moet dat lid in elk geval preciezer worden geformuleerd.

Ontworpen artikel 15

In het ontworpen artikel 15 dient in de laatste volzin te worden gespecificeerd welke van de bestemmingen, hetzij natuurgebied, hetzij natuurgebied met wetenschappelijke waarde, wordt bedoeld. Die beide begrippen zijn immers vervat in artikel 13 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. Het verdient ook aanbeveling om in het ontworpen artikel 15 het tijdstip te verduidelijken vanaf hetwelk "het gebruik van het gebied als golfterrein komt te vervallen".

Ontworpen artikel 16

Het begrip "lintgebouwen" is niet duidelijk en moet nader worden omschreven. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of dergelijke gebouwen daadwerkelijk aan elkaar moeten worden gebouwd, rekening houdend met de geluidswerende functie die hen wordt toebedeeld, dan wel of er terzake geen absoluut vereiste bestaat, zoals trouwens ook het geval is voor de stroken "lintbebouwing" in woongebieden met landelijk karakter (1).

(1) Zie in dat verband de rubriek 6.1.2.2.2. van de toelichting bij artikel 6.1.2.2. van het koninklijk besluit van 28 december 1972, in de ministeriële omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

Ontworpen artikel 18

Met betrekking tot de laatste volzin van het ontworpen artikel 18 kan worden verwezen naar de opmerking sub 2 bij het ontworpen artikel 10.

Ontworpen artikel 19

Luidens de tweede volzin van het ontworpen artikel 19 moet de overheid worden betrokken bij de realisatie van het betrokken gebied, in die zin dat ofwel de overheid dat gebied realiseert, ofwel dat het gerealiseerd wordt door een publiek-private samenwerking.

Aldus geformuleerd moet de overheid hoe dan ook worden betrokken bij de realisatie van het betrokken gebied, wat inhoudt dat de handelingsbekwaamheid van de mogelijke private eigenaars wordt beperkt (1).

Bovendien laat de betrokken volzin de realisatie van een plan van aanleg mede afhangen van een derde, mogelijks een natuurlijke persoon of privaatrechtelijke rechtspersoon, hetgeen in strijd is met de stedenbouw-wetgeving : de effectieve invulling en realisatie van een stedenbouwkundig bestemmingsvoorschrift kan alleen maar gebeuren met eerbiediging van het daartoe geëigende instrumentarium en de procedures, waarin is voorzien, onder meer, bij het voormelde op 22 oktober 1996 gecoördineerde decreet.

(1) Zie in die zin het reeds aangehaalde arrest R.v.St., VAN BUGGENHOUT en PARIJS, nr. 55.452, 27 september 1995.

Ontworpen artikel 20

Het ontworpen artikel 20, tweede lid, lijkt te impliceren dat de betrokken bestemming slechts kan worden gerealiseerd voor zover een bijzonder plan van aanleg tot stand is gekomen. In dat verband kan worden verwezen naar de opmerking die, sub 2, bij het ontworpen artikel 10 is gemaakt.

Ontworpen artikel 21

1. Luidens de tweede volzin van het ontworpen artikel 21 moet de overheid worden betrokken bij de realisatie van het betrokken gebied, in die zin dat ofwel de overheid dat gebied realiseert, ofwel dat het gerealiseerd wordt door een publiek-private samenwerking.

In dat verband kan worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking die is gemaakt bij het ontworpen artikel 19.

2. De laatste volzin van het ontworpen artikel 21 luidt als volgt :

"De Vlaamse regering kan bepalen dat een bijzonder plan van aanleg voorafgaand aan de ontwikkeling van dat gebied dient goedgekeurd te worden".

.../...

Ook met betrekking tot deze bepaling volstaat het te verwijzen naar de opmerking die, sub 2, is geformuleerd bij het ontworpen artikel 10.

Ontworpen artikel 22

De laatste volzin van het ontworpen artikel 22 luidt als volgt :

"Het parkkarakter, de aard van de activiteiten, de omvang van de bebouwing, het architecturaal karakter, de breedte en de wijze van aanleg van de omringende bufferzone, enz ... zullen bepaald worden bij het adviseren van de bouw- en/of verkavelingsvergunningen".

In zoverre uit deze bepaling kan worden afgeleid dat geen van de bedoelde ordeningselementen bij bijzonder plan van aanleg zouden kunnen worden vastgesteld, is die bepaling strijdig met artikel 14 van het voormelde op 22 oktober 1996 gecoördineerde decreet. Voorts hoort een exemplatieve opsomming, waarvan de term "enz ..." getuigt, niet thuis in de ontworpen normatieve bepaling.

Ontworpen artikel 25

Uit het ontworpen artikel 25 lijkt te moeten worden afgeleid dat de bij die bepaling vastgestelde bestemming slechts kan worden gerealiseerd voor zover een bijzonder plan van aanleg tot stand komt. In dat verband mag worden verwezen naar de opmerking die, sub 2, bij het ontworpen artikel 10 is gemaakt.

.../...

Ontworpen artikel 26

Ter wille van de rechtszekerheid zou moeten worden verduidelijkt welke de precieze draagwijdte is van de zinsnede "waarbij rekening wordt gehouden met de instandhouding, verweving en ontwikkeling van natuurelementen".

Ook de in de laatste volzin beoogde "combinatie met grondwaterwinning" die moet worden "verzekerd", is vatbaar voor verduidelijking.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	A. BEIRLAEN,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	A. SPRUYT,	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 de H. T. DE WAELE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

A. BEIRLAEN