

Handboek
Ruimtelijk
bestuursrecht

Tweede editie

Prof. dr.

GEERT

VAN HOORICK

Hoofddocent

Universiteit Gent

Advocaat te Gent

Handboek Ruimtelijk bestuursrecht
Geert Van Hoorick

© 2011 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

ISBN 978-94-000-0185-5
D/2011/7849/42
NUR 823

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

Woord vooraf

i. Dit boek wordt gebruikt als cursus bij het vak Ruimtelijk bestuursrecht (verplicht vak van 30 u) in de 2e jaar Bachelor in de Rechten aan de Universiteit Gent, Faculteit Rechtsgeleerdheid. In het academiejaar 2010-2011 wordt dit boek tevens gebruikt als cursus bij het vak Notarieel bestuursrecht (verplicht vak van 30 u) in de Master in het Notariaat aan de Universiteit Gent, Faculteit Rechtsgeleerdheid, dit in afwachting van een herwerking van mijn *Handboek Notarieel bestuursrecht* bij dezelfde uitgeverij. Daartoe worden sommige stukken, onder meer deze die betrekking hebben op de overdracht van onroerende goederen, diepgaander behandeld dan nodig is voor de tweedejaarsstudenten.

Het boek is overigens niet uitsluitend voor studenten bedoeld, maar richt zich tot alle beoefenaars van het recht. Zo zullen onder meer de delen over vergunningen, de onteigening, de ruimtelijke ordening en stedenbouw, de milieuvergunning en de bodem(sanering) de rechtspracticus ongetwijfeld interesseren. Ook is het boek voorzien van ruime bibliografische verwijzingen naar wetgeving, rechtspraak en rechtsleer.

Het boek bestaat uit vijf delen.

In het eerste deel wordt het ruimtelijk bestuursrecht in zijn beleidsmatige context gesitueerd, waarbij ruime aandacht uitgaat naar de instrumenten van het milieubeleid en de ruimtelijke ordening.

Het tweede tot en met het vijfde deel gaan over het vigerende ruimtelijk bestuursrecht in het Vlaamse Gewest. In het tweede deel staat de vergunning centraal als belangrijk instrument van het milieubeleid en de ruimtelijke ordening. Het derde deel handelt over de onteigening ten algemene nutte, het vierde deel over de ruimtelijke ordening en stedenbouw. In het vijfde deel wordt een inleiding gegeven op twee onderdelen van het milieurecht, met name de milieuvergunning en de bodem(sanering).

Dank gaat uit naar praktijkassistenten mr. Lode Dekimpe en mr. Karolien Beké en wetenschappelijk medewerker mr. Frederik Haentjens, voor hun medewerking bij de totstandkoming van dit boek.

Inhoud

Woord vooraf		5
DEEL I	RUIMTELIJK BESTUURSRECHT, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBELEID	19
Hoofdstuk 1	Milieu, ruimte, beleid en recht	21
Afdeling 1.	Van natuur naar milieu	21
	§ 1. Natuur	21
	§ 2. Milieu	21
	§ 3. Natuurlijke rijkdommen	22
	§ 4. Ruimte	22
Afdeling 2.	Toenemende aantasting van de leefomgeving door de mens	22
Afdeling 3.	Nadelig juridisch statuut van het milieu	23
Afdeling 4.	Positie van het ruimtelijk bestuursrecht, de ruimtelijke ordening en het milieubeleid	24
	§ 1. De ruimtelijke ordening en het milieubeleid zijn nodig	24
	§ 2. Doelstellingen van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid	25
	§ 3. Functies van het ruimtelijk bestuursrecht	26
	§ 4. Legitimatie voor de ruimtelijke ordening en het milieubeleid	26
	§ 5. Nadruk op regulerend overheidsoptreden	28
Afdeling 5.	Het ruimtelijk bestuursrecht als nieuw rechtsgebied	28
Afdeling 6.	Tendens naar meer integratie in het milieurecht	29
Hoofdstuk 2	Instrumenten van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid	31
Afdeling 1.	Functies van de instrumenten	31
	§ 1. Besluitvorming, regulering of handhaving	31
	§ 2. Directe en indirecte regulering	32

	§ 3. Juridische, sociale en economische instrumenten	32
Afdeling 2.	Besluitvormingsinstrumenten	33
	§ 1. Planning en plannen	33
	§ 2. Kwaliteitsnormen en -doelstellingen	34
	§ 3. Milieueffectrapportage	34
Afdeling 3.	Instrumenten voor directe regulering	35
	§ 1. Vergunningen	35
	§ 2. Ruimtelijke bestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften	38
	§ 3. Beschermingsbesluiten en beschermingsvoorschriften	38
	§ 4. Milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen	38
	A. Emissienormen	39
	B. Ontwerp- en constructienormen	39
	C. Bedrijfs- en gebruiksnormen	39
	D. Inplantingsnormen	39
DEEL II	ALGEMEEN VERGUNNINGSRECHT	41
Hoofdstuk 3	Co-existentie van wetgevingen, en besluitvorming bij vergunningen	43
Afdeling 1.	Co-existentie van wetgevingen	43
Afdeling 2.	Sturing van de besluitvorming	44
	§ 1. Cumulatieve werking en gelijkwaardigheid van wetgevingen	44
	§ 2. Doelgebondenheid van het overheidsoptreden	45
	§ 3. Geen eenheidsbeginsel in de besluitvorming	46
	§ 4. Onafhankelijkheid van wetgevingen en gescheiden besluitvorming?	48
Afdeling 3.	Instrumenten voor een meer coherente besluitvorming	51
	§ 1. Procedurele mechanismen	51
	A. Afstemming van beslissingen	52
	B. Koppeling van beslissingen	53
	C. Integratie van beslissingen	54
	§ 2. Inhoudelijke mechanismen	55
	A. Verordenende kracht van de ruimtelijke bestemmingsplannen	55
	B. Milieu-effectrapportage	55
	C. Milieutoetsen	56
Hoofdstuk 4	Vergunningen en termijnen, inspraak en rechtsbescherming	57
Afdeling 1.	Termijnen en hun rechtsgevolgen	57
	§ 1. Termijnen opgelegd aan het bestuur	57
	A. Termijnen van orde	57
	B. Dwingende termijnen en vervaltermijnen	58

	§ 2. Termijnen opgelegd aan de burger	59
Afdeling 2.	Bekendmaking van beslissingen en berekening van termijnen	59
	§ 1. Bekendmaking van beslissingen	59
	§ 2. Berekening van termijnen	60
Afdeling 3.	Rechtsbescherming in vergunningsprocedures	62
	§ 1. Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur	62
	§ 2. Rechtsbescherming tegen stilzwijgende beslissingen	63
	§ 3. Het openbaar onderzoek als inspraakmogelijkheid	65
	§ 4. Het georganiseerd administratief beroep	67
	A. Begrip en relatie met het (jurisdictioneel) beroep bij de Raad van State	67
	B. Beroepsindieners. Al dan niet schorsend karakter van het administratief beroep	69
	C. Devolutive werking van het administratief beroep en (on)deelbaarheid van vergunningen	69
Hoofdstuk 5	Kenmerken en gevolgen van vergunningen	73
Afdeling 1.	Uitdrukkelijk, schriftelijk en specifiek karakter van de vergunning	73
Afdeling 2.	Subjectieve rechten en verbod van intrekking	74
Afdeling 3.	Uitvoerbaarheid van de vergunning	76
Afdeling 4.	Geldingsduur van de vergunning	77
Afdeling 5.	Geen gevolgen voor de rechten van derden	77
Afdeling 6.	Vergunningsplicht en bevel van de rechter of van de overheid	79
Afdeling 7.	Individueel karakter van de vergunning, en reglementair karakter van de verkavelingsvergunning	83
Afdeling 8.	Zakelijk karakter, en overdraagbaarheid van de vergunning	84
Afdeling 9.	Ondeelbaarheid van de vergunning?	86
Afdeling 10.	Afstand van een vergunning, en geen <i>non bis in idem</i>	88
Afdeling 11.	Voorafgaand karakter van de vergunning, en de regularisatievergunning	88
Afdeling 12.	Terugwerkende kracht van de regularisatievergunning?	90
DEEL III	ONTEIGENINGSRECHT	93
Hoofdstuk 6	Onteigening	95
	Beknopte algemene bibliografie	95
Afdeling 1.	Begrippen en situering	96
Afdeling 2.	Bescherming van het eigendomsrecht	97
	§ 1. Artikel 16 van de Grondwet en onteigening	97
	A. Met een oogmerk van algemeen nut	97
	B. In de gevallen en op de wijze bij wet bepaald	101
	C. Mits voorafgaande en billijke schadeloosstelling	101
	1. Principe	101

	2. Componenten van de onteigeningsvergoeding	102
	3. Ogenblik van waardering en problemen in dat verband	106
	4. Invloed van de ruimtelijke bestemming op de onteigeningsvergoeding	108
	§ 2. Artikel 16 van de Grondwet en eigendomsbeperkingen in het algemeen belang	114
	§ 3. Bescherming van het eigendomsrecht in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	117
Afdeling 3.	Onteigeningsprocedures	118
	§ 1. Grondwettelijke bevoegdheidsverdeling	118
	§ 2. Gewone onteigeningsprocedure	118
	§ 3. Onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid	121
DEEL IV	RUIMTELIJKE-ORDENINGSRECHT	125
Hoofdstuk 7	Ruimtelijke ordening en stedenbouw	127
	Beknopte algemene bibliografie	127
Afdeling 1.	Begrippen ruimtelijke ordening en stedenbouw	128
Afdeling 2.	Ontwikkeling van de ruimtelijke ordening	128
	§ 1. Periode vóór 1962	128
	§ 2. Periode van 1962 tot 1998	130
	§ 3. Periode van 1998 tot 2009	131
	§ 4. Periode vanaf 2009	133
Afdeling 3.	Kenmerken van de wetgeving inzake ruimtelijke ordening	133
	§ 1. Gericht op het algemeen belang	133
	§ 2. Van openbare orde	134
Afdeling 4.	Doelstellingen van de ruimtelijke ordening	135
Afdeling 5.	Bestuurlijke organisatie, advisering en rapportage	137
	§ 1. Administratie	137
	§ 2. Advisering	138
	§ 3. Rapportage	139
Afdeling 6.	Ruimtelijke planning	140
	§ 1. Plannen van aanleg	140
	A. Kenmerken	140
	B. Juridische aard en planhiërarchie	141
	C. Bestemmingen en bestemmingsvoorschriften	144
	1. Woongebieden	146
	2. Industriegebieden	148
	3. Dienstverleningsgebieden	148
	4. Landelijke gebieden	149
	5. Gebieden bestemd voor ander grondgebruik	150
	D. Procedure	151
	E. Overgangsbepalingen	152
	§ 2. Ruimtelijke structuurplannen	153

	A. Kenmerken	153
	B. Juridische aard en planhiërarchie	154
	C. Procedure	158
	D. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen	159
§ 3.	Ruimtelijke uitvoeringsplannen	161
	A. Kenmerken	161
	B. Juridische aard en planhiërarchie	165
	C. Stedenbouwkundige voorschriften	166
	D. Procedure	167
§ 4.	Bijzonderheden betreffende grootschalige stedenbouwkundige projecten	169
	A. Algemeen	169
	B. Ruimtelijke projecten van gewestelijk en strategisch belang	170
	C. Ruimtelijke projecten van groot lokaal en strategisch belang	171
Afdeling 7.	Stedenbouwkundige verordeningen	171
Afdeling 8.	Grondbeleid	173
	§ 1. Begrip en situering	173
	§ 2. Register van de onbebouwde percelen en grondfonds	174
	A. Register onbebouwde percelen	174
	B. Grondfonds	174
	§ 3. Recht van voorkoop, onteigening, aankoopplicht en rooilijnplannen	174
	A. Recht van voorkoop	174
	B. Onteigening	178
	C. Aankoopplicht	178
	D. Rooilijnplannen	179
	§ 4. Planschadevergoeding, planbatensheffing en heffing op onbebouwde percelen	180
	A. Planschadevergoeding	180
	B. Planbatensheffing	183
	C. Heffing op onbebouwde percelen – Activeringsheffing	185
Afdeling 9.	Ruimtelijke informatie	185
	§ 1. Plannen- en vergunningenregister en register onbebouwde percelen	185
	A. Plannen- en vergunningenregister	185
	B. Register onbebouwde percelen	187
	§ 2. Informatieplichten	188
	A. Informatieplicht van de instrumenterende ambtenaar	188
	1. “Normaal geval” in gemeenten met goedgekeurd plannen- en vergunningenregister	188

	2.	“Normaal” geval in gemeenten zonder goedgekeurd plannen- en vergunningenregister	190
	3.	Specifieke gevallen	191
	B.	Informatieplicht met betrekking tot overeenkomsten in gemeenten met goed-gekeurd plannen- en vergunningenregister	197
	C.	Informatieplicht met betrekking tot publiciteit	198
	D.	Sancties bij niet-naleving van de informatieverplichtingen	199
	§ 3.	Stedenbouwkundig uittreksel, stedenbouwkundig attest, as-builtattest en projectvergadering	201
	A.	Stedenbouwkundig uittreksel	201
	B.	Stedenbouwkundig attest	201
	C.	As-builtattest	202
	D.	Projectvergadering	203
Afdeling 10.		Vergunningsplicht	203
	§ 1.	Stedenbouwkundige vergunningsplicht	203
	A.	Vergunningsplichtige handelingen	203
	1.	Het verrichten van bouwwerken, m.u.v. onderhoudswerken	204
	2.	Ontbossen – vellen van bomen	206
	3.	Aanmerkelijke reliëfwijziging	206
	4.	Opslag – parkeren – verplaatsbare constructies	207
	5.	Wijzigen van de hoofdfunctie van een onroerend goed	207
	6.	Wijzigen van het aantal woongelegenheden	209
	7.	Aanleggen of wijzigen van recreatieve terreinen	209
	B.	Afwijkingen van de vergunningsplicht (geen vergunningsplichtige handelingen)	209
	1.	Onderhoudswerken	209
	2.	Meldingsplichtige handelingen	210
	3.	Vrijgestelde handelingen	211
	4.	Aanvullingen of wijzigingen door lokale stedenbouwkundige verordeningen	213
	C.	Afwijkingen van de vergunningsplicht (wel vergunningsplichtige handelingen)	214
	1.	As-builtattest	214
	2.	Vermoeden van stedenbouwkundige vergunning	214
	3.	Verkavelingsvergunning geldt als stedenbouwkundige vergunning voor bouwrijp maken van de verkaveling	215

§ 2.	Verkavelingsvergunningsplicht	216
	A. Algemeen	216
	B. Exclusieve bevoegdheid gemeenteraad – wegenis	217
	C. Verlijden verkavelingsakte	218
§ 3.	Bepalingen, aan alle vergunningen gemeen	218
	A. Voorwaarden en lasten	218
	B. Fasering	220
	C. Zakelijk karakter – regularisatievergunning	220
§ 4.	Beoordelingsgronden	221
	A. Algemene bepalingen	221
	B. Decretale beoordelingselementen	223
	1. Voldoende uitgeruste weg	223
	2. Zone-eigen bedrijfswoning	224
	3. Voorzieningen voor personen met een functiebeperking	225
	4. Perceel (niet) getroffen door een rooilijn – reservatiestrook	225
§ 5.	Geldigheidsduur en wijzigbaarheid	226
	A. Stedenbouwkundige vergunningen	226
	B. Verkavelingsvergunningen	228
	1. Verval	228
	2. Herziening – opheffing	230
	3. Wijziging	231
	4. Eenzijdige afstand	232
§ 6.	Administratieve procedure	233
	A. Algemene bepalingen	233
	1. Reguliere en bijzondere procedure	233
	2. Afstemming aanvraagprocedure stedenbouwkundige en milieuvergunning	235
	B. Procedurevoorschriften reguliere procedure	235
	1. Procedure eerste aanleg	235
	2. Beroepsprocedure	240
	C. Procedurevoorschriften bijzondere procedure	243
	D. Koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning	245
	1. Wederzijdse schorsing	245
	2. Wederzijds verval	247
§ 7.	Raad voor Vergunningsbetwistingen	247
Afdeling 11.	Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften en zonevreemde basisrechten	249
§ 1.	Recente ontwikkelingen	249
§ 2.	Algemene afwijkingsmogelijkheden	249
	A. Beperkte afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften	249

	B. Afwijkingen op plannen van aanleg in functie van typevoorschriften voor ruimtelijke uitvoeringsplannen – Clichering	250
§ 3.	Specifieke afwijkingsmogelijkheden	250
	A. Zonevreemde stabiliteitswerken	250
	B. Afwerkingsregel	251
	C. Zonevreemd medegebruik	252
	D. Zonevreemde beschermde monumenten, stads- en dorpsgezichten en landschappen	252
	E. Handelingen van algemeen belang	252
§ 4.	Zonevreemde basisrechten	253
	A. Algemene toepassingsvoorwaarden	253
	B. Bijzondere toepassingsvoorwaarden	254
	1. Bestaande zonevreemde woningen	254
	2. Bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw	255
	3. Zonevreemde woningen of constructies die recent zijn afgebroken	255
	4. Zonevreemde constructies vernietigd of beschadigd door een vreemde oorzaak	256
§ 5.	Zonevreemde functiewijzigingen	256
§ 6.	Planologisch attest	257
Afdeling 12.	Handhaving	259
§ 1.	Bouwmisdrijven	259
	A. Strafbare gedragingen	259
	1. Inbreuk op de vergunningsplicht of -voorwaarden	259
	2. Inbreuk op stedenbouwkundige voorschriften	262
	3. Doorbreking van een stakingsbevel, bekrachtigingsbeslissing of beschikking in kort geding	264
	4. Inbreuk op de informatieverplichtingen	264
	B. Strafbare personen	265
§ 2.	Toezicht	268
	A. Toezichthouders	268
	B. Toezichtbevoegdheden	268
§ 3.	Staking van de werken	268
§ 4.	Strafsancties	271
	A. Gevangenisstraf en geldboete	271
	B. Verbeurdverklaring	271
§ 5.	Herstelmaatregelen	272
§ 6.	Verjaring van de strafvordering en de herstellvordering	278
	A. Verjaring van de strafvordering	278
	1. Algemeen	278

	2. Bouwmisdrijven binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden	279
	3. Bouwmisdrijven buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden	279
	B. Verjaring van de herstellvordering	279
	1. Algemeen	279
	2. Bouwmisdrijven binnen de ruimtelijk kwetsbare gebieden	281
	3. Bouwmisdrijven buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden	281
	§ 7. Uitvoering van de rechterlijke uitspraak	282
	§ 8. Minnelijke schikking	283
	§ 9. Inschrijving op het hypotheekkantoor en in het vergunningenregister, en wettelijke hypotheek	284
	§ 10. Vernietiging van de titel	285
	§ 11. Milieustakingsvordering	286
Afdeling 13.	Enkele kritische bedenkingen	287

DEEL V MILIEURECHT 291

Hoofdstuk 8 Milieuvergunningen	293
Beknopte algemene bibliografie	293
Afdeling 1. Begrippen en situering	293
Afdeling 2. Ontwikkelingen in het beleid	294
Afdeling 3. Juridisch kader	295
Afdeling 4. Doelstellingen	295
Afdeling 5. Bestuurlijke organisatie	296
Afdeling 6. Milieuvergunning en melding	296
§ 1. Voorwerp van de milieuvergunning of melding	296
A. Hinderlijke inrichtingen	296
B. Exploiteren	297
C. Veranderen	297
§ 2. Vergunningsprocedure in eerste aanleg	298
A. Aanvraag, bevoegde instantie, behandeling	298
B. Beslissing in eerste aanleg	299
§ 3. Vergunningsprocedure in beroep	300
A. Instellen van het beroep, bevoegde instantie, behandeling	300
B. Beslissing in beroep	301
§ 4. Meldingsprocedure	302
§ 5. Bijzondere milieuvergunnings- en meldingsprocedures	302
§ 6. Koppeling met de stedenbouwkundige vergunning	302
§ 7. Overname van een inrichting	303

	§ 8. Wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden	304
	§ 9. Schorsing of opheffing van de vergunning	304
	§ 10. Hernieuwing van de vergunning	305
	§ 11. Verval van de vergunning	305
Afdeling 7.	Verplichtingen van de exploitant en milieuvorwaarden	307
	§ 1. Verplichtingen van de exploitant	307
	§ 2. Soorten milieuvorwaarden	307
	A. Algemene milieuvorwaarden	308
	B. Sectorale milieuvorwaarden	308
	C. Bijzondere milieuvorwaarden	308
Afdeling 8.	Handhaving	309
	§ 1. Algemeen	309
	§ 2. Toezicht en opsporing	310
	§ 3. Voorkoming en vaststelling van milieu-inbreuken en milieumisdrijven – veiligheidsmaatregelen	310
	§ 4. Bestuurlijke handhaving	311
	§ 5. Strafrechtelijke handhaving	312
Hoofdstuk 9	Bodem	315
	Beknopte algemene bibliografie	315
Afdeling 1.	Begrippen en situering	316
Afdeling 2.	Ontwikkelingen in het beleid	316
Afdeling 3.	Juridisch kader	317
Afdeling 4.	Doelstellingen	317
Afdeling 5.	Bestuurlijke organisatie	318
Afdeling 6.	Inventarisatie en identificatie van verontreinigde gronden	318
Afdeling 7.	Saneringsregimes voor bodemverontreiniging	320
	§ 1. Onderscheid tussen nieuwe, historische en gemengde bodemverontreiniging	320
	§ 2. Sanering van nieuwe bodemverontreiniging	320
	§ 3. Sanering van historische bodemverontreiniging	322
	§ 4. Bijzondere saneringsregelingen	323
	§ 5. Vrijwillige bodemsanering	324
Afdeling 8.	Uitvoering van de bodemsanering	324
	§ 1. Verloop van de bodemsanering	324
	§ 2. Grondverzet	325
	§ 3. Nazorg	325
Afdeling 9.	Overige met bodemsanering samenhangende maatregelen	325
	§ 1. Ambtshalve tussenkomst	325
	§ 2. Schikkingen en dadingen	326
	§ 3. Onteigening	326
	§ 4. Veiligheidsmaatregelen en voorzorgsmaatregelen	326
	§ 5. Gebruiksbeperkingen en bestemmingsbeperkingen	326

Afdeling 10.	Bodembescherming en -beheer	327
	§ 1. Bodembescherming, onteigening	327
	§ 2. Bodempreventie- en bodembeheersplan	327
Afdeling 11.	Administratief beroep	328
Afdeling 12.	Overdracht van gronden	328
	§ 1. Verplichtingen met betrekking tot beperkende maatregelen	328
	§ 2. Verplichtingen met betrekking tot de overdracht van alle gronden: bodemattest	328
	A. Toepassingsgebied	328
	B. Overeenkomsten betreffende de overdracht van gronden	330
	C. Verplichtingen	331
	D. Sanctie	333
	E. Afwijkingen in de praktijk	334
	§ 3. Verplichtingen bij de overdracht van risicogronden: bodemonderzoek	337
	A. Toepassingsgebied	337
	B. Verplichtingen	338
	C. Sanctie	339
	D. Afwijkingen in de praktijk	340
	§ 4. Overdracht van (risico)gronden bij gedwongen mede-eigendom	343
Afdeling 13.	Handhaving	344