

GRONDWETTELIJK HOF

[2021/205564]

Uittreksel uit arrest nr. 115/2021 van 16 september 2021

Rolnummer 7427

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, c), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals het 1° werd vervangen bij artikel 58, 1°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving », gesteld door de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne en D. Pieters, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter F. Daoût en emeritus rechter T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 29 juli 2020, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 11 augustus 2020, heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 4.3.1, § 1, [eerste lid,] 1°, c, VCRO, zoals gewijzigd bij artikel 58, 1° van het decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening en zoals van toepassing ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, milieu en omgeving van 8 december 2017, artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, doordat enerzijds op discriminatoire wijze wordt geraakt aan het verordenend karakter van een verkaveling ouder dan vijftien jaar en niet aan het verordenend karakter van verkavelingen niet ouder dan 15 jaar, waardoor eigenaars van een kavel binnen een verkaveling ouder dan 15 jaar anders worden behandeld dan eigenaars van een kavel binnen een verkaveling niet ouder dan 15 jaar zonder dat er voor dit onderscheid in behandeling een redelijke en objectieve verantwoording bestaat, en anderzijds doordat er een aanzienlijke vermindering van het bestaande beschermingsniveau van het leefmilieu wordt toegelaten, zonder een concrete en redelijke rechtvaardiging vanwege een dwingende reden van algemeen belang, en dit nu door deze bepaling reglementaire bepalingen, die niet alleen bedoeld is om de kopers en de gemeenten te beschermen, maar ook het algemeen belang te vrijwaren door een goede ruimtelijke ordening te garanderen, zonder te worden opgeheven buiten toepassing wordt gesteld ten nadele van de rechtsonderhorigen die zich ter wille van de bescherming van hun leefomgeving op de voorschriften van deze - verordenende - verkaveling willen beroepen ? ».

(...)

III. In rechte

(...)

B.1. Artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna : de VCRO), zoals het 1° werd vervangen bij artikel 58, 1°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving » (hierna : het decreet van 8 december 2017), bepaalt :

« Een vergunning wordt geweigerd :

1° als het aangevraagde onverenigbaar is met :

- a) stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken;
- b) verkavelingsvoorschriften inzake wegenis en openbaar groen;
- c) andere verkavelingsvoorschriften dan deze die vermeld zijn onder b), voor zover de verkaveling niet ouder is dan vijftien jaar op het ogenblik van de indiening van de vergunningsaanvraag, en voor zover van die verkavelingsvoorschriften niet op geldige wijze is afgeweken;
- d) een goede ruimtelijke ordening ».

B.2. Het Hof wordt gevraagd of artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, c), van de VCRO, zoals van toepassing op 9 mei 2019 (datum van de voor het verwijzende rechtscollege bestreden beslissing), bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet.

Wat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft, wordt het Hof gevraagd te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling een discriminerend verschil in behandeling in het leven roept tussen eigenaars van een kavel binnen een verkaveling, naargelang de verkaveling al dan niet ouder is dan vijftien jaar.

Wat artikel 23 van de Grondwet betreft, wordt het Hof gevraagd te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de *standstill*-verplichting vervat in dat grondwetsartikel, doordat rechtsonderhorigen zich ter bescherming van hun leefomgeving niet langer kunnen beroepen op verkavelingsvoorschriften van verkavelingen die ouder zijn dan vijftien jaar.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomst

B.3. De Vlaamse Regering betwist het belang van de tussenkomende partij.

B.4.1. Artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt :

« Wanneer het Grondwettelijk Hof, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak doet op vragen als bedoeld in artikel 26, kan ieder die van een belang doet blijken, een memorie aan het Hof richten binnen dertig dagen na de bekendmaking voorgeschreven in artikel 74. Hij wordt daardoor geacht partij in het geding te zijn ».

B.4.2. De personen die het afdoende bewijs leveren van het rechtstreekse gevolg dat het antwoord dat het Hof op een prejudiciële vraag zal geven, voor hun persoonlijke situatie kan hebben, doen op die wijze blijken van een belang om voor het Hof tussen te komen.

B.5. De tussenkomende partij motiveert haar belang door erop te wijzen dat zij verwickeld is in een geschil dat soortgelijk is aan het geschil dat hangende is voor het verwijzende rechtscollege. Zij zet uiteen dat zij, als eigenaar en bewoner van een woning te Zuienkerke, een administratief beroep bij de deputatie van de provincieraad van

West-Vlaanderen heeft ingediend tegen een beslissing waarbij een omgevingsvergunning voor het verbouwen en het uitbreiden van een bestaande woning werd toegekend aan de eigenaar van een aanpalend perceel. Zij wijst erop dat de deputatie, na te hebben vastgesteld dat de desbetreffende vergunningsaanvraag afwijkt van de voorschriften van de verkavelingsvergunning, toepassing heeft gemaakt van de in het geding zijnde bepaling en de aangevraagde vergunning heeft toegekend. Zij geeft ook aan dat zij tegen de voormelde beslissing van de deputatie juridictionele beroepen heeft ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

B.6.1. Daar de desbetreffende beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen onder meer steunt op de in het geding zijnde bepaling en daar de tussenkomende partij tegen die beslissing juridictionele beroepen heeft ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, doet die partij blijken van een voldoende belang bij haar tussenkomst. De omstandigheid dat de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen de in het geding zijnde bepaling niet correct zou hebben toegepast bij het nemen van haar beslissing, zoals de Vlaamse Regering aanvoert, doet geen afbreuk aan het belang van de tussenkomende partij.

B.6.2. De exceptie wordt verworpen.

B.7.1. De Vlaamse Regering voert eveneens aan dat de memorie van tussenkomst niet ontvankelijk is, in zoverre de tussenkomende partij de in de prejudiciële vraag vermelde referentienormen uitbreidt tot de artikelen 2, 3, lid 9, 6, 7, 8 en 9, leden 2 tot 4, van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, de artikelen 1, 6, 8, 9 en 11 van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten » en de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen.

B.7.2. Het staat niet aan de partijen om de inhoud van de aan het Hof gestelde prejudiciële vraag te wijzigen. Het Hof beperkt zijn onderzoek bijgevolg tot de toetsing van de in het geding zijnde bepaling aan de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet.

Ten gronde

B.8. De in het geding zijnde bepaling maakt deel uit van hoofdstuk III (« Beoordelingsgronden ») van titel IV (« Vergunningenbeleid ») van de VCRO en heeft meer bepaald betrekking op de verkavelingsvoorschriften, vervat in een verkavelingsvergunning, als grond van beoordeling bij de behandeling van aanvragen tot het verkrijgen van een vergunning voor het stellen van stedenbouwkundige handelingen.

Een vergunning voor het verkavelen van gronden heeft tot doel, enerzijds, rechten en verplichtingen in het leven te roepen voor de kopers van percelen en de gemeenten en, anderzijds, de goede ruimtelijke ordening te waarborgen door middel van reglementaire inrichtings- en bebouwingsvoorschriften. Een verkavelingsvergunning beoogt aldus zowel private belangen als het algemeen belang te vrijwaren.

B.9.1. Volgens de in het geding zijnde bepaling kan een vergunning voor het stellen van stedenbouwkundige handelingen worden geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met « andere verkavelingsvoorschriften dan deze die vermeld zijn onder b), voor zover de verkaveling niet ouder is dan vijftien jaar op het ogenblik van de indiening van de vergunningsaanvraag, en voor zover van die verkavelingsvoorschriften niet op geldige wijze is afgeweken ».

De « verkavelingsvoorschriften [...] vermeld [...] onder b) » betreffen de voorschriften inzake wegenis en openbaar groen.

B.9.2. De in het geding zijnde bepaling brengt met zich mee dat verkavelingsvoorschriften van verkavelingen die op het ogenblik van de indiening van de vergunningsaanvraag ouder zijn dan vijftien jaar, niet langer een weigeringsgrond vormen voor de aangevraagde vergunning, behoudens wanneer het gaat om voorschriften inzake wegenis en openbaar groen.

B.9.3. Volgens de parlementaire voorbereiding heeft die bepaling echter niet tot gevolg dat de verkavelingsvoorschriften van verkavelingen die ouder zijn dan vijftien jaar uit het rechtsverkeer verdwijnen. De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« Dit betekent niet dat de verkavelingsvoorschriften van verkavelingen, ouder dan 15 jaar, 'verdwijnen'. Ze bestaan nog steeds en wie zich eraan houdt, zal dan ook nog steeds van de procedurele voordelen genieten die dit met zich meebrengt. Zo zal over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning die zich conformeert met de verkavelingsvoorschriften, geen openbaar onderzoek gehouden moeten worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, p. 15).

B.9.4. De in de in het geding zijnde bepaling vermelde termijn van vijftien jaar wordt berekend vanaf de datum van afgifte van de oorspronkelijke vergunning betreffende de verkaveling in laatste administratieve aanleg. Als de vergunning uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het verkavelingsproject, wordt de termijn gerekend per fase. Voor de tweede fase en volgende fasen wordt de termijn dientengevolge gerekend vanaf de aanvangsdatum van de fase in kwestie (artikel 4.3.1, § 1, laatste lid, van de VCRO).

B.10.1. Daar de verordenende kracht van verkavelingsvoorschriften voortvloeit uit decretale bepalingen, kan de decreetgever die verordenende kracht in beginsel moduleren, bijvoorbeeld door de voorwaarden te bepalen waaronder een vergunningverlenende overheid van de voorschriften kan afwijken. Zo bevat hoofdstuk IV (« Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften ») van titel IV (« Vergunningenbeleid ») van de VCRO meerdere bepalingen volgens welke de vergunningverlenende overheid, onder de erin vermelde voorwaarden, kan afwijken van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften.

Hoewel de in het geding zijnde bepaling niet voorziet in een afwijkingsregeling, maar in een opheffing van een weigeringsgrond voor een vergunning, kan die bepaling eveneens worden gekwalificeerd als een modulering van de verordenende kracht van verkavelingsvoorschriften.

B.10.2. Wanneer de decreetgever de verordenende kracht van verkavelingsvoorschriften moduleert, dient hij, onder meer, het door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te eerbiedigen.

B.11. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.12. De in het geding zijnde bepaling roept een verschil in behandeling in het leven tussen eigenaars van een kavel binnen een verkaveling, naargelang de verkaveling al dan niet ouder is dan vijftien jaar op het ogenblik van de indiening van een aanvraag tot een vergunning voor het stellen van stedenbouwkundige handelingen. Terwijl de verkavelingsvoorschriften van een verkaveling die niet ouder is dan vijftien jaar in beginsel gelden als weigeringsgrond voor een vergunningsaanvraag die niet in overeenstemming is met die voorschriften, is dat, behoudens wat de voorschriften inzake wegenis en openbaar groen betreft, niet het geval voor de voorschriften van een verkaveling die ouder is dan vijftien jaar.

B.13. In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering aanvoert, zijn de voormelde categorieën van personen voldoende vergelijkbaar in het licht van de in het geding zijnde maatregel. Beide categorieën van personen zijn immers eigenaar van een kavel binnen een verkaveling waarvoor een vergunning voor het verkavelen van gronden werd verleend, waar reglementaire voorschriften deel van uitmaken.

B.14. Het in het geding zijnde verschil in behandeling berust op een objectief criterium, meer bepaald het criterium van de ouderdom van de verkaveling op het ogenblik van de indiening van een vergunningsaanvraag.

B.15.1. De parlementaire voorbereiding doet ervan blijken dat de in het geding zijnde bepaling deel uitmaakt van een geheel van maatregelen waarmee de decreetgever heeft beoogd het ruimtelijk rendement te optimaliseren. Die maatregelen werden in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 december 2017 samengevat als volgt:

« Voorliggend decreet strekt er toe om volgende wijzigingen door te voeren in de VCRO :

[...]

2. een verruiming van de mogelijkheden om ruimtelijk rendement te optimaliseren :

- a. vereenvoudiging van de wijzigingsprocedure van verkavelingen op verzoek van de eigenaar(s)
- b. vereenvoudiging van de herzienings- en opheffingsprocedure van verkavelingen op initiatief van de gemeente
- c. schrapping van verkavelingsvoorschriften van verkavelingen ouder dan 15 jaar, als weigeringsgrond voor aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning
- d. invoering van een vereenvoudigde procedure tot wijziging van verouderde inrichtingsvoorschriften van algemene en bijzondere plannen van aanleg en van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen ouder dan 15 jaar » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, p. 3).

In de loop van de parlementaire behandeling van het desbetreffende ontwerp van decreet werd, via amendement (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/3, pp. 25-29), nog een vijfde maatregel toegevoegd, meer bepaald de mogelijkheid voor de vergunningverlenende overheid om bij het verlenen van een vergunning af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften van een bijzonder plan van aanleg, voor zover dat plan ouder is dan vijftien jaar op het ogenblik van de indiening van de aanvraag.

B.15.2. Met betrekking tot de beoogde verhoging van het ruimtelijk rendement vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Het Vlaams Regeerakkoord plaatst de verhoging van ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte op de voorgrond in de zoektocht naar ruimte voor wonen via verdichting, renovatie en hergebruik.

’ Ruimte in Vlaanderen is schaars. Als gevolg van de verwachte bevolkingstoename en de tendens van gezinsverdunding zal de vraag naar bijkomende woonwoningen blijven toenemen. Ook de vergrijzing en de inclusie van mensen met een zorgnood in onze samenleving stelt uitdagingen aan onze ruimtelijke ordening. Tegen 2020 wordt verwacht dat er 93.000 bijkomende woongelegenheden nodig zullen zijn. We verhogen het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte. Door in te zetten op verdichting, renovatie en hergebruik op plaatsen waar dit mogelijk is kan een belangrijk gedeelte van de extra vraag naar wonen opgevangen worden. [...]

Kleine inbreidingsprojecten passen in die ambitie. Het zijn compacte woongelegenheden die een kwaliteitsvolle ruimtelijke beleving toelaten. Nieuwe ruimte innemen kan alleen nabij de kernen zodat de aantasting van open ruimte beperkt blijft. Nabijheid van werk, diensten en woonkernen levert als een slimme verweving een duurzame organisatie van de ruimtelijke organisatie op en houdt het aantal verplaatsingen beperkt. Toegankelijkheid, ruimte voor basisvoorzieningen, maar ook voldoende openbare ruimte om beweging en sociaal contact te stimuleren, verwevenheid van functies (handel, wonen, vrije tijd, werk...) en sociale mix zijn belangrijk om een leefbare en aangename leefomgeving te creëren voor alle leeftijdsgroepen en de zorg te organiseren in de onmiddellijke leefomgeving. Ten gevolge van de beperkte ruimte waarover we in Vlaanderen beschikken en de evolutie in bevolking en gezinssamenstelling ontstaan er nieuwe woonvormen zoals samen-wonen of co-housing. ’ [Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019, p. 58.]

Ook in de Beleidsnota 2014-2019 Omgeving wordt gesteld dat ruimte een eindig goed is, waarmee zorgzaam wordt omgegaan. Zowel het vorm geven aan de Metropool Vlaanderen (1), het in samenhang versterken van de ruimtelijke netwerken (2) en het geïntegreerd en gebiedsgericht benaderen (3), gebeuren vanuit ruimtelijke ontwikkelingswaarden : zorgvuldig omgaan met ruimte, verhogen van ruimtelijk rendement van de bebouwde ruimte en versterken van de ruimtelijke veerkracht. Het bereiken van een hoger niveau van ruimtelijke kwaliteit is hierbij een rode draad.

De Europese Commissie wil het bijkomend ruimtebeslag tegen 2050 terugbrengen tot nul (principe van ‘ zero landtake ’). Door nu na te denken in hoeverre deze doelstelling naar haar grondgebied kan worden vertaald, anticipeert Vlaanderen op het Europees beleid.

Het doel is om vormen van ruimtelijk rendementsverhoging te bevorderen : intensivering van het ruimtegebruik, vervegen van verschillende functies, het hergebruik van constructies en het tijdelijk toelaten van ruimtegebruik.

[...]

Hierdoor zal in onze reeds gebruikte ruimte een hoger maatschappelijk gebruik worden mogelijk gemaakt. De noodzaak aan het aansnijden van open ruimte zal verminderen.

Het verhogen van het ruimtelijk rendement is niet op alle plaatsen een goed idee. In steden en goed uitgeruste dorpskernen is dit evident. In linten of verspreide bebouwing moet de verhoging van het ruimtelijk rendement worden vermeden. Het spreekt vanzelf dat het [gemeentelijk ruimtelijk structuurplan] hierover indicaties kan bieden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, pp. 11-13).

B.15.3. Met betrekking tot de in het geding zijnde bepaling vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Artikel 4.3.1 van de VCRO zet de beoordelingsgronden voor vergunningen uiteen. Dit artikel somt de redenen op waarom tot weigering dient te worden overgegaan.

Logischerwijze worden hier de voorschriften van verordeningen, plannen van aanleg en [ruimtelijke uitvoeringsplannen] vermeld als weigeringsgrond (ze worden aangeduid onder het verzamelbegrip ‘ stedenbouwkundige voorschriften ’).

Ook verkavelingsvoorschriften vormen sinds 1962 een weigeringsgrond voor vergunningsaanvragen.

Hier brengen we nu een fundamentele wijziging in aan omwille van de redenen die hoger zijn weergegeven. Alleen verkavelingsvoorschriften van verkavelingen die recenter zijn dan 15 jaar, zijn in de toekomst een weigeringsgrond.

[...]

De nieuwe regeling geldt niet voor verkavelingsvoorschriften die betrekking hebben op openbare wegenis en het openbaar groen. Die voorschriften blijven steeds een weigeringsgrond, ongeacht of ze reeds 15 jaar oud zijn of niet. Een herziening volgens de geëigende procedures is natuurlijk wel mogelijk.

Voor deze vereenvoudiging past eenzelfde overweging over de relatie met ruimtelijk rendement als bij de vorige punten. De vereenvoudiging is ook dienstig voor ingrepen die indifferet zijn m.b.t. ruimtelijk rendement.

Ruimtelijk rendement wordt wel ingeschreven als een beoordelingsgrond in het vergunningenbeleid, bij de afweging van de goede ruimtelijke ordening. Zoals blijkt uit de voorgestelde tekst voor wijziging van artikel 4.3.1, § 2, van de VCRO, moet de afweging van de relatie met ruimtelijk rendement gebiedsgericht gebeuren. Het ruimtelijk rendement kan maar worden verhoogd op plekken waar dit verantwoord is » (*ibid.*, pp. 15-16).

« De visies en denkbeelden over ruimtelijke ordening evolueren mee met de tijd. Daar waar in een verkaveling uit de jaren 1960-70 loten van 700 m² à 1.000 m² als normaal werden beschouwd, is dit vandaag de dag ondenkbaar geworden. Daar waar vroeger industriële gebouwen breed uitgesmeerd werden over één bouwlaag, wordt nu ruimte gezocht in de hoogte (vb. een toren voor opslag van goederen). Omgekeerd, zijn er situaties waar in het verleden een te hoge dichtheid werd voorzien, of een overaanbod aan appartementsgebouwen. Het moet mogelijk zijn om in dergelijke gevallen te kunnen breken met de trend uit het verleden » (*ibid.*, p. 96).

B.16.1. Uit de aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever, uitgaande van de vaststelling dat « ruimte in Vlaanderen [...] schaars [is] », met het geheel van de maatregelen opgesomd in B.15.1 een fundamentele trendbreuk heeft willen realiseren in het kader van de « zoektocht naar ruimte voor wonen » en dit door middel van een verhoging van het ruimtelijk rendement. De verhoging van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte beoogt meer in het bijzonder te voorkomen dat in het kader van de voormelde zoektocht open ruimte moet worden aangesneden.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt eveneens dat de decreetgever heeft vastgesteld dat verkavelingsvergunningen betreffende oudere verkavelingen vaak gebaseerd zijn op verouderde « visies en denkbeelden over ruimtelijke ordening » die haaks staan op de nagestreefde doelstelling betreffende het verhogen van het ruimtelijk rendement. Om die reden heeft hij het aangewezen geacht erin te voorzien dat verkavelingsvoorschriften van verkavelingen die op het ogenblik van de indiening van de vergunningsaanvraag ouder zijn dan vijftien jaar, niet langer op zich een weigeringsgrond vormen voor de aangevraagde vergunning, behoudens wanneer het gaat om voorschriften inzake wegen en openbaar groen. Hoewel de in het geding zijnde bepaling in hoofdzaak is ingegeven door de doelstelling te komen tot een verhoging van het ruimtelijk rendement, heeft de decreetgever het aanwenden van die bepaling eveneens mogelijk willen maken voor « ingrepen die indifferet zijn m.b.t. ruimtelijk rendement ». In dit kader verwijst de parlementaire voorbereiding onder meer naar in verkavelingsvergunningen betreffende oudere verkavelingen vervatte restricties inzake materiaalgebruik, verouderde esthetische voorschriften en voorschriften inzake tuinconstructies (*ibid.*, p. 92).

B.16.2. De door de decreetgever nagestreefde doelstellingen zijn legitiem. Ervan uitgaande dat verkavelingsvoorschriften van oudere verkavelingen het realiseren van nieuwere beleidsvisies over ruimtelijke ordening kunnen belemmeren, is het criterium van onderscheid waarin is voorzien in de in het geding zijnde bepaling in beginsel eveneens pertinent ten aanzien van die doelstellingen.

B.16.3. Wanneer de decreetgever ervoor kiest een onderscheid in het leven te roepen tussen oudere en recentere verkavelingen, dient hij de verscheidenheid van toestanden noodzakelijkerwijze op te vangen in categorieën die met de werkelijkheid slechts overeenstemmen op benaderende wijze. Het beroep op een dergelijk procedé is op zich niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Te dezen heeft de decreetgever de termijn van vijftien jaar verantwoord als volgt :

« Ten eerste is vijftien jaar een termijn waarbij bij verkavelingen met wegeaanleg (de meest complexe verkavelingen) 2/3 van alle loten verkocht moet zijn (vervalregeling). Op dat ogenblik is doorgaans een behoorlijk deel van de verkaveling reeds bebouwd en is er dus een kader voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Op een moment dat de verkaveling grotendeels is uitgevoerd, hebben nieuwe aanvragen ook heel vaak te maken met verbouwingen, aanpassing aan nieuwe comforteisen, evoluties in materiaalgebruik,... Er zijn dus objectieve elementen voor het onderscheid. Ten tweede zijn onder de grens van 15 jaar ook al afwijkingen mogelijk (art. 4.4.1 VCRO). Het verschil in behandeling is proportioneel » (*ibid.*, p. 93).

Bij de keuze van de termijn blijkt de decreetgever aldus rekening te hebben gehouden met de regeling betreffende het verval van een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden, zoals vervat in artikel 102, § 2, eerste lid, 3°, van het decreet van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning » (hierna : het decreet van 25 april 2014). Volgens die bepaling vervalt een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden waarbij nieuwe wegen worden aangelegd of waarbij het tracé van bestaande gemeentewegen gewijzigd, verbreed of opgeheven wordt, van rechtswege als binnen een termijn van vijftien jaar na de afgifte van de definitieve omgevingsvergunning niet is overgegaan tot registratie van de verkoop, de verhuur voor meer dan negen jaar of de vestiging van erfpacht of opstalrecht ten aanzien van ten minste twee derde van de kavels. Het verval geldt slechts ten aanzien van het niet bebouwde, verkochte, verhuurde of aan een erfpacht of opstalrecht onderworpen gedeelte van de verkaveling (artikel 102, § 4, van het decreet van 25 april 2014). De decreetgever is ervan uitgegaan dat verkavelingen, vanwege de voormelde regeling, doorgaans grotendeels zijn uitgevoerd na verloop van de termijn van vijftien jaar, waardoor op het terrein een kader is gecreëerd aan de hand waarvan een vergunningsaanvraag, overeenkomstig artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, d), van de VCRO, kan worden beoordeeld op de verenigbaarheid ervan met een goede ruimtelijke ordening.

B.16.4. Gelet op het voorgaande en rekening houdend met het gegeven dat de verscheidenheid van toestanden te dezen dient te worden opgevangen in categorieën die met de werkelijkheid slechts overeenstemmen op benaderende wijze, is de keuze van de decreetgever voor een termijn van vijftien jaar niet zonder redelijke verantwoording en doet die termijn geen afbreuk aan de pertinentie van het in het leven geroepen verschil in behandeling ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen.

B.17.1. Zoals is vermeld in B.9.3, brengt de in het geding zijnde bepaling niet met zich mee dat de voorschriften betreffende verkavelingen die ouder zijn dan vijftien jaar uit het rechtsverkeer verdwijnen. De voorschriften inzake wegen en openbaar groen behouden in alle omstandigheden hun verordenende kracht.

B.17.2. Een vergunningsaanvraag die niet in overeenstemming is met verkavelingsvoorschriften die op grond van de in het geding zijnde bepaling niet als weigeringsgrond gelden, dient nog steeds te worden getoetst aan andere stedenbouwkundige voorschriften, waaronder de reglementaire voorschriften vervat in ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg en stedenbouwkundige verordeningen, en aan de goede ruimtelijke ordening.

Volgens artikel 4.3.1, § 2, van de VCRO wordt de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening beoordeeld met inachtneming van de in dat artikel opgesomde beginselen. Zo dient het aangevraagde beoordeeld te worden aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen (artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1°). Bij de beoordeling van het aangevraagde dient de vergunningverlenende overheid rekening te houden met de in de omgeving bestaande toestand, waarbij beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement in rekening kunnen worden gebracht (artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°).

Bij artikel 102 van het decreet van 26 april 2019 « houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw » (hierna : het decreet van 26 april 2019) werd in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 3°, van de VCRO een bepaling ingevoegd volgens welke de vergunningverlenende overheid, in het kader van de beoordeling van een vergunningsaanvraag op de overeenstemming ervan met de goede ruimtelijke ordening, gemotiveerd kan beslissen dat bepaalde voorschriften van verkavelingen ouder dan vijftien jaar, nog steeds de criteria van goede ruimtelijke ordening

weergeven. Die bevoegdheid kan onder meer worden aangewend wanneer de vergunningverlenende overheid vaststelt dat bepaalde verkavelingsvoorschriften van verkavelingen die ouder zijn dan vijftien jaar in de loop der jaren werden bijgesteld met de bedoeling ze aan te passen aan actuele visies over ruimtelijke ordening. Hoewel artikel 102 van het decreet van 26 april 2019 pas in werking is getreden op 29 juni 2019, doet de parlementaire voorbereiding van dat decreet ervan blijken dat de decreetgever van oordeel is geweest dat de vergunningverlenende overheid ook vóór de inwerkingtreding van die bepaling, in het kader van de beoordeling van de overeenstemming van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening, kon beslissen dat bepaalde voorschriften van verkavelingen die ouder zijn dan vijftien jaar, nog steeds de criteria van goede ruimtelijke ordening weergeven, en dat de uitdrukkelijke opname van die mogelijkheid in de VCRO was ingegeven door de bedoeling elke onduidelijkheid op dat punt weg te werken (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2018-2019, nr. 1875/5, p. 4).

B.17.3. Wanneer een vergunningsaanvraag wordt ingediend die in overeenstemming is met de verkavelingsvoorschriften, dient in beginsel geen openbaar onderzoek te worden georganiseerd, vermits een dergelijke aanvraag, overeenkomstig artikel 13, eerste lid, 1^o, a), van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 « tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning » (hierna: het besluit van 27 november 2015) wordt behandeld volgens de vereenvoudigde vergunningsprocedure, zoals geregeld in de artikelen 37 en volgende van het decreet van 25 april 2014.

Wanneer een vergunningsaanvraag niet in overeenstemming is met de verkavelingsvoorschriften dient daarentegen een openbaar onderzoek te worden georganiseerd, vermits in dat geval de vereenvoudigde vergunningsprocedure niet van toepassing is (artikel 13, eerste lid, 1^o, b), 7), van het besluit van 27 november 2015).

B.17.4. Daar een vergunningsaanvraag die niet in overeenstemming is met de verkavelingsvoorschriften het voorwerp dient uit te maken van een openbaar onderzoek, en daar een dergelijke aanvraag nog steeds dient te worden getoetst aan andere stedenbouwkundige voorschriften en aan de beginselen van de goede ruimtelijke ordening, zijn de gevolgen van de in het geding zijnde maatregel niet onevenredig ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen.

B.18. De in het geding zijnde bepaling is bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.19. Er dient nog te worden onderzocht of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet, doordat rechtsonderhorigen zich ter bescherming van hun leefomgeving niet langer kunnen beroepen op verkavelingsvoorschriften van verkavelingen die ouder zijn dan vijftien jaar, behoudens wanneer het gaat om voorschriften inzake wegenis en openbaar groen.

B.20.1. Artikel 23, eerste lid, tweede lid en derde lid, 4^o, van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

4^o het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu ».

B.20.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.21. Niet elke maatregel inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening heeft *ipso facto* een weerslag op het recht op een gezond leefmilieu in de zin van artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet. Te dezen kan evenwel worden aangenomen dat de in het geding zijnde bepaling, die betrekking heeft op de beoordeling van vergunningsaanvragen betreffende binnen een verkaveling voorgenomen stedenbouwkundige handelingen die implicaties zouden kunnen hebben voor de omwonenden, een draagwijdte heeft die toch minstens ten dele binnen het toepassingsgebied van artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet valt.

B.22.1. Hoewel de in het geding zijnde bepaling met zich meebrengt dat rechtsonderhorigen zich ter bescherming van hun leefomgeving niet langer rechtstreeks kunnen beroepen op bepaalde verkavelingsvoorschriften van verkavelingen die ouder zijn dan vijftien jaar, beschikken zij over de mogelijkheid om met betrekking tot een vergunningsaanvraag hun standpunten, opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken naar aanleiding van het openbaar onderzoek dat, zoals is vermeld in B.17.3, dient te worden georganiseerd wanneer de vergunningsaanvraag niet in overeenstemming is met de verkavelingsvoorschriften. Zij kunnen hun bezwaren daarbij onder meer baseren op de in artikel 4.3.1, § 2, van de VCRO opgesomde en in B.17.2 vermelde beginselen van een goede ruimtelijke ordening. Het openbaar onderzoek biedt aan het betrokken publiek een mogelijkheid tot inspraak, die een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast kunnen de belanghebbenden de beschikbare administratieve en jurisdictionele beroepen uitoefenen tegen de door hen betwiste beslissingen.

B.22.2. Verkavelingsvergunningen kunnen, onder meer met het oog op de aanpassing ervan aan de wisselende eisen van het algemeen belang, onder bepaalde voorwaarden geheel of gedeeltelijk worden bijgesteld of opgeheven (artikelen 84 en volgende en artikel 97 van het decreet van 25 april 2014), zodat de rechtsonderhorigen er niet wettig op kunnen vertrouwen dat de erin vervatte voorschriften in de toekomst ongewijzigd behouden blijven. Een vergunningverlenende overheid kan bovendien onder bepaalde voorwaarden afwijken van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften, ook wanneer het gaat om verkavelingen die niet ouder zijn dan vijftien jaar (artikelen 4.4.1 en volgende van de VCRO).

B.23. Uit artikel 7bis van de Grondwet vloeit bovendien voort dat de decreetgever bij het waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten rekening dient te houden met de gevolgen van zijn beleid voor toekomstige generaties.

Uit de in B.15 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever een duurzame ontwikkeling van de open ruimte nastreeft en beoogt te vermijden dat nodeloos open ruimte moet worden aangesneden om aan de toekomstige woonbehoeften te voldoen.

Zonder dat het te dezen nodig is te beoordelen of de in het geding zijnde bepaling het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving al dan niet in aanzienlijke mate vermindert, volstaat het vast te stellen dat de in het geding zijnde bepaling redelijk wordt verantwoord door een doelstelling van algemeen belang, namelijk het verhogen van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte en het vrijwaren van de open - niet-bebouwde - ruimte.

B.24. De in het geding zijnde bepaling is bestaanbaar met artikel 23 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1^o, c), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals het 1^o werd vervangen bij artikel 58, 1^o, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving », schendt de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 16 september 2021.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
L. Lavrysen