

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.952/1
VAN 7 FEBRUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 december 2008 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 39, § 3, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Die bepaling machtigt de Vlaamse Regering om nadere regels vast te stellen met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Bij artikel 2 van het decreet van 22 april 2005 ⁽¹⁾ is artikel 39, § 1, vierde lid, van het decreet van 18 mei 1999 opgeheven. Het opgeheven lid bepaalde dat de Vlaamse Regering "de stedenbouwkundige voorschriften (kan) vaststellen die in de ruimtelijke uitvoeringsplannen gebruikt worden, met hun grafische aanduiding".

Toch was het niet de bedoeling van de decreetgever om terzake elke bevoegdheid te onttrekken aan de Regering. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het decreet van 22 april 2005 geworden is, werd daarover het volgende opgemerkt:

"Voor zover nodig biedt artikel 39, § 3, een voldoende rechtsgrond voor «richtlijnen» voor de RUP's, zonder dat het moet gaan om een «vaste» lijst van voorschriften zoals het KB van 1972, wat men zou kunnen lezen in artikel 39, § 1, laatste lid" ⁽²⁾.

Voor het ontwerp wordt in beginsel rechtsgrond geboden door artikel 39, § 3, van het decreet van 18 mei 1999.

⁽¹⁾ Decreet tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

⁽²⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2004-05, nr. 233/1, 5. De Vlaamse minister bevoegd voor de Ruimtelijke Ordening merkte tijdens de bespreking in de commissie nog het volgende op: "Het huidig decreetgevend initiatief met wijzigingen in het oorspronkelijke decreet maar ook verduidelijkingen in de toelichting, schept duidelijkheid. Er wordt gestreefd naar rechtszekerheid en naar uniformiteit in de voorschriften, maar niet door de vaststelling van een besluit dat analoog is met het KB van 28 december 1972. Op dit moment werkt de minister aan typevoorschriften voor de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het is niet de bedoeling om altijd aan die voorschriften gebonden te zijn bij de opmaak van een plan en evenmin uit het oog te verliezen dat er ook gebiedsspecifiek kan [opgetreden] worden, bijvoorbeeld via aangepaste inrichtingsvoorschriften" (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2004-05, nr. 233/3, 5).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In artikel 3 van het ontwerp wordt met zoveel woorden bepaald dat de bij het besluit gevoegde bijlage met typebepalingen een "niet-normatieve bijlage" is.

Op grond van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving onderworpen de tekst van ontwerpen van "reglementaire besluiten".

De bijlage bij het besluit bevat een vrijblijvende catalogus van typevoorschriften voor gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Al heeft de gemachtigde van de Vlaamse Regering verklaard dat het uiteraard de bedoeling is dat de typevoorschriften zoveel mogelijk gebruikt worden in de toekomstige plannen die wel verordenende kracht zullen hebben, toch bevat de bijlage geen dwingende regels. Een ontwerp of een onderdeel van een ontwerp dat geen wijziging inhoudt van de materiële rechtsregels die gelden voor de activiteit van de betrokken overheid is geen reglementair besluit in de zin van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Conclusie is derhalve dat de afdeling wetgeving zich moet onthouden van een onderzoek van de typevoorschriften opgenomen in de bijlage bij het ontwerp.

2. De categorieën van gebiedsaanduidingen bedoeld in artikel 1 van het ontwerp moeten "als uitgangspunt" worden gehanteerd, terwijl bij de redactie van een stedenbouwkundig voorschrift "zoveel als mogelijk" de in artikel 2 vermelde opbouw dient te worden gehanteerd ⁽³⁾. Dat betekent dat, telkens van de algemene regeling wordt afgeweken, er voor die afwijking een verantwoording zal moeten bestaan, die door de rechter in voorkomend geval kan worden getoetst.

⁽³⁾ Artikel 1 ("als uitgangspunt") lijkt aldus een dwingender karakter te hebben dan artikel 2 ("zoveel als mogelijk"). De vraag is of die gradatie bedoeld is door de stellers van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indeling in hoofdstukken

Alhoewel het ontwerp slechts vijf artikelen bevat, is het ingedeeld in vier hoofdstukken. Die indeling in hoofdstukken lijkt niet aan enige behoefte te beantwoorden.

Aanhef

1. Volgens het legistieke gebruik vervange men in het eerste lid van de aanhef "paragraaf" door "§". Daarenboven moet het correcte opschrift van het decreet van 18 mei 1999 worden vermeld, zodat dient te worden geschreven: "... houdende de organisatie ...".

2. Het is gebruikelijk in het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, wordt verwezen, ook melding te maken van het nummer van dat advies. Bovendien moet worden verwezen naar het juiste onderdeel van de wet. Die verwijzing stelle men dan ook als volgt:

"Gelet op advies 43.952/1 van de Raad van State, gegeven op 7 februari 2008, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

1. In artikel 1 van het ontwerp lijken de woorden "met bijhorende stedenbouwkundige voorschriften" overbodig te zijn, vermits alleen een lijst van gebiedsaanduidingen is opgenomen zonder dat erbij stedenbouwkundige voorschriften zijn vermeld.

2. In het derde lid van artikel 1 wordt de minister bevoegd voor ruimtelijke ordening de bevoegdheid gegeven om "richtlijnen" uit te vaardigen "voor het toewijzen van gebiedsaanduidingen aan categorieën van de ruimteboekhouding van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen".

.../...

In de mate dat het om zuiver indicatieve richtlijnen gaat, dient dit niet uitdrukkelijk te worden bepaald.

In de mate dat het om bindende richtlijnen zou gaan - en los van de vraag wat daarvoor de rechtsgrond zou zijn ⁽⁴⁾ -, dient te worden opgemerkt, zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft gedaan, dat het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar kan worden geacht in zoverre die delegatie slechts het vaststellen van regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Artikel 2

Gelet op het bepaalde in artikel 1, tweede lid, lijken de woorden "voor een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan" overtoollig in de inleidende zin van artikel 2. Daarenboven kunnen ook in artikel 2, 1/, de woorden "indien nodig" geschrapt worden.

Artikel 4

Er wordt ter overweging gegeven om artikel 4 van het ontwerp als volgt te stellen:

"Dit besluit is van toepassing bij het opmaken van ruimtelijke uitvoeringsplannen indien de uitnodiging voor de eerste plenaire vergadering wordt verstuurd na de inwerkingtreding van dit besluit".

⁽⁴⁾ De gemachtigde van de Regering verwijst naar artikel 39, § 3, van het decreet van 18 mei 1999, maar die bepaling heeft betrekking op de ruimtelijke uitvoeringsplannen, niet op de structuurplannen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME