

## II. Raad van State

### Arrest nr. 166.439 van 9 januari 2007

Voorzitter: P. Lemmens

Staatsraden: J. Bovin en G. Debersaques

Auditoraat: E. Eylenbosch

Advocaten: M. Storme en I. Rogiers, beiden mede loco F. Judo, G. De Bock, C. De Wolf, J. Peeters loco H. Lange en H. Sebreghts

Inzake: M. Apers, J. Malcorps, R. Van Buel en gemeente Beveren voor wie de voornoemde optreden krachtens art. 194 Gemeentedecreet/Vlaams Gewest



Rechtspraak

#### Subsidiariteitsbeginsel

*Het subsidiariteitsbeginsel is op zich geen 'rechtsregel' die het voorwerp kan uitmaken van een middel in een administratief kort geding bij de Raad van State. Een schending van het subsidiariteitsbeginsel kan, met het oog op de vernietiging van een ruimtelijk uitvoeringsplan, als annulatiemiddel worden ingeroepen in zoverre het een schending van de richtinggevende voorschriften van het RSV kan staven.*

#### TEKST VAN HET ARREST

#### DE RAAD VAN STATE, Xe KAMER

Gezien het verzoekschrift dat Marina Apers, Jean Malcorps, Rudi Van Buel en de gemeente Beveren, voor wie krachtens art. 194 van het Gemeentedecreet optreden Marina Apers, Jean Malcorps en Rudi Van Buel, op 6 maart 2006 hebben ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van het besluit van 16 december 2005 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het bij dit besluit gevoegde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Waaslandhaven fase I en omgeving";  
(...)

14.1. Overwegende, wat betreft het eerste onderdeel, dat luidens artikel 41, § 2, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening gewestelijke ruimtelijke structuurplannen worden opgemaakt ter uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen; dat artikel 19, § 1, van het voornoemde decreet bepaalt dat ieder ruimtelijk structuurplan een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte bevat; dat artikel 19, § 2, van het decreet bepaalt dat de bindende onderdelen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen bindend zijn voor o.m. het Vlaamse Gewest; dat artikel 19, § 3, van het decreet bepaalt dat het richtinggevend gedeelte van een structuurplan het deel is waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke acti-

viteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen;

Overwegende dat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997, waarvan de bindende bepalingen zijn bekrachtigd bij het decreet van 17 december 1997, o.m. bindende bepalingen bevat in verband met de gebieden voor economische activiteiten; dat punt 5.1 van die bindende bepalingen luidt als volgt: "Voor de zeehavens bakent het Vlaamse Gewest in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen terreinen als zeehavengebied af";

Overwegende dat in de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, meer bepaald in punt 4.1.1 van onderdeel III.3, over de gebieden voor economische activiteiten, de noodzaak van een afbakening van de zeehavengebieden wordt verantwoord als volgt: "In de Vlaamse zeehavens komen industriële, distributie-, opslag- en overslag- en logistieke activiteiten ruimtelijk en functioneel sterk verweven met elkaar voor. Gelet op de bestaande tendensen tot een verdere integratie en verweving van de vernoemde types van activiteiten wordt een ruimtelijke differentiëring per typeactiviteit in de zeehavens niet wenselijk geacht. Essentieel voor een ruimtelijke definiëring van havenactiviteit is het havengebonden karakter van de industriële, distributie-, opslag-, overslag- en logistieke activiteiten. De haveninvesteringen worden dan ook gekoppeld aan de zeehavengebieden. Om het zeehavengebied exclusief voor deze zeehavenactiviteiten (met name zeehavengebonden industriële, distributie- (physical distribution), opslag- en overslag- en logistieke activiteiten) te bestemmen is een afbakening als dusdanig noodzakelijk. Het begrip 'zeehavengebied' heeft aldus ook een ruimtelijke component en wordt ruimtelijk afgebakend";

Overwegende dat uit de aangehaalde bepalingen blijkt dat de ruimtelijke uitvoeringsplannen voor elk van de zeehavens, waaronder die van Antwerpen, dienen uit te gaan van de opvatting dat een geheel van "havengebonden" activiteiten kan plaatsvinden in een gebied dat exclusief voor deze zeehavenacti-

viteiten wordt bestemd en dat uitdrukkelijk als “zeehavengebied” wordt afgebakend; Overwegende dat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen daarentegen niet lijkt te beletten dat, in afwachting van de afbakening van het hele zeehavengebied van de havens van Antwerpen, waarvan de verweerder opmerkt dat dit “een ‘grote oefening’ (is) die zowel betrekking heeft op de rechter- als op de linker-Scheldeoeverhaven”, voor de Waaslandhaven (op de linkeroever) en de omgeving daarvan een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vastgesteld waarin o.m. bestemmingen worden bepaald voor zones “voor zeehaven- en watergebonden bedrijven”, voor zover in die zones uitsluitend “havengebonden” activiteiten mogelijk worden gemaakt; dat te dezen aan die laatste voorwaarde voldaan lijkt te zijn; dat artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan immers o.m. bepaalt, i.v.m. de “zone voor zeehaven- en watergebonden bedrijven”: “Het gebied is bestemd om te functioneren als Vlaams havengebied als onderdeel van de haven op de linker- en rechterscheldeoever ter hoogte van Antwerpen. Het is bestemd voor zeehavengebonden en zeehavengerelateerde industriële en logistieke activiteiten en distributie-, opslag- (en) overslagactiviteiten die gebruik maken van en aangewezen zijn op de zeehaveninfrastructuur”;

Overwegende dat in de aanhef van het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt overwogen dat “het ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van het zeehavengebied later zal worden vastgesteld in uitvoering van het strategisch planningsproces voor de Linkerscheldeoever en voor (de) Rechterscheldeoever en na de opmaak van de nodige beoordelingen over het strategisch plan waaronder het plan MER, met inbegrip van de passende beoordeling en de watertoets voor het gehele havengebied en omgeving, alsook het ruimtelijk veiligheidsrapport”; dat het bestreden besluit, waarmee de Vlaamse regering haar bevoegdheid inzake de uitvoering van de bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen i.v.m. de zeehaven van Antwerpen niet beoogt uit te putten, maar waarmee zij voor een gedeelte van het af te bakenen zeehavengebied al een bestemming geeft die overeenstemt met de visie uiteengezet in het genoemde structuurplan, met dat structuurplan niet onverenigbaar lijkt; dat het onderdeel niet ernstig is;

14.2. Overwegende dat in het tweede onderdeel een schending wordt aangevoerd van het subsidiari-

teitsbeginsel; dat het subsidiariteitsbeginsel weliswaar geen “rechtsregel” is die het voorwerp kan zijn van een middel in de zin van artikel 8, tweede lid, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State; dat evenwel, zoals in de inleiding van het richtinggevend gedeelte van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen wordt aangegeven, het subsidiariteitsprincipe bepalend is voor de inhoud van de ruimtelijke structuurplannen en voor de taakverdeling met betrekking tot de uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen; dat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen dienovereenkomstig zelf, wat de uitvoering ervan betreft, “naast bindende bepalingen over de uitvoering die op gewestelijk niveau moet gebeuren, ook bindende bepalingen (bevat) over de uitvoeringstaken die aan de provincies (en eventueel de gemeenten) opgedragen worden”; dat een schending van het subsidiariteitsbeginsel dan ook kan worden ingeroepen tot staving van een middel tot vernietiging van een ruimtelijk uitvoeringsplan, in zoverre een schending van het richtinggevend gedeelte van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen op ontvankelijke wijze kan worden ingeroepen; dat dit laatste te dezen het geval is;

Overwegende dat in de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, meer bepaald in het hiervóór genoemde punt 4.1.1 van onderdeel III.3, uitdrukkelijk wordt gesteld dat “op Vlaams niveau voor iedere zeehaven en haar omgeving een ruimtelijke visie (wordt) ontwikkeld op basis waarvan een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden opgemaakt samen met de betrokken overheidssectoren”; dat uit de betrokken richtinggevende bepalingen voorts blijkt dat de in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan te bepalen bestemmingen o.m. gericht moeten zijn op de nabij gelegen bebouwing en op bufferzones; dat de Vlaamse regering in het bestreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dan ook voorschriften kon opnemen in verband met de koppingsgebieden, die bestemd zijn voor een buffering ten opzichte van de omgevende gebieden of die een overgang vormen tussen de omgevende gebieden (artikel 3), en i.v.m. de gebieden voor wonen (artikel 9) en voor woonuitbreiding (artikel 10); dat het in de lijn van de genoemde bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen ligt dat ook voorschriften zijn opgenomen in verband met de poldergebieden, die primair bestemd zijn voor beroepslandbouw (artikel 11);

Overwegende dat het onderdeel in het bijzonder



aanvoert dat de voorschriften in verband met de koppelingsgebieden (artikel 3) onvoldoende genuanceerd zijn om op elk van de drie betrokken gebieden te worden toegepast, en dat hieruit blijkt dat die voorschriften niet op het niveau van het gewest vastgesteld konden worden, maar dat dit op het niveau van de gemeente moet gebeuren; dat de bevoegde overheid, te dezen de Vlaamse regering, bij de uitvoering van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan evenwel over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt; dat de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd is om na te gaan of de overheid bij de uitoefening van de bedoelde bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen; dat de verzoekers in de huidige stand van de rechtspleging niet aannemelijk maken dat de Vlaamse regering aan de stedenbouwkundige voorschriften voor de koppelingsgebieden een inhoud heeft gegeven die kennelijk niet strookt met het subsidiariteitsprincipe, zoals dit in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen is uitgewerkt; dat artikel 3.4 van de stedenbouwkundige voorschriften overigens uitdrukkelijk bepaalt dat de gemeente een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kan maken voor een verdere ordening van een koppelingsgebied;

Overwegende dat het onderdeel niet ernstig is;

15. Overwegende dat niet is voldaan aan een van de bij artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te kunnen bevelen; dat die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen;

## BESLUIT:

### Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

## NOOT

### Het subsidiariteitsbeginsel en de taakstellingen uit het RSV als annulatiemiddel voor de Raad van State<sup>1</sup>

#### 1. Inleiding

1. In het bovenstaande arrest APERS stelt de Raad van State enerzijds dat het subsidiariteitsbeginsel op zichzelf geen 'rechtsregel' is waarvan de schending als middel kan worden ingeroepen voor een schorsings- of annulatieberoep. Anderzijds stelt het bovenstaande arrest dat het subsidiariteitsbeginsel wel kan worden ingeroepen tot staving van een middel tot vernietiging van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP), in zoverre een schending van het richtinggevende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen<sup>1bis</sup> op ontvankelijke wijze kan worden ingeroepen. De Raad van State lijkt hiermee te doelen op regels uit het richtinggevende deel die betrekking hebben op de taakverdeling m.b.t. de uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen (de zgn. 'taakstellingen').

Dit arrest biedt een interessante kapstok om een aantal vragen en bedenkingen te formuleren over de bevoegdheidsregels uit het RSV<sup>2</sup>:

- Kan het subsidiariteitsbeginsel bij gebreke aan uitdrukkelijke taakstelling toch niet als annulatiemiddel dienen?
- Welke taakstellingen bevat het RSV?
- Hoe moeten de taakstellingen worden geïnterpreteerd?
- Kan er worden afgeweken van de taakstellingen?
- Wat zijn de juridische gevolgen van een schending van de bevoegdheidsregels?

(1) De ingenomen standpunten zijn strikt persoonlijk.

(1bis) Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, gecoördineerde versie april 2004, 309 (hierna geciteerd als 'RSV').

(2) De meeste van de onderstaande vragen en bedenkingen heb ik reeds vroeger en uitvoeriger behandeld in mijn bijdrage P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *T.R.O.S.* 2005, 281-335. In de onderstaande tekst zal telkens worden verwezen naar de respectieve randnummers uit die bijdrage.

## II. Is het subsidiariteitsbeginsel een autonome rechtsregel?<sup>3</sup>

2. In een vroeger arrest had de Raad van State zich reeds openlijk de vraag gesteld of het subsidiariteitsbeginsel “een ‘rechtsregel’ is die het voorwerp van een middel kan zijn”, zonder de vraag toen te beantwoorden<sup>4</sup>.

Het bovenstaande arrest lijkt nu wel een antwoord te bieden op die vraag, hoewel de bewoordingen van het arrest niet helemaal duidelijk zijn. Enerzijds stelt het arrest dat het subsidiariteitsbeginsel weliswaar geen ‘rechtsregel’ is die het voorwerp kan zijn van een middel in de zin van artikel 8 tweede lid van het K.B. van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State. Maar anderzijds stelt het arrest dat het subsidiariteitsbeginsel bepalend is voor de taakverdeling m.b.t. de uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen en dat een schending van het subsidiariteitsbeginsel dan ook kan worden ingeroepen tot staving van een middel tot vernietiging van een RUP, in zover een schending van het richtinggevende gedeelte van het RSV op ontvankelijke wijze kan worden ingeroepen. Vervolgens toetst het arrest het aangevochten RUP aan de taakstelling die het RSV geeft aan het Vlaamse niveau inzake zeehavens.

Moet nu uit het bovenstaande arrest worden afgeleid dat het subsidiariteitsbeginsel niet autonoom als rechtsgrond kan worden ingeroepen, maar dat het subsidiariteitsbeginsel eerst een doorwerking moet krijgen via een taakverdeling in de structuurplannen, en dat enkel aan die taakstellingen kan worden getoetst?

In een vroegere bijdrage<sup>5</sup> werd reeds gewezen op het feit dat het subsidiariteitsbeginsel op twee verschillende niveaus kan functioneren. Enerzijds kan het subsidiariteitsbeginsel het uitgangspunt zijn bij het *toekennen* van bevoegdheden. Dit wordt nu bevestigd door het bovenstaande arrest APERS. In dit geval functioneert het subsidiariteitsbeginsel in een min of meer ‘prejuridische fase’, aangezien het de rechtsregel inspireert (of wordt geacht deze te inspireren). Anderzijds kan het subsidiariteitsbeginsel

dienen als zelfstandige toetsingsnorm bij de *uitoefening* van (niet-exclusieve) bevoegdheden. In dit geval is het subsidiariteitsbeginsel een zelfstandige rechtsnorm, en functioneert het in een ‘juridische fase’<sup>6</sup>.

In die bijdrage was de conclusie dat het subsidiariteitsbeginsel – althans in theorie – ook als zelfstandig rechtsmiddel zou kunnen ingeroepen worden voor de beoordeling van de bevoegdheid voor de opmaak van een RUP voor de ‘residuaire’ bevoegdheden, dit zijn de aangelegenheden waarvoor geen uitdrukkelijke taakstellingen terug te vinden zijn in een structuurplan. Immers, het subsidiariteitsbeginsel kan in bepaalde gevallen wel degelijk een juridische norm zijn, met name indien het beginsel voorkomt in een wettekst (in materiële zin)<sup>7</sup>.

Het subsidiariteitsbeginsel staat uitdrukkelijk als bevoegdheidsverdelende norm ingeschreven in het richtinggevende deel van het RSV en het wordt er gedefinieerd en nader uitgewerkt<sup>8</sup>. Het RSV is zonder discussie te beschouwen als ‘wetgeving’ *sensu lato*<sup>9</sup>. Dit wordt bevestigd door het bovenstaande arrest en reeds vroeger door andere arresten, waarin de Raad van State een ingeroepen schending van het richtinggevende deel van het RSV als annulatiemiddel aanvaardt<sup>10</sup>.

(3) Zie ook: P.-J. DEFOORT, “Geldt het subsidiariteitsbeginsel voor (sectorale) BPA’s? Over de verhouding tussen structuurplannen en BPA’s”, *T.R.O.S.* 2007, 135, nr. 2-3.  
 (4) R.v.St., Braet, nr. 164.193, 27 oktober 2007 (schorsingszaak).  
 (5) P.-J. DEFOORT, “Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?”, *T.R.O.S.* 2005, 296, nr. 23.

(6) V. BEKKERS, H. VAN DEN HURK en G. LEENKNEGT, “Oorsprong en toekomst van het subsidiariteitsbeginsel in de Europese Unie”, in V. BEKKERS (ed.), *Subsidiariteit en Europese integratie. een oude wijsheid in een nieuwe context*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1995, 28; V. BEKKERS, H. VAN DEN HURK en G. LEENKNEGT, “Subsidiariteit als Europese rechtsnorm”, in V. BEKKERS (ed.), *Subsidiariteit en Europese integratie. een oude wijsheid in een nieuwe context*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1995, 163; C. MOLITOR, “La subsidiarité et les collectivités locales”, in F. DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 266.  
 (7) A. ALEN, “Le principe de subsidiarité et le fédéralisme belge”, in F. DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 461, nr. 1 en 462, nr. 4; C. MOLITOR, “La subsidiarité et les collectivités locales”, in F. DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 270. Er zijn geen uitspraken bekend waarin de Belgische rechtspraak het subsidiariteitsbeginsel erkent als een (ongeschreven) algemeen rechtsbeginsel (F. LEURQUIN-DE VISSCHER, “Existe-t-il un principe de subsidiarité?”, in F. DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 29-30).  
 (8) RSV, p. 308-310. Dat het subsidiariteitsbeginsel met naam wordt genoemd in het RSV is opvallend, want een geschreven vermelding van het subsidiariteitsbeginsel is uiterst zeldzaam in de wetgeving (A. ALEN, “Le principe de subsidiarité et le fédéralisme belge”, in F. DELPEREE (ed.), *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 462-463, nr. 3 en 4 en 468, nr. 15).  
 (9) P.-J. DEFOORT, “Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?”, *T.R.O.S.* 2005, 283, nr. 4.  
 (10) Zie ook R.v.St., Jamar, nr. 144.477, 17 mei 2005; R.v.St., vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter, nr. 130.211, 9 april 2004; R.v.St., n.v. Schelfhout, nr. 130.212, 9 april 2004; R.v.St., Van Keymolen, nr. 141.217, 24 februari 2005.



Dat het subsidiariteitsbeginsel, zoals bepaald in het RSV, strikt theoretisch een autonome rechtsregel is, en bijgevolg ook als annulatiemiddel kan worden ingeroepen voor de zgn. 'residuaire bevoegdheden', lijkt dus m.i. moeilijk te betwisten. Het bovenstaande arrest lijkt op het eerste gezicht een andere stelling in te nemen, hoewel de formulering van het arrest op dit punt toch niet helemaal duidelijk is, en het dus niet zeker is dat dit wel de conclusie is die uit het arrest kan worden getrokken.

Een andere vraag is, of het subsidiariteitsbeginsel *nuttig* als autonoom rechtsmiddel kan worden ingeroepen in een procedure voor de Raad van State. Het beginsel is immers dermate vaag, dat het geen 'afdwingbare' of 'toetsbare' rechtsregel is<sup>11</sup>. Uit het bovenstaande arrest en uit eerdere rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de rechterlijke controle op de naleving van het richtinggevend gedeelte van een structuurplan slechts marginaal gebeurt, gelet op de grote beleidsvrijheid van de overheid. Enkel kennelijke schendingen komen in aanmerking voor rechterlijke sanctiëring<sup>12</sup>.

### III. Taakstellingen en hun interpretatie: exclusieve, parallelle en concurrerende bevoegdheden

3. Het bovenstaande arrest bevestigt dat een schending van de 'taakstellingen' uit het RSV 'rechtsregels' zijn, die als middel kunnen worden ingeroepen voor de Raad van State. Een taakstelling is te beschouwen als een 'bevoegdheidsverdelende regel', namelijk een regel die door of krachtens het decreet is vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van het Gewest, de provincie of de gemeente<sup>13</sup>. Het RSV kent inderdaad heel

wat bevoegdheden toe aan de diverse planningsniveaus. In een vorige bijdrage werd erop gewezen dat die bevoegdheden op een vrij gebrekkige en ongeordende manier worden geformuleerd doorheen het ganse RSV<sup>14</sup>. In de praktijkrubriek, verder in dit nummer, wordt een poging gedaan een overzicht te geven van de verschillende taakstellingen uit het RSV<sup>15</sup>.

De taakstellingen of bevoegdheidstoewijzingen kunnen verschillende vormen aannemen. Naar analogie van de bevoegdheidsverdeling uit het grondwettelijk recht, kunnen we in het RSV exclusieve, concurrerende en parallelle bevoegdheden terugvinden<sup>16</sup>.

4. Uit de bepalingen van het DRO en uit de formulering van het subsidiariteitsbeginsel in het RSV blijkt dat de bevoegdheidsverdeling – althans in beginsel (voor uitzonderingen hierop, zie randnr. 5) – is opgebouwd volgens *exclusieve bevoegdheden*, d.w.z. dat de bevoegdheid van de ene overheid in principe de bevoegdheid van de andere uitsluit. Dit lijkt impliciet te worden bevestigd door het bovenstaande arrest, aangezien de Raad van State onderzoekt of de Vlaamse regering niet de grenzen van zijn bevoegdheid te buiten is gegaan, en op het bevoegdheidsdomein van de gemeente is getreden.

Indien een bepaalde aangelegenheid meerdere aanknopingspunten heeft, zou kunnen worden gesteld – naar analogie van de rechtspraak van het Arbitragehof over de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gewesten en gemeenschappen – dat moet worden onderzocht met welk bevoegdheidsbegrip de te regelen aangelegenheid de sterkste band heeft. Bovendien mogen de bevoegdheden

(11) P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *I.c.*, 299-305, nr. 27-35.

(12) Zie naast het bovenstaande arrest APERS ook nog: R.v.St., vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter, nr. 130.211, 9 april 2004; R.v.St., n.v. Schelfhout, nr. 130.212, 9 april 2004; R.v.St., Van Keymolen, nr. 141.217, 24 februari 2005; zie ook B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 155.

(13) Zie over het begrip 'taakstelling': P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *T.R.O.S.* 2005, 284, nr. 5.

(14) P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", 318-322, *I.c.*, 50-54.

(15) Bron: bijlage bij P.-J. DEFOORT, *Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?*, Scriptie ingediend tot het behalen van de academische graad van gediplomeerde in de aanvullende studies GAS - Ruimtelijke Planning, Universiteit Gent, 2004-2005, 118-128.

(16) P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *T.R.O.S.* 2005, 14-15, nr. 14; vgl. H. SEBREGHTS, "Een nieuw millennium met een nieuwe planningshorizon: subsidiariteit!", in H. SEBREGHTS (ed.), *Zoeken naar recht. Hommage aan Mr. Paul L. Goossens*, Brugge, die Keure, 2002, 39, nr. 54.

niet beperkend worden toegepast of geïnterpreteerd. De toegewezen bevoegdheden moeten geacht worden de *volledige* bevoegdheid te omvatten tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de bevoegdheid<sup>17</sup>. Het arrest Apers lijkt ook dit principe te erkennen. Het arrest stelt uitdrukkelijk dat de Vlaamse regering over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt voor de beoordeling van zijn bevoegdheid en dat de Raad van State enkel bevoegd is om na te gaan of de overheid bij de uitoefening van zijn bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is gekomen. Het arrest aanvaardt in concreto dat de taakstelling voor het opmaken van een gewestelijk RUP voor de zeehavens en hun omgeving, dat volgens het RSV o.m. moet gericht zijn op de nabij gelegen bebouwing en op bufferzones (RSV, p. 458-459), zo mag worden geïnterpreteerd dat het de bevoegdheid omvat om voorschriften op te nemen i.v.m. 'koppelingsgebieden' die bestemd zijn voor de buffering ten opzichte van de omgevende gebieden, of die een overgang vormen tussen de omgevende gebieden en ook voorschriften i.v.m. de gebieden voor wonen en voor woonuitbreiding, alsook voor de poldergebieden die primair bestemd zijn voor beroepslandbouw.

De Raad van State knoopt deze aangelegenheden vast aan de bevoegdheid van het Vlaams Gewest voor de afbakening van het zeehavengebied. Hoewel het bestreden RUP nog niet formeel het zeehavengebied afbakt, stelt de Raad van State in het eerste onderdeel van het hier besproken laatste annulatiemiddel van het arrest, dat het RSV niet belet dat in afwachting van de afbakening van het hele zeehavengebied, de Vlaamse regering voor een gedeelte van het af te bakenen zeehavengebied al een bestemming geeft die overeenstemt met de visie uiteengezet in het RSV. Het RSV voorziet volgens de Raad van State voor de zeehavengebieden dus geen chronologie waarbij het zeehavengebied eerst

moet worden afgebakend, alvorens de bestemmingen binnen het zeehavengebied kunnen worden vastgelegd<sup>18</sup>.

Vervolgens stelt het arrest in de bespreking van het tweede onderdeel van het annulatiemiddel dat de bestemmingen passen binnen de taakstelling van het RSV, waarin o.a. sprake is van de zeehaven "en haar omgeving", en waarbij wordt gesteld dat de bestemmingen uit het gewestelijke RUP o.m. gericht moeten zijn op de "nabij gelegen bebouwing" en op "bufferzones". Hieruit leidde de Raad van State af dat het Vlaams Gewest bevoegd is in het RUP voor de zeehaven van Antwerpen ook de volgende bestemmingen te voorzien:

- *Koppelgebied*: krachtens de stedenbouwkundige voorschriften is dit gebied bestemd voor een buffering ten opzichte van de omgevende gebieden of vormt een overgang tussen de omgevende gebieden. Er kan inderdaad worden vastgesteld dat het voorzien van 'bufferzones' uitdrukkelijk is opgenomen in de taakstelling van het RSV.
- *Poldergebieden*: Het poldergebied is volgens het betreffende stedenbouwkundige voorschrift bestemd voor beroepslandbouw. Natuurbehoud en landschapszorg, recreatief medegebruik en waterbeheersing zijn er ondergeschikte functies. Het RSV bepaalt in dit verband inderdaad dat de ontwikkelingsperspectieven van de structuurbepalende onderdelen van het buitengebied één van de criteria zijn om de zeehavengebieden af te bakenen. Bovendien is ook de afbakening van het buitengebied in het algemeen, en van de agrarische structuur in het bijzonder, op zich een Vlaamse bevoegdheid (RSV, p. 395 en p. 583).

(17) Vgl. A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 343-348; nr. 368-372; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, die Keure, 2003, 880-884, nr. 1375-1376; R. SENELLE, E. VANDENBOSSCHE en L. SCHUERMANS, *Het federale België van de Gemeenschappen en de Gewesten*, Mechelen, Kluwer, 2003, 13-15.

(18) In het arrest Jamar had de Raad van State geoordeeld dat er tussen de afbakening van de stedelijke gebieden en het bestemmen van regionale bedrijventerreinen binnen die stedelijke gebieden wél een bindende chronologie bestaat. Beide arresten zijn niet per definitie strijdig met elkaar, aangezien de formuleringen van beide taakstellingen niet met elkaar te vergelijken zijn. Zo voorziet het RSV voor de afbakening van de stedelijke gebieden een zeer gedetailleerdere procedure en stelt het RSV in de bindende bepalingen uitdrukkelijk dat regionale bedrijventerreinen binnen de stedelijke gebieden moeten worden voorzien (R.v.St., Jamar, nr. 144.477, 17 mei 2005, T.R.O.S. 2006, 84-89, met noot F. DEPRETER, "De voorafname binnen stedelijke gebieden" en T. Gem. 2006, 75-82, met noot P.-J. DEFOORT, "Afbakening van stedelijke gebieden en 'voorafnames'. Over chronologie en bevoegdheden in de stedelijke afbakeningsprocessen").



- *Gebieden voor wonen en woonuitbreiding*: strikt genomen behoort het ruimtelijke woonbeleid tot de gemeentelijke bevoegdheid<sup>19</sup>. Het RSV bepaalt evenwel ook dat op Vlaams niveau voor iedere zeehaven en haar omgeving een ruimtelijke visie wordt ontwikkeld op basis waarvan een gewestelijk RUP moet worden opgemaakt samen met de betrokken overheidssectoren (p. 458). Bovendien moet het RUP voor het zeehavengebied en de omgeving ervoor zorgen dat “de milieuhygiënische impact naar de nabij gelegen bebouwing door een interne zonering geminimaliseerd wordt”. In casu voorzien de stedenbouwkundige voorschriften voor wonen en woonuitbreiding in specifieke regels voor aanvragen die gelegen zijn binnen een straal van 2 km van een Seveso-bedrijf. De Raad van State aanvaardt klaarblijkelijk in het bovenstaande arrest dat de voorschriften voor wonen en woonuitbreiding een voldoende sterke band vertonen met de gewestelijke bevoegdheid voor de zeehavens en hun omgeving. Men kan hierin een analogie zien met de hierboven vermelde regels uit het grondwettelijke recht die zeggen dat bevoegdheden een *volledige* bevoegdheid impliceren, en ruim moeten worden geïnterpreteerd, en dat, wanneer een aangelegenheid meerdere aanknopingspunten heeft, moet worden onderzocht met welk bevoegdheidsbegrip de te regelen aangelegenheid de sterkste band heeft.

(19) De volgende aangelegenheden behoren tot de gemeentelijke bevoegdheid (zie ook de ‘Praktijktribune’, verder in dit nummer):

- het aangeven van de lokalisatie van de nieuw te bouwen woningen met fasering en na te streven minimale en maximale dichtheden in het gemeentelijke structuurplan en vervolgens vast te leggen in gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (richtinggevend p. 356 en 403);
- het opstellen van een woonbehoeftestudie (richtinggevend p. 356 en 404);
- het formuleren in het gemeentelijk structuurplan van ontwikkelingsmogelijkheden voor bestaande en nieuwe economische activiteiten (zoals kleinhandel en activiteiten verweven met de woonfunctie) in een ruimtelijke visie op de kern, en indien nodig het vastleggen van bestemming en inrichtingsvoorschriften in gemeentelijke RUP’s (o.a. voor inplanting kleinhandelsactiviteiten, uitbreiding van bestaande bedrijven, ...) (richtinggevend p. 405);
- in het gemeentelijk structuurplan schematisch aanduiden hoe en waar de bundeling van wonen en werken in de kern wordt voorzien, evenals het weergeven van de ruimtelijke randvoorwaarden die de natuurlijke en agrarische structuur en het landschap kunnen stellen ten aanzien van de ontwikkelingsmogelijkheden van de betrokken kern (richtinggevend p. 405);
- indien de bestaande perimeter van het woongebied op de bestaande plannen van aanleg niet voldoet aan de ruimtelijke opties voor de kern, kunnen in gemeentelijk RUP’s wijzigingen worden aangebracht, binnen de globale opties van de ruimteboekhouding (richtinggevend p. 405).

Het zou m.i. té ver gaan om uit het arrest af te leiden dat de Raad van State het bestaan van zgn. ‘impliciete bevoegdheden’, vergelijkbaar met artikel 10 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988 tot Hervorming van de Instellingen (BWHL), zou erkennen in de bevoegdheidsregels van het RSV. Het bestaan van ‘impliciete bevoegdheden’ zou betekenen dat een RUP bepalingen zou kunnen bevatten over aangelegenheden waarvoor het betrokken bestuursniveau in beginsel niet bevoegd is, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de *eigen* bevoegdheid. In tegenstelling tot de BWHL, bevatten noch het DRO, noch het RSV evenwel een vergelijkbare rechtsgrond, waardoor een toepassing van de theorie van de impliciete bevoegdheden in de ruimtelijke planning op heden niet mogelijk lijkt.

5. Net zoals in het grondwettelijk recht zijn ook in het RSV een aantal *uitzonderingen* terug te vinden op de exclusieve bevoegdheden, meer bepaald een aantal ‘beperkt of oneigenlijk concurrerende bevoegdheden’ en ‘parallele bevoegdheden’ (zie ook de ‘Praktijktribune’, verder in dit nummer)<sup>20</sup>.

- *Beperkt of oneigenlijk concurrerende bevoegdheden*: bij de beperkt of oneigenlijk concurrerende bevoegdheden stelt de ene overheid de basisregelen vast en kunnen andere overheden de basisregelen toepassen of aanvullen, zonder ze echter te mogen aantasten<sup>21</sup>. Zo zijn bijvoorbeeld zowel het Vlaams Gewest, de provincies als de gemeenten bevoegd voor het voorzien van ruimte voor de aanleg van speelbossen en -parken in de randstedelijke groengebieden. Dit dient echter te gebeuren op basis van de visie voor het stedelijke

(20) In het Belgisch Staatsrecht bestaan nog andere uitzonderingen op de exclusieve bevoegdheden, meer bepaald gedeelde exclusieve bevoegdheden (waarbij bepaalde deelaspecten van een aangelegenheid exclusief aan een bepaalde overheid worden toegewezen en andere deelaspecten van dezelfde aangelegenheid aan een andere) en integrale of eigenlijke concurrerende bevoegdheden (waarbij de ene overheid een aangelegenheid slechts mag regelen zolang de andere overheid geen regeling heeft uitgevaardigd en waarbij de regeling van de eerste overheid is opgeheven van zodra de andere overheid is opgetreden). Dit type van bevoegdheden zijn op het eerste gezicht niet terug te vinden in het RSV.

(21) Vgl. A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 342, nr. 367, d; R. SENELLE, E. VANDENBOSSCHE en L. SCHUERMANS, *Het federale België van de Gemeenschappen en de Gewesten*, Mechelen, Kluwer, 2003, 15; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, die Keure, 2003, 919, nr. 1430; A. VAN MENSEL, *De Belgische Federatie. Het labyrint van Daedalus*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 305, nr. 27.

gebied (RSV, p. 368). Zo worden de natuurverbindingsgebieden afgebakend in provinciale RUP's. Dit dient echter te gebeuren in functie van de Vlaamse afbakening van de natuurlijke structuur en aan de hand van 'richtlijnen', opgesteld op Vlaams niveau (RSV, p. 388)<sup>22</sup>.

- *Parallele bevoegdheden*: bij parallelle bevoegdheden wordt in eenzelfde bevoegdheidsdomein het beleid cumulatief en naast elkaar door en op onderscheiden overheidsniveaus uitgeoefend<sup>23</sup>. Zo kunnen bijvoorbeeld op de drie planningsniveaus karakteristieke elementen en componenten van het landschap, gave landschappen en openruimteverbindingen worden geselecteerd en kunnen hiervoor specifieke ontwikkelingsperspectieven worden gedefinieerd. De selecties gebeuren in de respectieve structuurplannen, terwijl de afbakeningen gebeuren in RUP's (RSV, p. 411-413).

#### IV. Kan er worden afgeweken van een taakstelling, of kunnen bevoegdheden worden gedelegeerd?

6. Het is duidelijk dat er niet kan worden afgeweken van een taakstelling die is geformuleerd in het bindende gedeelte van een structuurplan (art. 19 § 2 DRO).

Er zijn echter ook heel wat taakstellingen terug te vinden in het *richtinggevend* gedeelte. De vraag rijst of er met toepassing van artikel 19 § 3 DRO zou kunnen worden afgeweken van een bevoegdheidsregel die is ingeschreven in het richtinggevend deel van een structuurplan en die niet is herhaald in het bindende deel.

Krachtens artikel 19 § 3 DRO kan van het richtinggevend deel in beginsel niet worden afgeweken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maat-

schappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden moeten 'uitgebreid' worden gemotiveerd en mogen in geen geval aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen<sup>24</sup>. Uit de gestelde voorwaarden blijkt dat een afwijking op de bevoegdheidsregels niet lijkt te kunnen worden verantwoord op basis van artikel 19 § 3 DRO. Een afwijking omwille van "onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten" heeft duidelijk geen betrekking op bevoegdheidskwesities. Daar waar "dringende sociale, economische of budgettaire redenen" eventueel zouden kunnen worden ingeroepen om een bepaalde *inhoudelijke* optie uit het structuurplan inhoudelijk anders in te vullen of om de uitvoering ervan te verdagen of andere prioriteiten te stellen, kunnen motieven van bijvoorbeeld organisatorische of budgettaire aard bij een bepaalde overheid moeilijk een verantwoording vormen om een andere overheid dan de bevoegde een bepaalde aangelegenheid te laten regelen. Tegenover bevoegdheden staan immers verantwoordelijkheden die door het bevoegde bestuur zelf moeten worden uitgevoerd, gelet op het principiële verbod op delegatie van bevoegdheden (zie de volgende randnummers).

7. Een afwijking van een bevoegdheidsregel zou onvermijdelijk neerkomen op een bevoegdheidsdelegatie, wat juridisch niet mogelijk is zonder duidelijke rechtsgrond. Artikel 19 § 3 DRO kan in dit opzicht geen dienst doen als rechtsgrond voor een bevoegdheidsdelegatie.

(22) Men kan zich vragen stellen bij de afdwingbaarheid van de vereiste naar Vlaamse 'richtlijnen', aangezien het de vraag is in welke (juridische) vorm deze richtlijnen moeten/kunnen worden gegeven (zie hierover P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *I.c.*, 289-290, nr. 15).

(23) A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 341, nr. 367, b; R. SENELLE, E. VANDENBOSSCHE en L. SCHUERMAN, *Het federale België van de Gemeenschappen en de Gewesten*, Mechelen, Kluwer, 2003, 15; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, die Keure, 2003, 920, nr. 1432-1433.

(24) Zie hierover: J. DE CLERCQ, "De ruimtelijke planning in het Vlaamse Gewest na het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning", *T.M.R.* 1996, 423; P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *T.R.O.S.* 2006,23, nr. 24; I. LEENDERS e.a., *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2005*, Mechelen, Kluwer, 2004, 41; B. ROELANDTS, "Ruimtelijke Structuurplannen", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.), *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004; B. ROELANDTS, "Artikel 7 Planningsdecreet", in *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, losbladig; B. ROELANDTS, "Artikel 19 Planningsdecreet", in *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, losbladig; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Antwerpen, Kluwer, 1999, 35-36, nr. 32; R. VEKEMAN, "Het decreet op de ruimtelijke planning", *T. Gem.* 1997, 252.





Vanuit planologische hoek – waar er vooral oog is voor de nodige ‘flexibiliteit’ – wordt voluit gepleit voor de mogelijkheid om afspraken te maken over de bevoegdheden, en desnoods bevoegdheden te gaan delegeren<sup>25</sup>. Dit vanuit planologische invalshoek logische pleidooi, is vanuit juridisch oogpunt niet aanvaardbaar, indien hiervoor geen duidelijke rechtsgrond bestaat. Bevoegdheden zijn immers in beginsel onvervreemdbaar en onoverdraagbaar. *Potestas delegata delegari non potest*: delegatie van bevoegdheden is verboden, daar zij onvervreemdbaar en onoverdraagbaar zijn<sup>26</sup>. Dit fundamentele principe uit het Belgische publiekrecht wordt afgeleid uit artikel 33 tweede lid van de Grondwet dat stelt dat “alle machten moeten worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald”<sup>27</sup>. Dit principe geldt voor alle bestuursorganen<sup>28</sup>.

Het is belangrijk te wijzen op het onderscheid tussen ‘delegatie’ van bevoegdheid en ‘toewijzing’ van bevoegdheid<sup>29</sup>. Wanneer bij of krachtens een wet, decreet of ordonnantie een overheid bevoegd wordt verklaard voor een bepaalde aangelegenheid, is er sprake van ‘toewijzing’ van bevoegdheid. Dit is voor de ruimtelijke planning het geval bij:

- bepalingen in het DRO die *rechtstreeks* bevoegdheden toekennen aan welbepaalde bestuursniveaus (bv. artikel 18 DRO over de algemene bevoegdheid voor de structurende elementen van het respectieve bestuursniveau), of de bepalingen over het administratief toezicht (artikelen 27 § 7 en 46 DRO i.v.m. structuurplannen en artikelen 33 § 9 en 50 i.v.m. RUP’s);
- bepalingen in het DRO die de *Vlaamse regering machtigen* om aanvullende maatregelen te nemen betreffende de bevoegdheidsverdeling (bv. artikel 18 laatste lid DRO dat de Vlaamse regering machtigt om nadere regels vast te stellen met betrek-

king tot de structuurbepalende elementen en tot invulling van de structuurbepalende elementen voor de drie niveaus);

- bepalingen in het DRO die een welbepaalde overheid – inzonderheid het Vlaams Gewest en de provincies – machtigen om in hun structuurplan ‘*taakstellingen*’ op te dragen aan een welbepaalde lagere overheid (artikel 18 tweede lid, 1° en 2° DRO).

In al die gevallen is er een uitdrukkelijke decretale rechtsgrond die een bepaalde bevoegdheid toekent aan een bepaalde overheid (zgn. ‘toewijzing’ van bevoegdheden). Van ‘delegatie’ van bevoegdheden is er sprake als het administratieve orgaan dat een bepaalde bevoegdheid heeft gekregen door of krachtens het decreet, uit eigen gezag, zonder daartoe te zijn gerechtigd (met andere woorden, zonder duidelijke rechtsgrond), over die bevoegdheid beschikt. Een delegatie van een bevoegdheid die door een wet of verordening aan een bepaalde overheid is toegewezen is onwettig<sup>30</sup>. Dit houdt immers noodzakelijkerwijze een inbreuk in op de door het bevoegde orgaan (in casu de decreetgever en de Vlaamse regering) gewilde bevoegdheidsverdeling. Een juridische bekwaamheid wordt niet aan het toeval of de willekeur overgelaten. Zij wordt toegekend en dient te worden uitgeoefend volgens welbepaalde rechtsregels<sup>31</sup>. Een overheid kan aldus geen afstand doen van haar bevoegdheden<sup>32</sup> maar moet integendeel zelf de haar toegewezen bevoegdheden uitoefenen<sup>33</sup>. Zij kan niet beschikken over

(25) Zie hierover: P.-J. DEFOORT, “Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?”, *T.R.O.S.* 2005, 323-324, nr. 56, en de aldaar aangehaalde referenties.

(26) A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 112, nr. 123, met verwijzing naar Cass. 6 februari 1891, *Pas.* 1891, I, 54, concl. MESDACH DE TER KIELE.

(27) A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 20, nr. 21; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, die Keure, 2003, 152-153, nr. 241 en 216, voetnoot 96.

(28) A. WIRTGEN, *Raad van State, Afdeling Administratie. Middelen en het ambtshalve aanvoeren van middelen in het bijzonder*, Brugge, die Keure, 2004, 69.

(29) Zie hierover A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer, 2002, nr. 21.

(30) A. VAN MENDEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK en S. WYCKAERT, *De administratieve rechtshandeling. Een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 45, nr. 114; voor een aantal voorbeelden uit de rechtspraak van de Raad van State, zie A. WIRTGEN, *Raad van State, Afdeling Administratie. Middelen en het ambtshalve aanvoeren van middelen in het bijzonder*, Brugge, die Keure, 2004, 81-83, nr. 91-93. Zie bijvoorbeeld over het verbod van delegatie van bepaalde bevoegdheden in een BPA door de ‘planningsoverheid’ aan de vergunningverlenende overheid: G. DEBERSAQUES, “Ruimtelijke uitvoeringsplannen”, in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (ed.), *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 233, nr. 52; F. DE PRETER, “Flexibiliteit en rechtzekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg”, (noot onder R.v.St. nr. 116.301, 21 februari 2003, R.v.St. nr. 117.347, 21 maart 2003 en R.v.St. nr. 120.209), *T.R.O.S.* 2003, 351-368; R.v.St. nr. 116.301, 21 februari 2003, *R.W.* 2003-04, noot, *T.R.O.S.* 2003, noot F. DE PRETER en *T. Gem.* 2003, 66, noot R. VEKEMAN.

(31) A. WIRTGEN, *Raad van State, Afdeling Administratie. Middelen en het ambtshalve aanvoeren van middelen in het bijzonder*, Brugge, die Keure, 2004, 69.

(32) E. LANCKSWEERT, “Bemiddeling in het bestuursrecht”, in D. LINDEMANS (ed.), *Gedogen en bemiddelen in het bestuursrecht*, Brugge, die Keure, 2003, 151-152, nr. 30-33.

(33) H. COREMANS en M. VAN DAMME, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2001, 140, nr. 199.

haar bevoegdheden zoals een particulier kan beschikken over zijn eigen goederen<sup>34</sup>.

Hoewel het huidige decreet geen enkele rechtsgrond biedt voor delegatie van bevoegdheden die door of krachtens het decreet zijn toegewezen aan een bepaalde overheid, wordt er in de praktijk niettemin veelvuldig 'onderhandeld' over de toegewezen bevoegdheden. Deze praktijk is vanuit juridisch oogpunt niet toelaatbaar, en ze kan aanleiding geven tot de onwettigheid van een plandocument (zie infra randnr. 8). Om bevoegdheidsdelegaties of -afwijkingen ook juridisch hard te kunnen maken is er dan ook eerst een decreetwijziging nodig<sup>35</sup>.

#### V. Schending van de bevoegdheidsregels: onbevoegdheid leidt tot nietigheid

8. Een administratieve rechtshandeling is pas wettig wanneer zij van het wettelijk aangewezen orgaan uitgaat<sup>36</sup>. Indien een administratief orgaan handelt wanneer het daartoe niet rechtstreeks of onrechtstreeks door de Grondwet of door de wet is gemachtigd, is er sprake van onbevoegdheid. A fortiori is er sprake van onbevoegdheid wanneer een administratieve overheid zich de bevoegdheid aanmatigt die de wet aan een ander overheidsorgaan heeft opgedragen<sup>37</sup>. Hoger werd al uiteengezet dat het delegeren van bevoegdheden zonder afdoende rechtsgrond uit den boze is. De uitoefening van een bevoegdheid bij wege van een onwettige delegatie maakt bijgevolg een onbevoegdheid uit<sup>38</sup>.

Er is eveneens sprake van onbevoegdheid wanneer een bestuurlijke overheid het bestaan of de draagwijdte van haar bevoegdheid negeert<sup>39</sup>. Zo heeft de Raad van State bijvoorbeeld de beslissing die tot de bevoegdheid van de bestendige deputatie behoort maar die werd genomen door de gemeenteraad en daarna goedgekeurd door de bestendige deputatie, onwettig verklaard. Door haar goedkeuring te verlenen aan het besluit van de gemeenteraad heeft de bestendige deputatie ten onrechte het beslissingsrecht van de gemeente erkend en aldus haar eigen bevoegdheid ter zake miskend<sup>40</sup>. Een door een onbevoegde overheid genomen beslissing kan niet gedekt worden door de loutere bekrachtiging door de bevoegde overheid<sup>41</sup>. Dit betekent dat de door bepaalde ruimtelijke planners gesuggereerde techniek, waarbij de bevoegde overheid de uitvoering van bepaalde beleidstaken aan een ander beleidsniveau toevertrouwt, maar zelf zorgt voor de vaststelling van het uiteindelijke uitvoeringsplan<sup>42</sup>, met de nodige voorzichtigheid moet worden toegepast.

9. Het optreden van een onbevoegde overheid kan zeer ernstige juridische gevolgen hebben. Vooreerst kan de onbevoegdheid door de partijen worden opgeworpen als middel bij een schorsings- of annulatieverzoek tegen een RUP<sup>43</sup> bij de Raad van State, zoals blijkt uit bovenstaand arrest. Het middel met betrekking tot de onbevoegdheid wordt bovendien door de Raad van State uitdrukkelijk aangemerkt als een middel van openbare orde. Dit betekent dat de verzoeker het middel voor het eerst in een memorie van wederantwoord kan opwerpen of dat de Raad van State het middel ambts-

(34) A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer, 2002, 21-22, nr. 21.

(35) Zie hierover P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *T.R.O.S.* 2005, 325-326, nr. 58-59.

(36) A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer, 2002, 915, nr. 960; A. VAN MENDEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK en S. WYCKAERT, *De administratieve rechtshandeling. Een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 55, nr. 146; A. WIRTGEN, *Raad van State, Afdeling Administratie. Middelen en het ambtshalve aanvoeren van middelen in het bijzonder*, Brugge, die Keure, 2004, 77, nr. 85.

(37) A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer, 2002, 916-917; A. WIRTGEN, *Raad van State, Afdeling Administratie. Middelen en het ambtshalve aanvoeren van middelen in het bijzonder*, Brugge, die Keure, 2004, 69.

(38) A. WIRTGEN, *Raad van State, Afdeling Administratie. Middelen en het ambtshalve aanvoeren van middelen in het bijzonder*, Brugge, die Keure, 2004, 78, nr. 87 en 81-83, nr. 91-93.

(39) A. VAN MENDEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK en S. WYCKAERT, *De administratieve rechtshandeling. Een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 56, nr. 147.

(40) R.v.St. nr. 9.499, 29 juni 1962, geciteerd door A. WIRTGEN, *Raad van State, Afdeling Administratie. Middelen en het ambtshalve aanvoeren van middelen in het bijzonder*, Brugge, die Keure, 2004, 100-101, nr. 117.

(41) A. VAN MENDEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK en S. WYCKAERT, *De administratieve rechtshandeling. Een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 53, nr. 139; A. WIRTGEN, *Raad van State, Afdeling Administratie. Middelen en het ambtshalve aanvoeren van middelen in het bijzonder*, Brugge, die Keure, 2004, 70, nr. 73, met verwijzing naar rechtspraak in voetnoot 25.

(42) Zie hierover P.-J. DEFOORT, "Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie?", *T.R.O.S.* 2005, 323-324, nr. 56.

(43) Structuurplannen kunnen niet rechtstreeks worden aangevochten door particulieren voor de Raad van State, omdat een structuurplan geen rechtstreekse rechtsgevolgen heeft voor particulieren (R.v.St., Rabaey, nr. 140.739, 16 februari 2005).



halve kan opwerpen<sup>44</sup>. Bovendien stelt de Raad van State uitdrukkelijk dat een rechtzoekende geen specifiek belang moet kunnen inroepen om de onbevoegdheid van de steller van een administratieve rechtshandeling aan te voeren, aangezien die bevoegdheid de openbare orde raakt<sup>45</sup>.

De onbevoegdheid kan ook 'onrechtstreeks' worden opgeworpen bij het aanvechten van een beslissing die zijn rechtsgrond vindt in het plan dat is vastgesteld door een onbevoegde overheid. Dit betreft een toepassing van artikel 159 G.W.<sup>46</sup>. Bijvoorbeeld: een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning wordt aangevochten, waarbij als middel de onwettigheid van het RUP waarop de vergunning is gegrond wordt opgeworpen, omdat het RUP door een onbevoegde overheid werd opgesteld<sup>47</sup>. Of een RUP wordt aangevochten, waarbij als middel de onwettigheid van het structuurplan waarvan het RUP een uitvoering is wordt opgeworpen, wegens onbevoegdheid van de overheid die het structuurplan heeft opgesteld. Dat betekent dat de onwettigheid van een RUP of structuurplan wegens onbevoegdheid zonder tijdsbeperking kan worden opgeworpen voor de Raad van State of voor de burgerlijke rechter.

Dit alles maakt dat een structuurplan of een RUP dat aangetast is door onbevoegdheid een zeer precair bestaan leidt en aanleiding kan geven tot ernstige rechtsonzekerheid. Overheden moeten dus uiterst behoedzaam zijn bij het afwegen van de bevoegdheidsvraag, wat in de praktijk duidelijk niet steeds het geval is.

**Pieter-Jan DEFOORT,**  
**Lic. Rechten en Master Ruimtelijke Planning,**  
**Advocaat, LDR Milieuadvocaten**

- (44) A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer, 2002, 917; A. VAN MENSEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK en S. WYCKAERT, *De administratieve rechtshandeling. Een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 53, nr. 139; A. WIRTGEN, *Raad van State, Afdeling Administratie. Middelen en het ambtshalve aanvoeren van middelen in het bijzonder*, Brugge, die Keure, 2004, 81, nr. 89 en 101, nr. 118.
- (45) R.v.St. nr. 50.563, 1 december 1994 (toepassing van artikel 159 G.W.), aangehaald door A. WIRTGEN, *Raad van State, Afdeling Administratie. Middelen en het ambtshalve aanvoeren van middelen in het bijzonder*, Brugge, die Keure, 2004, 82.
- (46) A. WIRTGEN, *Raad van State, Afdeling Administratie. Middelen en het ambtshalve aanvoeren van middelen in het bijzonder*, Brugge, die Keure, 2004, 71, nr. 74.
- (47) R. VEKEMAN, "De juridische draagwijdte van de structuurplannen", (noot onder R.v.St. nr. 121.293, 3 juli 2003 (kort geding)), *T. Gem.* 2004, 145.