



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.834/1

van 8 juli 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 6 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen 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 1 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 juli 2025.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het ter advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering heeft als doel de opvang van tijdelijk ontheemden uit Oekraïne te faciliteren door het Besluit vergunningsplichtige functiewijzigingen¹ en het Meldingsbesluit² te wijzigen zodat de in deze regelgeving voorziene uitzonderingen voor noodopvang³ ten aanzien van tijdelijke ontheemden zouden gelden tot maximaal zes maanden na de beëindiging van de tijdelijke bescherming op basis van de richtlijn 2001/55/EG⁴.

2.1. Artikel 1 van het ontwerp wijzigt artikel 2, § 1, derde lid, van het Besluit vergunningsplichtige functiewijzigingen dat voorziet in een afwijking van de vergunningsplicht voor de gehele of gedeeltelijke wijziging van de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed naar een hoofdfunctie die bestaat uit noodopvang. Het toepassingsgebied van deze afwijking wordt uitgebreid met de gegroepeerde opvang van “personen die tijdelijk beschermd worden met toepassing van artikel 57/29 tot en met 57/36 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen”. Ook de maximumduur van deze tijdelijke afwijking wordt aangepast. Voor de opvang van asielzoekers, daklozen en burgers van wie de woning onbewoonbaar is, blijft de maximumduur op drie jaar. Voor de opvang van personen die tijdelijk beschermd worden, geldt de afwijking tot zes maanden na de beëindiging van de tijdelijke bescherming.

2.2. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp wijzigen de artikelen 5/1 en 5/2 van het Meldingsbesluit.

2.2.1. Artikel 5/1, § 1, van het Meldingsbesluit bepaalt onder welke voorwaarden de vergunningsplicht voor het opsplitsen van een woning of voor het wijzigen van het aantal wooneenheden voor het creëren van één ondergeschikte wooneenheid, wordt vervangen door

¹ Besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 ‘tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen’.

² Besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 ‘betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening’.

³ Voor asielzoekers, daklozen of burgers wiens woning onbewoonbaar is in artikel 2, § 1, derde lid, van het Besluit vergunningsplichtige functiewijzigingen en voor asielzoekers, vluchtelingen en burgers wiens woning onbewoonbaar is geworden door onvoorziene omstandigheden, in de artikelen 5/1 en 5/2 van het Meldingsbesluit.

⁴ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 ‘betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen’. De Europese Commissie stelde op 6 juni 2025 voor om de tijdelijke bescherming voor ontheemden uit Oekraïne zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 en verlengd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 en Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1836 tot 4 maart 2026, te verlengen tot 4 maart 2027: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0650>.

een verplichte melding. Het toepassingsgebied wordt uitgebreid voor het tijdelijk huisvesten van personen die tijdelijk beschermd worden met toepassing van artikel 57/29 tot en met 57/36 van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’. De vervanging van de vergunningsplicht door een meldingsplicht is bovendien enkel mogelijk indien de huisvesting tijdelijk is voor een totale duur van maximaal drie jaar. Voor personen die tijdelijk beschermd worden voorziet het ontwerp erin dat de vergunningsplicht wordt vervangen door een verplichte melding ingeval van opvang voor een periode tot maximaal zes maanden na de beëindiging van de tijdelijke bescherming.

2.2.2. Artikel 5/2 van het Meldingsbesluit bepaalt onder welke voorwaarden de vergunningsplicht voor het tijdelijk plaatsen van verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt en voor het tijdelijk plaatsen van verplaatsbare constructies die aan deze bewoning aanverwante functies herbergen, wordt vervangen door een meldingsplicht. Het toepassingsgebied wordt eveneens uitgebreid met het tijdelijk huisvesten van personen die tijdelijk beschermd worden met toepassing van artikel 57/29 tot en met 57/36 van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’. In dat geval wordt ook voorzien dat melding mogelijk is voor een tijdelijke huisvesting tot maximaal zes maanden na de beëindiging van de tijdelijke bescherming.

Tevens wordt de voorwaarde dat de plaatsing niet mag gebeuren in een ruimtelijk kwetsbaar gebied⁵, geschrapt.

RECHTSGROND

3. De ontworpen bepalingen vinden rechtsgrond in de artikelen 4.2.1, 6°, en 4.2.2, § 1, eerste lid, van de VCRO, zoals vermeld in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontworpen besluit.

Conform artikel 4.2.1, 6°, van de VCRO kan de Vlaamse Regering de wijziging, geheel of gedeeltelijk, van de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed als vergunningsplichtig aanmerken.

Conform artikel 4.2.2, § 1, eerste lid, van de VCRO bepaalt de Vlaamse Regering de gevallen waarin de vergunningsplicht voor stedenbouwkundige handelingen vervangen wordt door een verplichte melding van de handelingen. Luidens dit artikel betreft de meldingsplicht gevallen waarin de beoordelingsruimte van het bestuur minimaal is vanwege het eenvoudige en gangbare karakter van de handelingen in kwestie, of de onderworpenheid van de handelingen aan nauwkeurige stedenbouwkundige voorschriften, verkavelingsvoorschriften of integrale ruimtelijke voorwaarden als vermeld in artikel 4.3.1, § 2, tweede lid. Naar luid van het laatste lid van artikel 4.2.2, § 1, kunnen de meldingsplichten nooit worden ingevoerd voor handelingen die in een ruimtelijk kwetsbaar gebied liggen.

⁵ Artikel 1.1.2, 10°, van de VCRO.

4. In zoverre de Vlaamse Regering bij Besluit vergunningsplichtige functiewijzigingen bijkomend gevallen bepaalt waarvoor geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig is als een van de in artikel 2, § 1, van datzelfde besluit bepaalde hoofdfuncties van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd in een andere hoofdfunctie, dient bovendien rechtsgrond te worden gezocht in artikel 4.2.3, eerste lid, van de VCRO. Luidens deze bepaling houdt de Vlaamse Regering bij het bepalen van (de lijst van) de handelingen waarvoor in afwijking van artikel 4.2.1 van de VCRO geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist is, rekening met 1°) het tijdelijk of occasioneel karakter van de handelingen, of 2°) de ruimtelijke impact van de handelingen omwille van hun omvang, aard of ligging.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De decreetgever heeft met de regelgeving inzake ruimtelijke ordening een vergunningenstelsel ingevoerd voor stedenbouwkundige handelingen⁶ (en voor het verkavelen van gronden)⁷ teneinde ze in het algemeen belang aan het toezicht te onderwerpen.⁸

6. De bestaande afwijkingen in het Besluit vergunningsplichtige functiewijzigingen (opmerking 2.1) en in het Meldingsbesluit (opmerkingen 2.2.1 en 2.2.2) gelden voor een maximumduur van 3 jaar. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt gesteld dat de termijn van 3 jaar voor de ontworpen afwijkingen (opmerking 3) voor de beoogde opvang van tijdelijk ontheemden (uit Oekraïne) te kort is. De termijn voor deze specifieke afwijkingen wordt daarom verlengd tot 6 maanden na de beëindiging van het ontheemdenstatuut.

Zowel de bestaande als de beoogde afwijkingen zijn vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening ingegeven door het tijdelijk karakter ervan. Zulks moet verantwoorden dat de daarmee gepaard gaande stedenbouwkundige handelingen worden onttrokken aan het toezicht in het algemeen belang (opmerking 5).

Terwijl de maximumduur (3 jaar) voor de bestaande afwijkingen voor zowel eigenaars als omwonenden duidelijk en rechtszeker is, kan die regelduidelijkheid en rechtszekerheid van de met het ontwerp beoogde afwijkingen, in het gedrang komen. De afdeling wetgeving stelt immers vast dat het statuut van tijdelijk ontheemden uit Oekraïne sedert 2022 enkele keren werd verlengd en dat door de Europese Commissie wordt voorgesteld dat statuut andermaal te verlengen tot 4 maart 2007. De beoogde afwijkingen zijn ingegeven door deze verlengingen op Europees niveau. De maximumduur voor de beoogde afwijkingen, die overigens niet beperkt worden tot tijdelijk ontheemden uit Oekraïne, wordt in dat kader afhankelijk maakt

⁶ Artikel 4.2.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Niemand mag zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen o.m. de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wijzigen, indien de Vlaamse Regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt (artikel 4.2.1, 6°, van de VCRO).

⁷ Artikel 4.2.15 van de VCRO.

⁸ RvS 3 november 2008, nr. 187.645; RvS 27 mei 2011, nr. 213.531; RvS 16 september 2013, nr. 224.656; RvS 5 december 2019, nr. 246.282; RvS 30 juni 2020, nr. 247.951; RvS 2 december 2022, nr. 255.159.

van een externe factor. De tijdelijkheid van deze afwijkingen krijgt hiermee in de gegeven omstandigheden een onbepaald karakter.

De stellers van het ontwerp dienen het ontwerp op dat punt te heroverwegen, of op zijn minst te verantwoorden dat de beoogde afwijkingen voor eigenaars en omwonenden voldoende duidelijk en rechtszeker zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

7. Aangezien de ontworpen regeling niet enkel betrekking heeft op tijdelijk ontheemden uit Oekraïne, maar op tijdelijk ontheemden zonder meer, past het de woorden “uit Oekraïne” in het opschrift van het ontwerp weg te laten.

Aanhef

8. De rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen in opmerking 4 hiervoor is uiteengezet over de rechtsgrond van het ontwerp.

Artikel 3

9.1. In artikel 5/2, 4°, wordt de voorwaarde dat de plaatsing niet mag gebeuren in ruimtelijk kwetsbaar gebied (a) geschrapt.

9.2. Op de vraag om deze wijziging te verduidelijken, antwoordde de gemachtigde:

“Het klopt dat deze wijziging niet in detail wordt toegelicht in de NVR. Het betreft evenwel louter de schrapping van een overbodige herhaling van een decretale voorwaarde.

In artikel 4.2.2 VCRO ligt de decretale basis voor meldingen en daarin staat immers al de voorwaarde dat meldingsplichten nooit kunnen worden ingevoerd in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

‘Artikel 4.2.2. § 1. De Vlaamse Regering bepaalt de gevallen waarin de vergunningsplicht voor stedenbouwkundige handelingen vervangen wordt door een verplichte melding van de handelingen. De meldingsplicht betreft gevallen waarin de beoordelingsruimte van het bestuur minimaal is vanwege het eenvoudige en gangbare karakter van de handelingen in kwestie, of de onderworpenheid van de handelingen aan nauwkeurige stedenbouwkundige voorschriften, verkavelingsvoorschriften of integrale ruimtelijke voorwaarden als vermeld in artikel 4.3.1, § 2, tweede lid.

De Vlaamse Regering kan de werken die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht, vermeld in artikel 4.2.1, 5°, c), ook aan de meldingsplicht onderwerpen.

De meldingsplichten, vermeld in het eerste en het tweede lid, kunnen nooit worden ingevoerd voor handelingen die in een ruimtelijk kwetsbaar gebied liggen.’

We zullen deze toelichting ter verduidelijking opnemen in de NVR n.a.v. de definitieve goedkeuring.”

Artikel 4

10. Overeenkomstig artikel 4 van het te nemen besluit treedt het in werking op de dag na de datum van de goedkeuring ervan door de Vlaamse Regering.

Die regeling strookt niet met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving. Zolang het te nemen besluit niet is bekendgemaakt, weten de rechtzoekenden niet wanneer het door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd en kunnen zij evenmin weten dat het in werking is getreden. Bovendien zal het besluit noodzakelijkerwijze bekendgemaakt worden na de goedkeuring ervan, zodat daardoor ook feitelijk terugwerkende kracht zou worden verleend aan het te nemen besluit.

Opdat het ontworpen besluit zou voldoen aan de eisen inzake rechtszekerheid, is het nodig om de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten te hanteren (zijnde tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad) en bijgevolg de ontworpen bepaling weg te laten of, zo daarvoor een verantwoording bestaat, te bepalen dat het besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC