RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.309/16
van 23 mei 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is’

‡LW-CDFYJCBEG-HGDAJUQ‡

Op 29 april 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 14 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 mei 2024.

*

‡LW-CDFYJGBEG-HGDAJUQ‡

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. De decreetgever heeft met de regelgeving inzake ruimtelijke ordening een vergunningenstelsel ingevoerd voor stedenbouwkundige handelingen[1] (en voor het verkavelen van gronden)[2] teneinde ze in het algemeen belang aan het toezicht te onderwerpen.[3]

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 ‘tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is’ (hierna: het vrijstellingsbesluit).[4] Het vrijstellingsbesluit bepaalt de handelingen waarvoor in afwijking van artikel 4.2.1 van de van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is vereist. Het houdt daarbij rekening met het tijdelijk of occasioneel karakter van de handelingen of met de ruimtelijke impact van de handelingen omwille van hun omvang, aard of ligging. Handelingen die vrijgesteld zijn worden niet beschouwd als strijdig met voorschriften van het gewestplan, algemene plannen van aanleg, gewestelijke of provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen en meer dan vijftien jaar oude verkavelingen, op voorwaarde dat de op het perceel aanwezige gebouwen of constructies hoofdzakelijk vergund zijn.[5]

Naast enkele verduidelijkingen voert het ontwerp een aantal versoepelingen en uitbreidingen van reeds bestaande vrijstellingen in:

- de vrijstelling voor handelingen waarvoor er een opdracht van de waterloopbeheerder bestaat, wordt uitgebreid naar handelingen waarvoor de waterloopbeheerder een aparte goedkeuring of machtiging heeft verleend (artikel 2, 3°, van het ontwerp);

[1] Artikel 4.2.1 van de VCRO.

[2] Artikel 4.2.15 van de VCRO.

[3] RvS 3 november 2008, nr. 187.645; RvS 27 mei 2011, nr. 213.531; RvS 16 september 2013, nr. 224.656; RvS 5 december 2019, nr. 246.282; RvS 30 juni 2020, nr. 247.951; RvS 2 december 2022, nr. 255.159.

[4] Artikel 4.2.3, eerste lid, van de VCRO machtigt de Vlaamse Regering om de lijst van de handelingen te bepalen waarvoor in afwijking van artikel 4.2.1 geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist is.

[5] Artikel 4.4.3, § 3, eerste lid, van de VCRO.

‡LW-CDFYJGBEG-HGDAJUQ‡

- de vrijstelling voor handelingen in, aan en bij woningen geldt voortaan voor alle handelingen[6] in, aan en bij hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woningen (artikel 3, 1°);

- de vrijstelling voor gebruikelijke ondergrondse constructies (in, aan en bij woningen) die niet voor de rooilijn of in achteruitbouwstrook liggen, wordt uitgebreid naar dergelijke constructies die niet strijdig zijn met een goedgekeurd rooilijnplan, een in een goedgekeurd rooilijnplan opgenomen achteruitbouwstrook of een goedgekeurd onteigeningsplan (artikel 3, 2°);
- de vrijstelling voor een aantal gebruikelijke constructies aan of op een woning wordt uitgebreid naar gebruikelijke technische constructies (artikel 3, 10°);

- de vrijstelling voor handelingen in, aan en bij gebouwen andere dan woningen geldt voortaan voor alle handelingen in, aan en bij hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen, die geen woningen zijn (artikel 5, 1°);

- de vrijstelling voor gebruikelijke ondergrondse constructies (in, aan en bij andere gebouwen dan woningen) die niet voor de rooilijn of in achteruitbouwstrook liggen, wordt uitgebreid naar dergelijke constructies die niet strijdig zijn met een goedgekeurd rooilijnplan, een in een goedgekeurd rooilijnplan opgenomen achteruitbouwstrook of een goedgekeurd onteigeningsplan (artikel 5, 2°);
- de vrijstelling voor een aantal gebruikelijke constructies aan of op een gebouw wordt uitgebreid naar gebruikelijke technische constructies (artikel 5, 7°);

- de vrijstelling voor het aanleggen en herinrichten van perceelsopritten en perceelsovergangen in het kader van de uitvoering van een bepaald goedgekeurd of vastgesteld plan, wordt uitgebreid naar de vervanging van perceelsopritten en perceelsovergangen en aan deze vrijstelling wordt de eventueel daarvoor strikt noodzakelijke inbuizing van grachten tot vijf meter per goed toegevoegd (art. 13, 1°);

- de vrijstelling voor wijziging van al ingerichte terreinen wordt uitgebreid naar de herinrichting tot openbare carpoolparkings, park-and-ride parkings en Hoppinpunten (artikel 15);

- aan de vrijstelling voor ondergrondse constructies en aansluitingen op openbaar domein of op een terrein dat na de handelingen tot het openbaar domein zal behoren worden de installaties voor hemelwater toegevoegd (artikel 17, 3°);
- de vrijstelling voor de ondergrondse aanhoging of uitdieping van waterlichamen of de versteviging van oevers op openbaar domein wordt niet langer beperkt tot waterlichamen en oevers gelegen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied (artikel 17, 6°);

- de vrijstelling voor handelingen op openbaar domein wordt uitgebreid naar de plaatsing van elektrische infrastructuur en de plaatsing van stuwen en andere maatregelen die de

[6] De huidige versie van artikel 2.2, 1°, van het vrijstellingsbesluit beperkt de vrijstelling tot de handelingen vermeld in artikel 2.1, 1° tot 5°, 8°, 9°, 11° tot 14° en 16° van het vrijstellingsbesluit.

‡LW-CDFYJGBEG-HGDAJUQ‡

snelheid van het afstromende water remmen in onbevaarbare waterlopen en grachten in opdracht van of na goedkeuring of machtiging van de waterloopbeheerder (artikel 17, 7°);

- aan de vrijstelling voor de aanleg van de strikt noodzakelijke toegangen tot en opritten naar installaties van algemeen belang wordt de wijziging van die toegangen en opritten toegevoegd (artikel 18, 1°).

Het ontwerp voert ook nieuwe vrijstellingen in:

- een vrijstelling voor het aanbrengen van isolatie aan de buitenzijde van gevels en daken tot een maximum van 26 centimeter, voor zover de rooilijn niet overschreden wordt (artikelen 3, 3°, en 5, 3°);

- een vrijstelling voor de plaatsing van bovengrondse onderdelen van warmtepompen en airco's in een voortuin, een zijtuin en een achtertuin of op en zij- en achtergevel, ingeplant tot op twee meter van de perceelsgrens of tot tegen de bestaande scheidingsmuur (artikelen 3, 6°, en 5, 4°);

- een vrijstelling voor het aanbrengen van maximaal één overwelving of inbuizing van een baangracht[7] per goed[8] voor de noodzakelijke oprit of toegang[9], voor zover de lengte van de overwelving of inbuizing maximaal vijf meter bedraagt en een minimale binnendiameter heeft van 400 millimeter (artikelen 3, 8°, 5, 6°, 10, 2°, en 18, 3°);

- een vrijstelling voor het aanleggen, inbuizen, openleggen, herprofileren of geheel of gedeeltelijk dempen van grachten in het kader van de uitvoering van een bepaald goedgekeurd of vastgesteld plan, als de bodem van de gracht die wordt aangelegd niet dieper is dan 1,5 meter (artikel 13, 2°);

- een vrijstelling voor het plaatsen of wijzigen van open afsluitingen in het kader van de uitvoering van een bepaald goedgekeurd of vastgesteld plan (artikel 13, 4°);

- een vrijstelling voor de plaatsing van elektrische laadpalen op of aan bestaande, hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte verhardingen (artikel 20).

Aangezien enkele ontworpen verduidelijkingen en aanpassingen van de vrijstellingsregeling tot gevolg hebben dat bepaalde handelingen op het openbaar domein vanaf de inwerkingtreding van deze aanpassingen niet langer vrijgesteld zijn en bijgevolg vergunningsplichtig worden, wordt voor deze handelingen in een overgangsregeling voorzien (artikel 22).

[7] Nieuw artikel 1.1, 3°/0, van het vrijstellingsbesluit (ingevoegd bij artikel 1, 1°, van het ontwerp).

[8] Artikel 1.1, 4°, van het vrijstellingsbesluit zoals gewijzigd bij artikel 1, 2°, van het ontwerp.

[9] Voor de noodzakelijke oprit of toegang tot de woning (artikel 2.1 van het vrijstellingsbesluit), het gebouw andere dan een woning (artikel 3.1 van het vrijstellingsbesluit), het agrarisch bedrijfsgebouw (artikel 5.1 van het vrijstellingsbesluit).

‡LW-CDFYJGBEG-HGDAJUQ‡

RECHTSGROND

3. De ontworpen wijzigingen vinden alle rechtsgrond in artikel 4.2.3, eerste lid, van de VCRO. Handelingen waarvoor een milieueffectenrapport, een passende beoordeling of een mobiliteitsstudie moet worden opgemaakt, worden overeenkomstig artikel 4.2.3, tweede lid, uitgesloten van de lijst van handelingen waarvoor in afwijking van artikel 4.2.1 geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist is.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Niet elke maatregel inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening heeft *ipso facto* een weerslag op het recht op een gezond leefmilieu in de zin van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof heeft niettemin aangenomen dat zo'n maatregel een draagwijdte kan hebben waardoor die binnen het toepassingsgebied van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet valt. Dat kan volgens het Hof het geval zijn wanneer die maatregel belangrijke gevolgen kan hebben voor de omwonenden en voor de openbare ruimte.[10]

Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van een gezond leefmilieu een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.[11] Die verplichting ontzegt de overheid echter niet de bevoegdheid om te oordelen hoe het door artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.[12]

De toets aan de *standstill*-verplichting veronderstelt een vergelijking tussen de situatie van de grondwettelijk beschermde personen onder het nieuwe/toekomstige beleid (te dezen inzake ruimtelijke ordening) en onder het oude/huidige beleid, waarbij het bestaande beschermingsniveau en het beschermingsniveau dat het nieuwe beleid biedt, moet worden vergeleken. De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, acht het noodzakelijk dat het bestuur zich in het kader van de eerbiediging van de *standstill*-werking met voldoende kennis van zaken een oordeel kan vormen over het nieuwe beleid en de gevolgen ervan en dat die oordeelsvorming van het bestuur op een door de Raad van State controleerbare wijze geschiedt.[13]

---

[10] GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.2; GwH 23 mei 2019, nr. 90/219, B.3.3.

[11] Zie GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; vergelijk GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.4.2: "Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang; GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.33.2, GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.30.2 en GwH 21 oktober 2021, nr. 148/2021, B.25: "Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang"; GwH 20 oktober 2022, nr. 133/2022, B.14.1.

[12] GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.17.1.

[13] RvS 2 mei 2019, nr. 244.351, overweging 32; RvS 8 februari 2021, nr. 249.746, overweging 22.

‡LW-CDFYJGBEG-HGDAJUQ‡

Wat het voorgaande betreft kan worden vastgesteld dat in de nota aan de Vlaamse Regering geen bespreking wordt gewijd aan de vraag of het aan te nemen besluit binnen het toepassingsgebied van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet valt en evenmin aan het *standstill*-beginsel dat erin is vervat. Nochtans lijken een aantal versoepelingen (bijvoorbeeld de artikelen 2, 3°, 3, 1°, 5, 1°, 3, 2°, 5, 2°, 15, 17, 6°) en nieuwe vrijstellingen (bijvoorbeeld de artikelen 3, 8°, 5, 6°, 10, 2°, 13, 2° en 18, 2°) eventueel belangrijke gevolgen te kunnen hebben voor de omwonenden en voor de openbare ruimte.

5. Bij het ontwerp van besluit, zoals het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, is een nota aan de Vlaamse Regering gevoegd, waarin wordt verantwoord waarom in het ontwerp een aantal aanpassingen worden gedaan aan het vrijstellingsbesluit, waardoor bepaalde stedenbouwkundige handelingen niet langer aan de vergunningsplicht onderhevig zijn. Het gaat volgens de nota voornamelijk om technische aanpassingen, die verduidelijkingen brengen in de bestaande vrijstellingen, en daarnaast ook om enkele grote aanpassingen om te zorgen voor verminderde administratieve last en vereenvoudiging. Gelet op opmerking 4 en op het belang van die verantwoording voor de beoordeling van de overeenstemming van de ontworpen regeling met het wettelijk kader (artikel 4.2.3 van de VCRO), verdient het aanbeveling die tekst om te werken tot een verslag aan de Regering en om dat verslag aan te vullen met de beoordeling van de conformiteit van het aan te nemen besluit met artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, dat dan samen met het advies van de Raad van State over het ontwerp van besluit en het besluit zelf in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.[14]

6. Aangezien het ontwerp betrekking heeft op handelingen waarvoor geen voorafgaande vergunning meer vereist is en de overheid derhalve niet meer voorafgaand de handelingen beoordeelt, is ter wille van de rechtszekerheid vereist dat de regels klaar en duidelijk zijn. De burger dient immers op basis ervan te kunnen oordelen of voor een bepaalde handeling een vergunning nodig is of niet. Vage noties of concepten die ruimte laten voor verschillende beoordelingen en daardoor na het uitvoeren van de handelingen aanleiding kunnen geven tot betwisting, zijn daarbij te vermijden.[15] De stellers van het ontwerp kan in dit opzicht op de volgende twee aandachtspunten worden gewezen.

6.1. Ten eerste rijst de vraag of het opheffen van de definitie van het begrip “openbaar domein” uit artikel 1.1, 7°, van het vrijstellingsbesluit, zoals voorzien in artikel 1, 3°, van het te nemen besluit, niet tot meer rechtsonzekerheid aanleiding kan geven, onder meer bij het bepalen van het toepassingsgebied van artikel 10 van het vrijstellingsbesluit.

[14] Vergelijk adv.RvS 48.112/1 van 4 mei 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 ‘tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is’; adv.RvS 68.932/1 van 30 maart 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het Besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2021 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is, wat betreft een tijdelijke regeling voor terrassen voor de horeca in het kader van het coronavirus’.

[15] Adv.RvS 48.112/1 van 4 mei 2010 en adv.RvS 68.932/1 van 30 maart 2021.

‡LW-CDFYJCBEG-HGDAJUQ‡

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt het opheffen van deze definitie als volgt toegelicht:

> "De definitie van 'openbaar domein' wordt opgeheven, gezien deze verkeerd begrepen zou kunnen worden. Zo zou men, door de vermelding van duinen, kunnen argumenteren dat alle duinen, ook private duinen, tot het openbaar domein behoren.
>
> Door de definitie op te heffen kan anderzijds aangesloten worden bij de invulling van dit begrip die door de rechtspraak gegeven wordt."

Eerder dan de volledige definitie op te heffen, kan worden overwogen de definitie aan te passen door bijvoorbeeld het woord "openbare" in te voegen tussen de woorden "zeestranden en" en het woord "duinen".

6.2. Artikel 17, 1°, van het ontwerp beoogt de vrijstelling uit artikel 10, 1°, van het vrijstellingsbesluit te verduidelijken.

Deze vrijstelling luidt op heden:

> "Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is niet nodig voor de uitvoering van de volgende handelingen op openbaar domein of op een terrein dat na de handelingen tot het openbaar domein zal behoren:
>
> 1° de aanleg van verhardingen waarvan de oppervlakte 300 vierkante meter of minder bedraagt, met een reliëfwijziging van minder dan 50 cm;".

De wijziging zoals voorzien in artikel 17, 1°, van het ontwerp verduidelijkt dat "de oppervlakte" betrekking heeft op "de totale bijkomende oppervlakte van de voorgenomen handelingen".

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt aan de hand van voorbeelden toegelicht op welke manier "de totale bijkomende oppervlakte" wordt berekend. Hieruit blijkt dat enkel de voorgenomen handelingen die ook ruimtelijk bij elkaar horen moeten worden samengeteld. Indien de handelingen op een "grotere afstand" liggen en bijgevolg niet samen horen, moeten ze niet bij elkaar worden geteld.

De vereiste van ruimtelijke samenhang bij de berekening van de "totale bijkomende oppervlakte" blijkt niet uit de ontworpen tekst. Met het oog op de te bieden rechtszekerheid, dient de exacte draagwijdte van de vrijstelling in de tekst zelf tot uiting te komen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 6

7. Artikel 3.2 van het vrijstellingsbesluit werd het laatst gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016. De zinsnede "en 10 februari 2023," dient bijgevolg geschrapt te worden.

‡LW-CDFYJGBFG-HGDAJUQ‡

De laatste zinsnede van artikel 6 van het ontwerp dient te worden herschreven als volgt:

"… vervangen door de woorden '*het* betrokken hoofdzakelijk'".

Artikel 12

8. Gelet op de bedoeling van de stellers van het ontwerp om het in artikel 4.2.1, 3°, van de VCRO vergunningsplichtige vellen van bomen vrij te stellen, kan de toegevoegde definitie van "hoogstammige boom" achterwege blijven.

Artikel 18

9. In de toe te voegen zinsnede, zoals ontworpen onder punt 3°, dient de zinsnede "vermeld in punt 9°/1," te worden geschrapt.

Artikel 22

10. De overgangsregeling uit artikel 22 van het ontwerp geldt voor stedenbouwkundige handelingen die niet langer vrijgesteld zijn door en na de inwerkingtreding van "artikel 2, 1° en 17, 1° en 8° van dit besluit". Artikel 17, 8°, is evenwel onbestaande. Wellicht moet hier, net als in artikel 23 van het ontwerp, verwezen worden naar "artikel 2, 1° en 17, 1° en 2° van dit besluit". Dit moet worden nagekeken en aangepast.

Daarnaast moet de overgangsregeling uit artikel 22 van het ontwerp worden afgestemd op de beoogde datum van inwerkingtreding van de bedoelde artikelen, zoals bepaald in artikel 23 van het ontwerp. Aangezien de artikelen 2, 1°, en 17, 1° en 2°, van het ontwerp luidens artikel 23 ervan in werking zullen treden op 1 oktober 2024 dient de zinsnede "zoals het gold op 31 december 2024" in het ontworpen artikel 22 te worden vervangen door "zoals het gold op 30 september 2024". De stellers van het ontwerp moeten in het licht van die aanpassing eveneens overwegen of de datum van 1 januari 2025 niet telkens moet worden gewijzigd in 1 oktober 2024.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Pierre LEFRANC

‡LW-CDFYJGBEG-HGDAJUQ‡