

## Stedenbouwkundige verordeningen

*VCRO artikel 2.3.2*

Versie 21 december 2020

### Inhoud

Toepassingsgebied .....	2
Inhoudelijk .....	2
Geografisch .....	3
Wijze van aanduiding .....	3
Relatie tot de inhoud .....	4
Procedure.....	4
Opmaak: plan-m.e.r. vereist? Gevolgen van de plan-m.e.r. rechtspraak van het Europees Hof van Justitie .....	4
Goedkeuringsprocedure: openbaar onderzoek + rol van Gecoro .....	5
Toezichtsregeling .....	5
Opheffen van verordeningen.....	6

## Toepassingsgebied

### Inhoudelijk

#### a) Windturbines

Artikel 2.3.1, eerste lid, 4° VCRO stelt:

*Artikel 2.3.1. (30/12/2017- ...)*

*De Vlaamse Regering kan gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor een deel van of voor het hele gewest. Die verordeningen bevatten de nodige stedenbouwkundige voorschriften om te zorgen voor :*

*4° de aanleg van voorzieningen, met name de water-, gas- en elektriciteitsvoorziening, de verwarming, de telecommunicatie, de opvang van afvalwater en regenwater, de afvalophaling en de windmolens;*

Artikel 2.3.2, §2, eerste lid VCRO stelt:

*Artikel 2.3.2. (29/06/2019- ...)*

*§ 2. De gemeenteraad kan stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor de materie omschreven in artikel 2.3.1, in artikel 4.2.5 en in artikel 4.4.1, § 3, tweede lid, voor het gehele grondgebied van de gemeente of voor een deel waarvan hij de grenzen bepaalt met naleving van de door de Vlaamse Regering en de provincieraad vastgestelde stedenbouwkundige verordeningen.*

Op grond van vermelde bepalingen uit de VCRO lijkt het op het eerste zicht niet uitgesloten om een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op te maken betreffende de aanleg van windturbines.

Dit kan ook de inplanting ervan omvatten.

De gemeentelijke verordening moet wel in overeenstemming zijn met de bestaande regelgeving (inzake windturbines) en mag dus:

- \*niet strijdig zijn met provinciale en Vlaamse stedenbouwkundige verordeningen
- \* niet strijdig zijn met de voorschriften van het gewestplan, RUP's en BPA's

De gemeente zal er bovendien moeten over waken dat ze met de verordening het beleid (opgenomen in het RSV/PRS/BRV/provinciale beleidsplannen) van de provincie of het Vlaamse gewest niet

doorkruist. De provincie en het Vlaamse gewest kunnen een gemeentelijke verordening immers schorsen. Het Vlaamse gewest kan eventueel ook overgaan tot vernietiging.

## Geografisch

### Wijze van aanduiding

Artikel 2.3.2, §2 VCRO bepaalt dat een gemeente voor haar gehele grond gebied of een gedeelte ervan een verordening kan opmaken. Dit betekent dat de toepassing van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening (of van bepaalde hoofdstukken of voorschriften van een verordening) beperkt kan worden tot een deel van het grondgebied van de gemeente.

Het geldingsgebied moet blijken uit de verordening zelf. Zo zou het bijvoorbeeld mogelijk zijn een verordening te laten gelden voor alle gebieden van een bepaalde categorie van stedenbouwkundige voorschriften in de ruimtelijke uitvoeringsplannen (bijv. een stedenbouwkundige verordening die geldt voor de in uitvoeringsplannen afgebakende stedelijke gebieden). (([Memorie van Toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening](#), Par. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 38).

Het vastleggen van bestemmingsgebieden kan niet via een stedenbouwkundige verordening, maar dient te gebeuren via een RUP.

In het tekstgedeelte van de verordening kan wel worden verwezen naar een bepaalde fysieke afbakening (bijv. binnen een bepaalde zone, waarbij dan wordt opgesomd door welke straten de zone wordt gevormd) om vervolgens te stellen dat binnen die perimeter bepaalde zaken al dan niet zijn toegelaten.

Deze fysieke afbakening lijkt ons ook mogelijk via een kaart met perimeter. Artikel 2.2.5, §1 VCRO stelt dat een RUP een grafisch plan bevat. De artikelen 2.3.1 en 2.3.2 VCRO vermelden geen dergelijk element m.b.t. verordeningen. Wellicht kan uit die artikelen enkel afgeleid worden dat het grafisch plan bij RUP's een verplicht onderdeel is en niet bij verordeningen, alleen al omdat die meestal gewoon voor het volledige gewestelijke, provinciale of gemeentelijke grondgebied gelden. Dat houdt nog geen verbod in op een grafische aanduiding van het toepassingsgebied van verordeningen. Overigens lijkt het weinig zinvol te stellen dat men wel tekstueel via straatnamen een toepassingsgebied kan bepalen, maar dat niet zou kunnen doen via een kaart waarbij een perimeter op de betrokken straten wordt aangeduid.

Aldus kan een gemeente in een verordening verwijzen naar bestaande gebiedsafbakeningen in het gewestplan, RUP's en BPA's alsook kan zij ervoor opteren een bepaalde fysieke afbakening op te nemen (in de tekst van de verordening of via een kaart met perimeter).

## Relatie tot de inhoud

Noch de VCRO, noch de memorie van toelichting bieden een grondslag om te stellen dat de aanduiding van het geografische toepassingsgebied samen zou moeten hangen met een specifiek thema. Zo is het o.i. perfect mogelijk om een verordening vast te stellen waarin diverse thema's geregeld zijn louter voor het historisch centrum van een grotere stad, waarbij dan dat historisch centrum of de binnenstad gedefinieerd wordt als "het gebied binnen de stadsring R ..." of "het gebied begrensd door laan X, laan Y en straat Z".

De vraag naar hoe het geografisch toepassingsgebied van een verordening wordt aangeduid en de vraag welke onderwerpen inhoudelijk thuishoren in een verordening staan dus o.i. los van elkaar. Tegelijk is het wel logisch dat het toepassingsgebied van een verordening een gebied is waar bepaalde thema's (die het voorwerp kunnen uitmaken van voorschriften van een verordening) zich op een specifieke manier manifesteren, te onderscheiden van de rest van het grondgebied. Bepaalde vraagstukken stellen zich anders in een historische binnenstad dan elders in dezelfde gemeente (of ze stellen zich niet in de rest van de gemeente).

## Procedure

Opmaak: plan-m.e.r. vereist? Gevolgen van de plan-m.e.r. rechtspraak van het Europees Hof van Justitie

In een arrest van 7 juni 2018 (nr. C-671/16) heeft het Europees Hof van Justitie geoordeeld dat een stedenbouwkundige verordening van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de Europese wijk in Brussel als een 'plan of programma' in de zin van de Europese plan-m.e.r.-richtlijn (richtlijn 2001/42/EG) kan worden beschouwd en dat voor deze verordening een planmilieueffectenrapport (plan-MER) noodzakelijk was.

Het Hof van Justitie lijkt dus een ruime interpretatie te geven aan het begrip ‘plan en programma’. Eerder werd in het zogenaamde arrest D’Oultremont (van 27 oktober 2016 - nr. C-290/15) ook al geoordeeld dat een Waals besluit rond sectorale milieuvorwaarden voor windturbineparken onder het toepassingsgebied van de plan-m.e.r.-richtlijn valt en dat hiervoor een plan-MER moest worden opgemaakt. In een erg recent arrest (van 25 juni 2020 – nr. C-24/19) oordeelt het Europees Hof van Justitie dat de Vlare II-normen (afdeling 5.20.6) en de omzendbrief RO/2006/02 inzake windturbines plan-m.e.r.-plichtig zijn. Dit naar aanleiding van een aantal prejudiciële vragen gesteld door de Raad voor Vergunningsbetwistingen die zich dient uit te spreken over een beroep dat werd ingesteld tegen de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van 5 windturbines. Het is afwachten hoe de Raad voor Vergunningsbetwistingen met dit arrest zal omgaan, maar in het algemeen betekent het arrest een bevestiging van het feit dat ook regelgeving onder de plan-m.e.r.-plicht kan vallen.

Omwille van deze Europese rechtspraak wordt best aangenomen dat ook Vlaamse stedenbouwkundige verordeningen, zowel op gewestelijk, provinciaal als gemeentelijk niveau, een plan of programma zijn, zoals gedefinieerd in de plan-m.e.r.-regelgeving. Voor elke stedenbouwkundige verordening die het kader vormt voor de toekenning van vergunningen voor projecten of waarvoor een passende beoordeling vereist is, moet dan een plan-MER of plan-m.e.r.-screening opgemaakt worden.

### Goedkeuringsprocedure: openbaar onderzoek + rol van Gecoro

In tegenstelling tot de RUP-procedure wordt voor wat betreft verordeningen aan de Gecoro geen taken toebedeeld i.v.m. de behandeling van de bezwaren. Bezwaren moeten bijgevolg worden geadresseerd aan diegene die het openbaar onderzoek cfr. artikel 2.3.2, §2 VCRO organiseert, met name aan het CBS. Na de adviesverlening heeft de Gecoro volgens de VCRO geen rol meer.

### Toezichtsregeling

Sedert 30 december 2017 is de toezichtsregeling stedenbouwkundige verordeningen gewijzigd. Het administratief toezicht op de stedenbouwkundige verordeningen is gelijkgeschakeld met dat van de RUP's. Voordien bestond er een goedkeuringstoezicht van de hogere overheid op stedenbouwkundige verordeningen van lokale besturen. Nu bestaat er een schorsingstoezicht met een vernietigingsmogelijkheid voor de Vlaamse Regering.

## Opheffen van verordeningen

In de VCRO is er geen procedure voorzien voor de opheffing van stedenbouwkundige verordeningen.

Wij gaan er in ieder geval van uit dat de integrale opheffing van een stedenbouwkundige verordening principieel mogelijk is. In tegenstelling tot wat het geval is voor RUP's, waar artikel 2.2.5, §3 VCRO bepaalt dat RUP's blijven gelden tot ze worden vervangen, bestaat er geen decreetsbepaling die de opheffing uitsluit.

Maar uiteraard stelt zich de vraag welke procedure van toepassing is. In het verleden hebben wij gesteld dat de opheffing van een verordening eenvoudigweg kon gebeuren met een gemeenteraadsbeslissing. Dat standpunt dateert echter van een periode waarin voor de vaststelling van een verordening enkel volgende stappen nodig waren:

- advies gewestelijke ambtenaar over de conformiteit met gewestelijke verordeningen;
- gemeenteraadsbeslissing;
- goedkeuringstoezicht door de deputatie.

Het betrokken standpunt kon dan ook als volgt geargumenteed worden:

- een advies over conformiteit met gewestelijke verordeningen is niet aan de orde als er regelingen opgeheven worden, enkel als er regelingen tot stand gebracht worden;
- autonomie van de lokale besturen (in de materies waarvoor ze bevoegd zijn) is de regel, administratief toezicht moet restrictief geïnterpreteerd worden. Bij gebreke aan expliciete decretale bepaling die een goedkeuringstoezicht instelt, is er geen dergelijk toezicht op de opheffing van stedenbouwkundige verordeningen.

De stelling dat opheffing van een verordening louter met een gemeenteraadsbeslissing zou kunnen gebeuren is niet langer houdbaar nu de vaststellingsprocedure gewijzigd is, en er een GECORO-advies moet gevraagd worden en een openbaar onderzoek (sinds 1/5/2017) moet georganiseerd worden. Evengoed als de vaststelling van een verordening, wijzigt een aanpassing maar ook een opheffing van een verordening de regels over het ruimtegebruik en de rechtsbescherming van de burgers. Of nog: een opheffing van een verordening heeft vergelijkbare effecten als een wijziging van een verordening. En dus moet er op hetzelfde niveau inspraak over worden georganiseerd (cf. de toepassing van het gelijkheidsbeginsel).

Merk op dat de VCRO geen bepaling bevat die expliciet stelt dat een *wijziging* van een stedenbouwkundige verordening dezelfde procedure volgt als de initiële vaststelling er van. Maar het

wordt evident bevonden dat een aanpassing inderdaad een analoge procedure volgt. Uit het bovenstaande moet worden afgeleid dat ook een integrale *opheffing* aan dezelfde procedure wordt onderworpen. Er anders over oordelen zou tot de onlogische situatie kunnen leiden dat bij het reduceren van de tekst van een verordening tot een minimum aan onderwerpen of artikels, de GECORO en het publiek zich zouden kunnen uitspreken over de opheffing van een reeks regels (want de verordening wordt “gewijzigd”), terwijl ze zich over de opheffing van die regelingen niet zouden kunnen uitspreken als ze deel uitmaken van een integrale opheffing van de verordening. Ook de advisering door departement en deputatie (artikel 2.3.2, §2, zesde lid VCRO), en de grondslagen voor het specifiek schorsings- en vernietigingstoezicht (artikel 2.3.2, §2/1 VCRO) zijn uitgebreider dan vroeger, waardoor men niet zoals vroeger kan stellen dat die advisering en dat toezicht niet van tel zouden zijn bij gemeenteraadsbeslissingen waar louter een (afzonderbaar) deel van een verordening wordt opgeheven, of waarbij een volledige verordening wordt opgeheven. Zo zou bijv. de opheffing van een stedenbouwkundige verordening die regelingen bevat die de verhoging van ruimtelijk rendement helpen garanderen, in strijd kunnen komen met een hoger ruimtelijk beleidsplan, en dus zijn advisering en toezicht wel degelijk zinvol.

Kortom: voor gedeeltelijke of integrale opheffing van een stedenbouwkundige verordening moet thans een identieke procedure gevolgd worden als bij de initiële vaststelling van een verordening.

Zie ook R. Tijs, *Stedenbouwkundige Verordeningen*, Die Keure, 2015, p. 86 (standpunt dat weliswaar dateert van voor de invoering van een openbaar onderzoek, maar uit een periode waarin wel al een advies van het departement en van de GECORO vereist was):

“Hoewel de vraag gesteld kan worden of ook bij de opheffing van een stedenbouwkundige verordening dezelfde procedure gevolgd moet worden, lijkt hierop bevestigend geantwoord te moeten worden. Er valt niet in te zien waarom de waarborgen van de adviezen e.d. in dit geval niet gevolgd zouden moeten worden.”

De geciteerde auteur merkt ook nog op dat de opheffing van een verordening “moet berusten op motieven die in redelijkheid verantwoord zijn” (toepassing motiveringsbeginsel).

Volledigheidshalve kan nog worden vermeld dat de opheffing van een stedenbouwkundige verordening, net als de opmaak (cf. supra), ook als plan-m.e.r.-plichtig kan worden beschouwd:

- R. Tijs, *Stedenbouwkundige Verordeningen*, Die Keure, 2015, p. 155-157;
- Arrest Europees Hof van Justitie van 7 juni 2018, nr. C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles ASBL (waarin het EHV overweegt dat stedenbouwkundige verordeningen waarin bepaalde

normen zijn vastgelegd voor de uitvoering van bouwprojecten, onder het begrip ‘plannen en programma’s’ in de zin van artikel 2, a) van de plan-MER-richtlijn vallen);

- Arrest Grondwettelijk Hof van 19 juli 2012, nr. 95/2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (waarin het GWH een aantal wijzigingen aan het Brussels Wetboek Ruimtelijke Ordening onverenigbaar acht met de Europese mer-richtlijn “in zoverre zij elke opheffing van een BBP (*bijzonder bestemmingsplan*, noot) uitsluiten van een milieubeoordeling in de zin van artikel 2, onder b), van die richtlijn”). Bemerkt de analogie met de casus van opheffing van een verordening; het GWH is hier van oordeel dat een processtap (milieubeoordeling) even goed van toepassing is op een opheffing als op een vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan – i.t.t. wat in Vlaanderen geldt kunnen in Brussel gemeentelijke bestemmingsplannen wel integraal worden opgeheven, echter ook pas na openbaar onderzoek).

Versie dd.21 december 2020