

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 juni 1994 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw", heeft op 16 juni 1994 het volgend advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedebouw heeft volgens artikel 3 tot doel "het realiseren van een op duurzame ontwikkeling gerichte ruimtelijke ordening waarbij de ruimtelijke implicaties van de verschillende maatschappelijke activiteiten tegen elkaar worden afgewogen, rekening houdend met de implicaties op het leefmilieu en de sociale, economische en culturele consequenties, en dit alles met het oog op een optimale bestemming, inrichting en beheer van het grondgebied in functie van de ruimtelijke draagkracht".

Om dit doel te bereiken verbinden de bevoegde organen zich ertoe, bij de uitwerking van de plannen en bij de beoordeling van de vergunningen, met eerbiediging van de ruimtelijke kwaliteit, de voorwaarden te creëren om de woon- en werkomgeving en de open ruimte maximaal te vrijwaren en de infrastructuur en mobiliteit te optimaliseren (artikel 4).

De ontworpen regeling heft de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw op. In grote lijnen komt zij neer op wat volgt :

1. Op de verschillende beleids- en beslissingsniveaus, zijnde het gewestelijk, het provinciaal en het gemeentelijk niveau, worden adviesorganen opgericht; op het gewestelijk en provinciaal niveau worden bovendien stedebouwkundige adviescolleges opgericht (artikelen 6 tot 12 van het ontwerp).

.../...

De adviesorganen zijn de gewestelijke planologische commissie en de provinciale en de gemeentelijke adviesraden. Aan deze adviesorganen komt het toe om, ieder op zijn niveau, op eigen initiatief of op vraag van de door het ontwerp aangeduide overheden, advies te geven, opmerkingen te maken of voorstellen te doen over alle aangelegenheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening (artikelen 6, § 2, 8, § 2, en 9, § 2, van het ontwerp).

De stedenbouwkundige adviescolleges worden enkel opgericht op het niveau van het Gewest en van de provincie en brengen advies uit over de vergunningsaanvragen en de beroepen waarover de Vlaamse regering, respectievelijk de Bestendige Deputatie van de provincieraad uitspraak moeten doen (artikelen 10, § 2, en 11, § 2, van het ontwerp).

2. De ruimtelijke ordening zal op de drie beleidsniveaus worden gerealiseerd door twee soorten van plannen, met name door de ruimtelijke structuurplannen, die de opties vastleggen met betrekking tot de ruimtelijk-structurele ontwikkeling van een bepaald gebied, en door de ruimtelijke uitvoeringsplannen, die de bestemming, het beheer en de inrichting van een gebied regelen. De structuurplannen zijn indicatief behoudens wat de ruimtelijke kernbeslissingen betreft; de uitvoeringsplannen hebben verordenende kracht (artikelen 13 tot 50 van het ontwerp).

3. Stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen kunnen nadere regels vaststellen met het oog op de ruimte-

.../...

lijke ordening (artikelen 51 tot 54 van het ontwerp). Om de bestemming, de inrichting en het beheer van een gebied te waarborgen is het de overheid bovendien toegestaan gebruik te maken van een aantal juridische instrumenten zoals privaatrechtelijke overeenkomsten, het recht van voorkoop, de onteigening, de ruil- en herverkaveling en de planschade en planbaten (artikelen 55 tot 71 van het ontwerp).

4. De vergunningsplicht wordt opnieuw gedefinieerd enerzijds ter verduidelijking van de bestaande regeling, anderzijds met het oog op een betere bescherming van de zogenaamde zachte bestemmingssectoren zoals de groengebieden, de agrarische gebieden met ecologische waarde, de bosgebieden enz. (artikelen 72 tot 89 van het ontwerp). Met dit doel wordt de omschrijving van de activiteiten die hetzij een stedenbouwkundige vergunning, hetzij een verkavelingsvergunning vereisen, aangepast (artikelen 72 en 73), wordt de vergunningsprocedure eenvormig gemaakt en worden de termijnen ingekort (artikelen 74 tot 86). Op het vlak van de organisatie van het administratief beroep wordt geopteerd voor een tweetrapsprocedure die verschilt al naar de hoedanigheid van de vergunningsaanvrager, het belang van de vergunningsaanvraag en het gebied waar de geplande handelingen zullen plaatsvinden (artikelen 87 tot 89). Het beroep is schorsend.

5. Bijzondere bepalingen regelen de verkavelingsvergunning die betrekking heeft op de aanleg, de wijziging of de opheffing van verkeerswegen, op bestaande erfdienst-

.../...

baarheden of op de wijziging van een bestaande verkavelingsvergunning (artikel 90 van het ontwerp).

6. Titel IV regelt de inspraak van de burgers en de informatieplicht van de openbare besturen, de notarissen en andere personen (artikelen 92 tot 102 van het ontwerp).

7. Titel V regelt de koppeling van de stedenbouwkundige en de milieuvergunning, wat de uitvoerbaarheid van de vergunningen, de adviesverlening, de beslissing over de aanvraag tot het bekomen van een milieuvergunning en de samenloop van aanvragen en beroep tegen de genomen beslissingen betreft. Tevens worden de stedenbouwkundige en de distributievergunning aan elkaar gekoppeld wat hun uitvoerbaarheid betreft (artikelen 103 tot 105 van het ontwerp).

8. Titel VI bepaalt welke handelingen als misdrijf gelden en de sanctionering ervan; het bepaalt ook de herstelmaatregelen.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

Daargelaten de kosten die uit de verwezenlijking van de geplande regeling zullen voortkomen voor de provincies en de gemeenten, worden met de oprichting en de raadpleging van de Gewestelijke Planologische Commissie, het

.../...

opstellen en het uitwerken van het gewestelijk structuur- en uitvoeringsplan, het uitoefenen door de Vlaamse regering van haar recht van voorkoop of van haar recht om gronden te onteigenen en de regeling van de planschade ontegensprekelijk nieuwe uitgaven voor het Vlaamse Gewest gecreëerd of wordt, voor bestaande uitgaven zoals de planschade, een nieuwe regeling uitgewerkt. Nieuwe ontvangsten zullen in voorkomend geval kunnen worden gerealiseerd onder meer op grond van de planbaten.

Gelet op die budgettaire implicaties werd het voorontwerp, overeenkomstig artikel 6, 2°, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole (1), voor akkoord voorgelegd aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting.

Uit een brief van die Minister van 20 december 1993 blijkt dat het voorontwerp van decreet nog een aantal onduidelijkheden bevat onder meer wat betreft :

- de verantwoording van de raming van de meeruitgaven voor het permanent secretariaat van de gewestelijke adviesraad (lees : Gewestelijke Planologische Commissie) en de wijze waarop dit secretariaat - al dan niet binnen de bestaande administratie - moet worden georganiseerd;

(1) Die regeling is krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten.

- de budgettaire gevolgen van het opmaken en het opvolgen van het ruimtelijk structuurplan onder meer door natuurlijke personen en rechtspersonen die niet afhangen van het Vlaamse Gewest;
- de raming van de uit te keren planschade.

In dit verband merkt de Minister op wat volgt :

"Het is onmogelijk de grootte van de planschade exact te ramen, aangezien dit afhankelijk is van de toekomstige rechtspraak. Niettemin kunnen toch de budgettaire gevolgen beperkt worden door de voorwaarden van de planschade en de planbaten zeer duidelijk te omschrijven. De inspectie van financiën merkt in dit opzicht op dat de wijze van actualisering van de waarde van de onroerende goederen en het bepalen van de 20 %-regel nadere omschrijving vergen. In dezelfde zin zal onder meer moeten verduidelijkt worden in hoeverre de ruimtelijke kernbeslissingen planschade voor gevolg kunnen hebben. Omwille van de onmogelijkheid om de budgettaire gevolgen juist te ramen samen met de rechtsgeschillen uit het verleden, zal moeten gezocht worden naar een budgettaire oplossing".

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting kan haar akkoord verlenen "indien (het) voorontwerp van decreet op deze punten nog verder aangepast wordt". Noch uit de tekst van het ontwerp van decreet noch uit de memorie van toelichting noch uit de aan de Raad van State meegedeelde stukken blijkt dat die aanpassingen werden doorgevoerd.

Daaruit volgt dat het door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting gemaakte voorbehoud moet worden gelezen als een voorwaardelijk akkoord, dat, als gevolg van het niet verwezenlijken van de gestelde voorwaarde, als het ontbreken van het begrotingsakkoord moet worden geïnterpreteerd.

Dat de Vlaamse regering op 1 juni 1993 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet heeft gehecht, kan, volgens de rechtspraak van de Raad van State, afdeling wetgeving, het ontbreken van dit akkoord niet goedmaken (1).

In dit verband heeft de Raad van State reeds herhaalde malen opgemerkt wat volgt :

"De Vlaamse regering zou enkel in de plaats kunnen treden van de Minister van Financiën en Begroting wanneer zij, met toepassing van artikel 10 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961, gelezen in samenhang met artikel 83, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in geval van weigering van het begrotingsakkoord, op verzoek van de betrokken Minister - (...) - optreedt als het Comité voor financiën en begroting. In dat geval is evenwel een uitdrukkelijke beslissing in die zin van de Regering vereist.

Uit de aan de Raad van State voorgelegde stukken blijkt niet dat van de hiervoren bedoelde mogelijkheid gebruik is gemaakt, noch zelfs dat de Regering, toen zij haar principiële goedkeuring hechtte aan het voorontwerp, speciaal aandacht zou hebben gehad voor de bijzondere problemen die in de brief van de Vlaamse

(1) Zie onder meer de adviezen L. 16.729/8 van 26 maart 1986 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "tot bevordering van het toegepast wetenschappelijk industrieel onderzoek" en L. 17.778/8 van 24 december 1986 over een ontwerp van decreet "houdende oprichting van een Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en van een Vlaamse Landmaatschappij en tot instelling van een Concertatiecommissie voor de sociale huisvesting".

minister van Financiën en Begroting werden opgeworpen" (1).

De conclusie moet dan ook zijn dat het voorontwerp niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving volledig ten gronde kan worden onderzocht.

De hiernavolgende opmerkingen worden in subsidiaire orde en onder dat voorbehoud geformuleerd.

BEVOEGDHEID.

1. Het ontwerp bevat diverse bepalingen waarin aangelegenheden van burgerlijk recht, gerechtelijk recht en strafvordering worden geregeld, die hetzij tot de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden, hetzij tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid moeten worden gerekend.

De bevoegdheid van de decreetgever om met betrekking tot die aangelegenheden regelend op te treden is beperkt tot de gevallen waarin hij zich kan beroepen op de toepassing van artikel 10 juncto artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat betekent dat het decreet een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid of een aangelegenheid die tot de residuaire bevoegdheid van de

(1) Zie o.m. het advies L. 23.065/1 van 17 februari 1994 over een voorontwerp van decreet houdende de bestrijding en de voorkoming van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

federale overheid behoort, slechts kan regelen indien zulks noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gemeenschap of het Gewest, eensdeels, en indien voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de tot de bevoegdheid van de federale wetgever behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is, anderdeels.

In het licht van de bevoegdheidsverdeling moet derhalve voorbehoud worden gemaakt voor volgende bepalingen van het ontwerp :

- artikel 67, § 4, 12°, in zover de tenlastelegging van de gerechtskosten wordt geregeld;
- artikelen 69, § 1, en 71, §§ 3 en 4, in zover geraakt wordt aan de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg en de procedure; met name de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen een beslissing van de rechtbank van eerste aanleg, wordt geregeld;
- artikel 109, eerste lid, in zover aan ambtenaren van provincies en gemeenten de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie wordt toegekend. Artikel 11, derde lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voorziet enkel in de mogelijkheid om de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toe te kennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregeringen;

.../...

- artikel 109, derde lid, dat de voorwaarden bepaalt waaronder een huiszoeking kan plaatsvinden. Uit artikel 11, derde lid, 3°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen volgt dat de decreetgever enkel de gevallen kan bepalen waarin een huiszoeking kan plaatsvinden, maar niet de wijze of de voorwaarden van de huiszoeking kan vaststellen;
- artikel 111, vijfde lid : het Gewest is onbevoegd een procedure in kortgeding te organiseren;
- artikel 115, § 2 : het komt het Gewest niet toe de procedure, in casu het opleggen van een termijn, te regelen; in de mate dat artikel 117, tweede lid, verwijst naar artikel 115, § 2, moet ook voor dat artikel voorbehoud worden gemaakt;
- artikel 119, in de mate dat het aan het Gewest niet toekomt op de bevoegdheid van de beslagrechter te treden;
- artikel 121, § 3, in zoverre die bepaling het verval van de strafvordering door het betalen van een geldsom mogelijk maakt;
- artikel 123 : het Gewest is onbevoegd om inzake strafvordering te normeren; het is evenmin bevoegd federale wetgeving van toepassing te verklaren in aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden;
- artikel 125 : het komt het Gewest niet toe bepalingen vast te stellen inzake het gerechtelijk privaatrecht

.../...

(procedure voor de rechtbank) en het burgerlijk recht (ontbinding van overeenkomsten).

2. Luidens artikel 9, § 3, bepaalt de bestendige deputatie van de provincieraad de regels met betrekking tot de samenstelling van de gemeentelijke adviesraad.

Overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen komt het de Vlaamse regering toe, om ter uitvoering van het decreet, de nadere regels met betrekking tot de samenstelling van de gemeentelijke adviesraad vast te stellen.

In bijkomende orde is het de vraag welke op gemeentelijk vlak als milieu-, werkgevers- en werknemers-organisaties moeten worden beschouwd en op welke wijze "de bevolking" moet worden vertegenwoordigd.

3. Luidens artikel 56, § 1, kunnen "door de Vlaamse regering aangeduide overheden" ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, vanaf de voorlopige vaststelling van dat plan, een recht van voorkoop uitoefenen bij de verkoop van een onroerend goed dat gelegen is in een gebied dat in het - in voorkomend geval, voorlopig - vastgesteld plan als een gebied met een openbaar-nutskarakter is aangewezen.

Uit artikel 14 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen kan worden afgeleid dat het Gewest, binnen

.../...

de grenzen van zijn bevoegdheid, een recht van voorkoop kan instellen voor andere overheden; gelet op de formulering van dat artikel komt het evenwel niet de regering, maar de decreetgever zelf toe die overheden aan te duiden.

Voorts mag het recht van voorkoop, steeds volgens artikel 14 van de wet van 8 augustus 1980, geen afbreuk doen aan een op de dag van de inwerkingtreding van dat artikel - zijnde 30 juli 1993 - bestaand recht van voorkoop zoals het voorkooprecht van de pachter van het goed (1), noch worden ingevoerd op goederen van het federale openbaar of privaat domein. Tenslotte moet in het decreet zelf de procedure voor het uitoefenen van het voorkooprecht worden vastgesteld.

4. Artikel 57, § 2, duidt de overheden aan die als onteigenende instanties kunnen optreden ter verwezenlijking van de ruimtelijke beschermingsplannen.

Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof (2) zijn de Gewestregeringen enkel ertoe gemachtigd aan andere rechtspersonen een onteigeningsbevoegdheid inzake gewestaangelegenheden toe te kennen. De redactie van artikel 57, § 2, van het ontwerp, zal in het licht hiervan moeten worden aangepast. Tevens zal in artikel 58 moeten

(1) Indien dit geregeld wordt door artikel 56, § 3, 4^o, van het ontwerp, dan zou dat, minstens in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt.

(2) Arbitragehof nr. 3/89 van 2 februari 1989.

worden bepaald door welk orgaan het in dat artikel bedoelde onteigeningsplan moet worden vastgesteld.

5. In het ontwerp worden bevoegdheden toegekend aan individuele leden van de bestendige deputatie van de provincieraad of van het college van burgemeester en schepenen (zie de artikelen 8, § 2, en 9, § 2, van het ontwerp). Beide organen zijn collegiale organen; het komt de decreetgever in principe niet toe afbreuk te doen aan de organisatie van de provinciale en gemeentelijke instellingen.

6. Ten slotte wordt in een aantal bepalingen door de decreetgever beslissingsbevoegdheid verleend of worden taken opgedragen aan een lid van de Vlaamse regering (zie bijvoorbeeld de artikelen 18, §§ 1 en 4, en 105, § 4) of aan diensten of ambtenaren van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (zie bijvoorbeeld de artikelen 18, § 3, 111, vierde lid, 115, § 1, 119, 121).

Overeenkomstig de artikelen 20, 68, 69 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen komt het de decreetgever niet toe om aan een lid van de Vlaamse regering beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot de door hem aangewezen materie noch om taken op te dragen aan de ambtenaren van de diensten van die regering en zodoende impliciet in te grijpen hetzij

.../...

in de werking van de regering, hetzij in de organisatie en de werking van haar diensten (1).

RUIMTELIJKE STRUCTUUR- EN UITVOERINGSPLANNEN.

1. Luidens artikel 13 van het ontwerp wordt de ruimtelijke ordening van het Gewest, de provincies en de gemeenten verwezenlijkt door de ruimtelijke structuurplannen en de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Artikel 16 van het ontwerp bepaalt wat onder ruimtelijk structuurplan moet worden verstaan, welke doelstellingen het nastreeft en welke de minimale gegevens zijn die in het structuurplan moeten worden opgenomen.

Artikel 41, § 1, van het ontwerp definieert het begrip ruimtelijk uitvoeringsplan en bepaalt de inhoud ervan.

2. Het is evenwel niet duidelijk welke de precieze rechtskracht van deze plannen is noch hoe zij zich hetzij binnen een zelfde beleidsniveau, hetzij op de verschillende beleidsniveaus tot elkaar verhouden.

(1) Zie in dezelfde zin het advies van de Raad van State (L. 21.885/8), Gedr. St., Vl. R., 1992-93, nr. 307/1, blz. 26-27. De decreetgever vermog evenmin de geldigheid van de beslissingen van een Gemeenschaps- of Gewestregering te laten afhangen van een voorstel van een van haar leden (advies van 11 maart 1987, Doc. Parl., C.C.F., 1986-87, nr. 93-1).

2.1. Volgens de artikelen 14, § 1, 16, § 3, juncto artikel 2, vijfde, zesde en zevende streepje, zijn de ruimtelijke structuurplannen, behoudens wat de ruimtelijke kernbeslissingen betreft, indicatief, dit wil zeggen dat zij richtinggevend zijn en het toetskader aangeven waarbinnen een beslissing door de overheid kan worden genomen; van die bepaling kan alleen worden afgeweken bij uitdrukkelijk gemotiveerde beslissing. Met ruimtelijke kernbeslissingen worden de dwingende bepalingen van het structuurplan bedoeld die de overheid formeel dient na te leven. Daarnaast bevatten de ruimtelijke structuurplannen een informatief gedeelte dat als toelichting of als inlichting wordt toegevoegd en niet aan het openbaar onderzoek onderworpen is.

Voor de "ter-inzage-legging" van het plan kan de Vlaamse regering bepalen welke delen ervan normatief dan wel niet normatief zijn.

De ruimtelijke structuurplannen kunnen bovendien, volgens artikel 16, § 3, van het ontwerp, eigendomsbeperkingen inhouden met inbegrip van een bouwverbod; die beperkingen kunnen evenwel niet tot planschade aanleiding geven.

Ten slotte mag het ruimtelijk uitvoeringsplan van hetzelfde niveau niet afwijken van het ruimtelijk structuurplan van dat niveau; ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen van een lager echelon mogen niet afwijken van de plannen van het hogere echelon.

.../...

2.2. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de ruimtelijke structuurplannen enkel de bedoeling hebben de overheid te binden. Toch volgt uit wat voorafgaat dat zij ten eerste, onder de vorm van ruimtelijke kernbeslissingen, dwingende bepalingen voor de burger kunnen bevatten (1), ten tweede, de rechten van de eigenaars kunnen beperken en, ten derde, na aanwijzing door de Vlaamse regering, ook normatieve gedeelten kunnen bevatten.

Die elementen lijken erop te wijzen dat de ruimtelijke structuurplannen minstens op die punten bindende kracht en derhalve ook verordenende kracht hebben, in welk geval de wettigheid van ten minste die bepalingen kan worden getoetst zowel door de Raad van State, afdeling administratie (artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State), als door de gewone rechter (artikel 159 van de Grondwet).

2.3. Met betrekking tot het structuurplan doet het ontwerp bovendien nog een aantal andere vragen rijzen zoals

- welke zijn de gevolgen van een definitief vastgesteld ruimtelijk structuurplan, in afwachting dat het overeenstemmende ruimtelijk uitvoeringsplan is vastgesteld ? Kunnen in deze hypothese stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen nog worden afgegeven die strijdig zijn met de in het structuurplan opgenomen ruimtelijke kernbeslissingen of eigendomsbeperkingen ?

(1) Door de gemachtigde ambtenaar is als voorbeeld van een ruimtelijke kernbeslissing gegeven het opleggen van een bouwverbod in een natuurgebied.

- welke zijn de gevolgen van de uitdrukkelijk gemotiveerde beslissing ten aanzien van de indicatieve bepalingen waarvan wordt afgeweken bijvoorbeeld naar aanleiding van het opmaken van het overeenstemmend ruimtelijk uitvoeringsplan ? Gelden die bepalingen nog als indicatief ten aanzien van de plannen van de lagere echelons ?
- voorzien de procedures van het opmaken van de plannen in strikte termijnen ? Zijn deze termijnen van orde of van verval ? In het laatste geval is het de vraag wat gebeurt wanneer een adviesorgaan binnen de hem gestelde termijn geen advies heeft verleend. Wordt het dan geacht gegeven te zijn (1) ?
- wat betekent dat de overheid "formeel" gebonden is door een ruimtelijke kernbeslissing ?

2.4. De ruimtelijke uitvoeringsplannen hebben verordende kracht (artikel 14, § 2, van het ontwerp). Zij betreffen de bescherming, het beheer en de inrichting van het geheel of van een deel van het Gewest, de provincie of de gemeente (artikel 41, § 1, van het ontwerp).

Zij moeten zich richten naar de inhoud van het overeenstemmend ruimtelijk structuurplan, en, indien het om een provinciaal of gemeentelijk uitvoeringsplan gaat, moeten

(1) Dezelfde problemen stellen zich met betrekking tot de milieuvergunning, zie onder meer het arrest van de Raad van State, afdeling administratie, nr. 45.332 van 16 december 1993, met noot van W. LAMBRECHTS, Rechtskundig Weekblad, 1993-1994, blz. 853.

zij zich bovendien richten naar de hogere ruimtelijke structuur- of uitvoeringsplannen (artikel 15 van het ontwerp). Volgens het ontwerp kunnen zij van deze plannen niet afwijken behoudens wat betreft de indicatieve bepalingen.

Ook hier rijzen vragen :

- wat moet worden verstaan onder "beheer" of "inrichting" van een gebied ?
- indicatieve bepalingen komen enkel voor in ruimtelijke structuurplannen; van ruimtelijke uitvoeringsplannen, die verordenende kracht hebben, kan immers in principe niet worden afgeweken. De formulering "het kan er niet van afwijken behoudens wat de indicatieve bepalingen betreft" (artikel 15 van het ontwerp) is dus minstens onnauwkeurig en moet worden herdacht;
- welke motieven kunnen voor die afwijking worden ingeroepen ? Het leefmilieu, sociale, economische en culturele factoren, zoals artikel 3 kan laten veronderstellen, of meer beperkt, de ruimtelijke kwaliteit, inzonderheid de vrijwaring van de woon- en werkomgeving en de open ruimten en de optimalisering van de infrastructuur en de mobiliteit, zoals bedoeld in artikel 4 van het ontwerp ? Noch de tekst van het ontwerp noch de memorie van toelichting verschaffen enige toelichting ter zake;
- de provinciale en de gemeentelijke uitvoeringsplannen zijn - zoals overigens ook de ruimtelijke structuurplan-

.../...

nen - aan de "goedkeuring" van de Vlaamse regering, respectievelijk de provincieraad onderworpen. Hoever reikt deze goedkeuringsbevoegdheid ? Betreft zij enkel de conformiteit met de hogere ruimtelijke structuur- of uitvoeringsplannen of kan zij ook aspecten van algemeen belang betreffen, zoals bijvoorbeeld een gebrek aan overeenstemming tussen plannen van twee aanpalende provincies of gemeenten ?

3. Noch in de tekst noch in de memorie van toelichting wordt uiteengezet hoe de ontworpen regeling, inzonderheid wat de ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen betreft, zich verhoudt tegenover andere wettelijke of decretale regelingen die een impact hebben op de ruimtelijke ordening. Men denke bijvoorbeeld aan de regelingen met betrekking tot de rangschikking van landschappen, aan het duinendecreet, het grinddecreet, het bosdecreet.

HET PROCEDURE VAN DE STILZWIJGENDE GOEDKEURING VAN DE PLANNEN.

1. In het ontwerp van decreet wordt, wat de diverse plannen betreft, bij herhaling gebruik gemaakt van de rechtsfiguur van de stilzwijgende goedkeuring in geval de overheid welke met de goedkeuring van de betrokken plannen is belast, nalaat om binnen een welbepaalde termijn een uitdrukkelijke beslissing te nemen.

.../...

Zo kunnen op een impliciete wijze worden goedgekeurd de provinciale (artikel 27, § 4) en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen (artikel 35, § 5), de provinciale (artikel 46) en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (artikel 49) en de provinciale (artikel 54, § 2) en gemeentelijke verkavelingsverordeningen (artikel 54, § 3) (1).

2. Het valt niet te ontkennen dat de wetgever een steeds frekwenter gebruik maakt van het procédé van de stilzwijgende goedkeuring. Een verklaring daarvoor is ongetwijfeld dat het voornoemd procédé een middel uitmaakt om de autonomie van de gedecentraliseerde besturen veilig te stellen bij verzuim, onzorgvuldigheid of traagheid van de toezichthoudende overheid (2). De stilzwijgende goedkeuring is in het verleden dan ook verenigbaar geacht met het in artikel 162 van de Grondwet vervatte autonomiebeginsel, op voorwaarde dat eruit een positief gevolg voortspruit voor het onder toezicht staand bestuur (3). De omgekeerde regeling daarentegen, waarbij het stilzitten van de toezichthoudende overheid als een negatief besluit wordt

(1) Ook in geval van herziening van de betrokken plannen wordt het procédé van de stilzwijgende goedkeuring aangewend (zie bv. de artikelen 30 en 38 van het ontwerp).

(2) OPDEBEEK, I., Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur, Brugge, Die Keure, 1992, nr. 338, blz. 172.

(3) Zie reeds het advies L. 6909/2 door de Raad van State, afdeling wetgeving, op 13 november 1959 uitgebracht over een amendement op het ontwerp van wet "tot organisatie van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening" (Gedr. St., Senaat, 1959-60, nr. 275, blz. 100).

beschouwd (bv. een weigering van goedkeuring) zou wel in strijd komen met het zoëven genoemde autonomiebeginsel (1).

3. Aan het gebruik van de figuur van de stilzwijgende goedkeuring zijn nochtans ook ernstige nadelen verbonden welke de stellers van het ontwerp des te meer in overweging dienen te nemen, gelet op het feit dat in het ontwerp op een vrij systematische wijze toepassing wordt gemaakt van die figuur. De Raad van State, afdeling wetgeving, stelde reeds eerder vast dat het betrokken procédé "... niet mag ont-aarden tot een middel voor de toezichthoudende overheden om zich systematisch of willekeurig te onttrekken aan het reële onderzoek van de vraag of de hun onderworpen beslissingen al dan niet voor goedkeuring vatbaar zijn ..." (2).

Het hoeft daarenboven geen betoog dat, in een algemene zin, een expliciete, tijdige beslissing van de toezichthoudende overheid zowel vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, als vanuit het oogpunt van de bewijsvoering (o.a. inzake de termijnregeling), de voorkeur verdient boven een impliciet goedgekeurde beslissing welke er onder meer wordt door gekenmerkt dat zij - uiteraard - niet wordt gemotiveerd, noch bekendgemaakt.

(1) Zie bijvoorbeeld ook het advies L. 22.820/1 van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 14 oktober 1993 over een ontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994" (blz. 83) (Gedr. St., Vl. R., 1993-94, nr. 415/1).

(2) Advies L. 15.666/8 van 27 september 1984 over een ontwerp van decreet "houdende invoering van de hoofdstukken Ibis en IIbis in titel II van de Gemeentewet" (Gedr. St., Vl. R., 1984-85, nr. 321/1, blz. 11).

4. Afgezien van de voorgaande, meer algemene bedenkingen, dient tevens te worden gewezen op een aantal bezwaren welke specifiek zijn voor impliciete goedkeuringsbeslissingen van plannen als bedoeld in het voorliggende ontwerp.

In de eerste plaats is er de vaststelling dat de in het ontwerp bedoelde plannen en verordeningen niet enkel voorschriften kunnen bevatten waarvan de afgifte van bijvoorbeeld een stedenbouwkundige vergunning afhankelijk wordt gemaakt (zie artikel 78), doch dat sommige van die plannen tevens als basis dienen voor onteigeningen ten algemenen nutte (zie artikel 57, § 1). Zulks maakt dat de betrokken plannen een weerslag kunnen hebben op private rechten (1) en dat zij in voorkomend geval tot ernstige inperkingen van het eigendomsrecht zullen kunnen aanleiding geven, zonder dat de voor de burger wezenlijke waarborg van een uitdrukkelijke goedkeuringsbeslissing blijft behouden. Het lijkt dan ook bezwaarlijk aanneembaar te zijn dat onteigeningsbesluiten op een stilzwijgende wijze zouden kunnen worden goedgekeurd (2).

Het feit dat de in het ontwerp beoogde plannen een verordenend karakter kunnen hebben maakt trouwens op zich

(1) Zie in dat verband ook het reeds vermelde advies L. 6909/2 van 13 november 1959.

(2) Vgl. het verslag dat namens de bevoegde commissie van de Waalse Gewestraad is uitgebracht over een voorstel van decreet "modifiant l'article 20 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme" (Gedr. St., Waalse Gewestraad, B.Z. 1988, nr. 25/3, blz. 4).

een argument uit om te stellen dat het procédé van de stilzwijgende goedkeuring uitzondering dient te blijven en derhalve best niet tot de regel uitgroeit, zoals in het ontwerp het geval is.

Voorts valt op te merken dat de goedkeuring van gelijkaardige plannen, als die bedoeld in het ontwerp, in het verleden onderscheiden is geworden van de klassieke toezichtsmaatregelen, vermits aan die goedkeuring niet enkel een onderzoek van de verenigbaarheid van het plan met de wet of het algemeen belang ten grondslag ligt, maar deze tevens een inhoudelijke toetsing van het plan impliceert (1).

Tot slot lijkt het systematisch gebruik van het procédé van de stilzwijgende goedkeuring minder aangewezen in het licht van de in het ontwerp uitgewerkte regeling betreffende de hiërarchie van de plannen (zie de artikelen 13 e.v.), welke een meer gedifferentieerde vorm van toezicht vereist.

HET PROCEDURE VAN DE STILZWIJGENDE BESLISSING INZAKE VERGUNNINGEN.

1. Ook op het vlak van het in het ontwerp uitgewerkte vergunningstelsel wordt een systematisch gebruik gemaakt van het procédé van de stilzwijgende beslissing. Tegen dat

(1) R.v.St., Gemeente WEMMEL, nr. 17.118, van 7 juli 1975 (R.W., 1975-76, 355, noot L.P.S.); DI ME0, nr. 27.314, van 7 januari 1987 en DE VOS en cons., nr. 28.086, van 12 juni 1987.

soort van beslissingen zullen in principe ook de bezwaren kunnen worden ingebracht welke op het vlak van onder meer de rechtszekerheid en de duidelijkheid in het rechtsverkeer zijn geuit met betrekking tot de stilzwijgende goedkeuring van de plannen.

2. Op te merken valt dat de in het ontwerp beoogde stilzwijgende beslissingen die worden genomen in eerste aanleg, als gevolg hebben dat de aangevraagde vergunning wordt geweigerd (zie de artikelen 83, d), 2 en 84, d), 2). Het is dan ook de vraag of een dergelijk procédé niet van aard is de administratieve beroepsmogelijkheid, waarin het ontwerp ten gunste van de aanvrager van de vergunning voorziet, van haar reële inhoud te ontdoen, vermits de betrokkene doorgaans niet op de hoogte zal zijn van de aan de impliciete weigeringsbeslissing ten grondslag liggende motieven en hij derhalve het door hem ingestelde beroep op dat punt niet dienstig zal kunnen staven.

Een systematisch gebruik van het procédé van de stilzwijgende beslissing zal er daarenboven kunnen toe leiden dat op die wijze de algemene verplichting tot uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen stelselmatig dreigt te worden omzeild.

Het is, in het licht van de voorgaande bezwaren, de vraag of de stellers van het ontwerp niet eerder dienen te opteren voor een systeem in de zin van het bestaande artikel 54, § 1, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw,

.../...

waarbij, in geval van het stilzitten van de overheid welke zich in eerste aanleg dient uit te spreken over een vergunningsaanvraag, de betrokkene zich alsnog tot een andere overheid kan richten - in casu tot de gemachtigde ambtenaar - teneinde een beslissing in eerste aanleg te verkrijgen.

3. Wat de stilzwijgende beslissingen betreft welke worden geacht te zijn genomen nadat het bij decreet georganiseerde administratief beroep is ingesteld, valt op te merken dat deze, al naar het geval, met een weigering dan wel met de toekenning van de vergunning zullen worden gelijkgesteld (zie de artikelen 88, § 7 en 89, § 7).

Voor al wat de stilzwijgende weigeringsbeslissing na beroep betreft, lijkt de rechtsbescherming van de aanvrager van de vergunning over wiens beroep niet tijdig is beschikt, in het gedrang te kunnen komen. Volgens de bestaande rechtspraak kan er niet van een voor vernietiging door de Raad van State vatbare administratieve rechtshandeling sprake zijn wanneer het gevolg van het stilzitten van de overheid rechtstreeks uit de wet of het decreet voortvloeit, zonder dat het bestuur voor het overige dient tussen te komen (1). Om dezelfde reden zal de rechtsbescherming van de belanghebbende derde (bijvoorbeeld een nabuur) die

(1) R.v.St., LALOUX en DEMOULIN, nr. 20.001 van 21 december 1979; Gemeente FLERON, nr. 31.657, van 21 december 1988.

wordt geconfronteerd met een stilzwijgend verleende vergunning, kunnen worden beknot (1).

In de beide voornoemde gevallen zal de geringere rechtsbescherming van de personen die met een stilzwijgende beslissing worden geconfronteerd, bovendien moeten worden getoetst aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel in de mate dat een expliciete beslissing omtrent de vergunningsaanvraag niet met een dergelijke inkrimping van de rechtsbescherming van de betrokkenen gepaard gaat.

Uit wat voorafgaat volgt dat in geval voor een systeem van impliciete beslissing na beroep wordt geopteerd, zulks dient te gebeuren met behoud van voldoende waarborgen voor de aanvechtbaarheid van de betrokken beslissingen voor de rechter. Ook hier rijst echter de vraag of de rechtsbescherming van de aanvrager niet beter zou zijn gediend met een systeem als dat bedoeld in artikel 55, § 2, van de zoëven genoemde wet van 29 maart 1962 (procedure van de rappelbrief).

(1) Dat geldt des te meer daar in het ontwerp geen bepaling in de zin van artikel 55, § 2, van de wet van 29 maart 1962, is voorzien, naar luid waarvan de aanvrager zich moet gedragen naar de aanwijzingen van het dossier dat hij heeft ingediend, naar de wetten en verordeningen, met name naar de voorschriften van de geldende plannen, alsmede naar de bepalingen van de eventuele verkavelingsvergunning.

PLANSCHADE EN PLANBATEN.

1. De in het ontwerp vervatte criteria waaraan moet zijn voldaan opdat een planschadevergoeding zou kunnen worden toegekend (artikel 67, § 3) dienen, rekening houdend met de interpretatieproblemen welke ter zake zijn gerezen onder gelding van de bestaande reglementering, nauwkeuriger te worden afgebakend. Dat geldt inzonderheid voor begrippen als "normale bebouwing" en "bijkomende infrastructuur- of grondwerken".

2. De juridische aard van de in artikel 71 van het ontwerp bedoelde "planbaten" is niet duidelijk. Zo die planbaten als een vorm van belasting vallen te beschouwen zullen overeenkomstig het bepaalde in artikel 170 van de Grondwet, in het ontwerp de hoofdbestanddelen ervan moeten worden bepaald, zijnde de grondslag en het tarief van de belasting alsmede de eventuele vrijstellingen ervan.

De vereiste bemoeiing van de decreetgever zal beperkter zijn, ingeval de betrokken planbaten als retributies zouden kunnen worden aangemerkt. In dat geval zou het, ter voldoening van het bepaalde in artikel 173 van de Grondwet, zelfs kunnen volstaan in het ontwerp de gevallen te bepalen waarin de betrokken retributie verschuldigd is (het bepalen van de grondslag van de retributie zou bijvoorbeeld aan de uitvoerende macht kunnen worden gelaten).

.../...

Of de in het ontwerp beoogde planbaten inderdaad als retributies kunnen worden aangemerkt, zal afhangen van het antwoord op de vraag of het ter zake gaat om een geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd. De Raad van State, afdeling wetgeving, stelde in dat verband wel wat volgt : "... Er moet dus een vergoeding van kosten zijn en die kosten moeten veroorzaakt zijn door een aan de individuele heffingsplichtige bewezen dienst. Bovendien moet er een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie : bij gemis van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en van fiscale aard worden" (1).

Het zal derhalve zaak zijn van de stellers van het ontwerp om, in het licht van het zoëven geschetste onderscheid, de nodige klaarheid te scheppen omtrent de juridische aard van de planbaten en om, in functie daarvan, desgevallend de nodige aanpassingen aan te brengen in de tekst van het ontwerp.

Daarenboven dient de aandacht erop te worden gevestigd dat, in de mate dat het de bedoeling is de betrokken overheid de vrijheid te laten om te beoordelen of planbaten al dan niet zullen worden ingevorderd, de toepas-

(1) Zie o.m. ook het advies L. 23.178/8 dat de Raad van State op 7 juni 1994 heeft uitgebracht over een voorontwerp van decreet "betreffende de organisatie en de werking van de loondienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van Havenloods" (blz. 19).

sing van een dergelijk systeem tot een schending van het gelijkheidsbeginsel kan aanleiding geven.

DIVERSE OPMERKINGEN.

1. Naar luid van artikel 14, § 3, van het ontwerp, bepaalt de regering welke delen van de structuurplannen en de uitvoeringsplannen inzake de "ter-inzage-legging" normatief, dan wel niet-normatief zijn en bepaalt zij tevens de procedure van "ter-inzage-legging". Op te merken valt nochtans dat in de bepalingen van het ontwerp waarin de procedures worden geregeld voor het opmaken van de diverse soorten van plannen, de regering niet de verplichting wordt opgelegd de betrokken plannen ter inzage van de rechtsonderhorigen te leggen. Het verdient dan ook aanbeveling, vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming van de betrokkenen, het ontwerp op dat punt aan te vullen.

2. Naar luid van artikel 55, § 1, van het ontwerp, kan de overheid "... privaatrechtelijke overeenkomsten sluiten waardoor de bestemming, de inrichting en het beheer van het gebied of een deel van het gebied overeenkomstig de uitvoeringsplannen wordt verwezenlijkt". Deze overeenkomsten kunnen niet afwijken van de uitvoeringsplannen. Het is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de aangehaalde bepaling, noch welke bevoegdheden ter zake aan de overheid worden verleend waarover deze, zonder een decretale machtiging, niet zou kunnen beschikken.

.../...

3.1. Volgens de gemachtigde ambtenaar beogen de artikelen 92 en 93 van het ontwerp de regels inzake de passieve openbaarheid, vervat in het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering over te nemen, wat de informatie met betrekking tot de in het ontwerp geregelde materie betreft die berust bij het Vlaamse Gewest. Tevens beogen de voornoemde artikelen die regeling van toepassing te verklaren op de informatie waarover de provincies en gemeenten beschikken. Artikel 92 regelt aldus de inzage van documenten, artikel 93 betreft het recht op het krijgen van afschriften en uitleg.

3.2. De Raad van State meent ter zake reeds de volgende drie bedenkingen te moeten maken.

3.2.1. De artikelen 92 en 93 van het ontwerp zullen moeten worden ingepast in het bepaalde van artikel 32 van de Grondwet, dat op 1 januari 1995 in werking zal treden en luidt als volgt :

"Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134".

Uit de geciteerde grondwetsbepaling volgt dat uitzonderingen op de principiële openbaarheid van bestuursdocumenten bij wet, decreet of ordonnantie moeten worden vastgesteld. Het valt dan ook te betwijfelen of een bepaling

.../...

in de zin van artikel 92, 1^o, van het ontwerp of de in artikel 93 vervatte delegatie aan de regering hiermee ten volle in overeenstemming zijn.

3.2.2. Het naast elkaar bestaan van de regeling vervat in de artikelen 92 en 93 van het ontwerp en die van het reeds genoemde decreet van 23 oktober 1991 kan tot rechtsonzekerheid leiden, temeer daar de in de voornoemde artikelen vervatte regeling minder uitgewerkt en minder nauwkeurig is dan die van het decreet. Het is dan ook de vraag of de artikelen 92 en 93 - op enkele specifieke punten na - niet als overbodig kunnen worden weggelaten.

3.2.3. De decreetgever is ongetwijfeld bevoegd om de openbaarheid van bestuur te regelen ten aanzien van het Gewest of de Gemeenschap en de instellingen die ervan afhangen. Hij is echter niet bevoegd om een algemene regeling inzake de openbaarheid in de provincies en de gemeenten uit te werken, vermits op die wijze inbreuk zou worden gepleegd op de uitsluitende bevoegdheid van de federale wetgever, zoals die wordt omschreven in artikel 162 van de Grondwet (1). Hooguit zou de decreetgever, ten

(1) Zie o.m. het advies L. 19.969/9 dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 10 december 1990 heeft uitgebracht over een voorstel van decreet "concernant la liberté d'accès des citoyens et des travailleurs à l'information relative à l'environnement" (Gedr. St., Waalse Gewestraad, 1989-90, nr. 154/4, blz. 3), en het advies L. 20.347/9/A.V. op 10 december 1990 uitgebracht over een ontwerp van ordonnantie "inzake de toegang tot informatie met betrekking tot het milieu in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest" (Gedr. St., Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1990-91, nr. A-128/1, blz. 22).

aanzien van de provincies en de gemeenten specifieke regels kunnen uitvaardigen met betrekking tot, in casu, de materie van de ruimtelijke ordening (1). De regeling die is uitgewerkt in de artikelen 92 en 93 van het ontwerp lijkt echter te algemeen om, gelet op het voorgaande, inpasbaar te kunnen worden geacht in de bevoegdheden van het Gewest.

4. De in het ontwerp strafbaar gestelde gedragingen en de daarop betrekking hebbende straftoemeting dienen met een grotere nauwkeurigheid te worden omschreven. Vooral de handelingen opgesomd in artikel 106 van het ontwerp zullen, gelet op het bepaalde in de artikelen 12, tweede lid en 14 van de Grondwet en in artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, nader moeten worden gespecificeerd.

SLOTOPMERKINGEN.

1. In het ontwerp worden begrippen gehanteerd welke nieuw zijn, of welke bijvoorbeeld enkel in het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, worden gebruikt, zonder echter in het voorliggend ontwerp te worden gedefinieerd. Veelal is een omschrijving van dergelijke begrippen in het ontwerp nochtans noodzakelijk

(1) Zie ook het namens de bevoegde Kamercommissie uitgebrachte verslag over een ontwerp van wet "betreffende de openbaarheid van bestuur" (Gedr. St., Kamer, 1992-93, nr. 1112, blz. 25).

teneinde de rechtsgevolgen welke voortvloeien uit de artikelen waarin die begrippen voorkomen, juist te kunnen inschatten. In die gevallen zal het uiteraard niet kunnen volstaan dat de betrokken begrippen desgevallend in een uitvoeringsbesluit of in een uitvoeringsplan nader zullen worden gepreciseerd.

In dat verband kan, bij wijze van illustratie, worden verwezen naar onder meer de begrippen "bestemmingsplan" in de artikelen 41, § 5, 58 en 67 en volgende van het ontwerp, "agrarische gebieden met ecologische waarde of belang", "parkgebieden" en "bosgebieden" in artikel 72, § 1.3, en "woongebied" en "woonuitbreidingsgebied" in artikel 75, § 2.1. Teneinde de rechtsonzekerheid te vermijden, zou het ontwerp deze en nog andere begrippen nader moeten omschrijven.

Ook dient erop te worden toegezien dat begrippen op een consequente en voldoende nauwkeurige wijze worden gebezigd. Zo wordt bijvoorbeeld met de term "structuurplan" in artikel 67, § 4, 11°, het "ruimtelijk structuurplan" bedoeld, terwijl in artikel 92 over een "ruimtelijk beleidsplan" wordt gesproken. Daarnaast worden soms algemene termen als "plan" (zie bv. de artikelen 80 en 83) en "verordening" (zie bv. artikel 78) gehanteerd welke, voor de duidelijkheid, best worden gepreciseerd.

Tot slot valt erop te wijzen dat, wat de terminologie betreft, in geval van een omschrijving van een begrip in artikel 2 van het ontwerp, het betrokken begrip niet in nog een ander artikel moet worden gedefinieerd met

.../...

gebruikmaking van de woorden "hierna genoemd" (zie de artikelen 6, § 1, 8, § 1, 10, § 1, en 11, § 1). Wat het voornoemde artikel 2 betreft, rijst trouwens de vraag of alle van de erin opgenomen definities noodzakelijk of relevant zijn (zie bijvoorbeeld de omschrijving van de begrippen "Raad", "provincie", "provincieraad" en "gemeenteraad").

2. Bij het ontwerp worden voorts nog de hierna volgende legistieke opmerkingen gemaakt.

2.1. Het ontwerp bevat een groot aantal foutieve interne verwijzingen, welke uiteraard correctie behoeven (zie onder meer de artikelen 41, 43, 46 en 51).

2.2. De indeling van het ontwerp laat soms te wensen over. Zo worden bijvoorbeeld de artikelen 83 en 84 voorafgegaan door de aanduiding van een onderafdeling, welke, in afwijking van wat gebruikelijk is, niet van een eigen opschrift is voorzien, doch waarbij dat opschrift in de betrokken artikelen is geïntegreerd ten koste van de leesbaarheid van die artikelen.

2.3. Een indeling in paragrafen is enkel noodzakelijk wanneer in minstens één paragraaf meerdere leden worden gegroepeerd. De indeling in paragrafen is derhalve overbodig in de artikelen 10, 14, 25, 34, 55, 57, 62, 67, 69, 71, 72, 74, 78, 79, 80, 81, 86, 88, 89 (waarbij bovendien de eerste zin buiten de indeling in paragrafen valt), 90, 91, 93, 94, 95, 104, 126 en 130.

.../...

Teneinde verwarring te voorkomen in geval van verwijzing naar de bepalingen van het ontwerp, dient erop te worden gelet dat de leden van een zelfde artikel typografisch duidelijk van elkaar worden gescheiden. Dat is niet steeds het geval in het ontwerp (zie bijvoorbeeld artikel 27).

Tevens dient een zelfde lid te worden onderverdeeld in 1º, 2º, 3º, ..., in plaats van daarvoor nu eens streepjes te gebruiken (zie bijvoorbeeld de artikelen 6, § 3 en 8, § 3), dan weer een indeling in a), b), c), ... te hanteren (zie bijvoorbeeld de artikelen 115 en 127).

2.4. In de diverse artikelen van het ontwerp waarin aan andere artikelen wordt gerefereerd, dienen die artikelen steeds voluit te worden vermeld als "artikel", en niet afgekort als "art." (zie bijvoorbeeld de artikelen 43, 44, 47, 50 en 71). Tevens schrijve men telkens "lid" in plaats van "alineea" (zie bijvoorbeeld de artikelen 44, 46 en 47).

3. Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, zich er in de regel van onthoudt opmerkingen te formuleren bij de memorie van toelichting, dient in dit geval nochtans te worden opgemerkt dat de artikelsgewijze bespreking neerkomt op het herschrijven, meermaals zelfs op het textueel overnemen van de ontworpen bepalingen. Gelet op de rechtsgevolgen die de ontworpen regeling zowel voor de overheid als voor de burgers zal hebben en gelet op de vele onduidelijkheden en onvolkomenheden die in het advies werden aangestipt, ware een degelijke commentaar met oog op de

.../...

concrete effecten van de ontworpen regeling, nochtans ten
zeerste aangewezen. In elk geval moet het gebrek aan
overeenstemming tussen de tekst en de memorie van toe-
lichting worden weggewerkt.

4. Uit wat voorafgaat volgt dat de ontworpen regeling
aan een nieuw en grondig onderzoek toe is.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	:	S. VANDERHAEGEN,	kamervoorzitter,
de Heren	:	M. VAN DAMME,	staatsraden,
		D. ALBRECHT,	
		G. SCHRANS,	assessoren van de
		E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. R. STEVENS en B. SEUTIN, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.