



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.988/1/V

van 25 juli 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
vaststelling van nadere regels voor aanvragen, adviezen en
beslissingen over de vrijgave van woonreservegebieden’

Op 3 juli 2023 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, van rechtswege verlengd tot 17 augustus 2023,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van nadere regels voor aanvragen, adviezen en beslissingen over de vrijgave van woonreservegebieden’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Toon MOONEN, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 juli 2023.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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

2.1. Bij het decreet van 26 mei 2023 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft’¹ wordt in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) een vernieuwde regeling ingevoerd met betrekking tot de ontwikkelingsmogelijkheden voor woonreservegebieden waarbij de gemeenten, al dan niet op grond van een verzoek van een houder van zakelijke rechten op één of meer gronden in een dergelijk gebied, kunnen beslissen over de gedeeltelijke of volledige vrijgave van een woonreservegebied voor ontwikkeling.²

2.2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit regelt de wijze van indiening van het verzoek tot overleg bij de gemeente door de houder van zakelijke rechten op één of meer gronden in een woonreservegebied (artikelen 3 tot 5 van het ontwerp) en de organisatie van dit overleg (artikelen 6 en 7). Het ontwerp bevat tevens nadere regels aangaande de uitwisseling van de adviesvragen, de adviezen, de gemeenteraadsbesluiten en de eventuele schorsings- of vernietigingsbesluiten (artikelen 8 tot 10).

De uitwisseling van de stukken en adviezen tussen de verschillende overheidsinstanties zal gebeuren via het uitwisselings- en consultatieplatform “digitale stedenbouwkundige informatie” (DSI) dat ook wordt gebruikt voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen (artikel 1).³ Het voornoemde uitwisselings- en consultatieplatform zal evenwel niet gebruikt worden voor de via digitale weg aangevraagde verzoeken tot overleg. De betrokken gemeente verduidelijkt aan de aanvrager hoe de digitale indiening van de aanvraag van een verzoek tot overleg *in concreto* moet gebeuren (artikel 3). Wel voorziet artikel 11 van het ontwerp in de mogelijkheid om vanaf een datum die de minister, bevoegd voor omgeving en natuur, bepaalt, de aanvragen tot overleg in te dienen via het digitale platform of via het omgevingsloket⁴.

3. In zoverre wordt bepaald dat het opladen van documenten of berichten in het digitale platform wordt beschouwd als beveiligde zending (artikelen 2 en 11, tweede lid, van het ontwerp) vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 1.1.2, 3°, c), VCRO.

¹ BS 27 juni 2023, inwerkingtreding 7 juli 2023.

² Zie de artikelen 5.6.11 tot 5.6.13 VCRO, zoals ingevoegd bij het decreet van 26 mei 2023.

³ Meer bepaald het digitale platform vermeld in artikel 1, 3°, en artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen’.

⁴ Vermeld in artikel 147 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’.

Voor de overige artikelen wordt rechtsgrond geboden door artikel 5.6.12, § 9, VCRO, zoals ingevoegd bij het decreet van 26 mei 2023, op basis waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels kan bepalen met betrekking tot de vorm en inhoud en de wijze van indienen van een aanvraag tot overleg over een gehele of gedeeltelijke vrijgave, de uitnodiging tot dergelijk overleg en de uitwisseling van dossierstukken en adviesvragen en adviezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat documenten of berichten opladen in het digitale platform als beveiligde zending wordt beschouwd als het digitale platform voorziet in een automatische notificatie aan de bestemming van het document of bericht.

De bedoeling van de zinsnede “als het digitale platform voorziet in een automatische notificatie aan de bestemming van het document of bericht” is niet duidelijk. Aangenomen kan worden dat de Vlaamse Overheid, die het betrokken digitaal platform reeds ter beschikking stelt conform artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen’, weet of het platform over de mogelijkheid beschikt om dergelijke notificaties te versturen of niet. Indien de stellers van het ontwerp met deze zinsnede de nadelige gevolgen van een eventuele technische storing wensen te ondervangen, past het deze zinsnede te herformuleren als “in de mate dat het opladen gepaard is gegaan met een automatische notificatie aan de bestemming van het document of bericht”.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 11, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 3

5. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat een aanvraag tot overleg als vermeld in artikel 5.6.12, § 2, eerste lid, VCRO digitaal wordt ingediend bij de gemeente en dat de gemeente de wijze van digitale indiening op het eerste verzoek meedeelt aan de houder van zakelijke rechten op een of meer gronden in een woonreservegebied, of aan zijn gemachtigde.

Deze werkwijze, waarbij de manier van digitale indiening niet nader wordt geregeld in het voorliggende ontwerp, maar slechts “op het eerste verzoek” door de gemeente zal worden meegedeeld aan de (kandidaat-)aanvrager, is niet te verkiezen, vermits ze rechtsonzekerheid en een ongelijke behandeling in de hand kan werken. Zo kan op basis van de voorliggende regeling niet uitgemaakt worden hoe de aanvrager de indiening van de aanvraag bij de gemeente zal kunnen bewijzen en hoe de datum van ontvangst, die de termijn bedoeld in artikel 6, § 1, van het ontwerp doet ingaan, wordt bepaald. Evenmin blijkt hoe een kandidaat-aanvrager kan bewijzen dat hij een “eerste verzoek” aan de gemeente heeft gericht, temeer nu evenmin wordt bepaald op welke wijze dit “eerste verzoek” dient plaats te vinden.

De nota aan de Vlaamse Regering geeft dienaangaande de volgende duiding:

“Merk op dat de verplichte digitale indiening van een dossier met vraag om overleg, niet gebeurt via het uitwisselingsplatform (DSI) dat verder in de procedure een rol speelt. In principe zou het mogelijk geweest zijn om ofwel in het Omgevingsloket ofwel in DSI een module te voorzien om aanvragers van overleg over vrijgavebesluiten toe te laten aanvragen op te laden. Er is tot nader order gekozen om geen dergelijke applicatie te ontwikkelen, omdat:

- de nodige tijd en kosten voor ontwikkeling en onderhoud mogelijks niet in proportie staan tot het aantal aanvragen dat te verwachten valt;

- de decreetgever het zwaartepunt van het beslissingsproces over al dan niet vrijgeven van woonreservegebieden bij de gemeentebesturen heeft gelegd, wat een argument kan zijn om de communicatie tussen gemeenten en particuliere aanvragers door de gemeente te laten organiseren.

In het voorliggende besluit is dan ook gestipuleerd dat de gemeente aan kandidaat-aanvragers verduidelijkt hoe de (verplicht digitale) indiening van een aanvraag tot overleg in concreto moet gebeuren. De gemeente kan bijv. vragen om te mailen, of een link bezorgen naar een beveiligde pagina op de gemeentelijke website waar het dossier kan worden opgeladen, enzovoort. Het (digitale) formaat van de documenten van de aanvraag moet de gemeente toelaten om het dossier in de volgende fase af te handelen via DSI. In de praktijk komt dat er op neer dat ook de bestanden van de aanvraag beter al voldoen aan de standaarden die gelden voor het opladen van documenten op DSI. De gemeente houdt daar best rekening mee wanneer ze aan een potentiële aanvrager meedeelt op welke wijze de digitale indiening moet gebeuren.

Tot slot kan er nog worden op gewezen dat artikel 5.6.12, §2 VCRO niet verplicht om een aanvraag van een particulier om de vrijgave-procedure op te starten, via beveiligde zending in te dienen. De in artikel 3 geregelde verplichte digitale indiening en de vrijheid die aan gemeenten gelaten wordt om die te concretiseren zijn dus niet in strijd met de betrokken decretale bepaling.”

Het gegeven dat de decreetgever het zwaartepunt van het beslissingsproces over het al dan niet vrijgeven van woonreservegebieden bij de gemeentebesturen heeft gelegd, ontslaat de Vlaamse Regering niet van haar verplichting om bij besluit op een rechtszekere manier “de wijze van indienen van een aanvraag tot overleg” nader te bepalen (artikel 5.6.12, § 9, 1°, VCRO).

Hoewel begrip kan worden opgebracht voor de verzuchtingen met betrekking tot de ontwikkeling en kostprijs van de applicatie, dient de ontworpen bepaling te worden heroverwogen rekening houdend met hetgeen hierboven werd gesteld aangaande de vereiste duidelijkheid en rechtszekerheid. Het verdient in ieder geval aanbeveling de mogelijkheid zoals voorzien in artikel 11 van het ontwerp, spoedig in werking te stellen.

Artikel 6

6. Artikel 6, § 4, van het ontwerp bepaalt dat een genodigde die niet aan het overleg, vermeld in artikel 6, § 1, van het ontwerp, kan deelnemen, tot de dag vóór het voormelde overleg een gemotiveerd standpunt over het al dan niet vrijgeven en over de voorgestelde ontwikkeling kan opladen in het digitale platform. In dat geval bevat het document in kwestie een beknopte samenvatting die op het voormelde overleg door de voorzitter van dat overleg wordt voorgelezen. De deelnemers aan het voormelde overleg kunnen een gemotiveerd standpunt over het al dan niet vrijgeven en over de voorgestelde ontwikkeling opladen in het digitale platform tot op de dag van het voormelde overleg.

Deze bepaling stelt een verschil in behandeling in tussen de genodigde die niet aan het overleg kan deelnemen en de genodigde die wel kan deelnemen, in zoverre de eerste categorie tot de dag vóór het overleg een gemotiveerd standpunt kan opladen in het platform, terwijl de aanwezige genodigde dit kan tot op de dag van het overleg. De stellers van het ontwerp dienen erop toe te zien dat voor dit verschil in behandeling een redelijke verantwoording bestaat.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Marnix VAN DAMME