

II. Raad van State

Arrest nr. 167.032 van 24 januari 2007

Rechtsmacht: Raad van State

Staatsraden: P. Lemmens, J. Bovin en C. Adams

Auditoraat: T. De Waele (andersluidend)

Partijen: A. De Muyck en vzw Natuur en Landschap Meetjesland t. het Vlaams gewest;
de nv Drukkerij Verstraete

Advocaten: G. Vermeire, V. Tollenaere en I. Larmuseau, P. De Smedt en B. Roelands



Rechtspraak

B.P.A. - goedkeuring minister ruimtelijke ordening - handeling van toezicht - delegatie bevoegdheid Vlaamse regering

Een besluit waarbij goedkeuring wordt verleend aan het geheel of een deel van een BPA is slechts een handeling van toezicht en vertoont derhalve geen reglementair karakter, ook al heeft het plan zelf normatieve kracht.

De Minister bevoegd voor ruimtelijke ordening is bevoegd om het besluit alleen te nemen, ook al zou het rechtsgevolgen teweegbrengen in domeinen die tot de bevoegdheid van andere leden van de Vlaamse regering behoren.

(...)

5.2. Overwegende, wat het tweede onderdeel betreft, dat artikel 21, derde lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, bepaalt dat de Vlaamse regering de goedkeuring verleent aan een plan van aanleg; dat artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat elke regering collegiaal beraadslaagt, onverminderd de door haar toegestane delegaties; dat de Vlaamse regering op grond van die laatste wetsbepaling bevoegd was om de haar bij artikel 21, derde lid, van het gecoördineerde decreet van 22 oktober 1996 opgedragen bevoegdheid te delegeren aan een of meer van haar leden;

Overwegende dat, zoals o.m. uit de aanhef van het bestreden ministerieel van 18 mei 2000 besluit blijkt, de minister bevoegd inzake ruimtelijke ordening te dezen is opgetreden op grond van de bevoegdheid die hem gedelegeerd is bij het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 1999 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering; dat, in zoverre dit besluit bepalingen bevat die een reglementair karakter vertonen, voor het niet voorleggen ervan aan de Raad van State, afdeling wetgeving, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, een verantwoording gevonden kon worden in de dringende noodzakelijkheid; dat de dringende noodzakelijkheid vol-

gens de aanhef van het genoemde besluit te dezen werd afgeleid uit het feit “dat de bevoegdheidsbepaling ten spoedigste dient doorgevoerd in het belang van de normale werking van de instellingen en van de aan de Vlaamse regering toevertrouwde bevoegdheden”; dat er geen reden is om de betrokken bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 1999 met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten;

Overwegende dat de Vlaamse regering bij artikel 12, eerste lid, 4°, van het genoemde besluit van 13 juli 1999, gelezen in samenhang met artikel 15, § 1, 1°, van dat besluit, delegatie verleent aan de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams Minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media, voor het nemen van beslissingen voor de toepassing van o.m. de decreten inzake de ruimtelijke ordening; dat artikel 16, 1°, van het genoemde besluit weliswaar bepaalt dat de delegatie van bevoegdheid niet geldt voor het nemen van reglementaire besluiten, maar dat een besluit waarbij goedkeuring wordt verleend aan het geheel of een deel van een bijzonder plan van aanleg slechts een handeling van toezicht is en derhalve geen reglementair karakter vertoont, ook al heeft het plan zelf een normatief karakter; dat het bestreden besluit effectief door Minister Van Mechelen is genomen; dat het niet door onbevoegdheid is aangetast; dat de genoemde minister bevoegd was om het bestreden besluit alleen te nemen, ook al zou het rechtsgevolgen teweegbrengen in domeinen die tot de bevoegdheid van andere leden van de Vlaamse regering behoren; dat uit geen der bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 1999 kan worden afgeleid dat de genoemde minister het bestreden besluit slechts kon nemen na het voorafgaande akkoord van zijn collega bevoegd inzake natuurbehoud;

Overwegende dat het tweede onderdeel faalt naar recht;

(...)

NOOT

Delegatie van beslissingsbevoegdheden inzake ruimtelijke ordening, monumenten en landschappen aan de leden van de Vlaamse regering

Situering van de problematiek

1. In het geannoteerde arrest diende de Raad van State uitspraak te doen over een beroep tot nietigverklaring van een Besluit van 18 mei 2000 van de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media houdende gedeeltelijke goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg van de gemeente Knesselare. De verzoeker voerde aan dat de betrokken minister niet bevoegd was om het bijzonder plan van aanleg alleen goed te keuren, zodat het arrest onder meer betrekking heeft op de wijze waarop de Vlaamse regering beslissingen kan nemen en meer bepaald op de vraag in welke mate en onder welke voorwaarden de individuele ministers gemachtigd zijn om beslissingen alleen te nemen.

Algemene principes betreffende delegatie van beslissingsbevoegdheden aan leden van de Vlaamse regering

2. Volgens artikel 69 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevestigde de gemeenschaps- en gewestregeringen collegiaal, volgens de procedure van consensus, over alle zaken die tot hun bevoegdheid behoren, onverminderd de door hen toegestane delegaties. Voor de Vlaamse regering is dit artikel 69 ondertussen vervangen door artikel 22 van het Bijzonder Decreet van 7 juli 2006 “over de Vlaamse instellingen”, dat op grond van de aan het Vlaams Parlement toekomende constitutionele autonomie werd aangenomen. Die vervanging brengt geen inhoudelijke wijzigingen met zich mee: artikel 22 van het bijzonder decreet is op een gelijksoortige wijze geformuleerd als artikel 69 van de bijzondere wet.

De artikelen 69 van de bijzondere wet en 22 van het bijzonder decreet houden in dat de gemeenschaps- en gewestregeringen “collegiale organen” zijn, m.a.w. dat hun beslissingen “als college” moeten worden genomen en dat de ministers in beginsel geen individuele beslissingsbevoegdheid hebben. Uit het in de betreffende artikelen opgenomen

zinsdeel “onverminderd de door hen toegestane delegaties”, volgt niettemin dat de principiële “collegiale aard” van de regeringen niet verhindert dat aan de individuele leden ervan delegaties worden verleend. Uit dat zinsdeel, gelezen in samenhang met artikel 68 van de bijzondere wet (voor de Vlaamse regering: art. 21 bijzonder decreet)¹, blijkt ook dat enkel de regeringen bevoegdheden kunnen delegeren aan individuele ministers; de decreetgevers zijn daar in beginsel niet voor bevoegd². De “interne bevoegdheidsverdeling” van de regering is dus een zaak van de regering zelf, niet van het parlement.

Geen enkele bepaling uit de bijzondere wet (of het bijzonder decreet) lijkt zich er tegen te verzetten dat een gemeenschaps- of gewestregering verordnungsbevoegdheid toekent aan een individuele minister³. Niettemin kan worden aanvaard dat de overheid die door of krachtens de Grondwet is belast met een reglementaire bevoegdheid, de essentie van die bevoegdheid niet kan delegeren⁴. Dit brengt met zich mee dat de regeringen hun verordnungsbevoegdheid enkel kunnen delegeren, wanneer de gedelegeerde bevoegdheid beperkt blijft tot veeleer bijkomstige en aanvullende maatregelen.

3. De aan de individuele leden toekomende bevoegdheden worden doorgaans bij de aanvang van een nieuwe regeringsperiode bepaald in een “delegatiebesluit”. Voor de huidige Vlaamse regering gaat het om het Besluit van 27 juli 2004 “tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering”. Dit besluit bevat, enerzijds, de bevoegdheidsverdeling binnen de Vlaamse regering op het vlak van de voorbereiding en de uitvoering van haar beslissingen (hoofdstuk I), en anderzijds, de regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse regering (hoofdstuk II)⁵.

- (1) De artikelen 68 van de bijzondere wet en 21 van het bijzonder decreet bepalen dat elke regering haar werkwijze regelt, onverminderd de (andere) bepalingen van de bijzondere wet en het bijzonder decreet.
- (2) Zie J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2007, I 145.
- (3) Artikel 20 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 bepaalt weliswaar dat de regering “de verordeningen maakt”, maar er wordt daarbij geen regel geformuleerd die een afwijking inhoudt van de in artikel 69 van de bijzondere wet (art. 22 bijzonder decreet) voorziene mogelijkheid voor de regering om beslissingsbevoegdheden te delegeren aan haar leden.
- (4) Zie o.m. M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de droit public belge*, Brussel, Bruylant, 1997, 456.
- (5) Het besluit bevat daarnaast ook nog een hoofdstuk III (algemene bepalingen) en VI (overgangs- en slotbepalingen).



Aangezien het tweede hoofdstuk betrekking heeft op de “beslissingsbevoegdheden”, lijkt men ervan te moeten uitgaan dat de “uitvoering van de beslissingen”, zoals bedoeld in het eerste hoofdstuk, geen betrekking kan hebben op het nemen van (uitvoerings)beslissingen.

Wat de bevoegdheidsverdeling op het vlak van de voorbereiding en de “uitvoering” van de beslissingen betreft (hoofdstuk I), wordt in grote lijnen gewerkt met de in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 opgesomde gemeenschaps- en gewestaangelegenheden (landbouwbeleid, economisch beleid, tewerkstellingsbeleid, bijstand aan personen, ...).

Het hoofdstuk over de delegatie van beslissingsbevoegdheden is gebaseerd op de regel dat elke minister de in dit hoofdstuk gedelegeerde beslissingsbevoegdheden uitoefent in de aangelegenheden die hem of haar zijn toegewezen krachtens hoofdstuk I van het besluit (art. 6 eerste lid). In artikel 7 worden, in abstracte bewoordingen, de beslissingen opgesomd waarvoor de delegatie geldt. De individuele ministers hebben bijvoorbeeld delegatie voor “het nemen van beslissingen voor de toepassing van de verdragen, EG-verordeningen, samenwerkingsakkoorden, wetten, decreten, verordeningen, koninklijke besluiten, besluiten van de Vlaamse Regering en ministeriële besluiten”. De artikelen 6 en 7 van het besluit brengen dus o.a. met zich mee dat een minister bevoegd is om “beslissingen te nemen voor de toepassing van een decreet”, wanneer het gaat om een aangelegenheid die volgens het eerste hoofdstuk tot zijn bevoegdheid behoort.

Artikel 6 van het delegatiebesluit bepaalt echter ook, meer bepaald in het tweede lid, dat de delegaties ook gelden voor beslissingen die betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid behoren van meerdere leden van de Vlaamse regering. In vroegere delegatiebesluiten was die bepaling enigszins anders geformuleerd, namelijk: “Deze delegatie geldt ook voor beslissingen die door de bevoegde leden van de Vlaamse regering gezamenlijk moeten genomen worden”. Die vroegere bepaling heeft in verschillende bij de Raad van State aanhangig gemaakte zaken aanleiding gegeven tot vernietiging van besluiten die door één minister waren ondertekend. We komen nog terug op de vraag in welke mate de nieuw geformuleerde bepaling inhoudelijk verschilt van de vroegere.

In artikel 8 worden ten slotte een aantal beslissingen uitgesloten van de in artikel 7 verleende delegaties. Zo zijn de individuele leden niet bevoegd voor het nemen van reglementaire besluiten. Ofschoon de bijzondere wet en het bijzonder decreet niet verhinderen dat verordeningbevoegdheid – binnen bepaalde grenzen – wordt gedelegeerd aan een minister, kan de regering van oordeel zijn dat het niet is aangewezen om dit te doen.

Korte bespreking van het geannoteerde arrest over het middel inzake delegatie

4. In de zaak die heeft geleid tot het geannoteerde arrest voerde de verzoeker onder meer aan dat het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, vereist dat de bijzondere plannen van aanleg worden goedgekeurd door de Vlaamse regering. Hij was daarbij van oordeel (1) dat dit decreet niet voorziet in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om haar bevoegdheid te delegeren aan één van haar leden; (2) dat er geen besluit van de Vlaamse regering bestaat waarin de bevoegdheid om bijzondere plannen van aanleg goed te keuren wordt gedelegeerd aan de minister die bevoegd is inzake ruimtelijke ordening; (3) dat het delegatiebesluit, in zoverre het grondslag zou kunnen bieden aan het bestreden besluit, met toepassing van artikel 159 G.W. buiten toepassing zou moeten worden gelaten, aangezien het niet voor advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, was voorgelegd; en (4) dat, volgens dat delegatiebesluit, de inzake ruimtelijke ordening bevoegde minister te dezen niet alleen kon optreden en minstens het akkoord nodig had van de inzake natuurbehoud bevoegde minister.

Vermits het bestreden Besluit was genomen op 18 mei 2000, diende de Raad rekening te houden met het “Delegatiebesluit” van 13 juli 1999 “tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering”. In grote lijnen verschilt dit besluit niet van het momenteel van toepassing zijnde Besluit van 27 juli 2004, behoudens wat de formulering betreft van de in artikel 6, tweede lid, van dit laatste besluit vervatte regel (zie nr. 3).

5. Het eerste argument van de verzoeker gaat voorbij aan wat was geregeld in artikel 69 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 (momenteel: art. 22 Bijzonder Decreet 7 juli 2006). Het feit dat

het decreet betreffende de ruimtelijke ordening niet voorziet in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om haar bevoegdheid te delegeren aan één van haar leden, doet niet ter zake, aangezien artikel 69 van de bijzondere wet (art. 22 bijzonder decreet) de regering toelaat om delegaties te verlenen aan haar leden. Het is de decreetgever overigens in beginsel verboden om zelf bevoegdheden toe te wijzen aan de leden van de regering.

Ook het tweede en het derde argument van de verzoeker werden door de Raad verworpen, aangezien er wel degelijk een besluit bestond, naar luid waarvan de bevoegde minister delegatie had voor het nemen van beslissingen voor de toepassing van decreten (nl. het delegatiebesluit), en aangezien het niet-inwinnen van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over dit besluit, te dezen verantwoording kon vinden in een dringende noodzakelijkheid.

6. Het laatste argument (de inzake ruimtelijke ordening bevoegde minister kon niet alleen beslissen) werpt meer vragen op, te meer daar de rechtspraak van de Raad van State op dat punt lijkt te verschillen naargelang de betrokken materie, met name ruimtelijke ordening (inzonderheid de goedkeuring van BPA's), de bescherming van landschappen of de bescherming van monumenten.

In het geannoteerde arrest komt de Raad van State tot het besluit dat de inzake ruimtelijke ordening bevoegde minister een besluit houdende goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg alleen kan nemen. In andere zaken waarin een gelijksoortig argument werd aangevoerd – meer bepaald inzake de bescherming van landschappen –, is de Raad evenwel tot de conclusie gekomen dat het betreffende besluit niet door één minister kon worden genomen. In nog een andere zaak – met name inzake de bescherming van een monument – oordeelde de Raad dan weer dat dit wel kon. Hierna wordt gepoogd een inzicht te geven in deze op het eerste gezicht weinig coherente rechtspraak.

Over de goedkeuring van BPA's

7. In het geannoteerde arrest stelde de Raad van State dat de inzake ruimtelijke ordening bevoegde minister een besluit houdende goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg alleen kan nemen. De Raad oordeelde dat een dergelijk besluit geen re-

glementair karakter heeft en als een “handeling van toezicht” dient beschouwd te worden.

Opvallend is dat de Raad uitdrukkelijk vermeldt dat de bedoelde minister het besluit kon nemen, “*ook al zou het rechtgevolgen tweewegbrengen in domeinen die tot de bevoegdheid van andere leden van de Vlaamse regering behoren*” (bv. natuurbehoud).

De Raad stelt dat een goedkeuringsbesluit niet kan worden beschouwd als een “reglementair besluit” – waarvoor krachtens het delegatiebesluit immers geen delegatie kan worden gegeven (zie hoger randnr. 3) – omdat een goedkeuringsbesluit “slechts” een handeling van toezicht is. De Raad van State lijkt aan een goedkeuringsbeslissing in het kader van het bijzonder administratief toezicht een *sui generis*-karakter te geven. Uit recente rechtspraak blijkt dat de Raad oordeelt dat dergelijke beslissingen geen rechtshandelingen “met individuele strekking” zijn, wat impliceert dat ze niet onder het toepassingsgebied van de formele motiveringswet vallen, maar dat ze evenmin een reglementair karakter hebben, aangezien ze enkel de bevestiging inhouden van een reglementair besluit dat door een gemeenteverheid is vastgesteld⁶. Een goedkeuringsbeslissing die niets wijzigt of toevoegt aan de goedgekeurde reglementaire akte heeft zelf geen reglementair karakter maar moet volgens de Raad van State worden gekwalificeerd als een “handeling van toezicht”⁷, wat dan klaarblijkelijk een rechtshandeling *sui generis* is⁸.

- (6) R.v.St., Van Goeye, nr. 169.261, 21 maart 2007; vgl. R.v.St., De Witte, nr. 171.615, 29 mei 2007 en R.v.St., stad Mortsel, nr. 97.692, T. Gem. 2002, 71, noot R. VEKEMAN, waarin de Raad zonder meer stelt dat een BPA verordenende kracht heeft en derhalve niet onder de formele motiveringswet valt, zonder hierbij in te gaan op het bestaan van de ministeriële goedkeuringsbeslissing; zie ook R.v.St., gem. Brasschaat, nr. 18.527, 8 november 1977 (een goedkeuringsbesluit moet niet voor advies aan de Afdeling Wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd); zie ook R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 97, nr. 112 en 88, nr. 97.
- (7) R.v.St., s.p.r.l. Malou Vandenbergh & Partners c.s., nr. 105.673, 19 april 2002.
- (8) Dit doet denken aan een wet houdende goedkeuring van een internationaal verdrag. Dergelijke wetten worden beschouwd als louter ‘formele’ wetten die geen inhoudelijke transformatie van het internationale verdrag met zich meebrengen. Het Hof van Cassatie stelde hierover in het arrest *Le Ski* dat de wetgevende macht bij de goedkeuring van een internationaal verdrag geen rechtscheppende taak vervult. Met een goedkeuringswet zegt de wetgever alleen dat het verdrag volkomen uitwerking zal hebben (Cass. 27 mei 1971, *Pas.* 1971, I, 888 en *Arr. Cass.*, 1971, 959; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2007, nr. 172, 100-101).



De Raad van State motiveert aldus waarom een goedkeuringsbeslissing van een BPA een handeling is die overeenkomstig het delegatiebesluit in principe kan worden gedelegeerd aan een individuele minister. De motieven die de Raad ertoe brengen om te stellen dat de minister van ruimtelijke ordening een dergelijk besluit *alleen* kan nemen, “ook al brengt het BPA rechtsgevolgen teweeg in domeinen die tot de bevoegdheid van andere leden van de Vlaamse regering behoren”, zijn veel minder duidelijk. Nochtans staat deze stelling in schril contrast met de rechtspraak inzake beschermingsbesluiten van landschappen, zoals hierna zal blijken. Het geannoteerde arrest beperkt zich tot de stelling “*dat uit geen der bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 1999 kan worden afgeleid dat de genoemde minister het bestreden besluit slechts kon nemen na het voorafgaande akkoord van zijn collega bevoegd inzake natuurbehoud*”. Hoewel deze stelling op zich verdedigbaar is, komt het eigenaardig over dat – zoals hierna zal blijken – de Raad van State in datzelfde delegatiebesluit wél bezwaren ziet om een beschermingsbesluit voor een landschap alleen te laten nemen door de minister bevoegd voor monumenten en landschappen zonder akkoord van de andere “bevoegde” vakministers, indien het beschermingsbesluit betrekking heeft op hun bevoegdheidsdomein. Het loutere feit dat een beslissing houdende goedkeuring van een BPA slechts een handeling van toezicht is, lijkt in dit opzicht een vrij irrelevant verschil met de juridische situatie die voorlag bij de arresten over de bescherming van landschappen, aangezien de goedkeuringsbeslissing precies tot gevolg heeft dat het BPA uitwerking kan hebben⁹ en dus rechtsgevolgen creëert, ook desgevallend op andere bevoegdheidsdomeinen.

Anderzijds moet worden opgemerkt dat indien de Raad van State een ander standpunt zou innemen, dit ertoe zou leiden dat de minister van ruimtelijke ordening vermoedelijk geen enkel BPA nog alleen zou kunnen ondertekenen. Elk BPA zal vermoedelijk wel een raakvlak vertonen met een ander beleidsdomein, bijvoorbeeld huisvesting (woongebied), economie (industriegebied), toerisme (recreatiegebied), natuur (natuurgebied) enz.

(9) A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2006, I 10, nr. 95; A. VAN MENSEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK en S. WYCKAERT, *De Administratieve Rechtshandeling. Een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 101, nr. 263.

8. Niettemin blijft de vaststelling dat er een opvallend en op het eerste gezicht onverklaarbaar verschil is tussen het geannoteerde arrest inzake de delegatiemogelijkheid voor de goedkeuring van een BPA en de hierna besproken rechtspraak inzake de delegatiemogelijkheid voor de bescherming van landschappen (waarin de Raad van State zich strenger opstelt; zie verder).

Men kan zich de vraag stellen of het facetmatige karakter van de ruimtelijke ordening, zoals bepaald in artikel 4 DRO, dat stelt dat de ruimtelijke ordening rekening moet houden met de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen, een mogelijke verklaring zou kunnen zijn voor een onderscheid in benadering tussen de bescherming van landschappen en de goedkeuring van een BPA? Met andere woorden, zou het feit dat het DRO uitdrukkelijk bepaalt dat de ruimtelijke ordening rekening moet houden met gevolgen voor domeinen die tot de bevoegdheid van andere ministers behoren, kunnen worden aangewend om aan de minister van ruimtelijke ordening ruimere “individuele” bevoegdheden te verlenen dan aan andere vakministers? Ons inziens moet die vraag ontkennend worden beantwoord.

Vooreerst moet worden opgemerkt dat de op artikel 4 DRO gebaseerde redenering niet terug te vinden is in het geannoteerde arrest, dat integendeel rechtstreeks is gegrond op het delegatiebesluit, door te stellen dat de minister van ruimtelijke ordening bevoegd is voor de toepassing van de decreten inzake ruimtelijke ordening en dat “*uit geen der bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 1999 kan worden afgeleid dat de genoemde minister het bestreden besluit slechts kon nemen na het voorafgaande akkoord van zijn collega bevoegd inzake natuurbehoud*”. Bovendien bevat het Landschapsdecreet bepalingen die tot op zekere hoogte vergelijkbaar zijn met artikel 4 DRO. Volgens artikel 5 van het Landschapsdecreet kan een landschap “*dat van algemeen belang is wegens zijn natuurwetenschappelijke, historische, esthetische of sociaal-culturele waarde*” worden beschermd. Ook de in artikel 3, 6° en 7° van dat decreet opgenomen definities verwijzen naar andere beleidsdomeinen: “*6° beheer: het geheel van de in de beschermings- en toelatingsbesluiten vermelde maatregelen, werken en handelingen die erop gericht zijn de natuurwetenschappelijke, historische, esthetische of andere sociaal-culturele waarden van het beschermde landschap in relatie tot de andere functies van het betrokken landschap in stand te hou-*

den, te verbeteren of te herstellen; 7° algemene landschapszorg: het stimuleren van het behoud, het herstellen en de ontwikkeling van cultuurhistorische, fysisch-geografische en esthetische landschapswaarden, alsook van de kleine landschapselementen, zoals gedefinieerd in artikel 2, 6° van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu”?

Indien artikel 4 DRO aan de minister van ruimtelijke ordening een rechtsgrond zou bieden om zich op diverse beleidsdomeinen te begeven, waarom zouden die bepalingen uit het Landschapsdecreet dan geen vergelijkbare rol kunnen spelen voor de minister bevoegd voor landschappen?

Over de bescherming van landschappen

9. In een hele reeks recente arresten oordeelde de Raad dat de inzake “monumenten en landschappen” bevoegde minister een besluit waarbij een gebied als landschap wordt beschermd niet alleen kan nemen, vermits die bescherming verschillende verbodsvoorschriften met zich meebrengt die direct verband houden met de bevoegdheden van de minister van ruimtelijke ordening¹⁰. In vroegere arresten betreffende landschapsbescherming had de Raad van State ook reeds interferentie vastgesteld met andere beleidsdomeinen, zoals leefmilieu¹¹ en/of landbouw¹², en werd eveneens besloten dat de inzake landschappen bevoegde minister niet alleen kon beslissen. Er kan aldus gesproken worden van een vaste rechtspraak die inhoudt dat, wanneer bij een rangschikking als landschap erfdienstbaarheden worden opgelegd die inhoudelijk niet behoren tot de bevoegdheid van de minister die instaat voor landschapsbescherming, maar tot de bevoegdheid van een andere Vlaamse minister, het beschermingsbesluit niet alleen kan worden genomen door de inzake landschappen bevoegde minister¹³.

Er valt niet onmiddellijk een duidelijke lijn te ontdekken in de genoemde rechtspraak, zeker niet als men gaat vergelijken met het geannoteerde arrest inzake de goedkeuring van BPA's (zie hoger), of de rechtspraak inzake de bescherming van monumenten (zie verder). Evenmin valt er uit de arresten een decisief criterium af te leiden aan de hand waarvan kan worden vastgesteld wanneer de minister bevoegd voor landschapbescherming alleen, dan wel samen met een andere bevoegde collega, een beschermingsbesluit kan/moet nemen. De Raad van State gebruikt meermaals andere bewoordingen om aan te geven dat er een bevoegdheidsprobleem is. Zo meent de Raad bijvoorbeeld dat de minister bevoegd voor landschapbescherming niet alleen kan optreden indien het beschermingsbesluit “betreking heeft” op een ander bevoegdheidsdomein¹⁴ of er “raakvlakken mee vertoont”¹⁵, of indien het beschermingsbesluit een ander bevoegdheidsdomein “betreedt”, wat volgens de Raad verder gaat dan het teweegbrengen van rechtsgevolgen in een ander bevoegdheidsdomein¹⁶, of indien een beschermingsbesluit “direct verband houdt” met een ander bevoegdheidsdomein¹⁷, ... Het lijkt er op dat een besluit tot bescherming van een landschap aldus nooit alleen door de minister bevoegd voor landschappen kan genomen worden, maar steeds moet worden mede ondertekend door één of meerdere van zijn collega's. Er zullen immers steeds wel raakvlakken zijn met ruimtelijke ordening, leefmilieu, en/of landbouw. Alleen indien één en dezelfde minister bevoegd zou zijn voor landschappen én ruimtelijke ordening én leefmilieu én landbouw is er geen bevoegdheidsprobleem¹⁸, maar een dergelijke bevoegdheidstoewijzing lijkt weinig waarschijnlijk.

(10) Bv. R.v.St., De Sadeleer, nr. 164.865, 17 november 2006; R.v.St., Van Dijck, nr. 166.513, 10 januari 2007; R.v.St., n.v. Domein van Bornem, nr. 171.653, 31 mei 2007; R.v.St., nr. 171.661 t.e.m. nr. 171.665, 31 mei 2007; R.v.St., n.v. Compagnie Het Zoute, nr. 172.115, 11 juni 2007; R.v.St., Van Dyck, nr. 172.119, 11 juni 2007.

(11) Bv. R.v.St., Belien, nr. 132.289, 11 juni 2004; R.v.St., Obin, nr. 88.981, 14 juli 2000.

(12) Bv. R.v.St., de Zandvoorde Polder, nr. 74.708, 29 juni 1998; R.v.St., Roelof, nr. 74.705, 29 juni 1998.

(13) Voor een overzicht van deze rechtspraak, zie A. M. DRAYE, *De bescherming van het roerend en onroerend erfgoed*, Brussel/Gent, Larcier, 2007, 253, voetnoot 893.

(14) R.v.St., n.v. Domein van Bornem, nr. 171.653, 31 mei 2007; R.v.St., nr. 171.661 t.e.m. nr. 171.665, 31 mei 2007; R.v.St., n.v. Compagnie Het Zoute, nr. 172.115, 11 juni 2007; R.v.St., Van Dyck, nr. 172.119, 11 juni 2007.

(15) R.v.St., de Zandvoorde Polder, nr. 74.708, 29 juni 1998; R.v.St., Roelof, nr. 74.705, 29 juni 1998.

(16) R.v.St., De Sadeleer, nr. 164.865, 17 november; R.v.St., Van Dijck, nr. 166.513, 10 januari 2007. Men kan zich hierbij de vraag stellen hoe een overheidsbeslissing verder kan gaan dan rechtsgevolgen teweegbrengen?

(17) R.v.St., Obin, nr. 88.981, 14 juli 2000.

(18) Vgl. R.v.St., CVBA Transatlantic Films, nr. 137.952, 2 december 2004, i.v.m. een besluit dat overeenkomstig het Filmbesluit moest worden ondertekend door de ministers (meervoud) bevoegd voor cultuur en voor economisch beleid, terwijl beide bevoegdheden *in casu* verenigd waren bij één minister, die aldus alleen kon ondertekenen.



Die auteurs wijzen er op dat de genoemde rechtspraak is gebaseerd op vroegere delegatiebesluiten, waarin werd bepaald dat de “*delegatie (ook) geldt (...) voor beslissingen die door de bevoegde leden van de Vlaamse regering gezamenlijk moeten genomen worden*”. In het momenteel van kracht zijnde delegatiebesluit is dit anders geformuleerd, namelijk: “*de delegaties, toegestaan in dit hoofdstuk, gelden ook voor beslissingen die betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid behoren van meerdere leden van de Vlaamse regering*”. Volgens die auteurs volgt uit die wijziging dat de bevoegde minister nu wel alleen kan handelen.

Ons inziens, brengt de nieuw geformuleerde bepaling echter geen inhoudelijke wijziging met zich mee ten aanzien van wat vroeger in het delegatiebesluit was bepaald. Aangezien de nieuw geformuleerde bepaling stelt dat de delegaties ook gelden voor beslissingen die betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid behoren van “*meerdere leden van de Vlaamse regering*”, gaat die bepaling uit van de hypothese dat bepaalde beslissingen onder de bevoegdheid vallen van meerdere regeringsleden. Daarbij wordt geen enkele regel geformuleerd aan de hand waarvan kan bepaald worden welke van de “bevoegde ministers” bevoegd is om de beslissing alleen te nemen. Het is de decreetgever in beginsel niet verboden om bv. een decreet uit te vaardigen waarin onderscheiden gewestangelegenheden (bv. ruimtelijke ordening, landinrichting, natuurbehoud, landbouwbeleid, ...), die volgens het delegatiebesluit tot de bevoegdheid van verschillende ministers behoren, worden geregeld. Beslissingen die in toepassing van een dergelijk decreet moeten genomen worden, kunnen bijgevolg onder de bevoegdheid van meerdere ministers vallen. Welke minister is dan de bevoegde minister? Evenmin wordt in het delegatiebesluit bepaald dat wanneer de beslissing “in hoofdzaak” tot de bevoegdheid van een minister behoort, de andere bevoegde ministers niet zouden moeten meetekenen. De bepaling kan o.i. dus enkel in die zin worden geïnterpreteerd dat de verschillende bevoegde ministers in beginsel de betreffende beslissingen moeten ondertekenen en er dus mee akkoord moeten gaan. Aldus geïnterpreteerd verschilt die bepaling niet van de vroegere bepaling en is de besproken rechtspraak van de Raad van State van overeenkomstige toepassing. In die interpretatie houdt de nieuwe bepaling, net zoals de vroegere bepaling, een afwijking in van de principiële regel, volgens welke de Vlaamse regering een collegiaal orgaan is.

M.a.w., de bepaling brengt met zich mee dat de bedoelde beslissingen niet moeten worden genomen door de voltallige regering; het volstaat dat de “bevoegde ministers” die beslissingen nemen. De bepaling vormt ook een aanvulling op de overige in het delegatiebesluit opgenomen regels, die betrekking hebben op de situatie waarbij een beslissing moet worden geacht te behoren tot de bevoegdheid van één minister.

Men kan zich dan de vraag stellen waarom de Vlaamse regering de bedoelde bepaling anders heeft geformuleerd. Een mogelijke verklaring is dat de vroegere formulering allesbehalve duidelijk was. Volgens die formulering gold de delegatie ook voor beslissingen die de bevoegde leden van de Vlaamse regering “*gezamenlijk moeten nemen*”. Het is niet onmiddellijk duidelijk wat wordt bedoeld met beslissingen die “*gezamenlijk moeten worden genomen*”. Zoals reeds uiteengezet in randnummer 2, komt het in beginsel niet toe aan de decreetgever om te bepalen dat een beslissing moet genomen worden door één of meerdere ministers; de decreetgever kan immers enkel bevoegdheden toekennen aan de Vlaamse regering. De Vlaamse regering kan wel in een besluit vaststellen dat een beslissing moet genomen worden door één of meerdere leden, maar die problematiek vormt juist het voorwerp van het delegatiebesluit. M.a.w., indien ergens zou moeten worden bepaald dat bepaalde beslissingen door meerdere regeringsleden “*gezamenlijk moeten worden genomen*”, dan lijkt dit juist in het delegatiebesluit zelf te zijn. Maar dat was en is niet het geval. Het lijkt er dus op dat de vroegere formulering als het ware een juridische cirkelredenering bevatte en dat ze daarom werd gewijzigd. Uit de nieuwe formulering kan dus o.i. op zich niet afgeleid worden dat de Vlaamse regering de bedoeling heeft gehad om aan de betrokken bepaling een andere draagwijdte te geven.

Over de bescherming van monumenten

13. In het arrest BECKERS oordeelde de Raad van State dat de inzake “monumenten en landschappen” bevoegde minister een besluit houdende bescherming van een onroerend goed als monument alleen kan nemen. De Raad stelt in het arrest vast dat het delegatiebesluit van de Vlaamse regering aan een welbepaalde minister delegatie verleent voor het nemen van beslissingen voor de toepassing van onder meer de wetten en decreten inzake de monu-



menten, en dat het aangevochten beschermingsbesluit ook effectief door die minister werd genomen. Het feit dat dit besluit rechtsgevolgen zou teweegbrengen in domeinen die tot de bevoegdheid van andere leden van de Vlaamse regering behoren, brengt, volgens dit arrest, niet met zich mee dat het door onbevoegdheid zou zijn aangetast²⁶.

Dit op het eerste gezicht logische arrest staat haaks op de voornoemde rechtspraak inzake landschappen, maar sluit dan wel weer aan bij het geannoteerde arrest inzake de goedkeuring van BPA's. Op het eerste gezicht kan in de betreffende arresten geen verklaring gevonden worden voor dit verschil in benadering.

Een mogelijke verklaring voor het verschil met de rechtspraak inzake landschappen zou kunnen worden gevonden in het feit dat de rechtsgevolgen van de bescherming van een monument minder verregaand lijkt voor andere beleidsdomeinen dan de rechtsgevolgen van de bescherming van een landschap. Dit motief blijkt evenwel niet uit de rechtspraak. Bovendien kan men zich afvragen of de rechtsgevolgen binnen het domein van de ruimtelijke ordening, zoals door de Raad van State aangehaald in de rechtspraak inzake landschappen, inderdaad wel minder verregaand is bij de bescherming van een monument dan bij de bescherming van een landschap. De stedenbouwkundige gevolgen bij de bescherming van een monument kunnen zeer verregaand zijn, met name de beperking van de bouwmogelijkheden en de uitbreiding van de zonevreemde functiewijzigingen.

Anderzijds kan men niet om de vaststelling heen dat de rechtsgevolgen van de goedkeuring van een BPA op bijvoorbeeld landbouw, economie, natuur, huisvesting, toerisme en recreatie, enz. in de meeste gevallen veel groter zijn dan de rechtsgevolgen van een beschermingsbesluit van een landschap op die domeinen. Met andere woorden, ook de hoegrootheid van de impact van een beslissing op de andere beleidsdomeinen lijkt geen doorslaggevend criterium te kunnen zijn.

(26) R.v.St., Beckers, nr. 120.452, 12 juni 2003.

Besluit

14. Het is niet eenvoudig om uit de aangehaalde rechtspraak een logische lijn te halen of algemene conclusies te trekken. Men kan niet om de vaststelling heen dat er weinig krachtlijnen in worden aangereikt die toelaten te voorspellen wanneer een beslissing al dan niet door één minister kan worden genomen. Uit de betreffende arresten lijkt wel te kunnen worden afgeleid dat landschapsbeschermingsbesluiten in beginsel niet door één minister kunnen worden genomen, maar dat voor de goedkeuring van BPA's of voor de bescherming van een monument de bevoegde vakminister wel alleen kan optreden.

Indien de Vlaamse regering van oordeel is dat beschermingsbesluiten inzake landschappen wel door één minister zouden moeten kunnen genomen worden, lijkt een aanpassing van het delegatiebesluit op dat vlak, gelet op de vaste rechtspraak van de Raad van State, noodzakelijk. Misschien is het aangewezen om, met het oog op het voorkomen van annulatieberoepen bij de Raad van State, in het delegatiebesluit niet alleen te voorzien in een delegatie voor abstract omschreven beslissingen (zoals het geval is in art. 7 van het delegatiebesluit), maar ook in een regeling voor een aantal vaak voorkomende en/of vaak betwiste "concrete" beslissingen. Zo zou in het delegatiebesluit een bepaling kunnen worden opgenomen volgens welke de minister die bevoegd is inzake monumenten en landschappen delegatie heeft om een besluit tot bescherming van een monument of een landschap, met toepassing van de betreffende decreten, ofwel, alleen te nemen, zonder daarbij het akkoord van een andere minister nodig te hebben, ofwel, slechts kan nemen wanneer hij daarvoor het akkoord heeft van de andere (in het delegatiebesluit aangeduide) bevoegde ministers.

Dit is natuurlijk een politieke beslissing. Er zijn immers argumenten pro en contra te bedenken voor het toekennen van een beslissingsbevoegdheid aan één individuele minister in de genoemde aangelegenheden. Een argument pro betreft de efficiëntie van het besluitvormingsproces. De bevoegdheden betreffende de ruimtelijke ordening, de landinrichting, de ruilverkaveling, het natuurbehoud, het waterbeleid, het leefmilieu, ... hebben met elkaar immers zodanig veel raakpunten dat een beslissing die wordt genomen voor de toepassing van de in één van die aangelegenheden aangenomen decreten,

bijna steeds het betreden – in meer of minder mate – van de andere bevoegdheidsdomeinen tot gevolg heeft. In de logica van de rechtspraak van de Raad van State over de delegatie van beslissingsbevoegdheid voor de bescherming van landschappen zou dit impliceren dat bijna elke beslissing in die materies door meerdere ministers moet genomen worden, en dus door diverse administraties en kabinetten afzonderlijk moet worden voorbereid. Het spreekt voor zich dat dit een zeer tijdrovende werkwijze is. Anderzijds kan het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan één minister ertoe leiden dat die minister in de mogelijkheid is om politiek gevoelige maatregelen te nemen die (deels) tot de bevoegdheid van een andere minister behoren. Het feit dat een beslissing in hoofdzaak tot de bevoegdheid van een bepaalde minister behoort, houdt niet noodzakelijk in dat de beslissing voor het overige, politiek gezien, bijkomstig is. Hierbij kan dan weer opgemerkt worden dat dit euvel kan verholpen worden door het voorzien van voorbereidend interkabinettenoverleg, waarbij de diverse “betrokken” ministers via hun kabinetsmedewerkers inspraak kunnen krijgen in de besluitvorming voor een aangelegenheid die aan één individuele minister is toegekend. Verzoent deze piste niet het best de efficiëntie van de besluitvorming met de bevoegdheidsvraag en de (politieke) consequenties die hieraan zijn verbonden?

Pieter-Jan DEFOORT,
LDR Milieuadvocaten²⁷,
Licentiaat in de Rechten en Master in de
Ruimtelijke Planning

Geert GOEDERTIER,
Referendaris Grondwettelijk Hof²⁸,
Praktijkassistent Universiteit Gent

(27) Alle ingenomen standpunten zijn strikt persoonlijk.

(28) Alle ingenomen standpunten zijn strikt persoonlijk.

