



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 55.566/1
van 31 maart 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de
digitalisering van het ruimtelijke vergunningenbeleid'

Op 27 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de digitalisering van het ruimtelijke vergunningenbeleid’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 maart 2014.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de digitalisering van het ruimtelijke vergunningenbeleid te regelen.

Daartoe voorziet het ontwerp in de terbeschikkingstelling door de Vlaamse Regering van een digitaal uitwisselingsplatform, toegankelijk via een digitaal omgevingsloket, voor de behandeling van verschillende aanvragen voor vergunningen of attesten, van meldingen en van registraties voorgeschreven in het Vlaamse stedenbouwwrecht. Verder worden de middelen bepaald die toegang verlenen tot het omgevingsloket en de personen en instanties die in het omgevingsplatform opgenomen gegevens kunnen raadplegen, wordt de regelmatige elektronische gegevensuitwisseling via dat loket of platform gelijkgesteld met een beveiligde zending, wordt het bevoegde departement gemachtigd tot vastlegging van technische richtlijnen en wordt het voor de betrokken bestuursorganen en adviesverlenende instanties onmogelijk gemaakt om analoge afdrucken te vragen van op het uitwisselingsplatform beschikbare stukken (hoofdstuk 1 van het ontwerp).

Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de digitale indiening van aanvragen, meldingen en administratieve beroepen, van de bijbehorende bijlagen en stukken, op de eventuele medewerking van een architect daaraan, en op de digitale behandeling. Via het uitwisselingsplatform kan een betrokken bestuursorgaan ook analoog ingediende aanvragen, meldingen en beroepen opladen, kan het adviezen aanvragen en kunnen die adviezen, ook als ze analoog zijn aangevraagd, worden verstrekt. Via het omgevingsloket kunnen rechtsgeldig ondertekende beslissingen over aanvragen en over beroepen door het betrokken bestuursorgaan worden meegedeeld aan de indiener en aan personen en instanties die gerechtigd zijn op de ontvangst van een afschrift van zulke beslissingen. Er wordt ook bepaald hoe de aanvrager met een aldus meegedeelde beslissing over vergunningsaanvragen dient om te gaan met het oog op de verplichte aanplakking van de mededeling van de vergunning, en hoe hij op digitale wijze kan voldoen aan zijn verplichtingen om de gemeente in te lichten over die aanplakking en om een gewaarmerkt afschrift van de vergunning ter beschikking te houden op de plaats van de in uitvoering zijnde vergunde werkzaamheden (hoofdstukken 2, 3 en 4).

Daarnaast worden met het ontwerp wijzigingen aangebracht in verschillende besluiten van de Vlaamse Regering teneinde ook de bestaande regelgeving inzake het vergunningenregister, de openbare onderzoeken en de dossiersamenstelling voor vergunningsaanvragen, en de behandeling van stedenbouwkundige en planologische attesten en van meldingen, af te stemmen op de digitalisering (hoofdstuk 5).

Ten slotte worden de temporele aspecten van de digitalisering geregeld. Vergunningsaanvragen binnen de bijzondere procedure kunnen digitaal worden ingediend zodra het omgevingsloket daarvoor toegankelijk is. Voor de overige aanvragen en de meldingen is bovendien vereist dat het college van burgemeester en schepenen van de betrokken gemeente op algemene wijze heeft beslist om de digitale indiening ervan te aanvaarden, wat zij aan het bevoegde departement moet meedelen. Administratieve beroepsprocedures kunnen digitaal verlopen als zij betrekking hebben op beslissingen over aanvragen die digitaal kunnen worden ingediend. De technische wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 ‘betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning’ die op de analoge procedure kunnen worden betrokken, vinden toepassing op aanvragen die worden ingediend na de inwerkingtreding van het ontworpen besluit (hoofdstuk 6).

3.1. De autonome bepalingen van het ontwerp (hoofdstukken 1 tot 4, en, voor zover het op die hoofdstukken kan worden betrokken, hoofdstuk 6) vinden rechtsgrond in:

- artikel 1.1.2, 3°, c), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de Codex), voor de kwalificatie van de elektronische gegevensuitwisseling via het omgevingsloket of het uitwisselingsplatform als beveiligde zending;¹
- artikel 1.1.5, eerste lid, van de Codex, voor regels die “de samenstellings- en kennisgevingwijze bepalen van de aanvragen die krachtens deze codex worden verricht of de dossiers die op grond van deze codex worden samengesteld”;²
- artikel 4.2.2, § 7, van de Codex, voor de procedurele regels betreffende meldingen;³
- artikel 4.4.25, § 1, tweede lid, van de Codex, voor de bepalingen in verband met de dossiersamenstelling betreffende aanvragen voor een planologisch attest;⁴
- artikel 4.4.29 van de Codex, voor de bepalingen die strekken tot nadere regeling van het administratief beroep betreffende beslissingen over planologische attesten;⁵
- artikel 4.7.13, tweede lid, van de Codex, voor de bepalingen in verband met de dossiersamenstelling betreffende aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning, een verkavelingsvergunning of een verkavelingswijziging (hierna: vergunningsaanvragen) in de reguliere procedure in eerste administratieve aanleg;⁶
- artikel 4.7.19, § 2, eerste lid, van de Codex, voor de bepalingen die aanvullende vereisten inhouden voor de aanplakking van beslissingen over vergunningsaanvragen in de reguliere procedure in eerste administratieve aanleg;⁷
- artikel 4.7.23, § 4, eerste lid, van de Codex, voor de bepalingen die aanvullende vereisten inhouden voor de aanplakking van beslissingen over vergunningsaanvragen in de reguliere procedure in laatste administratieve aanleg;⁸

¹ Zie artikel 6, eerste lid, van het ontwerp.

² Zie bijvoorbeeld de artikelen 8 tot 10 van het ontwerp.

³ Zie bijvoorbeeld artikel 3, 6°, van het ontwerp.

⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 7 (*partim*) van het ontwerp.

⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 3, 5°, van het ontwerp.

⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 7 (*partim*) van het ontwerp.

⁷ Zie artikel 15, eerste en tweede lid (*partim*), van het ontwerp.

⁸ Zie artikel 15, eerste en tweede lid (*partim*), van het ontwerp.

- artikel 4.7.25 van de Codex, voor de bepalingen die strekken tot nadere regeling van het administratief beroep betreffende beslissingen over vergunningsaanvragen;⁹
- artikel 4.7.26, § 4, 6°, van de Codex, voor de bepalingen die aanvullende vereisten inhouden voor de aanplakking van beslissingen over vergunningsaanvragen in de bijzondere procedure;¹⁰
- artikel 4.7.26, § 5, van de Codex, voor de bepalingen die strekken tot nadere formele en procedurele regeling van vergunningsaanvragen in de bijzondere procedure;¹¹
- artikel 5.3.1, § 4, van de Codex, voor de bepalingen die strekken tot nadere formele en procedurele regeling van aanvragen voor een stedenbouwkundig attest.¹²

3.2. Bij gebreke van een bijzondere machtiging in artikel 5.1.3, §§ 1 en 2, van de Codex, die handelen over de procedure voor de behandeling van aanvragen tot opname van een constructie als “vergund geacht” in het vergunningenregister, dient voor de ontworpen bepalingen die daarmee verband houden¹³ een beroep te worden gedaan op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waaraan de Vlaamse Regering een algemene bevoegdheid tot uitvoering van de decreten ontleent.

3.3. Voor de wijzigingsbepalingen van het ontwerp (hoofdstuk 5 en, voor zover het op dat hoofdstuk kan worden betrokken, hoofdstuk 6) wordt rechtsgrond geboden door:

- artikel 5.1.2, § 2, tweede lid, van de Codex, voor de wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 ‘houdende de organisatie van het vergunningenregister’;¹⁴
- de artikelen 4.7.20, eerste lid, en 4.7.26, § 5, en, in samenhang met die twee bepalingen, artikel 4.6.7, § 1, derde lid, van de Codex, voor de wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 ‘betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging’;¹⁵
- de artikelen 1.1.2, 3°, c), 1.1.5, eerste lid, 4.7.13, tweede lid, en 4.7.26, § 5, van de Codex, voor de wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 ‘betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning’ en van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 ‘betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een verkavelingsvergunning’;¹⁶
- de artikelen 1.1.5, eerste lid, en 5.3.1, § 4, van de Codex, voor de wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2010 ‘betreffende stedenbouwkundige attesten, projectvergaderingen en stedenbouwkundige inlichtingen’;¹⁷

⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 3, 2°, van het ontwerp.

¹⁰ Zie artikel 15, eerste en tweede lid (*partim*), van het ontwerp.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 4 en 7 (*partim*) van het ontwerp.

¹² Zie bijvoorbeeld de artikelen 3, 3°, en 6, tweede lid, van het ontwerp.

¹³ Zie inzonderheid de artikelen 3, 7°, en 14, 2° (*partim*), van het ontwerp.

¹⁴ Zie de artikelen 16 en 17 van het ontwerp.

¹⁵ Zie de artikelen 18 tot 23 van het ontwerp.

¹⁶ Zie respectievelijk de artikelen 24 tot 37 en 38 tot 43 van het ontwerp.

¹⁷ Zie de artikelen 44 en 45 van het ontwerp.

- artikel 4.2.2, § 7, van de Codex, voor de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 ‘betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening’;¹⁸
- de artikelen 1.1.5, eerste lid, 4.4.25, § 1, tweede lid, en 4.4.29 van de Codex, voor de wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2013 ‘tot bepaling van de nadere regels inzake het planologisch attest’.¹⁹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdende met wat hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontwerp, dient vooraan in de aanhef een nieuw lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en dienen de verwijzingen naar bepalingen van de Codex in het huidige eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, te worden aangevuld.

Artikel 5

5. In artikel 5, 5°, van het ontwerp dienen aan de woorden “de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie” de woorden “van de Federale Overheidsdienst Financiën” te worden toegevoegd.²⁰

Artikel 9

6. De gemachtigde heeft bevestigd dat in artikel 9, derde lid, van het ontwerp ook melding moet worden gemaakt van een “meldingsdossier”.

Artikel 10

7. De gemachtigde heeft verklaard dat artikel 10 van het ontwerp ook betrekking heeft op administratieve beroepen. De redactie van artikel 10 dient in die zin te worden aangepast.

¹⁸ Zie artikel 46 van het ontwerp.

¹⁹ De artikelen 1.1.5, eerste lid, en 4.4.25, § 1, tweede lid, van de Codex zijn relevant voor het ontworpen artikel 7, § 1, derde lid, van het genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2013 (artikel 47 van het ontwerp), respectievelijk voor zover die ontworpen bepaling enerzijds de indiening van de aanvraag betreft en anderzijds bepalingen van het te nemen besluit toepasselijk maakt die op dossiersamenstelling betrekking hebben. Artikel 4.4.29 vormt de rechtsgrond voor de ontworpen wijzigingen van procedurele bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2013 (artikelen 48 en 49 van het ontwerp).

²⁰ Zie artikel 1, eerste lid, 5°, van het koninklijk besluit van 3 december 2009 ‘houdende regeling van de operationele diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën’.

Artikel 16

8. De steller van het ontwerp dient na te gaan of in het ontworpen artikel 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 ‘houdende de organisatie van het vergunningenregister’ de woorden “de beslissing en” niet het best worden geschrapt, rekening houdende met wat wordt bepaald in artikel 5.1.2, § 1, tweede lid, 5°, van de Codex.

Artikel 20

9. De bestaande tekst van artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 ‘betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging’ kan bezwaarlijk een paragraaf 1 van dat artikel vormen, zoals artikel 20, 1°, van het ontwerp bepaalt, aangezien die paragraaf de enige paragraaf van dat artikel 6 zou vormen.

Artikel 20 van het ontwerp dient dan ook beperkt te blijven tot de opheffing van het tweede lid van artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000.

Artikel 21

10. Volgens de gemachtigde wordt in het ontworpen artikel 7, § 3, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 ‘betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging’ met “het adres waar hij is ingeschreven” het “domicilieadres” van de eigenaar van een aanpalend perceel bedoeld. Het verdient dan ook aanbeveling om laatstgenoemd begrip te gebruiken.

Artikel 23

11. In de inleidende zin van artikel 23 van het ontwerp dient te worden vermeld dat artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 ‘betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging’ is vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 8 maart 2002 (niet: 8 maart 2003).

Artikel 25

12.1. In artikel 25, 1°, van het ontwerp dienen de woorden “in het eerste lid” te worden vervangen door de woorden “in de inleidende zin”.

12.2. Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 26, 1°, en 28, 1°, van het ontwerp.

Artikel 29

13. In artikel 29, 1°, van het ontwerp dienen de woorden “in het eerste lid” te worden vervangen door de woorden “in de inleidende zin van het eerste lid”.

14. In artikel 29, 2° tot 4°, dient telkens melding te worden gemaakt van “het eerste lid” van het te wijzigen artikel 16.

Artikel 30

15. In artikel 30 van het ontwerp dient de zinsnede “, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering,” te worden geschrapt, aangezien met die wijziging aan bedoeld artikel 17 enkel bijkomende leden zijn toegevoegd.

16. Men redigere de in artikel 17, eerste lid, in te voegen zin (niet: “zinnen”) als volgt:

“De in artikel 16, eerste lid, 3°, e), bedoelde tekeningen zijn niet vereist voor dergelijke aanvragen, met uitzondering van een grondplan van de bestaande toestand.”²¹

Artikel 36

17. In het ontworpen artikel 22/1, § 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 moet worden verwezen naar artikel 20, tweede lid, van dat besluit (niet: artikel 20, § 2).

Artikel 39

18. In artikel 39 van het ontwerp dient te worden gespecificeerd dat een wijziging wordt aangebracht in artikel 3, § 1, 1°, (niet: artikel 3) van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 ‘betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een verkavelingsvergunning’.

Artikel 40

19. In artikel 40 van het ontwerp dient te worden gespecificeerd dat een wijziging wordt aangebracht in artikel 5, eerste lid, (niet: artikel 5) van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009.

²¹ Zie immers de ontworpen wijziging van artikel 8, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 (artikel 27 van het ontwerp).

Artikel 49

20. Aan het einde van artikel 49, 1°, van het ontwerp moeten de woorden “wordt opgeheven” worden toegevoegd.

Artikel 50

21. Ter wille van de kenbaarheid van de regelgeving verdient het aanbeveling om de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen bedoeld in artikel 50, eerste lid, van het ontwerp bekend te maken via de website van het bevoegde departement.

Ondertekening

22. Het te nemen besluit dient uitsluitend te worden ondertekend door de minister-president en door de minister die bevoegd is voor de ruimtelijke ordening, die ook als enige het besluit voordraagt en wordt belast met de uitvoering ervan.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME