



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.659/1
van 18 januari 2023

over

amendementen nrs. 26 tot 31 op 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. 577/9-10)

Op 2 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over amendementen nrs. 26 tot 31 op een voorstel van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 577/9-10).

De amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 12 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 januari 2023.

*

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 DE AMENDEMENTEN

2. De om advies voorgelegde amendementen strekken ertoe het vrijgavebesluit van de gemeenteraad te modelleren naar het planologisch attest, waarbij de gemeente zich met een gunstig besluit verbindt tot het starten van de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan binnen een termijn van één jaar (amendementen nrs. 26 en 27), en er wordt beoogd om de verplichting in te voeren om in het vrijgavebesluit concrete maatregelen op te nemen die, ter compensatie van de aansnijding, overtollig juridisch woonaanbod buiten kernen herbestemmen (amendement nr. 28). Het opstarten van het planningsproces van de Vlaamse Regering wordt, bij ontstentenis van een herbestemming of een vrijgavebesluit van de gemeente, tien jaar vervroegd; daartoe wordt de uiterste datum waarop een vrijgavebesluit kan worden genomen of een woonreservegebied kan worden herbestemd door een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zoals bepaald in het ontworpen artikel 5.6.15, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna: VCRO) (artikel 16 van het voorstel van decreet) gewijzigd van 1 januari 2040 naar 1 januari 2030 (amendement nr. 29). De inwerkingtreding van het decreet wordt uitgesteld totdat de Vlaamse Regering duidelijke en dwingende afwegingskaders heeft vastgesteld op basis waarvan de gemeenteraad een afweging kan maken (amendement nr. 30) en de mogelijkheid van de eigenaar of zijn gevolmachtigde om het college van burgemeester en schepenen te verzoeken een initiatief tot vrijgave te nemen, wordt geschrapt (amendement nr. 31).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Amendementen nrs. 26 en 27

3.1. Amendement nr. 26 strekt tot wijziging van artikel 8 van het voorstel van decreet en voorziet in de schrapping van punt 1° in het voorgestelde artikel 5.6.10, § 1, eerste lid, VCRO.

Hierdoor zal het gemeenteraadsbesluit tot volledige of gedeeltelijke vrijgave van een woonreservegebied op zich nog geen rechtsgrond vormen om stedenbouwkundige handelingen als vermeld in artikel 4.2.1 VCRO of het verkavelen van gronden toe te staan in woonreservegebied.

Een omgevingsvergunning voor dergelijke handelingen zal pas kunnen worden verleend nadat de gemeenteraad het reservegebied middels een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan heeft herbestemd conform het vrijgavebesluit.

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

Dit amendement moet worden gelezen in samenhang met amendement nr. 27 dat ertoe strekt aan het voorgestelde artikel 5.6.11 VCRO (artikel 10 van het voorstel van decreet) een paragraaf toe te voegen die bepaalt dat het gemeenteraadsbesluit tot vrijgave de gemeente verbindt tot het starten van de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan binnen een termijn van één jaar.

3.2. Met deze amendementen wenst de indienster ervan het vrijgavebesluit vorm te geven naar analogie met het “planologisch attest” zoals geregeld in de artikelen 4.4.24 tot 4.4.29 VCRO.

Net als bij het planologisch attest, verbindt de gemeenteraad zich met het vrijgavebesluit tot de opstart van een planprocedure binnen een korte termijn. De rechtsgevolgen worden echter niet allemaal op dezelfde manier geregeld. Zo bepaalt artikel 4.4.26, § 2, VCRO dat op vraag van de houder van een planologisch attest (dat het betrokken bestuursorgaan verplicht tot de opmaak of de wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning) kan worden afgeweken van de geldende stedenbouwkundige voorschriften.

Ten gevolge van de schrapping zoals voorgesteld in amendement nr. 26 zal echter niet kunnen worden afgeweken van de stedenbouwkundige voorschriften op grond van het vrijgavebesluit van de gemeenteraad, maar zal de herbestemming van het woonreservegebied middels een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan moeten worden afgewacht. Verder worden er geen rechtsgevolgen verbonden aan het niet naleven van de bepaling voorgesteld bij amendement nr. 27 (d.i. het niet opstarten van de planprocedure binnen een termijn van één jaar).² Evenmin wordt bepaald dat de planopmaakprocedure moet leiden tot een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, laat staan binnen welke termijn het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief moet worden vastgesteld. Aldus is het onzeker of het gebied dat bij gemeenteraadsbesluit werd vrijgegeven, ooit ontwikkeld zal kunnen worden.

3.3. De voorgestelde amendementen lijken in dit opzicht rechtsonzekerheid in de hand te werken, terwijl het luidens de verantwoording juist de bedoeling is rechtszekerheid te creëren en ongelijke behandeling en bestuurlijke willekeur tegen te gaan.

Deze amendementen dienen alleszins verder te worden uitgewerkt met het oog op de te bieden rechtszekerheid alvorens ze kunnen worden aangenomen.

3.4. Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat niet meteen kan worden ingezien waarom het instrument van het vrijgavebesluit zoals vormgegeven in het voorstel van

² Vgl. met de tekst van artikel 4.4.26, § 1, VCRO:

“Indien het planologisch attest besluit dat het bedrijf behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is, al dan niet met ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden, en als dat behoud of die ontwikkelingsmogelijkheden de opmaak of de wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg veronderstellen, dan is het betrokken bestuursorgaan ertoe verplicht om binnen het jaar na de afgifte van het planologisch attest advies te vragen over de startnota voor het ruimtelijk uitvoeringsplan overeenkomstig artikel 2.2.7, § 2, eerste lid, artikel 2.2.12, § 2, eerste lid, of artikel 2.2.18, § 2, eerste lid. Indien het betrokken bestuursorgaan dat nalaat, dan wordt voor dat bestuursorgaan de mogelijkheid tot het voorlopig vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan of tot het voorlopig aannemen van een plan van aanleg voor een ander bestaand bedrijf of voor een nieuw bedrijventerrein opgeschort, totdat alsnog voldaan is aan de rechtsplicht, vermeld in het eerste lid, tenzij het attest inmiddels vervallen is”.

decreet, aanleiding tot onduidelijkheid zou kunnen geven, noch dat het systeem waarbij gekozen kan worden tussen een vrijgavebesluit of een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “bij ontstentenis van duidelijke criteria waarom voor één van beide dient gekozen te worden” zou kunnen leiden tot een ongelijke behandeling en bestuurlijke willekeur, nu slechts tot vrijgave kan worden beslist nadat de in het voorgestelde artikel 5.6.12 VCRO (artikel 11 van het voorstel van decreet) bepaalde vormvereisten zijn nageleefd.

Amendement nr. 30

4. Amendement nr. 30 strekt ertoe een nieuw artikel 20 toe te voegen dat bepaalt dat het decreet slechts in werking treedt “nadat de Vlaamse Regering duidelijke en dwingende afwegingskaders, vertrekkende vanuit de principes van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, heeft vastgesteld, op basis waarvan de gemeenteraad een afweging kan maken”.

Deze regeling strookt niet met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving. Ze heeft immers tot gevolg dat aangezien de rechtszoekenden niet kunnen weten wanneer de Vlaamse Regering de afwegingskaders heeft vastgesteld, zij ook niet op de hoogte zullen zijn van de datum van inwerkingtreding van het decreet.

Een meer rechtszekere oplossing zou erin kunnen bestaan om de Vlaamse Regering uitdrukkelijk te machtigen om de datum van inwerkingtreding van het decreet vast te stellen nadat ze hiertoe eerst de vereiste afwegingskaders heeft vastgelegd, en eventueel (bijkomend) te voorzien in een uiterste datum van inwerkingtreding.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME