

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 februari 2000 door de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is", heeft op 9 maart 2000 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit streeft een tweevoudig oogmerk na.

Het stelt, ter uitvoering van artikel 99, § 1, 6°, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, de lijst vast van de vergunningsplichtige functiewijzigingen.

Daarnaast wordt in het ontwerp ook de lijst vastgesteld van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor, wegens hun aard of omvang, in afwijking van artikel 99, § 1, van het decreet van 18 mei 1999, geen stedenbouwkundige vergunning vereist is. Het ontwerp geeft, wat dat betreft, uitvoering aan de bevoegdheid die artikel 99, § 2, van het voornoemde decreet, aan de Vlaamse regering verleent.

Uit wat voorafgaat valt af te leiden dat voor de ontworpen regeling, in beginsel, een voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 99, § 1, 6°, en § 2, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

Niettemin moet, wat de rechtsgrond betreft, het hierna volgende dubbele voorbehoud worden gemaakt.

2.1. In de mate dat in het ontwerp bepaalde werken, handelingen en wijzigingen vrijgesteld worden van de vergunningsplicht, gaan de stellers er - impliciet, doch zeker - van uit dat de betrokken werken, handelingen en wijzigingen vergunningsplichtig zijn.

.../...

De Raad van State, afdeling wetgeving, meent er nochtans te moeten op wijzen dat het vergunningsplichtige karakter van sommige van de in het ontwerp opgesomde werken, handelingen en wijzigingen kan worden betwijfeld (1).

Een dergelijke twijfel heeft evenwel een directe weerslag op het voorhanden zijn van de vereiste rechtsgrond voor de ontworpen regeling, aangezien artikel 99, § 2, van het decreet van 18 mei 1999 uitdrukkelijk van de hypothese uitgaat van het bestaan van een vergunningsplicht, als bedoeld bij artikel 99, § 1, van hetzelfde decreet. De Vlaamse regering vindt, met andere woorden, in artikel 99, § 2, van het decreet niet de vereiste bevoegdheid om in de opsomming van activiteiten die van een vergunning worden vrijgesteld, werken, handelingen en wijzigingen op te nemen, die met toepassing van artikel 99, § 1, van het decreet niet vergunningsplichtig zijn.

Zonder dat in dit advies naar een exhaustieve opsomming wordt gestreefd van werken, handelingen en wijzigingen, met betrekking tot dewelke kan worden getwijfeld aan het vergunningsplichtige karakter ervan, mag worden opgemerkt dat in artikel 3 van het ontwerp voor, onder meer, de volgende activiteiten in een vrijstelling van vergunning wordt voorzien, ook al is de vergunningsplicht van die activiteiten niet zonder meer vaststaand of onbetwistbaar : het plaatsen van sommige van de in artikel 3, 2°, van het ontwerp, opgesomde installaties, het aanbrengen

(1) Zie over deze problematiek, onder meer, M. BOES, Kroniek ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1998), R.W., 1998-1999, 803-804.

van dakvlakvensters en zonnepanelen (artikel 3, 5°), de aanleg van tuinpaden (artikel 3, 6°, b), het afbreken van graven (1), het plaatsen van hagelnetten of antivogelnetten, zoals omschreven in artikel 3, 10°, b, van het ontwerp, het aanleggen van rotstuintjes (artikel 3, 11°, d) en het plaatsen van brievenbussen (artikel 3, 11°, j).

Deze, bij wijze van voorbeeld, weergegeven opsomming van werken, handelingen en wijzigingen, waarvan het vergunningsplichtig karakter in het verleden betwist of op zijn minst betwijfeld is geworden, toont aan dat de stellers van het ontwerp er goed aan doen de door het ontwerp vastgestelde lijst aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen en daarbij specifiek acht te slaan op de vergunningsplicht, zoals die wordt omschreven in artikel 99, § 1, van het decreet van 18 mei 1999, en op de interpretatie die daaraan courant wordt gegeven in de rechtspraak en in de rechtsleer.

Een dergelijk onderzoek kan bijdragen tot het voorkomen van mogelijke geschillen omtrent het precieze toepassingsgebied van de ontworpen regeling.

2.2. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt wat dient te worden begrepen onder "werken die het gebruik van het gebouw voor de toekomst ongewijzigd veilig stellen door het bijwerken, herstellen of vervangen van geërodeerde of versleten materialen of onderdelen".

(1) Graven zouden volgens sommige auteurs per definitie buiten de vergunningsplicht vallen (zie D. LINDEMANS en J. BLANCKE, De bouw- en verkavelingsvergunning in het Vlaamse Gewest, Heule, UGA, 1997, 61, nr. 28).

Op die wijze beperkt artikel 5 van het ontwerp de draagwijdte van het begrip "instandhoudings- of onderhoudswerken", zoals dat wordt omschreven in artikel 99, § 1, derde lid, van het decreet van 18 mei 1999.

De Vlaamse regering vindt in artikel 99 van het voornoemde decreet evenwel niet de rechtsgrond die vereist is om dergelijke beperking door te voeren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

VOORAFGAANDE OPMERKING

Diverse artikelen van het ontwerp kunnen aanleiding geven tot verschillende interpretaties - en bijgevolg tot rechtsonzekerheid - en dienen te worden verduidelijkt.

Het zou daarom, in een technische aangelegenheid als die vervat in het om advies voorgelegde ontwerp, ten eerste aanbeveling verdienen om de ontworpen tekst te laten voorafgaan door een Verslag aan de regering, dat dan tegelijk met het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, en de ontworpen tekst, in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt dient te worden.

In het Verslag aan de regering kunnen dan niet enkel de verduidelijkingen worden opgenomen die tot een vlottere en voor de rechtszekerheid meer bevorderlijke toepassing van de ontworpen regeling kunnen bijdragen, doch kunnen tevens de vele voorbeelden worden geïntegreerd die nu

.../...

- in afwijking van wat wetgevingstechnisch hoort - in het normatief gedeelte worden aangehaald (zie onder meer de artikelen 2, § 3, en 3, 8°, a, van het ontwerp).

Zo zouden in het Verslag aan de regering, onder meer, de volgende verduidelijkingen op nuttige wijze kunnen worden opgenomen :

- een nadere omschrijving van de draagwijdte van het begrip "landbouw in de ruime zin" (artikel 2, § 1, 4°) en, meer specifiek, de verhouding van dat begrip tot de notie "para-agrarische activiteiten";
- een meer toegankelijke verklaring van de in artikel 2, § 2, bedoelde hypothese;
- een nadere indicatie voor een meer concrete invulling van algemene begrippen als "kantoorfunctie" en "handel" in artikel 2, § 3;
- een verduidelijking van wat dient te worden begrepen onder "publiciteitsinrichtingen die voortvloeien uit wettelijke of reglementaire bepalingen", zoals vermeld in artikel 3, 4°, b), van het ontwerp;
- een nadere afbakening van de zinsneden "die van belang zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving" en "als referentie dienen voor de bevolking van een buurt of wijk" in artikel 3, 8°, a);

.../...

- een precisering van de woorden "vergelijkbaar gebied" in, onder meer, artikel 3, 12°, en 14°, a);
- een verklaring van het onderscheid tussen de begrippen "beheersplan" en "beheersvisie" in artikel 3, 14°, c.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

De rechtsgrond van de ontworpen regeling kan op het einde van het eerste lid van de aanhef worden gespecificeerd als volgt : "..., inzonderheid op artikel 99, § 1, 6°, en § 2;".

Artikel 1

1. In artikel 1, 1°, van het ontwerp, wordt een omschrijving gegeven van het begrip "VEN-waardige gebieden". Een dergelijk begrip komt tot op heden niet voor in de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening, doch stamt blijkbaar uit het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, waarin de afkorting "VEN" staat voor "Vlaams Ecologisch Netwerk".

Het gebruik van de term "VEN-waardig" duidt er kennelijk op dat de stellers van het ontwerp de bedoeling hebben te refereren aan gebieden die in aanmerking kunnen komen om te worden opgenomen in het "VEN", beoogd in het

.../...

voornoemde decreet van 21 oktober 1997. Wat dat betreft, moet de Raad van State, afdeling wetgeving, evenwel vaststellen dat de omschrijving van de gebieden, in artikel 1, 1°, van het ontwerp, niet volledig aansluit op die van de gebieden die overeenkomstig artikel 20 van het decreet van 21 oktober 1997 van het "VEN" kunnen deel uitmaken (1).

Het is dan ook de vraag of, rekening houdend met de verschillende invulling die in artikel 1, 1°, van het ontwerp, in vergelijking met wat het geval is in artikel 20 van het decreet van 21 oktober 1997, wordt gegeven aan het begrip "VEN-waardig gebied", het geen aanbeveling verdient om, in plaats van te opteren voor een begrip dat reeds voorkomt in een andere, zij het verwante decretale regeling, te kiezen voor een nieuw, aan de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening eigen begrip, zoals bijvoorbeeld "planologisch kwetsbare gebieden".

Op die wijze wordt dan tevens vermeden dat omtrent de toepassing in de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening van een elders reeds bestaand begrip, dubbelzinnigheid dreigt te ontstaan, rekening houdend met de eigen

(1) Zo wordt in artikel 20 van het decreet van 21 oktober 1997, onder meer, melding gemaakt van de buffergebieden, de gebieden voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen met als overdruk overstromingsgebied, de militaire domeinen en bepaalde ontginningsgebieden, die als zodanig niet worden vermeld in de opsomming van artikel 1, 1°, van het ontwerp. Omgekeerd wordt in artikel 1, 1°, b, van het ontwerp, melding gemaakt van "voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden", terwijl in artikel 20 van het decreet van 21 oktober 1997 enkel wordt gerefereerd aan de beschermde duingebieden in de strikte zin.

invulling die artikel 1, 1°, van het ontwerp, blijkbaar aan dat begrip beoogt te geven.

2. De zinsnede "..., grote eenheden natuur, grote eenheden natuur in ontwikkeling en de ermee vergelijkbare gebieden, aangeduid op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen", in artikel 1, 1°, a, van het ontwerp, refereert blijkbaar aan de overeenkomstige begrippen in artikel 20 van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997.

Rekening houdend met de opmerking onder 1, rijst de vraag of de betrokken begrippen wel goed vallen in te passen in de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening (1).

Hoe dan ook zou de begrijpelijkheid van de ontworpen bepaling ermee zijn gebaat indien in het Verslag aan de regering, waarvan in dit advies de redactie werd gesuggereerd, zou worden verduidelijkt hoe de betrokken zinsnede dient te worden gelezen. Daartoe zal, in voorkomend geval, ter situering naar het bepaalde in artikel 20 van het decreet van 21 oktober 1997 kunnen worden verwezen.

(1) De huidige plannen van aanleg kennen geen "grote eenheden natuur" of "grote eenheden natuur in ontwikkeling". De betrokken gebieden worden evenmin ingeschreven op de ruimtelijke plannen, doch impliceren dat een afzonderlijke vaststellingsprocedure wordt doorlopen, middels het opmaken van afbakeningsplannen die aan een afzonderlijk openbaar onderzoek worden onderworpen en die uiteindelijk in kaartvorm in het Belgisch Staatsblad dienen te worden bekendgemaakt.

3. In artikel 1, 2°, wordt beter geschreven : "Huis-kavel : de terreinen die ofwel behoren bij de vergunde woning, ofwel ...".

Artikel 2

1. Op het einde van de inleidende zin van artikel 2, § 3, - en, waar nodig, in nog andere bepalingen van het ontwerp -, schrijve men : "... , mits aan alle van de volgende vereisten voldaan is : ...".

2. De stellers van het ontwerp dienen te overwegen om de in artikel 2, § 3, 4°, vervatte opsomming aan te vullen met de vermelding van de "stedenbouwkundige verordeningen".

In hetzelfde 4° is de zinsnede "... , onverminderd de bepalingen van andere van toepassing zijnde regelgeving" te algemeen om met de elementaire vereisten inzake rechtszekerheid verenigbaar te kunnen worden geacht.

Artikel 3

1. De opmerkingen die werden geformuleerd onder punt 2 van de opmerkingen bij artikel 2 van het ontwerp, kunnen op relevante wijze worden betrokken op de inleidende zin van artikel 3.

2.1. Zoals artikel 3, 8°, a), van het ontwerp, is geredigeerd, zou eruit kunnen worden afgeleid dat de erin

.../...

opgesomde "elementen en constructies" per definitie voldoen aan de vereisten die in die bepaling worden vermeld, zoals het van belang zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving, het hebben van een volkskundige, historische of esthetische waarde, en dergelijke meer. Vraag is of een dergelijke lezing met de bedoeling van de stellers van het ontwerp overeenstemt en of - bovendien - die lezing van een voldoende realiteitszin getuigt.

2.2. Ter wille van de duidelijkheid, verdient het aanbeveling om in artikel 3, 8°, b), van het ontwerp te refereren aan de decretale of verordenende bepaling waarop de bedoelde "inventaris" is gesteund.

3. Het is niet duidelijk om welke reden in artikel 3, 14°, b), van het ontwerp, wordt bepaald dat het Bosbeheer "binnen de 14 dagen" na de melding en de motivering van de intentie tot vellen, een schriftelijke instemming dient te geven.

4. Blijkens artikel 14 van het ontwerp van decreet, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden het advies L. 29.895/1 uitbrengt, is het de bedoeling van de Vlaamse regering om in artikel 99, § 1, 3°, van het decreet van 18 mei 1999, de verwijzing naar de "kleine landschapselementen" te schrappen. In die hypothese moet ook artikel 3, 15°, van het ontwerp, worden weggelaten.

.../...

Artikel 5

Wat artikel 5 betreft, dient te worden verwezen naar de opmerking 2.2., die is geformuleerd bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	A. BEIRLAEN,	staatsraad, voorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. T. DE WAELE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

A. BEIRLAEN