



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 62.637/1  
van 30 januari 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de handhaving van de ruimtelijke ordening en tot wijziging en opheffing van diverse besluiten’

Op 8 december 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 januari 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de handhaving van de ruimtelijke ordening en tot wijziging en opheffing van diverse besluiten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 januari 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 januari 2018.

\*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uiteenlopende uitvoeringsregels met betrekking tot de handhaving van de ruimtelijke ordening samen te brengen in één verordenende tekst.

Benevens een citeeropschrift (artikel 1) en definities (artikel 2) bevat de ontworpen regeling zelfstandige bepalingen over:

- de aanwijzing van gewestelijke personeelsleden bevoegd voor herstel en invordering (artikelen 3 tot 6);
- de aanwijzing van gewestelijke verbalisanten ruimtelijke ordening, al dan niet met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings (artikelen 7 tot 9);
- de vorm van het verslag van vaststelling (artikel 10);
- de wijze van mededeling en de minimale vermeldingen van het voorstel tot betaling van een geldsom (artikel 11);
- de samenstelling van de herstellvordering en de mededeling ervan aan de overtreder (artikelen 12 en 13);
- de berekening en de betaling van een meerwaardesom (artikelen 14 tot 18);
- de bewaring en de teruggave van in het kader van bestuursdwang meegenomen zaken (artikel 19);
- de gevallen van uitsluiting en de regeling van de wijziging of intrekking van een bestuurlijke maatregel van bestuursdwang of last onder dwangsom (artikelen 20 en 21);
- de aanvraag van een minnelijke schikking (artikel 22);
- het verloop van de procedures inzake opeisbare dwangsommen, op ambtshalve initiatief dan wel na een eenvoudig of een gemotiveerd verzoek om de dwangsomschuld niet of maar gedeeltelijk in te vorderen (artikelen 23 tot 28);
- de indiening en behandeling van bestuurlijk beroep tegen bestuurlijke maatregelen van bestuursdwang of last onder dwangsom (artikelen 29 en 30);

- de aanvraag en de uitreiking van het herstelattest (artikel 31).

In het ontwerp zijn ook een aantal wijzigingsbepalingen opgenomen, waarmee wordt voorzien in:

- aanpassingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 april 2000 ‘betreffende de administratieve geldboete voor het overtreden van een bekrachtigd stakingsbevel’, om die regeling een uitdovend karakter te laten verkrijgen (artikelen 32 tot 37);
- de opheffing van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 mei 2000 ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaraan personen moeten voldoen om als ambtenaar ruimtelijke ordening te kunnen worden aangesteld’ (artikel 38) en van artikel 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 ‘tot wijziging van diverse besluiten wat betreft de integratie van de opdrachten van het agentschap Inspectie RWO in het departement Leefmilieu, Natuur en Energie en in het agentschap Wonen-Vlaanderen, alsook betreffende de begrotingsfondsen’ (artikel 48);
- technische aanpassingen in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (artikelen 39 tot 41), het besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2009 ‘betreffende de selectiecriteria en de vergoedings-, presentie- en reiskostenregeling van de leden van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid’ (artikelen 42 tot 46) en het opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2010 ‘houdende de vaststelling van het procedure- en werkingsreglement van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid’ (artikel 47).

Voorts worden de volgende uitvoeringsbesluiten opgeheven (artikel 49):

- het besluit van de Vlaamse Regering van 28 april 2000 ‘houdende de aanwijzing van ambtenaren die bevoegd zijn om de misdrijven op het gebied van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw op te sporen en vast te stellen’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 ‘betreffende de berekening en de betaling van de meerwaarde’;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 ‘betreffende de minnelijke schikking inzake ruimtelijke ordening’.

Bij wijze van overgangsmaatregel behouden de bestaande protocollen, waarbij personeelsleden van buiten het departement Omgeving zijn aangesteld als ambtenaren om misdrijven op het gebied van de ruimtelijke ordening en stedenbouw op te sporen en vast te stellen, hun uitwerking tot aan de vervanging ervan bij een nieuw protocol (artikel 50).

Ten slotte wordt een datum van inwerkintreding bepaald (1 januari 2018) voor de nog niet in werking getreden artikelen van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning’ en voor het te nemen besluit (artikel 51).

3.1. Het ontwerp kan worden geacht rechtsgrond te vinden in het merendeel van de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) waarvan wordt melding gemaakt in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

Wel dient in dat tweede lid van de aanhef nauwkeuriger te worden verwezen naar de artikelen 1.4.9, eerste lid, 6.2.14, derde lid, 6.3.4, § 4, derde lid, en § 5, eerste en vijfde lid, en 6.4.2, § 2, eerste lid. Ook moet worden verwezen naar de artikelen 6.4.15, § 2 (niet: § 1), eerste lid, en 6.4.16, derde tot vijfde lid (niet: derde en vierde lid). Er dient niet te worden verwezen naar de artikelen 6.1.1, 1° en 2°, en 6.2.4, eerste lid, maar wel naar de artikelen 6.3.1, § 5, vierde lid, 6.3.3, § 1, derde lid, en 6.3.14, eerste lid.

De relevante rechtsgrondbepalingen zijn hoofdzakelijk in de VCRO opgenomen bij het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning’, in voorkomend geval na wijziging bij het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’, of zijn bij dat laatste decreet zelf ingevoegd. Die historiek kan nog nauwkeuriger in de aanhef van het te nemen besluit worden aangegeven.

3.2. Met een aantal bepalingen van het ontwerp wordt uitvoering gegeven aan bepalingen van de VCRO die geen opdracht of machtiging aan de Vlaamse Regering inhouden, maar die toch als rechtsgrond van die ontwerpbevestigingen kunnen worden beschouwd mits ze worden gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waaraan de Vlaamse Regering een algemene bevoegdheid ontleent tot uitvoering van de decreten.<sup>1</sup>

3.3. De bepalingen van het ontwerp waarmee de Vlaamse Regering haar diensten organiseert, door het regelen van de aanwijzing van bepaalde personeelsleden met bepaalde bevoegdheden, vinden mede rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.4. Voor de wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, bij de artikelen 39 tot 41 van het ontwerp, wordt rechtsgrond geboden door artikel 16.2.5, zesde lid, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, ingevoegd bij het voornoemde decreet van 25 april 2014.

3.5. Artikel 145, eerste lid, van het laatstbedoelde decreet van 25 april 2014 vormt de rechtsgrond voor de vaststelling van de datum van inwerkingtreding van dat decreet, met uitzondering van een aantal artikelen, bij artikel 51, 1°, van het ontwerp.

---

<sup>1</sup> Het betreft onder meer een aantal overgangsregels vervat in titel VII, hoofdstuk VII, VCRO. Een ander voorbeeld zijn de verschillende artikelen van de VCRO die worden genoemd in artikel 17 van het ontwerp.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. De verwijzingen naar de bepalingen die rechtsgrond bieden voor het ontwerp dienen in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen daarover is vermeld in opmerkingen 3.1, 3.4 en 3.5. Daarbij moet ook de bijbehorende historiek van die bepalingen worden nagekeken.

5. De drie laatste verwijzingen in de aanhef van het ontwerp redigere men als volgt:

“Gelet op het protocol nr. 369.1188 van 20 oktober 2017 van comité XVIII;

Gelet op het protocol nr. 2017/6 van 15 november 2017 van comité C1;

Gelet op advies 62.637/1 van de Raad van State, gegeven op 30 januari 2018, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

### Artikel 8

6. In artikel 8, tweede lid, van het ontwerp dient te worden verwezen naar “artikel 6.2.5/1, § 1, eerste lid, 1°,” (niet: “artikel 6.2.5/1, eerste lid, 1°,”) VCRO.

### Artikel 12

7. In artikel 12, 4°, van het ontwerp dient wellicht te worden geschreven “van het feit dat hetzij geen advies werd verleend, hetzij een advies werd verleend buiten de termijn van zestig dagen, vermeld in artikel 6.3.11, § 2, eerste lid, van de voormelde codex”.

### Artikel 15

8. In artikel 15, vijfde lid, van het ontwerp schrijve men “een bestemming van een andere aard dan de bestemming vermeld in het derde en vierde lid” (niet: “dan in de bestemming”).

### Artikel 16

9. Het verdient aanbeveling om het begrip “gezondheidsindex” in artikel 16, § 2, eerste lid, van het ontwerp nauwkeuriger te omschrijven door te verwijzen naar het relevante onderdeel van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ‘ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ‘s lands concurrentievermogen’.

### Artikel 21

10. In artikel 21 van het ontwerp schrijve men reeds in het eerste (en niet pas in het tweede) lid “het gemotiveerde verzoek”. In het tweede lid wordt beter het woord “indiening” gebruikt (niet: “verzending”). In het vierde lid schrijve men “degene aan wie de maatregel werd opgelegd” (niet: “degene aan wie de bestuurlijke maatregelen werden opgelegd”).

### Artikel 22

11. Artikel 22, § 2, 1<sup>o</sup>, van het ontwerp wordt beter geredigeerd als volgt:

“de naam, voornaam en de woonplaats of de maatschappelijke benaming en zetel van de aanvrager of aanvragers;”.

Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor de artikelen 25, § 2, 1<sup>o</sup>, en 29, tweede lid, 1<sup>o</sup>, van het ontwerp.

12. Aan het einde van de opsomming in artikel 22, § 2, van het ontwerp wordt wellicht het best mede de handtekening vereist van de aanvrager of aanvragers tot minnelijke schikking of van een raadsman.<sup>2</sup>

13. In artikel 22, § 3, 1<sup>o</sup>, *in fine*, van het ontwerp schrijve men “het e-mailadres van de aanvrager of aanvragers” (niet: “het mailadres van de verzoeker”).

14. In artikel 22, § 6, van het ontwerp wordt het best gespecificeerd dat ook de bezorging van aanvullende stukken en gegevens binnen de vermelde vervaltermijn plaatsvindt bij beveiligde zending.

### Artikel 26

15. In artikel 26 van het ontwerp wordt het best gepreciseerd dat daarin het “gemotiveerde” verzoek wordt beoogd waarop artikel 25 betrekking heeft (en dus niet het “eenvoudige” verzoek bedoeld in artikel 24).<sup>3</sup>

Hetzelfde geldt voor artikel 28 van het ontwerp.

---

<sup>2</sup> Vgl. de artikelen 25, § 2, 7<sup>o</sup>, en 29, tweede lid, 2<sup>o</sup>, van het ontwerp.

<sup>3</sup> De “vraag om schriftelijk advies” aan de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering die wordt vermeld in artikel 26 van het ontwerp kan met toepassing van artikel 6.3.12, § 1, eerste lid, VCRO immers enkel worden gesteld “[i]n de procedure vermeld in artikel 6.3.4, § 5,”, dat is de procedure betreffende het bedoelde gemotiveerde verzoek.

### Artikel 27

16. In artikel 27 van het ontwerp schrijve men dat de Hoge Raad zijn advies uitbrengt binnen de in dat artikel vermelde vervalttermijn “conform artikel 6.3.12, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening” en dient het woord “terug” te worden weggelaten.

### Artikel 29

17. In artikel 29, tweede lid, 2°, van het ontwerp schrijve men “wordt een schriftelijke machtiging bijgevoegd” (niet: “dient een schriftelijke machtiging wordt bijgevoegd”).

### Artikel 51

18. De gemachtigde heeft verklaard dat de datum van inwerkingtreding bepaald in de inleidende zin van artikel 51 van het ontwerp (1 januari 2018) zal worden aangepast, zodanig dat de retroactieve uitwerking zal worden vermeden van de nog niet in werking getreden artikelen van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning’ en van het te nemen besluit.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, wenst er in dat verband op te wijzen dat de voornoemde bepalingen in geen geval in aanmerking kunnen komen voor een retroactieve inwerkingtreding, zodat de datum van inwerkingtreding in elk geval moet worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH