



MiNa-Raad

MILIEU - EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

*Advies van 6 september 2001*  
**over het voorontwerp van decreet**  
**houdende wijziging van het Decreet van**  
**18 mei 1999 houdende de organisatie**  
**van de Ruimtelijke Ordening**

**2001 | 28**

D/2001/7080/A28

*Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding*

© 2001 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen  
Kliniekstraat 25, 4de verdieping  
B-1070 Brussel  
tel. 02-558 01 30  
fax 02-558 01 31

## 1. Inleiding

De MiNa-Raad ontving op 1 augustus 2001 een adviesvraag van de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke ordening en Media over het ontwerpdecreet houdende wijziging van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening. Het voorliggend voorontwerp van decreet wijzigt de regeling betreffende de regularisatie van bepaalde bouwmisdrijven. De huidige regeling koppelt de procedure voor de regularisatievergunning aan de vergelijkprocedure. De voorgestelde wijzigingen zijn in essentie gericht op een loskoppeling van de vergelijkprocedure en de regularisatievergunningsprocedure.

Met voorliggend advies, goedgekeurd op de Raadszitting van 6 september 2001, komt de Raad tegemoet aan het verzoek van de minister om een dringend advies, gelet op de administratieve vereenvoudiging. Gezien de korte adviesperiode opteert de Raad voor een advies op hoofdlijnen.

ABVV, ACLVB, ACV, Boerenbond, UNIZO en VEV formuleren een standpunt bij voorliggend advies.

R. F. Verheyen  
Voorzitter MiNa-Raad

## 2. Advies op hoofdlijnen

[1] **Situering van de adviesvraag.** Het voorliggend voorontwerp van decreet wijzigt de regeling inzake de regularisatie van bepaalde bouw misdrijven. De huidige regeling koppelt de procedure voor de regularisatievergunning aan de vergelijkprocedure. Artikel 159 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening koppelt de mogelijkheid van het verlenen van een vergunning voor bepaalde bouw misdrijven aan de vergelijkprocedure.<sup>1</sup>

De voorgestelde wijzigingen zijn in essentie gericht op een loskoppeling van de vergelijk- en de regularisatievergunningsprocedure. Regularisatievergunningen kunnen ook zonder vergelijk worden afgegeven. Artikel 2 van het voorliggend ontwerpdecreet voorziet concreet in de schrapping van de koppeling van beide procedures. Hierdoor ontstaat een scheiding tussen de handhavings- en de vergunningsprocedure. De mogelijkheid tot de vergunningsaanvraag voor reeds uitgevoerde werken wordt ingevoegd onder artikel 107 in het hoofdstuk ‘vergunningsprocedure’. Hierdoor zijn ook automatisch alle andere regels van de normale vergunningsprocedure van toepassing op de aanvragen van een regularisatievergunning. De aanvragen worden dus behandeld zoals een gewone vergunningsaanvraag.

1) Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening. Artikel 159 ‘In de gevallen bedoeld in artikel

158, § 1 kan een vergunning worden verleend volgens de vergunningsprocedure van dit decreet. Deze regularisatievergunning kan

echter slechts worden verleend na de opstelling van het certificaat, bedoeld in artikel 158, § 2.’

[2] **Advisering door de MiNa-Raad.** De MiNa-Raad bracht in het verleden reeds diverse adviezen uit omtrent het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.<sup>2,3,4</sup> De Raad benadrukte hierbij onder meer het belang van handhaving. De Raad wees er onder meer op dat de diverse vernieuwingen ingevoegd in het nieuwe decreet de slagkracht van het handhavingsbeleid in de ruimtelijke sfeer kunnen versterken.

Gezien de beperkte adviestermijn gaat de Raad in voorliggend advies niet in detail in op de voorgestelde wijzigingen.

In het algemeen heeft de Raad ernstige bedenkingen bij voorliggend ontwerpdecreet. In essentie twijfelt de Raad over de noodzakelijkheid van de voorgestelde wijzigingen. Volgens de memorie van toelichting is de loskoppeling van de vergelijk- en regularisatievergunningsprocedure noodzakelijk om de recente regelgeving inzake zonevreemde woningen te kunnen toepassen.<sup>5,6</sup> Voor de Raad is het niet duidelijk of de voorgestelde wijzigingen evenwel noodzakelijk zijn. De Raad meent dat in het verleden reeds in diverse gevallen is overgegaan tot het verlenen van een regularisatievergunning zonder vergelijk. De noodzaak van de vooropgestelde wijzigingen wordt volgens de Raad alvast onvoldoende aangetoond en gemotiveerd.

Bovendien stelt de Raad vast dat de voorgestelde wijzigingen leiden tot een ingrijpende wijziging van de handhavingsregelgeving en dit enkel om een tijdelijke (nl. éénjarige) regularisatiemogelijkheid voor zonevreemde woningen mogelijk te maken. De Raad formuleert hierna diverse bedenkingen bij het voorliggend ontwerpdecreet. De Raad wijst op het specifieke belang van handhaving en herstel (par. 3), de gewijzigde rol van de regularisatievergunning (par. 4), de nood aan administratieve vereenvoudiging (par. 5), de rol van de diverse overheden (par. 6), de complexiteit van de ruimtelijke wetgeving (par. 7) en de juridische onduidelijkheid van de voorgestelde wijzigingen (par. 8).

2) MiNa-Raad. Advies van 10 september 1998 over het voorontwerp-decreet houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening. 1998|15.

3) MiNa-Raad. Advies van 10 februari 2000 over het ontwerp van decreet houdende wijziging van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening en van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996. 2000|06.

4) MiNa-Raad. Advies van 30 mei

2001 over het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening en van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996. 2001|18.

5) Decreet van 13 juli 2001 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999, houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996. BS 0308.2001

6) Memorie van Toelichting: 'De huidige koppeling van de vergelijk- en de regularisatievergunningsprocedure verhindert de tijdelijke mogelijkheid tot regularisatie, zoals voorzien in artikel 195 quinquies. Artikel 158 verbiedt immers het toestaan van een vergelijk voor inbreuken die strijdig zijn met plannen, verordeningen of voorschriften. De voorgestelde ont koppeling maakt het bekomen van een regularisatievergunning op grond van artikel 195 quinquies mogelijk, ook in het geval van veroordelingen.

- [3] **Handhaving en herstel.** De memorie van toelichting bij het decreet van 19 mei 1999 benadrukt dat het handhavingsbeleid het sluitstuk vormt van een goede wetgeving. Een decreet heeft geen enkele zin als zij niet op een efficiënte manier kan worden afgedwongen. Het belang van handhaving wordt ook benadrukt in de beleidsnota Ruimtelijke Ordening 1999-2004.<sup>7</sup> Zonder preventie en handhaving is het vernieuwd ruimtelijk beleid weinig geloofwaardig. De beleidsnota stelt verder dat het zonder vergunning optrekken van constructies de regulerende en uitvoerende werking van de uitvoeringsplannen en het vergunningsinstrument negeert.

Inzake handhaving stelt de huidige regelgeving en rechtspraak als principe voorop dat het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand wordt gevorderd.<sup>8</sup> De Raad heeft reeds eerder voorliggend principe ondersteund.<sup>9</sup> Afwijkingen van dit principe dienen uitdrukkelijk te worden gemotiveerd.<sup>10,11</sup>

- [4] **Specifieke rol regularisatievergunning.** De voorgestelde wijziging is in essentie gericht op de loskoppeling van de vergelijk- en de regularisatieprocedure. Het verkrijgen van een vergelijk (en het betalen van een transactiesom) is niet langer een noodzakelijke voorwaarde voor het bekomen van een regularisatievergunning. De Raad meent dat de voorgestelde wijzigingen onvoldoende garanties inhouden voor een goed ruimtelijk beleid.

De Raad beklemtoont ten eerste dat het aanvragen van een regularisatievergunning een uitzonderingsmaatregel moet blijven. Een stedenbouwkundige vergunning dient in beginsel verkregen te worden vóór de werken aanvangen. De regularisatievergunning is momenteel slechts uitzonderlijk mogelijk, na het aangaan van een vergelijk (en het betalen van de transactiesom). Door de mogelijkheid van het aanvragen van een vergunning voor reeds uitgevoerde werken specifiek op te nemen onder de bepalingen inzake de stedenbouwkundige vergunning (artikel 107) geeft de overheid een foutief signaal naar de bevolking. De impliciete boodschap van de voorgestelde wijzigingen – met name de gelijkschakeling van de regularisatie met de vergunning – is niet correct en niet gewenst.

7) Minister D. Van Mechelen. Beleidsnota Ruimtelijke ordening 1999-2004.

8) Naast de keuze tussen het herstel in de oorspronkelijke toestand of staking van het strijdige gebruik, de bouw- of aanpassingswerken of het betalen van een geldsom gelijk aan de meerwaarde biedt artikel 158 DRO de mogelijkheid om een administratieve transactie of vergelijk te sluiten. De transactie bestaat er in dat een

geldsom wordt betaald binnen de door de stedenbouwkundige inspecteur gestelde termijn.

9) MiNa-Raad. Advies van 10 september 1998 over het voorontwerp-decreet houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening. 1998|15. pag. 39.

10) Memorie van toelichting voorontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening dd. 19/10/1998.

11) Ruimtelijke ordening en ste-

denbouw: artikelsgewijze bespreking. Die Keure. 'Herstel van de plaats in de vorige staat is stedenbouwkundig en in functie van een goede ruimtelijk ordening het meest verantwoord. Daarom zou deze herstelmaatregel in de regel moeten worden gevorderd.

Behoudens regularisatie kan immers enkel het herstel van de plaats in de vorige staat ertoe leiden dat aan de gevolgen van het misdrijf een einde wordt gemaakt.'

Dit signaal wordt nog versterkt doordat de aanvrager van de regularisatievergunning gevraagd wordt naar alle werken en handelingen die werden uitgevoerd zonder vergunning en het ontwerpdecreet de aanvrager vervolgens de keuze laat om slechts voor een deel van de niet-vergunde werken een vergunningsaanvraag in te dienen.<sup>12</sup>

De Raad benadrukt bovendien dat in het kader van de regularisatievergunning grondig moet gemotiveerd worden dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. Tevens wijst de Raad er op dat het verlenen van een regularisatievergunning niet mag ingegeven zijn door het gewicht van het voldongen feit.<sup>13</sup> Ten slotte benadrukt de Raad nogmaals het principe dat herstel in de oorspronkelijke toestand als handhavingsmaatregel voorop moet blijven staan (cf par. 3).

- [5] **Rol van de diverse overheden.** De Raad wijst erop dat de huidige koppeling van de beide procedures een belangrijke bescherming vormt tegen onterechte regularisaties. Met de voorgestelde wijziging is de stedenbouwkundige inspecteur niet langer meer betrokken bij het verlenen van een regularisatievergunning.

De beoordeling van vergunbaarheid van een regularisatievergunning gebeurt door de vergunningverlenende overheid. De regularisatie wordt hierdoor een politieke beslissing en niet langer een beslissing in het kader van een handavingsprocedure. Mede onder druk van voldongen feiten verhoogt hierdoor het gevaar op politiek dienstbetoon ten koste van de goede ruimtelijke ordening. De Raad vraagt daarom dat onderzocht wordt hoe dit potentiële gevaar kan voorkomen worden, zoals door het vragen van een voorafgaand advies aan de stedenbouwkundige inspecteur.

- [6] **Aandacht voor administratieve vereenvoudiging.** De voorgestelde wijzigingen zijn voor een groot deel ingegeven door administratieve vereenvoudiging. De memorie van toelichting bij het voorontwerp stelt dat de voorgestelde wijzigingen zullen leiden tot een vereenvoudiging van de procedures en een verlaging van de werkdruk bij de administratie. Ook de regeling m.b.t. de certificaten wordt hierdoor overbodig en vervalt.

De Raad erkent de noodzaak en het belang van vereenvoudiging van procedures. De Raad wijst er evenwel op dat de voorgestelde wijzigingen kunnen resulteren in een vereenvoudiging van de regularisatieprocedure maar mogelijks andere procedures kunnen bemoeilijken. De Raad denkt hierbij onder meer aan de vergelijkprocedure. Voor de Raad is het niet ondenkbeeldig dat de voorgestelde loskoppeling de vergelijkprocedure sterk kan gaan bemoeilijken. De Raad vreest bijvoorbeeld dat door het wegvallen van de druk (door het loskoppelen van de beide procedures) de vergelijkprocedure veel trager zal gaan verlopen. Ook het innen van de transactiesom dreigt veel moeilijker te verlopen.

12) Artikel 2: “De aanvrager vermeldt in zijn aanvraag nauwkeurig welke werken, handelingen of wijzigingen eventueel werden uitge-

voerd, verricht of voortgezet zonder vergunning en voor welke van die werken, handelingen of wijzigingen een stedenbouwkundige

vergunning wordt aangevraagd.”

13) Arresten Raad van State: nr. 37.291 Arrest van 25 juni 1991 (III<sup>e</sup> Kamer).

- [7] **Complexiteit van de ruimtelijke wetgeving.** De Raad wenst hier bovendien te verwijzen naar zijn reeds eerder geformuleerde kritiek ten aanzien van de complexiteit van de ruimtelijke wetgeving.<sup>14</sup> De diverse wijzigingsdecreten maken de decretale onderbouwing van het ruimtelijk beleid – die door de talrijke overgangs- en uitzonderingsmaatregelen reeds erg complex is – nog een stuk onoverzichtelijker. Volgens de Raad staat dit haaks op het streven van de Vlaamse regering naar een eenvoudige en transparante wetgeving.
- [8] **Juridische onduidelijkheid.** Zonder een volledige juridische doorlichting van voorliggend ontwerpdecreet na te streven, wenst de Raad afsluitend te wijzen op enkele juridische onduidelijkheden in het ontwerpdecreet.

De Raad stelt bijvoorbeeld vast dat de loskoppeling van beide procedures ingegeven is vanuit de toepassingsmogelijkheid van artikel 195 quinquies . Zoals reeds eerder gesteld is het voor de Raad niet duidelijk dat deze aanpassing werkelijk noodzakelijk is om voorgaand artikel te kunnen toepassen (cf. par. 2).

Bovendien wijst de Raad erop dat de memorie van toelichting niet ingaat op de mogelijke gevolgen van de voorgestelde wijzigingen op de vergelijkprocedure. De Raad beklemtoont dat zolang er geen vergelijk is, de strafrechterlijke procedure blijft lopen. Hierbij is het evenwel onduidelijk wat de gevolgen zijn van de voorgestelde loskoppeling op de rechten van derden belanghebbenden. Ook de invloed van de voorgestelde maatregelen op het zonder vergunning overgaan tot ontbossing, wijziging van de vegetatie of wijziging van het reliëf van de bodem is voor de Raad niet duidelijk.

Tenslotte benadrukt de Raad de specifieke situatie van bouw misdrijven aan zonevreemde woningen. Het gewijzigde artikel 158 verhindert het treffen van een vergelijk voor misdrijven die inbreuk plegen op de ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg. Hieruit zou kunnen afgeleid worden dat voor een bouw misdrijf aan een zonevreemde woning geen vergelijk kan getroffen worden, terwijl de voorgestelde wijzigingen hier wel een regularisatievergunning mogelijk maken.

**STANDPUNT ABVV, ACLVB, ACV, BOERENBOND, UNIZO EN VEV BIJ HET ADVIES.**

ABVV, ACLVB, ACV, Boerenbond, UNIZO en VEV hebben kennis genomen van het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening

Deze organisaties ondersteunen de doelstelling van administratieve vereenvoudiging. De in het voorontwerp van decreet voorgestelde ont koppeling tussen het vergelijk en de regularisatievergunning kan de procedure transparanter maken en drempelverlagend werken in geval van regulariseerbare bouw misdrijven.

Aan de andere kant moet worden vermeden dat de decreetwijziging een signaal geeft dat bouwovertradingen lonend zijn. In dit kader is een goed werkende administratie van essentieel belang omdat ze een correcte toepassing van de splitsing moet afdwingen.

Aangezien de bouwvergunning op termijn een gemeentelijke aangelegenheid wordt, willen deze organisaties verder pleiten voor gelijkvormigheid in dossierbehandeling.