

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.268/1
VAN 23 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 19 maart 2009 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening en de Vlaamse minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 28 april 2009, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot vaststelling van een gewestelijk stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe een gewestelijke stedenbouwkundige verordening vast te stellen met regels in verband met de toegankelijkheid.

Het toepassingsgebied wordt bepaald in hoofdstuk II van het ontwerp. De regels gelden voor "het bouwen, herbouwen, verbouwen of uitbreiden van constructies, of delen ervan, die publiek toegankelijk zijn en waarvoor een stedenbouwkundige vergunning vereist is" (zie artikel 2, § 1, van het ontwerp). De regels zijn niet van toepassing voor technische werken in de zin van artikel 3, 2/ tot 14/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2003 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn van de medewerking van de architect (artikel 2, § 2, 1/) en voor handelingen die beperkt blijven tot onderdelen van een constructie waarvoor in het ontwerp geen normen zijn opgenomen (artikel 2, § 2, 2/).

Naast een hoofdstuk met definities (hoofdstuk I), bevat het ontwerp specifieke bepalingen met betrekking tot looppaden naar constructies en naar de daarin gelegen vertrekken (hoofdstuk III, afdeling II), niveauverschillen (idem, afdeling III), toegangen en deuropeningen (idem, afdeling IV), parkeerplaatsen (idem, afdeling V), vaste inrichtingselementen (idem, afdeling VI) en het aangepast karakter van constructies of delen van constructies (idem, afdeling VII).

Artikel 33 van het ontwerp verleent de vergunningverlenende overheid de bevoegdheid om afwijkingen op de regels toe te staan, "als de plaatselijke

.../...

omstandigheden of specifieke eisen van technische aard een andere bouwwijze vereisen of als bijzondere nieuwe technieken een evenwaardige toegankelijkheid garanderen". In het kader daarvan kan de vergunningverlenende overheid over de toegankelijkheid het advies inwinnen van een door de Vlaamse Regering erkende instantie. Indien het echter gaat om constructies opgericht voor het gebruik of de uitbating door de overheid of in opdracht van de overheid, moet dat advies verplicht worden ingewonnen door de vergunningsaanvrager (artikel 34, § 1). Hetzelfde geldt bij het bouwen van gebouwen of gebouwencomplexen met een totale publiek toegankelijke oppervlakte na de werkzaamheden van ten minste 7500 m² of het uitbreiden van dergelijke gebouwen of gebouwencomplexen als de oppervlakte door die uitbreiding de drempel van 7500 m² "of een veelvoud ervan overschrijdt" (artikel 34, § 2).

In hoofdstuk IV ten slotte zijn een wijzigingsbepaling (artikel 36), opheffingsbepalingen (artikelen 37 en 40), een delegatiebepaling (artikel 39), de uitvoeringsbepaling (artikel 41) en de inwerkingtredingsbepaling (artikel 38) ondergebracht. Luidens die laatste bepaling zal de regeling gelden voor de aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning die vanaf 1 januari 2010 worden ingediend.

RECHTSGROND EN BEVOEGDHEID

1.1. Artikel 54 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening strekt het ontwerp tot rechtsgrond. Artikel 25 van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handavingsbeleid ⁽¹⁾ wijzigt voormeld artikel 54 met ingang van 1 september 2009. Met ingang van die datum zal artikel 54 dan ook luiden als volgt:

"De Vlaamse regering kan gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor een deel van of voor het hele gewest. Die verordeningen bevatten de nodige stedenbouwkundige voorschriften om te zorgen voor:

1/ de gezondheid, de instandhouding, de stevigheid, de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving, en ook hun veiligheid, met name de beveiliging tegen brand en overstroming;

⁽¹⁾ Dit decreet is goedgekeurd door het Vlaams Parlement (*Parl. St. Vl. Parl.*, 2008-09, nr. 2011/7) en bekrachtigd door de Vlaamse Regering, maar nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

- 2/ de thermische en akoestische kwaliteit van de bouwwerken, de energiebesparingen en de energierugwinning, de uitbouw van collectieve energievoorzieningen waarop desgevallend verplicht moet worden aangesloten;
- 3/ de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de wegen, de toegangen en de omgeving ervan, evenals het ruimtelijk waarborgen van een adequate mobiliteit;
- 4/ de aanleg van voorzieningen, met name de water-, gas- en elektriciteitsvoorziening, de verwarming, de telecommunicatie, de opvang van afvalwater en regenwater, de afvalophaling en de windmolens;
- 5/ de bewoonbaarheid van de woningen;
- 6/ het verbieden van werken waarvoor een stedenbouw kundige vergunning vereist is op bepaalde uren en dagen met het oog op het behoud van de leefkwaliteit en de doorgang van het langzaam verkeer;
- 7/ de toegang voor de personen met een functiebeperking tot al dan niet bebouwde onroerende goederen of delen ervan toegankelijk voor het publiek, tot installaties en wegen;
- 8/ de gebruiksveiligheid van een goed dat toegankelijk is voor het publiek;
- 9/ de maatregelen inzake het ruimtelijk begrenzen van milieuhinder, en het waarborgen van een adequate waterhuishouding;
- 10/ de aanleg van groen en beplantingen;
- 11/ de bewerkstelling van een vermenging van kavels, woningen en woonvoorzieningen die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen, met dien verstande dat voorschriften betreffende de creatie van een bescheiden woonaanbod opgenomen worden in bijzondere stedenbouwkundige verordeningen, onder de voorwaarden, vermeld in boek 4, titel 2, hoofdstuk 1, afdeling 1, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

Die stedenbouwkundige verordeningen kunnen betrekking hebben op de bouwwerken en installaties boven en onder de grond, op de publiciteitsinrichtingen, de antennes, de leidingen, de afsluitingen, de opslagplaatsen, de onbebouwde terreinen, de wijziging van het reliëf van de bodem, en de inrichting van ruimten ten behoeve van het verkeer en het parkeren van voertuigen buiten de openbare weg.

De stedenbouwkundige verordeningen kunnen:

- 1/ functiewijzigingen die in beginsel toegelaten zijn, uitsluiten, of aan dergelijke functiewijzigingen voorwaarden verbinden;
- 2/ het wijzigen van het aantal wooneenheden in een gebouw regelen.

De stedenbouwkundige verordeningen bevatten voorschriften van stedenbouwkundige aard en moeten in overeenstemming zijn met de bestaande regelgeving voor de materie in kwestie.

Het ontwerp van stedenbouwkundige verordening wordt voor advies voorgelegd aan de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening. Wanneer er geen advies is verleend binnen een termijn van 30 dagen, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

De Vlaamse Regering organiseert omtrent een ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening een overlegvergadering met behoorlijk

.../...

gemandateerde vertegenwoordigers van de Vereniging van de Vlaamse Provincies en van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.

De gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen die werden vastgesteld voor de inwerkingtreding van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet en die op grond van de mogelijkheden, voorzien in de vroegere regelgeving, andere aangelegenheden regelen dan deze, vermeld in het eerste lid, of andere constructies of handelingen betreffen dan deze, vermeld in het tweede lid, blijven geldig tot ze worden opgeheven. De verordenende overheid kan na de inwerkingtreding van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet wijzigingen aan deze stedenbouwkundige verordeningen aanbrengen binnen de marges, vermeld in het eerste en tweede lid".

Aangezien het besluit in werking treedt op 1 januari 2010, zullen de ontworpen regels in overeenstemming moeten zijn met artikel 54 van het decreet van 18 mei 1999, zoals het wordt gewijzigd bij het decreet van 27 maart 2009. Verder in dit advies wordt daarom steeds naar het aldus gewijzigde artikel 54 verwezen.

1.2. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat het decreet van 18 mei 1999 geworden is, werd bij artikel 54 onder meer het volgende gesteld:

"De stedenbouwkundige verordeningen hangen vaak nauw samen met de uitvoering van sectorale wetgeving. Er is echter een zeer essentiële beperking van het toepassingsgebied: de stedenbouwkundige verordeningen bevatten uitsluitend bepalingen die het ruimtelijke aspect van de betrokken materie beogen te regelen. Het toepassingsgebied van de verordeningen kan zich dus niet uitstrekken tot aspecten die geen deel uitmaken van het ruimtelijk beleid: die aspecten moeten immers binnen hun eigen beleidsdomeinen geregeld worden. Het ruimtelijk beleid zal in dergelijke gevallen een aanvullende rol spelen, ter versterking en ondersteuning van de maatregelen die vanuit andere wetgeving voorzien worden. Er zal op moeten worden toegezien dat de stedenbouwkundige verordeningen geen afbreuk doen aan bestaande normen welke zijn vastgesteld ter uitvoering van andere decreten of federale wetten. De verordeningen zullen bovendien verenigbaar moeten zijn met de bestemming welke sommige goederen eigen is op grond van een andere reglementering (zoals bijvoorbeeld de goederen van het militair domein). Enkele voorbeelden ter verduidelijking.

De woningkwaliteit wordt geregeld in het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode. Artikel 5, § 1 van de Vlaamse Wooncode stelt dat elke woning op diverse vlakken moet voldoen aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten. Deze worden door de Vlaamse regering nader bepaald en betreffen de oppervlakte van de woongelegenheden, de sanitaire voorzieningen, de verwarmingsmogelijkheden, de verlichtings- en verluchtingsmogelijkheden, de aanwezigheid van voldoende en veilige elektrische installaties, de gasinstallaties, de stabiliteit en de bouwfysica met betrekking tot fundering, daken, buiten- en binnenmuren, de draagvloeren en het timmerwerk, en de toegankelijkheid. Voor woningen die als hoofdverblijfplaats worden verhuurd, kan de conformiteit met bovenvermelde normen worden vastgesteld in een

.../...

conformiteitsattest. Verder kan de Vlaamse regering ook beschikken over de mogelijkheden om woningen ongeschikt, onbewoonbaar en overbewoond te verklaren.

De stedenbouwkundige verordeningen die de uitvoering van de Vlaamse Wooncode kunnen ondersteunen, kunnen o.m. voorschriften bevatten waaraan moet voldaan worden vooraleer een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend, inzake de aanleg van voorzieningen, zoals water-, gas- en elektriciteitsvoorziening (4/) en minimumnormen inzake de bewoonbaarheid van woningen (5/).

De stedenbouwkundige verordeningen kunnen ook een bijdrage leveren aan ruimtelijke of stedenbouwkundige dimensies van de maatregelen ter bescherming van het milieu. Zo kunnen sommige acties die de Vlaamse regering heeft vooropgesteld in het Milieubeleidsplan, een ondersteunende uitvoering krijgen via de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen. Voorbeelden hiervan zijn de maatregelen tegen verdroging door het stimuleren van infiltratie en het gebruik van waterdoorlatende oppervlakteverharding bij nieuwbouw, de aanleg van gescheiden rioleringsstelsels en de opvang van regenwater met het oog op gebruik voor laagkwalitatieve doeleinden.

De bepaling in 7/ kadert in de toepassing van de wet van 17 juli 1975 betreffende de toegang van gehandicapten tot gebouwen toegankelijk voor het publiek (zie ook art. 100, § 4 inzake de vergunningverlening).

Het mogelijke geldingsgebied van de gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen is aangegeven in het begin van het artikel : de verordeningen gelden voor het hele gewest of voor een deel ervan. Het geldingsgebied moet dus blijken uit de verordening zelf. Zo zou het mogelijk zijn een verordening te laten gelden voor alle gebieden van een bepaalde categorie van stedenbouwkundige voorschriften in de ruimtelijke uitvoeringsplannen (bijv. een stedenbouwkundige verordening die geldt voor de in uitvoeringsplannen afgebakende stedelijke gebieden)"⁽²⁾.

Uit artikel 54, vierde lid, van het decreet van 18 mei 1999, evenals uit de vermelding in het hiervoor weergegeven uittreksel uit de memorie van toelichting dat de stedenbouwkundige verordeningen uitsluitend bepalingen mogen bevatten die het ruimtelijke aspect van de betrokken materie regelen, blijkt dat de decreetgever slechts de aangelegenheid 'ruimtelijke ordening' beoogde. De ontworpen regels moeten daarom strikt binnen dat kader worden gelezen.

⁽²⁾ *Parl. St. Vl. Parl.*, 1998-99, nr. 1332/1, 37-38.

1.3. Het ontwerp geeft meer bepaald uitvoering aan artikel 54, eerste lid, 7/ en 8/, van het decreet van 18 mei 1999. In beide onderdelen is de rechtsgrond beperkt tot onroerende goederen "toegankelijk (...) voor het publiek".

Artikel 1, 14/, van het ontwerp bevat echter een omschrijving van het begrip 'publiek toegankelijk' dat de normale betekenis ervan en dus ook de rechtsgrond ⁽³⁾ te buiten gaat. Naast "een ruimte die openstaat voor het publiek" wordt er immers aan toegevoegd "of bedoeld is voor gemeenschappelijk gebruik". Uit verschillende bepalingen van het ontwerp blijkt dat die verruiming van het begrip volgens de stellers van het ontwerp ertoe leidt dat ook meergezinswoningen, groepswoningbouw, kamerwoningen, studentenhuizen, internaten ⁽⁴⁾, enzovoort, onder de regeling vallen.

De gemachtigde verklaarde dat de omschrijving is gebaseerd op de invulling van hetzelfde begrip in andere regelgeving. Zij stelde het volgende:

"Wat de ruime invulling betreft van het begrip 'publiek toegankelijk', wens ik er allereerst op te wijzen dat ook reeds met de wet van 17 juli 1975, en meer bepaald met artikel 2 van het KB van 9 mei 1977 genomen in uitvoering van de wet van 17 juli 1975 betreffende de toegang van gehandicapten tot gebouwen toegankelijk voor het publiek, studentenverblijven (artikel 2, 12) en gebouwen bestemd voor toerisme (artikel 2,1. de gebouwen voor recreatieve en socio-culturele activiteiten) gevat waren onder 'gebouwen toegankelijk voor het publiek'.

De definitie die vervat zit in het ontwerp van verordening:

«publiek toegankelijk: een ruimte die openstaat voor het publiek of bedoeld is voor gemeenschappelijk gebruik, ook al is de toegang beperkt tot een of meer welbepaalde categorieën van personen, evenwel met uitzondering van de ruimtes die enkel toegankelijk zijn voor werknemers alsook van de technische ruimtes en opslagruimtes die niet dienen als archiefruimte alsook de toegangen en deuropeningen, gangen en overlopen en niveauverschillen die uitsluitend naar die ruimtes leiden»

is overigens gebaseerd op de definiëring of invulling van dit begrip in andere wetgeving:

- Koninklijk besluit van 24 februari 1977 houdende vaststelling van geluidsnormen voor muziek in openbare en private inrichtingen, artikel 1, lid 2

⁽³⁾ In de memorie van toelichting bij het betrokken artikel van het ontwerp van decreet dat het decreet van 18 mei 1999 is geworden, wordt dat begrip niet verduidelijkt.

⁽⁴⁾ Zie artikel 5 van het ontwerp.

en 3: «Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder (...) 2. Openbare inrichtingen: alle inrichtingen alsmede hun aanhorigheden, die, al dan niet tegen betaling, voor het publiek toegankelijk zijn, ook als is de toegang tot bepaalde categorieën van personen beperkt, zoals danszalen, concertzalen, discotheken, privéclubs, winkels, restaurants, drankgelegenheden met inbegrip van die welke in open lucht gelegen zijn; (...)»

- Besluit van de Vlaamse regering van 11 juni 2004 houdende maatregelen tot bestrijding van de gezondheidsrisico's door verontreiniging van het binnenmilieu, artikel 1, 16/: «In dit besluit wordt verstaan onder (...) 16/ publiek toegankelijk gebouw: gebouw of deel van een gebouw dat krachtens zijn bestemming of vast gebruik functioneel openstaat voor het publiek zoals, en in eerste instantie, scholen, kinderdagverblijven, buurtcentra; (...)»;

- Besluit van de Vlaamse regering van 11 juni 2004 betreffende het voorkomen van de veteranenziekte of legionellose op voor het publiek toegankelijke plaatsen, artikel 1, 16/: «Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder: (...) 16/ publiek toegankelijke plaatsen: al of niet overdekte gebouwen, locaties, ruimten, waar onder andere: a) al dan niet tegen betaling, aan het publiek diensten worden verstrekt, met inbegrip van plaatsen waar voedingsmiddelen of dranken ter consumptie worden aangeboden; b) zieken of bejaarden worden opgevangen en/of verzorgd; c) preventieve of curatieve gezondheidszorg wordt verstrekt; d) kinderen, jongeren of studenten worden opgevangen, gehuisvest en/of verzorgd; e) onderwijs en/of beroepsopleiding worden verstrekt; f) vertoningen plaatsvinden; g) tentoonstellingen worden georganiseerd; h) sport wordt beoefend; i) openluchtrecreatieve bedrijven, zoals kampeerterreinen en kampeerverblijfparken gevestigd zijn.» Deze definitie wordt hernomen in het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending.

- Ministeriële omzendbrief van 3 maart 1992 betreffende het koninklijk besluit van 28 februari 1991 betreffende de inrichtingen die onder de toepassing vallen van hoofdstuk II van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen: «1.2. toegankelijk voor het publiek Onder dit begrip moet worden verstaan alle ruimten die niet strikt verboden zijn voor het publiek 1.3. gewoonlijk toegankelijk voor het publiek Dit veronderstelt een regelmatig terugkomende omstandigheid ook al wordt het publiek er slechts onder bepaalde voorwaarden toegelaten. Deze precisering betekent dat ook deze inrichtingen, waar het publiek gewoonlijk komt, zij het onderbepaalde voorwaarden, onderworpen zijn aan deze reglementering. Het betalen van inkomgeld, het vereist zijn van een lidmaatschap, enz. ... zijn dus geen beletsels voor de toepassing ervan. (...) III. De categorieën van inrichtingen: 1/ dancings, discotheken en alle openbare gelegenheden waar gedanst wordt: hieronder vallen ook de openluchtbals; 2/ restaurants, frituren en drankgelegenheden, wanneer de totale voor het publiek toegankelijke oppervlakte ten minste 50m² bedraagt (...); 3/ de hotels en de motels met ten minste 4 kamers, die ten minste 10 klanten kunnen ontvangen (...); 4/ de kleinhandelwinkels (...); 5/ de jeugdherbergen; 6/ de artistieke cabarets en circussen, 7/ de bioscopen en theaters, 8/ de casino's; 9/ de culturele centra; 10/ de polyvalente zalen, voor onder meer voorstellingen, openbare vergaderingen en sportmanifestaties (...); 11/ de sportzalen (...); 12/ de schietstands; 13/ de stadions; 14/ de handelsbeurzen en de tentoonstellingszalen (...); 15/ de gesloten kermisinstallaties (...); 16/ de opblaasbare structuren (...);

.../...

17/ de handelsgalerijen (...); 18/ pretparken (...); 19/ ziekenhuizen en verzorgingsinstellingen (...); 20/ de service-flatgebouwen voor de bejaarden, de woningcomplexen met dienstverlening en de rustoorden; 21/ de inrichtingen voor onderwijs en beroepsopleiding (...); 22/ de kantoorgebouwen (...); 23/ de stations (...); 24/ de gebouwen voor de uitoefening van de erediensten (...); 25/ de gebouwen van de hoven en rechtbanken.»

Belangrijk is ook dat het ontwerp van verordening geen regels bevat voor bv. de kamers van kamerwoningen, studentenhuizen, studentengemeenschapshuizen en gebouwen, bestemd voor toerisme zelf, maar stopt aan de toegangsdeur tot deze kamers of zich met andere woorden beperkt tot die delen, die toegankelijk zijn voor het publiek. Dat een gebouw ook slechts voor delen toegankelijk kan zijn voor het publiek (en dus niet noodzakelijk in zijn geheel) blijkt overigens duidelijk uit de rechtsgrond voor deze verordening, artikel 54, 7/ van het decreet op de ruimtelijke ordening dat uitdrukkelijk spreekt van 'al dan niet bebouwde onroerende goederen of delen ervan toegankelijk voor het publiek'. Toiletten of douches in dergelijke gebouwen zijn niet gevat door de verordening, indien ze behoren tot kamers. Artikel 8 bepaalt uitdrukkelijk dat het enkel gaat over 'publiek toegankelijke' toiletten of douches. Immers bezoekers met een handicap, voornamelijk in een ander soort gebouwen dan waarvan sprake in deze vraag, moeten ook in staat zijn gebruik te maken van toiletten in bv. inkomhallen van een kantoorgebouw, indien er ook voorzien zijn voor andere bezoekers. Het is niet de bedoeling dat bezoekers met een handicap toegang moeten krijgen tot toiletten, die in dergelijke gebouwen enkel voor de werknemers bestemd zijn".

Het ontwerp is evenwel geen uitvoering van de wet van 17 juli 1975 betreffende de toegang van gehandicapten tot gebouwen toegankelijk voor het publiek, zodat het gegeven dat de notie "toegankelijk (...) voor het publiek" in die wet inderdaad in ruime zin moet worden opgevat ⁽⁵⁾, in dit geval niet dienstig is. Voor een dergelijke verruiming van het begrip 'publiek toegankelijk' kan echter geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 54, eerste lid, 7/ en 8/, van het decreet van 18 mei 1999. Het ontwerp zal daarom beter moeten worden afgestemd op de rechtsgrond.

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp kadert in de aangelegenheid 'de stedenbouw en de ruimtelijke ordening', waarvoor de gewesten krachtens artikel 6, § 1, I, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd zijn.

⁽⁵⁾ *Parl. St. Kamer*, 1974-75, nr. 576/2, 1.

In een arrest van 26 juni 1986 heeft het Grondwettelijk Hof gesteld dat de ruimtelijke ordening als aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de Grondwet aan de gewesten globaal is overgedragen en dat die aangelegenheid de bevoegdheid impliceert om gewestelijke bouwverordeningen vast te stellen, die met name alle nodige algemene voorschriften bevatten om te voorzien in de veiligheid - met name de beveiliging tegen brand en overstroming - van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving ⁽⁶⁾.

2.2. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geworden is, werd de aangelegenheid 'de stedenbouw en de ruimtelijke ordening' als volgt toegelicht:

"Deze materie omvat onder meer:

- 1/ De organieke wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw;
- 2/ Het opmaken en het uitvoeren van ontwerp-plannen en van de streek- en gewestplannen;
- 3/ De reglementering en de uitvoeringsmaatregelen betreffende:
 - a) De streekplannen, de gewestplannen, de gemeentelijke, algemene en bijzondere plannen;
 - b) de bouw- en verkavelingsvergunningen;
 - c) de beroepen;
- 4/ De onteigeningen, binnen de grenzen in artikel 77 van dit ontwerp bepaald;
- 5/ Het tracé of de inplanting van de grote overheidsinfrastructuur en van het gemeenschappelijk vervoer.

(...)

De door artikel 6, § 1, I, 1/, overgedragen bevoegdheid omvat zowel de normerende als de uitvoerende bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening: het wijzigen bij decreet van de organieke stedenbouwwet, de vaststellingen van de streek- en gewestplannen en het nemen van alle uitvoeringsmaatregelen ter zake (reglementering, toezicht op de naleving van de plannen).

Die bevoegdheid komt hoofdzakelijk hierop neer dat door het opleggen van verplichtingen (de zgn. stedenbouwkundige erfdienstbaarheden) aan de eigenaars van de gronden, een eigen stedenbouwkundig beleid kan gevoerd worden, m.a.w. de bestemming van het grondgebied vaststellen en de nodige maatregelen treffen opdat die bestemming wordt gerespecteerd.

(...)" ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 25, 26 juni 1986, 2.B.3.

⁽⁷⁾ *Parl. St.* Senaat, 1979-80, nr. 434/1, 10-11.

Over de interpretatie van de begrippen 'stede(n)bouw' en 'ruimtelijke ordening' zoals die in de wet van 29 maart 1962 werden gebruikt, merkt R. VEKEMAN op wat volgt:

"Zoals uit haar titel bleek, hanteerde de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (...) naast het begrip 'ruimtelijke ordening' ook het begrip 'stedenbouw'. In een ruime interpretatie kan men die begrippen ongeveer als synoniemen opvatten. Hoewel zij in elk geval onderling niet scherp afgelijnd kunnen worden, kan men aan die begrippen echter in een engere zin een specifieke betekenis hechten. De ruimtelijke ordening kan dan in verband worden gebracht met wat wij de stedenbouw op macroschaal kunnen noemen, nl. de planologie, terwijl de stedenbouw in de enge zin naar de microschaal verwijst, nl. de voorschriften betreffende de stedenbouwkundige en de verkavelingsverordeningen en de dito vergunningen.

In het nieuwe Vlaamse Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (...) is het onderscheid tussen de twee genoemde begrippen weggefallen. Het begrip 'ruimtelijke ordening' heeft het begrip 'stedenbouw' opgeslorpt. Wat uiteraard niet belet dat ook dat decreet specifieke voorschriften bevat i.v.m. de planologie, de verordeningen en de vergunningen. In de indeling van het decreet is de regeling i.v.m. de verordeningen ondergebracht in titel II betreffende de planning. Zoals de stedenbouwkundige uitvoeringsplannen hebben uiteraard ook de verordeningen verordenende kracht. Inhoudelijk hebben zij echter betrekking op individuele constructies of verkavelingen en hun onmiddellijke omgeving en moeten zij dus tot de stedenbouw in de enge zin worden gerekend"⁽⁸⁾.

2.3. De regels die in stedenbouwkundige verordeningen worden opgenomen, dienen derhalve verband te houden met de ruimtelijke ordening in de brede betekenis. Het moet dus gaan om bouwtechnische voorschriften in verband met het ruimtelijk beleid.

2.3.1. Gelet daarop kan bij een aantal bepalingen van het ontwerp de vraag worden gesteld of het wel om ruimtelijke ordening gaat.

Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de artikelen 13, 21 en 31 van het ontwerp.

Artikel 13 verplicht tot het aanduiden van de looprichting naar delen van een constructie die publiek toegankelijk zijn, met gids- of geleidelijnen. Het gaat derhalve

⁽⁸⁾ R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Kluwer, 2004, 1.

niet om bouwtechnische voorschriften, maar om voorschriften die inzonderheid blinden en slechtzienden moeten toelaten om zich te oriënteren.

Artikel 21 regelt het installeren van liften. Zo wordt in paragraaf 1 van dat artikel voorgeschreven dat liften in een afgesloten koker "minstens liften (moeten) zijn van het type 2 zoals omschreven in de EN 81-70". Het blijkt te gaan om veiligheidsregels voor het vervaardigen en het aanbrengen van liften, inzonderheid "Bijzondere toepassingen voor personen- en personen-goederenliften - Toegankelijkheid van liften voor personen inclusief personen met een handicap". Uit paragraaf 3 volgt dan weer onder meer dat liften die in een afgesloten koker geplaatst zijn, automatische deuren moeten hebben. De afmetingen die voorkomen in de paragrafen 3 tot 5 zijn afwerkingsmaten, doch geen ruwbouwmaten. Bij al deze elementen kan de vraag gesteld worden of het niet veeleer om technische voorschriften voor liften gaat dan om bouwtechnische voorschriften.

Artikel 31, 2/ en 3/, bevat voorwaarden waaraan aangepaste toiletten en aangepaste doucheruimtes moeten voldoen indien wordt afgeweken van de ruwbouwmaten vermeld in artikel 30. Artikel 31, 2/, bevat bijvoorbeeld de verplichting om een wastafel aan te brengen in een aangepast toilet, terwijl artikel 31, 3/, d), bepaalt dat een douchezitje met de opgegeven minimumafmetingen aanwezig moet zijn, en artikel 31, 3/, g), de maximale hoogte voor de douchekraan vaststelt. Ook dergelijke bepalingen kunnen moeilijk als bouwtechnische voorschriften worden gekwalificeerd, dat wil zeggen voorschriften die bij het optrekken van een bouwwerk moeten worden nageleefd en er nauw mee verbonden zijn.

De stellers van het ontwerp doen er derhalve goed aan om de ontworpen regels in het licht hiervan aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

2.3.2. Artikel 40 van het ontwerp beoogt de opheffing van het koninklijk besluit van 9 mei 1977 genomen in uitvoering van de wet van 17 juli 1975 betreffende de toegang van gehandicapten tot gebouwen toegankelijk voor het publiek.

De rechtsgrond voor het op te heffen koninklijk besluit is de wet van 17 juli 1975. Als rechtsgrond voor het ontwerp wordt echter niet verwezen naar die wet, doch uitsluitend naar het decreet van 18 mei 1999.

De wet van 17 juli 1975 is echter sedert 1 oktober 1980 hoofdzakelijk te beschouwen als een aangelegenheid van "beleid inzake minder-validen" in de zin van artikel 5, § 1, II, 4/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvoor de gemeenschappen principieel bevoegd zijn ⁽⁹⁾. Artikel 1 van die wet belast de Koning met het vaststellen, voor gebouwen die toegankelijk zijn voor het publiek, van normen inzake de toegankelijkheid voor gehandicapten. Artikel 4 van dezelfde wet regelt het aanbrengen op de gebouwen die aan de normen voldoen van een plaat met daarop het internationaal symbool van de toegankelijkheid. Na vastgesteld te hebben dat vele van de openbare en de private gebouwen voor collectief gebruik niet toegankelijk waren voor personen met een handicap, heeft de wetgever ervoor geopteerd om die discriminatie zo spoedig mogelijk uit de weg te ruimen ⁽¹⁰⁾. Die normen werden opgelegd voor nieuw te bouwen gebouwen en voor gebouwen die belangrijke verbouwingen moeten ondergaan. Aangezien de federale wetgever in die tijd ook bevoegd was voor de ruimtelijke ordening en stedenbouw, heeft hij ervoor kunnen opteren om de naleving ervan af te dwingen door het verlenen van de bouwvergunning ervan afhankelijk te maken.

Gelet op het gegeven dat door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 enerzijds de aangelegenheid 'ruimtelijke ordening' aan de gewesten is overgedragen, terwijl anderzijds het 'beleid inzake minder-validen' naar de gemeenschappen is overgeheveld, is de wet van 17 juli 1975 als zodanig niet meer volkomen toepasbaar ⁽¹¹⁾. Dat geldt evenzeer voor het uitvoeringsbesluit.

⁽⁹⁾ Met uitzondering van de twee uitzonderingen vermeld in artikel 5, § 1, II, 4/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet de globaliteit van het beleid inzake minder-validen geacht worden in beginsel in de bevoegdheid van de gemeenschappen te vallen (J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Maklu, 1999, 712).

⁽¹⁰⁾ *Parl. St. Senaat*, 1974-75, nr. 532/1, 1-2.

⁽¹¹⁾ Voor artikel 4 van de wet is er geen probleem (thans gemeenschapsbevoegdheid), maar de koppeling van de gemeenschapsnormen bedoeld in artikel 1 van de wet met de bouwvergunning is sedert 1 oktober 1980 problematisch.

Voor zover het koninklijk besluit van 9 mei 1977 echter minstens gedeeltelijk te beschouwen is als een gemeenschapsaangelegenheid ⁽¹²⁾, staat het niet aan de Vlaamse Regering, optredend als orgaan van het gewest namelijk op grond van een rechtsgrond inzake een gewestelijke aangelegenheid, om dat besluit in zijn geheel op te heffen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het eerste lid van de aanhef kan duidelijkheidshalve beter specifiek verwezen worden naar artikel 54 van het decreet van 18 mei 1999, zoals gewijzigd bij het decreet van 27 maart 2009.

Artikel 34

1. Anders dan in paragraaf 1, komt in paragraaf 2 van artikel 34 van het ontwerp niet de vermelding "waarbij wordt afgeweken van de verplichtingen van dit besluit" voor, alhoewel het luidens het opschrift van hoofdstuk III, afdeling VIII, gaat om "Bepalingen met betrekking tot afwijkingen en advisering". Allicht is het de bedoeling om diegene die een vergunning voor het bouwen of uitbreiden van de bedoelde gebouwen of gebouwencomplexen wil aanvragen, te verplichten om vooraf het advies in te winnen bij een erkende instantie voor zover wordt afgeweken van de stedenbouwkundige verordening. Een en ander zou echter duidelijker tot uiting moeten worden gebracht in de betrokken bepaling.

2. In artikel 34, § 2, is niet duidelijk waarop de woorden "of een veelvoud ervan overschrijdt" precies betrekking hebben. De voorwaarde is immers: "als de oppervlakte voor die uitbreiding de drempel van 7500 m² of een veelvoud ervan

⁽¹²⁾ Zie bijvoorbeeld de normen voor de publieke telefoons in artikel 5, § 6, van het koninklijk besluit en artikel 7 over het aanbrengen van het internationaal toegankelijkheidssymbool.

overschrijdt". Zoals de bepaling is geformuleerd, geldt de verplichting om advies in te winnen als de oppervlakte meer dan 7500 m² bedraagt. Of de oppervlakte een veelvoud van 7500 m² overschrijdt, lijkt dan ook niet relevant.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME