

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.111/1
VAN 4 MEI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 12 april 2010 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening", 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de handelingen van stedenbouwkundige aard te bepalen die onderworpen zijn aan een verplichte melding, alsook de wijze waarop aan die meldingsplicht moet worden voldaan.

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 4.2.2, §§ 1 en 7, van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening (hierna: de Codex).

In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt ook verwezen naar de artikelen 4.2.4 en 4.2.5 van de Codex. Die artikelen bieden evenwel geen rechtsgrond voor het ontwerp zodat de verwijzing ernaar dient te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. Luidens artikel 4.2.2, § 1, eerste lid, tweede zin, van de Codex betreft de meldingsplicht gevallen waarin de beoordelingsruimte van het bestuur minimaal is omwille van het eenvoudige en gangbare karakter van de betrokken handelingen, of de onderworpenheid van de handelingen aan nauwkeurige stedenbouwkundige voorschriften, verkavelingsvoorschriften of integrale ruimtelijke voorwaarden, vermeld in artikel 4.3.1, § 2, tweede lid, van de Codex. Hieruit volgt dat de Vlaamse Regering, bij het bepalen van

.../...

de gevallen waarin de vergunningsplicht wordt vervangen door een verplichte melding, enkel die gevallen in aanmerking kan nemen die beantwoorden aan de in voornoemde bepaling opgenomen voorwaarden. Het is zeer de vraag of alle in het ontwerp bepaalde gevallen waarin voortaan een meldingsplicht geldt, voldoen aan die voorwaarden. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het geval bedoeld in artikel 5 van het ontwerp ⁽¹⁾.

2. Aangezien het om meldingsplichtige handelingen gaat waarbij geen voorafgaande machtiging (een 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 melding volstaat. 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. In dat verband kan worden gewezen op het in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp gebezigde begrip "stabilitéswerken", dat een vrij vaag begrip is en bijgevolg aanleiding kan geven tot verschillende beoordelingen.

3. 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 de in het ontwerp vermelde handelingen, onder de erin bepaalde voorwaarden, slechts worden onderworpen aan een meldingsplicht. Gelet op het belang van die verantwoording voor de beoordeling van de overeenstemming van de ontworpen regeling met het wettelijk kader (o.m. artikel 4.2.2, § 1, van de Codex), verdient het

⁽¹⁾ De vervanging van de vergunningsplicht door een meldingsplicht is in dit geval zeer verregaand. Het hanteren van de milieuvergunning in plaats van de stedenbouwkundige vergunning als instrument ter vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening (artikel 5, 6/, van het ontwerp) kan immers bezwaarlijk adequaat worden geacht. Het onderzoek gevoerd door de overheid die de milieuvergunning verleent beantwoordt immers aan een eigen finaliteit en is niet zonder meer inwisselbaar, voor het onderzoek dat door een vergunningverlenend bestuursorgaan specifiek uit stedenbouwkundig oogpunt wordt gevoerd (zie o.a. RvS 29 januari 2009, nr. 189.869, GEMEENTE KORTENAKEN; RvS 24 juni 2009, nr. 194.623, SCHRYVERS en GYSEN).

aanbeveling die tekst om te werken tot een verslag aan de Regering, dat samen met het advies van de Raad van State over het ontwerp van besluit en het besluit zelf in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

4. Verschillende bepalingen van het ontwerp zijn een overname, een parafrasering of een bevestiging van de toepassing van bepalingen van de Codex. Dat is onder meer het geval in de artikelen 4, 7/ en 8/, 6, tweede lid, 7, 8 en 10 van het ontwerp. Bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen, te parafraseren of te bevestigen, horen evenwel in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan zulks worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld ("Overeenkomstig...") en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

5. Het ontwerp behoeft nog een grondig nazicht vanuit legistiek en redactioneel-taalkundig oogpunt ⁽²⁾.

⁽²⁾ Zo dient onder meer artikel 1 van het ontwerp te worden opgenomen in een nieuw hoofdstuk 1, "Algemene bepalingen", dient aan het einde van de inleidende zin van artikel 3 te worden geschreven ", indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:", dient de bepaling die volgt op artikel 4, eerste lid, 4/, te worden ondergebracht in een nieuw tweede lid, aanvangend met de woorden "In afwijking van het eerste lid, 4/, mag het gebouw...", dient het huidige artikel 4, tweede lid, te worden opgenomen in artikel 1 van het ontwerp, en dient in artikel 6, eerste lid, te worden geschreven "De bepalingen van dit hoofdstuk ...".

Aanhef

1. Rekening houdende met wat hiervoor bij de rechtsgrond is opgemerkt, redigere men het eerste lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op de Vlaamse codex ruimtelijke ordening, artikel 4.2.2, §§ 1 en 7;"

2. Het lid waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, redigere men als volgt:

"Gelet op advies 48.111/1 van de Raad van State, gegeven op 4 mei 2010, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 9

In artikel 9, § 2, van het ontwerp wordt voor de stukken die moeten worden opgenomen in het dossier van de melding op algemene wijze verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. Die verwijzing dient te worden gepreciseerd, aangezien dat besluit verschillende hoofdstukken bevat waarin onderscheiden dossiersamenstellingen worden voorgeschreven naargelang de aard van de aangevraagde stedenbouwkundige vergunning.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. T'KINDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME