



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 55.835/VR

van 2 april 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de
vaststelling van het rooilijnplan 1M3D8E G 024931 01'

Op 21 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen^(*), een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de vaststelling van het rooilijnplan 1M3D8E G 024931 01’.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 1 april 2014. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Kaat LEUS, staatsraden, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 april 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd “door de korte termijnen die er in het decreet van 8 mei 2009 houdende de vaststelling en realisatie van de rooilijnplannen wordt gelaten.

Na het einde van het openbaar onderzoek moet het Gewestelijk Rooilijnplan binnen 90 dagen definitief zijn vastgesteld, op straffe van verval. Het openbaar onderzoek eindigde op 19 januari 2014. Het Gewestelijk Rooilijnplan moet dus ten laatste op 19 april 2014 definitief worden vastgesteld.”¹

*

ONTVANKELIJKHEID

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe om het gewestelijk rooilijnplan 1M3D8E G 024931 01, voorlopig vastgesteld op 21 november 2013, na het openbaar onderzoek dat is georganiseerd van 20 december 2013 tot 19 januari 2014, definitief vast te stellen.

Dit plan houdt een gedeeltelijke wijziging in van het rooilijnplan C/14575, goedgekeurd met een besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2001, zoals in artikel 2 van het ontwerp wordt verduidelijkt.

3.1. De vraag rijst of een dergelijk ontwerp beschouwd kan worden als een ontwerp van reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten van de Raad van State, dat aan het met redenen omkleed advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onderworpen is.

3.2. Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zijn besluiten waarbij algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte groep. Het gaat met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtsonderhorigen die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.

In dat verband moet nog worden opgemerkt dat het begrip “reglementair besluit” in datzelfde artikel 3, § 1, eerste lid, een specifiek begrip is dat in een strikte betekenis moet worden begrepen, in die zin dat een ontwerpbesluit in voorkomend geval weliswaar een

¹ In strijd met het bepaalde in artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, is deze motivering niet letterlijk in de aanhef van het ontworpen besluit overgenomen.

verordenend karakter zal hebben, maar niettemin voor de toepassing van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State kan worden beschouwd als zijnde “niet-reglementair”.

Om te beoordelen of, eventueel gedeeltelijk, gewag kan worden gemaakt van een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State beperkt de afdeling Wetgeving zich niet tot de in het opschrift van het ontwerpbesluit gebezigde terminologie. Het oordeel van de afdeling Wetgeving kan afwijken van de zienswijze van de adviesaanvragende overheid omtrent het reglementaire karakter van het ontwerpbesluit. Om een sluitend oordeel te kunnen vellen, zal de afdeling Wetgeving steeds het gehele ontwerp aan een inhoudelijk onderzoek onderwerpen, teneinde de precieze draagwijdte van elk artikel te kennen.²

3.3. Opdat een om advies voorgelegde ontwerptekst als “reglementair” in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zou kunnen worden beschouwd, dient die tekst, zoals *sub* 3.2 is uiteengezet, rechtsregels, met andere woorden dwingende voorschriften, te bevatten, hetgeen impliceert dat die voorschriften de algemeenheid van de rechtsonderhorigen of van één of meer categorieën van rechtsonderhorigen dienen te betreffen. Die rechtsregels moeten bovendien nieuw zijn. Wanneer een besluit geen nieuwe dwingende voorschriften toevoegt aan de bestaande rechtsordening, maar enkel neerkomt op de toepassing in een concreet geval van reeds bestaande normen, betreft het geen “reglementair besluit” in de zin van het voormelde artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State.³

Zo heeft de Raad van State bijvoorbeeld reeds geoordeeld dat besluiten die het gebied van een gewestplan afbakenen en waarop de algemene bestemmingsvoorschriften van het inrichtingsbesluit van toepassing zijn of besluiten die speciale beschermingzones afbakenen, een reglementair karakter missen.⁴ Ook een besluit waarin enkel de concrete gevallen worden opgesomd waaraan door andere rechtsregels rechtsgevolgen worden verbonden, kan om die reden niet worden beschouwd als een reglementair besluit.⁵

In meer algemene zin kan worden gesteld dat ontwerpbesluiten die zich ertoe beperken een bepaalde rechtsregel op concrete situaties toepasselijk te verklaren, zonder zelf enige nieuwe norm in te voeren, niet als reglementair in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State kunnen worden beschouwd.

3.4. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe een gewestelijk rooilijnplan definitief vast te stellen.

3.4.1. Luidens artikel 2 van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen’ (hierna: rooilijnendecreet) is de rooilijn de huidige of de toekomstige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen. De rooilijn wordt vastgesteld in

² Zie hierover, evenals voor een aantal voorbeelden uit het omgevingsrecht: M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Administratieve rechtsbibliotheek. 10. Raad van State. II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, nrs. 158-167, p. 108-116.

³ Zie Raad van State, *Jaarverslag 2008-2009*, p. 35 e.v.

⁴ Zie onder meer: RvS 7 februari 2008, nr. 179.336; RvS 23 september 2008, nr. 186.435; RvS 18 november 2008, nr. 188.028; RvS 9 september 2009, nr. 195.857.

⁵ Zie Raad van State, *Jaarverslag 2008-2009*, p. 37, evenals RvS 9 september 2009, nr. 195.857.

een rooilijnplan. Bij ontstentenis van een rooilijnplan, vastgesteld overeenkomstig het rooilijnendecreet, is de rooilijn de huidige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen. Wat de gewestelijke rooilijnplannen betreft, is de Vlaamse Regering ermee belast het voorontwerp van gewestelijk rooiplan op te stellen, het ontwerp ervan vast te stellen en, uiteindelijk, het gewestelijk rooiplan definitief vast te stellen met inachtneming van de procedure vermeld in artikel 7 van het rooilijnendecreet. Het voorontwerp bevat minstens de getroffen percelen en hun oppervlakten, de actuele en toekomstige (te realiseren) rooilijn evenals, in voorkomend geval, de nutsleidingen die als gevolg van de realisatie van de toekomstige rooilijn op privaat domein zullen liggen. Na de voorlopige vaststelling wordt het plan onder meer onderworpen aan een openbaar onderzoek. Het definitief vastgestelde rooilijnplan dient te worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

3.4.2. De rechtsgevolgen van de vaststelling van de rooilijn in een rooilijnplan vloeien, althans in beginsel, voort uit het rooilijnendecreet. Zo onder meer kan het Vlaamse Gewest en kunnen de gemeenten, krachtens datzelfde rooilijnendecreet, de onroerende goederen verwerven, vereist voor de realisatie van de rooilijnplannen, door onteigening in het algemeen belang (artikelen 11 en volgende van het rooilijnendecreet). Het is in beginsel verboden om een constructie in de zin van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening te bouwen of te herbouwen op een stuk grond dat door een nog niet gerealiseerde rooilijn (waartoe met het rooilijnplan is beslist) of een achteruitbouwstrook is getroffen. Ook is het verboden verbouwings- of uitbreidingswerken, andere dan stabiliteitswerken, aan een door een nog niet gerealiseerde rooilijn of een achteruitbouwstrook getroffen constructie uit te voeren (artikel 16 van het rooilijnendecreet). Aanpalende eigenaars genieten evenwel, krachtens het rooilijnendecreet, onder bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld bij een versmalling van de openbare weg) van een voorkooprecht (artikel 17 van het rooilijnendecreet).

3.4.3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit beperkt zich ertoe het huidige rooilijnplan C/14575 gedeeltelijk te wijzigen door de bestaande rooilijn te hertekenen zonder dat – althans in zoverre de afdeling Wetgeving van de Raad van State dat heeft kunnen nagaan op grond van het haar voorgelegde dossier – nieuwe regels aan de bestaande rechtsordening worden toegevoegd of daarvan wordt afgeweken. Evenmin lijken overeenkomstig artikel 2/1 van het rooilijnendecreet in het rooilijnplan achteruitbouwstroken te worden vastgelegd of worden met betrekking tot de betrokken gewestweg nadere regels over de achteruitbouwstrook vastgelegd.

In die omstandigheden kan het om advies voorgelegde ontwerpbesluit niet worden beschouwd als een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State. De Raad van State is dan ook niet bevoegd om er advies over te geven.

3.5. De stellers van het ontwerp worden er niettemin aan herinnerd dat het begrip “reglementair besluit” in voormeld artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State een specifieke betekenis heeft. Het is namelijk niet omdat een ontwerp geen reglementair besluit is in de zin van dat artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, dat daaraan in het geheel geen verordenend karakter moet worden toegekend. Evenmin vloeit daaruit voort dat het te nemen besluit niet zou zijn te beschouwen als een “akte of reglement” in de zin van artikel 14 van de wetten op de Raad van State of als een “wet” in de zin van artikel 608 van het Gerechtelijk Wetboek.⁶⁻⁷

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Pierre LIÉNARDY

⁶ Zie hierover J. SALMON, J. JAUMOTTE en E. THIBAUT, *Le Conseil d’État de Belgique*, vol. 1, Brussel, Bruylant, 2012, nr. 85.4, p. 215-216, en bijvoorbeeld: RvS 23 november 2005, nr. 151.646; RvS 3 juni 2010, nr. 204.674.

⁷ Uit het gegeven dat een (ontwerp van) besluit tot vaststelling van een rooilijnplan geen “reglementair besluit” is in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State mag niet worden afgeleid dat een dergelijk besluit geen reglement is in de zin van artikel 14 van diezelfde wetten of dat het kan worden beschouwd als een bestuurshandeling met individuele strekking in de zin van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ waaruit voortvloeit dat de feitelijke en juridische motieven die het besluit dragen in de beslissing zelf moeten worden verwoord. Zie: RvS 23 februari 2006, nr. 155.524; RvS 10 oktober 2006, nr. 163.336; RvS 14 juni 2013, nr. 223.914; RvS 5 februari 2014, nr. 226.335.