

Rolnummer 6957
Arrest nr. 80/2019 van 23 mei 2019

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 52, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, ingesteld door de vzw « Vlaamse Vereniging van Landmeters-Experten ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 juni 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 juni 2018, heeft de vzw « Vlaamse Vereniging van Landmeters-Experten », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Geens en Mr. E. Hannequart, advocaten bij de balie te Antwerpen, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 52, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 december 2017, tweede editie).

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 6 februari 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 27 februari 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 27 februari 2019 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partij, aangezien het optreden van een landmeter-expert niet verplicht is bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor verkavelen.

A.1.2. De verzoekende partij voert aan dat haar maatschappelijk doel onder andere erin bestaat de uitoefening van het beroep van landmeter-expert te verdedigen. Doordat de bestreden bepaling het aantal gevallen waarin een verkavelingsvergunning vereist is, beperkt, heeft dit mogelijkwerwijs rechtstreekse gevolgen voor de uitoefening van het beroep van landmeter-expert, aangezien landmeters-experts vaak betrokken zijn bij de voorbereiding van een vergunningsaanvraag.

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

A.2.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door artikel 52, 4°, van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (hierna : het decreet van 8 december 2017), van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens de verzoekende partij biedt een verkavelingsvergunning rechtszekerheid voor zowel de kopers als de verkopers van de betrokken percelen, en verantwoordt de doelstelling van de wetgever, namelijk de administratieve vereenvoudiging, niet dat die rechtszekerheid niet wordt geboden wanneer bij de opsplitsing van de grond één onbebouwde en één bebouwde kavel ontstaat, terwijl dit wel het geval is wanneer er minstens twee onbebouwde kavels ontstaan. Het stedenbouwkundig attest biedt niet dezelfde waarborgen en kan dat verlies aan rechtszekerheid niet compenseren. De verzoekende partij verwijst hierbij eveneens naar de ontstaansgeschiedenis van de vergunningsverplichting voor verkavelingen. Tot slot kan de bestreden bepaling evenmin worden verantwoord door de veronderstelde nood om de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening aan te passen aan de regelgeving omtrent de groepswoonbouw, aangezien ze betrekking heeft op de afsplitsing van bebouwde kavels, en niet op de afsplitsing van op zijn minst één onbebouwde kavel.

A.2.2. De Vlaamse Regering voert aan dat het bestreden onderscheid gebaseerd is op een objectief en pertinent criterium, en verantwoord wordt door de nood aan administratieve vereenvoudiging voor eigenaars van een woning die een deel van hun tuin willen afsplitsen. Bovendien zijn er voldoende alternatieven, zoals het stedenbouwkundig attest, die de rechtszekerheid waarborgen voor kopers en verkopers. Er is eveneens nog steeds een stedenbouwkundige vergunning vereist, wat volstaat om de goede ruimtelijke ordening te waarborgen.

Wat betreft het tweede middel

A.3.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepaling, van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 3 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna : de richtlijn 2001/42/EG).

In het eerste onderdeel van het tweede middel voert de verzoekende partij aan dat de *standstill*-verplichting, vervat in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, geschonden is, doordat de bestreden bepaling ertoe leidt dat de vergunningsplicht voor verkavelingen en de bijbehorende waarborgen voor onder andere het leefmilieu, eenvoudig kunnen worden vermeden, door wat in werkelijkheid een grote verkaveling is, op kunstmatige wijze te faseren. Dit leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau inzake gezond leefmilieu, zonder dat dit verantwoord wordt door de doelstelling van de decreetgever, namelijk de administratieve vereenvoudiging.

Het tweede onderdeel van het tweede middel is afgeleid uit de schending van de *standstill*-verplichting, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 3 van de richtlijn 2001/42/EG, doordat de bestreden bepaling de vergunningsverplichting, en bijgevolg ook de verplichting tot milieueffectenrapportage, opheft voor de opsplitsing van een grond in één onbebouwde en één bebouwde kavel. De decreetgever had een dergelijke aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau moeten onderwerpen aan een milieueffectenbeoordeling.

Ondergeschikt vraagt de verzoekende partij om aan het Hof van Justitie een prejudiciële vraag te stellen of een formele wettelijke bepaling die de voorwaarden bepaalt voor de afsplitsing van een grond met oog op de bebouwing van een beoogd project moet worden gekwalificeerd als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), van de richtlijn 2001/42/EG.

A.3.2. De Vlaamse Regering antwoordt dat er geen sprake is van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau, aangezien er niets wordt gewijzigd aan de feitelijke toestand van de betrokken gronden, en er voor eventuele feitelijke veranderingen nog steeds een omgevingsvergunning vereist is. Niet elke maatregel inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening heeft noodzakelijk een weerslag op het leefmilieu. Zelfs indien er sprake zou zijn van een aanzienlijke achteruitgang, dan nog wordt die verantwoord door de doelstelling van algemeen belang die de bestreden bepaling nastreeft. Daarnaast voert de Vlaamse Regering aan dat het afsplitsen van slechts één onbebouwde kavel niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn 2001/42/EG valt. Bovendien blijft het eigenlijke oprichten van constructies nog steeds onderworpen aan een vergunningsplicht. Volgens de Vlaamse Regering valt de bestreden regeling, vanwege haar aard, niet onder de begrippen « plan » of

« programma » uit de betrokken richtlijn. Het tweede middel is niet gegrond. Tot slot is het niet nodig een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie, aangezien de juiste toepassing van het Unierecht duidelijk is.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1.1. Krachtens artikel 4.2.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO) is het verkavelen van gronden onderworpen aan de omgevingsvergunningsplicht. Het begrip verkavelen wordt gedefinieerd in artikel 4.1.1, 14° van de VCRO. Artikel 52, 4°, van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (hierna : het decreet van 8 december 2017) wijzigt deze definitie, waardoor er slechts sprake is van verkavelen indien een grond vrijwillig wordt verdeeld in twee of meer onbebouwde kavels om ten minste één van die kavels te verkopen of te verhuren voor méér dan negen jaar, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen, of om één van die overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, zulks met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies.

De verdeling van een grond waarbij één onbebouwde en één bebouwde kavel ontstaat, valt bijgevolg niet langer onder de definitie van verkavelen, en de daaraan verbonden vergunningsplicht. Het aldus gewijzigde artikel 4.1.1 van de VCRO bepaalt :

« Voor de toepassing van deze titel wordt verstaan onder :

[...]

14° verkavelen : een grond vrijwillig verdelen in twee of meer onbebouwde kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor méér dan negen jaar, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen, of om één van deze overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, zulks met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies;

[...] ».

B.1.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever met de bestreden bepaling ernaar streefde de administratieve last te verminderen voor eigenaars die beschikken over een woning op een groot perceel en die een deel van dat perceel willen afsplitsen om te verkopen voor de bouw van één woning :

« Deze administratieve last lijkt overdreven in verhouding tot de zekerheid die een verkavelingsvergunning/omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden biedt. Een gelijkaardige zekerheid kan bijvoorbeeld geboden worden door een stedenbouwkundig attest aan te vragen alvorens tot splitsing over te gaan.

Daarom leggen we in de toekomst alleen de verkavelingsplicht op als er verdeeld wordt waarbij er twee onbebouwde kavels ontstaan (ook al wordt slechts één van deze kavels verkocht) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, p. 87).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partij.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor het Hof optreedt, is vereist dat haar statutair doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat zij een collectief belang verdedigt; dat haar doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat dit doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

B.2.3. Uit artikel 4 van de statuten van de verzoekende partij blijkt dat zij onder andere de verdediging van de uitoefening van het beroep van landmeter-expert nastreeft. De bestreden bepaling beperkt het aantal gevallen waarin een « omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden » verplicht is, en kan bijgevolg rechtstreeks en ongunstig raken aan de uitoefening van het beroep van landmeter-experts, die vaak betrokken zijn bij de voorbereiding van een dergelijke vergunningsaanvraag.

B.2.4. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.3.1. Het eerste onderdeel van het tweede middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepaling, van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, doordat de bestreden bepaling, door de opheffing van de verplichting een « omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden » aan te vragen wanneer slechts één onbebouwde kavel wordt afgesplitst om ten minste één van die kavels te verkopen of te verhuren voor méér dan negen jaar, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen, of om één van die overdrachtsvormen aan te bieden, het beschermingsniveau van het gezond leefmilieu aanzienlijk vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.3.2. Artikel 23, eerste lid, tweede lid en derde lid, 4°, 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° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu ».

Die bepaling bevat een *standstill*-verplichting die de bevoegde wetgever verbiedt het door de toepasselijke wetgeving geboden beschermingsniveau aanzienlijk te verminderen zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan.

B.3.3. 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°, van de Grondwet. Te dezen kan evenwel worden aangenomen dat de in het geding zijnde bepaling, die betrekking heeft op de realisatie van verkavelingen die belangrijke implicaties zouden kunnen hebben voor de omwonenden en voor de openbare ruimte, een draagwijdte heeft die toch minstens ten dele binnen het toepassingsgebied van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet valt.

B.3.4. Inzake omgevingsrecht is een voorafgaande vergunning doorgaans van essentieel belang, opdat de vergunningsplichtige en het betrokken publiek de dienst kan genieten die een gespecialiseerde overheid kan bieden door hun situatie *in concreto* te beoordelen en opdat door de rechter kan worden onderzocht of de administratie geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door van mening te zijn dat de vergunningsaanvraag al dan niet in overeenstemming is met de doelstellingen van de VCRO en het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

B.3.5. Een openbaar onderzoek, waarbij het betrokken publiek de kans heeft zijn standpunten, opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken, is bovendien steeds vereist in het kader van de gewone vergunningsprocedure (artikel 23 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning).

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 (artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet). Daarnaast kunnen de aanvrager van de vergunning en de leden van het betrokken publiek administratief beroep instellen en hebben zij als beroepsindieners het recht om gehoord te worden.

B.3.6. De « omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden » in het bijzonder roept bovendien niet alleen rechten en verplichtingen in het leven voor de kopers van verkavelde goederen : zij heeft ook een verordenend karakter. Zij heeft in dat opzicht een waarde die vergelijkbaar is met die van een ruimtelijk uitvoeringsplan doordat haar functie niet alleen erin bestaat de kopers en de gemeenten te beschermen, maar ook het algemeen belang te vrijwaren door een goede ruimtelijke ordening.

B.3.7. De bestreden bepaling heeft tot gevolg dat een « omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden » niet langer verplicht is voor de opsplitsing van een perceel in één bebouwde en één onbebouwde kavel. Hierdoor wordt het mogelijk om, zonder beperking qua omvang van de percelen of het aantal ervan, de vergunningsplicht en al de daaruit volgende waarborgen voor het leefmilieu en de goede ruimtelijke ordening, te vermijden door wat in werkelijkheid een grote verkaveling is, op kunstmatige wijze te faseren.

B.3.8. Bijgevolg worden de omwonenden van dergelijke percelen geconfronteerd met een aanzienlijke achteruitgang van het door de vroegere wetgeving geboden beschermingsniveau, die niet kan worden verantwoord door de aan de bestreden bepaling ten grondslag liggende doelstelling van administratieve vereenvoudiging, zoals vermeld in B.1.2.

Het tweede middel, in zijn eerste onderdeel, is gegrond.

B.3.9. Daar de overige grieven niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen ze niet te worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 52, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 mei 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen