



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.795/1

van 3 juni 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opvang van tijdelijk ontheemden uit Oekraïne’

Op 26 mei 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opvang van tijdelijk ontheemden uit Oekraïne’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juni 2025.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973¹, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

2. In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag als volgt gemotiveerd:²

“vanuit de urgente noodzaak tot verlenging van de huidige opvangmogelijkheid voor de Oekraïners die vanuit Europa het statuut van tijdelijk ontheemden verkregen. Dit statuut werd recent verlengd tot 4 maart 2026. De opvangmogelijkheden werden bij het begin van de crisissituatie evenwel slechts voorzien voor een periode van 3 jaar.

Vanaf maart 2022 hebben lokale besturen heel wat publieke opvangplekken gerealiseerd, dit vaak na aanpassing van bestaande woningen, appartementsgebouwen of andere complexen. Hierbij kon het lokale bestuur, indien nodig, terugvallen op een uitzondering op de vergunningsplicht. De sites die reeds actief waren als opvanglocatie vóór 2023 hebben de duurtijd van drie jaar bereikt of zullen deze in de komende maanden bereiken. In het licht van het blijvend statuut van tijdelijk ontheemden is het noodzakelijk de opvangplekken permanent te kunnen blijven benutten en is een onmiddellijke verlenging van de termijn noodzakelijk zodat de lokale besturen zich op de bestaande uitzondering kunnen blijven beroepen.”

3. Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen wordt verzocht om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijke korte termijn.

De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

De deugdelijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling is een vereiste voor de ontvankelijkheid van de aanvraag. Aangezien dit een formele motiveringsverplichting is,

¹ In de rubriek “Vormvereisten” van de aanhef van het ontwerp van besluit van de minister van Omgeving en Landbouw wordt verwezen naar het (te verlenen) advies van de Raad van State met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State.

² Er dient aan te worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, wanneer met toepassing van het eerste lid, 3°, om spoedbehandeling van een adviesaanvraag over een ontwerp van reglementair besluit wordt verzocht, de motivering van het spoedeisende karakter, die in de aanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit moet worden overgenomen.

kan de afdeling Wetgeving bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een adviesaanvraag in principe enkel rekening houden met de motivering die in de aanvraag zelf is opgenomen.

4. In de adviesaanvraag wordt gesteld dat het statuut van tijdelijk ontheemden voor Oekraïners in Europa “recent” werd verlengd en dat de opvanglocaties die door de lokale besturen werden gecreëerd op basis van de tijdelijke uitzonderingen op de vergunningsplicht die volgt uit artikel 4.2.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening³, “de duurtijd van drie jaar [hebben] bereikt” of “in de komende maanden” zullen bereiken. Het motief dat de opvangmogelijkheden de voorziene maximumduur hebben bereikt of “in de komende maanden” zullen bereiken, is te weinig concreet om te kunnen vaststellen dat de adviesaanvrager in dit geval geen beroep kan doen op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen). Bovendien moet worden vastgesteld dat, wanneer de eerste opvanglocaties “vanaf maart 2022” werden gerealiseerd, zoals in de adviesaanvraag wordt gesteld, de beoogde wijziging van de regelgeving sowieso laattijdig is voor die opvanglocaties die op het ogenblik van de adviesaanvraag, *a fortiori* bij het inwerkingtreden van het te nemen besluit, langer dan drie jaar zijn gerealiseerd.

Het verstrijken van de maximumduur voor de van een omgevingsvergunning vrijgestelde en de meldingsplichtige opvangmogelijkheden, heeft tot gevolg dat de gerealiseerde opvangmogelijkheden principieel vergunningsplichtig werden of worden.⁴ De gegeven motivering laat niet toe om aan te nemen dat de reeds geboden huisvesting van de tijdelijk ontheemden in deze publieke opvangplekken door de principiële vergunningsplicht in het gedrang zou kunnen komen. Evenmin wordt concreet gemaakt welke negatieve gevolgen voor de lokale besturen zouden worden vermeden of gemitigeerd door de versnelde aanneming van het ontworpen besluit.

De adviesaanvrager laat dan ook na de nodige pertinente en concrete gegevens aan te brengen⁵ waaruit blijkt waarom het specifiek met betrekking tot de regeling die is opgenomen in het voorliggende ontwerp van besluit niet mogelijk zou zijn om deze tijdig tot stand te brengen indien het advies volgens de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State zou worden uitgebracht.

Dat geldt des te meer aangezien de Raad van de Europese Unie de beslissing om de tijdelijke bescherming voor Oekraïense oorlogsvluchtelingen tot 4 maart 2026 te verlengen al op 25 juni 2024 heeft bekendgemaakt⁶ en dit de Vlaamse regering ertoe heeft gebracht om bij besluit

³ Een vrijstelling van een vergunningsplichtige functiewijziging voor noodopvang (art. 2, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 ‘tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen’) en een meldingsplicht voor het creëren van een ondergeschikte wooneenheid en voor het tijdelijk plaatsen van verplaatsbare constructies voor bewoning (art. 5/1 en 5/2 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 ‘betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening’).

⁴ De artikelen 15 en volgende en artikel 81 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ regelt de procedure van de omgevingsvergunning en van de regularisatievergunning.

⁵ In de nota aan de Vlaamse regering wordt verwezen naar de Vlaamse Huisvestingstool die enkel toegankelijk is voor de gemeentelijke coördinator van een lokaal bestuur (<https://www.vlaanderen.be/vlaanderen-helpt-oekraïne/huisvesting#geregistreerde-huisvestingsplaatsen-opzoeken>).

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/06/25/ukrainian-refugees-council-extends-temporary-protection-until-march-2026/>.

van 6 december 2024 het besluit van de Vlaamse Regering van 8 april 2022 ‘tot toekenning van een subsidie aan lokale besturen voor de opbouw van opvangcapaciteit voor tijdelijk ontheemden uit Oekraïne, tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering en tot intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 maart 2022 tot toekenning van een subsidie aan lokale besturen voor het creëren van bijkomende opvangplaatsen voor de tijdelijk ontheemden uit Oekraïne’ te wijzigen.

5. Uit wat voorafgaat volgt dat het spoedeisende karakter in de adviesaanvraag niet naar behoren is gemotiveerd.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet ontvankelijk zodat de Raad van State, afdeling Wetgeving, het om advies voorgelegde ontwerp van besluit niet kan onderzoeken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC