OVERZICHT VAN DE ONTWIKKELINGSMOGELIJKHEDEN VAN WOONUITBREIDINGSGEBIED VOLGENS HET DECREET WOONRESERVEGEBIEDEN

Pieter-Jan **Defoort,** *LDR Advocaten, erkend ruimtelijk planner*[1]

I. INLEIDING

1 Op 27 juni 2023 verscheen in het Belgisch Staatsblad de publicatie van het decreet van 26 mei 2023 tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft. Het decreet is tien dagen later, op 7 juli 2023, in werking getreden.

Het decreet vloeit voort uit een initiatief van het parlement, en dus niet uit een ontwerp van de regering. Het voorstel van decreet werd ingediend op 9 december 2020[2] en kende een woelig parlementair verloop. Het voorstel werd voor de parlementaire behandeling gekoppeld aan het door de regering op 24 januari 2020 ingediende ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium[3], waarin o.a. een volledig hertekende planschadevergoedingsregeling was voorzien.

Een adviesvraag bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het voorstel van het Woonreservedecreet resulteerde in een kritisch advies met veel vragen naar verduidelijking. Een van de aandachtspunten betreft de vraag of het decreet overeenkomstig Richtlijn 2001/42/EG al dan niet aan een milieubeoordeling zou moeten worden onderworpen. De Raad van State stelt ook de vraag of de eigendomsbeperkingen in de regeling dienend zijn om de beoogde doelstelling te bereiken en of ze niet disproportioneel zijn[4].

Als gevolg van het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State hebben de indieners van het decreetvoorstel op 30 mei 2022 zelf een amendement ingediend die het oorspronkelijke voorstel integraal heeft vervangen[5]. Over dit amendement werd geen nieuw advies gevraagd[6].

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel staan opgesomd in de toelichting bij het amendement[7]. De indieners van het amendement hebben ervoor geopteerd om de algemene toelichting en de artikelsgewijze toelichting van het oorspronkelijke voorstel bij het amendement te hernemen – met aanpassingen en weglatingen in het licht van

1 Tekst afgesloten op 2 oktober 2023.

2 Voorstel van decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/1.

3 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2019-20, nr. 194/1.

4 Adv.RvS, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/2.

5 Amendement nr. 13, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4. De indieners van het amendement geven in de toelichting mee (p. 8) dat over het oorspronkelijke voorstel van decreet ook standpunt werd gevraagd van een aantal instanties en experten die zich hebben uitgesproken over het ontwerp van Instrumentendecreet (zie Verslag van de hoorzittingen over het ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St.* Vl.Parl. 2019-20, nr. 194/2). Van die standpunten bestaat evenwel geen geschreven weerslag in de parlementaire documenten.

6 Over enkele amendementen vanuit de oppositie werd wel nog een advies gevraagd. De amendementen beoogden o.a. de gemeente te verplichten om na een vrijgavebesluit eerst nog een RUP op te maken alvorens vergunningen konden worden verleend. De afdeling Wetgeving van de Raad van State adviseerde de ingediende oppositie-amendementen negatief (Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 11).

7 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 9 (o.a. een duidelijker onderscheid tussen de inhoudelijke en procedurele aspecten van het gemeentelijk vrijgavebesluit en enkele andere technische aanpassingen ervan, het schrappen van de mogelijkheid om het beleid over woonreservegebieden vorm te geven via een document voor een 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling', het schrappen van de uitzonderingsregeling voor sociale woonorganisaties, het schrappen van een regeling voor zogenaamde 'restpercelen' …).

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

de gewijzigde teksten –, om het raadplegen van de parlementaire voorbereiding voor de uitlegging van de tekst werkbaar te houden[8]. Hierna zal voor de bespreking van de nieuwe regeling niet worden verwezen naar het oorspronkelijke voorstel en de toelichting, maar enkel naar de tekst en de toelichting van het amendement dat heeft geleid tot de goedgekeurde decreettekst.

Het amendement werd besproken en goedgekeurd in de Commissievergadering van 14 november 2022[9] en vervolgens aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement op 24 mei 2023[10].

2 Op dezelfde datum werd ook het zogenaamde Instrumentendecreet[11] aangenomen door de plenaire vergadering[12] en op 3 juli 2023 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Voor het hier behandelde onderwerp is het Instrumentendecreet vooral relevant voor de nieuwe regels voor de planschadevergoeding en de planbatenheffing. Volgens artikel 115 bepaalt de Vlaamse Regering de data van inwerkingtreding van het decreet, met uitzondering van een beperkt aantal bepalingen die onmiddellijk in werking treden en de bepalingen voor een volledig nieuwe regeling voor lasten in omgevingsvergunningen, die in werking treden op 1 januari 2024. De nieuwe regels over de procedure en de berekening van de compenserende vergoedingen (art. 5-19), over het recht op planschade (art. 66-68) en over de nieuwe regeling voor de berekening van planbaten (art. 69-79) zijn nog niet van kracht, maar vereisen nog een besluit van de Vlaamse Regering[13].

De voorliggende bijdrage gaat niet in op de nieuwe vergoedingsregels. Die zullen worden besproken in een later te verschijnen nummer van *TROS*, na de uitvaardiging van de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse Regering. De voorliggende bijdrage bespreekt wel kort de gewijzigde rechtsgrond voor planschade voor gronden in woonreservegebied (zie randnrs. 83-86).

3 Het Woonreservedecreet maakt *tabula rasa* van de ontwikkelingsmogelijkheden van de woonuitbreidingsgebieden en een aantal andere woongebieden van bijzondere of aanvullende gewestplanvoorschriften, samen de 'woonreservegebieden' genoemd.

Deze bijdrage beoogt, in navolging van de eerdere 'artikelenreeks' in *TROS* over woonuitbreidingsgebieden[14], een geactualiseerd overzicht te geven van de resterende en/of nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden in de 'woonreservegebieden', die voor het overgrote deel bestaan uit woonuitbreidingsgebieden.

II. TOEPASSINGSGEBIED VAN HET WOONRESERVEDECREET

4 Het decreet introduceert in artikel 1.1.2, 19° VCRO het begrip 'woonreservegebied' als een verzamelterm voor vier types van gewestplanvoorschriften, met name:

- de gebiedsbestemming woonuitbreidingsgebied, vermeld in artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en de gewestplannen;
- het bijzonder bestemmingsvoorschrift reservegebied voor woonwijken van een gewestplan;
- het bijzonder bestemmingsvoorschrift woonreservegebied van een gewestplan;
- het bijzonder bestemmingsvoorschrift woonaansnijdingsgebied van een gewestplan.

8 *Ibid*., 8-9.

9 Verslag, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/8.

10 Tekst aangenomen door de plenaire vergadering, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/12.

11 Decreet 26 mei 2023 betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *BS* 3 juli 2023. Voor een beknopte bespreking van dit decreet, zie C. VAN ESBROEK, "Het Instrumentendecreet toch nog gestemd in het Vlaams Parlement. Kogel door de kerk of boomerang?", *STORM* 2023/2, bijdrage 20/01-08.

12 Tekst aangenomen door de plenaire vergadering, *Parl.St.* Vl.Parl. 2019-20, nr. 194/18.

13 De Vlaamse Regering keurde op 30 juni 2023 een uitvoeringsbesluit een eerste maal principieel goed. Dit omvat nadere regels over de samenstelling van een particuliere aanvraag en bepalingen die de communicatie tussen overheidsinstanties over de vrijgave (m.a.w. adviesvragen, notificatie van gemeenteraadsbesluiten …) via een digitaal platform laten verlopen. Over dit besluit wordt het advies ingewonnen van de Raad van State. Dit advies was nog niet verleend op het ogenblik van het afsluiten van deze bijdrage. Voor de tekst die voor advies aan de Raad van State is voorgelegd, zie https://omgeving.vlaanderen.be/nl/decreten-en-uitvoeringsbesluiten/decreet-woonreservegebieden.

14 P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2006, 4-29 (dit artikel behandelt ook kort de woonaansnijdingsgebieden, uitbreidingsgebied voor stedelijke functies en de reservegebieden voor woonwijken); P.-J. DEFOORT, "Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2012, 161-176; P.-J. DEFOORT, "Woningbehoeftestudies voor vergunningsaanvragen in woonuitbreidingsgebied: een historische misvatting", *TROS* 2015, 61-79. Over de oude regeling in de woonuitbreidingsgebieden, zie ook het globale overzichtswerk F. SEBREGHTS, P.-J. VAN DE WEYER, H. DEPAEPE en D. VANHEDEGEM, *Woonuitbreidingsgebieden. Tijd om kleur te bekennen?*, Brugge, Vanden Broele, 2019, 96 p.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

Enkel de woonuitbreidingsgebieden waren voorzien in het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen; ze komen voor in alle 25 gewestplannen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. De gewestplannen bevatten naast de algemene bestemmingen uit het KB van 28 december 1972 een aantal bijzondere of aanvullende voorschriften die eigen zijn aan het bewuste gewestplan[15]. De andere woonreservegebieden die zijn opgesomd in artikel 1.1.2, 19° VCRO – reservegebied voor woonwijken, woonreservegebied van een gewestplan en woonaansnijdingsgebied – komen slechts sporadisch voor in een beperkt aantal gewestplannen[16].

5 De regeling is dus beperkt tot gewestplanvoorschriften en geldt niet voor gebieden die zijn bestemd door een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). Die keuze is niet onlogisch, nu woonuitbreidingsgebied (en de andere woonreservegebieden) een bestemmingsvorm is die typerend was voor de gewestplannen en die werd verlaten met de invoering van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Geen enkele vorm van woonreservegebieden komt voor in de lijst van de niet-normatieve bijlage met de typebepalingen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Onder de categorie voor gebiedsaanduiding 'wonen' zijn enkel typevoorschriften opgenomen voor 'Woongebied' en 'Gebied voor wonen en landbouw'.

Dit neemt niet weg dat een beperkt aantal gemeentelijke RUP's wel nog voorziet in woonuitbreidingsgebied.

In sommige gevallen maken dergelijk RUP's gebruik van een contour rond of een overdruk op een woonuitbreidingsgebied van het gewestplan en bevestigt het RUP die bestemming. In dergelijke gevallen – wanneer een RUP het uitdrukkelijk zo bepaalt – behoudt het gewestplan volgens artikel 7.4.5 VCRO zijn rechtskracht[17] en is de regeling uit het Woonreservegebied wél van toepassing.

In andere gevallen voorzien een aantal RUP's een eigen voorschrift dat een kopie is van het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebied of een ander woonereservegebied. In dergelijke gevallen heeft het voorschrift het statuut van een stedenbouwkundig voorschrift van een RUP en valt het niet onder de regeling voor de woonreservegebieden in de zin van artikel 1.1.2, 19° VCRO. In die gevallen moet gewoon toepassing worden gemaakt van het stedenbouwkundig voorschrift zoals geformuleerd in het RUP, wat in de praktijk neerkomt op een toepassing van de 'oude' regels zoals die golden voor het betreffende gewestplanvoorschrift.

III. GLOBAAL OVERZICHT VAN DE ONTWIKKELINGSMOGELIJKHEDEN VAN DE WOONRESERVEGEBIEDEN

6 Het Woonreservedecreet heft de huidige regeling uit de VCRO over de woonuitbreidingsgebieden op en voegt de nieuwe regeling in op een andere plaats in de VCRO[18].

De huidige regeling was voorzien in de artikelen 5.6.4 t.e.m. 5.6.6 VCRO onder de onderafdeling 4, onder de 'Afdeling 1. Grond- en pandenbeleid' van het 'Hoofdstuk VI. Raakvlakken met sectorwetgeving' van de 'Titel V. Diverse bepalingen'.

De nieuwe regeling vormt niet langer een onderafdeling van de 'Afdeling 1. Grond- en pandenbeleid', maar vormt een nieuwe 'Afdeling 4. Woonreservegebieden' onder het genoemde Hoofdstuk VI van Titel V, net na de Afdeling 3 over de watergevoelige openruimtegebieden. Dit is volgens de toelichting bij het amendement 13 een meer logische plaats in de VCRO[19]. De nieuwe afdeling bevat de artikelen 5.6.10 t.e.m. 5.6.15 VCRO[20].

Het Woonreservedecreet vormt dus geen op zichzelf staand decreet. De nieuwe regeling voor de woonreservegebieden maakt deel uit van de VCRO.

7 Alles bij elkaar beschouwd, komt de regeling er globaal op neer dat vanaf de

15 B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 83, nr. 89. Zie ook S. LUST, "Het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Een overzicht", *TBP* 1997, 23, nr. 141.

16 Voor een beknopte bespreking van die drie types aanvullende gewestplanvoorschriften, zie P.-J. DEFOORT, "'Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2006, 27-29, nr. 32-35.

17 Volgens art. 7.4.5 VCRO vervangen de voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de voorschriften van de plannen van aanleg, "*tenzij het ruimtelijk uitvoeringsplan het uitdrukkelijk anders bepaalt*". Een RUP kan dus de rechtskracht van het gewestplan bevestigen. Zie P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure 2022, 156-157, nr. 251.

18 Art. 5 en 6 Woonreservedecreet.

19 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 17.

20 Art. 7-16 Woonreservedecreet.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

inwerkingtreding van het Woonreservedecreet geen omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden meer kunnen worden verleend[21], behalve in vier gevallen[22]. De vergunningsmogelijkheden gelden evenwel nooit in gebieden die zijn aangeduid als watergevoelig openruimtegebied in de zin van artikel 5.6.8, § 3 VCRO[23].

1) Een vergunning op basis van een zogenaamd gemeentelijk vrijgavebesluit. Dit is een nieuw instrument dat wordt ingevoerd door het Woonreservedecreet (zie voor een bespreking randnrs. 15-65).
2) Als er een niet-vervallen vergunning voor groepswoningbouw of een niet-vervallen verkaveling bestaat (zie voor een bespreking randnrs. 66-67).
3) Als een vergunningsaanvraag in overeenstemming is met de voorschriften van een APA of een BPA, met inbegrip van de afwijkingsmogelijkheden voorzien in Hoofdstuk IV van Titel IV van de VCRO (zie voor een bespreking randnrs. 68-70).
4) Een vergunning met toepassing van de afwijkingsmogelijkheden voorzien in Hoofdstuk IV van Titel IV van de VCRO, houdende de artikelen 4.4.1 t.e.m. 4.4.29 VCRO (zie voor een bespreking randnrs. 71-73).

8 Naast de ontwikkelingsmogelijkheden op vergunningenniveau voorziet het nieuwe artikel 5.6.15 VCRO[24] een regeling op planningsniveau, met de mogelijkheid voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen voor gebieden die zijn bestemd als woonreservegebied. Gemeenten kunnen tot 1 januari 2040 een RUP opmaken voor de herbestemming, de inrichting en/of het beheer van een woonreservegebied. Als de gemeente tegen die datum geen vrijgavebesluit heeft genomen en geen RUP heeft vastgesteld, moet de Vlaamse Regering tegen uiterlijk 31 december 2043 een RUP definitief vaststellen (zie voor een bespreking randnrs. 74-79).

9 In de pers en onder de vakmensen werd als snel gezegd dat de woonuitbreidingsgebieden onder een 'stolp' worden geplaatst. Die metafoor slaat op de totaliteit van de regeling, die principieel voorziet in een tijdelijk algemeen bouwverbod dat de woonuitbreidingsgebieden grotendeels 'bevriest', maar waarbij tegelijk een aantal mogelijkheden worden voorzien om de gebieden alsnog te kunnen ontwikkelen of te herbestemmen. Het tijdelijke karakter van de regeling wordt vergeleken met een 'stolp' waarin een specifiek vergunningen- en planningsregime geldt.

10 De artikelen 18 en 19 van het Woonreservedecreet voorzien in een overgangsregeling (zie voor een bespreking randnrs. 80-82).

11 Kortom, vanaf de inwerkingtreding van het Woonreservedecreet zijn er – behoudens de overgangsregeling – in totaal vijf manieren om een woonreservegebied te ontwikkelen, vier op vergunningenniveau en één op planningsniveau. Geen van de mogelijkheden geldt in de gebieden die overeenkomstig artikel 5.6.8, § 3 VCRO zijn aangeduid als watergevoelig openruimtegebied.

De vijf ontwikkelingsmogelijkheden en de overgangsregeling worden hierna één voor één besproken.

IV. DECRETAAL INGRIJPEN IN DE GEWESTPLANNEN

12 Opmerkelijk bij dit alles is dat in het eigenlijke gewestplanvoorschrift artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 enerzijds formeel juridisch niet wordt opgeheven. Hetzelfde geldt voor de in artikel 1.1.2, 19°, b)-d) VCRO opgenomen aanvullende gewestplanvoorschriften.

Anderzijds hebben de nieuwe bepalingen in de VCRO over de woonreservegebieden, de verschillende gewestplanvoorschriften van elke inhoud ontdaan. Een ontwikkeling volgens de gewestplanvoorschriften is eenvoudigweg niet meer mogelijk, behoudens voor het beperkte aantal aanvragen die nog eenmalig toepassing kunnen maken van de overgangsregeling.

Het enige wat overblijft, is de grafische aanduidingen van de woonreservegebieden op de gewestplannen, die enkel nog dienen als referentie voor het bepalen van het materiële toepassingsgebied van de artikelen 5.6.10 t.e.m. 5.6.14 VCRO en voor andere regelgeving[25]. De gewestplanvoorschriften die zijn gekoppeld aan

21 Art. 18, eerste lid Woonreservedecreet.

22 Art. 5.6.10, § 1 VCRO. Art. 5.6.10 t.e.m. 5.6.14 VCRO bepalen de nadere regels van de opgesomde vergunningsmogelijkheden.

23 Art. 5.6.10, § 2 VCRO.

24 Ingevoegd door art. 16 Woonreservedecreet.

25 Bv. B.Vl.Reg.16 juli 2010 tot bepaling van de stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is (hierna: Vrijstellingsbesluit) of B.Vl.Reg. 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen (hierna: Functiewijzigingenbesluit). Het Woonreservedecreet grijpt niet in op het Vrijstellingsbesluit. Art. 4.4.1, § 3 VCRO bepaalt dat werken die zijn vrijgesteld van vergunning beschouwd worden als niet strijdig met de gewestplannen, en dus ook niet met het – formeel nog steeds bestaande – gewestplanvoorschrift woonuitbreidingsgebied. De vergunningsvrijstelling voor complementaire functies aan het wonen tot een maximale oppervlakte van 100 m² geldt volgens artikel 2, § 3 van het

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

die grafische aanduidingen, zijn inhoudsloos geworden en voor andere regels, zoals het Vrijstellingsbesluit en het Functiewijzigingenbesluit[26].

13 De decreetgever grijpt op die manier rechtstreeks in op de gewestplannen. Een verantwoording hiervoor is te vinden in de toelichting bij het betreffende amendement. De decreetgever oordeelde dat een ingrijpen noodzakelijk was enerzijds met het oog op de strategische doelstelling in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) om bijkomend ruimtebeslag te verminderen. Anderzijds vanuit de vaststelling dat het instrumentarium voor woonuitbreidingsgebieden allerminst transparant was en erg complex, en dat dit tot onduidelijkheid leidt, ook voor eigenaars en potentiële ontwikkelaars. De initiatiefnemers van het decreetvoorstel zagen dus zowel vanuit planologisch als vanuit juridisch oogpunt een noodzaak om het regime van de woonuitbreidingsgebieden te wijzigen. De woonuitbreidingsgebieden werden bewust niet definitief geschrapt en decretaal omgezet naar bijvoorbeeld een openruimtebestemming, omdat sommige gebieden mogelijk wel nog voor bebouwing in aanmerking komen. De regie hiervoor wordt bij de gemeentelijke overheid gelegd, en niet bij de decreetgever[27].

In de verantwoording van artikel 16 van het Woonreservedecreet over de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt benadrukt dat de decretale regeling slechts een tijdelijk karakter heeft en dat het Vlaamse Gewest uiterlijk in 2040 voor de resterende woonreservegebieden een planproces zal opstarten, dat moet leiden tot een herbestemming van die gronden (uiterlijk op 31 december 2043). Na de definitieve vaststelling van een plan komt de eventuele planschadevergoeding of de eventuele planbatenvergoeding voor rekening van het gewest. De regeling houdt dus niet in dat de gronden in kwestie in 2040 automatisch en van rechtswege worden omgezet in woongebied of een openruimtebestemming krijgen. Een dergelijke decretale herbestemming 'van rechtswege' zou volgens de verantwoording strijdig zijn met het reservekarakter van die gebieden, zoals is gemotiveerd in de algemene toelichting. Bovendien zouden dan decretaal definitieve ruimtelijke keuzes worden gemaakt zonder feitelijk onderzoek, zonder MER en zonder participatie van het publiek, wat mogelijk problematisch zou kunnen zijn bij een eventuele procedure voor het Grondwettelijk Hof. Het invoeren van de decretale tijdshorizon maakt een onderscheid tussen de rechtssubjecten, die onder het voorgestelde decretale kader vallen, en rechtssubjecten die zullen vallen onder het planologische kader dat vanaf 2040 zal worden opgestart. Dat is volgens de verantwoording bij het amendement op zich geen discriminerende behandeling, nu het verloop van tijd door het Grondwettelijk Hof wordt beschouwd als een objectief gegeven, dat het verschil in maatregelen rechtvaardigt. De voorgestelde maatregel past in de doelstellingen van de Vlaamse overheid die zijn neergeschreven in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en die een ruimtelijk transitieproces uitstippelen dat inzet op het terugdringen van het gemiddelde dagelijkse ruimtebeslag, met een tijdshorizon tot 2040. Het decreet legt bewust zelf geen herbestemming vast na de tijdshorizon, maar laat dit afhangen van een geïntegreerd planningsproces met participatie, waarna de eigenaar uiteindelijk duidelijkheid zal krijgen over de status van zijn grond[28].

Of die verantwoording een toets aan het gelijkheidsbeginsel en/of het *standstill*-beginsel doorstaat, zal in de toekomst misschien nog moeten worden beoordeeld door het Grondwettelijk Hof. In het verleden heeft het Grondwettelijk Hof al meermaals dergelijke ingrepen vernietigd wegens het ontbreken van een openbaar onderzoek en/of het *standstill*-beginsel[29].

Functiewijzigingenbesluit voor woongebouwen gelegen "in een woongebied of een daarmee verglijkbaar gebied". Het behoud van het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebied, als een onderverdeling van de woongebieden, betekent dat de vrijstelling ook blijft gelden in de woonuitbreidingsgebieden.

26 L. JANSSENS noemt het vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid onbegrijpelijk dat het Woonreservedecreet de mogelijkheid tot groepswoningbouw uit art. 5.1.1 Inrichtingsbesluit niet uitdrukkelijk heeft opgeheven. Dit zorgt er volgens haar voor dat twee met elkaar onverenigbare regelgevingen bestaan (L. JANSSENS, "Een stolp over de woonuitbreidingsgebieden? Nieuw decreet klaart (slechts) een aantal zaken uit", *STORM* 2023/2, Bijdrage 15/01-06). Het voelt inderdaad raar aan dat de tekst van art. 5.1.1 KB 28 december 1972 over de gewestplannen formeel blijft bestaan, maar een gevaar voor rechtsonzekerheid is er m.i. niet. Art. 18, eerste lid Woonreservedecreet sluit uitdrukkelijk de mogelijkheid van een vergunning op basis van een rechtstreekse toets aan het gewestplanvoorschrift uit. De vergunningsmogelijkheden zijn limitatief opgesomd in art. 5.6.10, § 1 VCRO. Zoals gezegd, valt het behoud van de gewestplanvoorschriften te verklaren omdat ze via KB 28 december 1972 over de gewestplannen onlosmakelijk zijn gekoppeld aan de grafische gewestplannen en omdat het behoud daarvan noodzakelijk is als referentiekader voor het bepalen van het toepassingsgebied van de nieuwe regeling voor de woonreservegebieden in de VCRO en voor andere regels, zoals het Vrijstellingsbesluit.

27 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 9-11.

28 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 22.

29 Voor een overzicht van die rechtspraak, zie P.-J. DEFOORT, "Het recht op inspraak bij ruimtelijke uitvoeringsplannen: vereisten en rechtsgevolgen van het openbaar onderzoek", *TROS* 2021, 300-304, nrs. 46-52.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

Helemaal onmogelijk is het niet om als decreetgever in te grijpen, zoals blijkt uit een tweetal arresten waarbij het Grondwettelijk Hof in het ene geval aanvaardde dat een (Waals) decreet woonparkgebied omvormde naar woongebied met de mogelijkheid om een grotere woningdichtheid te voorzien en minder behoud van groene ruimte[30], en in het andere geval de Vlaamse afwijkingsregeling voor 15 jaar oude verkavelingsvoorschriften[31].

14 De afdeling Wetgeving van de Raad van State suggereerde om verduidelijking te geven over de vraag of het decreet overeenkomstig Richtlijn 2001/42/EG al dan niet aan een milieubeoordeling zou moeten worden onderworpen[32]. Als antwoord hierop motiveert de toelichting bij het amendement dat decretale regels op Vlaamse niveau niet plan-MER-plichtig zijn, ook niet als ze doorwerken op het niveau van de gewestplannen. Hiervoor verwijst de toelichting naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof[33].

V. HET GEMEENTELIJK VRIJGAVEBESLUIT

A. Overzicht

15 De artikelen 9 t.e.m. 12 van het Woonreservedecreet voeren onder de 'Afdeling 4. Woonreservegebieden' een nieuwe 'Onderafdeling 2. Gemeentelijke besluitvorming' in, die bestaat uit de artikelen 5.6.11 t.e.m. 5.6.13 VCRO.

Die gemeentelijke besluitvorming bestaat uit de mogelijkheid voor de gemeenten om via een beslissing van de gemeenteraad een woonreservegebied geheel of gedeeltelijk vrij te geven, hierna een '(gemeentelijk) vrijgavebesluit' genoemd.

Artikel 5.6.11 VCRO bepaalt de inhoudelijke vereisten van het vrijgavebesluit, artikel 5.6.12 VCRO beschrijft de procedure en artikel 5.6.13 VCRO voorziet de mogelijkheid om voorwaarden en eventuele lasten die zijn opgenomen in een gemeentelijk vrijgavebesluit te wijzigen.

B. De inhoudelijke vereisten van een gemeentelijk vrijgavebesluit

1. Globaal overzicht van de vereisten

16 De decretale voorwaarden voor een vrijgavebesluit kunnen als volgt worden samengevat:

i) de vrijgave is mogelijk voor wonen en activiteiten en voorzieningen die aan wonen verwant en verweefbaar zijn[34];
ii) een vrijgave kan geheel of gedeeltelijk zijn[35];
iii) het vrijgeven wordt beoordeeld aan de hand van vijf elementen: 1° de bepalingen van het (ontwerp van) gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of beleidsplan ruimte[36], 2° de bepalingen van de hogere beleidsplannen ruimte of ontwerp ervan[37], 3° het doelstellingenartikel 1.1.4 VCRO[38], 4° de waterhuishouding[39] en 5° het bindend sociaal objectief[40];
iv) een vrijgavebesluit moet de voorwaarden bepalen voor een ruimtelijke kwalitatieve ontwikkeling met een hoog ruimtelijk rendement[41];
v) een vrijgavebesluit kan lasten opleggen om de omgevingskwaliteit van het gebied en zijn omgeving te verhogen[42];
vi) een vrijgavebesluit is onderworpen aan een planmilieueffectenbeoordeling[43].

Hierna worden alle voorwaarden verder besproken.

2. Vrijgave voor wonen en aan wonen verwante en verweefbare bestemmingen

17 De vrijgave geldt volgens artikel 5.6.11, § 1 VCRO "*voor wonen, en voor activiteiten en voorzieningen die aan het wonen verwant en ermee verweefbaar zijn, op*

Voor een aantal interessante bedenkingen omtrent de soms wat te ver doorgeslagen toepassingen van het *standstill*-beginsel, zie W. PAS, "Kan *standstill* op hol slaan? Een reflectie over de herijking van de *standstill*-werking van artikel 23 Gw." in *Liber Amicorum Marnix Vandamme*, Brugge, die Keure 2021, 81-98.

30 GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017.
31 GwH 16 september 2021, nr. 115/2021 (inz. overw. B.17.3-B.17.4).
32 Adv.RvS, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/2, 7-10.
33 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 12.
34 Art. 5.6.11, § 1 VCRO.
35 Art. 5.6.11, § 1 VCRO en art. 5.6.11, § 2, tweede en vierde lid VCRO.
36 Art. 5.6.11, § 2, eerste lid, 1° VCRO en art. 5.6.11, § 2, derde lid VCRO.
37 Art. 5.6.11, § 2, eerste lid, 2° VCRO.
38 Art. 5.6.11, § 2, eerste lid, 3° VCRO.
39 Art. 5.6.11, § 2, eerste lid, 4° VCRO.
40 Art. 5.6.11, § 2, eerste lid, 5° VCRO.
41 Art. 5.6.11, § 3 VCRO.
42 Art. 5.6.11, § 4 VCRO.
43 Art. 5.6.11, § 5 VCRO.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

maat van en inpasbaar in het woonreservegebied en de omgeving".

Merk op dat de decreetgever niet verwijst naar de ontwikkelingsmogelijkheden in woongebied volgens artikel 5.1.0 van het KB van 28 december 1972 over de gewestplannen. Het betreft een feitelijke beoordeling over de verweefbaarheid, waarbij de schaal en de inpasbaarheid in de omgeving doorslaggevend zijn. Door verweving voorop te stellen en door de gemeenteraad te verplichten om hierover voorwaarden op te leggen, en desgevallend lasten (zie verder randnrs. 41-45), wil de decreetgever monotone woonontwikkelingen vermijden[44].

18 Opmerkelijk is wel dat een vrijgavebesluit en de voorwaarden volgens artikel 5.6.11, § 3, eerste lid VCRO gelden als ordening in de zin van artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Op die manier wordt impliciet wel de link gelegd naar de woongebieden volgens artikel 5.1.0 van het KB van 28 december 1972, nu volgens de rechtspraak in woonuitbreidingsgebied alle functies mogelijk zijn die ook in het woongebied zijn toegelaten, op voorwaarde dat de hoofdbestemming wonen blijft en dat de functies die in het BPA worden voorzien, een ondersteunende rol vervulden ten opzichte van het wonen[45].

Volgens de verantwoording bij het amendement nummer 13 betekent de bepaling die zegt dat het vrijgavebesluit en de voorwaarden gelden als 'ordening' in de zin van artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 inzake de gewestplannen, dat latere verbouwingen, functiewijzigingen enz. die niet in strijd zijn met de voorwaarden van de vrijgave, vergunbaar zijn. Het gebied wordt, doordat voldaan is aan de vereiste van ordening, voor het vergunningenbeleid gelijkgeschakeld met woongebied[46].

De decreetgever is hier vermoedelijk uit het oog verloren dat, hoewel het bestemmingsvoorschrift voor woongebied ruim is en veel functies toelaat, het voorschrift op bepaalde punten onvoldoende actueel is in het licht van de maatschappelijke evoluties sinds 1972 en dat de bepaling een paar lacunes vertoont. De meest opmerkelijke – vermoedelijk onbedoelde – lacune is het ontbreken van de recreatieve functie in het gewestplanvoorschrift voor woongebied[47]. Om die reden wordt in de praktijk op zoek gegaan naar andere kwalificaties om recreatieve infrastructuur in woongebied te kunnen vergunnen. Verblijfsrecreatie kan bijvoorbeeld worden gecatalogeerd als toeristische infrastructuur en een aantal andere recreatieve voorzieningen kunnen worden beschouwd als 'sociaal-culturele inrichtingen' en op die manier wel in het woongebied worden ingeplant of toegelaten[48].

19 De gemeenteraad is m.i. bij het verlenen van een vrijgavebesluit evenwel niet gebonden door het gewestplanvoorschrift voor woongebied, zoals bepaald door artikel 5.1.0 van het KB van 28 december 1972, en evenmin is de vergunningverlenende overheid hierdoor gebonden bij het beoordelen van een vergunningsaanvraag. De gemeenteraad moet op grond van artikel 5.6.1, § 1 VCRO de niet-woonfuncties beoordelen aan de hand van de feitelijke verweefbaarheid met de woonfunctie. Recreatie bijvoorbeeld kan bij uitstek een verweefbare functie zijn in een woonomgeving. De vergunningverlenende overheid moet volgens artikel 5.6.10, § 1, eerste lid 1° VCRO een vergunningsaanvraag beoordelen aan de hand van het vrijgavebesluit, met toepassing van de voorwaarden en de eventuele lasten van dat vrijgavebesluit.

Nergens is bepaald dat de gemeenteraad of de vergunningverlenende overheid moet toetsen aan artikel 5.1.0 van het KB van 28 december 1972. Dit is ook logisch, nu het vrijgavebesluit een uitvoering beoogt van de strategische visie van het Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen, die een hedendaagse visie op de ruimtelijke ordening beoogt en geen visie die terugkeert naar de meer dan 50 jaar oude gewestplannen.

20 De bepaling uit artikel 5.6.11, § 3 VCRO, die zegt dat het vrijgavebesluit

44 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 12.

45 Bv. RvS Vandenbempt, nr. 132.285, 11 juni 2004, noot R. VEKEMAN, "Het BPA als instrument tot wijziging van het gewestplan", *T.Gem.* 2005, 207-210; RvS 6 juli 2004, nr. 133.584, De Mey, noot R. VEKEMAN, "De bestemming van de woon(uitbreidings)gebieden", *TROS* 2005, 155-156; RvS 6 juni 2005, nr. 145.429, Timmermans; RvS 13 oktober 2006, nr. 163.594, nv Constructo; RvS 3 november 2008, nr. 187.668, Deloof; RvS 11 juni 2010, nr. 205.100, bvba Cauberg. Zie ook P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2006, 18-19, nrs. 18-19; T. DE WAELE, "De planologische bestemmingsvoorschriften: rechtspraak met commentaar. Deel III: Andere woongebieden", *TROS* 2014, 48, nr. 13.

46 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 18.

47 Zie hierover T. DE WAELE, "De planologische bestemmingsvoorschriften: rechtspraak met commentaar. Deel II: De afbakeningslijn en woongebied", *TROS* 2014, 35-36, nrs. 25-27. Voor een recent voorbeeld, zie RvVb 22 juni 2023, nr. RvVb-A-2223-1013, vereniging van mede-eigenaars complex Hoogpoort 57 en Schepenhuisstraat 13.

48 K. DE ROO, "Recreatie in woongebied", *TMR* 2011, 419-420.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

en zijn voorwaarden gelden als een ordening in de zin van artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972, is te beschouwen als een juridische fictie, waarbij nergens wordt bepaald dat het vrijgavebesluit ook effectief moet voldoen aan alle vereisten die de rechtspraak heeft gesteld aan artikel 5.1.1 om een woonuitbreidingsgebied te ordenen. Integendeel, de nieuwe regeling voor het vrijgavebesluit voorziet uitdrukkelijk de mogelijkheid om slechts een deel van het woonuitbreidingsgebied te ordenen (zie volgend randnr.), terwijl de rechtspraak over de ordening van een woonuitbreidingsgebied op grond van artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 de ordening van het volledige gebied eiste[49]. Dit toont aan dat de decreetgever heeft willen afstappen van de juridische beperkingen uit het gewestplanvoorschrift uit artikel 5.1.1 om een woonuitbreidingsgebied te ordenen.

3. Een gehele of gedeeltelijke vrijgave

21 Volgens artikel 5.6.11, § 1 VCRO kan de gemeenteraad een woonreservegebied volledig of gedeeltelijk vrijgeven. Een gedeeltelijke vrijgave moet volgens dezelfde bepaling betrekking hebben op een samenhangend en ruimtelijk afzonderbaar onderdeel van het woonreservegebied. Volgens artikel 5.6.11, § 2, vierde lid VCRO moet de gemeente bij een gedeeltelijke vrijgave de redenen aangeven waarom niet het volledige woonreservegebied wordt vrijgegeven, maar slechts het betrokken gedeelte. De gemeenteraad moet daarbij ook aantonen dat het een samenhangend en ruimtelijk afzonderbaar gedeelte betreft, waarvan de vrijgave geen hypotheek legt op de latere invulling of herbestemming van de overige delen van het woonreservegebied.

De bedoeling is te vermijden dat een initiatief voor een samenhangend deel van een woonreservegebied de opties voor overige delen van dat gebied (aansnijden of aanhouden als open ruimte) hypothekeert[50].

De gemeente kan voor gevallen waarin de ontwikkeling van een (deel van een) woonreservegebied ruimtelijk verdedigbaar is, de meest aangewezen aanpak kiezen: het goedkeuren van een vrijgavebesluit of de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (zie hierover randnrs. 74-76). De opmaak van een RUP zou bijvoorbeeld de voorkeur kunnen krijgen indien men tegelijk een deel van een woonreservegebied wil laten ontwikkelen en tegelijk het resterende deel wil herbestemmen naar open ruimte of het bouwvrij houden als groene ruimte in functie van het wel ontwikkelde deel en de rest van de naastgelegen woonkern[51].

Volledigheidshalve kan worden opgemerkt dat niets belet dat de gemeente een reeds bebouwd woonuitbreidingsgebied of een ruimtelijk samenhangend deel daarvan vrijgeeft. Dit kan om meerdere redenen zinvol zijn, bijvoorbeeld om de invulling van restpercelen mogelijk te maken of om ontwikkelingsmogelijkheden te geven aan goedgelegen bebouwde gronden, bijvoorbeeld ter verwezenlijking van ruimtelijk rendement.

4. Beoordelingsgronden

a. De bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijke structuur- of beleidsplan en van de hogere beleidsplannen ruimte

i. Een vrijgavebesluit moet (enkel) met het gemeentelijk ruimtelijk structuur- of beleidsplan in overeenstemming zijn – onderscheid met de hogere ruimtelijke beleidsplannen

22 Het juridisch meest complexe aspect van het vrijgavebesluit zijn de bepalingen die een link leggen met de ruimtelijke structuur- en beleidsplannen.

Het grootste juridische knelpunt is hoe de verhouding moet worden gelezen tussen een initiatief voor een vrijgavebesluit en de bepalingen van het provinciaal beleidsplan ruimte en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen of het ontwerp daarvan[52].

49 RvVb 15 oktober 2020, nr. RvVb-A-2021-0152, De Temmerman, noot P.-J. DEFOORT, "BPA's in woonuitbreidingsgebied en kansen voor de bouwshift op de helling", *STORM* 2020/4, bijdrage 23/1-11. Dit arrest is het eerste arrest waarin de Raad voor Vergunningsbetwistingen de redenering, dat de 'ordening' van een woonuitbreidingsgebied betrekking moet hebben op het volledige woonuitbreidingsgebied en niet op slechts een deel ervan, toepast op een BPA. Dit principe kwam voorheen voor in een vaste rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen, over de ordening van een woonuitbreidingsgebied met een verkaveling (bv. RvS 24 februari 2010, nr. 201.263, Polfliet; RvS 17 mei 2011, nr. 213.293, nv Vestabuild en nv Ossegoor; RvVb 14 april 2015, nr. RvVb-A-2015-0219; RvVb 16 juli 2019, nr. RvVb-A-1819-1217, Logghe (bevestigd na cassatieberoep door RvS 17 juni 2020, nr. 247.817, nv Extensa).

50 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 18 en 20.

51 *Ibid.* 19.

52 Van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen bestaat enkel nog maar een strategische visie, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 juli 2018. Gelet op het ontbreken van (een ontwerp van) minstens één ruimtelijk beleidskader, moet of kan een vrijgavebesluit momenteel nog niet worden getoetst aan (het ontwerp van) het BRV. De provincieraad van Vlaams-Brabant stelde op 19 september 2023 het provinciaal beleidsplan ruimte definitief vast. De provincies Antwerpen en Limburg beschikken over een ontwerp van een provinciaal beleidsplan, waarvan het openbaar onderzoek achter de rug is. De deputatie van Oost-Vlaanderen heeft op 20 juli 2023 het ontwerp van het provinciaal beleidsplan ruimte ingetrokken omwille

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

De link met de ruimtelijke beleidsplannen van die hogere overheden is minder strak geformuleerd dan de link met het gemeentelijk beleidsplan ruimte. Een link met de ruimtelijke structuurplannen is enkel voorzien voor het gemeentelijke structuurplan, en niet voor de provinciale structuurplannen of het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RVS).

23 Artikel 5.6.11, § 2, eerste lid, 1° en 2° VCRO formuleert het als volgt:

> "*§ 2. Het al dan niet vrijgeven van een woonreservegebied of een deel ervan wordt beoordeeld aan de hand van:*
> *1° de bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het gemeentelijk of intergemeentelijk beleidsplan ruimte, of een ontwerp daarvan;*
> *2° de bepalingen van het provinciaal beleidsplan ruimte en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, of een ontwerp daarvan;*
> *(…)*"

Voor de toets aan de gemeentelijke ruimtelijke structuur- en beleidsplannen uit het punt 1° voegt het derde lid van artikel 5.6.11, § 2 VCRO daar nog het volgende aan toe:

> "*De gemeenteraad kan een woonreservegebied slechts volledig of gedeeltelijk vrijgeven als dat in overeenstemming is met het geldende gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het gemeentelijk of intergemeentelijk ruimtelijk beleidsplan.*"

De 'overeenstemming' van een vrijgavebesluit met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of beleidsplan dient m.i. te worden toegepast zoals dit gebeurt voor verhouding tussen een RUP en een ruimtelijk structuurplan of beleidsplan. Volgens een vaste rechtspraak kan een RUP worden opgemaakt ten behoeve van ontwikkelingen die niet noodzakelijkerwijze opgenomen of voorzien zijn in het ruimtelijk structuurplan, zolang het niet strijdig is met de principes van het structuurplan[53]. Enkel uitdrukkelijke en ondubbelzinnig geformuleerde bepalingen van een structuurplan kunnen mogelijk dwingende gevolgen hebben voor een overheid. Een RUP wijkt niet af van een structuurplan als het geen uitdrukkelijke en ondubbelzinnige opdracht van een structuurplan uitvoert, maar wel steun vindt in de algemene beginselen en het algemene opzet van het ruimtelijke structuurplan[54].

Het principe dat een ruimtelijk beleidsplan zich niet expliciet over een thema moet uitspreken opdat een RUP kan worden opgemaakt, geldt evengoed voor de ruimtelijke beleidsplannen[55].

Volgens die principes is het voor een vrijgavebesluit dus niet nodig dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of beleidsplan een expliciete uitspraak doet over het betreffende woonuitbreidingsgebied. Het volstaat dat een vrijgavebesluit niet strijdig is met de algemene beginselen en het algemene opzet van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en/of beleidsplan.

De vraag is nu waar het onderscheid ligt in de toets aan de gemeentelijke ruimtelijke structuur- en beleidsplannen en de ruimtelijke beleidsplannen van de hogere overheid. Enkel voor de gemeentelijke plannen wordt uitdrukkelijk bepaald dat er een verbod is om een woonreservegebied vrij te geven als het niet in overeenstemming is met het ruimtelijke structuur- of beleidsplan.

A contrario moet daaruit worden afgeleid dat de toets aan het provinciale beleidsplan ruimte en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen minder strikt is.

De regeling voor beslissingen over de vrijgave van een woonreservegebied verleent aan de gemeentelijke plannen een bindend karakter. Dit is niet het geval is voor de hogere beleidsplannen. Die laatste plannen vormen (slechts) een element die de gemeenteraad mee moet nemen in zijn afweging, zonder dat die beleidsdocumenten op zich verbindend zijn.

Die interpretatie zou alvast in overeenstemming zijn met de algemene rechtskracht van een ruimtelijk beleidsplan zoals voorzien in artikel 2.1.2 VCRO en met de bedoelingen van de decreetgever

van het grote aantal fundamentele bezwaren die werden ingediend tijdens het openbaar onderzoek, waaruit een gebrek aan draagvlak bij de bevolking en de lokale besturen bleek. De intrekkingsbeslissing verwijst o.a. naar de bezwaren over de te verregaande beperking van de gemeentelijke autonomie. De provincie West-Vlaanderen beschikt nog maar over een conceptnota en heeft de richtlijnen ontvangen van het Team Omgevingseffecten voor de opmaak van de plan-m.e.r.

53 P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 121, nr. 191; T. DEWAELE, "Het RUP voert het ruimtelijk structuurplan uit: doel, maar ook middel…" (noot onder RvS 23 april 2008, nr. 182.268, Stappaerts), *TROS* 2009, (34) 48.

54 RvS 8 maart 2010, nr. 201.641 en RvS 27 oktober 2011, nr. 216.079, Valvekens, noot A. LUST, "Zeg niet te gauw, 't is weer een … afwijkend RUP", *TOO* 2013, 489-492; RvS 1 februari 2013, nr. 222.345, Debergh; RvS 11 oktober 2013, nr. 225.076, Vrancken. Over de verbindende kracht van een ruimtelijk structuurplan, zie P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 148-151, nrs. 234-239.

55 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 57.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

over de bevoegdheidstoekenning voor het lokale woonbeleid aan de gemeenten. Die twee elementen worden hierna besproken.

24 Volgens artikel 2.1.1 VCRO bestaat een ruimtelijk *beleidsplan* uit twee onderdelen: een strategische visie en een of meer ruimtelijke beleidskaders. Artikel 2.1.2 VCRO legt de rechtskracht van die onderdelen van een ruimtelijk beleidsplan als volgt vast.

> "*Artikel 2.1.2, § 1. Geen van de onderdelen van een beleidsplan heeft verordenende kracht.*
>
> *§ 2. Een beleidskader schikt zich naar de strategische visie van het niveau in kwestie.*
>
> *§ 3. Bij het vaststellen of herzien van ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen, bij het nemen van een voorkeursbesluit of projectbesluit als vermeld in het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, en bij het aanvragen van vergunningen voor eigen projecten mogen de Vlaamse Regering, de provincieraad, de deputatie, de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de instellingen die ressorteren onder elk van die organen, niet afwijken van de beleidskaders van het niveau in kwestie, behalve in geval van:*
> *1° onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten;*
> *2° dringende sociale, economische of budgettaire redenen.*
> *Als er met toepassing van de redenen, vermeld in het eerste lid, wordt afgeweken van een beleidskader, wordt dat uitdrukkelijk gemotiveerd. Daarbij wordt aangetoond dat het plan, de verordening, het besluit of de vergunningsaanvraag het nastreven van de strategische visie van het niveau in kwestie niet hypothekeert.*"

Geen van de onderdelen van een beleidsplan ruimte heeft verordenende kracht. De strategische visie is verbindend voor de opmaak van de ruimtelijke beleidskaders. Op hun beurt zijn de ruimtelijke beleidskaders verbindend voor een limitatief aantal opgesomde beslissingen – met name beslissingen over ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige verordeningen, voorkeursbesluiten of projectbesluiten bij complexe projecten, en aanvragen van vergunningen voor eigen overheidsprojecten –, maar dit geldt enkel voor de beleidskaders van het eigen niveau. Bijvoorbeeld: een provinciaal ruimtelijk beleidskader is niet rechtstreeks bindend voor de vaststelling van een gemeentelijk RUP, enkel een gemeentelijk ruimtelijk beleidskader is hiervoor bindend. De strategische visie heeft in één situatie wel een rechtstreekse verbindende kracht ten opzichte van de opgesomde beslissingen, namelijk wanneer gebruik wordt gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid voor onvoorziene of dringende redenen[56].

Volgens die algemene regeling hebben noch een provinciaal ruimtelijk beleidsplan, noch het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen bindende kracht voor een vrijgavebesluit van een woonreservegebied en dit om twee redenen: een vrijgavebesluit staat niet bij de limitatief opgesomde rechtshandelingen die niet mogen afwijken van een ruimtelijk beleidskader en een beslissing van een gemeente(raad) is sowieso nooit rechtstreeks gebonden door een hoger ruimtelijk beleidsplan.

Hetzelfde geldt in principe voor het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan, maar hiervoor voegt artikel 5.6.11, § 2, derde lid VCRO een specifieke rechtsgrond toe die bepaalt dat de gemeenteraad een woonreservegebied slechts volledig of gedeeltelijk kan vrijgeven als dat in overeenstemming is met het gemeentelijk of intergemeentelijk ruimtelijk beleidsplan (zie randnr. 23). Artikel 5.6.11, § 2, derde lid VCRO kan worden beschouwd als een *lex specialis* die in een aanvulling voorziet van artikel 2.1.2, § 3 VCRO over de rechtskracht van een ruimtelijk beleidskader van een gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan, specifiek voor vrijgavebesluiten voor woonreservegebieden. De *lex specialis* van artikel 5.6.11, § 2, derde lid VCRO voorziet niet in de mogelijkheid om een beroep te doen op de afwijkingsmogelijkheid uit artikel 2.1.2, § 3 VCRO voor onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of voor dringende sociale, economische of budgettaire redenen. Die afwijkingsmogelijkheid geldt enkel voor de opmaak van een RUP.

25 Voor de verhouding tussen een vrijgavebesluit en de vigerende ruimtelijke *structuurplannen* is de situatie juridisch verschillend.

Het toenmalige artikel 2.1.2, § 3 VCRO, in de versie zoals het nog geldt voor de

56 Zie meer over de rechtskracht van de onderdelen van de ruimtelijke beleidsplannen in P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 127-137, nrs. 204-223 en 153-154, nrs. 243-246; W. DECOCK, "De Codextrein ontwikkelt nieuwe sporen binnen het planningsinstrumentarium", *TMR* 2018, 286-287.

57 Voor de overgangsmaatregelen voor de ruimtelijke structuurplannen, zie art. 214-218 decreet 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, *BS* 20 december 2017 (de zgn. Codextrein).

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

vigerende ruimtelijke structuurplannen[57], bepaalt dat het richtinggevende deel van een ruimtelijk structuurplan het deel is waarvan een overheid "*bij het nemen van beslissingen*" niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene of dringende omstandigheden. Het bindende deel van de structuurplannen is volgens artikel 2.1.2, § 2 VCRO bindend voor de eigen en voor de lagere overheidsniveaus. Kortom, voor zover de structuurplannen nog van kracht zijn, is een gemeente(raad) bij het nemen van alle beslissingen – behoudens voor vergunningsaanvragen[58] – gebonden door zowel het richtinggevende deel als het bindende deel, niet enkel van het gemeentelijke structuurplan, maar ook van het provinciale ruimtelijke structuurplan en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Ook aan die regeling brengt artikel 5.6.11, § 2 VCRO een wijziging aan.

Zoals gezegd, voorziet artikel 5.6.11, § 2, eerste lid VCRO in punt 1° wel een link tussen een vrijgavebesluit en de bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, en in punt 2° géén link tussen een vrijgavebesluit en de bepalingen van het provinciaal structuurplan en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Bovendien voorziet artikel 5.6.11, § 2, derde lid VCRO bijkomend dat de gemeenteraad een woonreservegebied slechts volledig of gedeeltelijk kan vrijgeven als dat in overeenstemming is met het geldende *gemeentelijk* ruimtelijk structuurplan.

Voor de *gemeentelijke* ruimtelijke structuurplannen vormt artikel 5.6.11, § 2, derde lid VCRO enerzijds een bevestiging van het algemene principe van het bindende karakter van de richtinggevende en bindende bepalingen van een structuurplan, zoals voorzien in het toenmalige artikel 2.1.2, § 2 en 3 VCRO[59]. Anderzijds moet artikel 5.6.11, § 2, derde lid VCRO worden beschouwd als een *lex specialis,* in die zin dat voor een vrijgavebesluit niet de mogelijkheid bestaat om een beroep te doen op de mogelijkheid om af te wijken van het richtinggevende deel van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan voor onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of voor dringende sociale, economische of budgettaire redenen. Die afwijkingsmogelijkheid geldt enkel voor de opmaak van een RUP. Dit betekent dat ook de afwijkingsmogelijkheid van de bindende en richtinggevende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, zoals voorzien in artikel 2.1.2, § 2 en 3 VCRO, niet geldt voor een vrijgavebesluit.

Voor de *hogere* ruimtelijke structuurplannen kan uit het onderscheid tussen de punten 1° en 2° van artikel 5.6.11, § 2, eerste lid VCRO worden afgeleid dat de regeling een *lex specialis* vormt in een afwijking van het principiële verbindende karakter van de hogere ruimtelijke structuurplannen voor elke overheidsbeslissing – behoudens vergunningsbeslissingen. Het was duidelijk de bedoeling van de decreetgever om de hogere ruimtelijke structuurplannen niet als toetskader te weerhouden voor vrijgavebesluiten van woonreservegebieden, en hiervoor dus een uitzondering te voorzien op het toenmalige artikel 2.1.2, § 2 en 3 VCRO, zoals van kracht voor de vigerende structuurplannen (zie hierna).

26 Uit de toelichting bij het amendement nummer 13 blijkt dat het de bedoeling was om "de regie" over de woonreservegebieden bij de gemeenten te leggen. Die regie is tweeërlei: enerzijds is de opmaak van een vrijgavebesluit vanuit *procedureel* oogpunt een "gemeentelijk prerogatief"[60], anderzijds staat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of beleidsplan een trap hoger dan de hogere ruimtelijke beleidsplannen bij de *inhoudelijke* beoordeling van het vrijgavebesluit. De beoordeling of een woonreservegebied al dan niet nog voor ontwikkeling in aanmerking komt, kan het best door de lokale overheden gebeuren[61] en dit volgens de (meest actuele) *gemeentelijke* ruimtelijke

58 Het toenmalig art. 2.1.2, § 7 VCRO zoals van kracht voor de vigerende ruimtelijke structuurplannen.

59 Merk op dat de vereiste van de conformiteit met het gemeentelijke ruimtelijk structuurplan pas vervalt als de gemeente beschikt over een definitief vastgesteld ruimtelijk beleidsplan en dat een ontwerp van een beleidsplan niet volstaat voor een vrijgave als dit leidt tot een strijdigheid met het gemeentelijke structuurplan.

60 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 11 en 13.

61 Zie Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 11: "*Het is zinvol om te onderzoeken of er gebieden voor ontwikkeling in aanmerking komen en welke gebieden dat dan zijn. Bepaalde woonreservegebieden kunnen in de toekomst wel degelijk een kwalitatieve bijdrage leveren aan het verzekeren van een voldoende woonaanbod en een kwalitatieve ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen. Dat kan dan het best door de lokale overheden gerealiseerd worden.*"
Zie ook Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 11: "*Steden en gemeenten hebben op dit moment weinig of geen instrumenten in handen om de ongewenste aansnijding van slecht gelegen woonreservegebieden te vermijden. Dat ondermijnt de ruimtelijke beleidskeuzes van de lokale besturen en is mogelijk strijdig met de bepalingen van de strategische visie van het BRV. Een algemeen verbod of moratorium op de ontwikkeling van woonreservegebieden is evenwel niet gewenst. Op die manier wordt immers geen rekening gehouden met de lokale visie op de mogelijke ontwikkeling en de potenties van de woonreservegebieden.*"

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

visie[62]. Dit blijkt niet enkel uit de tekst van artikel 5.6.11, § 1 VCRO (zie randnr. 23) maar ook uit de motivering bij het amendement, waarin het onderscheid wordt gemaakt aan de vereiste van de "overeenstemming met" de gemeentelijke structuur- en beleidsplannen enerzijds en de "beoordeling aan de hand van" de hogere beleidsplannen anderzijds. De toets aan de hogere beleidsplannen staat op hetzelfde niveau als een toets aan artikel 1.1.4 VCRO, wat betekent dat er een grote beoordelingsmarge is, waarbij alle elementen tegenover elkaar moeten worden afgewogen[63]. Zoals gezegd, vormt dat laatste een loutere bevestiging van de rechtskracht (of het gebrek eraan) van de hogere beleidsplannen voor gemeentelijke beslissingen (zie randnrs. 24-25).

Een gemeente zou zich bijvoorbeeld kunnen beroepen op een hoger beleidsplan en/of artikel 1.1.4 VCRO om een vrijgave te weigeren, ook als het nog vigerende gemeentelijk ruimtelijke structuurplan de ontwikkeling van het woonreservegebied toelaat[64]. Volgens artikel 5.6.11, § 1, derde lid VCRO moet immers enkel een positief vrijgavebesluit in overeenstemming zijn met het gemeentelijk ruimtelijk structuur- of beleidsplan, maar dit is niet noodzakelijk zo voor een *weigering* tot vrijgave. In dergelijke gevallen valt de overheid terug op de beoordelingscriteria van artikel 5.6.11, § 1, eerste lid VCRO, waarbij de overheid de beleidsvrijheid heeft om aan het ene of het andere criterium een groter gewicht toe te kennen. Voor een weigering kan een gemeente bijvoorbeeld ook voorrang geven aan een ontwerp van het gemeentelijk beleidsplan.

ii. Toets aan de woonbehoeftecijfers?

27 De verantwoording bij het amendement nummer 13 benadrukt dat de gemeenteraad voor de beoordeling van een vrijgavebesluit niet gebonden is door de bestaande woonbehoeftestudies.

> "*De bepalingen van de Omzendbrief RO 2002/03 'Woonbehoeftestudies en woonuitbreidingsgebieden' die betrekking heeft op de opmaak van een gemeentelijke woonbehoeftestudie in het kader van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zijn niet langer van toepassing. Er worden geen decretale specifieke verplichtingen over de berekening van de woonbehoefte opgelegd voor de eventuele vrijgave van een (deel van een) woonreservegebied. Aangezien echter de woonuitbreidingsgebieden een reservekarakter hebben (cf. supra), is het logisch dat de ruimte-inname verantwoord en onderbouwd wordt, ook in het licht van de verhouding tussen vraag en aanbod. Ook de VVSG en T. Coppens pleitten er in hun advies voor om het bestaan van aanbod op betere of even goede plekken in woongebied elders in de gemeente, mee te kunnen nemen in de afweging van de vrijgave. Sowieso zal het ruimtelijk structuurplan of het ruimtelijk beleidsplan, waarmee een vrijgave*

62 Zie Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 11: "*De voorgestelde decretale bepalingen maken heel duidelijk dat voorstellen tot aansnijding conform de meest actuele ruimtelijke visie moeten zijn: het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het gemeentelijk beleidsplan ruimte, naargelang van het geval.*"
Zie ook Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 20: "*Door het opnemen van een algemene visie over de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen van een of meer woonreservegebieden in een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het beleidsplan ruimte, kan een lokaal bestuur ten aanzien van eventuele initiatiefnemers aangeven welk standpunt de gemeente op een bepaald ogenblik aanhoudt en worden nutteloze aanvragen vermeden.*"

63 Zie Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 13: "*De gemeenteraad beoordeelt de eventuele vrijgave op basis van de eigen beleidsvisie, de doelstellingen verwoord in artikel 1.1.4 VCRO, de bepalingen van het provinciaal en Vlaams beleidsplan ruimte (of een ontwerp ervan), de waterhuishouding en de stand van zaken met betrekking tot het bindend sociaal objectief in de gemeente. De eindbeslissing moet in overeenstemming zijn met de gemeentelijke ruimtelijke beleidsopties, die zijn opgenomen in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het beleidsplan ruimte.*"
Zie ook Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 18: "*Inhoudelijk geldt wat volgt: (…) - het gemeenteraadsbesluit wordt gemotiveerd vanuit de meest actuele lokale structuur- of beleidsplanning; daarnaast zijn de ruimtelijke beleidsplannen (of ontwerpen ervan) van de andere bestuursniveaus een toetssteen, alsook de principes en doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO (duurzame ruimtelijke ontwikkeling, afweging van ruimtebehoeften enz.), de waterhuishouding en de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van het bindend sociaal objectief van de gemeente. Vanzelfsprekend beoordeelt het college het al dan niet initiëren van een traject tot vrijgave op grond van dezelfde criteria; - een woonreservegebied kan slechts worden vrijgegeven als dat in overeenstemming is met het geldende gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan.*"

64 Zie Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 13: "*De thans voorgestelde tekst gaat niet zover als zou een recente herziening van het structuurplan vereist zijn als de gemeente nog niet beschikt over een ruimtelijk beleidsplan. Wel wordt gesteld dat vrijgave slechts mogelijk is conform het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan dan wel het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan. Daarbij kan nog worden vermeld dat een beslissing om een gebied niet vrij te geven mogelijk is ook al zou een (ouder) gemeentelijk ruimtelijk structuurplan de ontwikkeling toelaten. De thans voorgestelde tekst bevat immers nog een aantal andere beoordelingscriteria die belangrijk zijn naast de conformiteit met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan dan wel het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan, zoals bijvoorbeeld een toetsing aan de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO en aan de hogere ruimtelijke beleidsplannen.*"

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

conform moet zijn, ingegaan zijn op het vraagstuk van de woonbehoefte[65]."

"*De schrapping van de clausule strookt met het advies van de SARO. Ook de VVSG en T. De Waele hadden in hun advies over het voorstel van decreet overigens vragen gesteld bij "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen" als basis voor beslissingen over de vrijgave van woonreservegebieden. De VVSG pleitte ervoor de ontwerpregelgeving zo aan te passen dat de 'stolp' enkel van een gebied af kan als de gemeente daadwerkelijk over een recente visie beschikt, verwoord in een ruimtelijk beleidsplan of herzien structuurplan, telkens gestaafd met een woonbehoeftestudie. De thans voorgestelde tekst gaat niet zover als zou een recente herziening van het structuurplan vereist zijn als de gemeente nog niet beschikt over een ruimtelijk beleidsplan. Wel wordt gesteld dat vrijgave slechts mogelijk is conform het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan dan wel het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan*[66]."

Volgens de toelichting gelden de woonbehoeftestudies dus niet als een juridisch toetscriterium, maar speelt de behoeftevraag enkel op het niveau van de afweging van alle beoordelingselementen uit artikel 5.6.11, § 2, eerste lid VCRO, waaronder artikel 1.1.4 VCRO en de toets aan het gemeentelijk ruimtelijke structuurplan. Er moet dus in zekere zin worden aangetoond dat er een behoefte is om ruimte aan te snijden, maar die behoefte moet niet worden aangetoond volgens de specifieke berekeningsmethode en systematiek die gold voor de woningbehoeftestudies voor de structuurplanning en/of die van de Omzendbrief RO 2002/03. Bovendien kan volgens de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen ook voorrang worden gemaakt vanuit het locatiecriterium – de goede ligging voor inbreiding in een kern – boven een cijfermatige motivering vanuit een behoefteberekening. Het voorzien van een voldoende aanbod op de juiste plekken kan de druk op minder goedgelegen onmiddellijk bebouwbare gronden, bijvoorbeeld bestemd woongebied in een open ruimte of als een uitbreiding van een kern, weghouden en op die manier een duurzame ordening zijn.

28 Ook vanuit juridisch oogpunt is dit uitgangspunt consequent met de globale systematiek van het vrijgavebesluit.

Juridisch gesproken, staan de kwantitatieve bepalingen voor het ruimtelijke woonbeleid in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en in de provinciale ruimtelijke structuurplannen[67]. De taakstelling voor de grootstedelijke en de regionaalstedelijke gebieden gebeurt door het Vlaamse Gewest bij de desbetreffende afbakeningsprocessen. Voor de kleinstedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied gebeurt die taakstelling in de provinciale structuurplannen[68]. De gemeentelijke woningbehoeftenstudies zijn hierbij (slechts) een noodzakelijk instrument om de behoefte en het aanbod op een verantwoorde manier te bepalen en om de toetsing te kunnen maken met de vooropgestelde verhouding inzake de verdeling van de woongelegenheden tussen de stedelijke gebieden en kernen van het buitengebied[69]. In het informatief deel van het RSV staat bij de beschrijving van het gevoerde ruimtelijke beleid vermeld dat het aanbodbeleid in het buitengebied wordt gestuurd door de omzendbrief over het aansnijden van de woonuitbreidingsgebieden, de procedure voor het principieel akkoord en de toepassing van de atlas van de woonuitbreidingsgebieden. Op die manier wordt volgens het informatieve deel van het RSV de nodige flexibiliteit aan de gemeenten gegeven om een aanbodbeleid te voeren, rekening houdend met het ruimtelijk kader van het RSV en de ruimtelijke visies van de gemeenten en provincies[70].

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de provinciale ruimtelijke structuurplannen vormen geen toetsingscriterium voor een gemeentelijk vrijgavebesluit (zie randnr. 25). Dit geldt ook voor de Omzendbrief RO 2002/03 van 12 mei 1997 in verband met het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden en het opmaken van een woningbehoeftestudie, die sowieso geen rechtskracht heeft[71].

De meeste gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen bevatten woningbehoeftestudies, maar die zijn meestal opgenomen in het informatieve deel van

65 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 11.

66 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 13.

67 Voor een uitvoerige analyse hiervan, zie P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2006, 22-23, nrs. 22-23.

68 RSV, gecoördineerde versie 2011, richtinggevend deel, p. 226 en bindend deel, p. 480.

69 RSV, gecoördineerde versie 2011, richtinggevend deel, p. 226.

70 RSV, gecoördineerde versie 2011, informatief deel, p. 45.

71 Bv. RvS 12 mei 2009, nr. 193.184, Calders; RvVb 17 december 2013, nr. RvVb-A-2013-0760, Haelewyn; RvVb 21 mei 2013, nr. RvVb-A-2013-0251, anoniem; RvVb 29 maart 2016, nr. RvVb-A-1516-0869, Vanlaer; RvVb 14 april 2015, nr. RvVb-A-2015-0221; Leidend Ambtenaar Departement Omgeving; RvVb 13 augustus 2019, nr. RvVb-A-1819-1290, Leidend Ambtenaar Departement Omgeving; RvVb 8 oktober 2020, nr. RvVb-A-2021-0125, Lormans. Zie uitvoerig P.-J. DEFOORT, "Woningbehoeftestudies voor vergunningsaanvragen in woonuitbreidingsgebied: een historische misvatting", *TROS* 2015, 61-79.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

het structuurplan. Het informatieve deel van een ruimtelijk structuurplan is, in tegenstelling tot het richtinggevende en bindende deel, niet verbindend[72]. Uit de woningbehoeftestudies en de hogere taakstellingen vloeien in het richtinggevende en bindende deel van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan uiteraard wel een aantal inhoudelijke beleidskeuzes voort over de ontwikkelbaarheid van de woonuitbreidingsgebieden op het gemeentelijke grondgebied. Een gemeentelijk vrijgavebesluit kan niet strijdig zijn met die juridisch verankerde beleidskeuzes. Op die manier kunnen de gemeentelijke woningbehoeftestudies wel onrechtstreeks een invloed hebben op een vrijgavebesluit.

29 Kortom, de bepalingen over de woningbehoeftestudies die enige rechtsgrond hebben, werken niet door naar de bepalingen over een vrijgavebesluit. De bepalingen over woningbehoeftestudies staan immers in de hogere ruimtelijke structuurplannen – waaraan een vrijgavebesluit niet moet worden getoetst –, in een omzendbrief – die sowieso geen rechtskracht heeft –, en (meestal) in het informatieve deel van de gemeentelijke structuurplannen. Onrechtstreeks werken de gemeentelijke woonbehoeftestudies wel door naar een vrijgavebesluit, namelijk in de mate dat de woningbehoeftestudies hebben geleid tot concrete beleidskeuzes over woonreservegebieden in het richtinggevende en bindende deel van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, of – uitzonderlijk – als de woonbehoeftecijfers in relatie tot de woonuitbreidingsgebieden zijn opgenomen in het richtinggevende of het bindende deel.

iii. Administratief toezicht

30 Betekent dit nu dat een gemeente volledig vrij is om tot een vrijgave te beslissen die niet in overeenstemming is met een hoger ruimtelijk beleidsplan is? Neen, artikel 5.6.12, § 7 VCRO voorziet in een administratief schorsings- en vernietigingstoezicht van de Vlaamse Regering. Merk op dat de deputaties niet bevoegd zijn voor enig administratief toezicht.

> "*§ 7. Een gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied wordt onmiddellijk met een beveiligde zending aan het departement bezorgd. De Vlaamse Regering beschikt over een termijn van vijfenveertig dagen, die ingaat op de dag na de betekening, vermeld in het eerste lid, om de uitvoering van het gemeenteraadsbesluit tot vrijgave te schorsen. Een schorsing kan niet gedeeltelijk zijn. Het gemeenteraadsbesluit tot vrijgave kan alleen worden geschorst:*
> *1° wegens kennelijke onverenigbaarheid met de bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het gemeentelijk of intergemeentelijk beleidsplan ruimte;*
> *2° wegens strijdigheid met bekendgemaakte gewestelijke bestuurshandelingen of beleidsbeslissingen over ruimtelijke plannen, projecten of de vrijwaring van het waterbergend vermogen in bepaalde gebieden;*
> *3° wegens de niet-naleving van substantiële vormvereisten of de vereisten van artikel 5.6.11.*
> *(…)*"

Een schorsing is enkel mogelijk wegens kennelijke onverenigbaarheid met het gemeentelijk ruimtelijk structuur- of beleidsplan, met gewestelijke beleidsbeslissingen over ruimtelijke plannen, projecten of over de vrijwaring van het waterbergend vermogen[73], of wegens de niet-naleving van substantiële vormvereisten of de vereisten van de inhoudelijke bepalingen over het vrijgavebesluit.

Er is geen expliciete schorsingsgrond wegens een strijdigheid met het provinciaal ruimtelijk beleidsplan of met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen[74].

Een schending van de formele motiveringsplicht lijkt niet te kunnen worden aangegrepen als substantiële vormvereiste, nu het vrijgavebesluit op het eerste gezicht een reglementair karakter heeft.

Na een schorsing krijgt de gemeenteraad de kans om binnen een termijn van 90 dagen het gemeenteraadsbesluit te wijzigen op grond van het schorsingsbesluit. Vervolgens kan de Vlaamse Regering het gemeenteraadsbesluit binnen een ter-

72 Toenmalig art. 2.1.2, § 4 VCRO zoals nog van kracht op de vigerende ruimtelijke structuurplannen.

73 Hiermee worden vooral de signaalgebieden bedoeld (Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 19). Zie Omz. OMG/2022/1 16 december 2022 betreffende 'richtlijnen voor de toepassing van een klimaatbestendige watertoets en de vrijwaring van het waterbergend vermogen in signaalgebieden' (zie verder randnr. 38).

74 Er kan worden opgemerkt dat, krachtens art. 5.6.12, § 7 VCRO, het Departement een vrijgavebesluit kan schorsen en vernietigen wegens strijdigheid met "*bekendgemaakte gewestelijke bestuurshandelingen of beleidsbeslissingen over ruimtelijke plannen*". De vraag rijst of het (toekomstige) BRV kan worden beschouwd als 'een bestuurshandeling of een beleidsbeslissing over ruimtelijk plan'. Door de vaagheid en/of de algemeenheid van de omschrijving is het is niet meteen duidelijk wat de decreetgever hiermee bedoelt. Als de decreetgever het BRV als een schorsings- of vernietigingsgrond voor ogen had, rijst de vraag waarom dit dan niet expliciet wordt vermeld, zoals dit wel het geval is voor de gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen en structuurplannen. De vraag is welke gewestelijke bestuurshandelingen en beleidsbeslissingen de decreetgever dan wel voor ogen had.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

mijn van 45 dagen vernietigen op grond van dezelfde redenen die gelden voor het schorsingstoezicht[75].

iv. De ontwerpen van de provinciale ruimtelijke beleidsplannen bedreigen de gemeentelijke bevoegdheid voor het ruimtelijk lokaal woonbeleid

31 Zoals gezegd, zal een gemeente moeten afwegen waarom zij desgevallend een provinciaal ruimtelijk beleidsplan wel of niet volgt. Een gemeente kan hiertoe gegronde redenen hebben, gezien de opmerkelijke tendensen in de eerste (ontwerpen van de) provinciale ruimtelijke beleidsplannen.

Tijdens de openbare onderzoeken over de ontwerpen van de provinciale ruimtelijke beleidsplannen van Vlaams-Brabant, Antwerpen, Limburg en Oost-Vlaanderen is gebleken dat de provincies systematisch op een globale en gedetailleerde wijze regels voorzien voor het gemeentelijk ruimtelijk woonbeleid. Die regelingen zijn dermate strikt dat er voor de gemeenten amper beleidsruimte overblijft voor een eigen lokaal ruimtelijk woonbeleid. Deze werkwijze is m.i. strijdig met de bevoegdheidsregels voor de ruimtelijke beleidsplanning, die de bevoegdheid voor het lokale woonbeleid bij de gemeenten legt en niet bij de provincies.

32 Artikel 2.1.1, § 3, laatste lid VCRO bepaalt de bevoegdheid van de inhoud van beleidsplannen als volgt:

> "*Bij het formuleren van keuzes, doelstellingen, eigen engagementen en verwachtingen ten aanzien van andere actoren die in het ruimtelijk beleidsplan worden opgenomen, wordt rekening gehouden met de bevoegdheidsbepalende regels uit het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, het Provinciedecreet, het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en andere regelgeving die relevant is voor het thema in kwestie.*"

De provincie dient bij de opmaak van het provinciale beleidsplan ruimte de bevoegdheidsregels uit artikel 2.1.1, § 3, laatste lid VCRO te respecteren en dus rekening te houden met de bevoegdheden zoals die zijn omschreven in het Decreet Lokaal Bestuur, het Omgevingsvergunningsdecreet en in de sectorale wetgeving zoals de Vlaamse Codex Wonen.

Volgens artikel 2, § 2, eerste lid van het Decreet Lokaal bestuur zijn de gemeenten overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang. Voor de verwezenlijking daarvan kunnen ze alle initiatieven nemen. Deze initiatieven beogen om bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied.

Volgens de bevoegdheidsregels van het Omgevingsvergunningsdecreet vallen vergunningsaanvragen voor residentiële projecten en gemengde projecten (residentieel en andere functies zoals kleinhandel, kmo's enz.) principieel onder de gemeentelijke bevoegdheid.

Daarnaast bepaalt de sectorale wetgeving inzake wonen duidelijk dat de gemeente bevoegd is. Met name de Vlaamse Codex Wonen van 2021 behoudt het lokaal woonbeleid voor aan de gemeenten. Onder het opschrift 'Deel 2. Lokaal woonbeleid' van 'Boek 2. Organisatie van het woonbeleid' staat 'Titel 1. Gemeente als regisseur van het lokaal woonbeleid'. Volgens artikel 2.2 is de gemeente verantwoordelijk voor het uitwerken van haar lokaal woonbeleid, met een specifieke aandacht voor socialewoningprojecten en woonkwaliteit. Ook de Vlaamse Regering krijgt een aantal uitdrukkelijke taken, maar de provincies krijgen geen eigen bevoegdheden voor een lokaal woonbeleid in de Vlaamse Codex Wonen 2021.

Het Woonreservedecreet zelf bevestigt uitdrukkelijk dat de gemeenten best zijn geplaatst om te bepalen welke woonreservegebieden al dan niet nog voor ontwikkeling in aanmerking komen (zie hoger randnr. 26).

Ook het decreet van 23 juni 2023 over Wonen in Eigen Streek[76] geeft aan bepaalde gemeenten een bijkomende bevoegdheid voor het voeren van een lokaal woonbeleid. De gemeenten die opgenomen zijn in een zesjaarlijkse lijst van de Vlaamse Regering kunnen bij gemeentelijk reglement bepalen dat de overdracht van de onroerende goederen onderworpen is aan bijzondere voorwaarden die worden opgelegd bij een vergunningsaanvraag. Het decreet heeft tot doel in nieuwe bouw- en verkavelingsprojecten een aandeel betaalbare woningen te realiseren. De gemeente die de voorwaarden oplegt is gehouden tot een financiële tussenkomst.

33 Uit het Provinciedecreet zijn geen specifieke aanknopingspunten te vinden die de provincies de bevoegdheid zouden geven om de gemeentelijke autonomie om een ruimtelijk lokaal woonbeleid uit te stippelen op fundamentele wijze te beperken. Volgens artikel 2, § 2, eerste lid van het Provinciedecreet zijn overeenkomstig artikel 41 van de gecoördineerde Grondwet de provincies bevoegd voor de regeling van de provinciale belangen. Tot die provinciale belangen behoren met name:

75 Art. 5.6.12, § 7, lid 4-7 VCRO.

76 *BS* 4 augustus 2023.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

1° de bovenlokale taakbehartiging. Een taakbehartiging is bovenlokaal als ze aangelegenheden van lokaal gemeentelijk belang overstijgt, voor zover ze streekgericht blijft en gericht is op realisaties binnen de grenzen van het grondgebied van de provincie;
2° ondersteunende taken op verzoek van andere overheden;
3° het nemen van initiatieven met het oog op gebiedsgerichte samenwerking tussen besturen in een regio, met inbegrip van samenwerkingsverbanden met of zonder rechtspersoonlijkheid, binnen de grenzen, vastgelegd door de Vlaamse Regering, zonder afbreuk te doen aan de bepalingen van deel 3, titel 3 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

De provincies kunnen gemeenten ondersteunen, samenwerking tussen besturen faciliteren en bovenlokale taken uitoefenen. De memorie van toelichting bij het ontwerp van het Provinciedecreet somt enkele criteria op om het bovenlokale karakter te bepalen (niet noodzakelijk cumulatief te gebruiken): het moet gaan om een taak of een bevoegdheid die niet lokaal is; het moet gaan om een beleidsmaterie die effecten heeft op meerdere gemeenten uit de provincie; het moet gaan om een beleidsmaterie waar de belangentegenstelling tussen de gemeenten onderling groot is en waarover een beslissing moet worden genomen die een verdelingsvraagstuk inhoudt; het moet gaan om een beslissingsbevoegdheid als beroepsinstantie[77].

De provincie zou een bepaalde bevoegdheid over het ruimtelijke woonbeleid kunnen motiveren vanuit de mogelijke belangentegenstelling (of concurrentie) tussen gemeenten en het verdelingsvraagstuk voor bijkomende woningen en bijkomende bovenlokale voorzieningen. Dit kan tot op een zekere hoogte kwantitatieve beperkingen inhouden, voor zover die betrekking hebben op *grote* belangentegenstellingen tussen gemeenten onderling en het verdelingsvraagstuk. Kwantitatieve regels die beperkte toenames van woningen onmogelijk maken, kunnen niet, omdat dergelijke kleine toenames geen effecten hebben om meerdere gemeenten binnen de provincie en omdat dit geen betrekking heeft op potentieel "grote" belangentegenstellingen. Eventuele kwantitatieve regels moeten met andere woorden een zekere souplesse hebben. Bovendien moet een bovenlokale taakbehartiging steeds streekgericht zijn. Dit betekent dat een provincie niet zover kan gaan om een *alomvattend* ruimtelijk kader vastleggen voor het lokale woonbeleid *binnen* een gemeente, bijvoorbeeld hoe de bijkomende woningen moeten worden verdeeld tussen de verschillende deelgemeenten, hoe en waar binnen een gemeente inbreidings- en verdichtingsprojecten kunnen worden vormgegeven, welke dichtheidsnorm of woningtypologie een gemeente mag hanteren binnen haar woonontwikkelingen enz. Voor zuiver lokale beleidskeuzes, waar geen fundamentele belangentegenstelling met of effecten op andere gemeenten spelen, geldt de gemeentelijke autonomie. Bij het uittekenen van een bovenlokaal woonbeleid moet de provincie bovendien steeds streekgericht werken. Een lineair beleid voor alle gemeenten van de hele provincie kan dus niet. De provincie moet rekening houden met de eigenheid van de verschillende streken binnen de provincie.

Hierbij moet bovendien steeds de gemeentelijke bevoegdheid voor (lokaal woon)beleid worden gerespecteerd in het licht van het subsidiariteitsbeginsel, wat betekent dat de provincie enkel mag regelen wat niet omwille van doelmatigheid op gemeentelijk niveau gestalte kan krijgen[78].

Het gemeentelijke woonbeleid kan altijd zijdelings en op welbepaalde plekken worden ingeperkt via de uitoefening van een eigen provinciale ruimtelijke planningsbevoegdheid, bijvoorbeeld het afbakenen van natuurverbindingsgebieden[79] of een ruimtelijk beleid voor toerisme[80].

34 De rol van de provincies in de beleidsplanning kreeg extra aandacht in de memorie van toelichting bij de zogenaamde Codextrein van 8 december 2017 die de ruimtelijke beleidsplanning heeft ingevoerd in de VCRO. Volgens de memorie van toelichting is de rol van de provincies bij de beleidsplanning anders dan bij de structuurplanning. Bij de structuurplanning werden de provincies verondersteld om in hun ruimtelijke structuurplannen op meerdere vlakken een regionale doorvertaling te maken van opties uit het RSV: selectie van hoofddorpen en kernen, verdeling van taakstellingen inzake wonen en bedrijvigheid over gemeenten enz. Daardoor hadden de provinciale ruimtelijke structuurplannen een integraal karakter en hadden de provincies een toezichthoudende rol ten aanzien van de gemeenten aan wat betreft de opmaak en de goedkeuring van gemeentelijke ruimtelijke

77 MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 473/1, 33.

78 MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 473/1, 34 en MvT bij het ontwerp van Gemeentedecreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2004-05, nr. 347/1, 39.

79 Art. 27, § 3, tweede lid decreet 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

80 Alle provincies hebben een actief toerismebeleid, waarvoor in elke provincie een autonoom provinciebedrijf is opgericht. De provincies zijn opgedeeld in toeristische regio's waarvoor een streekgericht bovenlokaal beleid wordt gevoerd. De provincies zijn ook actief in het uittekenen van toeristisch recreatieve wandel- en fietsroutes en het beheren van provinciale domeinen.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

structuurplannen. De beleidsplanning echter schrijft zich in een samenwerkingsmodel in en beoogt een minder hiërarchisch profiel. De provincie kan in dit licht enkel een minder bevoogdende rol opnemen en zich toespitsen op een aantal eigen projecten, naast een mediërende rol in intergemeentelijke samenwerking. De inhoudelijke invulling van de provinciale ruimtelijke beleidsplannen moet een stuk selectiever zijn dan de invulling van de provinciale ruimtelijke structuurplannen[81].

De memorie van toelichting bij de Codextrein geeft een paar voorbeelden om te illustreren hoe een beleidsplan moet aangeven hoe het zich verhoudt tot de andere beleidsplannen, waarbij de decreetgever het woonbeleid als voorbeeld bij uitstek geeft als een gemeentelijke bevoegdheid, binnen de (nog uit te werken) krijtlijnen van een beleidskader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen[82]. De decreetgever verwijst naar de strategische visie van het BRV voor het uittekenen van algemene ruimtelijke principes voor het woonbeleid (dus een bevoegdheid van de Vlaamse Regering) en de concretisering ervan ligt bij de gemeenten. De provincies krijgen hierin geen rol toebedeeld.

35 De strategische visie van het BRV bevestigt de voornamelijk ondersteunende rol van de provincies voor de gemeenten en stelt dat de provinciale beleidsplannen selectief moeten zijn, minder bevoogdend ten opzichte van de gemeenten en dat ze voldoende vrijheidsgraden aan de gemeenten moeten laten voor een eigen ruimtelijke agenda. Dit geldt in het bijzonder voor het lokale woonbeleid[83].

36 Uit alles blijkt dat de decreetgever en de Vlaamse Regering aangeven dat de provincies in hun ruimtelijke beleidsplannen terughoudend moeten zijn bij het vaststellen van een beleidskader voor het gemeentelijke woonbeleid. Ze moeten een evenwicht respecteren tussen een provinciaal beleid dat is gericht op bovenlokale belangentegenstellingen op basis van een streekgerichte visie, enerzijds, en de gemeentelijke autonomie voor binnengemeentelijke ontwikkelingen, anderzijds. De decreetgever heeft in de Codextrein en in het Woonservedecreet aangegeven dat het ruimtelijke woonbeleid in de eerste plaats een zaak is van het Vlaamse Gewest en de gemeenten. De Vlaamse Regering hanteert hetzelfde uitgangspunt in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De ontwerpen van de provinciale beleidsplannen ruimte gaan een heel stuk verder dan een bovenlokale en streekgerichte taakbehartiging en gaan heel ver in het inperken van de gemeentelijke autonomie op het vlak van het ruimtelijk woonbeleid.

De toekomst zal uitwijzen hoe problematisch de provinciale beleidsplannen ruimte zijn voor het lokale woonbeleid in het algemeen en de gemeentelijke vrijgavebesluiten voor woonreservegebieden in het bijzonder. Desgevallend zal uiteindelijk de rechter moeten oordelen over de (on)wettigheid van een te verregaande inmenging van de provinciale beleidsplannen ruimte in het lokale woonbeleid.

b. Het doelstellingenartikel 1.1.4 VCRO

37 Artikel 1.1.4. VCRO bepaalt dat de ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang worden gebracht[84]. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op

81 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 54. Zie P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen,* Brugge, die Keure, 2022, 208.

82 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 55: "*1. Wat verwacht de Vlaamse of provinciale overheid van de gemeenten bij het opstellen van hun eigen ruimtelijke beleidsplannen (bv. in het BRV schrijft men wat men van de gemeenten verwacht inzake het aanduiden van gebieden die wel of niet voor woonontwikkeling in aanmerking komen) 2. Onderschrijft men in een gemeentelijk beleidsplan de visie die in een hoger beleidsplan werd geformuleerd? Zo neen, waarom niet? 3. Onderschrijft men wel de visie van het hogere beleidsplan, maar staat men andere manieren voor om die te bereiken dan vooropgesteld in de beleidskaders van het hogere beleidsplan? …*"

83 Strategische visie BRV, geïllustreerde versie p. 109 en 111, https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/28360: "*Lokale besturen kunnen in de gebiedsgerichte werking verschillende taken opnemen. De beleidsplanning is minder gericht op het doorlopen van procedures dan wel op het ondersteunen van processen. De inhoudelijke invulling van de provinciale ruimtelijke beleidsplannen kan daarom een stuk selectiever zijn en de provincies kunnen een minder bevoogdende rol opnemen naar gemeenten toe. Het laat de mogelijkheid dat provincies zich kunnen toespitsen op enerzijds een aantal eigen projecten (provinciale ruimtelijke werven) en anderzijds in te zetten op een sturende en ondersteunende rol naar gemeenten in functie van samenwerking.*" (…) "*De lokale besturen krijgen, rekening houdend met de noodwendigheid en beschikbare plancapaciteit, voldoende vrijheidsgraden om in het beleidsplan een eigen ruimtelijke agenda te formuleren. De lokale ruimtelijke werven bieden een aanvulling op en een invulling van de Vlaamse ruimtelijke werven. Hierbij is er ook marge voor alternatieven of verantwoorde afwijking, mits motivering vanuit de plaatselijke ruimtelijke situaties, kwaliteiten en identiteit.*"

84 Voor een bedenking hierbij, zie P. LEFRANC, "Handhaving van de (geordende) ruimte na 60 jaar: gehavend?", *TROS* 2022, 179, nrs. 15-17.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit is het ultieme streefdoel en dit zowel voor de huidige als voor de toekomstige generaties. Hierbij dienen verschillende maatschappelijke behoeften en belangen tegen elkaar te worden afgewogen.

Uit artikel 1.1.4 VCRO blijkt dat de ruimtelijke ordening meer omvat dan louter 'ruimtelijke' elementen. Naast een verwijzing naar de "ruimtelijke draagkracht" en de "ruimtelijke kwaliteit" wordt expliciet bepaald dat de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Het komt aan de overheid toe om de nodige beleidskeuzes te maken binnen de grenzen van de redelijkheid[85]. Volgens een vaste rechtspraak beschikt de (plannende) overheid bij de belangenafweging over een ruime discretionaire bevoegdheid[86]. Een gelijktijdige afweging betekent niet dat deze maatschappelijke belangen noodzakelijk steeds gelijkwaardig moeten zijn, aangezien bij de afweging één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie[87].

c. De waterhuishouding

38 Volgens artikel 5.6.11, § 2, eerste lid, 4° wordt het al dan niet vrijgeven van een woonreservegebied beoordeeld aan de hand van "de waterhuishouding, in het bijzonder de vrijwaring van het waterbergend vermogen waar dit relevant is".

De bepaling dient te worden samen gelezen met artikel 5.6.11, § 3, dat voorziet dat een gemeenteraadsbesluit dat een woonreservegebied volledig of gedeeltelijk vrijgeeft, de voorwaarden bepaalt met betrekking tot de waterhuishouding.

Artikel 5.6.12, § 7 VCRO voorziet een specifieke schorsings- en vernietigingsgrond in het kader van het administratief toezicht op een vrijgavebesluit wegens strijdigheid met bekendgemaakte gewestelijke bestuurshandelingen of beleidsbeslissingen over ruimtelijke plannen, projecten of de vrijwaring van het waterbergend vermogen in bepaalde gebieden.

Een belangrijk instrument voor de praktische interpretatie en toepassing van de voorwaarde in verband met de waterhuishouding is de Omzendbrief OMG/2022/1 van 16 december 2022 betreffende 'richtlijnen voor de toepassing van een klimaatbestendige watertoets en de vrijwaring van het waterbergend vermogen in signaalgebieden'[88]. De omzendbrief geeft o.a. een verduidelijking over de geactualiseerde overstromingskaarten.

Zoals hoger gezegd (zie randnr. 7), sluit artikel 5.6.10, § 2 VCRO de ontwikkelingsmogelijkheden van een woonreservegebied uit voor de gebieden die zijn aangeduid als watergevoelige openruimtegebieden als vermeld in artikel 5.6.8, § 3. Dit geldt dus ook voor een gemeentelijk vrijgavebesluit.

d. Het bindend sociaal objectief

39 Het bindend sociaal objectief (BSO) is een decretaal opgelegd aantal sociale woningen dat binnen elke gemeente moet worden gerealiseerd binnen een bepaald tijdsperspectief. Het BSO was voor het eerst ingevoerd door de artikelen 4.1.2 t.e.m. 4.1.6 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het Grond- en Pandenbeleid[89]. De – vrij ingewikkelde en zeer technische – regels over het BSO zijn

85 RvS 26 oktober 2021, nr. 251.936, Peeters.

86 Bv. RvS 15 februari 2007, nr. 167.898, Iweins de Wavrans; RvS 13 augustus 2007, nr. 173.961, Van Vynckt; RvS 12 februari 2009, nr. 190.362, vzw Red de Erpe- en Siezegemkouter; RvS 12 februari 2009, nr. 190.366, Van Keymolen; RvS, 23 februari 2010, nr. 201.206, Van Heeswijk; RvS 25 november 2010, nr. 209.229, bvba Soraf; RvS 7 december 2010, nr. 209.558, nv Bouwmaterialen Holvoet; RvS 14 mei 2012, nr. 219.344, Broeckx; RvS 14 mei 2012, nr. 219.346, Daems; RvS 13 januari 2015, nr. 229.799, Vangheluwe; RvS 26 oktober 2021, nr. 251.936, Peeters.

87 Bv. RvS 17 maart 2010, nr. 202.010, nv Vas, p. 12; RvS 12 februari 2009, nr. 190.362, vzw Red de Erpe- en Siezegemkouter; RvS 7 december 2010, nr. 209.558, nv Bouwmaterialen Holvoet; RvS 17 januari 2010, nr. 210.436, Broeckx; RvS 19 november 2021, nr. 252.163.

88 www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/signaalgebieden/omzendbrief-omg-2022-1.

89 *BS* 13 december 2016; *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, Ontwerp van decreet, nr. 814/1; Verslag van de hoorzitting, nr. 814/3; Verslag, nr. 814/4. Zie inzonderheid art. 53-62 van dit decreet.
Voor een bespreking van de oorspronkelijke regeling, zie o.a. F. CHARLIER, *Het ABC van het Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 34-51; P.-J. DEFOORT, "De doorwerking van het grond- en pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het verplichte sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 499-506 en *TROS* 2009, 214-219; B. HUBEAU, "Het Grond- en Pandendecreet van 27 maart 2009: een introductie met commentaar" in Centrum voor Beroepsvervolmaking in de Rechten (ed.), *CRB Jaarboek 2009-2010*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 349-356; T. NULENS, "Het decreet Grond- en Pandenbeleid van 27 maart 2009. Een algemene introductie", *TBO* 2009, 119-121; T. VANDROMME, "Maatregelen betreffende betaalbaar wonen" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 111-117; T. VANDROMME, "Het nieuwe grond- en pandenbeleid besproken en toegelicht", *RW* 2009-10, 479-480; J. VANPOTTELBERGE, "De rol van gemeenten bij sociale huisvesting", *T.Gem.* 2014, 38-41.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

ingrijpend gewijzigd door het decreet van 14 oktober 2016 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen[90]. Een belangrijke wijziging is bijvoorbeeld dat de gewestelijke objectieven voor sociale koopwoningen en sociale huurwoningen zijn afgeschaft. De regels over het bindend sociaal objectief zijn nu opgenomen in de artikelen 2.26 t.e.m. 2.33 van de Vlaamse Codex Wonen 2021.

Het streefdoel voor het aantal bijkomende sociale woningen (het zogenaamde macro-objectief voor Vlaanderen) dat aanvankelijk was bepaald op 43.000 bijkomende huurwoningen voor de periode 2009-2020, wordt gewijzigd naar 50.000 eenheden voor de periode 2009-2025[91]. Het bindend sociaal objectief houdt voor de gemeentelijke overheid een "rechtsplicht" in om bestaande gemeentelijke plannen en reglementen met een invloed op de verwezenlijking van het sociaal woonaanbod waar nodig af te stemmen op het vooropgestelde percentage, en om de normen die gelden per gemeente vast te stellen in lijn met het vooropgestelde percentage[92]. Als binnen de betrokken gemeente reeds een sociaal huuraanbod van ten minste 9 % van het in de nulmeting vermelde aantal huishoudens voorhanden is, dan geldt de verplichte toenameregeling voor het BSO niet[93]. De verplichte toenameregeling geldt daarenboven slechts totdat de procentuele verhouding tussen het aantal sociale huurwoningen en het in de nulmeting vermelde aantal huishoudens binnen de gemeente de drempel van 9 % bereikt. Als het verplichte BSO in een gemeente niet is verwezenlijkt binnen de daartoe voorziene termijn, kan de Vlaamse Regering onder bepaalde voorwaarden maatregelen van activeringstoezicht treffen ten aanzien van in gebreke blijvende Vlaamse besturen[94].

40 Het bindend sociaal objectief geldt, zoals de andere beoordelingscriteria van artikel 5.6.11 VCRO, niet als een dwingend criterium, maar moet worden afgewogen tegenover andere beoordelingselementen. Zo kan een vrijgave van een gebied voor de bouw van sociale woningen worden overwogen omdat het BSO nog niet is bereikt of kan als voorwaarde worden opgelegd dat de vrijgave enkel geldt voor sociale woningen of voor een minimumaantal sociale woningen. Omgekeerd kan – maar moet niet noodzakelijk – het bereikt zijn van het BSO een argument vormen om een aanvraag voor sociale woningen te weigeren of om geen voorwaarde op te leggen voor sociale woningen. Bij het opleggen van een voorwaarde voor sociale woningen zal de overheid wel moeten afwegen of een effectieve realisatie van sociale woningen realistisch is, zo niet, komt een dergelijke voorwaarde neer op een verkapte en niet-afdoende gemotiveerde weigering[95].

Volledigheidshalve kan worden herhaald dat de afwijkingsmogelijkheid van de bindende en richtinggevende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zoals voorzien in artikel 2.1.2, § 2 en 3 VCRO, als dat genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, niet geldt voor een vrijgavebesluit. Zoals hoger gezegd, is artikel 5.6.11, § 2, derde lid VCRO, dat bepaalt dat een vrijgavebesluit slechts mogelijk is als het in overeenstemming is met het geldende gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, een *lex specialis* en gelden de algemene afwijkingsmogelijkheden uit het voormalige artikel 2.1.2, § 2 en 3 VCRO niet voor beslissingen over de vrijgave van een woonreservegebied (zie randnr. 25).

5. Opleggen van voorwaarden en lasten voor een ruimtelijke kwalitatieve ontwikkeling

41 Artikel 5.6.10, § 3 VCRO verplicht de gemeenteraad om aan een vrijgavebesluit *voorwaarden* te koppelen voor een ruimtelijke kwalitatieve ontwikkeling. De voorwaarden moeten een hoog ruimtelijk rendement en een zuinig ruimtegebruik garanderen. Dat moet o.a. gebeuren door "een minimale groepering van de woningen en door gedeelde voorzieningen". De voorwaarden hebben minstens betrekking op de woningtypologie en -dichtheid, op de vermenging van functies en op de groenvoorzieningen en de waterhuishouding.

Het vrijgavebesluit en de voorwaarden gelden volgens artikel 5.6.10, § 3, eerste lid VCRO als ordening in de zin van artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. De verantwoording bij het amendement nummer 13 motiveert de bepaling omdat hiermee het onder-

90 *BS* 13 december 2016.

91 Art. 2.23 Vlaamse Codex Wonen 2021. Voor meer details over het BSO en de voortgangstoetsen (monitoring) hierover, zie T. NULENS, "Streefcijfers voor de realisatie van sociale woningen: een vloek of een zegen" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is het porselein?*, Brugge, die Keure, 2017, 258-266; T. VANDROMME, "Meer sociale woningen in Vlaanderen dankzij het grond- en pandendecreet?", *Revue Pratique de l'Immoblier*, 2015/2, 56-58 en 70-76.

92 Art. 2.29 Vlaamse Codex Wonen 2021.

93 Art. 2.33 Vlaamse Codex Wonen 2021

94 Voor de regeling van het activeringstoezicht, zie art. 5.107 t.e.m. 5.110 Vlaamse Codex Wonen 2021.

95 Vgl. in dat verband de bedenkingen over RUP's die sociale woningen opleggen in P.-J. DEFOORT, "Sociale woningen in een RUP? "Ja, maar…". Eigendomsbeperkingen in RUP's bekeken vanuit beginselen van wetgevingstechniek", *TROS* 2017, 157-176.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

scheid wordt gemaakt tussen een vrijgavebesluit en een RUP. In tegenstelling tot een RUP houdt een vrijgavebesluit geen 'herbestemming' in van het woonreservegebied, maar slechts een 'ordening' ervan[96]. De bepaling is m.i. onnodig, voegt niets toe over de mogelijkheid voor het verkrijgen van vergunningen en schept vooral verwarring (zie randnrs. 17-20). Artikel 5.6.10, § 1, 1° VCRO bevestigt op zich reeds voldoende dat binnen de contour van een vrijgavebesluit, en volgens de voorwaarden ervan, vergunningen kunnen worden verleend.

42 Artikel 5.6.10, § 4 VCRO voorziet de mogelijkheid om in een vrijgavebesluit gepaste *lasten* op te leggen om de omgevingskwaliteit van een woonreservegebied en zijn omgeving te verhogen. Die lasten kunnen onder meer betrekking hebben op het versterken van de landschappelijke inpasbaarheid en de groenblauwe dooradering, de vrijwaring of de verwezenlijking van gemeenschappelijke ruimten en gemeenschappelijk groen, de integrale toegankelijkheid, klimaatbestendigheid, energetische optimalisatie, een kwaliteitsvolle verweving van functies, alsook zuinig en duurzaam ruimtegebruik. Zij kunnen geheel of gedeeltelijk de vorm aannemen van de storting van een bedrag dat bestemd wordt voor de uitvoering van de vermelde handelingen en werken.

Het tweede lid van artikel 5.6.10, § 4 VCRO bepaalt dat de lasten in een vrijgavebesluit moeten voldoen aan de bepalingen voor lasten als vermeld in artikelen 75 t.e.m. 77 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning. Belangrijk hierbij is dat de artikelen 104 t.e.m. 107 van het Instrumentendecreet de bepalingen over lasten in het Omgevingsvergunningsdecreet helemaal heeft herschreven. Die artikelen treden in werking op 1 januari 2024[97].

Artikel 5.6.10, § 4, eerste lid VCRO voorziet de mogelijkheid tot het opleggen van de storting van een bedrag voor de uitvoering van de opgelegde handelingen. Dit lijkt een ander soort last te zijn dan de last bedoeld in artikel 75, § 3, 4° van het Omgevingsvergunningsdecreet, dat de mogelijkheid voorziet om de storting van een geldwaarde op te leggen als last, bestemd voor het ruimtelijke beleid. De financiële last uit artikel 5.6.10, § 4 VCRO dient niet voor het ruimtelijke beleid, en in het bijzonder voor het voldoen van planschadevergoedingen en de aanwending van het instrument planologische ruil[98], maar specifiek voor de in het vrijgavebesluit opgelegde handelingen. In die zin lijkt het meer te gaan om een financiële waarborg in de zin van artikel 77 VCRO. Het onderscheid is essentieel, nu volgens artikel 75, § 3, 4° VCRO een financiële last voor het algemene ruimtelijke beleid slechts mogelijk is als dit wordt geregeld in een stedenbouwkundige verordening.

De lasten worden volgens artikel 6.5.10, § 4, derde lid overgenomen in omgevingsvergunningen in het woonreservegebied of in overeenkomsten tussen de gemeente en de aanvrager van een omgevingsvergunning die voorafgaandelijk aan de afgifte van een omgevingsvergunning worden gesloten.

43 De bepalingen over de voorwaarden en de lasten weerspiegelen, samen met de verwevingsgedachte uit artikel 5.6.11, § 1 VCRO, met aandacht voor groenblauwe dooradering, de vrijwaring of de verwezenlijking van gemeenschappelijke ruimten en gemeenschappelijk groen, klimaatbestendigheid, energetische optimalisatie, een kwaliteitsvolle verweving van functies, alsook zuinig en duurzaam ruimtegebruik, duidelijk de principes over ruimtelijk rendement en multifunctioneel ruimtegebruik uit de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen[99].

De algemene toelichting bij de verantwoording van het amendement nummer 13 verwijst uitdrukkelijk naar de strategische doelstellingen uit de strategische visie van het BRV en citeert daaruit een aantal principes:

> "*Het verminderen van bijkomend ruimtebeslag is een van de strategische doelstellingen in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). In plaats van ruimtelijk uit te breiden, moet er daarom meer worden ingezet op het verhogen van het ruimtelijk rendement in het bestaande ruimtebeslag. In de strategische visie van het BRV is daarover onder meer het volgende opgenomen:*
> - *"De ontwikkeling van woongelegenheden, werkplekken, voorzieningen en infrastructuren gebeurt door bestaande bebouwde ruimtes te transformeren en zo weinig mogelijk door open en onbebouwde ruimte in te nemen."*
> - *"Het verhogen van het ruimtelijk rendement is de basis voor een veranderingstraject waarbij de noodzaak tot ruimtelijk uitbreiden – en dus de structurele druk op de open ruimte – geleidelijk zal verminderen en uiteindelijk zal verdwijnen."*

96 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 19.

97 Art. 115, tweede lid Instrumentendecreet.

98 Zoals bepaald in art. 6.5.10, § 5, tweede lid VCRO. Zie evenwel ook het derde lid van art. 6.5.10, § 5 VCRO.

99 Strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, geïllustreerde versie, Departement Omgeving, 2018, p. 33-43. Voor een uitvoerige bespreking van die principes op basis van het voorafgaande Witboek van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, zie P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijk Rendement in de vergunningverlening", *TROS* 2018, 97-106.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

- *"Ruimtelijke ontwikkeling richt zich op een gebiedsspecifiek ruimtelijk rendement in zowel het bestaande ruimtebeslag als in de nog te bebouwen delen van het goedgelegen huidige of toekomstige juridisch aanbod."*
- *"Het Vlaams ruimtelijk beleid trekt een ambitieus veranderingstraject op gang om het bestaand ruimtebeslag steeds beter en intensiever te gebruiken en de druk op de open ruimte te verminderen zodat een belangrijk deel van de ruimte gevrijwaard blijft van ruimtebeslag."*
- *"Ruimtelijk uitbreiden kan enkel in functie van een aangetoonde maatschappelijke ruimtebehoefte en wanneer hiervoor redelijke alternatieven via rendementsverhoging van het bestaande ruimtebeslag niet toereikend zijn."*
- *"Vlaanderen bouwt in samenwerking met de lokale besturen het overtollige en slecht gelegen juridisch aanbod af"*[100]."

In de toelichting bij de artikelen 10 en 11 bevestigt de verantwoording bij het amendement nummer 13, dat het vrijgavebesluit motiveert, op welke manier bijgedragen wordt aan ruimtelijke en maatschappelijke kwaliteit, bijvoorbeeld vanuit de kernkwaliteiten voor ruimtelijke ontwikkeling die zijn opgenomen in de strategische visie van het BRV[101]. De gemeente garandeert via de voorwaarden en de eventuele lasten een kwalitatieve en duurzame inrichting van het gebied vanuit de kernkwaliteiten voor ruimtelijke ontwikkeling die zijn opgenomen in de strategische visie van het BRV[102].

44 Artikel 5.6.12, § 3 VCRO – dat deel uitmaakt van de beschrijving van de procedure voor een vrijgavebesluit – bepaalt dat de voorlopige vaststelling van het gemeenteraadsbesluit tot vrijgave de norm voor bescheiden wonen volgens artikel 5.97 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 moet bevatten.

Artikel 17 van het Woonreservedecreet vult artikel 5.97, eerste lid van de Vlaamse Codex Wonen aan met de verplichting te voorzien in een bescheiden last van 40 % voor gemeenteraadsbesluiten die een woonreservegebied of een deel ervan ten belope van minstens een halve hectare vrijgeven voor wonen.

Het procentueel objectief kan volgens artikel 5.97, tweede lid van de Vlaamse Codex Wonen 2021 ten hoogste worden verminderd tot 10 %, in zoverre zulks wordt gemotiveerd vanuit het bestaande en geplande bescheiden en sociaal woonaanbod, de sociale contextfactoren en de ruimtelijke karakteristieken van het geordende woongebied. Het procentueel objectief kan enkel verder worden verlaagd tot 0 % vanaf de bekendmaking van een gemeentelijk bericht waaruit blijkt dat het bindend sociaal objectief verwezenlijkt is.

45 De voorwaarden en de eventuele lasten van een gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied kunnen worden gewijzigd met overeenkomstige toepassing van artikelen 5.6.11 en 5.6.12 VCRO[103].

6. Planmilieueffectenbeoordeling

46 Een gemeenteraadsbesluit dat een woongebied volledig of gedeeltelijk vrijgeeft, bevat de conclusies van de op planniveau voorgeschreven milieubeoordelingen, geeft aan hoe die geïntegreerd zijn in het besluit en geeft in voorkomend geval de monitoringsmaatregelen aan die in het kader van de uitgevoerde effectenbeoordelingen worden genomen[104].

Artikel 4.2.1. DABM bepaalt het toepassingsgebied voor de plan-m.e.r.: "*Dit hoofdstuk is van toepassing op ieder plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project. Dit hoofdstuk is eveneens van toepassing op ieder plan of programma, waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, 1ste lid van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.*"

Een gemeentelijk vrijgavebesluit vormt een kader voor de toekenning van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van grond en is dus onderworpen aan de plan-m.e.r.-plicht.

47 Dat betekent evenwel niet dat voor elk vrijgavebesluit een volwaardig planmilieueffectenrapport (MER) moet worden opgemaakt.

Artikel 4.2.3., § 3 DABM voorziet in welke gevallen op basis van een zogenaamde plan-m.e.r.-*screening* kan worden besloten dat voor een plan geen plan-MER moet worden opgemaakt: "*§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1 onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied in een gemeentelijk of provinciaal plannings- of*

100 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 9.
101 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 18.
102 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 11.
103 Art. 5.6.13 VCRO.
104 Art. 5.6.11, § 5 VCRO.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

programma-initiatief of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten."

Als de plan-m.e.r.-screening aangeeft dat een vrijgavebesluit geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben, hoeft geen MER te worden opgemaakt en dit ongeacht of het plan al dan niet betrekking heeft op een project opgesomd in bijlage II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004[105]. Als de screening uitwijst dat er wel aanzienlijke negatieve effecten mogelijk zijn, dan moet alsnog een plan-MER worden opgemaakt.

Om te weten of een plan-MER moet worden opgemaakt, dan wel of een *screening* volstaat, is het begrippenpaar 'klein gebied' (op lokaal niveau) en 'kleine wijziging' essentieel.

48 Volgens een vaste rechtspraak moet voor de beoordeling van het criterium 'klein gebied' niet naar de oppervlakte in absolute zin van het plangebied worden gekeken, maar wel naar de vraag of de oppervlakte gering is in vergelijking met de totale oppervlakte van het grondgebied van die lokale overheid. De beoordeling van het betrokken gebied als een al dan niet "klein" gebied betreft volgens de rechtspraak een zuiver kwantitatief criterium, waarbij enkel de oppervlakte van het gebied waarop het bedoelde plan betrekking heeft, telt, ongeacht de milieueffecten. De omvang van het plangebied moet, in vergelijking met het grondgebied van de lokale bestuursinstantie, gering zijn[106].

Het ligt voor de hand dat zo goed als elk vrijgavebesluit onder het criterium 'klein gebied op lokaal niveau' zal vallen.

49 Het heeft weinig zin om een screening te willen motiveren op basis van het begrip 'kleine wijziging', waaronder een wijziging moet worden begrepen 'die van dien aard is dat het geen substantiele of essentiële impact heeft op de tekst van een plan of een programma'[107]. Een RUP dat in vergelijking met het voorheen geldende gewestplan slechts een nadere specificatie van het gewestplanvoorschrift inhoudt, is te beschouwen als een 'kleine wijziging'[108]. De beoordeling dient verplicht te steunen op een vergelijking tussen de verordenende voorschriften van het geldende plan en die van het voorgenomen plan[109]. Het loutere feit dat een vrijgavebesluit geen 'herbestemming' is van het woonreservegebied, maar slechts een 'ordening' ervan[110], is evenwel geen afdoende motivering om te oordelen dat er een kleine wijziging voorligt[111].

Hieruit blijkt dat het moeilijk zal zijn, zo niet onmogelijk, om aan te tonen dat een vrijgavebesluit een plan is dat slechts een kleine wijziging vormt voor een woonreservegebied dat "onder de stolp" is geplaatst en waardoor er geen vergunningen meer kunnen worden verkregen. Een vrijgavebesluit maakt immers het verschil tussen de onbebouwbaarheid van het woonreservegebied en de ontwikkelbaarheid ervan.

50 De procedure voor de plan-m.e.r.-screening verloopt volgens de bepalingen van de artikelen 4.2.5 t.e.m. 5.2.7 DABM[112].

105 RvS 21 september 2015, nr. 232.254, vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter; RvS 21 september 2015, nr. 232.255, vzw RALDES; RvS 21 september 2015, nr. 232.256, gemeente Erpe-Mere.

106 RvS 11 oktober 2017, nr. 239.357, Verstappen RvS 29 april 2020, nr. 247.467, Loosen; RvS 29 april 2020, nr. 247.468, De Keersmaeker; RvS 24 september 2021, nr. 251.601, Van Gremberghe; RvS 26 oktober 2021, nr. 251.938, de Liedekerke; RvS 1 februari 2022, nr. 252.835, Peeters; RvVb 19 maart 2019, nr. RvVb-A-1819-0753, bvba Heistse Gym; RvS 25 oktober 2022, nr. 254.869, BV Denoo; RvS 21 maart 2023, nr. 256.081, Lanssens. Zie ook P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 19-20, nr. 31; M. STRUBBE, "Een 'klein gebied op lokaal niveau': wat is dat eigenlijk? Het Hof van Justitie brengt verduidelijking", *TROS* 2017, 183; T. PELS, "Milieueffectenbeoordeling op microniveau: hoe klein is een 'klein gebied op lokaal niveau' en hoe gering is een 'kleine wijziging'?", *TOO* 2022, 216-219.

107 RvS 1 februari 2022, nr. 252.835, Peeters; RvS 18 maart 2022, nr. 253.271, stad Gent; P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 21-21, nr. 32; M. STRUBBE, "RvS fluit creatieve combinatie plan-MER en plan-m.e.r.-screening terug", *STORM* 2021/2, 23/02; T. PELS, "Milieueffectenbeoordeling op microniveau: hoe klein is een 'klein gebied op lokaal niveau' en hoe gering is een 'kleine wijziging'?", *TOO* 2022, 216-219.

108 RvS 26 april 2022, nr. 253.576, nv Tata Steel Belgium Packaging Steels.

109 RvS 26 oktober 2021, nr. 251.938, de Liedekerke. Voor enkele toepassingen, zie RvS 18 maart 2022, nr. 253.269, D'Hollander; RvS 18 maart 2022, nr. 253.279, nv Tradespot.

110 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 19.

111 Vgl. RvS 9 juni 2023, nr. 253.747, nv Villermont: het loutere feit dat bij een stedenbouwkundige verordening "geen bestemmingsmatige wijziging" wordt doorgevoerd, maakt geen afdoende motivering uit om te oordelen dat er een kleine wijziging voorligt.

112 Zie hierover N. MOSKOFIDIS, "Vlaamse en intergewestelijke regels inzake milieueffectenbeoordeling" H. SCHOUKENS, J. DE MULDER en N. MOSKOFIDIS, *Handboek Milieueffectrapportagerecht*, Brugge, die Keure, 2016, 473-488.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

Als uit de plan-m.e.r.-screening zou blijken dat een vrijgavebesluit aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu, zal de opmaak van een plan-MER vereist zijn. In dit geval gelden hiervoor de procedureregels uit artikelen 4.2.8 t.e.m. 4.2.11 DABM[113].

C. De procedure voor een gemeentelijk vrijgavebesluit

51 De procedure voor een gemeentelijk vrijgavebesluit staat beschreven in artikel 5.6.12 VCRO, zoals ingevoegd door artikel 11 van het Woonreservedecreet.

52 Volgens artikel 5.6.12, § 1 VCRO berust het initiatiefrecht bij het college van burgemeester en schepenen[114].

Artikel 5.6.12, § 2 VCRO geeft evenwel de mogelijkheid aan de houder van zakelijke rechten van een of meer gronden in een woonreservegebied, of zijn gevolmachtigde, om een verzoek te richten aan het college van burgemeester en schepenen voor een aanvraag tot overleg met het oog op het nemen van een initiatief over een gehele of gedeeltelijke vrijgave. De aanvraag bevat een concrete omschrijving en duiding van de gewenste ontwikkeling en de inpasbaarheid ervan in de omgeving. De aanvrager toont ook aan dat hij in staat is om een maatschappelijk gewenst en kwaliteitsvol ruimtegebruik als vermeld in artikel 1.1.4 tot stand te brengen in het woonreservegebied of in een samenhangend onderdeel ervan. Dat laatste is bedoeld om te vermijden dat opeenvolgende (kleinere) initiatieven via aanvragen tot overleg leiden tot een onsamenhangende ontwikkeling. Een gedeeltelijke ontwikkeling mag geen hypotheek leggen op de rest van het gebied. Het is weliswaar niet uitgesloten dat een aanvraag die – logischerwijze – betrekking heeft op de gronden die de aanvrager in eigendom heeft of waarvoor hij of zij gevolmachtigd is, leidt tot een initiatief voor een ruimer gedeelte van het woonreservegebied. Op de gemeentelijke overheid rust immers volgens artikel 5.6.11, § 2, laatste lid VCRO een verplichting om een gedeeltelijke vrijgave goed te motiveren in relatie tot de rest van het woonuitbreidingsgebied[115] (zie randnr. 21).

Strikt genomen, belet de vereiste dat een aanvrager moet aantonen in staat te zijn een kwaliteitsvol ruimtegebruik tot stand te brengen van (minstens) een samenhangend onderdeel van een woonreservegebied, in principe de mogelijkheid voor een eigenaar van een of meerdere restpercelen om een vrijgave te vragen. Dit neemt niet weg dat een dergelijke eigenaar steeds op informele wijze de vrijgave kan suggereren aan de overheid. Zoals gezegd, belet niets dat de gemeente een reeds bebouwd, ruimtelijk samenhangend woonuitbreidingsgebied vrijgeeft, bijvoorbeeld om de invulling van restpercelen mogelijk te maken of om ontwikkelingsmogelijkheden te geven aan de bebouwde gronden ter verwezenlijking van ruimtelijk rendement (zie randnr. 21).

Artikel 5.6.12, § 9 VCRO machtigt de Vlaamse Regering om nog nadere regels te bepalen met betrekking tot de vorm en de inhoud, alsook de wijze van indienen van een aanvraag tot overleg over een gehele of gedeeltelijke vrijgave, en met betrekking tot de uitnodiging tot dergelijk overleg[116].

Zoals gezegd, wordt in de verantwoording van het amendement nummer 13 bij herhaling uitgelegd dat de regie van het vrijgavebesluit bij de gemeenten ligt en dat de opmaak van een vrijgavebesluit een gemeentelijk prerogatief is[117]. De mogelijkheid voor een zakelijkerechtenhouder om een verzoek te richten aan het college voor een overleg is ingegeven door een juridische reden, na een opmerking in het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State[118]. De verantwoording bij het amendement verwijst ter verantwoording van het initiatiefrecht van een zakelijkerechtenhouder naar de rechtspraak van de Raad van State die oordeelde dat gewestplanvoorschriften, die enkel gerealiseerd kunnen worden op overheidsinitiatief, onwettig zijn[119].

Na het verzoek van de zakelijkerechtenhouder van een grond nodigt het college

113 Zie hierover *Ibid.*, 490-513.

114 Het initiatiefrecht van het college van burgemeester en schepenen is ook vermeld in art. 5.6.11, § 1 VCRO.

115 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 20.

116 De Vlaamse Regering keurde op 30 juni 2023 het uitvoeringsbesluit principieel goed. De tekst werd voor advies overgezonden naar de Raad van State. Dit advies was nog niet verleend op het ogenblik van het afsluiten van deze bijdrage. Zie voor de tekst die voor advies aan de Raad van State is voorgelegd: https://omgeving.vlaanderen.be/nl/decreten-en-uitvoeringsbesluiten/decreet-woonreservegebieden.

117 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 11 en 13. Zie hoger randnr. 26.

118 Adv.RvS, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/2, 11-13, punten 6.1-6.5.

119 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 13 en 20, met verwijzing naar RvS 9 september 2009, nr. 195.854, Celis over gebieden voor stedelijke ontwikkeling. Over deze problematiek en de decretale validaties van dergelijk onwettige gewestplanvoorschriften, zie G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke Uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 382-384 en 1393-1400; B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Eerste reparaties aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening", *TROS* 2011, 8-14, inz. 12-14.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

het departement uit, alsook de instanties die krachtens artikel 7.4.4/1, § 4, eerste lid VCRO[120] zijn aangewezen[121]. Opmerkelijk is dat in artikel 5.6.12 VCRO het departement expliciet wordt vermeld en de deputaties niet, terwijl in artikel 7.4.4/1, § 4 VCRO zowel het departement als de deputatie vermeld worden, naast "de instanties die aangewezen zijn door de Vlaamse Regering". In het uitvoeringsbesluit van artikel 7.4.4/1 VCRO worden het departement en de deputatie nogmaals aangewezen als adviesinstantie. Dit heeft voor gevolg dat de deputatie alsnog uitgenodigd wordt op het overleg over het verzoek van een zakelijkerechtenhouder voor het nemen van een initiatief voor een vrijgavebesluit.

Van het overleg wordt een verslag opgemaakt met het standpunt van het college van burgemeester en schepenen over het al dan niet nemen van een initiatief. Dit verslag wordt per beveiligde zending bezorgd aan de aanvrager.

Merk op dat er in die fase geen termijnen worden bepaald.

Volgens de verantwoording bij het amendement nummer 13 leidt een weigering om in te gaan op een verzoek tot vrijgave niet automatisch tot enige herbestemming van het gebied. De decreetgever gaat ervan uit dat de woonreservegebieden een reservekarakter hebben en wil verschillende individuele en onsamenhangende aansnijdingen vermijden. De decreetgever stuurt aan op redelijke voorzichtigheid en afstemming op een globale visie en globale behoeften. Dat is volgens de verantwoording bij het amendement in het licht van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM toelaatbaar, nu die 'voorzichtigheidsplicht' beantwoordt aan een rechtmatig evenwicht tussen het algemeen belang en de bescherming van de grondrechten van het individu. Het staat de initiatiefnemer steeds vrij om een aangepast dossier op een later tijdstip in te dienen, rekening houdend met vigerende visies en behoeften[122].

53 Als het college van burgemeester en schepenen van oordeel is dat het woonreservegebied volledig of gedeeltelijk kan worden vrijgegeven, dan stelt de gemeenteraad een besluit tot vrijgave voorlopig vast, met inbegrip van de beoogde voorwaarden en eventuele lasten, waaronder minstens de last bescheiden wonen.

54 Het voorlopig vastgestelde vrijgavebesluit wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek van 60 dagen, met de mogelijkheid voor belanghebbenden om schriftelijk of digitaal opmerkingen en bezwaren in te dienen. Merk op dat enkel belanghebbenden opmerkingen of bezwaren kunnen indienen. Een beperking van het recht op inspraak tot het 'betrokken publiek' is in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus[123]. Dit betekent dat de bezwaarindiener zijn belang best motiveert als hij er zeker van wil zijn dat zijn bezwaar wordt behandeld.

Volgens rechtspraak die betrekking had op de vroegere RUP-procedure, dient de integrale m.e.r.- screeningsnota tijdens het openbaar onderzoek ter inzage te liggen om derde-belanghebbenden toe te laten hun recht op inspraak met kennis van zaken uit te oefenen[124]. In het licht daarvan lijkt het aangewezen om ook de beslissing van het Team Omgevingseffecten ter inzage te leggen tijdens het openbaar onderzoek. Dat betekent in de praktijk dat de m.e.r.-screeningsprocedure zal moeten voorafgaan aan het openbaar onderzoek.

Als een plan-MER (moet) worden opgemaakt, wordt het ontwerp van de plan-MER overeenkomstig artikel 4.2.11, § 1 DABM mee ter inzage gelegd. Volgens die laatste bepaling dient het openbaar

120 Dit is de zgn. 'vereenvoudigde wijzigingsprocedure' van BPA's en RUP's met het oog op ruimtelijk rendement (zie hierover P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 247-252).

121 Dit zijn de instanties aangewezen door art. 2 B.Vl.Reg. 11 januari 2019 'inzake de herziening of de opheffing van stedenbouwkundige voorschriften van algemene en bijzondere plannen van aanleg en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, met toepassing van art. 7.4.4/1 VCRO'.

122 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 20.

123 HvJ 14 januari 2021, C-826/18, *Stichting Varkens in Nood e.a.* Zie hierover S. EGAMBERDIEV, "Nederlands bestuursprocesrecht in strijd met het Verdrag van Aarhus" (noot onder HvJ 14 januari 2021), *TROS* 2021, 219-234; P.-J. DEFOORT, "Transparantie in de ruimtelijke ordening: vereisten en rechtsgevolgen van het openbaar onderzoek bij omgevingsvergunningen" in C. CLEYNEN en F. VANDENDRIESSCHE (eds.), *Transparantie in het overheidsoptreden – XLVIIIe Postuniversitaire cyclus Willy Delva 2020-2021*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2022, 214 en 226-232; M. MEULEBROUCK, "Het Aarhus-effect: Europese (t)rechter begrenst het bestuursprocesrecht", *TBP* 2021, 470-492; Red., "Zwijgen-is-toestemmen-regel dood en begraven", *STORM* 2021/1, bijdrage 23. Zie besprekingen in de Nederlandse rechtsleer in R.H.W. FRINS, S. HILLEGERS, T.E.P.A. LAM en A.G.A. NIJMEIJER, "Anders omgaan met het 'Varkens-in-Nood-arrest'", *M en R* 2021, afl. 6, 443-453; H. GIERVELD, "Arrest Varkens in Nood: twee richtinggevende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak", *TO* 2021, afl. 2, 37-43; G. VAN DER VEEN, "Rechtsbescherming rijdt weer door stootblok", *TOO* 2021, 105-108; G.A. VAN DER VEEN, "Art. 6:13 Awb in nood", *TO* 2021, afl. 1, 3-6.

124 RvS 5 oktober 2018, nr. 242.538, Kerkfabriek OLVH Zevergem; RvS 8 oktober 2021, nr. 251.797, nv Callewaert.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

onderzoek over het ontwerp van plan-MER 60 dagen te duren, reden waarom het openbaar onderzoek voor een vrijgavebesluit ook op 60 dagen is bepaald[125].

De regels voor het openbaar onderzoek zijn dezelfde als die voor de hogervermelde vereenvoudigde wijzigingsprocedure voor BPA's en RUP's volgens artikel 7.4.4/1 VCRO[126].

55 Ook voor de adviezen gelden dezelfde regels als voor de vereenvoudigde wijzigingsprocedure voor BPA's en RUP's volgens artikel 7.4.4/1 VCRO[127]. Ook hier valt het op dat artikel 5.6.12, § 4 VCRO wel expliciet het departement vermeldt als adviesinstantie, maar niet de deputatie. Door de aanwijzing in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 januari 2021 moet de deputatie alsnog om advies worden gevraagd.

De adviezen worden uitgebracht binnen een vervaltermijn van 60 dagen, die ingaat op de dag na de ontvangst van de adviesvraag. Als er binnen die termijn geen advies is verleend, mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

Artikel 5.6.12, § 9 VCRO machtigt de Vlaamse Regering om nog nadere regels te bepalen met betrekking tot de uitwisseling van dossierstukken en adviesvragen en adviezen (zie randnr. 52).

56 Het openbaar onderzoek en de adviesronde kunnen volgens artikel 5.6.12, § 5, eerste lid VCRO volledig of gedeeltelijk samenvallen. Beide procedurestappen kunnen ook na elkaar worden georganiseerd. Het is dus niet ondenkbaar om eerst de adviezen te vragen en die mee in openbaar onderzoek te leggen of, omgekeerd, om eerst het openbaar onderzoek te houden en de bezwaren (of de bezwarenbehandeling) mee op te sturen naar de adviesinstanties.

57 Na het verstrijken van de onderzoeks- en adviesperiode is het college van burgemeester en schepenen belast met het bundelen en het coördineren van alle adviezen, opmerkingen en bezwaren ten behoeve van de gemeenteraad. Het college van burgemeester en schepenen kan – maar moet niet – de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening met die taak belasten[128].

58 De gemeenteraad beslist over de vrijgave van een woonreservegebied binnen een vervaltermijn van 90 dagen na het einde van het openbaar onderzoek, dan wel na het einde van de adviesperiode, waarbij gerekend wordt vanaf de meest recente datum[129].

59 Een gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied wordt onmiddellijk met een beveiligde zending aan het departement bezorgd, dat beschikt over een administratief schorsingstoezicht en, in geval van een herstelbeslissing, over een administratief vernietigingstoezicht (zie randnr. 30)[130].

60 Als een gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied niet tijdig is geschorst of vernietigd, wordt het bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en wordt het opgenomen in het plannenregister[131].

Het gemeenteraadsbesluit treedt in werking 14 dagen na de bekendmaking bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad.

125 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 19.

126 Art. 3 B.Vl.Reg. 11 januari 2019 'inzake de herziening of de opheffing van stedenbouwkundige voorschriften van algemene en bijzondere plannen van aanleg en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, met toepassing van art. 7.4.4/1 VCRO' voorziet de volgende bekendmakingsvereisten:
"*De gemeente onderwerpt de voorgenomen herziening of opheffing aan een openbaar onderzoek dat minstens wordt aangekondigd door:*
1° een bericht in het gemeentelijke infoblad of, bij gebrek aan een dergelijk infoblad of aan een tijdige verschijning ervan, een aanplakking of digitale affichage van het bericht op de gebruikelijke aanplakplaatsen;
2° een bericht in het Belgisch Staatsblad;
3° een bericht op de website van de gemeente.
De aankondiging bevat een beknopte toelichting en vermeldt minstens:
1° waar de voorgenomen herziening of opheffing geraadpleegd kan worden;
2° de begin- en einddatum van het openbaar onderzoek;
3° hoe, waar en wanneer opmerkingen bezorgd kunnen worden.
Tijdens het openbaar onderzoek ligt de voorgenomen herziening of opheffing ter inzage in het gemeentehuis en kan ze geraadpleegd worden op de website van de gemeente."

127 De adviesinstanties worden aangewezen door art. 2 B.Vl.Reg. 11 januari 2019 'inzake de herziening of de opheffing van stedenbouwkundige voorschriften van algemene en bijzondere plannen van aanleg en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, met toepassing van art. 7.4.4/1 VCRO'.

128 Art. 5.6.12, § 5, tweede lid VCRO.

129 Art. 5.6.12, § 6 VCRO.

130 Art. 5.6.12, § 7 VCRO.

131 Art. 4 Woonreservedecreet vult hiertoe art. 5.1.1, § 1, eerste lid VCRO over de plannenregisters aan als volgt: "*9° de aanduiding van de gronden in woonreservegebied die overeenkomstig artikelen 5.6.11 en 5.6.12 bij gemeenteraadsbesluit zijn vrijgegeven, en de voorwaarden en eventuele lasten van het vrijgavebesluit.*"

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

61 De regeling voorziet geen vervalregeling voor vrijgavebesluiten, noch is in een specifieke procedure voorzien om terug te komen op het principe van de vrijgave. Volgt er geen ontwikkeling op een besluit tot vrijgave en bestaat er na verloop van tijd voortschrijdend inzicht in die zin dat men geen ontwikkeling meer wenst, dan zal een ruimtelijk uitvoeringsplan moeten worden opgemaakt dat een herbestemming naar open ruimte inhoudt. Vermits een dergelijk ruimtelijk uitvoeringsplan de bestemming woonreservegebied vervangt, verdwijnt op dat moment de rechtsgrond voor het vrijgavebesluit. Het ruimtelijk uitvoeringsplan maakt het vrijgavebesluit dan onuitvoerbaar. Er is in die zin een mogelijkheid om een actuele visie in rekening te brengen. In dergelijke gevallen speelt dan wel de planschaderegeling[132] (zie randnrs. 83-86).

D. Toegang tot de rechter

62 Het Woonreservedecreet voorziet geen regeling voor de administratieve of jurisdictionele beroepsmogelijkheden tegen beslissingen over het vrijgeven van een woonreservegebied. Dat betekent dat de algemene regels gelden.

Bij gebrek aan een georganiseerd administratief beroep is een rechtstreeks jurisdictioneel beroep mogelijk. Hierbij rijst de vraag tegen welke beslissingen een dergelijk beroep mogelijk is en bij welk administratief rechtscollege het beroep kan of moet worden ingesteld.

Hoewel het vrijgavebesluit een nieuw instrument is, kan voor het juridische karakter en de rechtsbescherming ervan worden gekeken naar bestaande vergelijkbare instrumenten, met name het principieel akkoord over een Woonuitbreidingsgebied in de zin van artikel 5.6.6, § 2 VCRO – dat werd afgeschaft door het Woonreservedecreet – en het planologische attest zoals voorzien door de artikelen 4.4.24 t.e.m. 4.4.29 VCRO. Beide zijn overheidsbeslissingen die een soort 'toegangsticket' verlenen tot de mogelijkheid om een vergunningsaanvraag in te dienen op een welbepaalde grond, net zoals het gemeentelijke vrijgavebesluit voor een woonreservegebied.

63 Een jurisdictioneel beroep kan enkel worden ingesteld tegen een eenzijdige, administratieve of bestuurlijke rechtshandeling. Er is sprake van een administratieve rechtshandeling wanneer de overheidshandeling doelbewust wordt gesteld met het oog op het realiseren van bepaalde rechtsgevolgen of om te vermijden dat bepaalde rechtsgevolgen tot stand komen[133].

De vraag rijst welke beslissingen over het vrijgeven van een woonreservegebied kunnen worden gekwalificeerd als een aanvechtbare bestuurshandeling, m.a.w. welke beslissingen rechtsgevolgen met zich meebrengen. Het gaat m.i. om de volgende beslissingen:

- een beslissing van het college van burgemeester en schepenen overeenkomstig artikel 5.6.12, § 2, derde lid VCRO om, na een verzoek van een zakelijke-rechtenhouder of zijn gevolmachtigde, geen initiatief voor de vrijgave van een woonreservegebied op te starten;
- een geheel of gedeeltelijk negatieve beslissing van de gemeenteraad volgens artikel 5.6.12, § 6 VCRO, na een initiatief van het college van burgemeester en schepenen[134]. Een negatieve beslissing kan erin bestaan dat de gemeenteraad beslist een woonreservegebied niet vrij te geven of om een woonreservegebied slechts gedeeltelijk vrij te geven;
- de gemeenteraadsbeslissing die overeenkomstig artikel 5.6.11, § 3 en 4 VCRO voorwaarden en/of de lasten vastlegt in een vrijgavebesluit[135];
- een beslissing tot vernietiging van een vrijgavebesluit van de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 5.6.12, § 7, zevende lid VCRO[136].

132 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 21.

133 Zie over dit begrip I. OPDEBEEK en P. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 73-82. Zie ook uitvoerig J. BAERT en G. DEBERSAQUES, *Raad van State Afdeling Administratie. 2. Ontvankelijkheid*, Brugge, die Keure 1996, 7-78.

134 Vgl. met de rechtspraak van de Raad van State i.v.m. de aanvechtbaarheid van een negatief principieel akkoord over een woonuitbreidingsgebied in de zin van voormalig art. 5.6.6, § 2 VCRO in RvS 24 november 2015, nr. 233.016, Novus, noot K. ROELANDT, "RvS principieel over 'principieel akkoord' voor ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden", *TOO* 2016, 87-88. Zie ook de vaste rechtspraak van de Raad van State over de aanvechtbaarheid van een negatief planologisch attest in RvS 16 september 2010, nr. 207.388, Micelli, p. 19-21; RvS 14 september 2009, nr. 195.996, bvba Centispeed; RvS 13 januari 2009, nr. 189.428, Van den Steen; RvS 3 juni 2010, nr. 204.650, Garage Van Asch Willy.

135 Vgl. RvS 20 december 2016, nr. 236.841, Gemeente Ternat, noot P. NAESSENS, "Geen principieel akkoord voor de ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied zonder onvoorwaardelijk akkoord van de gemeenteraad", *TOO* 2017, 109-111 (i.v.m. een vordering van de gemeente tegen een beslissing van de deputatie tot het verlenen van een principieel akkoord voor een woonuitbreidingsgebied in de zin van art. 5.6.6, § 2 VCRO, waarbij de deputatie het bindende negatieve advies van de gemeente had genegeerd waarin de gemeente een aantal voorwaarden had opgelegd voor het verlenen van het principieel akkoord).

136 Vgl. RvS 5 december 2011, nr. 216.673, Deferme, over een ministeriële beslissing in het kader van administratief toezicht op een positief planologisch attest en die aan de gemeente oplegde om bij de heroverweging rekening te houden met de overwegingen van het ministeriële besluit.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

Al die beslissingen hebben onmiddellijke rechtsgevolgen voor een zakelijkerechtenhouder, nu ze ertoe leiden dat zijn grond, gelegen in een woonreservegebied, niet of slechts gedeeltelijk of onder voorwaarden of lasten kan worden ontwikkeld. Een beslissing van de Vlaamse Regering om een gemeenteraadsbeslissing te vernietigen heeft ook negatieve rechtsgevolgen voor de gemeente, die bijgevolg ook belanghebbende kan zijn voor een annulatieprocedure tegen een dergelijke beslissing.

Anders is het met een positieve vrijgavebeslissing. Dit is een louter voorbereidende beslissing die op zich geen directe rechtsgevolgen heeft, maar enkel de mogelijkheid biedt voor een zakelijkerechtenhouder om een vergunningsaanvraag in te dienen[137]. De onwettigheid van een vrijgavebesluit kan wel worden aangevoerd in het kader van een annulatieberoep tegen die verleende vergunning[138].

64 Bij gebrek aan een specifieke bevoegdheidstoewijzing aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen ziet het ernaar uit dat de Raad van State het bevoegde administratieve rechtscollege is voor de administratieve beroepen tegen beslissingen over de al dan niet vrijgave van een woonreservegebied.

Opmerkelijk is dat beslissingen over het al dan niet vrijgeven van een woonreservegebied geen deel uitmaken van de bevoegdheidsuitbreiding van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zoals ingevoerd door het decreet van 14 juli 2023 'tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen'[139].

Het decreet onttrekt de jurisdictionele beroepen tegen besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, tegen besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen en tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten aan de rechtsmacht van de Raad van State, en maakt hiervoor de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd.

Van beslissingen over de al dan niet vrijgave van een woonreservegebied is in de teksten geen sprake. Ook het Woonreservedecreet voorziet geen toekenning van rechtsmacht aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Vermoedelijk betreft het geen bewuste keuze, maar een vergetelheid van de decreetgever.

65 De Raad voor Vergunningsbetwistingen is volgens artikel 105, § 1, 1° van het Omgevingsvergunningsdecreet wel bevoegd voor beslissingen in laatste administratieve aanleg "betreffende" een omgevingsvergunningsaanvraag. De vraag is of een beslissing over de al dan niet vrijgave van een woonreservegebied kan worden beschouwd als een beslissing "betreffende" een omgevingsvergunningsaanvraag, bijvoorbeeld als een voorbeslissing in een complexe rechtshandeling.

De bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen uit artikel 105, § 1, 1° van het Omgevingsvergunningsbesluit is immers ruimer dan enkel de eigenlijke vergunningsbeslissingen van de vergunningverlenende overheid in laatste administratieve aanleg. Voorbeslissingen die nauw verband houden met een vergunningsbeslissing, zoals bindende negatieve adviezen, kunnen ook rechtstreeks worden aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, omdat dit be-

137 Vgl. met rechtspraak over de onontvankelijkheid van een annulatieberoep tegen een positief planologisch attest (RvS, 3 mei 2012, nr. 219.147, X; RvS, 3 mei 2012, nr. 219.148, X; RvS 12 november 2008, nr. 187.839, Maenhout; RvS 9 juli 2008, nr. 185.273, De Ridder; RvS 27 november 2007, nr. 177.292, Kestens; RvS 28 juni 2005, nr. 146.904, Kestens; RvS 11 juli 2005, nr. 147.559, De Troyer, *T.Gem.* 2006/3, p. 81-82, met noot VEKEMAN; RvS 18 mei 2005, nr. 144.539, Demoor; RvS 24 september 2012, nr. 220.716, Gemeente Avelgem) en met de rechtspraak over de onontvankelijkheid van een annulatieberoep tegen een beslissing van de deputatie tot het verlenen van een principieel akkoord voor een woonuitbreidingsgebied in de zin van art. 5.6.6, § 2 VCRO (RvS 13 oktober 2020, nr. 248.550, Delforge).

138 Vgl. i.v.m. de mogelijkheid om de onwettigheid van een principieel akkoord over een woonuitbreidingsgebied in de zin van art. 5.6.6, § 2 VCRO aan te voeren bij een annulatieberoep tegen een vergunning die wordt verleend op basis van een principieel akkoord in RvVb 31 augustus 2023, nr. RvVb-A-2223-1217, Immo Belinvest nv; RvVb 10 maart 2020, nr. RvVb-A-1920-0656, Leidend Ambtenaar Departement Omgeving; RvVb 7 januari 2020, nr. RvVb-A-1920-0391, Carlier; R. VEKEMAN, "Onwettigheid van het planologisch attest als motief tot vernietiging of schorsing", *T.Gem.* 2012, 156). Vgl. i.vm. de mogelijkheid om de onwettigheid van een positief planologisch attest aan te voeren bij een annulatieberoep tegen een vergunning die wordt verleend op basis van het planologisch attest (RvVb 25 augustus 2020, nr. RvVb-A-1920-1157, Dirckx; RvS 18 maart 2008, nr. 181.258, Verhelst; RvS 16 september 2010, nr. 207.388, Micelli; RvS 13 september 2012, nr. 220.586, vzw Milieufront Omer Wattez; RvS 24 september 2012, nr. 220.716, Gemeente Avelgem; RvS 21 januari 2020, nr. 246.779, nv Pelckmans Turnhout). Zie meer algemeen I. OPDEBEEK en P. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 78, nr. 140.

139 *BS* 28 augustus 2023. Het decreet treedt in werking op 1 januari 2023.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

slissingen zijn "betreffende" een omgevingsvergunning[140]. Recent verklaarde de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich ook bevoegd voor een annulatieberoep tegen een besluit van het Team Omgevingseffecten houdende de afkeuring van een project-milieueffectenrapport omdat dit van rechtswege de stopzetting van een omgevingsvergunningsprocedure tot gevolg heeft[141]. Dergelijke adviezen en beslissingen zijn voorbeslissingen in een complexe rechtshandeling van een omgevingsvergunningsprocedure. Om dezelfde redenen wordt in de rechtsleer geargumenteerd dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook bevoegd is voor een negatieve gemeenteraadsbeslissing over de zogenaamde zaak der wegen zoals bedoeld in artikel 31 van het Omgevingsvergunningsdecreet, na uitputting van het administratieve beroep bedoeld in artikel 31/1 van hetzelfde decreet[142].

Diezelfde redenering lijkt evenwel niet op te gaan voor beslissingen over het al dan niet vrijgeven van een woonreservegebied. Het essentiële verschil is dat de negatieve bindende adviezen, negatieve beslissingen van het Team Omgevingseffecten over een project-MER en, bij uitbreiding, een negatieve gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen, een geïntegreerd onderdeel uitmaken van de procedure over een concrete omgevingsvergunningaanvraag. Een (eind)beslissing over het al dan niet vrijgeven van een woonreservegebied gaat daarentegen vooraf aan een concrete vergunningsaanvraag en is niet gericht op een concrete vergunningsaanvraag. Zelfs in het geval van een verzoek van een zakelijke gerechtigde, of zijn gevolmachtigde, oordelen het college van burgemeester schepenen, en desgevallend vervolgens de gemeenteraad, over meer dan enkel de gronden waarover de aanvrager zakelijke rechten heeft, maar over het volledige woonreservegebied of een deel ervan dat groter kan zijn dan enkel de gronden van de aanvrager. De zakelijkerechtenhouder kan enkel proberen een initiatief van het college uit te lokken, maar vervolgens heeft de gemeente de volledige inhoudelijke en procedurele regie in handen. Dit alles staat los van een concrete omgevingsvergunningsaanvraag, maar gaat eraan vooraf. Het is dus geen beslissing "betreffende" een omgevingsvergunning, maar een volledig autonome beslissing, die voorafgaat aan een eventuele vergunningsaanvraag.

VI. EEN NIET-VERVALLEN VERGUNNING VOOR GROEPSWONINGBOUW OF EEN NIET-VERVALLEN VERKAVELING

66 Artikel 13 van het Woonreservedecreet voert onder een nieuwe 'Onderafdeling 3. Regeling voor woonreservegebieden die al volledig of gedeeltelijk ontwikkeld zijn' een nieuw artikel 5.6.14 VCRO in met een eigen regeling voor gronden gelegen in woonreservegebied waarvoor een niet-vervallen verkavelingsvergunning of een vergunning voor groepswoningbouw bestaat.

Voor dergelijke gronden wijzigt de bestemming van het gewestplan van rechtswege naar woongebied in de zin van artikel 5.1.0 van het KB van 28 december 1972 over de gewestplannen. De verkavelingsvoorschriften blijven gelden, maar kunnen worden bijgesteld volgens de normale regels zoals voorzien in de artikelen 84 t.e.m. 86 van het Omgevingsvergunningsdecreet.

De bepaling werd als volgt gemotiveerd in de verantwoording bij amendement nummer 13: "*Gronden die het voorwerp uitmaken van niet-vervallen vergunningen of waarvoor een niet-vervallen vergunning voor groepswoningbouw is verleend, worden geacht in woongebied te liggen. Dat maakt kwalitatieve verdichting, menging van functies en verweving mogelijk. Verkavelingsvoorschriften behouden weliswaar hun gelding tot ze bijgesteld worden. Het terzijde schuiven van voorschriften*

140 In de volgende arresten werd de directe aanvechtbaarheid aanvaard van een negatief bindend advies als voorbeslissing in een complexe rechtshandeling waarvan de vergunningsbeslissing de eindbeslissing was, zie RvS 15 januari 2014, nr. 226.085, nv Immobilière du Colvert en RvVb 1 juli 2014, nr. RvVb-A-2014-0468, anoniem (i.v.m. een bindend advies van de toenmalige Expertencommissie Onroerend Erfgoed); RvVb 18 februari 2014, nr. RvVb-A-2014-0134, Callens (i.v.m. een bindend advies van het ANB). In de volgende arresten werd aanvaard dat de onwettigheid van een bindend advies van het AWV als voorbeslissing kon worden opgeworpen naar aanleiding van een annulatieberoep tegen de eropvolgende vergunningsbeslissing, zie RvVb 29 oktober 2013, nr. RvVb-A-2013-0629, anoniem (in dit arrest verklaarde de Raad zich uitdrukkelijk onbevoegd om het bindende advies van het AWV rechtstreeks te vernietigen. Het arrest werd ingevolge een cassatieberoep vernietigd bij arrest nr. 228.591 van de Raad van State van 30 september 2014, maar die vernietiging had betrekking op een ander element); RvVb 11 maart 2014, nr. RvVb-A-2014-0174, Wuyts. Zie hierover A. MAES, "De rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in beweging. Over hoe de complexe rechtshandeling zorgt voor een verschuiving van de RvS naar de RvVb" in G. VERHELST (ed.), *Actualia Omgevingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 183-228.

141 RvVb 10 augustus 2023, nr. RvVb-A-2223-1151, nv Elicio.

142 P.-J. DEFOORT, "Nieuwe procedure en beroepsmogelijkheden voor de zaak van de wegen bij een vergunningsaanvraag bekeken in het licht van het Gemeentewegendecreet en artikel 6 EVRM", (127-159), 145-159, nrs. 42-64; Zie ook A. MAES, "De rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in beweging. Over hoe de complexe rechtshandeling zorgt voor een verschuiving van de RvS naar de RvVb" in G. VERHELST (ed.), *Actualia Omgevingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 220-223.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

van verkavelingen die minimum 15 jaar oud zijn, cf. artikel 4.3.1, § 2 VCRO, is mogelijk. De betrokken aanvragen worden dan getoetst aan de onderliggende bestemming, die krachtens dit artikel 'woongebied' is. Een bijstelling van een verkaveling wordt eveneens gekaderd in de bestemming 'woongebied'.[143]."

De wijzigingsmogelijkheid volgens de voorschriften van artikel 5.1.1 VCRO zijn bedoeld om de verleende niet-vervallen vergunningen te kunnen aanpassen met het oog op meer ruimtelijke kwaliteit[144].

67 De regeling betekent dus een uitbreiding van de vergunningsmogelijkheden voor gronden waarvoor een verkavelings- of groepswoningbouwvergunning werd verleend.

Die vergunningen kunnen worden gewijzigd en een dergelijke wijzigingsaanvraag kan worden behandeld als een aanvraag gelegen in woongebied. Dit betekent dat, in dergelijke gevallen, de vergunning voor groepswoningbouw in woonuitbreidingsgebied kan worden omgezet in een vergunning voor individuele woningbouw en/of voor alle andere functies dan woningbouw die zijn toegelaten in woongebied. Hetzelfde geldt voor verkavelingsvoorschriften.

Mutatis mutandis gelden de beperkingen die de bijzondere gewestplanvoorschriften voorzien voor 'reservegebied voor woonwijken', 'woonreservegebied' of 'woonaansnijdingsgebied' – namelijk een ordeningsinitiatief door de overheid[145] – ook niet meer, maar kunnen verkavelings- of groepswoningbouwvergunningen worden gewijzigd volgens de mogelijkheden die gelden in woongebied.

Het is niet mogelijk om via een bijstelling van de bestaande verkavelingsvergunning een grond die buiten de verkaveling is gelegen toe te voegen aan de verkaveling. De regeling van artikel 5.6.14 VCRO geldt immers enkel voor gronden gelegen 'binnen' een niet-vervallen verkaveling.

Als de verkavelingsvoorschriften meer dan 15 jaar oud zijn, geldt het principe uit artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, c) VCRO ook in de woonreservegebieden, namelijk dat dergelijke verkavelingsvoorschriften geen weigeringsgrond meer vormen voor een vergunningsaanvraag en dat een bouwaanvraag binnen een dergelijke verkavelingsvergunning rechtstreeks kan worden getoetst aan het gewestplanvoorschrift voor woongebied.

VII. EEN ONTWIKKELING IN EEN APA OF EEN BPA

68 Artikel 5.6.10, § 1, 3° VCRO bevestigt dat een vergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden kan worden verkregen voor gronden die zijn gelegen binnen het plangebied van een APA of een BPA en voor zover de aanvraag in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften van het APA of het BPA, weliswaar met de mogelijkheid om een beroep te doen op de afwijkingsmogelijkheden voorzien in hoofdstuk IV van Titel IV, met de artikelen 4.4.1 t.e.m. 4.4.29 VCRO.

Een dergelijke regeling is niet voorzien voor gemeentelijke RUP's om de eenvoudige reden dat een RUP, in tegenstelling tot een APA of een BPA, het gewestplan opheft, tenzij het RUP het uitdrukkelijk anders bepaalt[146]. In de gevallen waarin het RUP het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebied uitdrukkelijk bevestigt, gelden de mogelijkheden voor woonreservegebied uit het Woonreservedecreet (zie randnr. 5).

69 Relevant zijn de volgende afwijkingsmogelijkheden[147]: beperkte afwijkingen, stabiliteitswerken, de afwerkingsregel, sociaal-cultureel of recreatief medegebruik, medegebruik inzake natuurschoon, beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten, handelingen van algemeen belang, basisrechten voor zonevreemde constructies, zonevreemde functiewijzigingen en planologische attesten.

70 In principe kan ook gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid van artikel 4.4.9/1 VCRO om af te wijken van meer dan 15 jaar oude BPA's, maar volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen is dat enkel mogelijk als het BPA het volledige BPA ordent. Als het BPA slechts een deel van het woonuitbreidingsgebied ordent, kan volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen geen toepassing worden gemaakt van artikel 4.4.9/1 VCRO, omdat het BPA in dergelijke gevallen volgens de Raad het gewestplan niet aanvult, maar ervan afwijkt. Bovendien zou bij een afwijking op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO toch weer moeten worden gekeken naar het onderliggende gewestplan – in dit geval woonuitbreidingsgebied[148]. Ook die

143 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 21.

144 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 14.

145 Zie hierover P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2006, 27-29, nrs. 32-35.

146 Art. 7.4.5 VCRO.

147 Art. 4.4.1 t.e.m. 4.4.29 VCRO.

148 RvVb 15 oktober 2020, nr. RvVb-A-2021-0152, De Temmerman. Voor een aantal kritische beschouwingen hierbij, zie P.-J. DEFOORT, "BPA's in woonuitbreidingsgebied en kansen voor de bouwshift op de helling", *STORM* 2020/4, bijdrage 23/1-11.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

voorwaarde maakt dat op vandaag geen vergunning (meer) kan worden gekregen, gelet op het principiële bouwverbod van heden in woonuitbreidingsgebied op grond van het Woonreservedecreet.

Bij een BPA dat het volledige woonuitbreidingsgebied ordent, geldt volgens artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit van 28 december 1972 de vereiste van groepswoningbouw niet meer, zodat voor dergelijke BPA's wel toepassing kan worden gemaakt van artikel 4.4.9/1 VCRO.

VIII. EEN VERGUNNING MET TOEPASSING VAN EEN AFWIJKINGSREGEL

71 In een niet-geordend woonuitbreidingsgebied kan volgens artikel 5.6.10, § 1, tweede lid VCRO toepassing worden gemaakt van de afwijkingsmogelijkheden voorzien in hoofdstuk IV van Titel IV, met de artikelen 4.4.1 t.e.m. 4.4.29 VCRO.

72 Die mogelijkheid is van toepassing op individuele woningen in woonuitbreidingsgebied, die beschouwd worden als zonevreemd en waarvoor dus volgens artikel 5.6.10, § 1, tweede lid VCRO toepassing kan worden gemaakt van de zonevreemde basisrechten zoals voorzien in de artikelen 4.4.10 e.v. VCRO. Hetzelfde geldt voor andere constructies niet, zijnde woningbouw, zoals landbouwbedrijven of ambachtelijke, industriële of kleinhandelsbedrijven, die allemaal zonevreemd zijn in een niet-geordend woonuitbreidingsgebied.

73 Naast de afwijkingsmogelijkheden die mogelijk zijn in APA's en BPA's die hierboven werden opgesomd in randnummer 69, geldt voor niet-geordende woonuitbreidingsgebieden specifiek de afwijkingsmogelijkheid voorzien in artikel 4.4.9 VCRO voor 'handelingen sorterend onder voorschriften van een gewestplan'. Dit is de zogenaamde 'clicheringsregeling' die het mogelijk maakt om windturbines en windturbineparken, alsook voor andere installaties voor de productie van energie of energierecuperatie, te vergunnen in een niet-geordend woonuitbreidingsgebied. De regel laat toe om de genoemde energie-installaties te vergunnen die afwijken van de gewestplanvoorschriften, als het aangevraagde kan worden vergund op grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008. Voor de toepassing van de regel geldt dat een bestemmingsvoorschrift van een gewestplan alleszins vergelijkbaar is met een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding, indien deze concordantie vermeld wordt in de tabel, opgenomen in artikel 7.4.13, eerste lid, of in de concordantielijst, bepaald krachtens voornoemd artikel 7.4.13, tweede lid.

Volgens artikel 7.4.13 VCRO zijn alle woongebieden uit de gewestplannen geconcordeerd met de bestemming 'wonen' volgens het typevoorschriftenbesluit van 11 april 2008. Volgens de standaardtypebepaling 'wonen' zijn 'openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen' toegelaten in een RUP met de bestemming 'woongebied'. Dit betekent dat ze volgens artikel 4.4.9 VCRO ook zijn toegelaten in woonuitbreidingsgebied, nu de woonuitbreidingsgebieden volgens artikel 2, tweede lid van het KB van 28 december 1972 over de gewestplannen, een onderverdeling zijn van de hoofdindeling 'woongebieden'.

De bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 'tot bepaling van de concordantie van bijzondere bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg naar de categorieën of de subcategorieën van gebiedsaanduiding' concordeert de bijzondere gewestplanvoorschriften 'woonreservegebied', 'reservegebied voor woonwijken' en 'woonaansnijdingsgebied' ook met de het standaardtypevoorschrift voor 'wonen'. Ook in die woonreservegebieden kan dus gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om via artikel 4.4.9 VCRO windturbines en andere installaties voor energieproducties- of recuperatie te vergunnen.

IX. DE OPMAAK VAN EEN RUP

74 De onderafdeling 4 van de afdeling 4 'Woonreservegebieden' bepaalt de regels voor de 'Opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen'.

De regeling is voorzien in het artikel 5.6.15 VCRO, dat luidt als volgt:

> "*Art. 5.6.15. Gemeenten kunnen de bestemming, de inrichting of het beheer van het woonreservegebied vastleggen in een ruimtelijk uitvoeringsplan of in het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.*
>
> *Voor gronden waarvoor op 1 januari 2040 geen gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied is genomen overeenkomstig artikelen 5.6.11 en 5.6.12 en die evenmin een herbestemming hebben gekregen via een ruimtelijk uitvoeringsplan, stelt de Vlaamse Regering uiterlijk op 31 december 2043 een ruimtelijk uitvoeringsplan waarin het gebied begrepen is, definitief vast.*"

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

Essentieel in de regeling is dat de decreetgever een bevoegdheidsverdeling voorziet die is gespreid in de tijd: tot 1 januari 2040 hebben *gemeenten* de mogelijkheid om een initiatief te nemen voor de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan voor de herbestemming of de inrichting van het gebied. Vanaf 1 januari 2040 tot en met 31 december 2043 komt de bevoegdheid voor het nemen van een planinitiatief toe aan de *Vlaamse Regering*.

De regeling kan niet anders worden gelezen dan een *lex specialis* die de algemene bevoegdheidsregels van de verschillende overheidsniveaus voor de opmaak van een RUP tijdelijk buiten spel zet[149]. Een andere interpretatie zou artikel 5.6.16 VCRO zinledig maken.

De regeling van artikel 5.6.16 VCRO heeft een aantal consequenties.

75 De decreetgever heeft duidelijk gekozen voor exclusieve bevoegdheden, in een eerste fase voor de gemeenten en tussen 2040 en 2043 voor het Vlaamse Gewest. De provincies hebben in die tijdspanne geen planningsbevoegdheid (meer) over woonuitbreidingsgebieden. Dit sluit aan bij de duidelijke keuze van de decreetgever om de regie over de woonreservegebieden in handen van de gemeenten te geven (zie randnr. 26). Hoger werd erop gewezen dat het gevaar bestaat dat de provincies via de provinciale ruimtelijke beleidsplannen het gemeentelijke beleid over de woonreservegebieden toch sterk proberen te sturen (zie randnrs. 31-36).

76 Enige onduidelijkheid kan bestaan tot wanneer de gemeente een planningsinitiatief kan nemen. Het gewest is aan de beurt als op 1 januari 2040 geen gemeentelijk vrijgavebesluit is genomen of als het woonreservegebied geen herbestemming heeft gekregen tegen die datum. Dat laatste betekent in principe dat het gemeentelijke RUP tegen 1 januari 2040 definitief moet zijn vastgesteld. Het Vlaamse Gewest kan (en moet) na 1 januari 2040 een initiatief nemen voor alle woonreservegebieden waarover op die datum nog niet is beslist.

De vraag is of lopende gemeentelijke planningsinitiatieven, die nog niet zijn afgerond op 1 januari 2040, nog kunnen worden verdergezet. M.i. is dat niet uitgesloten. Artikel 5.6.15 bepaalt geen einddatum op de gemeentelijke bevoegdheid, maar bepaalt enkel dat de Vlaamse Regering tussen 1 januari 2040 en 31 december 2043 een planningsinitiatief moet nemen voor de woonreservegebieden waarvoor de gemeente geen vrijgavebesluit of RUP heeft vastgesteld. Niets belet dat de Vlaamse Regering voor een bepaald woonreservegebied vaststelt dat er een gemeentelijk planningsproces loopt. Als dit planningsproces strookt met de Vlaamse visie voor dit woonservegebied, kan de Vlaamse Regering ervoor opteren om zelf geen RUP op te maken.

77 De verantwoording bij het amendement nummer 13 benadrukt bij herhaling dat de plannende overheid vrij is om de nieuwe bestemming te kiezen (bv. geordend woongebied, recreatie, park, open ruimte, natuur, WORG enz.). Van zodra het RUP definitief is vastgesteld, is niet langer sprake van een woonreservegebied en gelden de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP[150].

De bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om vanaf 1 januari 2040 een planningsinitiatief te nemen voor de niet-herbestemde woonreservegebieden past volgens de verantwoording bij het amendement nummer 13 in de openruimtedoelstellingen van de Vlaamse overheid die zijn neergeschreven in de strategische visie van het BRV[151]. Dit betekent evenwel niet dat de Vlaamse overheid enkel een openruimtebestemming kan geven. Het decreet legt doelbewust geen eindbestemming vast, maar laat die afhangen van het geïntegreerde planningsproces, met inbegrip van een feitelijk onderzoek, een effectenbeoordeling en een participatie van het publiek[152].

Bovendien moeten zowel de gemeenten als de Vlaamse Regering bij de opmaak van een RUP overeenkomstig artikel 2.1.2, § 3 VCRO steeds rekening houden met de beleidskaders van hun eigen beleidsplan ruimte.

78 Wat als noch een gemeente voor 1 januari 2040 een planningsinitiatief heeft genomen, noch het Vlaamse Gewest tegen 31 december 2043 een RUP definitief heeft vastgesteld?

Volgens de verantwoording bij het amendement nummer 13 kan de niet-naleving van de planverplichting door het Vlaamse Gewest een foutaansprakelijkheid van de overheid met zich meebrengen, bijvoorbeeld omdat een eigenaar bij gebrek aan planinitiatief geen aanspraak kan maken op planschade, terwijl de grond wel onbebouwbaar is. Het is volgens de verantwoording niet nodig om dat in dit voorstel van decreet in te schrijven. De rechter zal moeten nagaan of de voorwaarden

149 Over die algemene bevoegdheidsregels, zie P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 115-138.

150 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 15.

151 *Ibid.*

152 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 21-22.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

voor de toepassing van artikel 1382 (oud) Burgerlijk Wetboek vervuld zijn[153].

79 De vraag is of de vergunningsmogelijkheden, voorzien in artikel 5.6.10 VCRO, nog blijven gelden na 31 december 2043. Dit lijkt wel zo te zijn. Geen enkele bepaling uit het Woonreservedecreet voorziet een einddatum op de vergunningsmogelijkheden in niet-herbestemd woonreservegebied. Hetzelfde geldt voor de regels voor de gemeentelijke vrijgavebesluiten.

Daarnaast lijken de algemeen geldende regels voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen na 31 december 2043 te herleven. Het decreet voorziet immers geen uitdrukkelijke bepaling die dit uitsluit, noch voorziet het decreet enige motivering die zou verantwoorden dat de niet-herbestemde woonuitbreidingsgebieden (als enige gronden in Vlaanderen) in absolute zin zijn onttrokken aan de mogelijkheid voor een planningsinitiatief. Dat betekent dat de gronden kunnen worden herbestemd volgens de normale bevoegdheids- en materiele regels die gelden voor elk RUP.

Dit betekent dat ook voor woonreservegebieden die werden herbestemd, maar waarvan het RUP wordt vernietigd door de Raad van State, de mogelijkheid bestaat dat de overheid, binnen zijn normale materiële bevoegdheid, een nieuw planningsinitiatief opstart vanaf 1 januari 2044.

X. DE OVERGANGSMAATREGELEN

80 Artikel 18 van het Woonreservedecreet voorziet een overgangsregeling voor de toepasbaarheid van de vroegere regels in woonuitbreidingsgebied zoals bepaald door artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 over de gewestplannen en de voormalige artikelen 5.6.4 t.e.m. 5.6.6 VCRO over de woonuitbreidingsgebieden, en van de bijzondere gewestplanvoorschriften voor reservegebied voor woonwijken, woonreservegebied of woonaansnijdingsgebied.

Uitgangspunt is dat vanaf de datum van inwerkingtreding van het woonreservedecreet – dat was op 7 juli 2023 – geen omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden meer kunnen worden verleend in de woonreservegebieden.

In afwijking van dat principe kunnen dergelijke vergunningen wel nog worden verleend volgens de regels die golden vóór de inwerkingtreding van dit voorstel van decreet, voor aanvragen die verwijzen naar de gewestplanvoorschriften voor de woonreservegebieden en die in eerste bestuurlijke aanleg op ontvankelijke en volledige wijze zijn ingediend vóór 7 juli 2023. De datum van 7 juli 2023 slaat op het indienen van de aanvraag, niet op de beslissing over de ontvankelijkheid en de volledigheid van de aanvraag. Wel is het zo dat, als een aanvraag die tijdig werd ingediend, maar die na 7 juli 2023 onontvankelijk wordt verklaard of die moet worden aangevuld met essentiële dossierstukken, de kansen op een vergunning volgens de oude regels definitief verloren zijn. De aanvrager zal in dit geval geen tweede kans krijgen op het indienen van een nieuwe aanvraag.

Vergunningsaanvragen voor gronden gelegen binnen het toepassingsgebied van een principieel akkoord kunnen nog worden ingediend binnen een jaar na de inwerkingtreding van het Woonreservedecreet, dus uiterlijk op 7 juli 2024. Ook hier geldt dat de indiening volledig en ontvankelijk moet gebeuren. De beslissing hierover kan worden genomen na 7 juli 2024.

81 Er kan verwarring ontstaan over de toepasbaarheid van het toenmalige artikel 5.6.6 VCRO omdat de overgangsbepaling stelt dat de vroegere regels voor woonuitbreidingsgebied gelden voor "*aanvragen die verwijzen naar de voorschriften van artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972*".

Hoewel de overgangsregeling niet uitdrukkelijk melding maakt van de mogelijkheid om toepassing te maken van artikel 5.6.6 VCRO, bepaalt de regel wel dat tijdig ingediende aanvragen kunnen worden beoordeeld "*op grond van de regels die golden vóór de inwerkingtreding van dit decreet*". De tekst is duidelijk: alle regels die golden vóór de inwerkingtreding van het Woonreservedecreet kunnen worden toegepast. Dit betekent niet enkel artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit, maar ook artikel 5.6.6 VCRO.

Artikel 5.6.6, § 1 VCRO bevat specifieke regels voor aanvragen van een sociale woonorganisatie. Artikel 5.6.6, § 2 VCRO bevat een regeling voor de zogenaamde principiële akkoorden (PRIAK). Voor de regeling voor sociale woonorganisaties bevat artikel 18 van het Woonreservedecreet geen specifieke regels, wat betekent dat ze vallen onder de algemene regel van artikel 18, tweede lid en dat ze volledig en ontvankelijk moeten zijn ingediend vóór 7 juli 2023. Voor aanvragen die zich steunen op een PRIAK, voorziet artikel 18, derde lid VCRO een specifieke regeling, die iets gunstiger is. Dergelijke aanvragen kunnen worden ingediend tot een jaar na de inwerkingtreding van het decreet, dus tot en met 6 juli 2024.

De zinsnede "verwijzen naar de voorschriften van artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit" (en naar de drie bijzondere gewestplanvoorschriften) dient om het toepassingsgebied van de overgangsmaatregelen te bepalen, met name projecten

153 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 22.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

gelegen in woonuitbreidingsgebied, reservegebied voor woonwijken, woonreservegebied of woonaansnijdingsgebied (zie randnr. 12).

82 Artikel 19 van het Woonreservedecreet schaft de mogelijkheid tot het verkrijgen van een principieel akkoord met onmiddellijke ingang af. Lopende aanvragen voor een principieel akkoord worden van rechtswege beschouwd als geweigerd.

XI. AANPASSING VAN DE RECHTSGROND VOOR PLANSCHADE

83 Artikel 3 van het zgn. Woonreservedecreet voorziet een aanvulling van artikel 2.6.1, § 2 VCRO i.v.m. het recht op planschade. Er wordt een clausule toegevoegd die (principieel) in planschade voorziet wanneer voorafgaandelijk aan de herbestemming die een bouwverbod vestigt, een grond in aanmerking kwam voor een vrijgavebesluit in de zin van de nieuwe regeling[154].

Het nieuwe artikel 2.6.1, § 2 luidt nu als volgt:

> "*§ 2. Planschadevergoeding wordt toegekend wanneer, op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen, vermeld in artikel 4.2.1, 1°, of voor het verkavelen van gronden, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of voor het verkavelen van gronden, of voor een gemeenteraadsbesluit tot gehele of gedeeltelijke vrijgave van een woonreservegebied als vermeld in artikel 5.6.11.*"

Volgens de toelichting bij het amendement nummer 13 is de bedoeling van de toevoeging het vermijden dat een planschade-eis bij een herbestemming van woonreservegebied naar open ruimte afgewezen wordt met als argument dat reeds voor de herbestemming geen vergunning kon worden afgegeven bij gebrek aan vrijgavebesluit. Daarom wordt de clausule toegevoegd die (principieel) in planschade voorziet wanneer voorafgaandelijk aan de herbestemming die een bouwverbod vestigt, een grond in aanmerking kwam voor een vrijgavebesluit in de zin van de thans voorgestelde regeling[155].

84 Deze tekstversie geldt totdat het Instrumentendecreet in werking zal treden op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum. Dan zal artikel 2.6.1, § 2 als volgt zijn:

> "*§ 2. Planschadevergoeding wordt toegekend als een perceel volgens de voor dat perceel toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften van het nieuwe ruimtelijk uitvoeringsplan niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen als vermeld in artikel 4.2.1, 1°, of om te verkavelen, terwijl het volgens de op het perceel toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften van de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen die golden op de dag die aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan voorafging, wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen, of voor een gemeenteraadsbesluit tot volledige of gedeeltelijke vrijgave van een woonreservegebied als vermeld in artikel 5.6.11.*"

85 Enkel de formulering is anders, maar inhoudelijk wijzigt er niets. De reden voor de herformulering is dat de huidige planschaderegeling nog steunt op de oorspronkelijke planschaderegeling uit de Stedenbouwwet van 22 april 1962. Op dit ogenblik waren er amper gronden waarvoor vroeger al een verordenend plan was vastgesteld, behoudens enkele gemeentelijke bestemmingsplannen. Voor de beoordeling van vorderingen tot planschade moest doorgaans de nieuwe planbestemming vergeleken worden met de feitelijke toestand van vóór de vaststelling van het plan. Dat is vandaag niet meer het geval: alle gronden in Vlaanderen hebben een juridische bestemming met bijbehorende stedenbouwkundige bestemmings- en/of inrichtingsvoorschriften. De decreetgever vond het zinvol om het toepassingsgebied van de planschaderegeling duidelijker te herdefiniëren, rekening houdend met de meest recente context. Via het Instrumentendecreet wordt daarom verduidelijkt dat het bouw- of verkavelingsverbod rechtstreeks moet voortvloeien uit de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften van het nieuwe ruimtelijk uitvoeringsplan, terwijl de tot dan toe geldende stedenbouwkundige voorschriften bouwen en/of verkavelen niet uitsloten[156].

Het Instrumentendecreet verduidelijkt in artikel 2.6.1, § 1, tweede lid VCRO ook dat het recht op planschade enkel kan voortvloeien uit een bouw- of verkavelingsverbod dat volgt uit de definitieve vaststelling van een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit principe staat vandaag in artikel 2.6.1, § 2 VCRO, maar wordt in de toekomst door het Instrumentendecreet in de decreettekst naar voor geschoven[157].

154 Ook art. 3 Woonreservedecreet voorziet een aanvulling van art. 2.6.1, § 2 VCRO i.v.m. het recht op planschade.

155 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 17.

156 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2019-20, nr. 194/7, 57 en 85-86.

157 Amendement, *Parl.St.* Vl.Parl. 2019-20, nr. 194/7, 85.

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]

86 Een belangrijke discussie die kan ontstaan voor de woonreservegebieden die via een RUP worden omgezet naar een openruimtebestemming, zal gaan over de vraag of het woonreservegebied de dag voor de inwerkingtreding van het RUP al dan niet in aanmerking kwam voor een volledige of gedeeltelijke vrijgave van een woonreservegebied. Zoals hoger werd besproken, is een vrijgavebesluit afhankelijk van een beoordeling aan de hand van de criteria opgesomd in artikel 5.6.11, § 2 VCRO. De meeste van die criteria vereisten een inhoudelijke afweging met een ruimte beoordelingsmarge, maar dat is niet voor alle criteria het geval. Vooral de vereiste dat een vrijgavebesluit slechts mogelijk is als dat in overeenstemming is met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het gemeentelijk of intergemeentelijk ruimtelijk beleidsplan, kan tot de conclusie leiden dat een woonreservegebied de dag voorafgaandelijk aan het herbestemmings-RUP niet in aanmerking kwam voor een vrijgavebesluit. In dat geval zal het RUP geen recht op planschade geven.

Hetzelfde geldt voor een woonreservegebied dat geheel of gedeeltelijk is gelegen in een gebied dat is aangeduid als watergevoelig openruimtegebied, als vermeld in artikel 5.6.8, § 3[158].

XII. BESLUIT

87 Het Woonreservedecreet heeft de bedoeling een einde te maken aan de onbeperkte ontwikkelingsmogelijkheden van de woonuitbreidingsgebieden via groepswoningbouw.

De belangrijkste doelstelling van het decreet was een stap vooruit te zetten in de ambities van de bouwshift om de open ruimte te beschermen, zonder de mogelijkheid te verliezen om goedgelegen woonreservegebieden te laten ontwikkelen volgens de principes voor ruimtelijk rendement uit de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De cijfers tonen aan dat het Woonreservedecreet alleen niet zal volstaan om die doelstelling te bereiken: van de 31.067 ha onbebouwd woongebied, heeft slechts 9.361 ha (30 %) betrekking op percelen met de bestemming woonuitbreidingsgebied, 21.706 ha (70 %) ligt in zuiver woongebied[159]. Er zal dus meer nodig zijn dan het Woonreservedecreet om een verdere aansnijding van open ruimte te verhinderen.

Het Woonreservedecreet voorziet in de VCRO een beperkt aantal nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden. Het belangrijkste nieuwe instrument is het gemeentelijke vrijgavebesluit. Een kleine, maar voor de dagelijkse praktijk belangrijke wijziging, is dat de woonreservegebieden, waarvoor een niet-vervallen verkavelingsvergunning of een vergunning voor groepswoningbouw bestaat, van rechtswege worden herbestemd naar woongebied. Dit biedt bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden met het oog op ruimtelijk rendement, wat de druk op de open ruimte kan doen afnemen.

Op juridisch vlak vallen enkele nieuwe discussies te voorspellen, vooral over de nieuwe figuur van het gemeentelijke vrijgavebesluit.

Collegebeslissingen tot weigering om in te gaan op een verzoek van een eigenaar, om een initiatief te nemen voor de vrijgave van een woonreservegebied, zullen vermoedelijk weinig juridische problemen geven. Het decreet voorziet voldoende toetsingscriteria om een weigering te motiveren.

De nieuwe discussies zullen zich vooral afspelen bij de positieve vrijgavebesluiten. Het laat zich voorspellen dat er bijvoorbeeld betwistingen zullen komen over de vraag of een vrijgave al dan niet in overeenstemming is met het gemeentelijk ruimtelijk structuur- of beleidsplan, in welke mate woningbehoeftestudies bepalend kunnen zijn, welke voorwaarden en/of lasten de gemeenteraad kan of moet opleggen, in hoeverre vrijgavebesluiten betrekking kunnen hebben op restpercelen in reeds bebouwd woonreservegebied, of de provincies bevoegd zijn om in hun ruimtelijke beleidsplannen uitspraken te doen over woonreservegebieden, hoever het Departement kan gaan bij het administratief toezicht op vrijgavebesluiten enz.

Voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen discussies ontstaan over de (on)bevoegdheid van een provincie of de Vlaamse Regering voor de opmaak van een RUP tot herbestemming van een woonreservegebied in de periode tot 1 januari 2040. Daarnaast staat het in de sterren geschreven dat er een fundamentele discussie zal ontstaan over de relatie tussen een gemeentelijk planningsinitiatief tot herbestemming van een woonreservegebied tot een woongebied, en de heel strikte provinciale beleidskaders rond wonen waarmee een dergelijk RUP in strijd zal zijn. Zullen de provincies en het Departement optreden tegen dergelijke RUP's via het administratief toezicht, en zal de rechtspraak een dergelijk optreden toetsen aan de bevoegdheidsregels voor de ruimtelijke beleidsplanning?

Kortom, de oude juridische discussies over de woonuitbreidingsgebieden zullen gewoon plaatsmaken voor nieuwe discussies. Dit is niet verwonderlijk in een materie waar vaak botsende belangen mee gemoeid zijn.

158 Art. 5.6.10, § 2 VCRO.

159 *Vr. en Antw.* Vl.Parl., Vr. nr. 132, 28 oktober 2020 (Vr. Mercedes VAN VOLCEM, antw. Zuhal DEMIR).

this Jurisquare copy is licenced to LDR Advocaten [pieterjan.defoort@ldr.be]