

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.067/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 8 september 2005 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 13 oktober 2005, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende definitieve vaststelling van het planonderdeel «universiteitspark» van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Leuven op het grondgebied van de gemeenten Bertem, Bierbeek, Boortmeerbeek, Haacht, Herent, Holsbeek, Huldenberg, Keerbergen, Kortenberg, Leuven, Lubbeek, Oud-Heverlee, Rotselaar en Tervuren", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 6 oktober 2005 en 13 oktober 2005, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

1. Bij het arrest vzw *Natuurreservaten Oost-Brabant* ⁽¹⁾ heeft de Raad van State, afdeling administratie, het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juni 1998 vernietigd houdende definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Leuven op het grondgebied van de gemeenten Bertem, Bierbeek, Boortmeerbeek, Haacht, Herent, Holsbeek, Huldenberg, Keerbergen, Kortenbergh, Leuven, Lubbeek, Oud-Heverlee, Rotselaar en Tervuren "in zoverre het gebied gelegen te Leuven (Heverlee), Boudewijnlaan, campus Dijlevallei, wordt bestemd tot 'universiteitspark'". De afdeling administratie besloot tot vernietiging op grond van schending van de artikelen 3, § 1, en 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Ingevolge de vernietiging door de Raad van State dient het besluit van 23 juni 1998, in de mate dat het is vernietigd, te worden geacht nooit te hebben bestaan ⁽²⁾. Het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest verhindert de overheid niet om de bestemming van het betrokken gebied opnieuw vast te stellen. Daarbij dient de overheid rekening te houden met de actuele wetgeving ⁽³⁾.

⁽¹⁾ R.v.St., vzw Natuurreservaten Oost-Brabant en consorten, nr. 148.037, 4 augustus 2005.

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld: S. LUST, *Raad van State, Afdeling Administratie. 6. Rechtsherstel door de Raad van State*, in: Administratieve Rechtsbibliotheek, Brugge, die Keure, 2000, 221; J. SALMON, *Le Conseil d'Etat. Tome I*, Brussel, Bruylant, 1994, 522; M. SOMERHAUSEN en F. RÉMION, *Les Nouvelles. VI. Le Conseil d'Etat*, Brussel, Larcier, 1975, 621 e.v.

⁽³⁾ Zie bijvoorbeeld: J. SALMON, *o.c.*, 541.

2. Gelet op de evolutie van de stedenbouwwetgeving, kan de overheid op het eerste gezicht twee wegen bewandelen om dit te bereiken.

2.1. In de eerste plaats kan zij de procedure volledig hernemen op grond van de nieuwe regels van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: stedenbouwdecreet), en die bestemmingswijziging doorvoeren door middel van een ruimtelijke uitvoeringsplan in de mate dat dit - op grond van het subsidiariteitsbeginsel - tot haar bevoegdheid behoort.

2.2. De Vlaamse Regering wil de procedure echter hernemen op het punt waar de onwettigheid zich heeft voorgedaan, namelijk op het moment waarop de afdeling wetgeving van de Raad van State om advies is gevraagd. Die herneming gebeurt met toepassing van artikel 186 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, dat luidt:

"Procedures tot gewestplanwijziging die lopen op het moment van de inwerkingtreding van dit decreet, worden voortgezet overeenkomstig de artikelen 9 tot en met 11 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996".

De achterliggende redenering is dat de procedure tot wijziging van het gewestplan door de vernietiging niet kan worden geacht te zijn afgerond, zodat zij als een lopende procedure in de zin van artikel 186 van het stedenbouwdecreet kan worden beschouwd en mag worden voortgezet overeenkomstig de artikelen 9 tot 11 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 ⁽⁴⁾.

3. De keuze van de Vlaamse Regering voor de tweede weg is echter mogelijk problematisch.

3.1. Volgens artikel 11, § 7, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, stelt de Vlaamse Regering het gewestplan vast binnen 180 dagen na het verstrijken van de termijn voor het openbaar onderzoek. Deze termijn kan zo nodig met 60 dagen verlengd worden.

⁽⁴⁾ Evenwel contra: G. DEBERSAQUES, "Ruimtelijke uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, (205) 288-289; B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 21.

Het openbaar onderzoek liep tot 25 december 1997, zodat de termijn van 180 dagen verlopen is medio 1998. Er wordt evenwel aanvaard dat na een vernietiging door de afdeling administratie van de Raad van State van een beslissing die aan een welbepaalde termijn was gebonden, de overheid opnieuw over de volle termijn beschikt om een nieuwe beslissing te nemen ⁽⁵⁾. Sommige auteurs lijken het beschikken over een nieuwe termijn echter te koppelen aan de omstandigheid dat de overheid na de vernietiging gehouden is opnieuw op te treden ⁽⁶⁾.

Indien dat uitgangspunt correct is, dan kan de Vlaamse Regering niet anders dan de gehele procedure over te doen. Er lijkt immers geen rechtsplicht te bestaan om de bestemming van het betrokken gebied opnieuw vast te stellen. De tweede weg kan in dat geval niet worden bewandeld.

Binnen de korte termijn die hem voor zijn advies is gelaten, is het de Raad van State, afdeling wetgeving, niet mogelijk om dit punt nader te onderzoeken. Indien de Vlaamse Regering ervoor kiest verder te gaan met het ontwerp zoals het voorligt, dan zal het, in voorkomend geval, de afdeling administratie van de Raad van State toekomen dit rechtspunt te beslechten.

⁽⁵⁾ S. LUST, o.c., 300. Zie bijvoorbeeld: R.v.St., Van Bever, nr. 23.870, 10 januari 1984, overweging 2.3.4.

⁽⁶⁾ Zie onder meer: K. DE ROO en P. LEFRANC, "Gewestplannen en het verplichte advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State", *T.M.R.*, 1997, (113) 115-116; J. LUST, "Wanneer kan de overheid, na de vernietiging van een beslissing die binnen een vervalttermijn moet worden (en is) genomen, een nieuwe beslissing nemen?", *T. Gem.*, 1997, 105-106. Ook S. LUST vermeldt dat de overheid opnieuw over de volle termijn beschikt in een onderdeel getiteld "De rechtsplicht tot handelen" (S. LUST, o.c., 297 en 300). Zie in dit verband bijvoorbeeld ook het arrest *Van Den Brande* (R.v.St., nr. 25.250, 18 april 1985): een ministerieel besluit waarbij een verkavelingsvergunning wordt vernietigd is een beslissing van administratief toezicht - dus een facultatieve beslissing -, en niet een beslissing ingevolge een georganiseerd beroep - waar de overheid verplicht is te beslissen -, zodat in geval van vernietiging ervan de verkavelingsvergunning definitief wordt - en de minister dus niet over een nieuwe termijn beschikt om te beslissen.

3.2. De procedure wordt hernomen op het punt waar het fout is gelopen. Aldus wordt een procedure hervat die méér dan zeven jaar geleden haar beloop kreeg. Er wordt derhalve verder gewerkt op gegevens die minstens even oud zijn. Dat geldt voor de adviezen, voor het openbaar onderzoek, enzovoort ⁽⁷⁾. Een dergelijke hervatting is in die omstandigheden slechts mogelijk als de gegevens op grond waarvan de nieuwe beslissing zal worden genomen niet achterhaald zijn ⁽⁸⁾. Over dit punt kan de Raad van State, afdeling wetgeving, zich bij gebrek aan kennis van feitelijke gegevens in dit advies niet uitspreken. Het staat aan de Vlaamse Regering om na te gaan of de elementen waarop de nieuwe beslissing zal steunen, nog voldoende actueel zijn.

3.3. Tenslotte stelt ook artikel 3 van het ontwerp problemen. De redactie van die bepaling lijkt te impliceren dat de bij het ontwerp vastgestelde bestemming slechts kan worden gerealiseerd voor zover een bijzonder plan van aanleg is tot stand gekomen.

In dit verband moet worden opgemerkt dat een in een gewestplan vastgelegde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen heeft. Dat 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 aan een bijzonder plan van aanleg, rechtstreeks getoetst wordt aan de voorschriften van een streek- of gewestplan. In zoverre uit artikel 3 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, volgens de wet, aan de bepalingen van een gewestplan ontleen.

⁽⁷⁾ Het ontwerp-gewestplan werd vastgesteld op 27 mei 1997, het openbaar onderzoek heeft plaats gehad van 27 oktober 1997 tot 25 december 1997 en de Regionale Commissie van Advies voor de Ruimtelijke Ordening voor Vlaams-Brabant verleende een advies op 22 april 1998.

⁽⁸⁾ Zie, voor een toepassing, het arrest R.v.St., Apers en Van Buel, nr. 93.767, 7 maart 2001: "Overwegende dat terzake de regelgeving essentieel blijkt te zijn gewijzigd en zelfs sommige van die wijzigingen -zo blijkt uit de verwerping van de bezwaren-grond hebben opgeleverd om de destijds ingediende bezwaren af te wijzen; dat men zich moet afvragen of de studie van het Instituut voor natuurbehoud en de leefbaarheidstudie over Doeldorp, die inmiddels in opdracht van de overheid werd uitgevoerd, niet behoren tot de ruimtelijke context van de aanvraag in de zin van voormeld besluit van de Vlaamse Regering van 4 november 1997 met het gevolg dat ook deze context essentieel werd gewijzigd; dat uit een en ander volgt dat moet worden onderzocht of de zorgvuldigheid de verwerende partij niet gebod na te gaan of het openbaar onderzoek dat einde 1998 werd gehouden geen voorbijgestreefd aanvraagdossier tot voorwerp had en of dit dossier niet diende te worden aangevuld opdat het publiek met kennis van zaken een zinvol bezwaarrecht zou kunnen uitoefenen; dat het middel ernstig is".

In dit verband kan, bij wijze van voorbeeld, worden verwezen naar arrest *Van Niel Schuuren* ⁽⁹⁾ van de Raad van State, afdeling administratie, waarin het volgende wordt gesteld:

"Overwegende dat artikel 3 van het bestreden besluit bepaalt dat «een bijzonder plan van aanleg moet worden opgemaakt voor het wetenschapspark alvorens tot de ontwikkeling ervan kan worden overgegaan»;

Overwegende dat zowel uit artikel 10 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening dat bepaalt dat het gewestplan de maatregelen van aanleg bevat, vereist om te voldoen aan de economische en sociale behoeften van het gewest, als uit artikel 43 van hetzelfde decreet, dat bepaalt dat een vergunningsaanvraag, bij gebreke van een bijzonder plan van aanleg, rechtstreeks getoetst wordt aan de voorschriften van een streek- of gewestplan, op het eerste gezicht blijkt dat een in een gewestplan vastgestelde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen heeft; dat m.a.w. op grond van de bestemmingsvoorschriften alleen de concrete realisatie van de gegeven bestemming mogelijk moet zijn; dat op het eerste gezicht noch genoemd artikel 10 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, noch enige andere wettelijke bepaling de mogelijkheid voorziet de uitwerking van de in een gewestplan vastgestelde maatregelen van aanleg afhankelijk te maken van de opmaak van een bijzonder plan van aanleg; dat noch artikel 12, noch artikel 22 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening waarop de verwerende partij en de tussenkomende partij zich beroepen aan de Vlaamse regering de bevoegdheid lijkt te verlenen om aan een gewestplanvoorschrift uitwerking te onthouden tot een bijzonder plan van aanleg is opgemaakt; dat, in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij lijkt voor te houden, ook het bestemmingsvoorschrift "woonuitbreidingsgebied" zoals bepaald in artikel 5, 1.1.1., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen wel degelijk uit zichzelf rechtsgevolgen creëert waar dit gebied, zonder dat over de ordening van het gebied voorafgaandelijk door de bevoegde overheid is beslist, reeds een onmiddellijk uitvoerbare bestemming heeft, met name groepswooningbouw; dat het opleggen van de verplichting een bijzonder plan van aanleg op te maken vooraleer aan een gewestplanvoorschrift uitwerking kan worden verleend op het eerste gezicht in strijd is met het in onder meer voornoemde bepalingen neergelegde beginsel dat een in het gewestplan vastgestelde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen heeft; dat het middel ernstig is".

⁽⁹⁾ R.v.St., Van Niel Schuuren en Heinkens, nr. 117.347, 21 maart 2003. Het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juli 2001 werd uiteindelijk vernietigd bij R.v.St., Van Niel Schuuren en Heinkens, nr. 124.481, 22 oktober 2003.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME, kamervoorzitter,

 J. BAERT,
 J. SMETS, staatsraden,

Mevrouw G. VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME