



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.579/1
van 11 februari 2021

over

een voorstel van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex
Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de
woonreservegebieden betreft’
(*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/1)

Op 22 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/1).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 4 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 februari 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet beoogt een duurzame oplossing te creëren voor de resterende woonreservegebieden² door de huidige regeling inzake de aansnijding van deze gebieden, die wordt omschreven als complex en onduidelijk, grondig te hervormen.³

Luidens de toelichting bij het voorstel gaat de voorgestelde regeling uit van het oorspronkelijke reservekarakter van deze gebieden en de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) tot het verminderen van bijkomend ruimtebeslag, “zonder voorbij te gaan aan het feit dat sommige woonreservegebieden ontwikkeld kunnen worden en kunnen bijdragen aan de realisatie van de lokale beleidsvisie rond ruimte”. De regie over het ontwikkelen van de woonreservegebieden wordt bij de gemeentelijke overheid gelegd.

3. De huidige regeling, opgenomen in de artikelen 5.6.4 tot 5.6.6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna: VCRO), wordt opgeheven.⁴ Aan titel V, hoofdstuk VI (“Raakvlakken met sectorregulering”), van deze codex wordt een nieuwe afdeling 4 (“Woonreservegebieden”) toegevoegd, bestaande uit de artikelen 5.6.10 tot 5.6.17.

¹ Aangezien het om een voorstel van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Onder “woonreservegebied” wordt in de voorgestelde regeling verstaan (artikel 2 – voorgesteld artikel 1.1.2, 19°, VCRO): een gebied dat ressorteert onder:

- a) de gebiedsbestemming woonuitbreidingsgebied, vermeld in artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen;
- b) het bijzonder bestemmingsvoorschrift reservegebied voor woonwijken van een gewestplan;
- c) het bijzonder bestemmingsvoorschrift woonreservegebied van een gewestplan;
- d) het bijzonder bestemmingsvoorschrift woonaansnijdingsgebied van een gewestplan.”

³ Woonuitbreidingsgebieden kunnen onder de huidige regeling op de volgende manieren worden ontwikkeld:

1) na de opmaak van een RUP (artikel 5.6.5 VCRO);

2) door de aanvraag van een omgevingsvergunning voor ‘groepswoningbouw’ op basis van artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen;

3) na een principiële akkoord van de deputatie (artikel 5.6.6, § 2, VCRO);

4) door de aanvraag van een sociale woonorganisatie van een omgevingsvergunning voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod in de zin van artikel 1.2, eerste lid, 16°, van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ (artikel 5.6.6, § 1, VCRO).

⁴ Deze bepalingen (oorspronkelijk de artikelen 145/5 tot 145/7 van het decreet van 18 mei 1999 ‘houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening’) werden ingevoegd bij artikel 7.2.31 van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’.

3.1. De ontwikkelingsmogelijkheden voor woonreservegebieden worden opgesomd in het voorgestelde artikel 5.6.10 VCRO.⁵

3.1.1. Als hoofdprincipe wordt vooropgesteld dat stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen van gronden in woonreservegebied pas mogelijk zijn na een voorafgaand gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied of een samenhangend deel ervan (voorgestelde artikelen 5.6.10, § 1, eerste lid, 1°, en 5.6.11 tot 5.6.13 VCRO). Het initiatief voor deze vrijgave gaat uit van het college van burgemeester en schepenen. De houder van zakelijke rechten op een of meer gronden in een woonreservegebied, of zijn gevolmachtigde, kan het college van burgemeester en schepenen ook verzoeken om over te gaan tot dergelijk initiatief. Over de vrijgave van een woonreservegebied wordt een openbaar onderzoek gehouden en worden adviezen ingewonnen. Het gemeenteraadsbesluit tot vrijgave is onderworpen aan een beperkt schorsings- en vernietigingstoezicht door de Vlaamse Regering.

3.1.2. De bestaande bijzondere regeling voor de aansnijding van woonreservegebieden door sociale woonorganisaties, zoals thans opgenomen in artikel 5.6.6, § 1, VCRO, blijft behouden. Om ruimtelijke “spaarzaamheid” te bewerkstelligen, wordt die mogelijkheid beperkt tot gronden die op 31 maart 2021 al eigendom zijn van de sociale woonorganisatie (voorgestelde artikelen 5.6.10, § 1, eerste lid, 2°, en 5.6.14 VCRO).

3.1.3. Voorts wordt in een regeling voorzien voor woonreservegebieden die al volledig of gedeeltelijk ontwikkeld zijn (voorgestelde artikelen 5.6.10, § 1, eerste lid, 3°, en 5.6.15 VCRO).

3.1.4. Stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen van gronden in woonreservegebied kunnen tevens worden toegestaan voor zover ze in overeenstemming zijn met de voorschriften van een algemeen plan van aanleg of een bijzonder plan van aanleg (voorgesteld artikel 5.6.10, § 1, eerste lid, 4°, VCRO).

3.2.1. Naast voormelde ontwikkelingsmogelijkheden, kan de gemeente ook beslissen om een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) op te maken om het gebied te ordenen.

3.2.2. Voor gronden waarvoor op 1 januari 2040 geen gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied is genomen en die evenmin een herbestemming hebben gekregen via een RUP, voorziet het voorstel erin dat de Vlaamse Regering uiterlijk op 31 december 2043 een ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vaststelt waarin het gebied begrepen is (voorgesteld artikel 5.6.16, § 2, VCRO).

3.2.3. Wat betreft de planschadevergoeding, voorziet het voorstel in een afwijking van artikel 2.6.1, § 2, VCRO, in die zin dat rekening zal worden gehouden met de mate waarin het perceel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen vóór de inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 5.6.10, § 1, VCRO, vermits de voorgestelde decretale bepalingen het onmogelijk maken om rechtstreeks vergunningen te verlenen zonder “vrijgavebesluit” (voorgesteld artikel 5.6.17 VCRO).

⁵ Deze mogelijkheden zullen niet gelden in gebieden die zijn aangeduid als watergevoelige openruimtegebieden als vermeld in artikel 5.6.8, § 3, VCRO.

4. Het voorstel van decreet voorziet ook in een aantal overgangsbepalingen (artikelen 19 en 20 van het voorstel).

4.1. Vanaf de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet kunnen in woonreservegebieden geen omgevingsvergunningen voor het verkavelen van gronden of voor stedenbouwkundige handelingen verleend worden op grond van een principieel akkoord of onder verwijzing naar de voorschriften van artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen’ (hierna: het inrichtingsbesluit), of onder verwijzing naar de bijzondere bestemmingsvoorschriften voor reservegebied voor woonwijken, woonreservegebied of woonaansnijdingsgebied.

4.2. Er wordt in een afwijking voorzien voor vergunningsaanvragen die in eerste bestuurlijke aanleg op ontvankelijke en volledige wijze zijn ingediend vóór de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet. Deze aanvragen worden verder behandeld en beoordeeld volgens de regels die golden vóór de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet.

4.3. Principiële akkoorden die zijn afgegeven vóór de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet kunnen alleen nog leiden tot een vergunning als de aanvraag daarvoor in eerste bestuurlijke aanleg op ontvankelijke en volledige wijze is ingediend binnen een jaar na de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet.

4.4. Lopende aanvragen voor een principieel akkoord als bedoeld in het huidige artikel 5.6.6, § 2, VCRO, waarover de deputatie op datum van de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet nog niet heeft beslist, zullen van rechtswege worden geacht te zijn geweigerd.

VORMVEREISTEN

5.1. De vraag rijst of het voorstel niet moet worden beschouwd als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), van Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’, waarvoor overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die richtlijn een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd voor zover het aanzienlijke milieueffecten kan hebben.⁶

Volgens artikel 3, lid 2, a), van Richtlijn 2001/42/EG geldt die verplichting voor alle plannen en programma’s die voorbereid worden met betrekking tot, onder meer, het vervoer, en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten genoemd in de bijlagen I en II bij Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

⁶ Adv.RvS 67.795/1/V van 21 augustus 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2020 ‘tot bepaling van de kwaliteitseisen voor het kernnet en het aanvullend net en de streefwaarden voor wegbeheerders inzake de doorstroming van het openbaar vervoer’.

5.2. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft “het begrip ‘plannen en programma’s’ betrekking (...) op iedere handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.”⁷ Het Hof voegt er aan toe dat het begrip “plannen en programma’s” ook betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld.⁸

5.3. Verder moet worden opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof in zijn recente rechtspraak gesteld heeft dat oordelen dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke effecten op het milieu kan hebben, overeenkomstig Richtlijn 2001/42/EG aan een milieubeoordeling zou moeten worden onderworpen, niet overeenstemt met het doel van de Europese wetgever, die beoogt dat bepaalde plannen en programma’s die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig die richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.⁹

5.4. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in advies 65.035/1 met betrekking tot een voorontwerp van decreet met een gelijkaardige strekking als het thans voorliggende voorstel, opgemerkt:¹⁰

“3. Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ verplicht de lidstaten om een milieubeoordeling uit te voeren voor bepaalde plannen en programma’s die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in verschillende arresten een interpretatie gegeven van het begrip ‘plannen en programma’s’, zoals dit in richtlijn 2001/42/EG voorkomt, waardoor het toepassingsgebied van die richtlijn wordt verruimd.¹¹ Uit de interpretatie die het Hof van Justitie aan het betrokken begrip geeft, lijkt immers te moeten worden afgeleid dat normatieve bepalingen die een belangrijk geheel van criteria en voorwaarden vaststellen waaraan concrete projecten moeten beantwoorden die mogelijk aanzienlijke milieueffecten met zich brengen, als “plannen en programma’s” in de zin van de voornoemde richtlijn 2001/42/EG dienen te worden beschouwd, zodat op die bepalingen de regeling van die richtlijn moet worden toegepast.

In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt gesteld dat “[r]ekening houdend met de plan-mer-regelgeving en de motivering van de betrokken arresten moet (...) geconcludeerd worden dat de voorgestelde decretale wijziging niet plan-mer-plichtig is”. Voor die conclusie wordt inzonderheid het volgende argument aangereikt:

⁷ HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, *Patrice d'Oultremont e.a. t. Waals Gewest*, ECLI:EU:C:2016:561, § 49.

⁸ *Ibidem*, § 52.

⁹ GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, B.21.3 en GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, B.9.3.

¹⁰ Adv.RvS 65.035/1 van 13 februari 2019 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de ontwikkelingsmogelijkheden voor woonreservegebieden’.

¹¹ Voetnoot uit geciteerde advies: Zie o.m. HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, *d'Oultremont e.a. v. Waals Gewest*, inzonderheid overw. 40 e.v.; HvJ 7 juni 2018, C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles asbl e.a. v. Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, inzonderheid overw. 34 e.v.; HvJ 7 juni 2018, C-160/17, *Thybaut e.a. v. Waals Gewest*, inzonderheid overw. 40 e.v.

‘Zoals hierboven gesteld ligt de residentiële bestemming, die het beoordelingskader vormt voor vergunningsaanvragen, reeds enkele decennia in plannen vast. Het zijn niet de decretale regels die de beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen. De decretale regimes plaatsen (of veralgemenen) een bijkomende grendel op de aansnijding van de gebieden, voorafgaand aan de beoordeling van vergunningsaanvragen. En wat de regelingen betreft in verband met reeds ingenomen woonreservegebied (bestaande woningen, reeds gerealiseerde groepswoningbouw, reeds gerealiseerde en niet-vervallen verkavelingen) moet worden vastgesteld dat die slechts beperkte veranderingen beogen binnen de residentiële bestemming. Het decreet vormt geen 'groot pakket criteria en modaliteiten' waaraan concrete vergunningsaanvragen worden getoetst. De vergunningsaanvragen worden getoetst aan de stedenbouwkundige voorschriften voor woongebied.’

De Raad van State, afdeling Wetgeving, is van oordeel dat in het licht van de huidige stand van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie niet zonder meer kan worden besloten dat de voorliggende regeling een plan of programma uitmaakt in de zin van richtlijn 2001/42/EG. De afdeling Wetgeving beschikt bovendien niet over alle gegevens die een rol zouden kunnen spelen bij de beoordeling van de vraag of *in concreto* een dergelijk plan of programma voorligt. Wat dit punt betreft wordt dan ook een voorbehoud gemaakt.”

5.5. In de toelichting bij het voorstel wordt onder meer gewezen op de onder randnummer 5.3 aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en wordt uiteengezet dat er geen sprake is van een (potentiële) aanzienlijke achteruitgang van het leefmilieu:

“Deze decretale regeling is in overeenstemming met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (GwH), die aangeeft dat wetgeving op Vlaams niveau niet plan-MER-plichtig is, ook niet als ze doorwerkt op het niveau van de gewestplannen. Daarbij heeft het Grondwettelijk Hof verwezen naar de rechtspraak van het Hof van Justitie, die stelt dat de plan-MER-plicht niet geldt ‘op de hoogste niveaus van de besluitvormingspiramide, waar de beleidslijnen in hun meest algemene vorm worden geformuleerd.’ (GwH nr. 145/2019, 17 oktober 2019). Een decretale regeling kan – hoewel ze doorwerkt op het niveau van de gewestplannen – niet worden beschouwd als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s, c.q. als een project in de zin van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

Daarbij geldt in dit geval nog dat eigenlijk niet wordt ingegrepen op de vigerende gewestplanvoorschriften, die in essentie uitgaan van een reservekarakter. Wel wordt bij een eventuele vrijgave een ruimtelijke kwaliteit geëist, die doorvertaald moet worden in de voorschriften van het gemeenteraadsbesluit in kwestie.

Aangezien aangesloten wordt bij het oorspronkelijke reservekarakter van de woonreservegebieden, is er geen sprake van een (potentiële) aanzienlijke achteruitgang van het leefmilieu. Artikel 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus zijn niet van toepassing. Aansluitend bij het prudentiebeginsel dat aan de grondslag van de regeling ligt, moet worden verwezen naar het gegeven dat het Grondwettelijk Hof in het verleden al geoordeeld heeft dat de decreetgever maatregelen kan treffen voor de uitvoering van gewestplanvoorschriften vanuit ‘de bekommernis, die (...) is opgenomen als algemene

doelstelling van het beleid inzake ruimtelijke ordening, (voor) een zuiniger gebruik van de bodem en van de rijkdommen ervan, wat bijdraagt tot de bescherming van het leefmilieu, door op een duurzame wijze te voorzien in de behoeften van de gemeenschap wat een kwalitatief beheer van de leefomgeving betreft. (...) De in het geding zijnde bepaling heeft bijgevolg niet geleid tot een aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu die niet zou kunnen worden gerechtvaardigd door redenen van algemeen belang.’ (GwH 15 juni 2017, nr. 72/2017). Uit dat arrest en de motivering ervan kan niet worden afgeleid dat een decretale regeling met betrekking tot woonreservegebieden ongrondwettig zou zijn als het niet wordt onderworpen aan inspraak. Uiteraard zullen de nodige milieubeoordeling, inspraak en participatie vereist zijn bij de procedure voor het gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied (zie verder).”

5.6. Gelet op de grote autonomie waarover de lokale besturen beschikken om invulling te geven aan de voorgestelde regeling, kan niet zonder meer worden voorgehouden dat geen aanzienlijke achteruitgang van het leefmilieu wordt verwacht, aangezien de voorgestelde regeling aansluit bij het oorspronkelijke reservekarakter van de woonreservegebieden.

Bovendien dient te worden benadrukt dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in de korte tijd waarover hij beschikt, de problematiek van de op grond van Richtlijn 2001/42/EG vereiste milieubeoordeling niet op sluitende wijze heeft kunnen onderzoeken.

Het verdient bijgevolg aanbeveling om in de toelichting bij het voorstel uiteen te zetten hoe aan de verplichtingen van Richtlijn 2001/42/EG wordt voldaan.¹²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

6.1. De voorgestelde regeling impliceert dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor groepswoningbouw op basis van artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit niet meer mogelijk zal zijn (artikel 19, eerste lid, van het voorstel).

6.2. Gevraagd hoe deze regeling zich verzoent met de rechtspraak volgens dewelke een gewestplanvoorschrift uit zichzelf rechtsgevolgen moet ressorteren, en dat het in dat licht onwettig is om de uitvoering van dat voorschrift afhankelijk te stellen van de (latere) opmaak van een ander plan of van nog door de overheid te nemen beslissingen tot inrichting,¹³ antwoordde de gemachtigde:

“In eerste instantie geldt dat het voorstel van decreet niet rechtstreeks ingrijpt op de gewestplanbestemming voor woonuitbreidingsgebieden. Wel wordt het gewestplanvoorschrift tijdelijk (cf. de verplichte opmaak van een gewestelijk RUP in 2040) onder een ‘stolp’ geplaatst, bij wijze van ‘rembepaling’, in het kader van een

¹² Adv.RvS 67.795/1/V, opmerking 4.5.

¹³ Zie o.m. RvS 21 maart 2003, nr. 117.347, van Niel Schuuren en Heinkens; RvS 8 september 2009, nrs. 195.810 en 195.811, nv Asoil; RvS 9 september 2009, nr. 195.854, nv André Celis; RvS 8 juni 2010, nr. 204.895, gemeente Grimbergen; RvS 28 juni 2010, nr. 205.886, Parmentier.

spaarzaam ruimtelijk beleid. Bij het beoordelen van aanvragen voor een omgevingsvergunning kan tijdens die periode van spaarzaamheid geen toepassing worden gemaakt van de rechtstreekse aansnijdingsmogelijkheid voor groepswoningbouw, zonder dat het gewestplanvoorschrift zelf echter aangepast of bijgesteld wordt.¹⁴⁻¹⁵ Via het ‘vrijgavebesluit’ beslist de gemeentelijke overheid over de ordening van het betrokken woonreservegebied.

De geciteerde rechtspraak heeft betrekking op gewestplanvoorschriften die vastgesteld werden door de Vlaamse Regering (en waarbij de conformiteit met de decretale bepalingen werd nagegaan). De thans voorgestelde regeling betreft een decretale ingreep in de toepassing van de gewestplanvoorschriften voor woonreservegebieden, waardoor de vermelde rechtspraak niet naar analogie lijkt te kunnen worden toegepast.

Hierbij kan ook aangehaald worden dat de voorgestelde regeling o.i. geen schending inhoudt van het *standstill* beginsel en evenmin leidt tot aantasting van de bescherming van het leefmilieu.

In tweede instantie geldt het volgende.

Zoals opgenomen in de memorie van toelichting bij het voorstel van decreet geeft de rechtspraak van de RvVb aangaande de gewestplanbestemming ‘woonuitbreidingsgebied’ ook meermaals aan dat in deze gebieden zelfs bij groepswoningbouw rekening moet worden gehouden met het reservatair karakter van de betrokken gebieden.

De RvVb stelt ‘dat de woonuitbreidingsgebieden in de regel reservezones van het woongebied zijn, die als uitzonderingsgebied gevrijwaard dienen te blijven en dat het begrip ‘groepswoningbouw’ niet zo ruim opgevat mag worden dat het mogelijk wordt gemaakt dat het woonuitbreidingsgebied de facto – zonder enige ordening van het gebied door de bevoegde overheid – wordt aangesneden door de realisatie van verschillende, individuele bouwprojecten. Dit zou indruisen tegen de finaliteit van de bestemming woonuitbreidingsgebied’ (RvVb, 5 februari 2019, nr. A/1819/0563).

¹⁴ Voetnoot uit antwoord gemachtigde: Een bijna gelijkaardige werkwijze is in het verleden toegepast ten aanzien van de zeer algemene mogelijkheden in hoofde van gemeenschaps- en nutsvoorzieningen in alle bestemmingsgebieden, zoals neergelegd in artikel 20 van het Gewestplannenbesluit. Cf. artikel 4.4.7/1 VCRO: ‘Bij de beoordeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning kan geen toepassing worden gemaakt van artikel 20 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.’ Ook in dat geval is niet ingegrepen op het gewestplanvoorschrift, maar is in het kader van een voorzichtig ruimtelijk beleid gesteld dat dit zeer algemene voorschrift niet kan worden toegepast (ten voordele van de meer beperkte en met meer waarborgen omklede regeling van artikel 4.4.7 VCRO en de bijhorende uitvoeringsreglementering).

¹⁵ Voetnoot uit antwoord gemachtigde: De ‘rembepaling’ is qua juridische techniek vergelijkbaar met de programmatiestops in het onderwijs, die tijdelijk de bestaande programmatiemogelijkheden tussen haakjes plaatsen in afwachting van een fundamentele hervorming (waarbij hier de analogie met het gewestelijke RUP in 2040 zich opdringt). Over die regelingen inzake onderwijs stelt de rechtsleer als volgt: ‘Een tijdelijke beperking inzake programmatie: in afwachting van een eventuele meer fundamentele hervorming kan een onderwijsstop niet beschouwd worden als een inmenging in de vrijheid van onderwijs die wezenlijk afbreuk zou doen aan die vrijheid. De vaste interpretatie van de Raad van State luidt dat rembepalingen op zich niet strijden met het artikel 24, § 1, G.W., doch dat afdoende expliciet het verband wordt aangetoond met de verwezenlijking van de beoogde onderwijshervorming. [...] Als algemene regel schrijft het Hof voor dat rekening houdend met het ingrijpend karakter van de hervorming van het [...] onderwijs en met de tijdelijkheid van de rembepaling, de programmatiestop niet als een onverantwoorde inbreuk op de vrijheid van onderwijs kan worden beschouwd. Deze beide criteria werpen een dam op tegenover langdurig uitblijven van de beoogde hervorming’ (J. DE GROOF, ‘Het onderwijs is vrij (artikel 24, § 1, al. 1 G.W.). Zienwijzen van het Arbitragehof en van de Raad van State omtrent de onderwijsvrijheid’, T.O.R.B. 2006-07, 124).

Tevens heeft de RvVb aan dat ‘de woonuitbreidingsgebieden in de regel reservezones van het woongebied (zijn) en als uitzonderingsgebied gevrijwaard (dienen) te blijven zolang er nog voldoende ruimte is voor woningbouw in de eigenlijke woongebieden. Het komt daarbij in eerste instantie aan de overheid toe om in het kader van haar ruimtelijk beleid het woonuitbreidingsgebied te ordenen. Zolang de bevoegde overheid niet heeft beslist tot het ordenen van het gebied dat bestemd is als woonuitbreidingsgebied, geldt dat het gebied uitsluitend bestemd is voor groepswoningbouw. Of een aanvraag kadert in een groepswoningbouwproject dient steeds door de vergunningverlenende overheid aan de hand van specifieke omstandigheden die eigen zijn aan de zaak te worden beoordeeld. Het begrip ‘groepswoningbouw’ mag daarbij niet zo ruim opgevat worden dat het mogelijk wordt gemaakt dat het woonuitbreidingsgebied de facto – zonder enige ordening van het gebied door de bevoegde overheid – wordt aangesneden door de realisatie van verschillende, individuele bouwprojecten. Dit zou indruisen tegen de finaliteit van de bestemming woonuitbreidingsgebied’ (RvVb, 21 november 2017, A/1718/0255).”

6.3. Gevraagd welke mogelijkheden private eigenaars van een perceel in woonreservegebied vanaf de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet hebben om een aansnijding van een woonreservegebied te bewerkstelligen en of ze dan in deze periode niet *de facto* te maken krijgen met een bouwverbod, antwoordde de gemachtigde:

“Er is o.i. geen definitief bouwverbod op gronden gelegen in woonreservegebieden vanaf de inwerkingtreding van voorliggend voorstel van decreet.

Het antwoord ligt besloten in het via artikel 9 van het voorstel in te voeren artikel 5.6.11, § 2, tweede lid, VCRO, naar luid waarvan een private eigenaar middels een projectvergaderingsaanvraag het college van burgemeester en schepenen kan verzoeken om initiatief te nemen voor een ‘vrijgavebesluit’ op basis van een concreet uitgewerkt projectvoorstel. Het college van burgemeester en schepenen dient naar aanleiding van de projectvergadering – in het verslag – een gemotiveerd standpunt in te nemen over de intentie om naar aanleiding van het concrete project de procedure tot ‘vrijgave’ te starten, waarvan de overeenstemming met het recht en de bestuursbeginselen (bij afwijzing) het voorwerp kan uitmaken van een toetsing door de afdeling Bestuursrechtspraak.¹⁶

Een afwijzing van het college om in te gaan op het projectvoorstel betekent geenszins een definitief en algemeen bouwverbod. De initiatiefnemer kan steeds een nieuw projectvoorstel voorleggen op een latere datum, dat mogelijks wel voor ‘vrijgave’ in aanmerking komt. Ook in woongebieden is er immers geen absolute garantie dat elk voorstel automatisch tot een vergunning zal leiden.

Ook gelden de specifieke mogelijkheden in woonreservegebieden die al volledig of gedeeltelijk ontwikkeld zijn, zoals neergelegd in artikel 15 van het voorstel van decreet.

Tot slot dient te worden gewezen op de overgangsmatige regelingen, opgenomen in artikel 19 van het voorstel van decreet.”

6.4. Zoals de gemachtigde stelt, wordt het gewestplanvoorschrift woonuitbreidingsgebied (artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit) door de decretale ingreep “tijdelijk onder een ‘stolp’ geplaatst, bij wijze van ‘rembepaling’, in het kader van een spaarzaam

¹⁶ Voetnoot uit antwoord gemachtigde: Aangezien een gunstig standpunt geen uitvoerbare rechtsgevolgen doet ontstaan, is dergelijk standpunt niet rechtstreeks vatbaar voor een jurisdictioneel beroep bij de bestuursrechter.

ruimtelijk beleid”. Met deze ingreep wensen de indieners van het voorstel het reservekarakter van deze gebieden te herstellen.

De voorgestelde decretale ingreep kan worden aangemerkt als een inmenging in het eigendomsrecht van de betrokken eigenaars.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof elke inmenging in het eigendomsrecht een billijk evenwicht moet vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom en er een redelijk verband van evenredigheid moet bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.¹⁷

De voorgestelde decretale beperking van de huidige private ontwikkelingsmogelijkheden in woonuitbreidingsgebied wordt omkleed met de volgende waarborgen:

- er gelden specifieke mogelijkheden in woonreservegebieden die al volledig of gedeeltelijk ontwikkeld zijn, zoals neergelegd in artikel 15 van het voorstel;
- er geldt een afwijking van de regeling inzake de planschadevergoeding, zoals vastgesteld in artikel 2.6.1, § 2, VCRO, in die zin dat rekening zal worden gehouden met de mate waarin het perceel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen vóór de inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 5.6.10, § 1, VCRO (artikel 18 van het voorstel);
- er geldt een overgangsbepaling voor aanvragen voor een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden of voor stedenbouwkundige handelingen die in eerste bestuurlijke aanleg op ontvankelijke en volledige wijze zijn ingediend vóór de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet (artikel 19 van het voorstel);
- de houder van zakelijke rechten op een of meer gronden in een woonreservegebied, of zijn gevolmachtigde, kan het college van burgemeester en schepenen verzoeken om over te gaan tot een initiatief voor de vrijgave van een woonreservegebied zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 5.6.11, § 2, VCRO (artikel 9 van het voorstel).

6.5. Niettegenstaande de in de voorgestelde regeling opgenomen waarborgen dient, mede gelet op de door de gemachtigde *sub* 6.4 gegeven toelichting, te worden benadrukt dat door de indieners van het voorstel moet worden nagegaan of de door hen opgelegde beperkingen in de vooropgestelde regeling terzake dienend zijn om de beoogde doelstelling te bereiken en dat ze evenmin disproportioneel zijn.

7.1. Conform artikel 2.36 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 bakent de Vlaamse Regering onder meer “woningbouwgebieden” af, waarin het Vlaamse Gewest de bouw van nieuwe woningen stimuleert via de uitkering van subsidies en tegemoetkomingen.

¹⁷ O.a. GwH 7 juni 2018, nr. 66/2018, B.7.3.

Gevraagd of binnen deze “woningbouwgebieden” ook woonreservegebieden in de zin van het voorgestelde decreet voorkomen en hoe deze twee regelingen zich in voorkomend geval ten opzichte van elkaar verhouden, antwoordde de gemachtigde:

“Binnen de als ‘woningbouwgebied’ (of ‘woonvernieuwingsgebied’) aangeduide gebieden cfr. artikel 23 van de Vlaamse Wooncode (thans artikel 2.36 van de Vlaamse Codex Wonen) kunnen inderdaad woonreservegebieden voorkomen in de zin van het voorstel van decreet. Binnen ‘woningbouwgebieden’ kunnen trouwens nog tal van andere bestemmingen (volgens de ruimtelijke plannen) voorkomen, zoals bestemmingen die in beginsel wonen toelaten als bestemmingen die openruimte of groen willen vrijwaren. Heel wat lokale besturen hebben trouwens bijzondere plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen goedgekeurd, waarbij bepaalde delen van het grondgebied bv. als buurtgroen, speelzone of sportgebied werden aangeduid. De aanduiding als ‘woningbouwgebied’ in uitvoering van artikel 23 van de Vlaamse Wooncode doet hier geen afbreuk aan (zie verder).

De overlap van de ‘woningbouwgebieden’ met de woonreservegebieden gevat door de thans voorgestelde regeling vormt op zich geen probleem, nu artikel 2.36, derde lid, van de Vlaamse Codex Wonen stelt dat: ‘De woningbouwgebieden zijn de gebieden waar de bouw van woningen is toegestaan volgens de geldende bepalingen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw en die bovendien, volgens door de Vlaamse Regering nader vast te stellen criteria, deel uitmaken van de bebouwing in een bestaande woonkern, er nauw op aansluiten of binnen een redelijke afstand liggen ten opzichte van de aanwezige voorzieningen in een bestaande woonkern.’

Met andere woorden, voor de uitvoerbaarheid van de aanduiding als ‘woningbouwgebied’ is sowieso steeds vereist dat het geldende ruimtelijke ordeningsregime bebouwing toelaat. Het spreekt in dat verband bijvoorbeeld voor zich dat een aanduiding op een bepaald ogenblik als ‘woningbouwgebied’ van een gebied dat volgens de ruimtelijke ordeningsregels bebouwbaar is (bijv. woongebied), niet verhindert dat datzelfde gebied op een later tijdstip met toepassing van de ruimtelijke ordeningsinstrumenten herbestemd wordt en niet langer bebouwbaar is.

De huisvestingsdoelstellingen binnen de woningbouwgebieden gelden immers voor zover de aansnijdbaarheid van het woonreservegebied vaststaat vanuit het domein van de ruimtelijke ordening, binnen de kaders getrokken door het voorstel van decreet.

Vermist het thans voorgestelde regime aansnijdingsmogelijkheden biedt voor woonreservegebieden en geen algemeen en permanent bouwverbod vestigt, kan niet gesteld worden dat het tegenstrijdig is dat een gebied tegelijk als woningbouwgebied is aangeduid krachtens de Vlaamse Codex Wonen, en tegelijk gevat is door de regelingen van het voorliggende voorstel.

Daarbij geldt dat het voorstel van decreet de bestaande bijzondere maatregelen voor sociale huisvesting continueert voor gronden die op 31 maart 2021 al in eigendom zijn van de betrokken sociale woonorganisatie.

De Vlaamse Regering kan de lijst van de ‘woningbouwgebieden’, zoals destijds vastgelegd in uitvoering van artikel 23 van de Vlaamse Wooncode, steeds actualiseren. Bij de actualisatie van de lijst van woningbouwgebieden kan dan best rekening gehouden worden met de meest recente bestemming en met gemeentelijke opties nopens de woonreservegebieden.

(...).”

7.2. Het past de verhouding tussen deze twee regelingen te verduidelijken in de toelichting bij het voorstel.

8.1. Gevraagd of artikel 5.97 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod *a rata* van 40%) ook zal gelden voor het vrijgavebesluit van de gemeenteraad, antwoordde de gemachtigde:

“De huidige tekstredactie van het voorstel van decreet houdt in dat projecten binnen een ‘vrijgavebesluit’ onder de gemeenrechtelijke percentages inzake de bescheiden last vallen (20%, tenzij het gaat om overheidsgronden in ruime zin, in welk geval 40% de norm is, cf. artikel 5.93, tweede lid, Vlaamse Codex Wonen). Het via artikel 10 van het voorstel van decreet ingevoerde artikel 5.6.12 VCRO (m.n. § 2) impliceert wel dat het vrijgavebesluit in bijkomende gepaste lasten kan voorzien, onder meer inzake kwalitatief wonen.

Artikel 5.97 van de Vlaamse Codex Wonen is uit zichzelf niet van toepassing *in casu*, gegeven de uitsluitende verwijzing naar RUP’s.

Er kan o.i. wel geen rechtsweerstand tegengeworpen worden aan het doortrekken van de regeling van artikel 5.97 van de Vlaamse Codex Wonen naar de regelingen inzake het vrijgavebesluit.”

8.2. Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden afgeleid dat ervan wordt uitgegaan dat projecten binnen een vrijgavebesluit onder de gemeenrechtelijke percentages inzake de bescheiden last vallen zoals bepaald in artikel 5.93, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Vermits dit onvoldoende blijkt uit de voorgestelde regeling, dient deze in die zin te worden aangevuld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 9

9.1. Het voorgestelde artikel 5.6.11, § 1, derde lid, VCRO, bepaalt dat de gemeenteraad zijn algemene beleidsvisie over de ontwikkelingsperspectieven van een of meer woonreservegebieden of relevante delen ervan kan neerschrijven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, het gemeentelijk of intergemeentelijk ruimtelijk beleidsplan, of een voldoende publiek bekendgemaakte beleidsmatige gewenste ontwikkeling als vermeld in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°, a).

De draagwijdte van het voorgestelde artikel 5.6.11, § 1, derde lid, VCRO, wordt door de gemachtigde als volgt toegelicht:

“Het ontworpen art. 5.6.11, § 1, derde lid, VCRO bevestigt dat gemeenten visies inzake de (niet-) aansnijdbaarheid van woonreservegebieden kunnen neerleggen in bestaande decretale instrumenten zoals het structuurplan, het beleidsplan, of beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in de zin van art. 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°, a).

De opname van deze bepaling, die een verwijzing bevat naar bestaande instrumentaria zonder de reikwijdte daarvan te wijzigen, te beperken of uit te breiden, is relevant, omdat dergelijke veruitwendigde visies (a) ertoe leiden dat rechtsonderhorigen

kennis kunnen nemen van het gemeentelijke beleid zodanig dat zij afdoende worden geïnformeerd en (b) gelden als toetsings- en motiveringsgrond voor vrijgavebesluiten ingevolge het via art. 10 in te voeren art. 5.6.12, § 1, eerste lid, VCRO.

Op geen enkele wijze vervangt deze visie in een structuurplan, beleidsplan of vastgestelde beleidsmatig gewenste ontwikkeling de procedure die doorlopen moet worden en die kan leiden tot een ‘vrijgavebesluit’ dat afdoende moet gemotiveerd zijn. Zoals hierboven vermeld onder (b) kan die motivering gebaseerd zijn op voormelde beleidsvisies.”

Verder stelt de gemachtigde ook nog:

“Het is de bedoeling van de voorgestelde regeling dat een vrijgavebesluit conform is met de vermelde algemene beleidsvisie, dus met het ruimtelijk structuurplan, het ruimtelijk beleidsplan of de betrokken beleidsmatige gewenste ontwikkeling.

De verhouding tussen een beleidsmatig gewenste ontwikkeling en een structuurplan dient volgens ons als volgt te worden geduid:

- Indien het structuurplan in de bindende bepalingen stelt dat een bepaald woonreservegebied tot openruimte of bos zal omgezet worden, lijkt een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in rede niet anders te kunnen oordelen.
- Indien het structuurplan geen uitspraken doet over de aansnijding van het gebied of indien de planhorizon van het structuurplan en de daarin opgenomen visie op het gebied reeds verstreken is, kan in een beleidsmatig gewenste ontwikkeling een beleidsoordeel worden geveld. In dat geval dient o.i. niet overgegaan te worden tot een aanpassing van het structuurplan of de integrale vervanging van het structuurplan door een beleidsplan ruimte.
- In de situatie waarbij een structuurplan of beleidsplan ruimte de aansnijding van het gebied vooropstelt, kan een beleidsmatig gewenste ontwikkeling zich verder uitspreken over de concrete invulling van het gebied.”

9.2. Het verdient aanbeveling de door de gemachtigde gegeven duiding in de toelichting bij het voorstel op te nemen.

10. Het voorgestelde artikel 5.6.11, § 2, tweede lid, VCRO, bepaalt dat de houder van zakelijke rechten op een of meer gronden in een woonreservegebied, of zijn gevolmachtigde, het college van burgemeester en schepenen kan verzoeken over te gaan tot een initiatief tot vrijgave. Hiertoe dient de betrokkene een aanvraag van een projectvergadering in als vermeld in artikel 8 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’. Conform het voorgestelde artikel 5.6.11, § 2, derde lid, VCRO, bevat het verslag van de projectvergadering “het standpunt” van het college van burgemeester en schepenen over het al dan niet opstarten van een initiatief voor de vrijgave van het woonreservegebied.

De gemachtigde verduidelijkt dat de overeenstemming van dit “standpunt” met het recht en de bestuursbeginselen (bij afwijzing) het voorwerp kan uitmaken van een toetsing door de afdeling Bestuursrechtspraak (zie *supra*, randnummer 6.3).

Het past dit in de toelichting bij het voorstel te verduidelijken. Voorts verdient het met het oog op de rechtszekerheid aanbeveling om “het standpunt” van het college van

burgemeester en schepenen te concipiëren als een beslissing inzake het al dan niet nemen van een initiatief tot vrijgave.

11. In het voorgestelde artikel 5.6.11, § 7, zesde lid, VCRO, dient de zinsnede “vermeld in paragraaf 7, tweede lid” te worden vervangen door de zinsnede “vermeld in het tweede lid”.

Artikel 15

12. In de inleidende zin van artikel 15 van het voorstel dienen de woorden “onderafdeling 2” te worden vervangen door de woorden “onderafdeling 4”.

13. Het voorgestelde artikel 5.6.15, § 3, VCRO, voorziet in de rechtstreekse aansnijding van woonreservegebieden voor individuele woningbouw voor zover het gaat om percelen gelegen langs een voldoende uitgeruste weg. De voorgestelde regeling voorziet dat voor deze percelen onder bepaalde voorwaarden de voorschriften van artikel 5.1.0 van het inrichtingsbesluit (woongebied) zullen gelden.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 145/2019 van 17 oktober 2019 erop gewezen dat in de regel wijzigingen in bestemmingsvoorschriften worden doorgevoerd via de vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan waarbij inspraakmogelijkheden aanwezig zijn, zoals nader bepaald in hoofdstuk II (“Ruimtelijke uitvoeringsplannen”) VCRO.¹⁸

De voorgestelde werkwijze, waarbij de decreetgever aan een categorie van rechtsonderhorigen (diegenen die de gevolgen ondergaan van de wijziging van het gewestplanvoorschrift woonuitbreidingsgebied) de mogelijkheid ontzegt om hun recht op inspraak uit te oefenen, zal moeten worden aangepast in het licht van de voormelde rechtspraak.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹⁸ Overweging B.10.5.