RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.982/1
van 16 maart 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van nadere regels voor de opmaak en de vaststelling van ruimtelijke beleidsplannen’

‡LW-BGDSPBBAA-GCJICVT‡

Op 12 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 16 maart 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van nadere regels voor de opmaak en de vaststelling van ruimtelijke beleidsplannen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 maart 2018.

*

‡LW-BGDSPBBAA-GCJICVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Bij artikel 23 van het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’ wordt het stelsel van de ruimtelijke structuurplanning vervangen door het stelsel van de ruimtelijke beleidsplanning. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe aan de in dat verband in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) opgenomen bepalingen uitvoering te geven.

2.2. Het ontwerp bevat vooreerst een hoofdstuk met definities en vervolgens verschillende hoofdstukken gewijd aan de regeling van de ruimtelijke beleidsplanning op het niveau van het Vlaamse Gewest (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen), de provincie (provinciaal beleidsplan ruimte), de gemeente (gemeentelijk beleidsplan ruimte) en het intergemeentelijke niveau. Voor elk van die niveaus worden uitvoeringsregels bepaald voor de procesinformatie, de geïntegreerde opmaak of herziening van een ruimtelijk beleidsplan, dat zowel een strategische visie als een of meer beleidskaders omvat, en de afzonderlijke opmaak, herziening of opheffing van een of meer beleidskaders. Voor het gewestelijke en het provinciale niveau zijn er bovendien bepalingen over de omschrijving of aanduiding van onderdelen van beleidskaders of ruimtelijke structuurplannen van een lager bestuursniveau die niet langer geldig zijn. Voor het provinciale en het gemeentelijke niveau worden bepalingen opgenomen over de mogelijkheid om op een hoger bestuursniveau voorbehoud te maken bij bepaalde opties uit het beleidsplan of een beleidskader ervan. Specifiek voor de intergemeentelijke ruimtelijke beleidsplanning bevat het ontwerp een regeling voor de afzonderlijke vaststelling van een strategische visie.

In een volgend hoofdstuk worden in verschillende besluiten van de Vlaamse Regering terminologische wijzigingen aangebracht die voortvloeien uit de transitie van ruimtelijke structuurplannen naar ruimtelijke beleidsplannen. In sommige besluiten wordt voorzien in de verdere gelding van specifieke bestanddelen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of van provinciale ruimtelijke structuurplannen voor de toepassing van bepalingen van die besluiten.

In een hoofdstuk met slotbepalingen wordt het met een overgangsmaatregel mogelijk gemaakt om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van in het ontworpen besluit vervatte informatie-, bekendmakings- en raadplegingsverplichtingen als de voorbereiding van een ruimtelijk beleidsplan een aanvang heeft genomen vóór de inwerkingtreding van het te nemen besluit. De inwerkingtreding valt samen met die van voormeld artikel 23 van het decreet van 8 december 2017.

‡LW-BGDSPBBAA-GCJICVT‡

3.1. Voor de hoofdstukken 1 tot 5 en 7 van het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door de bepalingen waaraan wordt gerefereerd in het eerste en het tweede lid van de aanhef van het te nemen besluit.

3.2. Voor de wijzigingsbepalingen opgenomen in hoofdstuk 6 van het ontwerp wordt in beginsel rechtsgrond geboden door artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waaraan de Vlaamse Regering een algemene bevoegdheid voor het uitvoeren van decreten ontleent, gelezen in samenhang met artikel 23 van het decreet van 8 december 2017.

Voor de wijzigingen opgenomen in de artikelen 72, 73, 1°, en 79 tot 83 van het ontwerp dient evenwel een beroep te worden gedaan op een meer specifieke rechtsgrond, welke wordt geboden door de decreetsbepalingen die rechtsgrond bieden voor de bepalingen waarop die wijzigingen moeten worden betrokken.

De aanhef van het te nemen besluit dient in het licht van het voorgaande te worden aangevuld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. Verschillende bepalingen van het ontwerp vormen een herhaling of parafrasering van bepalingen van titel II, hoofdstuk I, VCRO.

Bepalingen van een hogere regeling in herinnering brengen door ze over te nemen of te parafraseren in een lagere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever dat voorschrift kan wijzigen. Ook kan die werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van het desbetreffende voorschrift.

Een herhaling van decretale bepalingen in een uitvoeringsbesluit kan dan ook alleen maar worden gebillijkt in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van dat besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de relevante decreetsbepaling het aangewezen middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden (“overeenkomstig artikel … VCRO”).

Zo schrijve men:

- als eerste zin van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp “Overeenkomstig artikel 2.1.6, derde lid, VCRO houdt de Vlaamse Regering over de opmaak en de herziening van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen procesinformatie bij.”;

‡LW-BGDSPBBAA-GCJICVT‡

- aan het begin van artikel 4, § 2, eerste lid, van het ontwerp “Overeenkomstig artikel 2.1.5, § 2, eerste lid, 1°, VCRO raadpleegt de Vlaamse Regering de adviesraden, vermeld in paragraaf 1, over (…)”;

- aan het begin van artikel 5, § 2, eerste lid, van het ontwerp “Overeenkomstig artikel 2.1.5, § 2, eerste lid, 2°, VCRO pleegt de Vlaamse Regering overleg met de provincie- en gemeentebesturen over (…)”;[1]

- aan het begin van artikel 6, § 2, eerste lid, van het ontwerp “Overeenkomstig artikel 2.1.5, § 2, eerste lid, 3°, VCRO raadpleegt de Vlaamse Regering het publiek over (…)”;

- als artikel 7 van het ontwerp “Overeenkomstig artikel 2.1.5, § 2, eerste lid, 4°, a), of 5°, a), VCRO stelt de Vlaamse Regering het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen of het beleidskader voorlopig vast.”;

- aan het begin van artikel 8, § 1, van het ontwerp “Overeenkomstig artikel 2.1.5, § 2, eerste lid, 3°, VCRO onderwerpt de Vlaamse Regering het ontwerp van (…) aan een openbaar onderzoek (…)”;

- in artikel 11, § 3, van het ontwerp “(…) kunnen het Vlaams Parlement, overeenkomstig artikel 2.1.5, § 2, eerste lid, 4°, b), en de strategische adviesraad, overeenkomstig artikel 2.1.5, § 2, eerste lid, 1°, a), VCRO, een standpunt uitbrengen over het ontwerp (…)”;[2]

- aan het begin van artikel 12, § 1, eerste lid, van het ontwerp “Overeenkomstig artikel 2.1.5, § 2, eerste lid, 4°, c), en 5°, b), VCRO stelt de Vlaamse Regering het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen of het beleidskader definitief vast (…)”;

- in artikel 12, § 2, van het ontwerp “(…) spreekt het Vlaams Parlement zich overeenkomstig artikel 2.1.5, § 2, eerste lid, 4°, d), VCRO (…) uit over de bekrachtiging van de strategische visie of de bekrachtiging van de herziening van de strategische visie”;

- in artikel 12, § 3, eerste lid, 1°, van het ontwerp “een bekendmaking bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad overeenkomstig artikel 2.1.6, eerste lid, VCRO, (…)”;

- als artikel 12, § 3, eerste lid, 2°, van het ontwerp “een integrale publicatie van het vaststellingsbesluit en van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen of het beleidskader op de website van het departement, overeenkomstig artikel 2.1.6, derde lid, VCRO.”;

- als artikel 12, § 3, derde lid, van het ontwerp “Overeenkomstig artikel 2.1.6, eerste lid, VCRO treedt het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen of het beleidskader in werking veertien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.”;

- als artikel 12, § 3, vierde lid, van het ontwerp “Overeenkomstig artikel 2.1.6, tweede lid, VCRO stuurt de Vlaamse Regering een afschrift van het Beleidsplan Ruimte

[1] Wat de vermelding betreft van de woorden “pleegt (…) overleg” in plaats van “raadpleegt”, zie opmerking 6.1.

[2] Over de vervanging van de zinsnede “adviesraden, vermeld in paragraaf 1,” door de woorden “strategische adviesraad”, zie opmerking 7.

‡LW-BGDSPBBAA-GCJICVT‡

Vlaanderen of het beleidskader en van het vaststellingsbesluit naar elke gemeente, waar die documenten kunnen worden ingezien."

Analoge verwijzingen, maar dan naar de relevante onderdelen van de artikelen 2.1.8, § 2, en 2.1.9, respectievelijk de artikelen 2.1.11, § 2, en 2.1.12 VCRO zijn aan te brengen in verschillende bepalingen van hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 van het ontwerp die respectievelijk voor de provinciale en de gemeentelijke beleidsplannen ruimte de tegenhangers zijn van de voormelde bepalingen van hoofdstuk 2 van het ontwerp in verband met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.[3]

Opschrift

5. Uit het opschrift van het voorliggende ontwerp blijkt niet dat het mede betrekking heeft op het bepalen van nadere regels voor de herziening van ruimtelijke beleidsplannen. Bovendien hebben de wijzigingsbepalingen van het ontwerp veelal niet het bepalen van nadere regels voor de opmaak of vaststelling van zulke plannen tot voorwerp. Een volledige opschrift zou dan ook kunnen luiden als volgt:

> "tot bepaling van nadere regels voor de opmaak, de vaststelling en de herziening van ruimtelijke beleidsplannen en tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering in het kader van de regeling van de ruimtelijke beleidsplanning".

Artikel 5

6.1. In artikel 5, § 2, van het ontwerp wordt beter melding gemaakt van "overleg" (niet: "raadpleging") gelet op de inhoud van artikel 2.1.5, § 2, eerste lid, 2°, VCRO.

6.2. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 22, tweede lid, van het ontwerp, gelet op artikel 2.1.8, § 2, eerste lid, 2°, VCRO, en voor artikel 39, tweede lid, van het ontwerp, gelet op artikel 2.1.11, § 2, eerste lid, 2°, VCRO.

Artikel 11

7. In artikel 11, § 3, van het ontwerp dient de zinsnede "adviesraden, vermeld in paragraaf 1," te worden vervangen door de woorden "strategische adviesraad".

Artikel 12

8.1. De vraag rijst of naar analogie met artikel 18, § 1, tweede lid, van het ontwerp, niet dient te worden bepaald welk rechtsgevolg is verbonden aan een overschrijding van de termijn

[3] Voor hoofdstuk 3 van het ontwerp betreft het de artikelen 19, eerste lid, 21, § 2, eerste lid, 22, tweede lid, 23, § 2, 24, 25, § 1, 28, § 3, en 29, § 1, eerste lid, en § 3, eerste lid, 1° en 2°, derde en vierde lid. Voor hoofdstuk 4 van het ontwerp gaat het om de artikelen 36, eerste lid, 38, § 2, eerste lid, 39, tweede lid, 40, § 2, 41, 42, § 1, 45, § 3, en 46, § 1, eerste lid, en § 3, eerste lid, 1° en 2°, derde en vierde lid.

‡LW-BGDSPBBAA-GCJICVT‡

die voor de definitieve vaststelling van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen of van een beleidskader ervan is voorgeschreven in artikel 12, § 1, eerste lid, van het ontwerp.

8.2. Hetzelfde geldt voor de termijnen voorgeschreven in de artikelen 29, § 1, eerste lid, en 46, § 1, eerste lid, van het ontwerp, wat de definitieve vaststelling betreft van het provinciaal beleidsplan ruimte of een beleidskader ervan, respectievelijk van het gemeentelijk beleidsplan ruimte of een beleidskader ervan.[4]

Artikel 13

9.1. Artikel 13, eerste lid, van het ontwerp biedt de Vlaamse Regering die, met toepassing van artikel 2.1.5, § 2, tweede (niet: "derde") lid, VCRO, bij de definitieve vaststelling van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen of een beleidskader ervan, onderdelen van provinciale of gemeentelijke beleidskaders omschrijft of aanduidt die niet meer geldig zijn, de alternatieve mogelijkheden om de intentie daartoe aan elke betrokken provincie of gemeente individueel kenbaar te maken vóór de aanvang van het openbaar onderzoek dan wel elke betrokken provincie- of gemeenteraad daarover voorafgaand aan de definitieve vaststelling om advies te vragen, met inachtneming van een adviestermijn van zestig dagen. Die bepaling kan uiteraard niet zo worden begrepen dat in geval van gebruikmaking van de eerste mogelijkheid afbreuk zou kunnen worden gedaan aan het verplicht na te leven vormvereiste van advies van die provincie- of gemeenteraad over zo een omschrijving of aanduiding dat overeenkomstig artikel 2.1.5, § 2, tweede lid, VCRO in elk geval geldt. Vraag is of de tekst op dit punt niet moet worden verduidelijkt.

9.2. Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 30 van het ontwerp.

Hoofdstuk 2, afdeling 4

10.1. Bij afdeling 4 van hoofdstuk 2 van het ontwerp wordt voor de integrale opheffing van een of meer beleidskaders die behoren tot het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen voorzien in een gedeeltelijk andere regeling dan in afdeling 2 van hetzelfde hoofdstuk het geval is voor de opmaak en vaststelling of herziening van dat ruimtelijk beleidsplan of van een of meer beleidskaders ervan. Overeenkomstig artikel 2.1.1, § 1, zesde lid, VCRO kan een beleidskader worden opgeheven, "met inachtneming van de vereisten en de procedure die gelden voor de opmaak of herziening". Bijgevolg dient voor de opheffing van een beleidskader in beginsel dezelfde procedure te gelden als voor de opmaak of herziening ervan, tenzij op redelijke gronden kan worden aangenomen dat een bepaald procedureel onderdeel betreffende de opmaak of herziening van een beleidskader geen relevantie vertoont voor de opheffing ervan. Afdeling 4 dient in dat opzicht aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

10.2. Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor hoofdstuk 3, afdeling 4, en hoofdstuk 4, afdeling 3, van het ontwerp.

[4] Vgl. respectievelijk artikel 35, § 1, tweede lid, en artikel 51, § 1, tweede lid, van het ontwerp.

‡LW-BGDSPBBAA-GCJICVT‡

Artikel 28

11.1. In artikel 28, § 1, van het ontwerp dienen de woorden “of het ontwerp van beleidskader” te worden ingevoegd tussen de woorden “het ontwerp van provinciaal beleidsplan ruimte” en de woorden “vóór de start van het openbaar onderzoek”.

11.2. Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor artikel 45, § 1, van het ontwerp.

Artikel 40

12.1. In artikel 40, § 1, tweede lid, 3°, van het ontwerp schrijve men “die worden verspreid in de provincie waarin de gemeente ligt”.

12.2. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 42, § 1, 3°, van het ontwerp.

Hoofdstuk 5, afdeling 2

13. Hoofdstuk 5, afdeling 2, van het ontwerp bevat geen bepaling die het voor gemeenten die beschikken over een intergemeentelijke strategische visie mogelijk maakt om die visie voor een individuele gemeente (in bepaalde gevallen) te herzien. Vraag is of dit wel degelijk de bedoeling is.

Hoofdstuk 6, afdeling 2

14. Het verdient aanbeveling om ook het opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 oktober 2000 aan te passen in het licht van de invoering van het stelsel van de ruimtelijke beleidsplanning. Bovendien lijkt artikel 15 van dat besluit eveneens te kunnen worden opgeheven.

Artikel 72

15. In het ontworpen artikel 5, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 ‘houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage’ kan nauwkeuriger worden verwezen naar “artikel 2, § 2, eerste lid, 2°, e), 1) en 2),” (niet: “artikel 2, § 2, eerste lid, 2°,”).

Artikel 73

16. Aan het begin van de inleidende zin van artikel 73 van het ontwerp schrijve men “In de bijlage bij het besluit van…”.

‡LW-BGDSPBBAA-GCJICVT‡

Artikel 76

17. In artikel 76 van het ontwerp wordt de vervangende zinsnede beter geredigeerd als volgt: “ruimtelijk uitvoeringsplan, ruimtelijk structuurplan of ruimtelijk beleidsplan” (niet: “ruimtelijk uitvoeringsplan, ruimtelijk structuurplan of beleidsplan ruimte”).

Artikel 79

18. In het ontworpen artikel 57/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 ‘tot bepaling van de nadere regels betreffende de organisatorische omkadering, de financiering en de samenwerking voor het mobiliteitsbeleid’ kan nauwkeuriger worden verwezen naar “artikel 38, § 2, eerste lid, 2°,” (niet: “artikel 38”).

Artikel 80

19. In het ontworpen artikel 12/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2013 ‘tot bepaling van de nadere regels inzake het planologisch attest’ kan nauwkeuriger worden verwezen naar “artikel 5, § 1, 2°, b) en c), en artikel 7, § 1, tweede en derde lid,” (niet: “artikel 5, § 1, 2°, en artikel 7, § 1,”).

Artikel 81

20. In het ontworpen artikel 18/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van vervoer met langere en zwaardere slepen in het kader van een proefproject’ kan nauwkeuriger worden verwezen naar “artikel 6 en artikel 7, 1°,” (niet: “artikel 6 en 7”).

Artikel 84

21. Artikel 84 van het ontwerp voorziet in een overgangsmaatregel wat betreft de toepassing van de informatie-, bekendmakings- en raadplegingsverplichtingen die opgenomen zijn in het ontworpen besluit en die de voorlopige vaststelling voorafgaan. Die maatregel geldt voor zover “de voorbereiding van de vaststelling van een beleidsplan ruimte gestart is vóór de inwerkingtreding van [het ontworpen] besluit”.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat niet goed valt in te zien voor welke situaties de ontworpen overgangsregeling precies nodig is, nu er thans geen regeling is voor het vaststellen van ruimtelijke beleidsplannen, de decretale regeling dienaangaande eerst met het voorliggend ontwerp in werking wordt gesteld en de nadere regels voor het opmaken en vaststellen van een dergelijk plan eerst met het voorliggend ontwerp worden vastgesteld. Voorts is het geenszins duidelijk welke concrete handelingen precies worden verstaan onder “de voorbereiding van de vaststelling van een beleidsplan ruimte”. Uit de ontworpen maatregel vloeit

‡LW-BGDSPBBAA-GCJICVT‡

bovendien een verschil in behandeling voort wat betreft het recht op informatie en raadpleging, welk moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

De ontworpen overgangsmaatregel dient in het licht van het voorgaande aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen. Daarbij dient in elk geval het begrip "voorbereiding van de vaststelling van een beleidsplan ruimte" te worden verduidelijkt en gepreciseerd in de tekst van het ontwerp.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-BGDSPBBAA-GCJICVT‡