



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.330/1

van 1 juni 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft individuele kennisgevingen’

Op 3 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft individuele kennisgevingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juni 2021.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten’ te wijzigen.

Hiertoe worden de voorschriften betreffende de openbare onderzoeken over een ontwerp van voorkeursbesluit of projectbesluit en de individuele kennisgevingen van deze ontwerpen gewijzigd (artikelen 1 en 2 van het ontwerp), kunnen de documenten analoog of digitaal ter inzage worden gelegd (artikel 1, 1°), bevat de infoverstreking bij een ontwerp van voorkeursbesluit voortaan ook “het ontwerp van MER” (artikel 1, 2°) en worden de regels in verband met de individuele kennisgevingen van het ontwerp van voorkeursbesluit of projectbesluit geactualiseerd (artikel 2, 1°) en uitgebreid (artikel 2, 2°).

Daarnaast worden de regels met betrekking tot de bekendmaking van definitief vastgestelde voorkeursbesluiten of projectbesluiten aangepast. Zo worden deze voortaan ook op de website van de dienst bevoegd voor de milieueffectrapportage bekendgemaakt (artikel 3), wordt de individuele kennisgeving van deze besluiten gewijzigd (artikel 4) en kunnen de besluiten analoog of digitaal ter inzage worden gelegd in het gemeentehuis van de betrokken gemeenten (artikel 5).

3. Uit de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef blijkt dat rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in de artikelen 15, § 1, 17, § 1, 24, § 1, en 27, § 1, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende complexe projecten’.

3.1. Voor de artikelen 1 en 2 van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 15, § 1, en 24, § 1, van het decreet van 25 april 2014.

Beide bepalingen machtigen de Vlaamse Regering tot het bepalen van nadere regels voor het openbaar onderzoek over een ontwerp van respectievelijk voorkeursbesluit (artikel 15, § 1) of projectbesluit (artikel 24, § 1).

Voor artikel 2, 2°, van het ontwerp rijst evenwel de vraag of de ontworpen leden wel rechtsgrond kunnen ontleen aan artikel 24, § 1, laatste lid,¹ van het decreet van 25 april 2014, nu niet wordt bepaald dat de procesverantwoordelijke deze individuele kennisgeving verstuurt voor de aanvang van het openbaar onderzoek.

¹ Artikel 2, 2°, van het ontwerp betreft enkel een ontwerp van projectbesluit zodat enkel artikel 24, § 1, van het decreet van 25 april 2014 in aanmerking kan komen als rechtsgrond. Artikel 15, § 1, van het decreet van 25 april 2014 betreft een ontwerp van voorkeursbesluit en komt hiervoor dus niet in aanmerking.

Deze vereiste wordt wel opgelegd voor de individuele kennisgevingen voorgeschreven bij het reeds bestaande artikel 28 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014.

Bovendien hebben de personen opgesomd in het ontworpen artikel 28, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 dertig dagen de tijd om gebruikers van het onroerend goed en de zakelijkrechthouders van de cultuurgooederen op de hoogte te brengen binnen dertig dagen na de dag van de kennisgeving. Aan deze kennisgeving zijn geen voorwaarden verbonden.² Het ontworpen artikel 28, vijfde lid, van hetzelfde besluit bepaalt daarenboven dat met een beveiligde zending de opgesomde zakelijkrechthouders de procesverantwoordelijke in kennis stellen wanneer er zich een wijziging heeft voorgedaan betreffende de zakelijke rechten. Zij krijgen hiervoor een termijn van tien dagen. Daaropvolgend wordt geen termijn bepaald waarbinnen de procesverantwoordelijke de nieuwe zakelijkrechthouders in kennis stelt.

Op basis van wat voorafgaat dient te worden vastgesteld dat de regeling zoals ze voorligt, niet past binnen het kader van de bestaande regels betreffende het openbaar onderzoek voor ontwerpen van projectbesluit. Om rechtsgrond te ontleen aan de in 24, § 1, laatste lid, van het decreet van 25 april 2014 vervatte machtiging tot regeling van het openbaar onderzoek, dienen de ontworpen leden zo te worden omgevormd dat eruit blijkt dat de voorschriften ook passen in de thans geldende procedure voor het openbaar onderzoek.

3.2. Voor de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 17, § 1, (tweede lid) en 27, § 1, (tweede lid) van het decreet van 25 april 2014, op grond waarvan de Vlaamse Regering andere wijzen kan bepalen waarop het publiek op de hoogte wordt gebracht van respectievelijk het definitief vastgestelde voorkeursbesluit en het definitief vastgestelde projectbesluit.

Artikel 4, 2°, van het ontwerp vult artikel 47 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 aan met de leden drie tot vijf. Het ontworpen derde lid is vergelijkbaar met het bestaande artikel 47, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014.³ Voor deze laatste bepaling kon volgens de Raad van State, afdeling Wetgeving in advies 56.743/1 van 21 november 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: BWHI) gelezen in samenhang met het decreet van 25 april 2014.

Naar analogie ontleent artikel 4, 2°, van het ontwerp (ontworpen artikel 47, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014) eveneens rechtsgrond aan artikel 20 BWHI, gelezen in samenhang met het decreet van 25 april 2014, en niet aan de artikelen 17, § 1 en 27, § 1, van het decreet van 25 april 2014.

² De kennisgeving in de hypothese van artikel 6.2.3 van het Onroerend Erfgoeddecreet van 12 juli 2013 is evenmin aan voorwaarden onderworpen. De ontworpen bepaling conformeert zich aan die decreetsbepaling.

³ Namelijk een individuele kennisgeving wordt ingevoerd aan personen die niet zijn opgesomd in het decreet.

De vraag rijst evenwel of het ontworpen artikel 47, vierde en vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2014 aan dezelfde bepalingen rechtsgrond kan ontlelen.

Deze ontworpen leden leggen verplichtingen op aan de eigenaar, de blote eigenaar, de erfpachthouder, de opstalhouder en de leasinggever van de beschermde onroerende goederen.

Op grond van artikel 20 BWHI is de Vlaamse Regering bevoegd om de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. Dit houdt in dat de Vlaamse Regering, bij de vervulling van de opdracht die haar bij het voornoemde artikel wordt toevertrouwd, de strekking van een decreet net zo min kan uitbreiden als beperken. Uit de grondslag van de decreetsbepaling en de algemene opzet ervan moet zij de gevolgen trekken die daaruit logischerwijs voortvloeien volgens de geest waarin zij is opgevat en de doeleinden die ermee worden nagestreefd.⁴

De ontworpen individuele kennisgeving aan de hier bedoelde personen is niet opgenomen in de opsomming van artikel 27, § 2, van het decreet van 25 april 2014. De ontworpen leden vier en vijf gaan verder en leggen verplichtingen op aan de opgesomde zakelijke rechthouders. Het opleggen van verplichtingen aan deze personen lijkt niet meer te kunnen passen in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 3.1. en 3.2. dient onder de rubriek “Rechtsgronden” eveneens te worden verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 1

5. Met artikel 1, 1°, van het ontwerp worden de documenten in het kader van het openbaar onderzoek met betrekking tot een ontwerp van voorkeursbesluit analoog of digitaal ter inzage gelegd in het gemeentehuis van de betrokken gemeenten.

De Raad van State, afdeling Wetgeving heeft in advies 57.671/1/V van 14 augustus 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’ over een vergunningsaanvraag die “analoog of digitaal” ter inzage wordt gelegd, opgemerkt wat volgt:

“De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde met betrekking tot artikel 11, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’ dat het ter inzage leggen van stukken in het kader van een openbaar onderzoek aan derden-

⁴ RvS 18 februari 2013, nr. 222.544; RvS 3 december 1997, nr. 69.975.

belanghebbenden de mogelijkheid moet bieden voldoende inzicht te krijgen in de beoogde exploitatie zodat zij op nuttige wijze hun bezwaarrecht kunnen uitoefenen.⁵ Het Grondwettelijk Hof heeft van zijn kant gesteld dat de mogelijkheid tot inspraak betreffende ruimtelijke uitvoeringsplannen, waartoe de decreetgever zich met de goedkeuring van het Verdrag van Aarhus heeft verbonden, aan de betrokkenen een effectieve mogelijkheid moet bieden om hun opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken zodat de bestuursorganen daarmee naar behoren rekening kunnen houden.⁶

(...)

In de tweede plaats moet worden gewaarborgd dat een louter digitale terinzagelegging gepaard gaat met maatregelen die het effectief mogelijk maken voor iedereen, ook voor personen die onvoldoende vertrouwd zijn met die digitale raadpleging, om een voldoende inzicht te krijgen in het beoogde project, zodat zij hun opmerkingen en bezwaren met kennis van zaken kenbaar kunnen maken. Dit kan uitdrukkelijk worden voorgeschreven in de ontworpen bepaling, maar er moet in elk geval in de praktijk op worden toegezien bij de terinzagelegging.”

Aan deze opmerking wordt thans herinnerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁵ Voetnoot 32 uit het geciteerde advies: RvS 21 juni 2012, *Radomski en bvba Business Center Robberechts*, nr. 219.884; RvS 19 juni 2014, *Mertens*, nr. 227.742.

⁶ Voetnoot 33 uit het geciteerde advies: GwH 31 juli 2013, nr. 114/2013, B.8.