



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.475/1
van 13 december 2012

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van diverse besluiten ingevolge de reorganisatie van het beleidsveld Ruimtelijke Ordening en de totstandkoming van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening'

Op 3 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten ingevolge de reorganisatie van het beleidsveld Ruimtelijke Ordening en de totstandkoming van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 december 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2012.

*

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 een aantal wijzigingen aan te brengen in verschillende besluiten van de Vlaamse Regering. Die wijzigingen zijn in hoofdzaak van drieërlei aard:

1° aanpassingen ingevolge de reorganisatie van het beleidsveld ruimtelijke ordening, waarbinnen de invulling van de onderscheiden beleidsopdrachten, met uitzondering van de handhaving, op Vlaams niveau voortaan is gecentraliseerd bij het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed,¹ door de opname van verwijzingen naar dat departement (in plaats van naar afdelingen ervan of naar andere entiteiten) of door de vermelding van taakomschrijvingen (artikelen 1, 19 en 20, 26 en 28 van het ontwerp);

2° de invoering van de roepnaam “Ruimte Vlaanderen” voor het voornoemde departement (artikel 21 van het ontwerp);

3° de vervanging van verwijzingen naar het decreet ‘betreffende de ruimtelijke ordening’, gecoördineerd op 22 oktober 1996, of naar het decreet van 18 mei 1999 ‘houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening’, en naar bepalingen van die decreten of daarin gebruikte begrippen, door verwijzingen naar de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: “de Codex”) en naar bepalingen van of begrippen in die codex (artikelen 2 tot en met 18, 22 tot en met 25, 27, 30 en 31 van het ontwerp).

3. In beginsel stemt de rechtsgrond van de ontworpen wijzigingsbepalingen overeen met die van de bepalingen van de besluiten die ermee worden gewijzigd en, in het geval van wijzigingen in definitiebepalingen, met die van de bepalingen van de besluiten waarin de betreffende gedefinieerde begrippen voorkomen. In een aantal gevallen dient die rechtsgrond echter te worden geactualiseerd.²

¹ Die reorganisatie is vorm gegeven in verschillende eerder genomen besluiten. Het gaat voornamelijk om de besluiten van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 ‘houdende wijziging van diverse besluiten wat betreft de opheffing van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Ruimtelijke Ordening en de integratie van taken in het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed’, ‘houdende de overdracht van sommige personeelsleden van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Ruimtelijke Ordening aan het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed’ en ‘houdende wijziging van diverse besluiten wat betreft de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening’.

² Dat is vooral zo waar die rechtsgrond initieel vervat lag in bepalingen van het decreet van 18 mei 1999 ‘houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening’, zoals die golden vóór de ingrijpende wijziging van dat decreet bij het decreet van 27 maart 2009 ‘tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid’, die heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 ‘houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening’, waaruit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is voortgekomen.

Aldus wordt rechtsgrond geboden:

- voor de ontworpen wijziging van artikel 49, § 1, eerste lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 ‘houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning’ (VLAREM I) (artikel 1 van het ontwerp), door de artikelen 24, § 1, 3°, en 27, § 2, tweede lid, van het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’ (milieuvergunningsdecreet), in samenhang gelezen met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’;
- voor de ontworpen wijziging van artikel 8, 1°, b), 1), van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 1997 ‘houdende algemene beschermingsvoorschriften, advies- en toestemmingsprocedure, instelling van een register en vaststelling van een herkenningsteken voor beschermde landschappen’ (artikel 2 van het ontwerp), door artikel 14, § 1, van het decreet van 16 april 1996 ‘betreffende de landschapszorg’;
- voor de ontworpen wijzigingen van artikel 1, §§ 1 en 3, 1°, en artikel 4, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 ‘betreffende het financiële en materiële beheer van de dienst met afzonderlijk beheer “Grondfonds”’ (artikelen 3 en 4 van het ontwerp), door artikel 5.6.3, § 5, van de Codex;
- voor de ontworpen wijziging van artikel 9, eerste lid, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 (artikel 5 van het ontwerp), door artikel 5.6.3, § 4, tweede lid, van de Codex;
- voor de ontworpen wijzigingen van de artikelen 1, 3°, 2, 7, eerste lid, 11, eerste lid, 12, eerste lid en derde lid, 1°, en 14, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 ‘tot instelling van het register van ruimtelijke planners, tot bepaling van de voorwaarden voor opname van personen in dat register en tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de verantwoordelijkheid van ruimtelijke planners voor de opmaak van ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen’ (artikelen 6 tot en met 8 en 10 tot en met 12 van het ontwerp), door artikel 2.1.2, § 8, derde lid, van de Codex;
- voor de ontworpen wijziging van artikel 10 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 (artikel 9 van het ontwerp), door de artikelen 2.1.2, § 8, eerste lid, en 2.2.5, eerste lid, van de Codex, in samenhang gelezen met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980;
- voor de ontworpen wijziging van artikel 6, § 2, 5°, c), van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies’ (artikel 13 van het ontwerp), door artikel 44, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’;
- voor de ontworpen wijzigingen van de artikelen 1, 10°, 20 en 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003 ‘houdende maatregelen ter uitvoering van het

gebiedsgericht natuurbeleid' (artikelen 14 tot en met 16 van het ontwerp), door artikel 25, § 3, tweede lid, van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997;

- voor de ontworpen wijziging van artikel 55, derde lid, c), van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003 (artikel 17 van het ontwerp), door artikel 9, § 2, vierde lid, van het decreet van 21 oktober 1997;
- voor de ontworpen wijzigingen van artikel II.8.2, vierde tot en met zesde lid, van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 'ter uitvoering van de bepalingen over de oprichting en de organisatie van het Garantiefonds voor Huisvesting in het kader van PPS-projecten voor sociale huisvesting'³ (artikel 18 van het ontwerp), door de artikelen 77*quater*, eerste lid, 1°, 2°, 4° en 7°, en 77*quinquies*, eerste lid, van het decreet van 15 juli 1997 'houdende de Vlaamse Wooncode';
- voor de ontworpen wijzigingen van de artikelen 1, 8°, en 2, § 2, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 'betreffende de procedure tot opmaak van landinrichtingsplannen en houdende opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 1996 houdende nadere regelen betreffende de landinrichting en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 1998 houdende subsidiëring van de landinrichtingswerken' (artikelen 19 en 20 van het ontwerp), door artikel 13, § 3, van het decreet van 21 december 1988 'houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij';
- voor het ontworpen artikel 29, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 'met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie' (artikel 21 van het ontwerp), door, algemeen, artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en specifieker, artikel 3, eerste lid, van het kaderdecreet 'bestuurlijk beleid' van 18 juli 2003;
- voor de ontworpen wijziging van artikel 10, 5°, c), van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2005 'tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap Wegen en Verkeer' (artikel 22 van het ontwerp), door, algemeen, artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en specifieker, artikel 7, derde lid, van het kaderdecreet 'bestuurlijk beleid' van 18 juli 2003;
- voor de ontworpen wijzigingen van de artikelen 1, 1) en 3), en 4, 3), van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2006 'betreffende het financiële en materiële beheer van de dienst met afzonderlijk beheer Herstelfonds' (artikelen 23 en 24 van het ontwerp), door artikel 3, § 1, van het decreet van 8 juli 2011 'houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof';

³ Het opschrift luidt niet: 'houdende bepalingen inzake PPS-projecten sociale huisvesting in toepassing van artikel 33 van de Vlaamse Wooncode'. De vervanging ervan in die zin, bepaald bij artikel 149 van het wijzigingsbesluit van 30 juni 2006, heeft geen uitwerking (zie artikel 178, 3°, van laatstbedoeld besluit *juncto* artikel 75, 6°, van het decreet van 29 april 2011 'houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen'). Dit wordt bevestigd door de gemachtigde.

- voor de ontworpen wijziging van artikel 2, § 2, eerste lid, 2°, a), 1), van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 ‘houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage’ (artikel 25 van het ontwerp), door artikel 4.4.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’;
- voor de ontworpen wijziging van artikel 20 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘tot regeling van de bezwaren tegen erfdiensbaarheden tot openbaar nut voor de verwezenlijking van een Brownfieldproject’ (artikel 26 van het ontwerp), door artikel 16, § 3, van het decreet van 30 maart 2007 ‘betreffende de Brownfieldconvenanten’
- voor de ontworpen wijzigingen van punt 1°, zesde streepje, a), 1), punt 2°, eerste, tweede, zesde en zevende streepje, en punt 9°, g), van het vierde lid van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 ‘betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s’ (artikelen 27 tot en met 29 van het ontwerp), door artikel 4.2.5, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’;
- voor de ontworpen wijziging van artikel 23, tweede lid, 9°, van het Soortenbesluit (artikel 30 van het ontwerp), door artikel 56, § 2, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’;
- voor de ontworpen wijziging van artikel 13, § 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 ‘tot uitvoering van de onteigening ten algemene nutte, het recht van voorkoop, de aankoopplicht, de vergoedingsplicht en de afbakening van overstromingsgebieden van titel I van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003’ (artikel 31 van het ontwerp), door artikel 17, § 1, derde lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. De verwijzing naar de bepalingen die rechtsgrond bieden voor het ontwerp dient in overeenstemming te worden gebracht met wat daarover hiervoor is opgemerkt (randnr. 3). Daarbij moet ook de bijbehorende historiek van die bepalingen worden nagekeken. Bovendien behoren de betreffende aanhefverwijzingen consequent in chronologische volgorde te worden gerangschikt,⁴ wat thans niet het geval is.⁵

⁴ Zie immers omzendbrief VR/2009/4 van 17 juli 2009 betreffende de wetgevingstechniek, aanwijzing 59, *in limine*, hierna verkort weergegeven als *Omsendbrief wetgevingstechniek*. Zie ook *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 26, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), hierna verkort weergegeven als *Handleiding wetgevingstechniek*.

⁵ De verwijzing naar artikel 3, § 1, van het decreet van 8 juli 2011, thans (minder specifiek) vermeld als tweede lid van de aanhef, is te verplaatsen naar het einde van de leden waarin opgave wordt gedaan van de rechtsgrond

5.1. Bij de verwijzing naar het gewijzigde besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004, in het eenentwintigste lid van de aanhef, dient de vermelding van het opschrift van dat besluit te worden aangepast (zie randnr. 3, wat artikel 18 van het ontwerp betreft).

5.2. Dezelfde opmerking geldt voor het opschrift van hoofdstuk 7 en de inleidende zin van artikel 18 van het ontwerp.

6.1. In het huidige negenentwintigste lid van de aanhef kan de vermelding van de datum waarop het Soortenbesluit is vastgesteld, worden weggelaten, aangezien die datum geen deel uitmaakt van het bij artikel 58 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 ‘met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer’ vastgestelde citeeropschrift.

6.2. Die opmerking geldt ook voor het opschrift van hoofdstuk 15 en de inleidende zin van artikel 30 van het ontwerp.

Artikelen 4 en 5

7. In de artikelen 4 en 5 van het ontwerp wordt beter op eenvormige wijze verwezen naar ofwel “titel II, hoofdstuk VI, afdeling 2,” (thans vermeld in artikel 4), ofwel “artikel 2.6.4 tot en met 2.6.19” (thans vermeld in artikel 5) van de Codex, aangezien de laatstgenoemde artikelen in de voornoemde afdeling worden gegroepeerd en beide verwijzingen inhoudelijk dus samenvallen.⁶

Artikel 16

8. In de ontworpen wijziging van artikel 21, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003 (artikel 16, 1°, van het ontwerp) kan de verwijzing naar titel IV, hoofdstuk IV, afdeling 2 tot en met 4, van de Codex beter volgen op de verwijzingen naar de artikelen 4.4.2, § 1, en 4.4.6 van de Codex, naar analogie van de volgorde van die bepalingen in de Codex zelf.

Artikel 18

9. In de inleidende zin van artikel 18 van het ontwerp dient nog te worden vermeld dat het ermee gewijzigde artikel II.8.2 van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 reeds werd vervangen bij ministerieel besluit van 29 november 2006.

10. Bij de ontworpen wijziging van het vijfde lid van voormeld artikel II.8.2 rijst de vraag of dat lid niet eveneens op inhoudelijk vlak een wijziging behoeft, aangezien thans reeds vele gemeenten wel degelijk beschikken over een vergunningen- en plannenregister.

biedende bepalingen; de volgorde van de verwijzingen naar de relevante bepalingen van de decreten van 5 april 1995 en 21 december 1988, nu opgenomen als vierde en vijfde lid van de aanhef, dient te worden omgewisseld.

⁶ Zie *Omzendbrief Wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 3.6; *Handleiding Wetgevingstechniek*, aanwijzing 15.

11. Niettegenstaande die bepaling thans reeds voorkomt in het zesde lid van artikel II.8.2, is het niet raadzaam om de inhoud van een bepaling als artikel 4.2.1 van de Codex in een beding van een modelovereenkomst over te nemen (artikel 18, 3°, van het ontwerp), aangezien die codexbepaling wijzigingen kan ondergaan die de partijen bij een volgens dat modeldocument gesloten overeenkomst ook moeten naleven.

Artikel 20

12. In artikel 20 van het ontwerp dient te worden vermeld dat het ermee gewijzigde artikel 2, § 2, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 voorheen werd vervangen (niet: “gewijzigd”) bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 maart 2008.

Artikel 21

13. Het ontworpen artikel 29, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 wordt beter geredigeerd als volgt:

“Het departement, vermeld in het eerste lid, wordt aangehaald als Ruimte Vlaanderen”.⁷

Artikel 22

14. In artikel 22 van het ontwerp moet nog melding worden gemaakt van de datum van het ermee gewijzigde besluit van de Vlaamse Regering (7 oktober 2005).

Artikel 24

15. In de ontworpen wijziging van artikel 4, 3), van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2006 dient de komma na het Romeinse cijfer VI te worden weggelaten.

Artikelen 27 tot 29

16. De artikelen 27 tot 29 van het ontwerp kunnen worden samengevoegd tot één artikel, aangezien alle erin vervatte wijzigingen het *vierde lid* van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 betreffen, wat overigens bij de redactie van de inleidende zin van de genoemde artikelen over het hoofd is gezien.

⁷ Zie in gelijkaardige zin artikel 1, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed’.

17. Wat de in de artikelen 27 en 29 opgenomen wijzigingen betreft, dient bovendien nog te worden gepreciseerd dat zij in punt 1°, zesde streepje, a), 1) en punt 9°, g), van het genoemde vierde lid zijn aan te brengen.

18. De opsomming in artikel 28 kan zelf ook worden beperkt tot twee (sub)onderdelen, aangezien de wijziging in onderdeel 1° dezelfde is als die in onderdeel 2° en ook de wijziging in onderdeel 3° identiek is aan die in onderdeel 4°.

Artikel 30

19. Er moet worden gepreciseerd dat met artikel 30 van het ontwerp een wijziging wordt aangebracht in artikel 23, tweede lid, 9°, van het Soortenbesluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME