



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Rechtszekerheid en Rechtsbeschermingbij wijzigend wetgevingsbeleid en wijzigend handhavingsbeleid

Carla Nijsen

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Carola BILLIET

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be
Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2023
2024



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Rechtszekerheid en Rechtsbescherming bij wijzigend wetgevingsbeleid en wijzigend handhavingsbeleid

Carla Nijssen

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Carola BILLIET



Maastricht University

Faculteit rechten

Master scriptie: Overheid en Recht

Voortgangsrapportering 6

Rechtszekerheid en Rechtsbescherming bij wijzigend wetgevingsbeleid en wijzigend handhavingsbeleid

Promotor: Professor dr. Carole BILLIET

Student: Carla NIJSSEN – 1437791

Datum: 5 augustus 2024

Aantal woorden: 33.245 (zonder onderzoeksplan, bibliografie en voetnoten)

Samenvatting

Universiteit Hasselt: Faculteit Rechten – Afstudeerrichting: Overheid en Recht

Titel: Rechtszekerheid en Rechtsbescherming bij wijzigend wetgevingsbeleid en wijzigend handhavingsbeleid.

Auteur: Carla NIJSSEN

Studentnummer: 1437791

Promotor: Professor dr. Carole BILLIET

Scriptie ingediend tot het behalen van de academische graad LL.M: Master in de Rechten CoR

Academiejaar: 2023-2024

Inhoud

Het ruimtelijk ordeningsrecht is een relatief jong recht en heeft reeds tot vele verzuchtingen geleid. Zo ook voor de bouwheer in de casus waarop deze rechtshistorisch beschrijving geïnspireerd werd.

De aanzet van het onderzoek is de werkwijze van bepaalde ambtenaren uit de handhavend pijler van de ruimtelijke ordening, die nadat een wederrechtelijkheid reeds jaren in rechte werd hersteld, en op basis van een niet meer actuele veroordeling waaraan een dwangsom was verbonden, het probleem opnieuw in het leven roept en om in de opzet te slagen geen juridische kunstgreep schuwt. Deze problematiek loopt al een twintigtal jaren waarvoor tot vandaag nog steeds geen oplossing is.

De scriptie beschrijft in drie opeenvolgende periodes het ruimtelijk ordeningsrecht, met name: vanaf het ontstaan van de eerste organieke regelgeving in 1962 tot 1997 in het licht van de zonevreemde woning en de kentering in het handhavingsbeleid, vervolgens de periode van het nieuwe tijdperk dat moeizaam tot stand komt vanaf 1998 tot begin 2003 in het licht van de regularisatievergunning en tot slot wordt een eerste aanzet gegeven in de volgende jaren door de verdere gebeurtenissen in de casus te beschrijven als aankondiging van de volgende fase in het licht van de rechtsbescherming.

Door de beperking in het aantal woorden zal dit alles beschreven worden als een eerste verkenning. Een aantal interessante onderwerpen blijven in de scriptie dan ook noodgedwongen onbesproken. De ambitie is om de resultaten van de verder te bespreken delen weer te geven op masterniveau.

De casestudy beoogt deze zeer ernstige problematiek onder de noodzakelijke aandacht te brengen en als de draad van Ariadne de eerste aspecten reeds aan te duiden die leiden naar het antwoord.

Trefwoorden: Ruimtelijke ordening – Stedenbouw - Stedenbouwkundige vergunning – Regularisatie – Ontkoppelingsdecreet – Rechtszekerheid – Willekeur - Rechtsbescherming - handhavend bestuur.

Woord vooraf

Deze scriptie is de aanzet en het sluitstuk van de universitaire studie tot 'Master in de Rechten'.

Het is begonnen in de zoektocht naar *rechtszekerheid* en *rechtsbescherming* tegenover een bestuur. Hoeveel zelfstudie ik ook deed, er werd ons altijd wel iets anders tegengeworpen, waardoor mijn mond steeds weer werd gesnoerd omwille van onwetendheid en gebrek aan de nodige vaardigheden. Tot ik op een dag, met de aansporing van mijn partner, familie en vrienden, besliste om rechten te gaan studeren op universitair niveau. Met een klein hartje heb ik me ingeschreven aan de U Hasselt met als doel de ons ontnomen rechtszekerheid te herstellen en bescherming te zoeken in het recht.

Hetgeen vandaag voorligt, is het resultaat van die studie in de afstudeerrichting 'Overheid en Recht'. Hiervoor mijn dank aan de Universiteit Hasselt, de professoren, de tutores en de studiebegeleiding.

Een scriptie komt niet zomaar tot stand. Het is het resultaat van vele uren zoek-, lees- en denkwerk. Gelukkig werd ik gesteund, gegidst en begrepen door vele personen die ik hierbij extra wil bedanken.

Het is goed om te kunnen schrijven over het onderwerp dat me heeft aangezet tot de rechtenstudie. Vooraleerst zou ik dan ook professor dr. M. Carole BILLIET van harte willen bedanken om me de kans te geven over dit onderwerp onderzoek te doen, te schrijven en me te begeleiden bij de scriptie. Ik heb veel van haar mogen leren. Haar opmerkingen hebben dit werk naar een hoger niveau getild.

Ik dank ook mijn vrienden en familie om telkens weer begrip op te brengen voor mijn veel te vake afwezigheid. Bovendien bleven zij steeds opnieuw geïnteresseerd naar mij luisteren, als ik weer eens enthousiast vertelde over mijn ontdekkingen in 'het recht'. Ik kan me voorstellen dat dit niet altijd even interessant voor hen was. Zonder hun geduld en steun was deze studie niet mogelijk geweest.

Heel in het bijzonder wil ik mijn partner bedanken, waarmee ik samen het hele *verhaal* heb beleefd. Ik dank hem vooral om zo goed voor mij te zorgen, me telkens te motiveren en altijd in me blijven te geloven. Ik had vroeger nooit voor mogelijk gehouden, dat ik, ondanks mijn oudere leeftijd en alles wat er intussentijd gebeurd is, vandaag mijn dankwoord voor deze masterscriptie zou schrijven.

Bedankt!

Moge deze masterscriptie zijn weg vinden naar zowel professoren, regelgevers, besturen als burgers, als inspiratie voor een meer rechtvaardige, rechtszekere, menselijkere en behoorlijkere samenleving.

Carla Nijssen

Herk-de-Stad, 5 augustus 2024

AFKORTINGEN

APKB	Koninklijk besluit vn 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de ambtenaren.
CBS	College van burgemeester en schepen
GSI / SI	(Gewestelijk) stedenbouwkundig inspecteur
PSA	Provinciaal stedenbouwkundig inspecteur
Inrichtingsbesluit	KB 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, <i>BS</i> 10 februari 1973, 1.813.
Coördinatiedecreet / DRO	Decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, <i>BS</i> 15 maart 1997, 6.106.
Organisatiedecreet / DORO	Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, <i>BS</i> 30 september 1999, 36.933.
RSP	Ruimtelijk strcuurplan
RUP	Ruimtelijk Uitvoeringsplan
Minaraad	Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
VLACORO	Vlaamse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening

Inhoudsopgave

Inleiding: Inleidend hoofdstuk (Onderzoeksplan)	1
A. Situering van het onderzoek	1
B. Stand van de kennis	6
C. Probleemstelling	7
D. Relevantie	8
E. Afbakening van het onderwerp	9
F. Onderzoeksvragen en -methodiek	10
Hoofdstuk 1: Situering van de Kernbegrippen (<i>sensu lato</i>)	13
1.1 Inleiding	13
1.2 De Rol van 'Taal' als Juridisch Instrument	15
1.2.1 Omgangstaal vs. Juridische Taal	15
1.2.2 Verschillende Rechtsdomeinen: Eigendomsrecht	16
1.2.2.1 Privaatrechtelijke invulling	16
1.2.2.2 Publiekrechtelijke invulling	17
1.2.3 Binnen het Rechtsdomein	19
1.2.3.1 Ruimtelijke ordening	19
1.2.3.2 Algemeen belang	19
1.2.4 Binnen het Recht	21
1.2.4.1 Legaliteit vs. Legitimiteit	21
1.2.5 Retorische instrumenten	23
1.2.5.1 Interpretatie	23
1.2.5.2 Redeneren en Argumenteren	23
1.3 Democratische Rechtsstaat	25
1.3.1 Rechtsstaatsbeginsel: horizontale machtenspreiding	25
Hoofdstuk 2: Situering in het Belgisch Rechtsbestel (<i>sensu lato</i>)	27
2.1 Belgische Staatsstructuur	27
2.1.1 Federalisering	27
2.1.2 (Bestuurlijk) Wettigheidsbeginsel: de toegewezen bevoegdheden	29
2.2 Belgische Wetgevingsstructuur	31
2.2.1 Hiërarchie der Rechtsnormen	31
2.2.2 Voorrangsregels (Adagia)	33
2.3 Ruimtelijke Ordening	35
2.3.1 Definitie	35
2.3.2 Publiekrecht vs. Privaatrecht	36
2.3.3 Functioneel (of Multidisciplinair) Rechtsgebied	37
2.3.4 (Bijzonder) Bestuursrecht	37
2.4 Handhaving in de Ruimtelijke Ordening	39

2.4.1	Definitie	39
2.4.2	(Bijzonder) Strafrecht	39
2.4.3	Versplinterde Handhaving	40
2.4.4	Internationaal- en supranationaalrechtelijke invloeden	41
Hoofdstuk 3: Rechtshistoriek vergunnings- en handhavingsbeleid (1962 – 1997)		43
3.1	Inleiding.....	43
3.2	Vergunningsbeleid	45
3.2.1	1804-1962-1970: Eerste <i>organieke</i> regelgeving: “de Stedenbouwwet”	45
3.2.2	1970-1980: Ontstaan Zonevreemdheidsproblematiek	46
3.2.3	1980-1990: Decentralisatie.....	47
3.2.4	1990-1994: Zonevreemdheidsproblematiek	48
3.2.5	1995-1996: Voorbereidingen Organisatiedecreet <i>d.d.</i> 18.05.1999	49
3.3	Handhavingsbeleid.....	51
3.3.1	1962-1970: Gemachtigde Ambtenaar en de Herstelmaatregel	51
3.3.2	1970-1980: Uitbreidingen van de Stedenbouwwet	52
3.3.3	1980-1990: Verfijning van Bevoegdheden?	55
3.3.4	1990-1995: Van Gedoogbeleid naar Heksenjacht	56
Hoofdstuk 4: Casus §1. Hervormingen en Legaliteit Vergunning (1998 – 2003)		57
4.1	Inleiding.....	57
4.2	Organisatiedecreet Hervormingen	59
4.2.1	Beleidsdoelstelling: Subsidiariteit	59
4.2.2	(Regularisatie)Vergunning	61
4.2.3	Casus: Toepassing in praktijk (1998-1999)	63
4.3	Wijzigingsdecreet <i>d.d.</i> 28 september 1999 en <i>d.d.</i> 26 april 2000.....	65
4.3.1	Vergunningsbeleid: Hervorming Vergunningsprocedures	66
4.3.2	Handhavingsbeleid: De afschaffing van de ‘gemachtigde ambtenaar’	69
4.3.2.1	<i>Nemo iudex in causa sua</i> -beginsel	69
4.3.2.2	Stedenbouwkundig Ambtenaar (drie bestuurniveaus)	69
4.3.2.3	(Gewestelijk) Stedenbouwkundig Inspecteur	70
4.3.2.4	Gewestelijke planologische ambtenaar	70
4.4	Wijzigingsdecreet <i>d.d.</i> 13 juli 2001	71
4.4.1	Vergunningsbeleid: Amnestieregelgeving	71
4.4.1.1	Wijziging opschrift van hoofdstuk IV in titel IV	71
4.4.1.2	Invoering ‘uitzonderingsregel’ in artikel 145 <i>bis</i>	72
4.4.1.3	Uitzonderingsbepaling vs. Afwijkingsregeling.....	73
4.4.1.4	Invoering artikel 195 <i>quinquies</i>	74
4.4.1.5	Probleemoplossing voor de toekomst: Herbestemming	75
4.4.2	Handhavingsbeleid: Blokkades middels het <i>Vergelijk</i>	75
4.4.3	Casus: Toepassing in praktijk (2000-2001)	76

4.5	Wijzigingsdecreet <i>d.d.</i> 8 maart 2002: Ontkoppelingsdecreet.....	77
4.5.1	Vergunningsbeleid: Bevoegdheden definitief doorgeknipt	77
4.5.2	Handhavingsbeleid: Bevoegdheden definitief doorgeknipt.....	79
4.5.3	Casus: Toepassing in praktijk (2002-2004)	79
4.6	Legaliteit van de Vergunning	81
4.6.1	Rechtsgrondslagen	81
4.6.1.1	Artikel 145 <i>bis</i> Organisatiedecreet	81
4.6.1.2	Artikel 195 <i>quinquies</i> Organisatiedecreet	82
4.6.2	Eerste administratieve aanleg	83
4.6.3	Georganiseerd administratief beroep	84
4.6.4	Interne legaliteit.....	85
4.6.4.1	Datum indienen vergunningsaanvraag	85
4.6.4.2	Uitzonderingsregel	85
4.6.4.3	Bestemmingsvoorschriften	86
4.6.4.4	Herbouwen op dezelfde plaats van een Bestaand gebouw	87
4.6.4.5	De woning wordt vergund geacht	87
4.6.4.6	De woning of het gebouw mag niet verkrot zijn	89
4.6.4.7	Volume beperkt op 1.000 m ³	90
4.6.4.8	Karakter en Verschijningsvorm.....	91
4.6.4.9	Goede 'plaatselijke' (of ruimtelijke) ordening	92
4.6.4.10	Aantal woongelegenheden ongewijzigd	94
4.6.4.11	Geen Functiewijziging (ter volledigheid)	94
4.6.5	Externe Legaliteit	95
4.6.6	Beroepsmogelijkheden tegen het Inwilligingsbesluit	96
Hoofdstuk 5: Casus §2. Bevoegdheid Stedenbouwkundige Inspecteur (2003-2004)		97
5.1	Inleiding.....	97
5.2	Handhavingsbeleid: Definitieve Bevoegdheidsscheiding.....	99
5.2.1	Rechtsgrondslagen	99
5.2.1.1	Het bestuurlijk legaliteitsbeginsel	99
5.2.1.2	Vergunningsbeleid: Vergunningverlenende bevoegdheden	99
5.2.1.3	Handhavingsbeleid: Bevoegdheden aangaande de handhaving 100	
5.3	Casus: Toepassing in praktijk (2003-2004)	101
5.3.1	Voorafgaande gebeurtenissen	101
5.3.2	Betekening 18 november 2004.....	102
5.3.3	Relatieve onafhankelijkheid.....	103
5.3.3.1	Vervolging en Uitvoering van Strafrechtelijke Uitspraken	105
5.3.3.2	Puntgewijze schendingen	106
CONCLUSIE.....		107

BIBLIOGRAFIE.....	109
BIJLAGEN	122

*"Justice will not be served until
those who are unaffected are as outraged as those who are!"*

– Benjamin Franklin –
(1706-1790)

Inleiding: Inleidend hoofdstuk (Onderzoeksplan)

A. Situering van het onderzoek

Inleiding

1. Tijdens de jaren 1970 werden de gewestplannen ingevoerd in Vlaanderen. Daardoor was het onvermijdelijk dat er eveneens *zonevreemde woningen* ontstonden binnen het *agrarische gebied*. Velen werden ten onrechte gelijkgesteld met illegale woningen. Dit samen met de vereniging van de vergunningverlenende -en handhavende bevoegdheden van de toenmalige *gemachtigde ambtenaar* creëerde rechtsonzekerheid voor de eigenaars van deze woningen en percelen vanaf de jaren 1990.

2. Dit ontging de decreetgever niet en was mede de aanleiding van vele ingrijpende hervormingen in het Ruimtelijk Ordeningsrecht waaronder het mogelijk maken van de regularisering van bepaalde bouw misdrijven. Er werd een geheel nieuw Organisatiedecreet ontwikkeld en ingevoerd.¹ Nog voordat dit van kracht werd, had het decreet al een eerste ingrijpende wijziging ondergaan.² De toen zgn. *gemachtigde ambtenaar* beschikte zowel over handhavende als vergunningsverlenende bevoegdheden, hetgeen het *nieuwe* beleid enorm bemoeilijkte. Daarom werd deze actor vervangen door drie *nieuw* gecreëerde ambtenaren, elk met afzonderlijke en strikt afgebakende bevoegdheden.³

3. Na verschillende decreetswijzigingen bleek dat de aanpassingen nog steeds niet voldoende waren om de rechtszekerheidsproblematiek op te lossen. De eigenaren in kwestie hadden immers nog steeds een vergelijk nodig bij de stedenbouwkundige inspecteur (c.q. gemachtigde ambtenaar), vooraleer een eigenaar een aanvraag tot regularisatie van een onvergunde toestand kon indienen. Dit leidde dus nog steeds tot onnodige blokkades, hetgeen de decreetgever nu juist wilde oplossen.

4. Op 8 maart 2002 wijzigde het Vlaams Parlement het Organisatiedecreet zodanig dat het verwerven van een regularisatievergunning losgekoppeld werd van het verkrijgen van een vergelijk. Dit zogenaamde *Ontkoppelingsdecreet* stelde de eigenaars eindelijk in staat om de situatie op basis van de nieuwe regelgeving te laten toetsen aan de toestand van de woning bij de start der werken.

5. De praktijk leert dat ruim een kwarteeuw later deze problematiek nog steeds niet is opgelost.⁴

¹ Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 8 juni 1999, 21.001.

² Decreet 26 april 2000 houdende de wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 29 april 2000, 13.586.

³ Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1999, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 15/13-G, 11 en Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 4 en 1332/16, 2 en Ontwerp van decreet houdende de wijziging van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 1999-00, nr. 252/3, 5.

⁴ Commissievergadering, *Parl.St.* 2014-2015, 9 december 2014, nr. 548, en Commissievergadering, *Parl.St.* 2015-2016, 16 februari 2016, nr. 772, en LAND Advocaten, *Overheid | Omgeving: Het drama van de zonevreemde woning*, www.land-advocaten.be/nieuws/het-drama-van-de-zonevreemde-woning.

Casus

6. Om het geheel bevattelijk te maken werd de *case study* uitgevoerd als basis voor dit onderzoek.⁵

7. De bouwheer kocht een "woning met aanhorigheden", hetgeen beschreven werd op 22.05.1998. Het huis werd door de vorige eigenaars verwaarloosd waardoor modale gebreken waren opgetreden. Op aanraden van de notaris werd hoog beschrijf betaald om nieuwe materialen te kunnen gebruiken. De nieuwe eigenaars diende de te verbeteren punten binnen de vier maanden te herstellen. Het zou echter onlogisch zijn eerst te investeren in de renovatie, om daarna het huis te herbouwen. Zij wendden zich dan ook tot de gemeentelijke technische dienst om raad. Deze dienst stelde dat het nieuwe decreet dat herbouw mogelijk maakte nog steeds niet van kracht was, maar dat zij in afwachting aan de werken mochten beginnen. Het huis moest wel in 3 delen heropgebouwd worden. De vergunning zou tegen 01.10.1998 in orde komen zodra de nieuwe regelgeving van kracht was.

8. Op 18.09.1998 werd echter proces-verbaal opgemaakt door een ambtenaar van Stedenbouw op basis van artikel 42 van het Coördinatiedecreet.⁶ Deze ambtenaar stelde dat hij van in het begin van de afspraak met de gemeente op de hoogte was en opzettelijk nu pas de werken stil te legde. Over dit gebeuren stuurde de bouwheer dan ook een brief naar de stedenbouwkundige diensten. De bouwheer wendde zich ook terug naar de gemeentelijke dienst om het verhaal te doen. Ingevolge dit voorval raadde de gemeente aan om de vergunningsaanvraag alvast schriftelijk in te dienen en stelde dat de de regelgeving eerdaags van kracht zou worden en het probleem zich dan zou oplossen. In eerste administratieve aanleg werd de aanvraag geweigerd ingevolge het *bindend advies* van de toen nog bestaande *gemachtigde ambtenaar*. Er werd beroep ingesteld bij de bestendige deputatie. Het beroep werd negatief beoordeeld omdat er op dat moment nog een beperking gold van 700 m³.⁷

9. Na de eerstvolgende wijzigingsdecreten diende de bouwheer tot een vergelijk te komen bij de *gemachtigde ambtenaar*.⁸ Het verzoek tot vergelijk werd tot tweemaal toe geweigerd op grond van onjuiste maatstaven. Er werd namelijk getoetst aan de toestand van het huis op het moment van 'de eerste vergunningsaanvraag' i.p.v. de toestand op het moment van 'de start der werken'. Doordat het huis op het moment van de eerste vergunningsaanvraag reeds deels herbouwd was, werd het huis gelijkgesteld als een krot. Terwijl op het moment van 'de start der werken' het huis slechts modale gebreken vertoonde dewelke verplicht dienden hersteld te worden op gevaar voor heffingen. De herbouw kon dus op grond van de toenmalige *nieuwe* regelgeving perfect vergund worden.⁹ Tegen deze weigeringen was echter geen beroep mogelijk. De decreetgever merkte deze blokkades vanwege de *gemachtigde ambtenaar* op en 'ontkoppelde' het vergunningen- en handhavingsbeleid.¹⁰

⁵ Met het oog op het behouden van de overzichtelijkheid worden enkel de belangrijkste gebeurtenissen aangestipt en de meest noodzakelijke stukken in bijlage gevoegd. Het volledige dossier is in het bezit van de onderzoeker.

⁶ Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 15 maart 1997, 6.105.

⁷ Art. 166 Coördinatiedecreet zoals van kracht op 1 oktober 1998.

⁸ Artikel 158 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de Ruimtelijke Ordening, gewijzigd bij de decreten van 28 september 1999, 22 december 1999 en 26 april 2000 zoals van kracht op 15.01.2001.

⁹ Art. 145bis, §1,2° Organisatiedecreet zoals van toepassing op 1 mei 2000.

¹⁰ Decreet van 8 maart 2002 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 23 maart 2002, 12.179.

10. Na de ontkoppeling kon de bouwheer de aanvraag tot regularisatievergunning indienen.¹¹ De aanvraag werd nog ingediend voordat de zaak in behandeling werd genomen door de Correctionele rechtbank te Hasselt d.d. 06.06.2002. Evenwel volgde de veroordeling, omdat er op dat ogenblik nog geen vergunning aanwezig was.¹² Hiertegen ging de advocaat laattijdig in beroep. Het hof stelde desondanks de behandeling van de zaak toch uit in afwachting van de administratieve beslissing.¹³

11. Na weer een negatief *bindend* advies van de (stedenbouwkundige) *gemachtigde ambtenaar* in eerste administratieve aanleg, bekwamen de bouwheren hun vergunning na administratief beroep.¹⁴ De wettelijk vooropgestelde instellingen werden allen aangetekend in kennis gesteld van de inwilliging door de bestendige deputatie. De nu *stedenbouwkundige gemachtigde ambtenaar*, noch de minister zelf, gingen in hoger beroep tegen deze beslissing. Bovendien werd de (gewestelijke) *stedenbouwkundig inspecteur*, tijdens de hele beroepsprocedure op de hoogte gehouden en hij werd zelfs uitgenodigd op de hoorzitting door de bestendige deputatie, maar hij bleef afwezig. Ook hij werd aangetekend in kennis gesteld van de inwilliging van het beroep. Gelet op het feit dat hij ingevolge het ontkoppelingsdecreet geen enkele vergunningverlenende bevoegdheid meer had, kon hij dan wel niet in beroep gaan bij de minister, maar evenmin richtte hij zich tot de Raad van State om de beslissing aan te vechten. Na zestig dagen was de vergunning dan ook definitief geworden.¹⁵

12. De bouwheer wachtte de uitspraak van het hof van beroep te Antwerpen af vooraleer de herbouw overeenkomstig de vergunning en bijhorende plannen verder te zetten. Op het hof werden zij in kennis gesteld dat de advocaat afstand had gedaan van deze procedure zonder hun medeweten. De bouwheren beseften niet wat dit juridisch betekende, maar werden gerustgesteld door het hof. Hierna volgde het arrest die de correctionele uitspraak in eerste aanleg niet meer *kon* hervormen.¹⁶

13. Nadat de bouwheren een schrijven ontvingen van de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur inzake voornoemd arrest, namen zij telefonisch contact op met de adjunct van de directeur die de brief ondertekende. Na het relaas te doen en de vergunning *opnieuw* aan hem bezorgde per mail, stelde deze hen gerust met de woorden: "Je kan op uw beide oren slapen, jullie mogen verder doen".

14. De bouwheren gingen naar hun advocaat en legden de problematiek aan hem voor. Er werd gevraagd of er niet beter terug naar de correctionele rechtbank zou worden gegaan om dit te melden. De advocaat suste hen dat het nu allemaal in orde was en er geen reden meer was om dat te doen.

15. Toch deed de bouwheer nog eens het verhaal zowel schriftelijk als telefonisch t.a.v. de dienst van genade, waar werd gesproken met de Procureur Generaal van het hof van beroep te Antwerpen. Hierna werden de straffen kwijtgescholden en werd de veroordeling verwijderd uit het strafregister.

¹¹ Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 15 maart 1997, 6.105; Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 8 juni 1999, 21.001; Decreet 28 september 1999 houdende wijziging datum van inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 30 september 1999, 36.933 zoals van kracht op 05.06.2002.

¹² Corr. Hasselt (16^e k.) 27 juni 2002, griffienr: 1215/02.

¹³ Antwerpen (12^e k.) 22 maart 2004, 2004/682.

¹⁴ Bijlage 1: Vergunning d.d. 19.03.2003.

¹⁵ Art. 4, §1, derde lid Procedurereglement RvS.

¹⁶ Antwerpen (12^e k.) 22 maart 2004, 2004/682.

16. Na al deze geruststellingen ging de bouwheer pas terug van start met de herbouwingswerken, zodat de werken zeker klaar zouden zijn vooraleer de termijn voor de vergunning zou verlopen. De werken verliepen vlot, het verdiep werd ingegoten en het huis was klaar om het dak erop te leggen.

17. Tot plots, op 18.11.2004, de gerechtsdeurwaarder de niet meer actuele veroordeling betekende in opdracht van de *gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur*. Belangrijk hierbij op te merken is dat de oude veroordeling werd betekend nádat de regularisatievergunning definitief werd.

Vervolgens nam de bouwheer opnieuw telefonisch contact op bij dezelfde dienst als voorheen. De voormalige adjunct van de directeur was blijkbaar vervangen door een ander persoon die de bijna twee jaar oude vergunning naast zich neerlegde met de woorden: "Wij doen dat omdat wij dat kunnen". Pas later kwam aan het licht dat ten onrechte vermeend werd dat de vergunning behept zou zijn met tegenstrijdigheden. Het verslag van het onderzoek moet samen met het *niet-bindend* advies gedaan door de *provinciaal* gemachtigde ambtenaar wordt overgenomen in het besluit van de vergunning zodat iedere belanghebbende derde over alle informatie beschikt vanuit het besluit zelf.¹⁷

18. Op advies van de advocaat werd een procedure bij de beslagrechter ingesteld, dewelke resulteerde in onbevoegdheid op 27.06.2007 omdat de inspectie geen standpunt had ingenomen. Hierop richtte de advocaat een schrijven aan de stedenbouwkundige inspecteur met de vraag enig standpunt in te nemen. Pas toen volgde vooreerst een uitvoerend roerend beslag d.d. 27.09.2007. Dit is meer dan negen jaar na het proces verbaal en meer dan vijf jaar na de initiele veroordeling die plaats vond vóóraf aan het bekomen van de definitieve regularisatievergunning d.d. 19.02.2003.

19. Vervolgens werd terug naar de beslagrechter gestapt. In eerste aanleg op 11.03.2008 werd geoordeeld dat er tegenstrijdigheden waren. De rechter nam de overgenomen inhoud uit het verslag van de *provinciale* gemachtigde ambtenaar abusievelijk aan als de premissen van de bestendige deputatie.¹⁸ Terwijl de "andersluidende" overwegingen pas hierna volgen in het vergunningsbesluit.¹⁹

20. Tegen deze beschikking werd beroep ingesteld bij het hof van beroep te Antwerpen, waar de bouwheer in het gelijk gesteld werd d.d. 25.03.2009.²⁰ Vervolgens tekende de stedenbouwkundig inspecteur Cassatieberoep aan, waarna het arrest werd verbroken en de zaak werd doorverwezen naar het hof van beroep te Gent d.d. 01.03.2010.²¹ Deze zaak vond plaats op 18.11.2014, zijnde exact 10 jaar na de eerste betekening. *De facto* werd het administratief beroep overgedaan.²² Bovendien vergiste het hof zich o.m. in cruciale data, in het criterium inzake de inhoud die de woning mocht omvatten dat 1.000 m³ was, maar besloot onterecht dat het huis de 700 m³ overschreed en daarom kennelijk onwettig was en liet ze buiten toepassing (tot op zekere hoogte). Het arrest van het hof van Gent d.d. 31.05.2015 oordeelde desondanks een salomonsoordeel op basis van het

¹⁷ Wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, BS 12 september 1991, 19.976 in samenlezing met art. 121 Organisatiedecreet zoals van kracht op 19.02.2003 (datum van de vergunning).

¹⁸ Beslagr. Hasselt 11 maart 2008, nr. 07/2324/A.

¹⁹ RvVB 7 februari 2017, RvVB/A/1617/0535 en bijlage 1: De vergunning.

²⁰ Antwerpen (3^e k.) 25 maart 2009, nr. 2008/AR/1116.

²¹ Cass. 1 maart 2010, AR C.09.0390.N.

²² Cass. 4 maart 2004, C.030346.N en C.030448.N.

redelijkheidsbeginsel, gelet op de talrijk gewijzigde decreetgeving er niet van de burger kan verwacht worden dat ze de vergunning niet uitvoeren. Daarnaast motiveerde het hof dat er ingevolge "dit onderhavig arrest", enkel voor de *toekomst* dwangsommen zouden *kunnen* verbeuren. Daarnaast werd stedenbouwkundig inspecteur veroordeeld tot opheffing van het uitvoerend beslag.²³ De bouwheer was niet bekwaam om een advocaat te overtuigen om cassatieberoep aan te tekenen.²⁴ De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur bleef in gebreke de aan hem gerichtte veroordeling uit te voeren en liet de betekeningen van de bevelen gewoon verder lopen alsof niets gebeurd was.

21. Op 03.11.2017 werd het arrest van Gent betekend samen met uitvoerend onroerend beslag. De bouwheer brak het huis af binnen de door de correctionele rechtbank vooropgestelde termijn. Hij was van mening dat er geen dwangsommen verbeurd waren en stapte terug naar de beslagrechter. Op d.d. 25.07.2019 sprak de beslagrechter uit dat dwangsommen dienden betaald te worden vanaf de dag van de uitspraak van het hof van beroep te Gent d.d. 31.01.2015 tot de dag dat de gewestelijk inspecteur het proces-verbaal van uitvoering uiteindelijk had opgesteld.²⁵ Hiertegen werd opnieuw beroep ingesteld. De stedenbouwkundig inspecteur tekende incidenteel beroep aan, waarbij hij opwierp dat de beschikking d.d. 11.03.2008 uitvoerbaar zou geweest zijn bij voorraad, maar verzweeg dat deze beschikking intussen deels vernietigd werd door het arrest d.d. 31.03.2015 en kreeg gelijk in het hof van beroep te Antwerpen.²⁶ De bouwheer slaagde er niet in om op afdoende wijze het Cassatieberoep in te stellen met de nodige en de juiste rechtsvragen.²⁷ Tot op vandaag wordt binnen elke zes maanden een bevel tot herstel en tot betaling van bijna 400.000 € betekend.

Ondanks de situatie, door de nog steeds bestaande regularisatievergunning, niet meer overeenstemt met de oorspronkelijke veroordeling, wordt deze nog (analogisch) gebruikt als zwaard van Damocles.

Besluit

22. De *casus* is geen alleenstaand feit. Het staat vast dat de problematiek nog steeds actueel is.²⁸ Het gevaar dreigt voor eenieder in deze situatie dat definitief verworven subjectieve rechten worden ontzegt door een overheid 'zonder vergunningverlenende bevoegdheden' en dit tot in de 'eeuwigheid'.²⁹ De kans op het lopen van een risico schendt de gelijkheid tussen burgers *door* en *voor* de wet.³⁰

23. Het is duidelijk dat zich een ernstig probleem stelt van rechtszekerheid voor de burger, die in het bezit is van een *definitieve* regularisatievergunning ter herbouw van een zonevreemde woning. Het probleem stelt zich in het naast elkaar sporen van het vergunningen- en het handhavingsbeleid. Bovendien is er een probleem van rechtsbescherming tegen de overheid dat zal onderzocht worden.

²³ Gent (14^e k.) 31 maart 2015, 2010/AR/2307.

²⁴ Art. 478, eerste lid Ger.W.

²⁵ Beslagr. Hasselt 25 juli 2019, nr. 18/120A en 19/199/A.

²⁶ Antwerpen (B4M k.) 19 oktober 2020, nr. 2019/AR/2063.

²⁷ Cass. 10 maart 2022, C.21.0274.N.

²⁸ Commissievergadering, *Parl.St.* 2014-2015, 9 december 2014, nr. 548; Commissievergadering, *Parl.St.* 2015-2016, 16 februari 2016, nr. 772, en LAND Advocaten, *Overheid | Omgeving: Het drama van de zonevreemde woning*, www.land-advocaten.be/nieuws/het-drama-van-de-zonevreemde-woning (Consultatie: 01.10.2023)

²⁹ Op basis van art. 159 Gw.

³⁰ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, II, Mechelen, Kluwer, 2014, 241 en J. THEUNIS, "Het gelijkheidsbeginsel" in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Administratieve rechtsbibliotheek*.

B. Stand van de kennis

24. De rechtsdomeinen waarin het onderzoek zich voornamelijk zal situeren, zijn de Ruimtelijke Ordening (thans het Omgevingsrecht), het Bestuursrecht, het Grondwettelijk recht en het Strafrecht.

25. De masterscriptie zal verder bouwen op het rechtshistorische onderzoek dat werd aangevat in het kader van de bachelorscriptie. Dat onderzoek was een eerste verkenning en richtte zich vooral op de periode tussen de invoering van de eerste organieke regelgeving van Stedenbouw in 1962³¹ tot de problematiek van zonevreemdheid en handhavingsbeleid ontstonden tijdens de jaren 1990. Tevens werden er reeds bepaalde grondrechtbeginselen besproken zoals het rechtsstaatsbeginsel, het bestuurlijk legaliteitsbeginsel, het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel binnen deze context.

26. In de gepubliceerde doctrine zijn er publicaties te vinden over regularisatievergunningen, zoals: "De stedenbouwkundige regularisatie(vergunning): algemene beginselen"³², "Zonevreemdheid en regularisatie van overtredingen"³³, "Is een regularisatievergunning nog mogelijk na een bevolen rechterlijk herstel?", "Regularisatie na bevolen herstel: wat nu?"³⁴, "Het ontkoppelingsdecreet of het juridisch failliet van het gekoppelde vergelijk"³⁵, "De navelstreng tussen de regularisatievergunning en het vergelijk doorgeknipt"³⁶, "Niet-vergunde constructies-tussen gedogen en regulariseren"³⁷ etc.

27. Er is tevens veel rechtsleer te vinden over de (bestuurlijke) handhaving, zoals: "Enkele aspecten van het handhavingsbeleid voor en na de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening"³⁸, "Kan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid nog een stokje steken voor de ambtshalve uitvoering van de oude herstellvonnissen?"³⁹, "Beginselen van behoorlijk bestuur en bestuurlijke handhaving. Evenredigheid en zuinigheid in het sanctioneringsproces"⁴⁰, "Handboek Ruimtelijk bestuursrecht"⁴¹, "Een eerste 'screen shot' van het nieuwe handhavingsdecreet ruimtelijke ordening: richting een Vlaamse omgevingshandhaving – meer bestuur minder rechter?"⁴², "Vlaamse stedenbouwhandhaving: Eerste beschouwingen bij het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de

³¹ Wet 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, 29 maart 1962, *BS* 12 april 1962, 3.000.

³² S. WYCKAERT, "De stedenbouwkundige regularisatie(vergunning): algemene beginselen", *TROS* 2003, afl. 32, 305-320.

³³ S. WYCKAERT, "Zonevreemdheid en regularisatie van overtredingen", *NJW* 2005, afl. 105, 362-371

³⁴ M. VALKENIERS, "Regularisatie na bevolen herstel: wat nu?", *TOO* 2016, afl. 1, 142-145.

³⁵ P. VANSANT, "Het ontkoppelingsdecreet of het juridisch failliet van het gekoppelde vergelijk", *TROS* 2002, afl. 26, 105-121.

³⁶ K. WAGNER, "De navelstreng tussen de regularisatievergunning en het vergelijk doorgeknipt", *TGEM* 2004, afl. 4, 300-304.

³⁷ R. PALMANS en R. JANSEN (eds.), *Niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 368 p.

³⁸ P. LEFRANC, "Enkele aspecten van het handhavingsbeleid voor en na de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening" in *Bouwrecht van 1(aanneming) tot Z(akenrecht) 1^{ste} editie*, Brussel, Intersentia, 2009, 231-267.

³⁹ J. VAN LOMMEL, "Kan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid nog een stukje steken voor de ambtshalve uitvoering van de oude herstellvonnissen?", *TROS* 2007, afl. 48, 313-318.

⁴⁰ C.M. BILLIET, "Beginselen van behoorlijk bestuur en bestuurlijke handhaving. Evenredigheid en ruigheid in het sanctioneringsproces", *TMR* 2008, 298-309.

⁴¹ G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht. Tweede editie*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 344 p.

⁴² J. DE CONINCK, "Een eerste 'screenshot' van het nieuwe handhavingsdecreet ruimtelijke ordening: richting een Vlaamse omgevingshandhaving – meer bestuur minder rechter?", *MER* 2014, 206-226.

omgevingsvergunning – deel 1 en 2”⁴³, vergelijk met een bestuurlijk handhavingssysteem in het Onderzoek naar bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening⁴⁴, “Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?”⁴⁵ en het “Zakboekje Handhaving Ruimtelijke Ordening”⁴⁶ etc.

28. In de inleiding van het boek: “Niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren” wordt vastgesteld dat er ondanks de problematiek weinig aandacht wordt besteed aan niet-vergunde constructies.⁴⁷ Na het literatuuronderzoek voor de scriptie wordt vastgesteld dat er nog minder aandacht wordt besteed aan het naast elkaar sporen van het vergunningen- en handhavingsbeleid. Er wordt geen aandacht besteed over het samen bestaan in de tijd van de regularisatievergunningen. *Wat na het bekomen van een (definitieve) regularisatievergunning en het handhavingsbeleid? Wat met rechtszekerheid? Kan de burger rekenen op effectieve rechtsbescherming tegen deze overheid?* Deze en vele andere hieruit voortvloeiende pertinente vragen blijven onbeantwoord in de literatuur.

Het gebrek aan deze kennis in de doctrine is het pijnpunt waar de masterscriptie zich op zal focussen.

C. Probleemstelling

29. Het ruimtelijk ordeningsrecht is een relatief jong recht en leidde reeds tot vele verzuchtingen. Dit leidde dan ook tot talrijke, ingrijpende en snel achtereenvolgende wets- en decreetswijzigingen doorheen de tijd. Daarnaast is de handhaving, en dus ook de regelgeving inzake de handhaving, absoluut noodzakelijk opdat de uitvoering van het beoogde beleid geen dode letter zou blijven.

30. Wanneer uit de commissievergaderingen(-verslagen) komt vast te staan dat er al jaren in hoofde van de stedenbouwkundige inspecteur oude (straf)rechterlijke uitspraken betekend worden via de gerechtsdeurwaarder, waarvan het misdrijf hersteld werd door een regularisatievergunning, en hetgeen dus *de facto* enkel gebeurt met het oog op het willen verbeuren van de dwangsommen, dan is er een kennelijk probleem in het samensporen van het vergunningen- en handhavingsbeleid.⁴⁸

De verslagen tonen aan dat de decreetgever zich van deze zeer problematische realiteit bewust is. Het is dan ook frappant om te moeten vaststellen dat de democratisch verkozen overheidsorganen, die al jaren alles in het werk stellen om te anticiperen op de noden van de samenleving, er nog steeds niet in geslaagd zijn om op afdoende wijze de rechtszekerheid en -bescherming te garanderen.

⁴³ P. DE SMEDT, “Vlaamse stedenbouwhandhaving: Eerste beschouwingen bij het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning – deel 1”, *NJW* 2015, afl. 317, 130-143 en “Vlaamse stedenbouwhandhaving: Eerste beschouwingen bij het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning – deel 2”, *NJW* 2015, afl. 318, 178-192.

⁴⁴ D. DE WOLF, A. DE BECKER, E. VAN PRAET en K.J. VANDORMAAL, Studie uitgevoerd door de UHasselt en de VUB, *Onderzoek naar de bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening*, Brussel, 2012.

⁴⁵ S. DE SOMER en I. OPDEBEEK, *Bestuurlijke handhaving: Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure, 2018, 220 p.

⁴⁶ P. VANSANT en P. LEFRANC, *Zakboekje Handhaving Ruimtelijke Ordening*, Mechelen, Kluwer, 2023, 584 p.

⁴⁷ R. PALMANS en R. JANSEN (eds.), *Niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 368 p.

⁴⁸ Commissievergadering, *Parl.St.* 2014-2015, 9 december 2014, nr. 548; Commissievergadering, *Parl.St.* 2015-2016, 16 februari 2016, nr. 772, en LAND Advocaten, *Overheid | Omgeving: Het drama van de zonevreemde woning*, www.land-advocaten.be/nieuws/het-drama-van-de-zonevreemde-woning (Consultatie: 01.10.2023).

31. Er wordt gepubliceerd over regularisatievergunningen en er is rechtsleer over handhaving, maar er wordt niets gepubliceerd over naast elkaar sporen van vergunningen- en handhavingsbeleid. Er wordt evenmin aandacht besteed aan het bestaan van de regularisatievergunningen in de tijd.

32. De masterscriptie bouwt verder op de aanzet die gebeurde in de scriptie op bachelorniveau. Daarin werd een terugblik gegeven over het ontstaan van de organisatie in de Ruimtelijke ordening en de te onderzoeken problematiek, als aanloop op het ten gronde onderzoeken van de hervormingen van de destijdse regelgeving ter zake en de absolute herprofilering van de *gemachtigde ambtenaar*.

33. De scriptie zal daarbij ook de mogelijke valkuilen onderzoeken, waartegen de beleidsmakers telkens trachtten het nodige te doen, bij de uitwerking van de achtereenvolgende regelgevingen.

Bovendien zal er gezocht worden naar (bestaande) middelen in het recht (al dan niet naar analogie) die elk van de drie Machten kunnen aanwenden om de rechtsbescherming te versterken. En zo nodig, wordt onderzocht welke nieuwe wetgeving nodig kan zijn om hier mogelijks soelaas aan te bieden.

34. Het gebrek aan deze kennis in de doctrine is het pijnpunt waarop de scriptie zich zal focussen.

D. Relevantie

35. Het naast elkaar sporen van bepaalde regelgevingen in het recht is geen nieuw fenomeen, maar het is relevanter dan ooit. De relevantie van dit onderzoek wordt versterkt door middel van een actuele en controleerbare *case-study* die de rode draad zal vormen doorheen de masterscriptie. Deze *casus* is ontstaan omtrent de eeuwwisseling, ze is doorheen de tijd een geheel eigen leven gaan leiden en na meer dan een kwart eeuw kennen deze mensen nog steeds geen één moment van rust.

36. De commissievergaderingen tonen aan dat de casus geen alleenstaand geval is en dat er nog vele anderen zijn die ondanks de bekomen regularisatievergunning geconfronteerd worden met rechtsonzekerheid en ontbreken van rechtsbescherming.⁴⁹ Dit zijn nochtans kernfundamenten van de westerse democratische rechtstaat. Bij gebreke ervan leidt dit tot wantrouwen in de overheid.

37. Het is vanuit rechtswetenschappelijk oogpunt dan ook van het grootste belang aan te tonen dat, ondanks al de pogingen van de decreetgever om regularisatievergunningen mogelijk te maken en daarbij de rechtszekerheid te garanderen, actoren van de *uitvoerende macht* misbruik *kunnen* maken van de hiaten in het recht en/of op selectieve wijze gebruik blijven maken van het oude recht.

38. *Ieder-één* kan geconfronteerd worden met een *handhavende* overheid door allerlei voorvallen. Het is algemeen geweten dat er slechts een dunne grens tussen macht en machtsmisbruik is. Het onderzoek is dan ook relevant voor de hele samenleving, de (getroffen) burgers én onze rechtsstaat.

⁴⁹ *Hand.* VI.Parl. comm. leefmilieu en natuur, landbouw, visserij en plattelandsbeleid en ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed 2014-2015, 9 december 2014, nr. 548, www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/938019/verslag/941211 en *Hand.* VI.Parl. comm. leefmilieu en natuur, landbouw, visserij en plattelandsbeleid en ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed 2015-2016, 16 februari 2016, nr. 772, www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/1035483/verslag/1036765.

E. Afbakening van het onderwerp

Interne limieten

39. De masterscriptie beperkt zich tot de problematiek binnen de *case study* doorheen de tijd vanaf 1962 tot 2004 met in het bijzonder aandacht voor de rechtszekerheid en rechtsbescherming.

40. Gelet op het feit dat Ruimtelijke Ordening (thans Omgevingsrecht) een gewestaangelegenheid betreft, zal het onderzoek zich voornamelijk binnen het toepassingsgebied van Vlaanderen situeren.

41. De regelgeving binnen het Omgevingsrecht inzake regularisatievergunningen staat centraal. Waar nodig zal beroep gedaan worden op (Grond)wettelijk recht, het Bestuursrecht en het Strafrecht. Inzake de rechtszekerheid en de rechtsbescherming zal ook het Europese recht onderzocht worden.

42. Tevens zal in het internationaal- en supranationaal recht onderzocht worden welke wetgeving, algemene (grond)rechtsbeginselen en rechtspraak door België en in het bijzonder in Vlaanderen dient gerespecteerd te worden om in overeenstemming te zijn met het recht (*sensu lato*). Daarnaast zal nagegaan worden of er inspiratie (al dan niet naar analogie) uit het grensoverschrijdend recht *kan*, dan wel, *moet*, geput worden teneinde de rechtszekerheid en de rechtsbescherming te versterken.

43. De in beginsel ruime aanpak van het onderwerp is niet alleen ten voordele van het zoeken naar potentiële oplossingen voor de problematiek, het stelt de auteur tevens in de mogelijkheid om onderzoek te voeren doorheen de hele rechtenopleiding dewelke de aanzet was tot dit onderzoek.

Externe limieten

44. Het quota voor het aantal woorden dat moet behaald worden ligt tussen de 20.000 en 30.000. Er werd gevraagd om de quota te overschrijden zonder deze die herbruikt werden uit de BA-Scriptie.

45. De ontwikkeling van de Ruimtelijke Ordening (en haar handhaving) kan tot op vandaag in een zestal periodes worden ingedeeld: de periode vóór 1962, de periode 1962-1998, de periode 1998-2009, de periode vanaf 2009-2014 (i.h.b. inzake handhaving), 2014-2018 en de periode na 2018.⁵⁰

46. Het verloop van de casus kan op zijn beurt in een zevental periodes ingedeeld worden: de periode voorafgaand aan de casus, de periode 1998-2003 (aanschaf van de woning t.e.m. de vergunning), de periode maart 2003-17.11.2004 waarin de geruststellingen werden gegeven tot het verderzetten van de werken, de periode vanaf de betekening van de niet meer actuele gerechtelijke uitspraak (minstens gelet op de gewijzigde feitelijke toestand) d.d. 18.11.2004 tot het ogenblik van het eerste uitvoerend roerend beslag d.d. 27.09.2007 na het aanschrijven in naam van de bouwheren en dit ten gevolge van de onbevoegdheid verklaring van de beslagrechter, de periode van de eerste

⁵⁰ G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersensia, 2011, 128.

beslagrechtsprocedure die uitmondt in het arrest van het hof van beroep te Gent d.d. 31.03.2015, de periode van de tweede beslagprocedure d.d. 20.10.2020 en tot slot de toestand tot op vandaag.

47. Om de grondigheid en de kwaliteit van het onderzoek te bewaren en toch de essentie weer te geven, werd de keuze gemaakt om de onderzoeksresultaten weer te geven tot en met het begin van de derde periode van de casus. Daar liggen de 'oorzaken' van de problematiek in vervat die een eigen leven zijn gaan leiden. Dit is dan ook het meest essentieel om daarop de aandacht te vestigen.

F. Onderzoeksvragen en -methodiek

48. De centrale onderzoeksvragen waarop deze masterscriptie antwoord zal geven, luidt als volgt: *"Heeft stedenbouwkundige inspecteur de bevoegdheid om de subjectieve rechten die zijn ontstaan uit een definitieve regularisatievergunning te ontnemen? Zo neen, hoe kan dit voorkomen worden?"*

De centrale onderzoeksvraag is vooral evaluerend van aard.⁵¹ Met deze onderzoeksvraag wordt nagegaan of de (gewestelijke) stedenbouwkundige inspecteur over de nodige decretaal toegezen bevoegdheden beschikt teneinde eeuwigdurend de subjectieve rechten die zijn ontstaan uit een definitieve regularisatievergunning te ontnemen. Om de problematiek zo bevattelijk mogelijk te maken, wordt uitgegaan van een *case-study*. De *casus* is de rode draad doorheen de masterscriptie en bepaalt tegelijkertijd de draagwijdte en de afbakening waarbinnen het onderzoek gevoerd wordt.

De hierop aansluitende verklarende -en evaluerende onderzoeksvraag gaat na of er doorheen de tijd reeds afdoende rechtsmiddelen bestaan waarop de machten zich kunnen/ moeten beroepen of dat er bijkomende middelen dienen ontwikkeld te worden om zulks in de toekomst te voorkomen.

49. De scriptie volgt consequent de chronologie van de casus samen met deze van de regelgeving.

50. Voetnoten worden zo veel mogelijk weergegeven voor de periodes ter zake om de stand van het recht van dat moment te onderzoeken en dit in de rechtsleer, de rechtspraak en de regelgeving. Waar nodig of nuttig wordt vooruitgeblikt als het weergeven van de evolutie een meerwaarde heeft.

51. Het eerste hoofdstuk gaat in op de kernaspecten van de masterscriptie inzake rechtszekerheid en rechtsbescherming die inherrent zijn aan het rechtsstaatsbeginsel. Alvorens daarop dieper in te gaan worden in een eerste onderdeel de aandacht relatief kort gevestigd op de gevaren die sluimeren in de juridische taal en technieken die rechtszekerheid en de rechtsbescherming kunnen uithollen.

52. Het tweede hoofdstuk situeert het onderwerp in het ruime kader van het Belgisch rechtsbestel. Op basis van een beschrijvende methode wordt de staatsstructuur en de wetgevingsstructuur in kaart gebracht, dewelke fundamenteel zijn voor het ruimtelijk ordeningsrecht en de handhaving ervan.

⁵¹ L. KESTEMONT, P. SCHOUKENS, K. HENDRIX en E. TERRYIN, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2020, 32.

53. Het derde hoofdstuk beschrijft de oorsprong binnen het rechtskader waarin het onderzoek zich situeert. Er wordt nagegaan welke de oorzaken zijn van de problematiek en welke instrumenten werden gecreëerd en gehanteerd om bepaalde rechtsgevolgen mogelijk te maken. Dit is zeer nuttig voor het verdere onderzoek en is gesteund op de verklarende en evaluerende onderzoeksmethode.

54. De legaliteit van de regularisatievergunning in de *casus* wordt in het vierde hoofdstuk tot op het bot onderzocht.⁵² De zaak wordt meegenomen doorheen de tijd en de vele decreetswijzigingen. Dit is de beste methode om weer te geven hoe de decreetgever als lid van de wetgevende macht enerzijds en de vergunningverlenende en handhavende actoren van de uitvoerende macht anderzijds in de praktijk naast elkaar sporen. Hiertoe wordt kritische evaluerende methodiek gehanteerd.

55. Hoofdstuk 5 gaat op evaluerende wijze na of de gebeurtenissen mogelijks hadden voorkomen worden. Hiertoe wordt onderzocht of de stedenbouwkundige inspecteur over de nodige bevoegdheden beschikt(e) om de gestelde handelingen te doen en of deze in overeenstemming zijn met de *ratio legis* van de decreetgever en met de geest van de grondwetgever doorheen de tijd.

56. Dit hoofdstuk gaat na of het geldend recht mogelijkheden biedt om dit te voorkomen in de toekomst dan wel er nieuwe wetgeving nodig is om rechtszekerheid en -bescherming te garanderen. En zo ja, dewelke. Hiertoe zal evaluerende (en/ of een aanbevelende) methodiek gehanteerd worden.

57. Als besluit zal een antwoord gegeven worden op de centrale onderzoeksvragen op basis van de resultaten uit de subonderzoeksvragen:

"Heeft stedenbouwkundige inspecteur de bevoegdheid om de subjectieve rechten die zijn ontstaan uit een definitieve regularisatievergunning te ontnemen? Zo neen, hoe kan dit voorkomen worden?" en "Is rechtsherstel mogelijk voor de gedupeerden? Zo ja, welke en op welke wijze?"

Om deze problematiek te onderzoeken zal gebruik worden gemaakt van een literatuurstudie, de rechtsbibliotheek en de bibliotheek van Hasselt, de databases van de rechtscolleges waaronder het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof, Europees Hof van de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie. Evenzo de juridische databases Jurisquare, Kluwer, Google Books en Scholar en Legidex.

⁵² Bijlage 1: De vergunning.

Hoofdstuk 1: Situering van de Kernbegrippen (*sensu lato*)

"Words are the most powerful tools of law; they can make and unmake rights, prescribe duties, and define the extent of liberty".

– Jeremy Bentham (1748 – 1832) –

1.1 Inleiding

58. *"Woorden zijn de krachtigste instrumenten van het recht, ze kunnen rechten creëren en vernietigen, plichten voorschrijven en de omvang van vrijheid definiëren"* luidt het citaat. Met andere woorden, de 'taal van het recht' is het voertuig van gerechtigheid en naar recht en rechtvaardigheid. Het juiste gebruik ervan bepaalt dan ook de mate van de rechtszekerheid en de rechtsbescherming.

59. De wortels van het huidig rechtssysteem in de westerse samenleving reiken diep in de geschiedenis, terug naar de tijd van de oude Romeinen. De drie fundamentele principes die toen al bekend waren – rechtsvaardigheid, billijkheid en zekerheid – werden vastgelegd in de Twaalf Tafelen. De plebejers hoopten hiermee (tevergeefs) een einde te maken aan de willekeur van de patriciërs.

Zoals STEIN in *Roman Law in European History* beschrijft, waren de drie essentiële bouwstenen om het rechtssysteem te laten werken: het voorzien van het recht, de toegang tot het recht en de interpretatie van het recht. Hoewel deze principes bedoeld waren om een rechtszekere samenleving te bevorderen, bleef de toepassing ervan in de praktijk vaak beperkt. De patriciërs, die de juridische kennis en interpretatiemethoden beheersten, hielden deze geheim, waardoor de plebejers ondanks de vastgelegde wetten op de Twaalf Tafelen nog steeds onderworpen waren aan menige willekeur.⁵³

60. Meer dan tweeënhalf millinia later is de situatie paradoxaal genoeg nog niet zo verschillend. De taal van het recht blijft vaak ontoegankelijk voor de leek, en de interpretatie van wetten is nog steeds voorbehouden aan een selecte groep. Dit maakt het essentieel om te begrijpen hoe taal als het instrument in het recht functioneert en waarom de helderheid en de precisie hierin cruciaal zijn.

61. Tijdens de *casestudy* kwam steeds sterker naar boven hoe machtig de 'taal' is als instrument in het recht. Het is dan ook noodzakelijk om zich doorheen het lezen van de scriptie hier écht van bewust te zijn. De rechtsgevolgen zijn immers vaak volledig afhankelijk van de kwalificatie van bepaalde begrippen. Daarom wordt extra aandacht gegeven aan deze notie doorheen de scriptie.

62. De preliminaire vragen die rijzen, onderliggend om tot een correct antwoord op de centrale onderzoeksvragen te komen, betreffen dan ook de 'taal' als het instrument van het recht enerzijds, en de 'rechtszekerheid' en 'rechtsbescherming' als kernbegrippen van de masterscriptie anderzijds.

⁵³ P. STEIN, *Roman Law in European History*, UK, Cambridge University Press, 1999, x + 137 p.

63. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt de rol van de taal als juridisch instrument besproken. Dit wordt relatief beknopt geïllustreerd aan de hand van een aantal geselecteerde juridische begrippen binnen de context van deze scriptie.

64. Nadat kort het verschil tussen de omgangstaal en de taal als rechtsinstrument in het algemeen wordt geduid, wordt ingegaan op de onderscheiden invullingen die aan het begrip 'eigendom' en 'eigendomsrecht' worden gegeven binnen verschillende rechtsdomeinen, waarbij het onderlinge verband geenszins uit het oog mag worden verloren. De grondrechtelijke bescherming die de Grondwet en de fundamentele rechten van de mens bieden, blijft immers ten alle tijden behouden.

Verder wordt onderzocht hoe bepaalde begrippen zelfs binnen éénzelfde rechtstak verschillende contextuele invullingen hebben aan de hand van de begrippen 'ruimtelijke ordening' en 'algemeen belang'. Ten slotte wordt aandacht besteed aan de verwarring die kan ontstaan wanneer concepten door rechtspractici zelf door elkaar worden gebruikt, zoals bij de begrippen 'legaliteit' en 'legitimiteit'.

Dit onderdeel wordt afgesloten met een bespreking hoe de beoordeling van een juridische situatie bovendien kan afhangen van de gehanteerde onderzoeks- en interpretatiemethode. Het is dus zeer begrijpelijk dat de burger die zijn weg zoekt in het recht, het bos door de bomen niet meer kan zien.

65. In het tweede onderdeel van dit hoofdstuk worden de kernbegrippen 'rechtszekerheid' en 'rechtsbescherming' in het algemeen besproken. Deze begrippen worden eerst gesitueerd binnen de context van de rechtsstaat, waarbij het verschil tussen 'rechtsstaat' en 'politiestaat' wordt gesitueerd. Vervolgens wordt het bestuurlijk legaliteitsbeginsel, dat inherent is aan het rechtsstaatsbeginsel, nader toegelicht. Daarna wordt inleidend ingezoomd op het rechtszekerheidsbeginsel (*sensu lato*). Eerst wordt dit beginsel gedefinieerd, waarna de vele toepassingen ervan kort worden besproken.

66. Vervolgens wordt 'rechtsbescherming' in de ruime zin onder de loep genomen. Hiertoe worden de begrippen 'rechtsbescherming' en 'overheid' eerst afzonderlijk gedefinieerd om alzo tot de juiste toepassing ervan te kunnen komen. Het is namelijk zo, dat de burger zich enkel op bepaalde rechtsbeschermingsinstrumenten kan beroepen wanneer een specifieke handeling werd verricht door een bepaalde entiteit in een welbepaalde hoedanigheid. Hierna wordt aandacht besteed aan de versplintering van de rechtsbescherming. De preventieve, curatieve, herstelgerichte of repressieve rechtsbescherming ligt namelijk verspreid over het hele recht en in verschillende rechtsdomeinen. Het is dan ook geen sinecure voor de burger om altijd en op het juiste moment zijn weg te vinden.

67. Tot slot volgt een korte conclusie van dit relatief beknopt beschrijvend vooronderzoek, dat geselecteerde kapstukken aanreikt waarvan de bijhorende inzichten in het achterhoofd moeten worden gehouden tijdens het lezen van de masterscriptie. Deze kapstukken, samen met de nog volgende onderwerpen, worden in de verdere hoofdstukken dieper besproken waar ze relevant zijn.

1.2 De Rol van 'Taal' als Juridisch Instrument

1.2.1 Omgangstaal vs. Juridische Taal

68. 'Taal' wordt door Van Dale omschreven als: "*systeem van spraakklanken door middel waarvan (een bepaalde groep) mensen met elkaar communiceren en de schriftelijke vastlegging hiervan.*"⁵⁴ Het is een algemeen bekend en vaststaand feit dat een goede beheersing van de taal significant is om zich in elke vorm van de samenleving naar behoren te begeven en erin te kunnen functioneren.

69. De omgangstaal stelt de mensen in staat om in hun interacties effectief te communiceren, wat essentieel is voor de sociale cohesie en onderlinge samenwerking. De juridische taal (of het *jargon*), hoewel vaak technisch en complex, is cruciaal voor het functioneren van het rechtssysteem, dat zorgt voor orde, *rechtszekerheid* (*infra* **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**, nr. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**) en *rechtsbescherming* (*infra* **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**, nr. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**) binnen die samenleving. Een begrip van diezelfde klinkende taal is dus essentieel voor het effectief communiceren en voor het goed functioneren in de verschillende aspecten van de samenleving.⁵⁵

70. MARTYN en DEVLOO omschrijven recht als "*een rationeel opgebouwd geheel van enerzijds precies afgelijnde begrippen en anderzijds van normen, waaraan van overheidswege opgelegde, minstens van overheidswege erkende, sancties kleven, die langs (evenzeer genormeerde) instellingen kunnen afgedwongen worden en waarvan de bedoeling is de orde in de samenleving te organiseren, te handhaven of te herstellen.*" Verder stellen deze auteurs dat het 'recht' een geheel van 'precieze' termen is waaronder normen, wetten, regels en bevelen en daarom het gebruik van rechtbegrippen, rechtsfiguren en rechtsbeginselen noodzakelijk zijn voor de formulering, het behoud, de verduidelijking en de toepassing van de regels die de samenleving moet naleven.⁵⁶

71. Wanneer een begrip aldus op *juridische wijze* dient gekwalificeerd te worden, zijn er *ab initio* kenmerken en definities aan verbonden waaruit bepaalde voldoende of noodzakelijke voorwaarden moeten afgeleid worden. Deze voorwaarden moet vervuld zijn vooraleer er (al dan niet) gewenste rechtsgevolgen kunnen verbonden worden aan de gestelde rechtshandelingen of de (rechts)feiten.

72. TICO, een invloedrijk taalkundige, stelt over de taal in het algemeen: "*Taal is een belabberd instrument. Als je iets zegt, betekent het meestal tien verschillende dingen. De argumentatieregels proberen zoveel mogelijke misverstanden te vermijden. Als je een argument analyseert moet je er achter zien te komen wat de andere wil zeggen. Daarbij kijk je wat voor zinnen er worden gebruikt. Er zijn bv. prescriptieve (normatieve) en descriptieve zinnen. Als je een prescriptieve zin voor een descriptieve zin aanneemt, en andersom, kan een argument een heel andere betekenis hebben.*"⁵⁷

⁵⁴ P.G.J. VAN STERKENBURG (ed.), *Van Dale. Handwoordenboek van hedendaags Nederlands*, Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1990, 996.

⁵⁵ Zie E. TERRY (ed.), *Juridisch Nederlands*, Leuven, Acco, 2013, 18-21.

⁵⁶ G. MARTYN en R. DEVLOO, *Een kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure, 2012, 47.

⁵⁷ Zie M.M. TICO, *Descriptief, prescriptief en onuitgesproken conclusies*, www.mihai.nl/sofist-factory/descriptief-prescriptief-en-onuitgesproken-conclusies/.

1.2.2 Verschillende Rechtsdomeinen: Eigendomsrecht

73. Het juridisch begrip 'eigendom' en de rechten en plichten die er van rechtswege uit voortvloeien, zijn onlosmakelijk verbonden aan het ruimtelijke ordeningsrecht.⁵⁸ De doelstelling van het begrip kan variëren naargelang het privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk wordt ingevuld. Dit sluit echter niet uit dat de draagwijdte van dit recht elkaar kan, soms zelfs moet, beïnvloeden.

1.2.2.1 Privaatrechtelijke invulling

74. Het eigendomsrecht als zakelijk vermogensrecht heeft sedert 1804 vele evoluties ondergaan. Het begrip 'eigendom' werd sedert het ontstaan van het (oud) Burgerlijk Wetboek (hierna: OBW)⁵⁹ in het (intussen opgeheven) artikel 544 OBW gedefinieerd als: *"Eigendom is het recht om op de meest volstreckte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten en de verordeningen."* Dit artikel was gebaseerd op het artikel 544 Code Civil van Frankrijk⁶⁰ en was dé duidelijke breuk met het gefragmenteerd en voorwaardelijk karakter van eigendom in het feodale systeem tijdens de voorafgaande eeuwen^{61, 62}

75. Ingevolge de tijdsgeest van de eenentwintigste eeuw wordt het eigendomsbegrip sedert de invoering van Boek 3 BW "Goederen" meer genuanceerd gedefinieerd.⁶³ Het (nieuwe) artikel 3.50 BW definieert dit recht als: *"Het eigendomsrecht verleent aan de eigenaar rechtstreeks het recht om het voorwerp ervan te gebruiken, hiervan het genot te hebben en erover te beschikken. De eigenaar heeft de volheid van bevoegdheden, behoudens de beperkingen die door wetten, verordeningen of door de rechten van derden worden opgelegd"*. Ondanks de bijgestelde definitie in het nieuwe gemeenrecht wordt niet aan de kern ervan geraakt. Eigendomsrecht blijft het hoogste recht dat een rechtssubject op een onroerend goed kan hebben, maar nu is het minder verregaand.⁶⁴ Hoewel 'eigendom' binnen de privaatrechtelijke context nog steeds de meeste rechten biedt, moet worden besloten dat het hier uitsluitend vanuit het vermogensrechtelijk perspectief wordt benaderd.

⁵⁸ Het ruimtelijk ordeningsrecht en het milieurecht zijn sedert 23 februari 2017 officieel de twee pijlers binnen het omgevingsrecht krachtens art. 397 Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014, 82.085 (hierna: omgevingsvergunningsdecreet) *juncto* art. 798 B.VI.Reg. 27 november 2014 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 februari 2016, 13.390.

⁵⁹ Wet 21 maart 1804 [oud] Burgerlijk Wetboek, BS 3 september 1807, 0 (Boek II. Goederen en verschillende beperkingen van de eigendom, opgeheven door art. 29 Wet houdende boek 3 "Goederen" van het Burgerlijk Wetboek, BS 17 maart 2020, 15.753, inwerkingtreding 1 september 2021).

⁶⁰ Art. 544 C. civ. (Fr.): *"La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements"*.

⁶¹ Zie R. DERINE, *Grenzen van het eigendomsrecht in de negentiende eeuw*, Proefschrift tot bekomen van de graad van geaggregeerde van het hoger onderwijs, Antwerpen, De Sikkels, 1955, 3-50, <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/derine-grenzeneigendomsrecht-1955.pdf>.

⁶² Zie V. SAGAERT, B. TILLEMANS en A.L. VERBEKE, *Vermogensrecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 47-63.

⁶³ Wet 4 februari 2020 houdende boek 3 "Goederen" van het Burgerlijk Wetboek, BS 17 maart 2020, 15.753.

⁶⁴ Zie V. SAGAERT en P. LECOCQ, "Het nieuwe goederenrecht: Totstandkoming, krachtlijnen en overgangsrecht", in V. SAGAERT, J. BAECK, N., CARETTE, P. LECOCQ, M. MUYLLE en A. WYLLEMAN (eds.), *Het nieuwe goederenrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 23.

76. Voorgaande leert dus dat de definitie van een begrip binnen juridische context, kan evolueren doorheen de tijd waardoor tevens de draagwijdte verandert en dus ook de mogelijke rechtsgevolgen.

1.2.2.2 Publiekrechtelijke invulling

77. Het eigendomsrecht is echter meer dan een zakenlijk vermogensrecht, het is een grondrecht.

78. De grond(wet)rechtelijke waarde blijkt in de eerste plaats uit artikel 16 van de Grondwet en dit onder de tweede titel ervan geplaatst: "De Belgen en hun rechten".⁶⁵ Dit artikel bepaalt als volgt: *"Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling"*. Bovendien wordt het eigendomsgrondrecht door steeds meer internationaalrechtelijke instrumenten beschermd.⁶⁶

79. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (hierna: UVRM)⁶⁷ definieerde het eigendomsrecht reeds in 1948⁶⁸ in artikel 17: *"Ieder persoon, hetzij alleenstaand of tot een collectiviteit behorend, heeft recht op eigendom. Niemand mag op willekeurige wijze uit zijn eigendom ontzet zijn"*. De UVRM is geen verdrag dat door Staten werd bekrachtigd en is dus niet bindend. Wel vormt het UVRM de basis voor alle mensenrechteninstrumenten van de Verenigde Naties (hierna: VN), regionale organisaties zoals van de Raad van Europa (hierna: RvE), etc.⁶⁹

80. De meest uitgebreide en krachtdadige (regionaal) internationaalrechtelijke bepaling tot de bescherming van het eigendomsrecht is vervat in artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EAP EVRM).⁷⁰ Dit artikel bevat drie verschillende regels. De eerste zin in de eerste paragraaf van dit artikel definieert het eigendomsrecht op positieve wijze: *"Alle natuurlijke en rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom"*. Het recht om vreemdzaam het genot te hebben en te beschikken over zijn eigendom (in meest ruime zin) vormt een fundamenteel aspect hiervan. De tweede zin van deze eerste paragraaf: *"Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelgd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht"*. Dit heeft betrekking op de onteigening van eigendommen en onderwerpt deze aan bepaalde voorwaarden. De derde regel vervat in de tweede paragraaf: *"De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren"*, erkent dat de Staten

⁶⁵ Gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994, BS 17 februari 1994 (tweede uitg.), 4.054 (hierna: Gw.).

⁶⁶ V. SAGAERT, B. TILLEMEN en A.L. VERBEKE, *Vermogensrecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 63-67.

⁶⁷ Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, BS 31 maart 1949, 2.488.

⁶⁸ UVRM werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948.

⁶⁹ Zie AMNESTY INTERNATIONAL, *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (volledige tekst)*, www.amnesty.nl/encyclopedie/universele-verklaring-van-de-rechten-van-de-mens-uvrm-volledige-tekst.

⁷⁰ Eerste Aanvullend protocol bij het verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, BS 19 augustus 1955, 5.038. Het EAP EVRM werd door België reeds bekrachtigd op 14 juni 1955.

gerechtigd zijn om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang, door het afdwingen van wetten die zij hiervoor noodzakelijk achten.⁷¹

81. Op supranationaal niveau was het eigendomsgrondrecht aanvankelijk niet wettelijk verankerd. De burgers van de Europese Unie (hierna: EU) konden evenwel beroep doen op artikel 1 EAP EVRM in de geschillen die werden beslecht door het gerecht en het Hof van Justitie van de EU (hierna: HvJ). Zo overwoog het HvJ reeds in 1974 dat *"het eigendomsrecht in de communautaire rechtsorde wordt gewaarborgd in overeenstemming met de opvattingen welke aan de constituties van de lidstaten gemeen zijn en ook hun neerslag hebben gevonden in het Eerste Protocol van het EVRM"*.⁷²

82. Bijna 60 jaar na het ontstaan van het EVRM werden de gewaarborgde grondrechten samen met het eigendomsrecht verankerd in het Handvest van de Grondrechten van de EU (hierna: EU-Handvest).⁷³ Artikel 17 EU-Handvest heeft als titel: *"Het recht op eigendom"* en bepaalt *"1. Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het geval van algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarde waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist. (...)".* Dit artikel is direct toepasbaar⁷⁴ in de nationale rechtbanken, wanneer het een EU aangelegenheid betreft.

83. Bovendien kan de draagwijdte van de interpretatie en de bescherming van het eigendomsrecht sterk variëren in de rechtspraak. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) is erg uitgebreid. Wat het toepassingsgebied betreft, geeft het EHRM een ruime, autonome interpretatie aan het eigendomsbegrip. Soms heerst er echter een spanningsveld in de visies van het hof. Zo is er bv. een onderscheid in de waardering(swijze) van onteigende objecten. Wanneer de beperkingen vanwege de overheid gekwalificeerd worden als sociale en economische maatregelen, is het Hof geneigd een ruime appreciatiemarge (*margin of appreciation*) te geven aan de Staat. Laat het EHRM echter de liberale visie doorwegen, dan zal het Hof eerder inzetten op de maximale vergoeding aan de getroffen burger⁷⁵.⁷⁶

84. Er moet dan ook worden geconcludeerd dat het niet zo is dat als een geschil zich afspeelt binnen een privaatrechtelijk domein het eigendomsrecht zijn grondrechtelijke waarde zou verliezen. Deze *superioriteit* wordt verwoord in het rechtsbeginsel *"Lex superior derogat legi inferiori"*. Dit

⁷¹ EHRM 23 september 1982, nr. 7151/75, Sporrang en Lönnroth/Sweden, (i.h.b. paragraaf 61); EHRM 24 juni 1993, nr. 14556/89, Papamichalopoulos e.a./Greece en zie M. GELDERS, "De bescherming van het eigendomsrecht volgens art. 1 Eerste Protocol EVRM: Europees Hof voor de Rechten van de Mens: Griekenland", *Jura Falc.* 1994-95, afl. 2, (231) 267, www.law.kuleuven.be/apps/jura/public/art/31n2/gelders.pdf.

⁷² HvJ 14 mei 1974, nr. C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51, Nold.

⁷³ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, PB.C. 14 december 2007, afl. 303, 1.

⁷⁴ Let op het verschil tussen de directe toepasbaarheid en de directe werking van bepaalde internationale -en supranationale regelgeving: de *directe toepasbaarheid* betekent dat verdragen rechtstreeks deel uitmaken van de nationale rechtsorde van een lidstaat. Dit terwijl *directe werking* betekent dat de burgers van een lidstaat zich kunnen beroepen op een artikel (wanneer dat aan bepaalde voorwaarden voldoet (infra ...)) van voornoemd recht. Zie S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 94-96.

⁷⁵ EHRM, 18 december 1994, Sporrang en Lönnroth/Sweden

⁷⁶ Zie S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 442-443 en J. SLUYSMANS en R. DE GRAAFF, "Ontwikkelingen in het eigendomsbegrip onder artikel 1 eerste protocol", *NTM/NJCM-Bull.* 2014, afl. 39, nr. 3, (255) 271, <https://njcm.nl/wp-content/uploads/ntm/ONTWIKKELINGEN-IN-HET-EIGENDOMSBEGRIJ-ONDER-ARTIKEL-1-EERSTE-PROTOCOL.pdf>.

betekent dat de hogere wet of norm de lagere opheft, als deze laatste strijdig is met de hogere.⁷⁷ Bovendien kunnen kwalificaties afhankelijk zijn van de interpretatie van het gerechtelijk apparaat. Begrijpelijk(er)wijs is de niet-jurist zich ook hier niet altijd van bewust ten spijt de geest van het recht.

1.2.3 Binnen het Rechtsdomein

1.2.3.1 Ruimtelijke ordening

85. De 'ruimtelijke ordening' (*le droit de l'urbanisme*) was oorspronkelijk een op zichzelf staand materieelrechtelijk domein, dat samen met de milieurechtelijke pijler (*le droit de l'environnement*), deel uitmaakt van de uit Nederland overgenomen benadering en genaamd als het omgevingsrecht.⁷⁸ Dit domein betreft de regelgeving op het terrein van bouwen, ruimte, natuur, monumenten en milieu. De 'ruimtelijke ordening' als in het rechtsdomein wordt toegelicht in hoofdstuk 2.

86. De zinsnede '(al dan niet) in overeenstemming met de goede *plaatselijke* ruimtelijke ordening' binnen deze rechtstak wordt tevens gehanteerd als dé noodzakelijke voorwaarde⁷⁹ waaraan moet voldaan zijn bovenop de vigerende *criteria* die van toepassing zijn op een specifieke situatie, om tot de inwilliging van de vergunningsaanvraag te kunnen besluiten. De 'ruimtelijke ordening' in deze context is bovendien een *open norm*. Dit betekent dat de overheden met vergunningverlenende bevoegdheden over een (relatief) ruime beoordelingsvrijheid beschikken.

Deze appreciatiemarge (of discretionaire bevoegdheid), moet ook in overeenstemming zijn met het 'algemeen belang'. Binnen de context van de vergunningverlening, betreft dit het '*plaatselijk* belang' en dus de aanvaardbaarheid van die aanvraag binnen die bepaalde omgeving.⁸⁰

1.2.3.2 Algemeen belang

87. Algemeen belang' (*intérêt général*) wordt door het juridisch woordenboek omschreven als "*het algemeen belang van de samenleving in haar globaliteit (als onderscheiden, maar niet noodzakelijk tegengesteld aan, het belang van individuen of groepen in die samenleving); het komt aan de overheid toe te duiden wat dat algemeen belang is; dit is het domein van de politiek (beleid)*".⁸¹

88. De federale ombudsman (*mutadis mutandis* de Vlaamse ombudsman) omschrijft het algemeen belang in de zin van de schending van het algemeen belang: "*dat deze notie doelt op feiten die niet*

⁷⁷ C. DE KONINCK, *Latijnse rechtspreuken*, Brugge, die Keure, 2016, 241.

⁷⁸ Het begrip "omgevingsrecht" werd verkanderd in het Vlaams beleid met de goedkeuring van het decreet van 25 april 2014, beter bekend als het Decreet betreffende omgevingsvergunning. Dit decreet integreert de stedenbouwkundige vergunning, de milieuvergunning en nog andere in één enkele omgevingsvergunning. De inwerkingtreding van de omgevingsvergunning vond plaats op 23 februari 2017.

⁷⁹ Het verschil tussen dé noodzakelijke -en een voldoende voorwaarde is: dat dé noodzakelijke voorwaarde de voorwaarde is die moet worden vervuld om een bepaald rechtsgevolg te kunnen laten intreden, terwijl een voldoende voorwaarde één van de mogelijke voorwaarden is waaraan moet voldaan zijn om een bepaald rechtsgevolg te laten intreden. In dit laatste geval kunnen er dus ook andere voorwaarden zijn die afdoende zijn.

⁸⁰ B. ALLEMEERSCH, P. VAN ORSHOVEN en S. VOET, *Tussen gelijk hebben en gelijk krijgen*, Leuven, Acco, 201621, Cass. 4 maart 2004, AR.C.03.0346.N, ECLI:BE:CASS:2004:ARR.20040304.8, Nachtvluichten.

⁸¹ E. DIRIX e.a. (eds.), *De Valks. Juridisch woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 41.

*alleen betrekking hebben op een situatie of een persoonlijk belang. De feiten die worden gemeld moeten belangen betreffen van een federale overheidsinstantie of burgers bedreigen of schaden”.*⁸²

89. Uit literatuuronderzoek blijkt dat het ‘algemeen belang’ (*intérêt général*) zich niet gemakkelijk laat definiëren. Dit komt mede omdat dit begrip op verschillende manieren kan worden ingevuld. Zoals in de neutrale betekenis. Dat is als er spreken wordt over het collectief of de maatschappij. Of als normatief begrip en dus als in het algemeen nuts criterium, dat is af te leiden uit de oude benaming ‘het nutte van het Algemeen’.⁸³ DONNER spreekt in dit verband over “*de wisselwerking tussen maatschappelijke behoeften, mogelijkheden en concepten*”.⁸⁴ Zoals eerder reeds werd geïllustreerd krijgt het als nuts criterium een relatieve invulling naargelang de rechtstak waarin het wordt gebruikt.

90. In België dient elke overheid steeds en enkel te handelen met het oog op het ‘algemeen belang’ (*bonum commune*). Dit wordt gewaarborgd door diverse grondwettelijke en wettelijke bepalingen. De verplichting strekt zich uit tot zowel het federale als de regionale en de gemeenschapsniveaus.

91. Zonder dat deze verplichting ten aanzien van elke overheid expliciet te lezen is in de Grondwet, kan dit afgeleid worden uit verschillende artikelen ervan. Zo bevestigt het artikel 37 dat de federale uitvoerende macht toekomt aan de Koning (lees: regering), die deze macht moet uitoefenen in het belang van de samenleving, onder de controle van het parlement. Daarnaast bevestigen andere grondwettelijke bepalingen, zoals artikel 16 over de onteigening en artikel 23 inzake het recht op een menswaardig leven, de verplichting van de overheid om steeds het algemeen belang te dienen.

92. Deze verplichting strekt zich in België eveneens uit tot de gewesten en de gemeenschappen. Artikel 39 van de Grondwet bepaalt dat de gewestraden en -regeringen hun bevoegdheden uitoefenen volgens de wet, wat impliceert dat ook zij het algemeen belang dienen. Daarnaast regelt het artikel 127 dan weer de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, telkens met het oog op het bevorderen van het welzijn en het algemeen belang. Tevens bevestigen artikelen 4 en 5 BWHI betreffende de Vlaamse instellingen⁸⁵, en artikel 4 Bijzondere Wet betreffende de Brusselse Instellingen⁸⁶, dat de organen van de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheden moeten uitoefenen om de welvaart van hun bevolking te bevorderen.

93. Dus de handelingen in het algemeen belang binnen de context van de ruimtelijke ordening omvatten zowel het beleid, de beoordeling van de vergunningsaanvragen als de handhaving ervan.⁸⁷ Bovendien heeft elke functie een aan zijn bevoegdheid gekoppeld perspectief van waaruit het collectief welzijn moet worden benaastigd. Zo moet bv. de overheid inzake de vergunningverlening, erover waken dat de aanvraag in overeenstemming is met de regelgeving en het algemeen

⁸² DE FEDERALE OMBUDSMAN, *Wat is een schending van openbaar belang?*, www.federaalombudsman.be/nl/wat-is-een-schending-van-het-algemeen-belang.

⁸³ Zie art. 16 Gw en I. CLEYMAET, S. VANDAMME, F. LOBELLE, R. VERBEKE en B. HUBEAU (ed.), *Praktisch administratief recht*, Wommelgem Van In, 2018, 183.

⁸⁴ J.P.H. DONNER, *Staat in Beweging*, Den Haag, WRR, 1998, 109.

⁸⁵ Bijz.W. 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, BS 15 augustus 1980, 9.343.

⁸⁶ Bijz.Wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, BS 14 januari 1989, 667.

⁸⁷ Art. 6, §1, I, 1° BWHI.

plaatselijke belang⁸⁸, terwijl de handhavende overheid toezicht en controle uitoefent opdat de bouwheer in het bezit is van de omgevingsvergunning en de erin gekoppelde voorwaarden naleeft⁸⁹.

1.2.4 Binnen het Recht

1.2.4.1 Legaliteit vs. Legitimiteit

94. Het wordt nog meer verwarrend wanneer, door de rechtspractici zelf, bepaalde begrippen met een juridische draagwijdte (al dan niet ten onrechte) door elkaar gaan gebruiken. Er worden vaak synoniemen gebruikt in de rechtsleer en in de rechtspraak om de tekst beter leesbaar te maken. Dit kan dan soms wel verwarrend overkomen, maar de begrippen zijn in dat geval wel juist gebruikt.

95. Daarentegen, zijn bv. 'legaliteit' en 'legitimiteit' twee belangrijke concepten in de notie van het recht en de politiek. Hoewel ze vaak door elkaar worden gebruikt, hebben ze andere betekenissen. 'Legaliteit' verwijst naar de naleving van de wet. Als iets legaal is, betekent dat het in overeenstemming is met de wet. Het concept 'legaliteit' is gebaseerd op de idee dat de wetten van een samenleving moeten nageleefd worden en er sancties moeten zijn voor het overtreden ervan. 'Legitimiteit' daarentegen betreft echter de aanvaarding van het gezag. Een regering of een wet is legitiem als ze geaccepteerd en gerespecteerd worden door de mensen die erdoor worden geregeerd. Legitimiteit is vaak gebaseerd op de perceptie dat de regering of de wet rechtvaardig en eerlijk is.⁹⁰

96. Het is zo dat legaliteit en legitimiteit vaak hand in hand gaan, maar dit is niet altijd het geval. Het belang van dit onderscheid, toegepast binnen de contouren van de scriptie is dat er niet alleen aangetoond zal worden dat de definitieve vergunning in overeenstemming is met de wet (legaliteit), maar dat er ook aanbevelingen worden aangereikt over hoe het recht zou moeten zijn (legitimiteit).

⁸⁸ M.b.t. eerste administratieve aanleg: art. 15, §1 Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 oktober 2014, 82.085 (hierna: OVD) *juncto* art. 10 B.VI.Reg. 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 februari 2016, 13.390 (hierna: OVB).

⁸⁹ Titel VI Gecodificeerd Decr.VI. 15 mei 2009 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, *BS* 20 augustus 2009, 54.890 (hierna: VCRO) *juncto* B.VI.Reg. 9 februari 2018 betreffende de handhaving van de ruimtelijke ordening en tot wijziging en opheffing van diverse besluiten, *BS* 28 februari 2018, 17.798 (hierna: HHB-RO).

⁹⁰ Bronnen nagaan: beginselen van het recht/ rechtsfilosofie/ politiek filosofisch (R& S)/ Rechtsethiek

1.2.5 Retorische instrumenten

1.2.5.1 Interpretatie

97. Tenslotte is het nuttig om kort de aandacht te vestigen op het feit dat de betekenis van een begrip afhankelijk kan zijn van de interpretatiemethode en van de context waarin het wordt gebruikt.

98. Het is niet altijd eenvoudig om de juiste betekenis van een norm te achterhalen. Daarom werden er zowel in de rechtsleer als in de rechtspraak een aantal interpretatiemethoden ontwikkeld. Die methoden kunnen bij de interpretatie van alle normen worden gehanteerd. Wel moet erop worden gewezen dat de Grondwet en de internationale normen, wegens hun specifieke aard, een specifieke wijze van interpretatie vereisen, met name de authentieke en de evolutieve interpretatie.⁹¹

99. Het recht wordt hoofdzakelijk vastgelegd in schriftelijke documenten. Hierdoor speelt de interpretatie een zeer determinerende rol bij de toepassing van het recht op deze documenten. Elke interpretatie gebeurt door een bepaald persoon vanuit het perspectief van de *ratio legis* van een rechtsregel, of vanuit de systematiek van het rechtssysteem, of vanuit de doelstelling van een rechtsregel etc. De interpretatiemethoden zijn o.m. de grammaticale; de sociologische; de rechtshistorische; de teleologische; de systematische; de interpretatie o.b.v. de rechtsleer; etc.⁹² De juiste rechtvragen en beantwoord te zien door de rechter zijn bovendien van bepalend belang.

1.2.5.2 Redeneren en Argumenteren

100. Redeneren is een gedachtenproces. Het is de conclusie uit één of meer premissen. Met andere woorden, premissen zijn de uitgangspunten van de redenering en de conclusie is wat er uit die uitgangspunten wordt geconcludeerd. Zowel de premissen als de conclusie zijn beweersinnen.⁹³

101. Een redenering kan uit meer stappen bestaan. Indien de redenering uit meer stappen bestaat, dan is de conclusie van de eerste stap de premisse voor de tweede, en de conclusie van de tweede stap de premisse voor de derde enz. In dat geval wordt gesproken over een seriële argumentatie.⁹⁴

102. De beweersinnen drukken proposities uit die een waarheidswaarde hebben. Het beweerde is waar of onwaar. Onbekend is geen waarheidswaarde, maar slaat op de *kennis* over wat er waar is. Onbekend speelt dus wel een rol in de 'logica van de kennis' o.m. in het bewijs van het strafrecht. Daarin zijn drie categorieën van belang: weten dat het waar is, onbekend en weten wat onwaar is.⁹⁵

⁹¹ Zie VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., HAECK, Y., GOOSSENS, J., DE PELSMAEKER, T., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 158-163, 86-87 en de verwijzingen aldaar.

⁹² Zie L. KESTEMONT e.a., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2020, 43-50; Zie M. VAN HOECKE, *De interpretatievrijheid van de rechter*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 432 p.; F.T. GROENWEGEN, *Wetsinterpretatie en rechtsvorming*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2006, 79-187 en P. DELNOY, *Eléments de méthodologie juridique*, Brussel, Larcier, 2008, 155-180.

⁹³ J. HAGE, *Elementaire logica voor juristen (blokboek)*, Hasselt, U Hasselt, 2021, 1.

⁹⁴ J. HAGE, *Elementaire logica voor juristen (blokboek)*, Hasselt, U Hasselt, 2021, 2.

⁹⁵ J. HAGE, *Elementaire logica voor juristen (blokboek)*, Hasselt, U Hasselt, 2021, 3.

103. HAGE stelt dat logica de studie van *geldige* redeneringen is en niet noodzakelijk van de goede. De reden hiervoor is dat de grens tussen *geldigheid* en *deugdelijkheid* (redenering die is opgebouwd op basis van ware premissen) enkel gedefinieerd kan worden voor geformaliseerde redeneringen.⁹⁶

104. Er bestaan meerdere vormen van *geldigheid* zoals *deductief*, *naar analogie*, *a fortiori* en *a contrario*, etc. Een redering is in de eerste plaats geldig wanneer de conclusie uit de premissen kan volgen. Een redenering is echter pas *deductief geldig* wanneer het vanuit logisch oogpunt onmogelijk is dat alle premissen van de redenering waar zijn en de conclusie onwaar is. Bij de geldigheidsvormen *naar analogie*, *a fortiori* of *a contrario*, maken de premissen de conclusie wel aanvaardbaar, maar garanderen ze daarom nog niet dat de redering de waarheid inhoud. Toch kunnen deze laatste geldigheidsvormen nuttig zijn om de aanvaardbaarheid van een inzicht of conclusie aan te tonen.⁹⁷

105. ZAREFSKY definieert 'argumenteren' als: "*the practice of justifying decisions under conditions of uncertainty*." Deze definitie omvat vier sleutelbegrippen. Praktijk (*practice*); Beslissingen (*decisions*); rechtvaardigen (*justifying*) en onzekerheid (*conditions of uncertainty*).

106. Argumenteren is een praktijk (*practice*), meer bepaald een sociale en verbale praktijk. Argumenteren heeft betrekking op beslissingen (*decisions*). Argumenteren is pas nuttig als je moet of mag beslissen. In dictaturen wordt er over politieke zaken niet geargumenteed, omdat er geen inspraak mogelijk is. Beslissen vergt dus keuzevrijheid. In de argumentatie, wordt een mening gerechtvaardigd (*justifying*). Met andere woorden, de mening wordt omkleed met redenen waarom iets op een bepaalde manier moet gezien worden. Helaas komt de verwarring tussen verklaring en rechtvaardiging vaak voor, wat leidt tot bepaalde drogredenen. Er is ook een onderscheid tussen bewijzen en rechtvaardigen. Wie de juistheid van een beslissing zwart op wit kan bewijzen, bezit de ultieme rechtvaardiging. De mening is dan niet alleen aanvaardbaar maar is ook noodzakelijk waar. De Griekse filosoof Aristoteles merkt op dat "niemand te kiezen heeft over wat vaststaat". Onzekerheid (*conditions of uncertainty*) is het wezenskenmerk van elke argumentatie. Hierin verschilt argumenteren van wiskundige bewijzen. Er zijn normen die vastliggen door iedereen aanvaard en gebruikt worden. Stelt zich binnen dit gebied een probleem, dan is er een vaste oplossingsmethode die sluitend is. Die pasklare methode wordt het algoritme genoemd en die perfecte uitleg een bewijs. Voor het beargmenteren van meningen zijn geen unieke algoritmen of overrompelende bewijzen. Er heerst dus altijd een mate van onzekerheid. Tussen argument en mening gaapt altijd een kloof. Elke argumentatie wordt dus gekenmerkt door een retorische sprong. Bv. Art. 150 Gw. wil dat alleen het Hof van Assisen de 'politieke misdrijven' berecht. Aangezien de Belgische wetgever dit concept nooit loepzuiver definieerde, is het voor interpretatie vatbaar.⁹⁸

107. Het is van het grootste belang om je redelijk denkvermogen te vrijwaren van drogredenen, bias en tunneldenken etc.⁹⁹ Ook dit is weer van belang inzake de rechtsgevolgen die eraan verbonden kunnen zijn. Voor de burger die zich er niet van bewust is, kan het anders fout lopen!

⁹⁶ J. HAGE, *Elementaire logica voor juristen (blokboek)*, Hasselt, U Hasselt, 2021, 1.

⁹⁷ J. HAGE, *Elementaire logica voor juristen (blokboek)*, Hasselt, U Hasselt, 2021, 4.

⁹⁸ J. VERPLAETSE, *For the sake of argument. Argumentatieleer voor juristen en ethici*, Antwerpen, Maklu, 2008, 11-13.

⁹⁹ F. BUEKENS en L. DEMEY, *Redeneren en argumenteren. Een inleiding voor juristen*, Leuven, Acco, 2017, 110.

1.3 Democratische Rechtsstaat

108. Een democratische rechtsstaat steunt op twee pijlers: de verkiezingen als het formele aspect en de rechtstaat als het materieel (of inhoudelijk) aspect. De rechtsstaat steunt op haar beurt eveneens op twee pijlers: m.n. de scheiding der machten en de fundamentele rechten en vrijheden.

109. Het feit dat Titel II van de Grondwet: "De Belgen en hun rechten" vóór Titel III: "De Machten" werd opgenomen, toont aan dat de Grondwet zelf uitdrukkelijk benadrukt dat alle overheden, op elk niveau, de fundamentele rechten en vrijheden in de Belgische rechtsorde moeten eerbiedigen.¹⁰⁰

1.3.1 Rechtsstaatsbeginsel

110. De mens leeft in een samenlevingsverband. Dit veronderstelt een noodzakelijke vorm van gezag dat de samenleving desnoods met *sancties* in goede banen moet leiden. Dan rijst het conflict tussen de individuele vrijheid (van de burger) en het gezag (van de overheid). Als vreedzame oplossing, heeft zich in de westerse wereld gaandeweg de idee van de rechtsstaat ontwikkeld.¹⁰¹

111. Het *rechtsstaatsbeginsel* vindt zijn grondslag in de *Trias Politica*: 'de scheiding der machten'.¹⁰² MONTESQUIEU beschreef de verschillende politieke en sociale leefvormen reeds in 1748 in zijn publicatie "De l'Esprit des Lois", waarin hij concludeerde dat de scheiding der machten de vrijheid en de gelijkheid van de burger garandeert. De *trias politica* bestaat uit drie elkaar controlerende machten: de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht. Dit nieuwe idee over recht, Staat en politiek waren de aanzet voor tal van revoluties waaronder de Franse Revolutie (1789), waarna het feodale systeem werd afgeschaft en de grondwetten werden voorbereid.¹⁰³

112. FOQUÉ nuanceerde de scheiding der machten in het boek "Stoelendansen met de macht": "*Cruciaal is dat de macht niet in één hand rust en absoluut is, maar dat de staatkundige instellingen steeds worden gekenmerkt niet door een scheiding, maar door een evenwicht van machten, door gedeelde soevereiniteit die op haar beurt recht kan doen aan de pluraliteit van de samenleving.*"¹⁰⁴

113. Er is dus een wederzijdse controle van de staatsorganen, teneinde de burger te beschermen. Een goed voorbeeld hiervan is artikel 159 van de Grondwet dat bepaalt dat hoven en rechtbanken verplicht zijn de toepassing te weigeren van onwettige administratieve besluiten en verordeningen.¹⁰⁵

¹⁰⁰ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, I, Mechelen, Kluwer, 2014, 33; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 214-215 en M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2015, 32.

¹⁰¹ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2014, 1.

¹⁰² A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, I, Mechelen, Kluwer, 2014, 9-10.

¹⁰³ Zie A.M. COHLIER, B.C. MILLER en H. STONE (eds.) MONTESQUIEU, *The Spirit of the Laws*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, xlvii + 757 p en R. E. KINGSTON (ed.), *Montesquieu and his legacy*, Albany, State University of New York, 2009, xii + 336 p.

¹⁰⁴ R.M.G.E. FOQUE, H.D. TJEENK WILLINK, F.W. WEISGLAS, *Stoelendansen met de macht*, Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 117 p.

¹⁰⁵ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, I, Mechelen, Kluwer, 2014, 9-10.

114. LUST verduidelijkt het onderscheid tussen de 'rechtstaat' en de 'politiestaat': "*Een rechtsstaat (état de droit) is het regime waarin de gezagsdragers zijn gebonden door het objectieve recht waarvan zij de toepassing moeten verzekeren, en hun macht is beperkt door de individuele rechten van de burgers. Daartegenover staat de politiestaat (état policier), dit is het regime waarin de gezagsdragers een principieel onbegrensde macht hebben, een onbeperkte bevoegdheid om het maatschappelijk leven geheel te regelen, desnoods met geweld. De ingezetenen hebben er als zodanig geen onvervreembare rechten, zij kunnen geen rechten doen gelden tegen de overheid.*"¹⁰⁶

115. DE VALK omschrijft 'rechtsstaat' en verklaart aan de hand hiervan tevens de politiestaat als: "*Op dit ogenblik quasi universele organisatievorm van de maatschappij waarin, ter verzoening van de burgerlijke vrijheid om te doen en te laten wat men wil met het noodzakelijk gezag, met het oog op rechtszekerheid en gelijke behandeling van al wie zich in dezelfde omstandigheden bevindt, zowel het gedrag van particulieren (privaatrechtelijke draagwijdte, in tegenstelling tot de natuurstaat) als het gedrag van de overheid (publiekrechtelijke draagwijdte, in tegenstelling tot de politie- of machtsstaat) aan rechtsregels wordt onderworpen en dienvolgens beperkt is door de subjectieve (grond)rechten van de (mede)burgers*".¹⁰⁷

116. België is een Rechtsstaat. Zo staat het dan ook opgenomen in de preambule van het VEU¹⁰⁸ en EVRM.¹⁰⁹ Dit betekent niet alleen dat de rechtsonderhorigen niet mogen onderworpen worden aan willekeurige regels, maar dat er vaste, algemene, onpersoonlijke en voorspelbare rechtsregels moeten zijn. Deze vaststelling verwijst naar het wettigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Dit betekent ook dat de overheid gebonden is door het objectieve en democratisch tot stand gekomen recht, waarvan zij de toepassing moet verzekeren.¹¹⁰ Alle machten moeten zich, *elk binnen hun materiële en inhoudelijke bevoegdheden*, houden aan de toepasselijke rechtsregels, inzonderheid de Grondwet en de bindende verdragsbepalingen. Hiertoe dient de scheiding der machten en de hiërarchie der rechtsnormen te worden gerespecteerd, daar deze beginselen erop gericht zijn de fundamentele grondrechten en vrijheden, te vrijwaren.¹¹¹

Tenslotte is een rechtsstaat niet denkbaar zonder effectieve rechtsbescherming. Dit betekent dat bij geschillen, tussen burgers onderling of tussen burger en overheid, een onafhankelijk rechtsprekend orgaan beslist. Ondanks de onmogelijkheid om een strijdigheid van een wet (*sensu lato*) met de Grondwet voor een rechtbank af te dwingen, is geen beletsel om van een rechtsstaat te spreken.¹¹²

¹⁰⁶ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2014, 1.

¹⁰⁷ E. DIRIX, B. TILLEMANS en P. VAN ORSHOVEN (eds.), *De Valks. Juridisch woordenboek*, Antwerpen, Intersensia, 2011, 344, (eigen onderstrepingen).

¹⁰⁸ Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, BS 30 oktober 1993, 23.844 (hierna: VEU).

¹⁰⁹ Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 4 november 1950, BS 19 augustus 1955, 5.029, err. 29 juni 1961, 5.318.

¹¹⁰ GwH 15 oktober 2002, nr. 151/2002, overw. B.3.2.

¹¹¹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, I, Mechelen, Kluwer, 2014, 33; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 214-215 en M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2015, 32.

¹¹² J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2012, 367; A. ADAMS en P. POPULIER. (eds.), *Recht en democratie. De democratische verbeelding in het recht*, Antwerpen, Intersensia, 2004, 696 p. en P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen, Intersensia Rechtswetenschappen, 1997, 33-106.

Hoofdstuk 2: Situering in het Belgisch Rechtsbestel (*sensu lato*)

"To achieve substantial justice, we must first ensure procedural justice."

– Lon L. Fuller (1902-1978) –

2.1 Belgische Staatsstructuur

2.1.1 Federalisering

117. Ingevolge de zes achtereenvolgende staatshervormingen, is de Belgische staatsstructuur geëvolueerd van een gedecentraliseerde eenheidsstaat naar een federale Staat (*sui generis*).¹¹³ Een federale Staat ontstaat in principe wanneer verschillende onafhankelijke Staten beslissen om samen te werken in bepaalde rechtsdomeinen. Zij vormen een federatie zoals de VS, of een bondsstaat zoals Duitsland. Dit wordt het *centripetaal federalisme* genoemd. In België is de *federalisering* echter omgekeerd verlopen. Nadat de eenheidsstaat eerst was gedecentraliseerd, werd België stapsgewijs ingedeeld in de federale Staat en in de deelstaten (gemeenschappen en gewesten). Dit wordt het *centrifugaal federalisme* genoemd. Dit verschil heeft belangrijke gevolgen voor de bevoegdheden.¹¹⁴

118. Op basis van het territorialiteitsbeginsel¹¹⁵ werden de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten ingedeeld^{116,117} In België staan deze entiteiten juridisch op voet van gelijkheid.¹¹⁸ Elke gebied is (in beginsel) exclusief bevoegd voor de *toegewezen* rechtsdomeinen.¹¹⁹ Zo is het Vlaams gewest in uitvoering van artikel 39 Gw. bevoegd voor ruimtelijke ordening artikel 6, §1, I, 1^o-7^o BWHI.¹²⁰ De residuaire bevoegdheden in België behoren (nog) toe aan de federale Staat.¹²¹ Elk domein beschikt over hun eigen overheidsinstanties.¹²² De Vlaamse overheid heeft krachtens artikel 9 BWHI de accessoire bevoegdheid, om binnen de toegekende rechtsdomeinen, gedecentraliseerde diensten, instellingen, openbare diensten, etc. op te richten. De toekenning van rechtspersoonlijkheid aan deze diensten kan echter alleen *door of krachtens* een wetstekrachtige norm geschieden.¹²³

119. In 2006 kreeg de Vlaamse overheid n.a.v. het kaderdecreet 'Beter Bestuurlijk Beleid' een nieuwe organisatiestructuur.¹²⁴ Dienvolgens werden er talloze verzelfstandigingen en filialiseringen

¹¹³ Art. 1 Gw.

¹¹⁴ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, I, Mechelen, Kluwer, 2014, 95-109.

¹¹⁵ Art. 4, eerste lid Gw.

¹¹⁶ Art. 2 en 3 Gw.

¹¹⁷ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, I, Mechelen, Kluwer, 2014, 143 en 156.

¹¹⁸ Art. 7 Bijz.W. 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, BS 15 augustus 1980, 8.434 (hierna: BWHI) en A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, I, Mechelen, Kluwer, 2014, 2 en 95.

¹¹⁹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, II, Mechelen, Kluwer, 2014, 262-263.

¹²⁰ Bijz.W. 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, BS 15 augustus 1980, 9.343 (hierna: BWHI).

¹²¹ Zie o.m. *Parl.St.* Senaat 1989-90, nr. 935/2, 2 en A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium*, II, 18 en 194: art. 35, tweede lid Gw. bepaalt dat de residuaire bevoegdheden toegewezen worden aan de deelstaten, maar zolang dit artikel niet wordt uitgevoerd, blijven deze bevoegdheden bij de federale Staat. Om art. 35 Gw. ten uitvoer te brengen, is een bijzondere meerderheid nodig overeenkomstig art. 4 Gw.

¹²² Art. 87, §1 BWHI; Voor federale bevoegdheden ontbreekt een opsomming, zie S. SOTTIAUX en K. REYBROUCK, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 1-3; de bevoegdheden van de gemeenschappen staan in art. 127-130 Gw j^o 4 en 5 BWHI en deze van de gewesten worden opgesomd in art. 134 Gw j^o 6-6ter BWHI.

¹²³ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2021, 150.

¹²⁴ Decr.VI. 18 juli 2003 Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, BS 18 juli 2003, 41.659, opgeheven en vervangen art. VI.273 Decreet 7 december 2018 Bestuursdecreet.

doorgevoerd (in *organieke* -of in *functionele* zin). Dit leidde tot een wildgroei aan openbare diensten en instellingen.¹²⁵ Dit kaderdecreet werd in 2018 grotendeels geïntegreerd in het Bestuursdecreet.¹²⁶

120. De overheden op het lokale niveau zijn eveneens *territoriaal* gedecentraliseerde eenheden.¹²⁷

121. Deze lagere (of ondergeschikte) besturen werden al vanaf de Belgische onafhankelijkheid opgericht. Dit zijn de provincies en de gemeenten en zij zijn publiekrechtelijke rechtspersonen. Dit heeft o.m. tot het belangrijke gevolg dat zij niet onder hiërarchisch gezag vallen van de bevoegde centrale overheid maar beschikken over meer autonomie op basis van het subsidiariteitsbeginsel.¹²⁸

122. Op dit niveau bevinden zich in de eerste plaats de tien provincies.¹²⁹ Het provinciaal niveau is in zekere zin intermediair tussen de gemeenten en de regionale overheid. Krachtens artikel 162 van de Grondwet en de Provinciewet¹³⁰ staan de provincies in voor het provinciaal belang.¹³¹ In het Provinciedecreet wordt de organisatie geregeld en het toepassingsgebied afgebakend.¹³² Het bestuur ligt in handen van de provincieraad, de bestendige deputatie en de gouverneur. Zij worden ondersteunt door de provinciale administratie, met ook hier de provinciegouverneur aan het hoofd.¹³³ Zij staan onder het administratief (of bestuurlijk) toezicht¹³⁴ van de overheid die over de desbetreffende *materieelrechtelijk* bevoegdheid beschikt sinds de vierde staatshervorming (1993).¹³⁵

123. De steden en gemeenten bevinden zich ook op het lokale niveau. Dit is het bestuursniveau dat het dichtste bij de burger staat. Hierbij zijn er talrijke samenwerkingsverbanden die van onderuit zijn ontstaan of die van boven worden opgelegd. Dit alles heeft geleid tot een kluwen van besturen.¹³⁶ Net zoals de provincies, staan zij onder het toezicht van de hogere overheden, in functie van de uitgeoefende bevoegdheden.¹³⁷ Dit toezicht wordt geregeld in het "Decreet van het lokaal bestuur".¹³⁸

¹²⁵ Art. 9 BWHI en zie A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2021, 150.

¹²⁶ Art. III.1-III.21 Decr.VI. 7 december 2018 Bestuursdecreet, BS 19 december 2018, 100.723.

¹²⁷ Zie VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., HAECK, Y., GOOSSENS, J., DE PELSMAEKER, T., *Belgisch Publiekrecht*, II, Brugge, die Keure, 2015, 1.313.

¹²⁸ G. MARTYN, G. en R. DEVLOO, *Een kennismaking met recht en rechtspraktijk*, Brugge, die Keure, 2012, 167.

¹²⁹ Art. 5, eerste lid Gw.: "Het Vlaams Gewest omvat de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant, West-Vlaanderen. Het Waals Gewest omvat de provincies Henegouwen, Luik, Luxemburg, Namen en Waals-Brabant."

¹³⁰ Wet 30 april 1836 Provinciewet, BS 27 november 1891, 1.891.

¹³¹ Art. 41 *juncto* 162 Gw.

¹³² Decr.VI. 9 december 2005 Provinciedecreet, BS 29 december 2005, 56.891.

¹³³ Zie titel II van het Provinciedecreet.

¹³⁴ Let op het onderscheid tussen het hiërarchisch en het administratief (of bestuurlijk) toezicht., terwijl het administratief toezicht is de verzamelnaam voor een geheel van middelen waarover de toezichthoudende overheid beschikt, hetzij om de organen van de gedecentraliseerde overheden te verplichten de wet na te leven en het algemeen belang te eerbiedigen, hetzij om hun onwil om op te treden te doorbreken

¹³⁵ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek Bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 150-151.

¹³⁶ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, I, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 10-18, 95-109 en 142-149 en BELGIUM.BE, *De structuur van de federale staat en de bestuursniveaus*,

¹³⁷ Art.162, tweede lid, 6° Gw. en zie Omz.VI. 14 december 2018 KB/ABB 2018/4 betreffende het bestuurlijk toezicht en de bekenmakingsplicht in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Provinciedecreet van 9 december 2005, BS 24 januari 2019, 8.472.

¹³⁸ Decr.VI. 22 december 2017 Decreet over het lokaal bestuur, BS 15 februari 2018, 11.050 en zie L. VENY, "Bestuurlijk toezicht op lokaal bestuur – Doorgedreven hervorming", *NJW* 2018, 714-727.

2.1.2 (Bestuurlijk) Wettigheidsbeginsel: de toegewezen bevoegdheden

124. THEUNIS betiteld: *"De rechtsstaat' als grondslag voor het wettigheidsbeginsel"* en vervolgt: *"De 'heerschappij van het recht' met andere woorden het beginsel van de rechtsstaat, gebiedt de naleving door de overheid van de rechtsregels in het algemeen en van de regels die hun bevoegdheid omschrijven in het bijzonder. Het rechtsstaatsbeginsel mag dan niet uitdrukkelijk in de Grondwet zijn vermeld, in de rechtspraak is het stevig verankerd."*¹³⁹

125. Het Hof van Cassatie overwoog dit reeds in 1920 in het 'Flandria-arrest': *"les gouvernants ne peuvent rien que ce qu'ils sont chargés de faire et sont, comme les gouvernés, soumis à la lois."*¹⁴⁰

126. In een rechtsstaat is niet enkel de burger maar ook het bestuur onderworpen aan het recht én door het materiële (inhoudelijk) component van het legaliteitsbeginsel: zij staat niet boven de wet. Dit verwijst naar de *waarborgfunctie* van dit beginsel, namelijk het administratief legaliteitsbeginsel, als beginsel van het bestuursrecht.¹⁴¹ Dit impliceert in de eerste plaats dat het bestuur pas kan handelen als de wetgever dit expliciet heeft toegestaan. Elke bestuurshandeling hoort dus bijgevolg (1) in overeenstemming te zijn met (de hiërarchie van) het recht en (2) gesteld te zijn binnen de aan het bestuur toegewezen bevoegdheid en (3) door het aangewezen bestuursorgaan zelf.¹⁴² Bovendien moet elke handeling door het bestuur gesteld zijn binnen het kader van het algemeen belang, anders handelen is sanctioneerbaar.¹⁴³

127. M.a.w. kan (in beginsel) gezegd worden dat als de burger iets verboden is: moet het in de wet staan, anders is het toegelaten. Een voorbeeld hiervan is het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel in art. 12, tweede lid Grondwet *'nulla poena sine lege'*, hetgeen betekent geen straf zonder wet. Bij de overheid is het andersom: als aan hen iets is toegelaten, staat het in de wet, anders is het verboden.

128. De taak van de democratisch verkozen wetgevende macht is de wetgeving tot stand te brengen conform de fundamentele rechten en vrijheden, het objectieve recht en de hiërarchie der normen. Daarnaast moet zij, de uitvoerende macht, die de regels tot uitvoering brengt, controleren.¹⁴⁴

129. Waar de wetgevende macht over de volheid van bevoegdheid beschikt, hebben uitvoerende en rechterlijke macht slechts een toegewezen bevoegdheid. De bestuurlijke overheid is bijgevolg slechts bevoegd voor deze materies die de Grondwet en de wetten in haar uitdrukkelijk opdragen.¹⁴⁵

¹³⁹ J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid*, Brugge die Kuere, 2011 7, nr. 11.

¹⁴⁰ Cass. 5 november 1920, Flandria-arrest, *Pas.* 1920, 240.

¹⁴¹ Supra en zie I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 347.

¹⁴² I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 347.

¹⁴³ I. CLEYMAET, S. VANDAMME, F. LOBELLE, R. VERBEKE en B. HUBEAU (ed.), *Prakisch administratief recht*, Wommelgem Van In, 2018, 41.

¹⁴⁴ Art. 33 Gw; BELGIUM, *De drie machten*, www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/democratie/drie_machten.

¹⁴⁵ Art. 105 Gw. I. CLEYMAET, S. VANDAMME, F. LOBELLE, R. VERBEKE en B. HUBEAU (ed.), *Prakisch administratief recht*, Wommelgem Van In, 2018, 46.

130. De uitvoerende macht heeft uitsluitend die bevoegdheden die haar *door of krachtens* de Grondwet uitgevaardigde normen werden *toegewezen*. Voor de federale uitvoerende macht volgt dit uit artikel 105 Gw., dat bepaalt dat "*de Koning [lees: de regering] heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen*". Artikel 78 BWHI bevat de parallelle uitdrukkelijke bepaling voor de gemeenschappen en de gewesten: "*De Regering heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de wetten en de decreten krachtens de Grondwet uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen*".

131. Artikel 108 Gw. belast de Koning met het maken van verordeningen en besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van de wetten. Zij mogen die wetten echter nooit schorsen of vrijstelling van uitvoering voor verlenen.¹⁴⁶ Artikel 20 BWHI heeft dezelfde rol als artikel 108 Gw., maar dan voor de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten. Voor deze bevoegdheid is geen nadere wettelijke grondslag nodig, omdat de Grondwet dan wel het BWHI deze bevoegdheid zelf toewijst.¹⁴⁷

132. Daarnaast verlenen artikelen 37 en 107, tweede lid Gw. bevoegdheid aan de Koning om de openbare orde te handhaven en de daartoe nodige politiereglementen uit te vaardigen, de zgn. 'zelfstandige verordenende bevoegdheid'; om diensten op te richten en te organiseren bij algemeen bestuur, de zgn. 'inrichtingsbevoegdheid' en om het statuut van de ambtenaren te regelen, maar echter behoudens de aangelegenheden die de Grondwet aan de wetgever heeft voorbehouden.¹⁴⁸

133. Het overheidshandelen moet worden ingevuld en uitgeoefend op basis van en in overeenstemming met een (grond)wettelijke grondslag. Dat geldt zowel voor de federale als voor de regionale uitvoerende macht.

134. De *territoriaal* gedecentraliseerde besturen ontleen hun bevoegdheid om de uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen te regelen aan de artikelen 41 en 162 Grondwet. Daarnaast worden zij belast door wetskrachtige normen met taken van medebewind zoals ruimtelijke ordening.

135. De bevoegdheid van de *functioneel* gedecentraliseerde besturen berust op de wet en kan zonder wettelijke tussenkomst in beginsel niet worden uitgebreid. Zo bepaalt het artikel 9 BWHI dat de decreetgever de bevoegdheid omschrijft van de gedecentraliseerde besturen die hij opricht.

136. De bevoegdheid eenzijdig op te treden via het stellen van rechtshandelingen vereist expliciete bevoegdheidsgrondslag. Een dermate bevoegdheid kan *nóóit* impliciet uit de wet worden afgeleid. Het vermogen van de overheid die beschikt over het monopolie van uitvoerbaar en dwingend gezag, om eenzijdig de rechtspostitie van de burger te bepalen is dermate exceptioneel of uitzonderlijk dat in een democratische rechtsstaat een expliciete wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist is.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Zie A. OOMS, "De uitvoerende bevoegdheid van de Koning: van conforme proclamatie tot eerste staatsmacht. Een historische analyse van artikel 108 Grondwet", *CDPK* 2009, (195) 209-211.

¹⁴⁷ M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, 174.

¹⁴⁸ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 348.

¹⁴⁹ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 349.

2.2 Belgische Wetgevingsstructuur

2.2.1 Hiërarchie der Rechtsnormen

137. De hiërarchie der rechtsnormen wordt eveneens gebaseerd op het *rechtsstaatsbeginsel*. Zoals reeds vermeld zijn naast de burgers, de overheidsorganen, en de verticale relatie tuseen beide, gebonden door de objectieve en democratisch tot standgekomen rechtsregels. Niet de macht, maar *the rule of law*, het recht regeert. De overheid moet de toepassing van het recht verzekeren. Hun macht wordt beperkt door de individuele rechten en de vrijheden van de burger. Indien de overheid deze rechten niet waarborgt, kunnen de burgers de naleving van de rechtsregels afdwingen bij een onafhankelijke rechter. Als er geen sanctie verbonden is aan een rechtsregel is het geen echt recht.¹⁵⁰

138. Naast de verticale bevoegdheidsverdeling tussen hogere en lagere overheden moet, ingevolge de bijzondere Belgische federalisering, nu ook de bevoegdheidsverdeling in de horizontale richting, tussen de federale Staat (de wetgever), de gemeenschappen (de decreetgevers) en de gewesten (de decreetgevers en ordonnantiegever van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), gerespecteerd worden.

139. De hiërarchie, die oorspronkelijk enkel uit nationale rechtsnormen bestond, wordt reeds meerdere decennia doorkruist door de internationale regelgeving. De soevereiniteit van de formele wetgever wordt onder invloed van de internationale rechtspraak, i.h.b. door het EHRM en het HvJ, eveneens getemperd.¹⁵¹ De Belgische en Vlaamse regelgeving moet dus niet meer alleen getoetst worden aan de Grondwet, maar moet bovendien geïnterpreteerd worden overeenkomstig met en in de geest van de internationale en supranationale regelgeving. Deze vorm van toetsing aan internationale en supranationale normen maakt aldus ook deel uit van de constitutionele toetsing. Deze complexe systemen in het recht kunnen leiden tot bijkomende conflicten tussen wetgeving.

140. De wet als rechtsbron is dus steeds pluralistischer geworden doordat de regelgeving komt van diverse instanties en van op verschillende niveaus. Rechtssubjecten moeten niet alleen de wetgeving die uitgaat van de internationale organisaties zoals de Raad van Europa en de EU, de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies en de gemeenten in acht nemen, maar zij moeten zich ook bewust zijn van de bijhorende regelgeving die uitgaat van de uitvoerende macht om die wetgeving uit te voeren.¹⁵² Dit maakt de rechtszekerheid en de rechtsbescherming nog onzekerder.

141. Iedereen behoort het recht te kennen, deze fictie is is de grootste onmogelijkheid. Gezien de omvang van het recht, zowel de (dwingende) normen als de rechtspraak, kan niemand nog het hele recht kennen. Zelfs de beste juristen met de hoogste expertise in hun vakgebied, weten vaak minder over andere sectoren in het recht. Wie dus een juridisch probleem heeft in een rechtsdomein dat tentakels heeft in verschillende rechtstakken zoals de ruimtelijke ordening, staat nergens zonder een groot en duur juristenteam en zelfs dan is het niet zeker dat zij tot dezelfde conclusies komen.¹⁵³

¹⁵⁰ G. MARTYN en R. DEVLOO, *Een kennismaking met recht en rechtspraktijk*, Brugge, die Keure, 2012, 28 en M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2015, 32.

¹⁵¹ M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2015, 33. (zie nr. 91.)

¹⁵² P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 347.

¹⁵³ G. MARTYN en R. DEVLOO, *Een kennismaking met recht en rechtspraktijk*, Brugge, die Keure, 2012, 31.

142. De Grondwet biedt geen afgebakend kader voor de hiërarchie der rechtsnormen. Wel biedt zij aanwijzingen, die worden aangevuld met jurisprudentiële regels en inzichten uit de doctrine.

143. Om op deze vraag een antwoord te geven reikte POPELIER bepaalde criteria aan:¹⁵⁴

- *Het criterium van de verbindende kracht: een norm die de samenstelling en de bevoegdheid van een orgaan regelt om verbindende regels vast te stellen, staat hiërarchisch hoger op de waardeladder dan de regels die afkomstig zijn van het desbetreffende orgaan;*
- *Het inhoudelijk criterium: de Grondwet bijvoorbeeld staat hoog op de hiërarchische waardeladder omdat zij geacht wordt fundamentele bepalingen te bevatten die de werking, de organisatie en de bevoegdheid van de gezagsinstanties bepalen en omdat zij de rechten en vrijheden van de burger beschermt. Naarmate de regels minder fundamenteel van aard zijn, kunnen deze worden opgenomen in hiërarchisch lagere normen, zoals bijvoorbeeld in een koninklijk besluit.*
- *Het procedurele criterium: de zwaarte van het besluitvormingsproces wordt determinierend geacht voor de plaats van een norm in de hiërarchie. Zo geldt bijvoorbeeld voor de Grondwet een zwaardere besluitvormingsprocedure dan voor gewone wetten. Hoe lichter de procedure van besluitvorming, hoe lager de rang die de norm op de juridische waardeladder inneemt.*
- *Het legitimatiecriterium: naarmate het normerend orgaan kan bouwen op een ruime democratische legitimatie door zijn samenstelling op basis van verkiezingen, wordt diens plaats in de hiërarchie van de rechtsnormen bepaald. Derhalve gaan wetten boven koninklijke besluiten en speelt ook de omvang van de democratische legitimatie mee, in die zin dat bijvoorbeeld een in het federaal Parlement, dat het bestaan van een omvangrijk kiezerskorps impliceert, gestemde wet veel hoger in de hiërarchie staat dan een gemeenteverordening die uitgaat van de gemeenteraad, die enkel door kiezers van de betrokken gemeente is verkozen.*

144. Het (objectief) recht is meer dan de optelsom van alle geschreven wetten. Het omvat tevens de (ongeschreven) algemene (en grondwettelijke) rechtsbeginselen. Daarnaast zijn er de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De geschreven en ongeschreven rechtsregels zijn ook hiërarchisch van aard. Bij het handelen moet het bestuur de volgende twee basisregels steeds in acht nemen:¹⁵⁵

- Een lagere materiële rechtsregel moet in overeenstemming zijn met elke hogere. Hij mag er niet van afwijken, hij mag hem niet opheffen;
- Een individueel of beschikkend besluit dient conform te zijn aan alle materiële rechtsnormen, zowel aan de hogere, aan deze van het eigen niveau en aan de lagere.¹⁵⁶ Zo mag een bestuur in een individueel dossier geen beslissing nemen dat strijdig is met een reglement dat dit bestuur zelf heeft uitgevaardigd ('Patere legem quam ipse fecisti': de wet die je zelf hebt gemaakt, moet je ook zelf respecteren), noch met een reglement van een lagere overheid.

¹⁵⁴ P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 352 ev

¹⁵⁵ I. CLEYMAET, S. VANDAMME, F. LOBELLE, R. VERBEKE en B. HUBEAU (ed.), *Prakisch administratief recht*, Wommelgem Van In, 2018, 45.

¹⁵⁶ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. P. VANDEN HEEDÉ, *Inleiding tot het publiekrecht*, II, overzicht publiekrecht, Brugge, die Keure, 2007, nr. 144

2.2.2 Voorrangsregels (Adagia)

145. Indien het gaat om een conflict tussen een wet en een decreet, is er een 'bevoegdheidsconflict'. Dat conflict is reeds aanwezig wanneer een onbevoegde wetgever (*sensu lato*) een regel neerlegt. Dit is zelfs zo zonder inhoudelijke tegenstelling. Het conflict wordt opgelost door een toetsing aan de bevoegdheidsverdelende regels. De regel die uitgaat van de bevoegde wetgever worden gevolgd. De regel die uitgaat van de onbevoegde regelgever wordt buiten toepassing gelaten of vernietigd.

146. Het recht voorziet in voorrangsregels (*adagia*), dit zijn geen algemene rechtsebeginselen, wanneer er binnen éénzelfde materieelrechtelijke rechtstak een conflict tussen twee regels ontstaat.

- '*Lex posterior derogat legi priori*': De laatstgenoemde wet derogeert de eerstgenoemde wet: dit doet zich voor bij een onverenigbaarheid tussen een oude algemene wet en een nieuwe algemene wet of tussen een oude specifieke wet en een nieuwe specifieke wet. De nieuwe wet gaat in principe voor. Er moet wel worden nagegaan wanneer de feiten zich voordeden.¹⁵⁷
- '*Lex specialis derogat legi generali*': De bijzondere wet derogeert de algemene wet: dit is bijvoorbeeld het geval in het Strafrecht: bv. de regels inzake de *poging* van het bijzonder strafrecht (Boek 2 Sw.) gaan voor op deze regels uit het algemene strafrecht (Boek 1 Sw.).¹⁵⁸ (*lex specialis posterior derogat priori generali* -> jaarverslag p. 123: een bijzondere wet (die een specifieke materie regelt) heft een algemene wet op (in zover deze laatste strijdig is met de bijzondere wet)).¹⁵⁹

Let op: in het geval van de combinatie van de *lex posterior* regel en de *lex specialis* regel, dus in het geval van een conflict tussen een oude algemene wet en een nieuwe specifiek wet, heeft de specifieke nieuwe wet in principe voorrang¹⁶⁰ maar dit wordt genuanceerd door het gelijkheidsbeginsel. Indien de wetgever wil afwijken van een oude algemene wet, dan moet hij dit motiveren door redelijke en objectieve verantwoorde argumenten.¹⁶¹ Wanneer dit niet duidelijk is, wordt de specifieke wet zo veel mogelijk uitgelegd binnen het algemeen kader.¹⁶²

Andersom, in de hypothese van een conflict tussen een oude specifieke wet en een nieuwe algemene wet, dan geven de voorrangsregels tegenstrijdige antwoorden: volgens het ene principe gaat de oude specifieke wet voor (de *lex specialis*), volgens het andere principe gaat de nieuwe algemene wet voor (de *lex posterior*).¹⁶³ De Raad van State spreekt in dat verband over "het interpretatiebeginsel volgens hetwelk bijzondere regelingen niet door latere

¹⁵⁷ Zie de problematiek van de toepassing van de et in de tijd: nrns 631 en 635. POPELEIR

¹⁵⁸ Zie P. DE VROEDE en J. GORUS, *Inleiding tot het recht*, Antwerpen, Kluwer, 2003, 247 en F. LEURQUIN-DE VISSCHER, o.c.44.

¹⁵⁹ Cass. 8 juni 200, A.C. 2000, nr. 349. (zie in jaarverslag 2002-2003 p. 123).

¹⁶⁰ Zie, met verwijzing naar rechtspraak, F. LEURQUIN-DE VISSCHER, o.c. 46 POPELIER

¹⁶¹ Zie P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen, Intersentia, 1997, 559.

¹⁶² Zie ook K. WAALDIJK, *Motiveringsplichten van de wetgever*, Lelystad, Koninklijke Vermande, 1994, 278 over de "generalis-conforme" uitlegging van specifieke rechtsregels.

¹⁶³ Zie ook E. CEREXHE, B. HAUBERT en J. REGNIER, *Principes et fondements du droit*, Brussel, Larcier, 1997, 347 en F. LEURQUIN-DE VISSCHER, o.c. 46. Hierover meer in het volgende randnummer.

uitgevaardigde algemene regels worden opgeheven". In de praktijk geeft de rechtspraak de voorkeur aan de ene of de andere, afhankelijk van de casus en de wil van de wetgever.

- Een onverenigbaarheid tussen twee bepalingen van dezelfde wet of van even algemene of specifieke wetten van dezelfde datum. Bijvoorbeeld: twee bepalingen in eenzelfde wet die aan een artikel twee verschillende data van inwerkingtreding geven.
- '*Pater legem quam ipse fecisti*': het bestuur mag niet bij individueel besluit afwijken van de algemene regel die het zelf heeft uitgevaardigd, tenzij de algemene bepalingen zelf een individuele afwijking toelaten. Dit beginsel wijkt af van de normale regel die voorrang geeft aan het nieuwe besluit. Ook dit is een toepassing van het gelijkheidsbeginsel; zij laat wel, anders dan in de verhouding algemene – specifieke wet, in pincipe geen rechtvaardiging toe.

2.3 Ruimtelijke Ordening

2.3.1 Definitie

147. BOUCKAERT en DE WAELE definiëren de ruimtelijke ordening op basis van het ruimtegebruik: *"het bewust bestemmen van de ruimte voor verschillende functies teneinde onverenigbare functies te scheiden en teneinde via een beheer van externaliteiten de efficiëntie van het ruimtegebruik te maximaliseren".*¹⁶⁴ De Raad van State definieert op vergelijkbare wijze op basis van het beleidsdoel: *"L'aménagement du territoire a pour but d'éviter une occupation anarchique des sols".*¹⁶⁵

148. 'Ruimtelijke ordening' in de zin van het beleidsdomein werd in de Stedenbouwwet d.d. 29.03.1962 gedefinieerd als de strategie om o.m. op macro-niveau het grondgebied te ordenen voor diverse behoeften: *"De ruimtelijke ordening van het land, de streken, gewesten en gemeenten wordt vastgespeld in plannen. De ordening wordt ontworpen zowel uit economisch, sociaal en esthetisch oogpunt als met het doel 's lands natuur ongeschonden te bewaren."*¹⁶⁶

149. De vage formulering voor de 'ruimtelijke ordening' in de Stedenbouwwet werd pas meer dan dertig jaren later in het toen nieuwe Organisatiedecreet van 18 mei 1999 gespecificeerd als volgt: *"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 gebracht worden. 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, ethische en sociale gevolgen. Op die manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit."*¹⁶⁷ Deze kwalificering werd in de volgende hervorming onveranderd overgenomen.¹⁶⁸ Evenals in het huidige Omgevingsvergunningendecreet wordt expliciet naar dit artikel verwezen.¹⁶⁹

150. VAN HOORICK bevestigt dat met de term 'ruimtelijke ordening' *"het beleid"* wordt bedoeld *"dat gericht is op de bescherming, de inrichting en het beheer van de ruimte."* Hij verduidelijkt: *"Het betreft de ruimtelijke organisatie van de diverse menselijke activiteiten met het oog op een efficiënt ruimtegebruik (ruimte is een schaars goed) en de verenigbaarheid van diverse gebruiksfuncties, ter bevordering van het welzijn van de mens".*¹⁷⁰ De nadruk ligt dus voornamelijk op het toekennen van vooraf bepaalde bestemmingen zoals wonen, recreatie of landbouw etc. aan de beschikbare ruimte.

¹⁶⁴ B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 2.

¹⁶⁵ RvS 23 april 1991, nr. 36.833, Ledru.

¹⁶⁶ Art. 1 Wet 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, BS 12 april 1962, 3.000.

¹⁶⁷ Art. 4 Decr. VI. 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, BS 8 juni 1999, 21.001.

¹⁶⁸ Art. 1.1.4 VCRO.

¹⁶⁹ Art.I 3, eerste lid, 1° Decr. VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014, 82.085.

¹⁷⁰ G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersensia, 2011, 25 en 128.

Vervolgens deelt hij de rechtstak op in drie functies: de regulering van het menselijk handelen, de organisatie van de besluitvorming samen met de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid en de organisatie van de handhaving als sleutelstuk opdat dit beleid geen dode letter zou blijven.¹⁷¹

151. Naast het begrip "ruimtelijke ordening" wordt traditioneel ook het begrip van de "stedenbouw" vermeld, maar deze werd niet gedefinieerd in de Stedenbouwwet van 1962. Dit is eigenaardig omdat deze wet het opschrift droeg: "*houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*".

152. Het Organisatiedecreet van de Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999 als de hervormende opvolger van de Stedenbouwwet stelt enkel nog de ruimtelijke ordening te organiseren, terwijl van het begrip stedenbouw geen sprake meer is.

2.3.2 Publiekrecht vs. Privaatrecht

153. Traditioneel en om pedagogische redenen wordt het recht opgedeeld in twee rechtsdomeinen: het publiekrecht en het privaatrecht. Het publiekrecht bevat de begrippen, de normen en de denkcategorieën die van toepassing zijn op de verticale verhoudingen tussen en t.a.v. de dragers van het geweldmonopolie.¹⁷² Het internationaal publiekrecht regelt (voornamelijk) de verhoudingen tussen nationale Staten, behoudens de normen met directe werking of directe toepasselijkheid.¹⁷³

154. Het nationaal (en regionaal) publiekrecht organiseert, binnen de klijtlijnen van de Grondwet, de organisatie van de Staat, de werking van de overheid, de onderlinge verhoudingen van het openbaar bestuur en de relaties tussen de burger en het bestuur.¹⁷⁴ Het omvat de rechtstakken zoals het grondwettelijk recht, het administratief of bestuursrecht, het strafrecht, het procesrecht, etc.¹⁷⁵

155. Privaatrecht regelt daarentegen (vooral) de private verhoudingen tussen de burgers onderling. Dat bestaat o.m. uit het verbintenissenrecht, het vermogensrecht, het aansprakelijkheidsrecht etc. Desondanks is het uitgangspunt dat het zgn. *gemeenrecht* ook op de overheid van toepassing is.¹⁷⁶

156. Dit klassieke onderscheid tussen het publiek- en privaatrecht staat echter steeds meer onder druk, aangezien beiden naar elkaar toegroeien voor wat hun grondslagen en beginselen betreft.¹⁷⁷ Sommige rechtstakken bedienen zich zowel van het publiekrecht als van het privaatrecht. Zij vormen als het ware een dwarsdoorsnede van het recht en laten zich bijgevolg moeilijk indelen in de traditionele (of klassieke) classificatie. Hierbij is ook te denken aan het ruimtelijk ordeningsrecht.

¹⁷¹ G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersensia, 2011, 25-26.

¹⁷² G. MARTYN en R. DEVLLOO, *Een kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure, 2012, 70.

¹⁷³ G. MARTYN en R. DEVLLOO, *Een kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure, 2012, 76.

¹⁷⁴ De materieelrechtelijke en inhoudelijke bevoegdheden.

¹⁷⁵ G. VAN HOORICK en L. VANDENHENDE, *Omgevingsrecht in essentie*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 7.

¹⁷⁶ WAAR HAD IK DAT GELEZEN?

¹⁷⁷ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 3.

2.3.3 Functioneel (of Multidisciplinair) Rechtsgebied

157. Naast de klassieke indeling van het recht bestaan er dus tevens de functionele rechtsgebieden. Daarmee wordt in eerste instantie bedoeld dat het rechtsgebied betrekking heeft op een bepaald (maatschappelijk belangrijk) thema en die de relaties tussen de betrokkenen regelt. Verder wordt bedoeld dat de overheid de regelgeving in dit rechtsgebied als instrument kan gebruiken om het beleid te voeren voor dat doel. Het ruimtelijk ordeningsrecht is zo een functioneel rechtsgebied.¹⁷⁸

158. Een functioneel (of multidisciplinair) rechtsgebied omvat dus de regels die relevant zijn voor een bepaalde maatschappelijke activiteit, ongeacht tot welk klassiek rechtsgebied die regels behoren. Dat betekent dat de reeds bestaande instrumenten die dienstig zijn, worden overgenomen voor het desbetreffende maatschappelijke doel. Het doel van ruimtelijke ordening is de zorg voor de ruimte en meer concreet de indeling van het hele grondgebied (van de staat, het gewest, de provincie en de gemeente) in afgebakende zones. Deze afgebakende zones zijn elk bestemd voor een bepaalde activiteit, in de *ratio* dat de ene activiteit zo weinig mogelijk de andere stoort.¹⁷⁹ De beoefenaar van een functioneel rechtsgebied komt dan ook met alle klassieke rechtsterreinen in aanraking. Zo moet een in het ruimtelijk ordeningsrecht gespecialiseerde jurist meester zijn in materies van het aansprakelijkheidsrecht (privaatrecht), het eigendomsrecht (staatsrecht), het overheidstoezicht (bestuursrecht), de handhaving (bijzonder strafrecht), het rechtsherstelrecht (strafprocesrecht), etc.

159. Het ruimtelijke ordeningsrecht (thans één van de twee pijlers van het omgevingsrecht) haalt niet alleen zijn regels uit verschillende rechtsmateries, het oefent op zijn beurt ook directe en indirecte invloeden uit in verschillende rechtsdomeinen zoals mobiliteit, economie, fiscaliteit etc.

2.3.4 (Bijzonder) Bestuursrecht

160. Het ruimtelijk ordeningsrecht moet als bijzondere tak van het administratief recht beschouwd worden, omdat de belangrijkste regels de verticale relatie tussen de overheid en de burger betreffen.

161. De taken van de overheid zijn onder meer de zorg voor het algemeen belang en de openbare orde. Onder de brede betekenis van het algemeen belang valt ook de ruimtelijke ordening. Aan dit fundamentele recht van de burger beantwoordt ook een zorgplicht van de overheid. Bovendien moet de overheid tussenkomen opdat de fundamentele rechten en vrijheden, het handelen en het vrij gebruik van de persoonlijke eigendom niet leiden tot de aantasting van de rechten van de burgers.¹⁸⁰

162. Het bestuursrecht is ingebed in het constitutioneel systeem waardoor dit recht moet begrepen worden als de geschreven en ongeschreven fundamentele grondwettelijke basisvoorwaarden die aan ons rechtssysteem ten grondslag liggen. Hieronder vallen ook de principes van *good governance*.¹⁸¹

¹⁷⁸ G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersensia, 2011, 20.

¹⁷⁹

¹⁸⁰

¹⁸¹ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersensia, 2019, 41.

163. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het 'algemeen' -en het 'bijzonder' bestuursrecht.

164. Het 'algemeen bestuursrecht' omvat figuren, regels en principes van het globale bestuursrecht. De bronnen van het algemeen bestuursrecht zijn zeer divers in hiërarchie, in soort en in draagwijdte.

165. Het 'bijzonder bestuursrecht' is de verzamelnaam voor de diverse specifieke sectorale regelingen binnen het Vlaams bestuursrecht zoals bijvoorbeeld *in casu* het ruimtelijk ordeningsrecht. Deze specifieke domeinen van overheidsinterventie vragen immers zeer gedetailleerde en technische regels. De groei van het bijzonder bestuursrecht ging bovendien hand in hand met de oprichting van gespecialiseerde administratieve rechtscolleges zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen.¹⁸²

166. Er bestaat een permanente wisselwerking tussen het algemeen en het bijzonder bestuursrecht. Het algemeen bestuursrecht moet de basisbeginselen leveren voor het bijzonder bestuursrecht. Sommige leerstukken uit het algemeen bestuursrecht worden via de *inductieve methode* 'afgeleid' uit het bijzonder bestuursrecht.¹⁸³ zoals de theorievorming over adviesverlening en georganiseerde bestuurlijke beroepen.¹⁸⁴

167. Er zijn verschillende benaderingswijzen voor het bestuursrecht. SCHLÖSSELS en ZIJLSTRA benaderen het als volgt: *"de overheid in een democratische rechtsstaat heeft een positie die principieel anders is dan die van de andere rechtssubjecten. Zij moet steeds en mag uitsluitend het algemeen belang dienen, haar handelen dient een adequate grondslag te hebben en bij dat handelen moet zij voorzien in waarborgen voor de burger. Het bestuursrecht wordt daarin gerelateerd aan het overheidsbestuur in al zijn gedaanten en handelingen. Het vervult ten opzichte van dit bestuur immers drie functies: een legitimerende, een instrumentele en een waarborgfunctie."*¹⁸⁵

168. Zij vervolgen verder dat bestuursrecht het recht is *voor*, *van* en *tegen* het overheidsbestuur. 'Het bestuursrecht *voor* het bestuur': hierbij geeft het bestuursrecht de grondslag voor het bestuursoptreden en de instrumentalisering. 'Het bestuursrecht *van* het bestuur': slaat op de uitoefening van de bevoegdheden die de wetgever aan het bestuur heeft toekend. Dit levert nadere rechtsvorming op, zoals plannen, nadere regelgeving en beleidsregels, maar ook in de vorm van beschikkingen zoals vergunningen. Ten slotte 'het bestuursrecht *tegen* het bestuur' omdat het de burger waarborgen biedt tegen het bestuursoptreden. Daarbij gaat het niet alleen om de beroepsmogelijkheden nadat een besluit is genomen, maar ook om de beginselen van behoorlijk bestuur, openbaarheid, transparantie, specialiteit, subsidiariteit, proportionaliteit, billijkheid, etc.¹⁸⁶

¹⁸² I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 13.

¹⁸³ R.J.N., SCHLÖSSELS en S.E. ZIJLSTRA, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1*, Deventer, Kluwer, 2017, 46.

¹⁸⁴ Zie S. DENYS, *Advisering in het bestuursrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 610 p. en J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, Brugge, die Keure, 2012, 888 p.

¹⁸⁵ Zie R.J.N., SCHLÖSSELS en S.E. ZIJLSTRA, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1*, Deventer, Kluwer, 2024, 1.

¹⁸⁶ Zie R.J.N., SCHLÖSSELS en S.E. ZIJLSTRA, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1*, Deventer, Kluwer, 2024, 2 en Vgl. A.M. Donner, *Nederlands bestuursrecht, Algemeen deel*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1987, 15 (hierin wordt dit beschreven dat het bestuursrecht 'voor' en 'van' het bestuur is).

2.4 Handhaving in de Ruimtelijke Ordening

2.4.1 Definitie

169. De handhaving vormt het sluitstuk van ieder wetgevingsbeleid.¹⁸⁷ en is er onlosmakelijk mee verbonden. De invulling van het handhavingsbegrip dient te gebeuren op basis van het beoogde doel.

170. 'Handhaving' in de ruime zin van het woord kan gedefiniëerd worden als volgt: "*elke handeling die erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen*".¹⁸⁸ Deze ruime definitie omvat zowel de *preventieve* als de *repressieve* handhaving. Handhaving wordt in de eerste plaats geassocieerd met het strafrecht, maar ook de bestuursrechtelijke heeft een uitgebreid arsenaal aan handhavingsinstrumenten uitgebouwd in de loop der jaren.

2.4.2 (Bijzonder) Strafrecht

171. Wanneer in het bestuursrecht tot afdwinging van het recht wordt nagestreefd, wordt beroep gedaan op het strafrecht. Dit heeft tot gevolg dat het gaat over een 'bijzondere vorm van strafrecht'. Hierop zijn dus ook de regels van het algemeen strafrecht, het strafprocesrecht, etc. van toepassing.

172. De historische achtergrond hiervan is dat na de tweede wereldoorlog de Belgische Staat de vorm van een verzorgingsstaat aannam. Er werd geopteerd om in de sociaaleconomische sectoren ook strafrechtelijke reguleringen te implementeren. Dit zorgde voor een overmatige aanwending van het strafrecht. Het gevolg hiervan was de zgn. 'crisis van het strafrecht' vanaf de jaren 1980.¹⁸⁹

173. Dit strookt niet met de redenering van BECCARIA dat strafrecht slechts een *ultimum remedium* zou moeten zijn.¹⁹⁰ Al sedert de verlichting, toen het subsidiariteitsbeginsel zijn intrede maakte, werd beseft dat wanneer men te veel gedragingen strafbaar stelt, het strafrechtsapparaat overbelast wordt en het strafrechtapparaat niet meer optimaal kan functioneren.¹⁹¹ Het subsidiariteitsbeginsel binnen deze context veronderstelt dat de Staat slechts gedragingen strafbaar stelt als het echt nodig is.¹⁹²

174. Er zijn dan ook alternatieven nodig om het strafrechtstelsel te ontlasten. De administratieve sanctionering kan hier oplossingen bieden. Verder zijn er andere pistes. Te denken is aan bemiddeling in strafzaken, minnelijke schikkingen etc. Deze opties vallen niet volledig buiten de strafrechtssfeer.

¹⁸⁷ C. M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 3

¹⁸⁸ S. VAN GARSSE, *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 261 en F.C.M.A. MICHIELS, "Handhavingsrecht en handhavingsbeleid" in F.C.M.A. MICHIELS en E.R. MULLER (eds.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2006, (7) 8.

¹⁸⁹ B. DE RUYVER, "Het strafrechtelijk beleid in een postmoderne samenleving" in T. BALTHAZAR (ed.), *Update in de criminologie, Het strafrechtssysteem in de Laatmoderniteit*, Universiteit Gent, Mechelen, Kluwer, 2004, 156 en 162.

¹⁹⁰ D. VERHOFSTADT, "De negen strafrechtelijke principes van Cesare Beccaria", *Strafblad (Den Haag)* 2014, Afl. 4, 301.

¹⁹¹ L. DUPONT, *Beginselen van een behoorlijke strafrechtsbedeling: bijdrage tot het grondslagenonderzoek van het strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 67.

¹⁹² L. HUYSE en A. VERDOODT, "Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis", *Panopticon* 1999 (1), 11.

2.4.3 Versplinterde Handhaving

175. Handhaving wordt voorzien op verschillende niveaus: het federale, regionale en lokale niveau. Naast de uitzonderingen en beperkingen op de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, is de federale overheid bevoegd voor domeinen die het algemeen belang van alle Belgen omvatten, zoals justitie, defensie, binnen- en buitenlandse zaken, etc. Met betrekking tot de federale strafrechtelijke handhaving is te denken aan het gerechtelijk apparaat, het Openbaar Ministerie en de federale politie.¹⁹³ Terwijl de bestuurlijke handhaving bij de federale overheidsdiensten (FOD's) uitgeoefend wordt door de (bijzondere) inspectiediensten. De regelgeving voor de handhaving is te vinden binnen de rechtsdomeinen. Er is geen federaal wettelijk kader voor bestuurlijke handhaving.

176. Dit is anders op Vlaams niveau. Recent werd het Decreet Kaderdecreet over de handhaving van Vlaamse regelgeving¹⁹⁴, dat reeds tweemaal werd gewijzigd¹⁹⁵, van kracht. Er zijn evenwel implementatiedecreten nodig die het decreet geheel of gedeeltelijk van toepassing verklaren op de bestaande specifieke regelgeving van het desbetreffende rechtsdomein.¹⁹⁶ Hiermee wordt een cohorent bestuurlijke handhaving als alternatief voor strafrechtelijke vervolging beoogd. De regering zet hiermee in op depenalisering, hetgeen onttrekking aan het strafrechtelijk systeem ten gunste van een ander sanctioneringsmechanisme impliceert (bestuursrechtelijk, burgerrechtelijk, etc.)¹⁹⁷ Het KHV werd inzake ruimtelijke ordening deels geïmplementeerd, bekrachtigd en afgekondigd.¹⁹⁸

177. Op deelstatelijk niveau ontfermen zich i.h.b. de inspectiediensten over de (bestuurlijke) handhaving betreffende de respectievelijke rechtsdomeinen, zoals het Agentschap van de Vlaamse Belastingdienst, de (gewestelijke) stedenbouwkundige inspectie, etc. Hiertoe dienen zij de bevoegdheidsgrenzen te respecteren. Binnen het organisatorisch en functioneel kader van de inspectiediensten werd reeds een hele weg afgelegd. Zo beschikte de stedenbouwkundig inspecteur tot rond de eeuwwisseling zowel over vergunningverlenende als handhavende bevoegdheden. Dit was niet alleen in strijd met de Grondwet, door het feit dat deze actor twee petten droeg, maar dit leidde tot zeer ernstige problemen in de samenleving, waarvan het rimpeleffect nog steeds actueel is. De daaropvolgende organisatorische veranderingen waren dan ook onafwendbaar.¹⁹⁹ De inspectie was vooral de schakelaar tussen het bestuurlijke en strafrechtelijke luik van de handhaving (binnen het bestuurlijk kader), waarbij de tendens steeds meer evolueert naar de bestuurlijke sanctionering.

¹⁹³ BELGIË, *De bevoegdheden van de federale overheid*, www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/bevoegdheden_federale_overheid.

¹⁹⁴ Decr. VI. 14 juli 2023 Kaderdecreet over de handhaving van Vlaamse regelgeving, *BS* 29 augustus 2023, 70.650 (hierna: KHV).

¹⁹⁵ Decr. VI. 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, *BS* 17 juni 2024, 75.571 en Decr. VI. 17 mei 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat het beheer en bewaren van bestuursdocumenten en persoonsgegevens betreft, *BS* 11 juni 2024, 73.760.

¹⁹⁶ VLAANDEREN AGENTSCHAP JUSTITIE EN HANDHAVING, *Handhavingsbeleid in Vlaanderen*, www.vlaanderen.be/agentschap-justitie-en-handhaving/handhavingsbeleid-in-vlaanderen/kaderdecreet-bestuurlijke-handhaving.

¹⁹⁷ J. ROZIE, I. OPDEBEEK en L. TODTS, *Opstellen van een set criteria voor depenalisering en toepassing ervan door het aanleveren van onderbouwde voorstellen tot depenalisering*, Universiteit Antwerpen, 2020, 10-12.

¹⁹⁸ MvT ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1960/1.

¹⁹⁹ Zie o.m. Decreet 8 maart 2002 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 23 maart 2002, 12.179.

2.4.4 Internationaal- en supranationaalrechtelijke invloeden

178. Naast wat hoger hieromtrent reeds werd vermeld, is ook de tendens sedert enkele decennia ontstaan dat de regelgeving binnen de internationale en de Europese context, het nationaal (algemeen, bijzonder en procesrechtelijk) bestuursrecht steeds meer beïnvloedt.²⁰⁰ Deze beïnvloeding gebeurt zowel via een top-down als via een bottom-up proces waarbij het recht van de lidstaten, en dit zelfs vanuit het lokale niveau, het Europees recht beïnvloedt.²⁰¹ Inzake het top-down aspect, oefent o.m. de regelgeving vanuit de Raad van Europa, waaronder het EVRM en protocollen, een zeer belangrijke invloed uit op het nationale bestuursrecht.²⁰² Verscheidene bepalingen uit voornoemde regelgeving hebben directe werking en/of toepasselijkheid in de interne rechtsorde.²⁰³

179. Dit impliceert dan ook dat de normering inzake de bestuurlijke sanctionerende bevoegdheden en deze inzake de administratieve sancties in overeenstemming moeten zijn met het EVRM (*sensu lato*).²⁰⁴ Dienvolgens kunnen justitiabelen van de verdragsstaten zich rechtstreeks op deze (grond)-rechten beroepen voor de nationale (bestuurs)rechter, maar ook t.a.v. de bestuurlijke overheden.²⁰⁵

180. Het is ook op te merken dat bovenop de algemene regels van uitlegging van het Verdragenrecht²⁰⁶, ook de *interpretaties* door de mensenrechten hoven, waaronder Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), onlosmakelijk zijn verbonden met hun draagwijdte. Internationaalrechtelijke mensenrechtenverdragen zijn immers niet gestoeld op de wederkerigheid tussen lidstaten, maar kennen rechten toe aan derden die zich buiten de verdragsrelatie bevinden. Deze speciale aard van mensenrechtenverdragen verantwoordt de andere wijze van benadering.²⁰⁷

181. Er wordt in het Belgische interne recht onderscheid gemaakt tussen een administratieve -en een strafsanctie. Volgens het EHRM, dient echter aan bepaalde begrippen van het EVRM een autonome betekenis gegeven te worden om te vermijden dat verdragsstaten via hun internrechtelijke kwalificatie de waarborgen omzeilen.²⁰⁸

²⁰⁰ COMMISSIE EUROPEANISERING ALGEMEEN BESTUURSRECHT, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde*, Den Haag, Boom juridisch, 2021, 25-48.

²⁰¹ Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985, BS 23 september 2004, 68.968; Vlaanderen maakte het Handvest onderdeel van haar interne rechtsorde met het decreet van 19 maart 2004, BS 3 mei 2004: Dit Handvest geldt als mijlpaal inzake de bescherming van de rechten van lokale en regionale overheden, zoals het recht op zelfbestuur, op het kiezen van eigen lokale organen, op het uitoefenen van eigen bevoegdheden, op het hebben van bestuurlijke structuren en financiële middelen en op het nemen van gerechtelijke stappen tegen inmenging van andere overheden. Zie <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-dutch-v/168098bc68#:~:text=Het%20doel%20van%20het%20Europees,effectief%20deel%20te%20nemen%20aan>.

²⁰² I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 34.

²⁰³ G. DE BAERE, K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL en J. WAUTERS, *Publiekrecht II. Internationaal en Europees recht*, UHasselt, 2014, 312-323.

²⁰⁴ E. ANKAERT en J. PUT, "Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties" in E. ANKAERT, J. PUT, P.C. ADRIAANSE, T. BARKHUYSEN en M.L. EMMERIK, *Preadviezen Europeesrechtelijke eisen bij de toepassing van bestuurlijke punitieve sancties*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006, (5) 5-13.

²⁰⁵ P.J. VAN DE WEYER, "Rechterlijke toetsing van bestuurshandelen: hoe vol moet die rechtsmacht juist zijn?", *TBP* 2021, afl. 2, (92) 92.

²⁰⁶ Art. 31-32 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, BS 25 december 1993, 28.707.

²⁰⁷ S. SMIS, C. JANSSENS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek Mensenrechten. De internationale bescherming van de rechten van de mens*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 30; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 227-236.

²⁰⁸ S. VAN GARSSE, *Handboek Bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 275.

182. Artikel 6 EVRM²⁰⁹ omvat het recht op een eerlijk proces. Artikel 6.1 EVRM bepaalt in de eerste zin dat: *"bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen"* of *"bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging"* dan *"heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij wet is ingesteld"*. Dit artikel is dus zowel van toepassing op burgerlijke rechten en verplichtingen als op strafrechtelijke geschillen.

183. Hieromtrent kijkt het Hof naar de mogelijke gevolgen van de voorliggende beslissing. Indien de gevolgen privaatrechtelijk van aard zijn, gaat het volgens het Hof over een burgerrechtelijke zaak. Ontstaat er echter een conflict over de aard van de zaak, zoals een vergunning, dan kan het gaan over een burgerlijke of een administratiefrechtelijke zaak. In dat geval kijkt het Hof naar het karakter van de regelgeving en dus naar hoe de zaak moet worden opgelost om tot kwalificatie te komen. De instantie die over die materie bevoegd is, heeft weinig belang.²¹⁰

184. De vragen die rijzen uit het tweede deel van de eerste zin zijn: "Wanneer is een sanctie van strafrechtelijke aard en wat is strafvervolging"? Het Hof geeft hieraan een ruime interpretatie en stelt dat dit niet alleen alles is wat tot het strafrecht behoort, maar ook de vervolging ingevolge het overtreden van andere regels, al wordt dat onder het nationale recht met een GAS-boete beteugeld.²¹¹ De volgende vraag is: "Wat inzake het voorafgaandelijk administratief of gerechtelijk onderzoek?". In dat geval is de zaak immers nog niet in het stadium van de beoordeling van de strafvervolging. Hierover stelt het Hof dat voorfases ook relevant kunnen zijn.²¹² Hetzelfde geldt voor de administratieve procedures die eerst gevoerd worden voor niet-rechterlijke instanties, zoals het bestuur, en die pas daarna aanleiding kunnen geven tot een beroep op de rechter. Het Hof stelt dat procedures als een geheel moeten worden beschouwd en het eerlijk karakter van het proces ook gewaarborgd moet zijn in de niet-jurisdictionele voorprocedures.²¹³

Ter afbakening van het begrip "strafvervolging" en/of een sanctie een "straf" uitmaakt, heeft het EHRM drie criteria in het *Engel-arrest* vastgesteld om te beoordelen of artikel 6 EVRM van toepassing is.²¹⁴ Bij het eerste (formeel)²¹⁵ criterium wordt beoordeeld of de sanctie in het nationaal recht zelf als een straf wordt omschreven. In dat geval bestaat er geen discussie. Vervolgens wordt de aard of het karakter van de inbreuk beoordeeld. Hiertoe wordt nagegaan of de boete van toepassing is op een bepaalde groep, of een algemene draagwijdte heeft, of dat de inbreuk een fundamentele maatschappelijke waarde heeft.²¹⁶ Het derde criterium betreft de ernst en de aard van de sanctie.

²⁰⁹ Art. 14 IVBPR en art. 47 HVEU bepalen eveneens "het recht op een eerlijk proces".

²¹⁰ EHRM 23 juni 1981, nr. 7.238/75, Le Compte, Van Leuven en De Meyere/België, overw. 44.

²¹¹ J. PUT, "Naar een kaderwet administratieve sancties", RW 2005-06, 321-336.

²¹² EHRM 24 november 1993, nr. 13.972/99, Imbrioscia/Zwitserland, overw. 36 en EHRM 10 februari 1995, nr. 15.175/89, Allenet de Ribemont/Frankrijk, overw. 35.

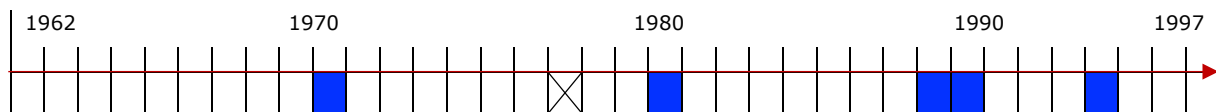
²¹³ J. PUT, "Naar een kaderwet administratieve sancties", RW 2005-06, (321) 328.

²¹⁴ EHRM 8 juni 1976, nr. 5.100/71, 5.101/71, 5.102/71, 5.354/725.370/72, Engel e.a./Nederland, overw. 82 en 83.

²¹⁵ L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief: een juridische en rechtseconomische analyse*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 96-97.

²¹⁶ L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief: een juridische en rechtseconomische analyse*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 67.

Hoofdstuk 3: Rechtshistoriek vergunnings- en handhavingsbeleid (1962 – 1997)



Tijdslijn²¹⁷

"You have to know the past to understand the present"

– Carl Sagan –

3.1 Inleiding

185. De gevleugelde woorden *"Overal lang Vlaamse wegen komt men een bouw misdrijf tegen"*, van R. JANSEN op de studiedag over niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren.²¹⁸ Deze realiteit heeft niet enkel juridische impact, maar ze kan blijvend achtervolgen in de toekomst.

186. De vraag of een historisch overzicht thuishoort in een casestudy moet positief beantwoord worden. De inzichten uit het verleden helpen om beter te begrijpen waarom de regelgeving geworden is tot wat ze is en de evolutie in de toegekende bevoegheden aan de stedenbouwkundige actoren.

187. Juristen en stedenbouwkundigen zijn vaak niet bezig met wat er zich in het verleden afspeelde. Integendeel, de huidige ontwikkelingen gaan zo snel, dat het al een huzarenstukje wordt om de hedenaagse evolutie op te volgen, laat staan dat er nog tijd zou resten om in het verleden te kijken. Nochtans kan dit laatste bijzonder nuttig zijn, want *'wat volgt staat in verband met wat voorafging'*²¹⁹. En om te weten waar we naar toe gaan, moeten we dus ook goed weten waar we vandaan komen.²²⁰

188. Er wordt gezegd dat de verhoudingen tussen stedenbouwkundigen en juristen op gespannen voet staan, omdat de stedenbouwkundigen zoeken naar instrumenten om de ruimtelijke ontwikkeling vorm te geven, terwijl juristen zoeken naar rechtszekerheid voor de burger. Een stedenbouwkundige stelt zich misschien alleen de vraag of een project al dan niet is toegelaten, maar stelt hij zich de vraag waar een bepaalde regel vandaan komt en tegen welke achtergrond die moet gelezen worden? Niet dat álles vroeger beter was, maar soms vinden de echo's van vandaag wel degelijk hun klank in het verleden. Wie vooruit wil moet dus eerst eventjes stilstaan en misschien zelfs even teruggaan.²²¹

²¹⁷ De tijdslijn die wordt besproken in dit hoofdstuk met de aanduidingen van de staatshervormingen.

²¹⁸ J. VAN LOMMEL en N. JANSSENS, "Overdracht van onroerend goed en het oude herstellvonniss", in R. PALMANS en R. JANSEN (eds.), *Niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren*, Antwerpen, Intersensia, 2020, (59) 59.

²¹⁹ Citaat van Marcus Aurelius (°121-†180), https://historiek.net/marcus-aurelius-biografie-quotes-van-de-romeinse-keizer/140957/#google_vignette.

²²⁰ T. REINER, *Stedenbouwkundige verordeningen*, Brugge, die Keure, 2015, 3.

²²¹ T. REINER, *Stedenbouwkundige verordeningen*, Brugge, die Keure, 2015, 3.

189. Een historisch perspectief brengen in de zeer volatiele regelgeving van de ruimtelijke ordening is echter niet evident. De inzichten in de relevante aspecten voor de casus helpen echter om de gebeurtenissen die de masterscriptie onder de aandacht wil brengen duidelijk naar voor te brengen.

190. Per periode van een tiental jaren wordt kort besproken hoe de wetgeving zich heeft ontwikkeld en welke stappen er telkens werden ondernomen om te komen tot op het moment van de regelgeving die van toepassing was op het moment dat de bouwheer zijn regularisatievergunning toegekend werd.

191. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt de evolutie van de eerste organieke regelgeving van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening besproken in het licht van de zonevreemd 'geworden' woningen. Wat is eigenlijk de oorzaak van het concept 'zonevreemdheid'? Zijn bouw misdrijven steeds te kwader trouw? Hadden de achtereenvolgende sstaats hervormingen invloed op de ruimtelijke ordening? Hoe zat het met de bevoegdheidsverdeling in de Belgische rechtsorde? Was de regelgeving duidelijk of werd er vaak *ad-hoc* beleid gevoerd? Werd problematiek opgemerkt door de wegever? En zo ja, wat heeft hij doorheen de tijd gedaan om de rechtszekerheid terug te garanderen? Was dit wel afdoende? Zo vele vragen die rijzen bij het onderzoek naar de zonevreemdheidsproblematiek.

192. Het tweede deel onderzoekt de concepten inzake de handhaving die terugkomen in het onderzoek naar de wettigheid van de regularisatievergunning. De chronologische benadering helpt ook hier om de evolutie van het stedenbouwkundig handhavingsbeleid duidelijk in kaart te brengen.

193. Het is niet de bedoeling om elk aspect uit te diepen, dat zou te ver van het doel van de masterscriptie afwijken. Het zijn echter enkel de concepten en de gebeurtenissen die van belang zijn in de aanloop van het onderzoek tot de wettigheid van de vergunning van de bouwheren in de casus.

194. Van waar komt de functie 'gemachtigde ambtenaar'? Over welke bevoegdheden beschikte hij? Welke instrumenten had hij ter beschikking om bouw misdrijven tegen te gaan? Wat hield het 'herstel in oorspronkelijke staat' in? Is dit instrument geëvolueerd doorheen de tijd? Was het mogelijk om wederrechtelijkheden minnelijke op te lossen? Was er de mogelijkheid om later te regulariseren? Dat is de vraag de mogelijkheid tot administratieve oplossing en naar het ontstaan van het 'vergelijk'. En vooral, wat ligt er aan de oorzaak van de kentering van het gedoogbeleid naar de heksenjacht?

3.2 Vergunningsbeleid

3.2.1 1804-1962-1970: Eerste *organieke* regelgeving: “de Stedenbouwwet”

195. In het begin van de 19^e eeuw was ruimtelijke ordening nog geen thema. De *Code Napoleon*, die de principes van de Franse Revolutie (vrijheid, gelijkheid en broederschap) officieel vastlegde, mede als tegenreactie op het *ancien régime* waar *willekeur* hoogtij vierde, beoogde voornamelijk de ordening van de eigendom en bezitsaanspraken op de ruimte en op natuurlijke rijkdommen.²²²

196. De eerste regelgeving inzake *de stedebouw*, of meer algemeen, de ruimtelijke ordening, kwam vooral tot stand onder druk van de noodzakelijke wederopbouw van het land na de zware verwoestingen waarbij hele dorpen werden platgebombardeerd tijdens de twee wereldoorlogen.²²³

197. Garanties voor behoud en kwaliteit van de ruimte was op dat moment niet de eerste zorg van de beleidsmakers. Tot en met de besluitwet van 2 december 1946²²⁴ waren het vooral de burgerrechtelijke technieken uit het oud Burgerlijk Wetboek (hierna: OBW)²²⁵, de uitgevaardigde reglementen en de individuele belangen die invloed uitoefende op de vorming van deze regelgeving. Deze wetten waren met name vooral gericht op de rechtszekerheid van de burger.²²⁶

198. De eerste *organieke* regelgeving ontstond pas in 1962 bij invoering van de Stedenbouwwet.²²⁷ De bestaande ideeën over het grondbeleid werden wettelijk verankerd. De eerste hoofdstukken van de Stedenbouwwet werden volledig aan de richtlijnen voor de nog op te maken plannen gewijd.²²⁸

199. Verder had de Stedenbouwwet vooral de ordening van het ruimtegebruik in functie van de maatschappelijke noden tot doel. Onder de destijdse maatschappelijke noden dient te worden verstaan: de voorbehouden ruimten voor ziekenhuizen, zorginstellingen, onderwijs, maar ook voor landbouw, natuur, industrie, wonen, etc. Verder regelde deze wet de materies zoals onteigeningen, planschade en informatieverplichting, maar ook de bouwvergunningsplichten, de strafbepalingen, de herstelmaatregelen en het *vergelijk* samen met de *gemachtigde ambtenaar* werd reeds ingevoerd.²²⁹

²²² G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersensia, 2011, 23.

²²³ Zie J. CASTERMANS, “Evolutie van het begrip bouwvergunning in de Belgische wetgeving”, *Jura Falc.* 1970-71, 313-325 (De Gemeentewet d.d. 1.02.1844: de eerste regulering m.b.t. *particuliere bouwvergunning*); en G. VAN HOORICK en W. RASSCHAERT, “Recente evoluties inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest: algemeen, planning, verordeningen, planschade en planbaten”, *T.Arg.R.* 2000, 218-245.

²²⁴ Besluitwet 2 december 1946 betreffende den stedebouw, *BS* 26 december 1946, 10.588 (opgeheven door art. 72 Stedenbouwwet) en B. HUBEAU (ed.), *Ruimtelijk ordening voor beginners*, Brugge, die Keure, 2011, 28.

²²⁵ Wet 21 maart 1804 [oud] Burgerlijk Wetboek, *BS* 3 september 1807, 0.

²²⁶ B. HUBEAU (ed.), *Ruimtelijk ordening voor beginners*, Brugge, die Keure, 2011, 28-29 en I. LARMUSEAU, H. SCHOUKENS, P. DE SMEDT, R. SLABBINCK, L. DU GARDEIN, P.J. DEFOORT, K. BEKÉ, S. DE MAESSCHALCK, A. HOUTHUYS, M. STRUBBE, S. VANDAMME, T. MALFAIT, C. PONCHAUT, E. DE WITTE en W. THYSSEN, *Vlaams Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016, 26.

²²⁷ Wet 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, *BS* 12 april 1962, 3.000 (hierna: Stedenbouwwet).

²²⁸ Art. 1-24 Stedenbouwwet en zie R. VICTOR, “Vernieuwing van de wet op de stedebouw en de ruimtelijke ordening”, *RW* 1970-71, 1113-1126.

²²⁹ G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersensia, 2011, 128 en I. LARMUSEAU e.a., *Vlaams Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016, 21-30.

3.2.2 1970-1980: Ontstaan Zonevreemdheidsproblematiek

200. Bij de eerste grondwetswijziging in 1970 werden enkel de 3 cultuurgemeenschappen opgericht en de basis gelegd voor de oprichting van de gewesten waarbij zij elk hun eigen grondgebied kregen. De ruimtelijke ordening werd dus vóór de gewestvorming geregionaliseerd bij de wet van 1 augustus 1974 in voorbereiding op de gewestvorming²³⁰ en werd uitgevoerd door het KB van 2 april 1975^{231, 232}

201. Na de invoering van de Stedenbouwwet duurde het evenwel nog 10 jaar voor de eerstvolgende stappen werden gezet in het vaststellen van de functionele bestemmingsstypen. Hiertoe werd in 1972 het KB betreffende de inrichting en de toepassing van de (ontwerp- en) gewestplannen²³³ ingevoerd.

202. Dit Inrichtingsbesluit definiëert tot op vandaag de stedenbouwkundige basisvoorschriften per bestemmingscategorie. De gewestplannen zelf werden pas vanaf de tweede helft van de jaren 1970 gemaakt.²³⁴ Dit was zeer laat in vergelijking met bv. Nederland.²³⁵ Dit was te laat om de ongeordende ruimtelijke ontwikkelingen een halt toe te roepen en al helemaal om ze nog ongedaan te maken.²³⁶

203. Ingevolge het invoeren van de gewestplannen onstond de *zonevreemdheidsproblematiek*. De residentiële woningen en de (nog) onbebouwde gronden kwamen in agrarische gebieden en dus in 'niet-geëigende bestemmingszones' te liggen waardoor ze zomaar een *zonevreemd* karakter kregen. Dit had grote economische impact en consequenties inzake de rechtszekerheid voor de eigenaars.²³⁷

204. De aanvankelijke regeling inzake zonevreemde gebouwen was het voorwerp van artikel 21 Inrichtingsbesluit. Dit artikel voorzag dat bestaande zonevreemde gebouwen konden verbouwd en uitgebreid worden, voor zover het bestaande bouwvolume niet meer dan 20% uitgebreid werd.²³⁸

205. In 1973 werd de zgn. *opvulregel* van kracht als eerste versie van deze afwijkingsregel door middel van het artikel 23, 1° van het Inrichtingsbesluit.²³⁹ Hierdoor kon er zelfs nieuwbouw worden toegelaten in de *niet-woongebieden* als het perceel deel uitmaakte van een huizengroep. (Dit werd later wel verfijnd naar de percelen die tussen woningen op minder dan 70 m van elkaar lagen²⁴⁰).

²³⁰ Wet 1 augustus 1974 tot oprichting van de gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107*quater* van de Grondwet, BS 22 augustus 1974, 10.368, *err.* BS 29 augustus 1974, 10.368.

²³¹ KB 2 april 1975 tot afbakening, binnen het raam van de bevoegdheden van het Ministerie van Openbare Werken, van de aangelegenheden waarin een verschillend regionaal beleid, geheel of gedeeltelijk, verantwoord is, BS 11 april 1975, 4.326.

²³² M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1998)", RW 1998-99, (793) 793.

²³³ KB 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, BS 10 februari 1973, 1.813, *err.* 11 augustus 1973, 1.813 (hierna: Inrichtingsbesluit).

²³⁴ Zie P. LACOERE en H. LEINFELDER, "Tijdloze ruimte. Planning voor Onbepaalde Duur, of hoe de gewestplannen tot stand kwamen", VRP 2020, 12-17, <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/593920>.

²³⁵ J. GIJSENBERGH en K. MENNEN, "RO-ambtenaren grijpen kans onder Duitse bezetting" in X, Binnenlands Bestuur, www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/ambtenaar-oorlogstijd-ruimtelijke-ordening.

²³⁶ G. VAN HOORICK, *Ruimtelijke ordening*, 7, <https://biblio.ugent.be/publication/898793/file/898803>.

²³⁷ G. VAN HOORICK, *Ruimtelijke ordening*, 7, <https://biblio.ugent.be/publication/898793/file/898803>.

²³⁸ B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, "Ruimtelijke ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest" in Collectie Publiek Recht, Brugge, Vanden Broele, 2004, 88.

²³⁹ R. VICTOR, "Vernieuwing van de wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, RW 1970-71, 1113-1126.

²⁴⁰ KB 13 december 1978 tot wijziging, voor het Vlaams Gewest, van het KB 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, BS 13 januari 1979, 483.

206. De procentregel werd bij KB van 13 september 1978 later geschrapt, en vervangen door de voorwaarde dat de goede ordening van de plaats door de werken niet in het gedrang mocht worden gebracht.²⁴¹ Het Inrichtingsbesluit heeft zodoende de *zonevreemdheidproblematiek* nog vergroot.²⁴²

3.2.3 1980-1990: Decentralisatie

207. Bij de tweede staatshervorming werd de Voorbereidingswet opgevolgd door de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarbij het Vlaams Gewest en Waals Gewest effectief werden opgericht.²⁴³ (Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd pas bij de derde staatshervorming in 1989 opgericht.²⁴⁴)

208. De Stedenbouwwet werd na de gewestvorming behouden. Weliswaar werd zij nog herhaaldelijk gewijzigd door Vlaamse decreten en besluiten, maar de basisstructuur bleef wel steeds dezelfde.²⁴⁵ Bovendien werden de afwijkingsregels van de ruimtelijke bestemmingen in stand gehouden.²⁴⁶

209. Deze soepele opstelling bleek in de praktijk echter niet afdoende, want de Raad van State oordeelde in 1981 dat het Inrichtingsbesluit, zoals van toepassing op 13 december 1978²⁴⁷, geen toepassing kon vinden op de gewestplannen binnen het Vlaams gewest *"Het Inrichtingsbesluit stelt eenvormig de regels vast die een algemeen kader en verwijzingssysteem vormen waarin de (ontwerp)gewestplannen moeten worden ingepast. De regels van dit KB worden in het (ontwerp)gewestplan opgenomen en moeten dus onderworpen zijn geweest aan de procedure van openbaar onderzoek en raadplegingen die voorgeschreven is voor (ontwerp)gewestplannen"*.²⁴⁸

210. Om de *toen* vast geworden rechtspraak op te lossen was er een decretale regeling nodig.²⁴⁹ Dit was echter niet evident, waardoor de beleidsmakers opteerden om de Stedenbouwwet zelf aan te passen.²⁵⁰ In afwachting daarvan werden o.m. de artikelen 21 en 23, 2° van het Inrichtingsbesluit toch gewoon verder toegepast door het bestuur met ruggensteun van de bevoegde minister.²⁵¹

211. Bij het zgn. *Akkermans* mini-decreet van 1984 werd onder meer het artikel 79 in de Stedenbouwwet ingevoegd dat de regeling inzake de zonevreemde gebouwen ingrijpend wijzigde. Dit minidecreet verhief bovendien de 'afwijkingsnormen' de artikelen 21 en 23, 2° Inrichtingsbesluit en KB 13.12.1978 tot decretale 'uitzonderingsbepalingen'.²⁵²

²⁴¹ B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, "Ruimtelijke ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest" in Collectie Publiek Recht, Brugge, Vanden Broele, 2004, 88.

²⁴² G. VAN HOORICK, *Ruimtelijke ordening*, 7, <https://biblio.ugent.be/publication/898793/file/898803> en A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, 87-111.

²⁴³ Bijz. Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.434 (hierna: BWHI).

²⁴⁴ Bijz. Wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, *BS* 14 januari 1989, 667.

²⁴⁵ M. BOES, "Kroniek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw (1993-1998)", *RW* 1998-99, 793-815

²⁴⁶ A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, (87) 91.

²⁴⁷ KB 13 december 1978 tot wijziging, voor het Vlaams Gewest, van het KB 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, *BS* 13 januari 1979, 483.

²⁴⁸ RvS 11 september 1981, nr. 21.384, Eikendaelarrest.

²⁴⁹ A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, (87) 91.

²⁵⁰ Zie ontwerp houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *Parl.St.* VI.R 1983-84, nr. 260/1, 3-4.

²⁵¹ A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, (87) 91, nr. 11 en 15.

²⁵² Decreet 28 juni 1984 houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 30 augustus 1984, 11.982.

212. De werken konden voortaan leiden tot maximum van 800 m³ met een bebouwde oppervlakte van 200 m².²⁵³ Artikel 79 wijzigde zo het artikel 45, §2 van de Stedenbouwwet ten voordele van de zonevreemde gebouwen zodat ver- en herbouwen en uitbreiden *juridisch* terug mogelijk werden.²⁵⁴

213. Bij Besl.VI.Reg. van 15 maart 1989 werden deze mogelijkheden echter weer ingeperkt, waardoor er hierna bepaalde bestemmingsgebieden werden uitgesloten zoals bv. natuurgebieden.²⁵⁵

3.2.4 1990-1994: Zonevreemdheidsproblematiek

214. Op 5 mei 1993, stelde de vierde staatshervorming de federalisering vast in de Grondwet. België was nu samengesteld uit één federale overheid, drie gewesten en drie gemeenschappen.²⁵⁶

215. Ingevolge de wrevel tussen de bevolking over de onvermijdelijke willekeur bij de toepassing van deze regeling, en de onmacht van de overheid om duidelijke en vaste vuistregels te hanteren, werden direct na de vierde staatshervorming de zgn. *nooddecreten* op 23 juni 1993 door de Vlaamse Raad bekrachtigd waarbij de voorvermelde *opvulregel* abrupt werd afgeschaft.²⁵⁷ Deze decreten maakten alles bovendien nodeloos gecompliceerd.²⁵⁸ Zo voorzag artikel 87 Stedenbouwwet van de zgn. 'regeling van de laatste kans' voor eigenaars die plots geen vergunning meer konden bekomen, maar die nog wel beschikten over een stedenbouwkundig attest dat gesteund was op de opvulregel. De aanvraag kon zo ingediend worden vóór 31 maart 1995 waarover de Vlaamse regering besliste.²⁵⁹

216. Het uitbreiden of het herbouwen van vergunde particuliere woningen werd nu wederom belet, en juist door datzelfde artikel 79 van de Stedenbouwwet²⁶⁰ dat als 'de oplossing' was ingevoegd.²⁶¹ En dit terwijl het *juridisch begrip* 'verbouwen' reeds in 1977 in de bestuurlijke toelichting voor de toepassing van het artikel 21 van het Inrichtingsbesluit verruimend werd gedefinieerd als volgt: "*De verbouwingswerken kunnen dus gaan van kleine instandhoudings- en onderhoudswerken tot volledige vervanging van de constructie.*"²⁶²

²⁵³ B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, "Ruimtelijke ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest" in *Collectie Publiek Recht*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 89.

²⁵⁴ Ontwerp van decreet houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *Parl.St.* VI.R 1983-84, nr. 260/1-5 en zie i.h.b. 260/1, 4-5.

²⁵⁵ B.VI.Ex. 15 maart 1989 houdende bepaling van de gebieden van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen waarbinnen afwijkingen i.v.m. het verbouwen, het herbouwen of het uitbreiden van bestaande vergunde gebouwen niet of slechts gedeeltelijk kunnen worden toegestaan, *BS* 6 juni 1989, 10.003.

²⁵⁶ Art. 1 gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4.054.

²⁵⁷ Decreet 23 juni 1993 houdende aanvulling met een artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 12 augustus 1993, 17.993 en Ontwerp van decreet houdende aanvulling met een artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *Parl.St.* VI.R. 1992-93, nr. 265/1, 2.

²⁵⁸ B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 88.

²⁵⁹ Decreet 13 juli 1994 houdende wijziging van artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 17 september 1994, 23.648.

²⁶⁰ Decreet 23 juni 1993 houdende wijziging van artikel 79 van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 14 augustus 1993, 17.991.

²⁶¹ Ter volledigheid: het derde mini-decreet is: Decreet 23 juni 1993 houdende aanvulling met artikel 88 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 12 augustus 1993, 17.993.

²⁶² A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, (87) 90.

217. De enorme rechtsonzekerheid die hieruit voortvloeide, leidde uiteraard tot een nog grotere ophef bij de bevolking.²⁶³

218. De druk om de nodige soepelheid voor de zonevreemde woningen in te voeren werd zo hoog, dat de zgn. *reparatiedecreten* van 13 juli 1994²⁶⁴ al binnen één jaar van kracht werden.²⁶⁵ Dit decreet omvatte twee minidecreten die het artikel 79 en 87 van de Stedenbouwwet opnieuw aanpasten. De *retroactieve* overgangsmaatregelen lieten opnieuw toe dat er verbouwd, herbouwd en uitgebreid kon worden. Sterker nog, er konden bovendien opnieuw *nieuwe* woningen gebouwd worden op gronden tussen de bestaande woningen.²⁶⁶ Zo groeide de kenmerkende Vlaamse lintbebouwing verder aan.²⁶⁷

219. In de loop van de jaren 1990 werd vastgesteld dat de gewestplannen met de *toen* twintig jaar oude vage (bestemmings)voorschriften onvoldoende soepel waren om in te spelen op de evoluties in de toen moderne maatschappelijke behoeften. De gewestplannen zijn nu eenmaal vastgesteld op schaalgrootte en konden dan ook geen oplossing noch verfijning bieden voor individuele gevallen.²⁶⁸

220. Door de invoering van de uitzonderingsartikels en de afwijkingsbepalingen werd toegegeven dat er geen oplossing kon bedacht worden voor de *gecreëerde zonevreemdheid* en ingezien worden dat de gewestplannen moeten blijven samenleven met de daar (niet) thuishorende constructies.²⁶⁹

221. De grootste fout die werd gemaakt was het geven van eeuwigdurende verordenende kracht aan de gewestplannen, omdat de plannen niet mee evolueren volgens de noden in de maatschappij.

3.2.5 1995-1996: Voorbereidingen Organisatiedecreet d.d. 18.05.1999

222. In het regeerakkoord van 17 juni 1995 werd beslist om met 3 *werven* de ruimtelijke ordening te reorganiseren.²⁷⁰ Zowel het (1) planneninstrumentarium als (2) de organieke regelgeving zou na een coördinatie hervormd worden tot eenduidige, heldere en werkbare instrumenten samen met het sluitstuk (3) het *Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999*²⁷¹.

²⁶³ A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, (87) 91.

²⁶⁴ Decreet 13 juli 1994 houdende wijziging van artikel 79 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, *BS* 17 september 1994, 23.645; Decreet 13 juli 1994 houdende wijziging van artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, *BS* 17 september 1994, 23.648 en zie ook: omzendbrief R.O. 94/1 en R.O. 94/2.

²⁶⁵ M. BOES, "Kroniek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw (1993-1998)", *RW* 1998-99, 793-815 en A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, (87) 91.

²⁶⁶ Art. 23 Inrichtingsbesluit; I. LARMUSEAU e.a., *Vlaams Omgevingsrecht, Vlaams Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016, 27; G. VAN HOORICK, "Ruimtelijke ordening" in *Rechtskroniek voor het Notariaat deel 2*, Brugge, die Keure, 2003, (57) 62.

²⁶⁷ I. LARMUSEAU e.a., *Vlaams Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016, p. 27.

²⁶⁸ A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, 87-111.

²⁶⁹ A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, 87-111.

²⁷⁰ VLAAMSE REGERING, *Bakens voor de 21^e eeuw. Regeerakkoord Vlaamse regering 1995-1999*, 17 juni 1995, nr. 10 BZ 1995, https://kics.sport.vlaanderen/vlaamseregering/Documents/Vlaams%20regeerakkoord/950617_Vlaams_Regeerakkoord_1995-1999.pdf en Beleidsbrief. Ruimtelijke structuur voor Vlaanderen. Opties voor een duurzaam en leefbaar ruimtebeheer. Beleidsprioriteiten 1995-1999, *Parl.St.* VI.R 1995-1996, 157/1.

²⁷¹ Decr.VI. 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 8 juni 1999, 21.001 (hierna: Organisatiedecreet)

223. Met de goedkeuring van het *Decreet Ruimtelijke Planning op 24 juli 1996*²⁷² was de eerste stap gezet. Dit legde de juridische basis conform het *subsidiariteitsprincipe* voor het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen²⁷³ vast. Het decreet regelde de procedures en de inhoud voor deze plannen op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau.²⁷⁴ Omwille van de volledigheid en de leesbaarheid werd geopteerd om het dit Panningsdecreet over te nemen in het *toen* finale Organisatiedecreet.²⁷⁵

224. Het RSV is een beleidsdocument en geen bestemmingsplan met verordenende kracht zoals de gewestplannen, maar ze worden er wel mee in overeenstemming uitgevoerd en als prioriteit weerhouden om de kwaliteit van de ruimte en het milieu te vrijwaren.²⁷⁶ De Raad van State bleef echter vasthouden aan de oude voorschriften zolang deze van kracht waren.²⁷⁷ Het RSV moest een dwingend karakter krijgen opdat ze afdwingbaarheid zouden worden.²⁷⁸

225. Als tweede stap werd na een dertigtal jaren aan de Stedenbouwwet sleutelen middels wijzigingswetten en minidecreten, het *Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996* (Coördinatiedecreet) bekrachtigd²⁷⁹. Een Coördinatiedecreet heeft initieel niet als doel om de wetgeving te wijzigen, maar is een juridisch-technisch middel om de regelgeving te hergroeperen tot één geheel om beter leesbaar en werkbaar te maken.²⁸⁰

226. Met andere woorden de Stedenbouwwet en de andere regelgevingen bleven bestaan, omdat het oorspronkelijke Coördinatiedecreet als dusdanig geen nieuwe wilsuiting is van de wetgever. Dit Coördinatiedecreet wordt bekrachtigd door de decreetgever, waardoor wijzigingen mogelijk worden. Het Coördinatiedecreet zou aanvankelijk later vervangen worden door het Organisatiedecreet.²⁸¹ Maar zoals in het volgend hoofdstuk wordt toegelicht, bleef dit Coördinatiedecreet verder bestaan.²⁸²

227. Dit Organisatiedecreet was de finale stap met het oog op van kracht te worden voor eind 1997. De datum werd echter meermaals uitgesteld doordat er nog vele (oude) bekommernissen leefden.

²⁷² Decreet 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning, *BS* 27 juli 1996.

²⁷³ Besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, *BS* 21 maart 1998, 8.322 (hierna: RSV)

²⁷⁴ Beleidsbrief Ruimtelijke Structuur voor Vlaanderen. Beleidsprioriteiten 1997, VI.Parl. VI.Reg. 1996-97, nr. 464/1, 3.

²⁷⁵ Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, Parl.St. VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 4 en Decreet 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning, *BS* 27 juli 1996.

²⁷⁶ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de ruimtelijke planning, *Parl.St.* VI.R. 1995-96, nr. 360/1, 2.

²⁷⁷ RvS 7 juli 2003, nr. 121.421, nv Hulsbosch.

²⁷⁸ <https://www.vlaanderen.be/fr/nbwa/nbwa-news-message/98023>

²⁷⁹ Decreet van 4 maart 1997 houdende de bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering van 22 oktober 1996 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 24 september 1996 tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 15 maart 1997, 6.104.

²⁸⁰ Ontwerp van decreet houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 1996 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 24 september 1996 tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, 26 november 1996, nr. 489/2, 3.

²⁸¹ *Hand.* VI.Parl. comm. voor ruimtelijke ordening, openbare werken en vervoer, 1996-97, 7 januari 1997, nr. C26-C-RUI4, 12 en Ontwerp van decreet houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering van 22 oktober 1996 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 24 september 1996 tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *Parl.St.* VI.Parl. 26 november 1996, nr. 489/1, 4 en Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 15 maart 1997, 6.105.

²⁸² Opheffen door art. 104 Decr. VI. 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, *BS* 15 mei 2009, 37.238.

3.3 Handhavingsbeleid

3.3.1 1962-1970: Gemachtigde Ambtenaar en de Herstelmaatregel

228. Samen met de Stedenbouwwet werd de zgn. 'gemachtigde ambtenaar' geïntroduceerd. Deze ambtenaar had allesomvattende bevoegdheden. Dit betekent dat dezelfde persoon enerzijds verantwoordelijk was voor het al dan niet verlenen van bouwvergunningen²⁸³, en anderzijds voor het handhaven van de ruimtelijke ordening door het uitvoeren van controles en opleggen van sancties²⁸⁴.

229. Daarnaast kon de gemachtigde ambtenaar, onafhankelijk van het college van burgemeester en schepenen (hierna: CBS), het herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat vorderen bij de burgerlijke²⁸⁵ rechtbank dan wel middels het Openbaar Ministerie bij de correctionele rechtbank²⁸⁶.²⁸⁷

230. Al gauw bleek dat er leemten in de Stedenbouwwet zaten om afdoende te kunnen optreden tegen misbruiken van de voorschriften. Zo voorzag het handhavingsbeleid enkel in bepalingen over de bouw misdrijven en de straffen ervan.²⁸⁸ De enige mogelijke vordering ter beteugeling van het misdrijf die ter beschikking stond, was het 'herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat'.²⁸⁹

231. De herstellvordering is een vordering *sui generis* die, hoewel zij tot de strafvordering behoort, van burgerlijke aard is. Zij kan gezien worden als een bijzondere vorm van teruggave, gegrond op artikel 44 Sw. Tevens heeft de herstellvordering geen persoonlijk karakter, maar is zij zakelijk van aard (*in rem*). Vandaar dat zij strekt tot het doen verdwijnen van de onrechtmatige toestand die met betrekking tot het onroerend goed door het bouw misdrijf is ontstaan, zelfs t.a.v. derde-verkrijgers.²⁹⁰

232. Het doel van de stedenbouwwetgeving is immers het behouden van een goede ruimtelijke ordening, en zo kon de op meest volmaakte wijze de gevolgen van het misdrijf worden wegnomen.²⁹¹

233. Het herstel diende aanvankelijk ambtshalve te worden bevolen door de rechterbank indien daartoe voldoende aanleiding bestond en bepaalt de rechtbank een termijn.²⁹² Meestal werd deze maatregel opgelegd in het kader van een correctionele procedure.²⁹³ Ook al kon toen de vordering ook rechtstreeks bij de burgerlijke rechter aanhangig worden gemaakt.²⁹⁴

²⁸³ Art. 45-58 Stedenbouwwet zoals van toepassing voor de wijziging.

²⁸⁴ Art. 66 Stedenbouwwet.

²⁸⁵ Art. 67 Stedenbouwwet.

²⁸⁶ Art. 64, laatste lid Stedenbouwwet

²⁸⁷ J. VAN LOMMEL en N. JANSSENS, "Overdracht van onroerend goed en het oude herstellvonniss" in R. PALMANS en R. JANSEN (eds.), *Niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren*, Antwerpen, Intersensia, 2020, (59) 59.

²⁸⁸ Art. 68, §1 Stedenbouwwet.

²⁸⁹ Art. 65, eerste lid Stedenbouwwet zoals van toepassing

²⁹⁰ G. VAN HOORICK en L. VANDENHENDE, *Omgevingsrecht in essentie*, Antwerpen, Intersentia, 213.

²⁹¹ K. WAUTERS, "Herstellvorderingen en herstelmaatregelen: ruimtelijk ordenen onder dwang", *CABG* 2007, afl. 1, 21, nr. 35.

²⁹² Art. 65, eerste lid Stedenbouwwet zoals van toepassing op 12 april 1962.

²⁹³ Art. 64 Stedenbouwwet.

²⁹⁴ S. LUST, "De herstellvordering in het stedenbouwwetrecht. Een poging tot synthese", *T.R.O.S.* 1997, 224.

3.3.2 1970-1980: Uitbreidingen van de Stedenbouwwet

234. Er werd een nieuwe tekst ontworpen (die weer veel te haastig werd goedgekeurd op 17 december 1970). Deze tekst wijzigde bijna de helft van de Stedenbouwwet wijzigde.²⁹⁵ De wijzigingen hadden tot doel om de misdrijfbestrijding en de handhaving verdergaand te regelen.²⁹⁶

235. Overeenkomstig artikel 67 Stedenbouwwet zoals van toepassing na deze wijziging, kon de herstelmaatregel niet meer *amtshalve* worden opgelegd door de rechter.²⁹⁷ De vordering bij de 'burgerlijke rechtbank' diende voortaan te gebeuren door de gemachtigde ambtenaar of het CBS.²⁹⁸ De uitvoering van de herstelmaatregel kon enkel gebeuren 'mits de machtiging van de rechter'²⁹⁹.³⁰⁰

236. Over de strafrechter wordt niets in het bijzonder bepaald, hieruit is mijn inziens af te leiden:

237. De Stedenbouwwet is een *lex specialis*. Uit een *lex specialis* moet steeds afgeleid worden, dat indien de wet zelf niet afwijkt van het gemeenrecht, het gemeenrecht (*lex generalis*) van toepassing is. M.a.w. wanneer de overheid de keuze maakt om de weg van het strafrecht te volgen, dan is het strafrecht en het strafprocesrecht in elk geval in zijn geheel van toepassing op de voorliggende zaak.

238. De bevoegdheid van de gemachtigde ambtenaar inzake strafrechtelijke vervolging strekt enkel tot het opsporen van misdrijven (opgesomd in art. 64, vierde en vijfde lid en art. 68 Stedenbouwwet), en een proces-verbaal van vaststelling op te stellen krachtens artikel 66, eerste lid Stedenbouwwet.

239. Vervolgens kan deze gemachtigde ambtenaar een verzoek om vervolging instellen bij het OM krachtens artikel 68, tweede lid, *in fine* Stedenbouwwet in samenlezing met artikel 1 V.T. Sv.

240. Vanaf dat moment heeft alleen het OM de opportuniteit om over de strafrechtelijke vervolging te beslissen. Het is m.a.w. vanaf dan ook volledig uit de handen van de gemachtigde ambtenaar.³⁰¹

241. Nadat de strafrechter heeft geoordeeld, is het eveneens het OM dat voorziet in de uitvoering van de strafrechtelijke uitspraak. Het OM heeft namelijk de wettelijke bevoegdheid om in de uitvoering van de rechterlijke uitspraak te voorzien, hetgeen inhoud, om de rechterlijke uitspraak te doen betekenen en de inhoudelijke uitvoering van de rechterlijke beoordeling te benaastigen.

²⁹⁵ Wet 22 december 1970 tot wijziging Wet 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 5 februari 1971, 1.377 en Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 773/1.

²⁹⁶ R. VICTOR, "Vernieuwing van de wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening", *RW* 1970-71, 1113-1126.

²⁹⁷ S. LUST, "De herstellvordering in het stedenbouwwet. Een poging tot synthese", *TROS* 1997, 223-267.

²⁹⁸ Art. 67 Stedenbouwwet zoals van toepassing na de wetswijziging van 5 februari 1971.

²⁹⁹ Art. 65, §2 Stedenbouwwet zoals van toepassing na de wijzigingswet van 5 februari 1971.

³⁰⁰ P. VANSANT, "Deel XIII. Hoofdstuk 7. De bij herstel betrokken overheden", in I. LEENDERS, V. TOLLENAERE, P. VAN ASSCHE, O. COOPMAN, K. VANHERCK, F. VAN ACKER, G. DE WOLF, L. JOPPEN en P. VANSANT, *Zakboekje ruimtelijke ordening 2021*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, p. 1231-1246.

³⁰¹ Artikel 28quater Sv. wordt pas ingevoerd door art. 5, §4, derde lid Wet 12 maart 1998 tot verbetering van de rechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek het gerechtelijk onderzoek, *BS* 2 april 1998, 10.027. Voorheen op basis van het "opportuniteitsstelsel": zie S.J. VANHOUDT en W. CALEAERT, *Belgisch Strafrecht*, Gent, E. Story-Scientia, 1976, 717 en 960 <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/vanhoudt-belgischstrafrecht-1976-3.pdf> en H. BEKAERT, *Een probatieproefneming*, *RW* 1848-49, kol. 35.

242. Ook werd duidelijk dat het herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat als enige mogelijke herstelmaatregel ontoereikend was zodat de uitbreiding van de herstelmaatregel werd ingevoerd.³⁰²

243. De herstelmaatregel werd uitgebreid als volgt: (1) *herstel van de plaats in de vorige staat* (m.n. afbraak of regularisatie) (2) *de uitvoering van bouw- of aanpassingswerken en de (3) de betaling van een geldsom gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen*.³⁰³

244. De *uitvoering van bouw- of aanpassingswerken* op zich of de *betaling van de meerwaarde* maakten de constructie nog niet wettig, zodat er in principe geen vergunning kon worden verkregen.

245. De *betaling van de meerwaarde* strekt tot het vergoeden van het behoud van de niet-legaliseerbare situatie. De rechtbank bepaalt de som op het geheel of een deel van de door het goed verkregen meerwaarde overeenkomstig artikel 65, tweede lid Stedenbouwwet.³⁰⁴

246. De procedure van het vergelijk, de zgn. transactie, werd vooreerst expliciet door artikel 21 van de Wet van 22 december 1970 tot wijziging van het artikel 65 Stedenbouwwet ingevoerd.³⁰⁵ Het vergelijk, ook wel transactie genoemd, vindt zijn wortels in de minnelijke schikking van het strafrecht en gebeurt dus buiten de rechter om.³⁰⁶ Dit heeft het verval van de straf- en herstellvordering tot gevolg, mits betaling van de geldsom en uitvoering van de eventueel opgelegde voorwaarden.³⁰⁷

247. Het vergelijk verschilt dus essentieel van de betaling van de meerwaarde, waarbij het misdrijf blijft bestaan, en de procedure van het vergelijk ertoe strekt het stedenbouwmisdrijf te regulariseren.

248. De regelgeving inzake ruimtelijke ordening bevatte geen uitdrukkelijke bepalingen m.b.t. de regularisatievergunning. Evenwel werd in de rechtspraak de mogelijkheid tot het verkrijgen van deze vergunning ná de uitgevoerde werken reeds lang erkend.³⁰⁸ Zelfs al was er een band tussen de regularisatievergunning en het vergelijk, niets belette dat deze vergunning kon worden verleend door de daartoe bevoegde overheid buiten elk vergelijk om.³⁰⁹ De wetgever was namelijk van oordeel dat het mogelijk moest zijn om, in die gevallen waarin de inbreuk kon worden geregulariseerd en een herstel van de gevolgen van het misdrijf niet noodzakelijk was, af te zien van de strafvervolgning.³¹⁰

³⁰² M.v.t. bij het ontwerp van wet tot wijziging van de Wet 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *Parl. St.* Senaat 1968-69, nr. 559, 48.

³⁰³ Art. 65, §1, eerste lid Stedenbouwwet zoals van toepassing na de wetswijziging van 22 december 1970; art. 21 wet tot wijziging van de Stedenbouwwet, *BS* 5 februari 1971, 1.377 en R. VICTOR, "Vernieuwing van de wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening", *RW* 1970-71, 1113-1126.

³⁰⁴ Art. 21 Wijzigingsdecreet 5 februari 1971.

³⁰⁵ Zie S. DE TAEYE, *Handhaving Ruimtelijke Ordening*, Gent, Mys & Breesch, 1999, 11.

³⁰⁶ B. HUBEAU en R. PEREMANS, *De sanctionering van stedenbouwkundige misdrijven. Strafrechtelijke, administratieve herstelmaatregelen*, Brugge, die Keure, 1993, 166.

³⁰⁷ Art. 65, §3, 68, tweede lid en 69, derde lid Stedenbouwwet zoals van toepassing na wijzigingen in de Wet 22 december 1970 tot wijziging van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 5 februari 1971, 1.377.

³⁰⁸ RvS 24 december 1954, nr. 3.955, Henquin; RvS, 9 mei 1958, nr. 6.261, Domicent; RvS 9 mei 1967, nr. 12.378 tot 12.380, Gemeente Groot-bijgaarden; RvS 30 maart 1998, nr. 72.837, Stoop en D. LINDEMANS en J. BLANCKE, *De bouw- en verkavelingsvergunning in het Vlaams Gewest*, Heule, UGA, 1997, 75-76.

³⁰⁹ B. HUBEAU en R. PEREMANS, *De sanctionering van stedenbouwmisdrijven. Strafrechtelijke, administratieve en herstelmaatregelen*, Brugge, die Keure, 1993, 167; S. DE TAEYE, *Handhaving Ruimtelijke Ordening*, Gent, Mys en Breesch, 1999, 11 en zie RvS, 21 juni 1983, nr. 23.384, Stad Kortrijk.

³¹⁰ Zie D. LINDEMANS en J. BLANCKE, *De bouw- en verkavelingsvergunning in het Het Vlaams Gewest*, Heule, UGA, 1997, 163-164.

249. De *ratio legis* hiervoor was dat: *"in die gevallen waar het stedenbouwmisdrijf geen inbreuk uitmaakt op verordenende bepalingen en slechts relatief van ernstige aard van is, een correctionele straf buiten verhouding kan zijn met het gepleegde misdrijf. Billijkerwijs zou de overtreder nochtans een bedrag dienen te storten, dat in principe minstens de waardevermeerdering van zijn goed, door het misdrijf ontstaan, zou moeten compenseren. Na verscheidene systemen te hebben onderzocht, heeft de regering haar keus laten vallen op de procedure van de transactie, die in het strafrecht gebruikelijk is en aan de overheden alle waarborgen biedt, vermits zij geschiedt onder toezicht van de rechterlijke macht."*³¹¹

250. Het wetsontwerp voorzag dat de *transactie* diende voorgesteld te worden door het Openbaar Ministerie (hierna: OM) na het akkoord van zowel de gemachtigde ambtenaar als het CBS én op voorwaarde dat een burgerlijke partij definitief was vergoed voor de door hem geleden schade.

251. De Raad van State gaf als opmerking *"dat het ongewoon zou zijn dat het openbaar ministerie het transactioneel voorstel niet kan doen dan met het goedvinden van het bestuur, dat daarop moet woden geantwoord dat de transactie hier niet op de straf slaat, maar wel op de herstelling, die de zaak van de administratieve overheid behoort te blijven"*.³¹²

252. Verder meent de regering *"dat alleen de administratieve overheid, 'als rechter' over de goede ruimtelijke ordening, te oordelen heeft over de vraag welke bouwwerken dienen te verdwijnen en welke in stand kunnen blijven"*.³¹³ Dit is mijn inziens een schenidng van de scheiding der machten.

253. Tijdens de parlementaire voorbereidingen werd hieromtrent overwogen dat het nemen van maatregelen ter bewaking van de goede ruimtelijke ordening tot de exclusieve bevoegdheid van de uitvoerende macht behoorde en dat het derhalve niet aan een rechter kon worden overgelaten te oordelen over de vraag of de gevolgen van een bouwmidrijf al dan niet diende te verdwijnen.³¹⁴

254. Later stelde de toenmalige minister tijdens de artikelgewijze bespreking in de Senaatscommise (voor justitie en openbare werken) plots een aangepaste tekst voor, waarin, zonder nadere motivering, de bevoegdheid tot het voorstellen van een vergelijk werd toevertrouwd aan de mnister of de gemachtigde ambtenaar in overleg met het college van burgemeester en schepenen.³¹⁵

³¹¹ MvT bij ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, *Parl.St.* Senaat, 1968-69, nr. 559, 52.

³¹² MvT ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, *Parl.St.* Senaat, 1968-69, nr. 559, 53.

³¹³ Ontwerp 2 oktober van wet tot wijziging van de wet van 29 maart houdende organisatie van de ruimtelijke ordning en van stedebouw, *Parl.St.* Senaat, Nr. 559, 53.

³¹⁴ Verslag namens de Verenigde Commissies voor de Justitie en voor de Openbare Werken bij het ontwerp van wet tot wijziging van de 29 maart 1962 houdende de organisatie van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* Senaat 1969-70, nr. 525.

³¹⁵ B. HUBEAU en R. PEREMANS, *De santieionering van stedenbouwmisdrijven*, Brugge, die Keure, 1989, 167 (Omzendbrief. 18 -8 van 3 juli 1971, BS 27 augustus 1971, 9.941)

3.3.3 1980-1990: Verfijning van Bevoegdheden?

255. In 1984 werden de herstelmaatregelen nogmaals aangevuld.³¹⁶ Het decreet van 28 juni 1984 voegde *het staken van het strijdig gebruik* toe.³¹⁷ De decreetgever vergat echter het artikel 70 van het Stedenbouwdecreet in dezelfde zin aan te passen. Door deze vergetelheid kon het staken van het strijdige gebruik niet voor de burgerlijke rechtbank worden gevorderd.³¹⁸

256. Er werd meer duidelijkheid gebracht in de rol van de vergunningverlening en de handhaving. Het behoud van het wettelijk kader van de Stedenbouwwet had immers tot gevolg dat de wetgeving bijzonder moeilijk leesbaar werd.

257. De bevoegdheden betreffende de vergunningverlening en de handhaving vielen echter nog steeds binnen éénzelfde actor, met name de gemachtigde ambtenaar. Deze ambtenaar had bovendien een zelfstandig beoordelingsrecht binnen het *hiërarchisch* gezag van zijn oversten en handelde *niet* namens de minister.³¹⁹ De Raad van State bevestigde immers dat de beslissing over het lot van de illegale constructies exclusief toekwam aan het vergunningverlenende bestuur.³²⁰

258. In bepaalde rechtsleer wordt gesteld dat de discussie in de rechtspraak en de rechtsleer over de vraag of de vordering tot herstel behoort tot de strafvordering of van burgerrechtelijke aard is.³²¹

259. Onder meer wordt het arrest van 26 april 1989 van het Hof van Cassatie aangehaald als argument: *"Wanneer de gemachtigde ambtenaar inzake ruimtelijke ordening, het strafrecht heeft gevorderd om het herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat te bevelen, valt de beslissing van de strafrechter waarbij die vordering wordt toegewezen onder de strafvordering, niettegenstaande het burgerrechtelijk karakter van de maatregel, waarvan de uitspraak in een dergelijk geval door de wet wordt voorgeschreven als verplichte aanvulling van de strafrechtelijke veroordeling"*.³²²

260. Dit is mijn inziens alleszins tegen te spreken. Het één sluit trouwens het ander niet uit. Het is niet omdat een bepaalde maatregel van burgerlijke aard is dat het niet als straf gekwalificeerd kan zijn. Te denken is aan de administratieve geldboetes.³²³ Het karakter van de maatregel heeft namelijk zeer verstrekkende rechtsgevolgen in de praktijk inzake de rechtsbescherming en de waarborgen.

261. Wel heeft dit aangehaalde arrest naar mijn aanvoelen tot gevolg dat enkel (in naam van) het OM als *partij* in de strafprocedure, tot de uitvoering van de strafrechtelijke uitspraak kan overgaan.

³¹⁶ Decreet 28 juni 1984 houdende aanvulling Wet 29 maart 1962 houdende organisatie vvan de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, *BS* 30 augustus 1984, 11.982 (Hierna: Stedenbouwdecreet) en S. LUST, "De herstellvordering in het stedenbouwrecht. Een poging tot synthese", *TROS* 1997, 226.

³¹⁷ Art. 68, §1 a van de Stedenbouwdecreet.

³¹⁸ S. DE TAYE, *De herstelmaatregelen bij bouw misdrijven. Art. 68 en 70 van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, 12.

³¹⁹ RvS 15 juni 1965, nr. 11.18.

³²⁰ RvS 23 november 1995, nr. 56.421; RvS 24 november 1994, nr. 50.365 en RvS 4 juli 1967, nr. 12.512.

³²¹ G. DEBERSAQUES en P. LEFRANC, "Handhavingsmaatregelen. Hoofdstuk IV. De herstemaatregelen" in B. HUBEAU (ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, die Keure, 1999, 558.

³²² Cass. 26 april 1989, nr. 5930, ECLI:BE:CASS:1989:ARR.19890426.8.

³²³ EHRM 23 juni 1981, nr. 7.238/75, Le Compte, Van Leuven en De Meyere/België, overw. 44.

3.3.4 1990-1995: Van Gedoogbeleid naar Heksenjacht

262. De wantoestanden die de voorbije dertig jaren waren opgebouwd ingevolge de gewestplannen en het destijds *ad-hoc* beleid dat de gewoonte was geworden, waren niet simpel om op te lossen.³²⁴

263. Begin van de jaren 1990 werd een *overlegforum tussen het College van de Procureurs-Generaal en de administratie van de ruimtelijke ordening* in leven geroepen en een *prioriteitennota inzake vervolgbeleid* uitgewerkt om tot een meer eenvormig handhavingsbeleid te komen.³²⁵

264. Het was echter in de tweede helft van de jaren 1990 dat het handhavingsbeleid helemaal omsloeg. Deze regering profileerde zich als degene die komaf zouden maken met het gedoogbeleid. Het *overlegforum* werd uitgebreid en de *prioriteitennota inzake vervolgbeleid* werd erg versterkt.³²⁶ Bovendien moesten de diensten de regelgeving voor zonevreemde woningen strikt interpreteren³²⁷; werd de toepassing van de betaling van de meerwaarde in een aantal gevallen uitgesloten; etc.³²⁸

265. Het viel op, dat de veroordelingen tot herstel in de oorspronkelijke staat waar *geen* dwangsom aan was gekoppeld, werden uitgevoerd, in tegenstelling tot de uitspraken waar wél een dwangsom werd uitgesproken.³²⁹ Deze zgn. *bulldozer-politiek*³³⁰ kreeg veel media-aandacht en leidde tot veel controverse en beroering bij de bevolking.³³¹ De kentering in het vervolgingsbeleid had zelfs tot gevolg dat zonevreemde woningen volledig ten onrechte als *illegale* woningen werden beschouwd.³³²

266. De koppeling van een dwangsom aan de herstellvordering werd pas expliciet ingeschreven in het Organisatiedecreet³³³ (omwille van bevoegdheidsbeperkingen van het Coördinatiedecreet³³⁴). Dit belette de handhavende overheid echter niet, want er kon immers een dwangsom gekoppeld worden aan het vonnis op basis van het gemeenrechtelijke artikel 1385*bis* van het Gerechtelijk Wetboek.³³⁵

³²⁴ *Hand.* VI.Parl. comm. Voor ruimtelijke ordening, openbare werken en vervoer 1996-97, 7 januari 1997, nr. C26-C-RUI4, 12-13 en M. BROUWERS, "Spons over bouwmisdrijven", *De Standaard* 27 juni 2001, www.standaard.be/cnt/dexa27062001_003.

³²⁵ Beleidsbrief Ruimtelijke structuur voor Vlaanderen. Opties voor een duurzaam en leefbaar ruimtebeheer. Beleidsprioriteiten 1995-1999, *Parl.St.* VI.Reg. 1995-96, 13 november 1995, nr. 157/1, 17.

³²⁶ Zie Beleidsbrief Ruimtelijke Structuur voor Vlaanderen. Beleidsprioriteiten voor 1997, *Parl.St.* VI.Reg. 1996-97, 25 oktober 1997, nr. 464/1, 7-8 en Beleidsbrief Ruimtelijke structuur voor Vlaanderen. Opties voor een duurzaam en leefbaar ruimtebeheer. Beleidsprioriteiten 1995-1999, *Parl.St.* VI.Reg. 1995-96, nr. 157/1, 28 en *Hand.* VI.Parl. comm. voor leefmilieu, natuurbehoud en ruimtelijke ordening 1999-00, 23 december 1999, nr. C45-LEE9, 2.

³²⁷ *Hand.* VI.Parl. comm. Voor ruimtelijke ordening, openbare werken en vervoer 1996-97, 7 januari 1997, nr. C26-C-RUI4, 16.

³²⁸ *Hand.* VI. Parl. Comm. Leefmilieu, natuurbehoud en ruimtelijke ordening 1999-00, 23 december 1999, nr. C45-LEE9, 6-7.

³²⁹ *Hand.* VI. Parl. Comm. Leefmilieu, natuurbehoud en ruimtelijke ordening 1999-00, 23 december 1999, nr. C45-LEE9, 6-7 en *Hand.* VI.Parl. comm. leefmilieu, natuurbehoud en ruimtelijke ordening 1999-00, 23 december 1999, nr. C45-LEE9, 10.

³³⁰ M. BROUWERS, "Spons over bouwmisdrijven", *De Standaard* 27 juni 2001, https://www.standaard.be/cnt/dexa27062001_003.

³³¹ *Hand.* VI. Parl. Comm. Leefmilieu, natuurbehoud en ruimtelijke ordening 1999-00, 23 december 1999, nr. C45-LEE9, 6-7.

³³² *Vr. en Antw.* VI.Parl., Vr.nr.261, 23 april 1999 (J.SAUWENS, antw. S. STEVAERT).

³³³ Art. 149, §1 in fine Organisatiedecreet.

³³⁴ Adv.RvS nr. 24.762/1 bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, BS 15 maart 1997, 6.105.

³³⁵ J. VAN LOMMEL en N. JANSSENS, "Overdracht van onroerend goed en het oude herstellvonnis, problemen en oplossingen" in R. PALMANS en R. JANSSEN (eds.), *Niet-vergunde constructies – Tussen gedogen en regulariseren*, Antwerpen, Intersensia, 2020, (59) 60.

Hoofdstuk 4: Casus §1. Hervormingen en Legaliteit Vergunning (1998 – 2003)

1998	1999	2000	2001	2002	2003
		WD 28.04.2000			WD 19.07.2002
25.03.1997 Coördinatie- decreet (DRO)	22.05.1998 Aankoop woning	01.10.1999 Organisatie- decreet (DORO)	01.05.2000 In werking treding (DORO)	13.07.2001 Amnestie- decreet	08.03.2002 Ontkoppelings- decreet
					19.02.2003 Regularisatie- Vergunning

*"When the legislative and executive powers are united in the same person,
(or in the same body of magistrates), there can be no liberty."
– Montesquieu (1689-1755) –*

4.1 Inleiding

267. Omtrent de eeuwwisseling was het tijd voor het nieuwe *era* inzake ruimtelijke ordening in Vlaanderen. Het Planningsdecreet³³⁶ en het Coördinatiedecreet³³⁷ werden systematisch opgenomen in het *nieuwe* Organisatiedecreet van 18 mei 1999 omwille van de volledigheid en de leesbaarheid.³³⁸

268. Uit de rechtshistoriek van de ruimtelijke ordening is gebleken dat de niet-wetenschappelijk onderbouwde gewestplannen en de vaak wijzigende uitzonderings- en afwijkingsregels ertoe geleid hebben dat er ruim de tijd was waarin wanorde ontstond en een *ad-hoc* beleid nooit veraf was.³³⁹

269. De beoogde trendbreuk met het verleden wordt zeer sterk belichaamd door de wijziging die men heeft aangebracht in het opschrift van hoofdstuk IV van titel IV van het decreet van 18 mei 1999, die nu letterlijk duidelijk maakt dat "rechtszekerheid inzake vergunde woningen en gebouwen, die gelegen zijn buiten de geëigende bestemmingszone" nagestreefd wordt.³⁴⁰

³³⁶ Decr.VI. 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning, *BS* 27 juli 1996, 20.089 (Juridische grondslag voor *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (zie Beleidsbrief Ruimtelijke Structuur voor Vlaanderen. Beleidsprioriteiten 1997, *VI.Parl.* VI.Reg. 1996-97, nr. 464/1, 3) en werd op 1.10.1999 door art. 170 Organisatiedecreet opgeheven).

³³⁷ Decr.VI. betreffende de ruimtelijke ordening gecördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 15 maart 1997, 6.105.

³³⁸ Zie Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1,4 en Decr.VI. 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning, *BS* 27 juli 1996, 20.089.

³³⁹ I. LARMUSEAU e.a., *Vlaams Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016, 21-30 en A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, 87-111.

³⁴⁰ BOECKKART. P. 90: Het opschrift komt ietwat sloganesk over, of is minstens "legistiek toch wel weinig courant" (V ANDEVYVERE, W., "De implementatie van het decreet ruimtelijke ordening in de praktijk", in HUBEAU, B. (ed.), "De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (1998-2002)", Brugge, Die Keure, 2002, 10), of nog, "vanuit legistiek oogpunt merkwaardig" (BOUCKAERT, J. ., "Het nieuwe decreet zonevremde bedrijven. Een eerste juridische analyse", in GHYSELS, J. en FLAMEY, P. (eds.), "Zonevremde bedrijven", Mechelen, Kluwer, 2004, 146).

4.2 Organisatiedecreet Hervormingen

270. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat het Organisatiedecreet het Coördinatiedecreet zou vervangen. Op 31 januari 1996 werden de krachtlijnen reeds goedgekeurd door de Vlaamse regering, op 7 juli 1998 werd het voorontwerp principieel goedgekeurd en voor advies voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (hierna: SERV), de Milieu-en Natuurraad van Vlaanderen (hierna: Mina-Raad) en de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: VLACORO).³⁴¹

271. De krachtlijnen van het Organisatiedecreet bestond er v in om een meer werkbaar instrument te creëren, het ruimtelijk ordeningsrecht te moderniseren, een duurzaam en evenwichtig ruimtelijk beleid te realiseren en de rechtszekerheid voor de zonevreemde woningen terug te garanderen.³⁴²

4.2.1 Beleidsdoelstelling: Subsidiariteit

272. Het subsidiariteitsbeginsel als dusdanig wordt niet nominatief vermeld in het decreet. Er wordt naar verwezen bij tijdens de parlementaire voorbereidingen ervan en van de wijzigingsdecreten.³⁴³ Dit blijkt echter duidelijk uit de verregaande organisatorische hervormingen die worden doorgevoerd.

273. In het Organisatiedecreet zal de 'gemachtigde ambtenaar' worden afgeschaft en vervangen worden door nieuw functies met als doel de ruimtelijke ordening beter te plannen en uit te voeren.

274. Omdat bij het vergunningsbeleid het zwaartepunt bij de gemeente ligt, is het noodzakelijk dat het CBS degelijk voorbereide dossiers krijgt, daarom dat een gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar zal moeten worden aangesteld. Op provinciaal niveau is dezelfde professionaliteit vereist in de voorbereiding van beroepsdossiers, vandaar de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.³⁴⁴

275. Met de toepassing van artikel 10 BWHI kan de decreetgever voorts bepalingen vaststellen voor aangelegenheden die in beginsel tot de federale bevoegdheid behoren. Dit kan echter enkel op voorwaarde dat die bepalingen noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van een aan het Gewest toegekende bevoegdheid. Het moet als noodzakelijk worden geacht om in dit decreet deze regels vast te stellen met betrekking tot gemeentelijke en provinciale stedenbouwkundige ambtenaren. De gemeenten en de provincies zullen bovendien ruimere bevoegdheden krijgen op gebied van vergunningenbeleid. Naast de voorbereiding van de vergunningsdossiers, zullen deze ambtenaren ook ingeschakeld worden bij andere taken van de ruimtelijke ordening en dit elk op hun niveau.³⁴⁵

³⁴¹ MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 3.

³⁴² I. LARMUSEAU e.a., *Vlaams Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016, 28.

³⁴³ *Hand.* VI.Parl.comm.leefmilieu, natuurbehoud en ruimtelijke ordening 1999-00, 23 december 1999, nr. C45-LEE9, 19.

³⁴⁴ Krachtens art. 46 gewone wet 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.451 en MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 7.

³⁴⁵ MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 8.

276. Het Arbitragehof vereist voor de toepassing van artikel 10 BWHI dat voldaan is aan de voorwaarden van de gedifferentieerde regeling en marginale weerslag op de federale bevoegdheid behorende aangelegenheden. De regels lenen zich tot een gedifferentieerde regeling, omdat de ruimtelijke ordening in Vlaanderen een op zichzelf staande regelgeving omvat. De weerslag op de federale bevoegdheid is marginaal die het statuut van deze ambtenaren verder ongemoeid laat.³⁴⁶

277. Op gewestelijk niveau wordt ook vereist de vergunningsdossiers te behandelen. Deze zal van andere aard zijn omdat er in de toekomst geen twee beroepsmogelijkheden meer zullen bestaan.³⁴⁷

278. Op gewestelijk niveau wordt de taak van de gemachtigde ambtenaar nog eens opgesplitst over een gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur en een gewestelijke planologische ambtenaar.³⁴⁸

279. De stedenbouwkundige inspecteurs hebben naast hun adviestaak bij de opmaak van het vergunningenregister, de gemeentelijke stedenbouwkundige -en de verkavelingsverordeningen, een belangrijke rol inzake vergunningsdossiers. Hij kan beroep instellen tegen beslissingen van het CBS. Het beroep wordt behandeld door de bestendige deputatie.³⁴⁹ De inspecteur kan de beslissingen van de bestendige deputatie om wettelijke redenen (niet omwille van opportuniteitsredenen) schorsen. De schorsing brengt de zaak vervolgens bij de Vlaamse regering, bij delegatie de minister.³⁵⁰

280. De taken van de stedenbouwkundige inspecteurs zijn naast, adviesverlening, indien van beroep bij de bestendige deputatie, het schorsen van beslissingen van de bestendige deputatie, het opsporen en vaststellen van misdrijven; het vorderen van herstelmaatregelen voor de rechtbank, controle op de uitvoering van herstelmaatregelen en het opmaken van een proces-verbaal van vaststelling van uitvoering van de gerechtelijke uitspraak inzake herstelmaatregelen; het uitvoeren van de rechterlijke uitspraak inzake herstelmaatregelen indien de veroordeelde nalaat dit zelf te doen; bevel tot staking van in overtreding zijnde handelingen; bekrachtigen van het bevel tot staking; treffen van een vergelijk met de overtreder bij de toepassing van een transactiesom en regularisatievergunning; verslag uitbrengen aan het CBS over het vergunningsregister en het formuleren van een voorstel tot herstel in natura bij weigering van een stedenbouwkundige vergunning voor een niet-vervallen verkavelingsvergunning van vóór 22 december 1970.³⁵¹

281. Dit is een opsomming in globo op het ogenblik voor het Organisatiedecreet van kracht werd. Verder zal enkel ingegaan worden op wijzigingen doorheen de tijd die relevant zijn voor de casus in dit onderzoek betreffende de bevoegdheden van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur.

³⁴⁶ Zie MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 8.

³⁴⁷ MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 16.

³⁴⁸ MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 16.

³⁴⁹ MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 17.

³⁵⁰ MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 17.

³⁵¹ Zie art. 15, §2; 55, 1, §1, derde lid; 55, §2, vierde lid; 59, derde lid; 117; §1; 126; 148; 149; 151; 152; 153; 154; 154, vijfde lid; 156; 188; 189, laatste lid Organisatiedecreet.

4.2.2 (Regularisatie)Vergunning

282. Wie vergunningsplichtige werken wil uitvoeren of handelingen wil stellen, moet hiermee wachten totdat hij over de nodige stedenbouwkundige vergunning beschikt. Dat belet niet dat algemeen wordt aanvaardt dat ook achteraf nog een vergunning kan worden uitgereikt. In dat geval wordt gesproken over een 'regularisatievergunning'.

283. Zoals steeds is het van determinerend belang om het begrip "regularisatie" te definiëren. Op dit moment is er nog geen definitie in de regelgeving vastgelegd. WYCKAERT omschrijft de regularisatie op algemene wijze: *"een positief correctiemechanisme waardoor een wederrechtelijke situatie of een rechtshandeling, verricht in strijd met de voorschriften opnieuw in overeenstemming wordt gebracht met het recht en dit voor, na, of onafhankelijk van een rechterlijke tussenkomst"*.³⁵²

284. Een taalkundig onderzoek van het begrip "regularisatie" leert dat twee elementen in elke definitie terugkomen: (1) de vereiste dat er een fout moet zijn begaan en dus een overtreding van een wetkrachtige norm, en (2) het doorvoeren van een positieve correctie van die fout. Dus, in zijn meest algemene omschrijving vereist de regularisatie niet noodzakelijk een voortzetting van de toestand die uit de fout voortvloeit, ofschoon dit effect wel wordt nagestreefd.³⁵³

285. Vóór het Organisatiedecreet bevatte de reglementering inzake ruimtelijke ordening geen uitdrukkelijke bepalingen met betrekking tot de regularisatievergunning. Evenwel werd in de rechtspraak de mogelijkheid tot het verkrijgen van een regularisatievergunning reeds lang erkend.³⁵⁴

286. Het STOOP-arrest omschrijft de mogelijkheid tot regularisatie in de volgende bewoordingen: *"Overwegende dat een bouwvergunning een machtiging is om bepaalde werken uit te voeren; dat zij dus in beginsel vóór de uitvoering van de werken moet worden verkregen; dat de Stedenbouwwet echter niet verbiedt dat onder bepaalde voorwaarden een zogenaamde "regularisatievergunning" kan worden afgegeven; dat inderdaad uit vermelde wet, al voorziet zij niet uitdrukkelijk in een regularisatievergunning, kan worden afgeleid dat een bouwvergunning kan worden afgegeven met het oog op behoud van de zonder vergunning uitgevoerde werken, op voorwaarde dat zij niet met schending van wets- en verordeningsbepalingen zijn uitgevoerd, en met het oog op de beveiliging van verzoeker tegen eventuele strafrechtelijke gevolgen wegens het behoud van zonder vergunning uitgevoerde werken"*.³⁵⁵

287. Dit arrest werd vermeld bij het Wijzigingsdecreet aangaande het zgn. Ontkoppelingsdecreet.³⁵⁶

³⁵² S. WYCKAERT, "De stedenbouwkundige regularisatie(vergunning): algemene beginselen", *TROS* 2003, afl. 32, 305.

³⁵³ Zie S. WYCKAERT, "Bestuurlijke regularisatie na overtredingen. Een terreinverkenning", *CDPK* 2002, 195, "De bestuurlijke regularisatie van de gevolgen van een overtreding ingevolge bemiddeling en overleg" in D. LINDEMANS (ed.), *Gedogen en bemiddelen in het bestuursrecht*, Brugge, die Keure, 2003, 226 ev.

³⁵⁴ D. VAN HEUVEN en S. RONSE, "De navelstreng tussen de regularisatievergunning en het vergelijk doorgeknipt", *TGEM* 2000/2, 300.

³⁵⁵ RvS 30 maart 1998, nr. 72.837, Stoop.

³⁵⁶ Ontwerp van decreet, Decr.VI. 8 maart 2002 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 23 maart 2002, 12.179 (hierna: Ontkoppelingsdecreet).

288. De Raad van State erkent deze correctiemogelijkheid door de latere afgifte van een regularisatievergunning echter reeds sinds de jaren vijftig.³⁵⁷

289. Ook inzake milieu wordt regularisatie aanvaard als een aanvankelijke "vergunningloze" uitbating kan worden gecorrigeerd door de latere afgifte van een "regularisatievergunning".³⁵⁸

290. De grondslag voor het verlenen van een regularisatievergunning is artikel 107, eerste lid Organisatiedecreet zoals van toepassing na het Wijzigingsdecreet d.d. 8 maart 2002, het zgn. Ontkoppelingsdecreet. Op grond van dit artikel worden de voorwaarden bepaald waaraan een aanvraag tot het bekomen van een vergunning moet voldoen om als volledig te worden beschouwd.

291. Ondanks dat de term regularisatievergunning als dusdanig na het Ontkoppelingsdecreet niet meer in het Organisatiedecreet zal voorkomen, blijkt eveneens uit artikel 107 dat het beginsel van de regularisatie door de decreetgever evenwel aanvaard blijft: *"De Vlaamse regering bepaalt aan welke voorwaarden een aanvraag moet voldoen om als volledig te worden beschouwd. Wanneer de aanvraag betrekking heeft op werken, handelingen of wijzigingen zoals bedoeld in artikel 158 dan vermeldt de aanvrager nauwkeurig welke werken, handelingen of wijzigingen eventueel werden uitgevoerd, verricht of voortgezet zonder vergunning en voor welke van die werken, handelingen of wijzigingen een stedenbouwkundige vergunningen werd aangevraagd"*.³⁵⁹

292. Een identieke bepaling werd opgenomen in artikel 51, derde lid van het Coördinatiedecreet. De "oude" vergunningsprocedure blijft immers gelden, ingevolge de overgangsbepalingen van artikel 171 Organisatiedecreet nog van kracht in een aantal gevallen: *"Heft het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 op, met uitzondering van die artikelen die vereist zijn voor de toepassing van artikel 165, 166, 174 tot en met 180, 186, 187, 193 en 196 tot en met 199 van dit decreet, namelijk artikel 2, artikel 9 tot en met 36, artikel 41, 43, 44, 49, 51, 52, 55, §1, eerste lid, en artikel 63, §1, 4°, 5° en 6°"*.

293. Hieruit blijkt bovendien dat de regularisatievergunning in essentie niet verschilt van een gewone stedenbouwkundige vergunning.³⁶⁰ Bij de aanvraag moeten enkele specifieke gegevens worden vermeld, maar dat is dan ook alles. Voor het overige komt in het Organisatiedecreet geen bepaling voor waaruit zou blijken dat voor de aanvraag andere regels gelden.³⁶¹

³⁵⁷ RvS 24 decem er 1954, nr. 3.955; Henquin; RvS 9 mei 1967, nr. 12.378 tot 12.380, Gemeente Groot-Bijgaarden; RvS 26 april 1969, nr. 13.527, De Hauw; RvS 1 april 1977, nr. 18.213, Nelis; RvS 19 oktober, nr. 18.496, , Dens; RvS 13 november 1980, nr. 20.207, Inghels; RvS 28 november 1980, nr. 20.758, Sojcher-Rouselle; RvS 25 juni 1984, nr. 24.483, vzw Raad van het Leefmilieu Brussel; RvS 14 maart 1986, nr. 26.270, Prada; RvS 27 maart 1986, nr. 26.321, Deroep; RvS 17 januari 1991, nr. 32.249, Coene; RvS 25 juni 1991, nr. 37.291, Chabeau; etc.

³⁵⁸ RvS 1 april 1999, nr. 79.688, CV Igemo en RvS 23 december 1999, nr. 84.387, Olivier.

³⁵⁹ Art. 2 Ontkoppelingsdecreet.

³⁶⁰ S. LUST, "Stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen" in X, *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw 1998-2002 - Het nieuwe decreet ruimtelijke ordening geactualiseerd*, waar, die Keure, 2002,

³⁶¹ S. WYCKAERT, "De stedenbouwkundige regularisatie(vergunning): algemene beginselen", *TROS* 2003, afl. 32, 311.

4.2.3 Casus: Toepassing in praktijk (1998-1999)

294. Het gekende gezegde "Belgen zijn geboren met een baksteen in hun maag" is afgeleid uit de passie van de mens om eigenaar te zijn van een her-, ver- of gebouwd huis naar eigen behoeften.

295. Zo ook de bouwheer die in 1998 samen met zijn partner een woonhuis met aanhorigheden kochten om hiervan hun stulpje te maken.³⁶² Ze hadden vele plannen gemaakt en keken er enorm naar uit. Het huis was een woonkorrel gelegen in *niet-kwetsbaar agrarisch gebied* in een straat met allemaal *residentiële lintbebouwing*.³⁶³ Bij het verlijden van de authentieke akte werd op aanraden van de notaris hoog beschrijf betaald, om nieuwe materialen te kunnen gebruiken ingevolge het feit dat de vorige eigenaars het pand hadden verwaarloosd en zo waren ze alvast in orde met de BTW.

296. Kort ná de aankoop ontving de bouwheer een kennisgeving dat het pand opgenomen werd in het register van verwaarlozing en om heffingen te voorkomen moesten de modale gebreken binnen vier maanden hersteld zijn. Het zou onredelijk zijn om eerst deze punten te moeten herstellen om ze dan vervolgens terug af te breken wanneer het huis erna zou ver- en/of herbouwd worden. Zij richtten zich dan ook tot de gemeentelijke en de stedenbouwkundige diensten om raad te vragen.

297. Gelet op de hervormingen, die reeds beloofd waren door de overheid voor het einde van 1997, werd mondeling gezegd om de herbouw alvast aan te vatten, maar dit te doen in drie fasen en dus telkens een derde gedeelte te herbouwen. Er werd gezegd dat het slechts een kwestie van timing was en dat de vergunning tijdig zou volgen. Te goeder trouw gingen ze met deze beloftes van start. Het plaatselijk *ad-hoc* beleid was in die tijd gebruikelijk. Gelet op de hoger beschreven historiek was het destijds immers niet meer mogelijk om nog op de hoogte te zijn van de actuele regelgeving.

298. Ondanks dat de werken van dag één werd opgemerkt door een ambtenaar van stedenbouw uit de buurt, liet hij deze gedijen, tot op het moment dat er nog slechts één muur van de voormalige woning recht stond en de rest in de twee voorgaande fasen reeds was vervangen door de herbouw. In plaats van de nodige informatie te verstrekken zoals het een behoorlijk ambtenaar betaamd, maakte hij zich op 15 september 1998 voor de eerste keer bekend. Hij stelde een proces-verbaal op en legde de werken stil. Dit PV werd vervolgens bekrachtigd door de *gemachtigde ambtenaar*.

299. De bouwheren richtten vervolgens een brief aan de stedenbouwkundige dienst om hun verhaal te doen en om hulp te vragen hoe ze dit zouden kunnen oplossen. Dat hadden ze beter nooit gedaan.

300. De bouwheren gingen vervolgens te rade bij de gemeentelijke technische dienst om het voorval te melden. Dit keer werd aangeraden om de aanvraag formeel in te dienen als: "vervangende nieuwbouw". Zoals gezegd, ging de bouwheren naar de architect waar de aanvraag zo snel mogelijk werd klaargemaakt en werd de vergunningsaanvraag ingediend op deze dienst op 12 oktober 1998.

³⁶² Bijlage 3: Akte van de notaris.

³⁶³ Plannen structuurplannen en gewestplannen met correcte verwijzing en legende.

301. De regularisatie was in principe mogelijk, gelet op het louter formeel karakter van de inbreuk.

302. Het feit dat de bouwheren zich bij de notaris, de gemeente en de stedenbouwkundige dienst bevroegd hadden over het herbouwen van de woning in overeenstemming met het recht, wijst er op dat de bouwheren nooit de intentie hadden om een daad te stellen die onverenigbaar was met de wet of met de stedenbouwkundige voorschriften. Het was het pijnlijke gevolg, buiten hun wil, van de administratieve chronologie en de daarbij uitgestelde inwerkingtreding van het Organisatiedecreet.

303. Het gunstig advies van de gemeente luidde: *"gezien de bestaande woning werd heropgebouwd met verkleining van het volume zodat voldaan wordt aan de gestelde normen in artikel 43, §2, c van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 [Coördinatiedecreet] en gezien tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaren werden ingediend"*

304. Ook het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Wegen en Verkeer Limburg geeft gunstig advies namens de minister vice-president van de vlaamse regering, Vlaamse minister van openbare werken, vervoer en ruimtelijke ordening: *"Er word gunstig advies verleend gezien de aanvraag in overeenstemming is met de algemene en bijzondere voorwaarden",.*

305. De *gemachtigde ambtenaar* zette echter de vergissing gesteld in het proces-verbaal verder: *"het perceel gelegen is binnen agrarisch gebied en réservatiezone van wegenis"* en geeft op basis daarvan een bindend negatief advies in de eerste administratieve aanleg. De gemeente werd verplicht om de aanvraag te weigeren overeenkomstig artikel 43, §1, eerste lid Coördinatiedecreet.

306. De bouwheren stelden administratief beroep tegen de beslissing in eerste administratieve aanleg bij de bestendige deputatie van Limburg op 14.01.1999. Tijdens de hoorzitting werd gezegd dat het bouwvolume recent werd beperkt tot 700m³ voor de afwijkingen. Dit zou waarschijnlijk wel terug naar 1000 m³ worden omgezet in het Organisatiedecreet, maar diende afgewacht te worden.

307. De overweging luidt: *"(...) Overwegende dat bouwwerking met betrekking tot residentiele bestemming hierslechts in uitzonderingsgevallen kunnen worden toegestaan; dat overeenkomstig artikel 43, §2 decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, oer in enkele uitzonderingen kan afgeweken worden van de voorschriften van de gewestplannen, O.a. wanneer de aanvraag betrekking heeft op het ver- of herbouwen van ene bestaande vergunde woning; dat de uitbreiding kan leiden tot een vermeerding van het bouwvolume met 20%; tot een maximum volume van 700 m3. Dat de Woning 647, 18 m3 bedraagt en de garage 243, 95 m3 en de uitsprong 37,67 m3 (totaal van 928, 80 m3); dat de werken derhalve in strijd zijn met de bepalingen niet in aanmerking komen voor een afwijking op de voorschriften van het gewestplan;*

308. Intussen werd het herstel in oorspronkelijke staat gevorderd door de gemachtigde ambtenaar, de procureur des konings leidde de vordering in en de bouwheer (en partner) werden gedagvaard.

4.3 Wijzigingsdecreet d.d. 28 september 1999³⁶⁴ en d.d. 26 april 2000³⁶⁵

309. Subsidiariteit was één van de uitgangspunten van het Organisatiedecreet. Het was essentieel dat de Vlaamse Gemeenschap en de gemeenten de implementatie van het nieuwe decreet samen konden voorbereiden. Het zou niet van een goed bestuur getuigen wanneer de decretaal vastgelegde termijnen (instelling gemeentelijke commissie ruimtelijke ordening, aanstelling gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar, opmaak vergunningenregister, etc.) niet gehaald konden worden. Er werd bv. op dat moment nog gewerkt aan het ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen tot het digitaliseren van de kadastrale percelen die nodig zijn voor het gemeentelijk vergunningenbeleid.³⁶⁶

310. Midden september 1999 op initiatief van de nieuwe minister bevoegd voor Economie, Ruimtelijke Ordening en Media, werden reeds zeven uitvoeringsbesluiten principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering en voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Hiernaast zijn een aantal reglementaire uitvoeringsbesluiten (vb. inzake de nieuwe ambtenaren ruimtelijke ordening) en niet-reglementaire besluiten betreffende de volgens het decreet af te vaardigen leden prioritair.³⁶⁷

311. Op 6 mei 1999 nam het Vlaams Parlement het Organisatiedecreet aan. Het werd door de regering op 18 mei 1999 bekrachtigd, afgekondigd en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 8 juni 1999. Artikel 204 van dit decreet, dat bij amendement werd toegevoegd, bepaalt dat de inwerking treding van het decreet dat voorzien was op 1 oktober 1999 uitgesteld werd naar 1 mei 2000, met uitzondering van artikel 166 inzake de zonevreemde gebouwen dat wel in werking trad op de tiende dag na de bekendmaking van dit eerste wijzigingsdecreet in het Belgisch Staatsblad.³⁶⁸

312. Vervolgens werd het decreet nog tweemaal geamendeerd vooraleer het Organisatiedecreet, naast de artikelen 165 (inzake afwijkingsmogelijkheden van het BPA) en het artikel 166 (met betrekking tot de rechtszekerheid van de zonevreemde woningen), in zijn volledigheid in werking zou treden. Eerst door het decreet van 28 september 1999³⁶⁹, omwille van het aantreden van de nieuwe regering en het zomerreces, waarbij het uitgesteld werd van 1 oktober 1999 tot 1 mei 2000. Vervolgens werd het Organisatiedecreet substantieel gewijzigd door het decreet van 26 april 2000.

³⁶⁴ Decr. VI. 28 september 1999 houdende wijziging van de datum van inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 30 september 1999, 36.933 (hierna: Wijzigingsdecreet d.d. 28 september 1999).

³⁶⁵ Decreet 26 april 2000 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 29 april 2000, 13.586 (hierna: Wijzigingsdecreet d.d. 26 april 1999).

³⁶⁶ Voorstel van decreet (P. LACHAERT e.a.) houdende wijziging van de datum van inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1999, nr. 58/1, 2.

³⁶⁷ Voorstel van decreet (P. LACHAERT e.a.) houdende wijziging van de datum van inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1999, nr. 58/1, 2.

³⁶⁸ Decr.VI. 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 8 juni 1999, 21.001.

³⁶⁹ Art. 2 Decr.VI. 28 september 1999 houdende wijziging van de datum van inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 30 september 1999, 36.933 en Voorstel van decreet (P. LACHAERT e.a.) houdende de wijziging van de datum van inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1999, nr. 58/1 en art. 204 Organisatiedecreet.

4.3.1 Vergunningsbeleid: Hervorming Vergunningsprocedures

313. Het Organisatiedecreet wijzigt de procedure voor de vergunningsaanvragen vrij ingrijpend. Hierna worden de wijzigingen overlopen die relevant zijn voor het onderzoek van de casus.³⁷⁰

314. De vergunningsaanvragen voor residentiële woningen worden in eerste administratieve aanleg door het CBS behandeld.³⁷¹ Tegen de beslissing is beroep mogelijk bij de bestendige deputatie.³⁷²

315. Deze procedures moeten worden georganiseerd op de meest geschikte bestuurlijke niveaus, omdat zij het beste op de hoogte zijn van de plaatselijke situatie. Vooraleer een gemeente zgn. 'stedenbouwkundig ontvoogd' wordt, moet ze over een ruimtelijk structuurplan, een plannenregister, een vergunningenregister en een register van onbebouwde percelen beschikken. Vervolgens moet er door de gemeente zelf een gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar aangesteld worden.³⁷³

316. Wanneer de ontvoogding gerealiseerd is, vervalt de vereiste van het *bindend* advies van de gewestelijk stedenbouwkundig *ambtenaar* (behoudens de bevoegdheid tot beoordeling van de BPA).

317. De decreetgever stond erop dat de bestendige deputatie met *democratisch verkozen* mandatarissen behouden bleef als instantie voor de beoordeling over het administratief beroep.³⁷⁴ Sterker nog, voortaan zou dit administratief beroep de definitieve beslissing zijn, waardoor de nog voorafgaand bestaande derde beroepstrap bij de minister van de Vlaamse regering afgeschaft werd.

318. Al deze hervormingen beoogden de vergunningsprocedures sterk te vereenvoudigen waardoor de vergunningsdossiers in de toekomst sneller en efficiënter behandeld kunnen worden.³⁷⁵

319. De provincies kregen ook de plannen ter uitvoering van het provinciaal ruimtelijk structuurplan als taak toebedeeld. Naast het stelsel van planschade werd een stelsel van planbaten ingevoerd.

320. Hoewel het Coördinatiedecreet in principe werd opgeheven door artikel 170 van het nieuwe Organisatiedecreet, bleven belangrijke delen van het oude decreet van toepassing gedurende een overgangsperiode. Dit geldt vooral voor de procedures voor het behandelen van de bouwaanvragen.

321. Artikel 193, §2 Organisatiedecreet bepaalt dat zolang een gemeente niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 193, §2, de aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning behandeld worden overeenkomstig artikel 43, §1-§5, 44, 49, 51, 52, 53 en 55, §1 eerste lid van het Coördinatiedecreet en niet overeenkomstig artikel 106-126 van het Organisatiedecreet.³⁷⁶

³⁷⁰ Voor meer details zie X, de artikelsgewijze commentaar Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw Vlaams Gewest.

³⁷¹ Artikel 106 ev. afdeling 5 De procedureregels in eerste aanleg onder titel...

³⁷² Art. 115, §2

³⁷³ MvT, *Parl. St.* VI. Parl. 1999-2000, nr. 1332/8, p. 7.

³⁷⁴ *Parl. St.* VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/8, 95.

³⁷⁵ Kijken PVBR...

³⁷⁶ M. BOES (ed.), *Stedenbouw en ruimtelijke ordening*, Gent, Larcier, 2006, ...

322. Het sleutelartikel 166 Organisatiedecreet wijzigde artikel 43, §2 van het Coördinatiedecreet. Artikel 43, §2 werd aangevuld en vervangt vanaf het zesde lid de bestaande tekst. Het betrof een afwijkingsregeling van het gewestplan waarmee onmiddellijke oplossingen werden beoogd voor werken aan de zonevreemde woningen. Deze regeling was voorzien voor een periode van 5 jaar, zoals de voorgaande versie. De regeling heft zich van rechtswege op, per 18 juni 2004, in afwachting van een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) behoudens wijzigingen ervan.³⁷⁷

323. De mogelijkheden waren voor zonevreemde gebouwen in agrarisch gebied, het landschappelijk waardevol agrarisch gebied en het parkgebied volgens de gewestplannen. Bijkomend moeten die palen aan een openbare, voldoende uitgeruste wet, gelet op de bestaande toestand.

Verder werden de voorwaarden als volgt bepaald:

- ♦ (1) *het herbouwen op dezelfde plaats;*
- ♦ (2) *van een bestaande vergunde woning* (Wat afgebroken werd ingevolge een overheidsbevel moet volgens de Raad van State niet noodzakelijk als 'niet bestaand' worden beschouwd);³⁷⁸
- ♦ (3) *binnen het bestaande bouwvolume.*
- ♦ (a) *De woning mag niet verkrot zijn; m.n. ongechikte en/of onbewoonbare woning (infra)*
- ♦ (b) *de woning moet zonevreemd zijn per 1 januari 1999;*
- ♦ (c) *de aanvraag tot herbouwen gebeurt door, en de werken worden uitgevoerd voor rekening van diegene die sedert tenminste 1 januari 1999 ofwel eigenaar of erfgenaam ervan, ofwel gedomicilieerd bewoner is. Het eigendomsrecht moet ten laatste op 1 mei 1999 tegenstelbaar zijn aan derden.*
- ♦ (d) *De beperking betreffende het bouwvolume werd terug gebracht op 1.000 m³.*
- ♦ *De aanvrager moet het door het CBS geattesteerde bewijs leveren van de punten a, b, c en d. Als herbouwen op dezelfde plaats wordt ook beschouwd het herbouwen van een nieuwe woning die op minstens ¾ van de oppervlakte van de bestaande (vergunde) woning staat, met inberis van de woningbijgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen. Was het bestaande gebouw meer dan 1.000 m³, dan wordt het daartoe beperkt.*

324. Artikel 166, §1, vierde lid wordt vervangen op basis van amendement III, door: "Gebouwen bestemd voor woningbouw worden beschouwd als verkrot indien ze voorkomen op de lijst van de ongeschikte en/of onbewoonbare woningen die deel uitmaakt van de inventaris verbonden aan de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen zoals ingevoerd bij decreet van 22 december 1995";

Dit werd verantwoord en uitgelegd in de parlementaire voorbereidingen als volgt³⁷⁹:

³⁷⁷ Komt uit PVBR 720/4 p. 4

³⁷⁸ B. HUBEAU (ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, die Keure, 1999, 514.

³⁷⁹ Amendementen op het ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/5, 35-36.

"de in uitvoering van het decreet van 22 december 1995 houdende maatregelen ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen³⁸⁰ wordt in elke gemeente een inventaris opgemaakt. Blijkens de bepalingen van het Heffingsdecreet bevat deze inventaris drie afzonderlijke lijsten. Met name een lijst met leestaande gebouwen en/of woningen, een lijst met ongeschikte en/of onbewoonbare woningen en een lijst met verwaarloosde gebouwen en/of woningen.

Een ongeschikte woning wordt in het decreet gedefinieerd als een woning die niet beantwoordt aan de vereisten van stabiliteit, bouwfysica, veiligheid of minimaal comfort. Daarbij wordt ook aangegeven welke concreter zichtbare en verborgen gebreken strijdig zijn met de vereisten van stabiliteit, bouwfysica en veiligheid, en wat wordt beschouwd als vereisten van minimaal comfort. Een onbewoonbare woning is volgens het decreet een ongeschikte woning die gebreken vertoont, die onmiskenbaar een veiligheids- en gezondheidsrisico inhouden.

Het is duidelijk dat de lijst van de ongeschikte en de onbewoonbare woningen de woningen bevat die moeten worden uitgesloten van de toepassing van de verouwings-, uitbreidings- en herbouwmogelijkheden van artikel 166 omdat zae als verkotte woningen moeten worden bescouwd. Hiervan moeten onderscheiden worden de leegstaande woingen en de verwaarloosde woningen. Deze kunnen immers niet als verkrot worden beschouwd".

³⁸⁰ Decr.VI. 22 december 1995 houdende de bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, BS 30 december 1995, 36.108 (hierna: Heffingsdecreet).

4.3.2 Handhavingsbeleid: De afschaffing van de 'gemachtigde ambtenaar'

4.3.2.1 *Nemo iudex in causa sua*-beginsel

325. Wanneer het *nieuwe* ontwerp (na de regeringswissel) opnieuw werd voorgelegd voor de nodige adviezen, werd de dubbele bevoegdheid opgemerkt door de SERV die zich hierover vragen stelde.³⁸¹

326. De Vlaamse regering stelde zodra de wijzigingen van kracht werden, de stedenbouwkundige ambtenaar belast zou worden met het volledige vergunningenbeleid, zodat de stedenbouwkundige inspecteur zou zich voortaan enkel nog zou kunnen concentreren op het handhavingsbeleid. Op deze wijze zou dan ook worden tegemoet gekomen op de algemene vragen van de SERV.³⁸²

327. In het jaarverslag van 2002-2003 van het Hof van Cassatie wordt het *nemo iudex in causa sua* beginsel besproken.³⁸³ Dit beginsel houdt in dat het verboden is om rechter en partij in dezelfde zaak te zijn.³⁸⁴ Toegepast op de problematiek in de casus, moest dezelfde actor beslissen over de handhaving (*sensu lato*) enerzijds en over de toekenning van de regularisatievergunning anderzijds.

328. Het tevens verboden rechter en deskundige te zijn in eenzelfde zaak.³⁸⁵ Dit is geval wanneer de adviesverlener zoals de gemachtigde ambtenaar belast werd met het geven van het *bindend* advies in eerste administratieve aanleg, over een aanvraag die door hemzelf werd stilgelegd, een stakingsbevel werd bekrachtigd en het voorstel tot vervolging aan het Openbaar Ministerie voorlegde.

4.3.2.2 Stedenbouwkundig Ambtenaar (drie bestuurniveaus)

329. Zolang de gemeente niet ontvoegd is, blijft het eensluidend advies vereist van de 'gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar' vereist en bindend. Dit heeft tot gevolg dat het CBS in geval van een negatief advies zoals *in casu* de vergunning (behoudens specifieke gevallen) moet weigeren.³⁸⁶

330. Bij het nazicht hiervan viel het op dat de oorspronkelijke *gemachtigde ambtenaar* dezelfde persoon was dan diewelke in op 2 augustus 2000 werd benoemd tot gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar. In zoverre werd blijkbaar geen rekening gehouden met het bovenvernoemd beginsel.³⁸⁷

³⁸¹ SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (SERV), *Advies over het ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996*, 9 februari 2000, nr. 150, 17 (art. 22), <https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/pdfpublicaties/150.pdf>.

³⁸² Ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 1999-00, nr. 252/1, 12 (art. 48).

³⁸³ CASS., *Jaarverslag 2002-2003*, 110.

³⁸⁴ Cass. 19 december 2002, C.02.0285.F; 13 januari 1986, A.C. 1985-86, nr. 308 met conclusie van advocaat-generaal Lenaerts (voor de toepassing van het algemeen rechtsbeginsel dat niemand in dezelfde zaak rechter en partij mag zijn, wordt onder 'dezelfde zaak' hetzelfde geschil verstaan); Cass. 6 mei 1982, A.C. 1981-82, nr. 526 en Cass. 13 oktober 1975, A.C. 1976, 191 met noot van J.V.

³⁸⁵ Cass. 14 februari en 21 juni 1977, A.C. 1977, 657 en 1089

³⁸⁶ Art. 43, §1, eerste lid en §2 Coördinatiedecreet zoals van toepassing na het wijzigingsdecreet van 13 juli 2001.

³⁸⁷ MB 18 juli 2000 tot aanstelling van gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren, gewestelijke planologische ambtenaren en gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs, *BS* 2 augustus 2000.

331. Zodra de gemeente ontvoegd is, bereidt de 'gemeentelijke' stedenbouwkundige ambtenaar de beslissing over het vergunningsdossier voor op gemeentelijk niveau (eerste administratieve aanleg). De beslissing zelf wordt vervolgens genomen door het College van Burgemeester en Schepenen.³⁸⁸

332. De 'provinciale' stedenbouwkundige ambtenaar, bereidt de beroepen voor op provinciaal niveau.³⁸⁹ Hij werkt een niet bindend voorstel tot beslissing uit voor het administratief beroep. Hierna is het de bestendige deputatie zelf die over de inwilliging van de vergunningsaanvraag oordeelt.³⁹⁰

333. De 'gewestelijke' stedenbouwkundig ambtenaar behandelt overeenkomstig artikel 111, §3 de aanvragen van publiekrechtelijke rechtspersonen en de werken van algemeen belang. In tegenstelling tot zijn gemeentelijke en provinciale collega's kan hij zelf de vergunning afleveren.³⁹¹

4.3.2.3 (Gewestelijk) Stedenbouwkundig Inspecteur

334. De Stedenbouwkundige inspecteur³⁹² neemt de taak over van de voormalige *gemachtigde ambtenaar* voor wat betreft de handhaving.³⁹³ Deze nieuwe actor beschikte *aanvankelijk nog* over de bevoegdheid om het wettigheidstoezicht uit te oefenen op de vergunning en mogelijks hiertegen beroep in te dienen bij de bestendige deputatie wanneer de beslissing uitging van gemeentelijk niveau, dan wel de vergunning omwille van wettigheidsredenen te schorsen als ze uitging van de bestendig deputatie.³⁹⁴ In dat laatste geval deed de Vlaamse regering uitspraak over de vergunning.

4.3.2.4 Gewestelijke planologische ambtenaar

335. De gewestelijke planologische ambtenaar³⁹⁵ volgt de plannen op, geeft advies aan de gemeenten over het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en over het planologisch attest. Hij kan beroep instellen tegen een gemeentelijk uitvoeringsplan, wanneer dit in strijd is met het ruimtelijk structuurplan of met het gewestelijk uitvoeringsplan. In dat geval beslist de Vlaamse regering over de goedkeuring van het gemeentelijk plan.³⁹⁶ Deze actor valt buiten het bestek van de masterscriptie.

³⁸⁸ Art. 2, 6° Organisatiedecreet; art. 110 Organisatiedecreet en Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1999, Parl.St. VI.Parl. 1998-99, nr. 15/13-G, 11.

³⁸⁹ Art. 121 Organisatiedecreet. (Art. 53 Coördinatiedecreet bevat hieromtrent geen gelijklopende bepaling).

³⁹⁰ Art. 53, §3, eerste lid Coördinatiedecreet en art. 121 Organisatiedecreet.

³⁹¹ Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1999, Parl.St. VI.Parl. 1998-99, nr. 15/13-G, 11.

³⁹² Art. 2, 5° Organisatiedecreet.

³⁹³ Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1999, Parl.St. VI.Parl. 1998-99, nr. 15/13-G, 11.

³⁹⁴ Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, Parl.St. VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 4, 6 en 16.

³⁹⁵ Art. 2, 4° Organisatiedecreet.

³⁹⁶ Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1999 en beleidsbrief Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening, Beleidsprioriteiten 1998-1999 EN verslag namens de commissie voor Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer (COENS e.a.) aan de commissie voor Financiën en Begroting, Parl.St. VI.Parl. 1998-99, nr. 13-G, 11.

4.4 Wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001

4.4.1 Vergunningsbeleid: Amnestieregelgeving

336. Er dient te worden beklemtoond dat het begrip zonevreemd geen synoniem is voor onvergund. Ondanks dit gegeven kreeg dit begrip de hier voorafgaande jaren onterecht een negatieve bijklank.³⁹⁷

337. Het wijzigingsdecreet van 13 juli 2001, soms ook wel het “amnestiedecreet” genoemd³⁹⁸, betekende een keerpunt in de juridische behandeling van de zonevreemdheid. In het kader van deze algemene situering, vooraleer er op de casus in het bijzonder wordt ingegaan, kan nu reeds worden gesteld dat de overheid geopteerd had de momenteel aanwezige zonevreemde constructies te laten voortbestaan, te gedogen, maar te controleren en vooral uitbreidingen in de hand te houden.³⁹⁹

4.4.1.1 Wijziging opschrift van hoofdstuk IV in titel IV

338. De teksten van de parlementaire voorbereidingen staan bol van de verklaringen die steeds deze “rechtszekerheid” beklemtonen of ze hebben het over het toekennen van “basisrechten” aan de eigenaars en bewoners van de zonevreemde gebouwen. De minister hield er zelf aan om voor de parlementaire commissie te verklaren dat dankzij de decretale ingrepen de term zonevreemd niet meer zal voorkomen in dit decreet, aldus de grote symboolwaarde van het initiatief bevestigend.⁴⁰⁰

339. De beoogde trendbreuk met het verleden wordt zeer sterk belichaamd door de wijziging van het opschrift van hoofdstuk IV in titel IV, die duidelijk maakt dat “*Rechtszekerheid inzake vergunde woningen en gebouwen, die gelegen zijn buiten de geëigende bestemmingszone*”⁴⁰¹ nagestreefd wordt.⁴⁰² Hiermee komt tot uiting om een duidelijk, overzichtelijk en allesomvattend hoofdstuk in het Organisatiedecreet op te nemen dat rechtszekerheid biedt voor zonevreemde constructies. Bovendien werd er hiermee bereikt dat de term ‘zonevreemd’ niet meer voorkwam in het decreet.⁴⁰³

³⁹⁷ Parl.St. VI.Parl. 2000-01, stuk 720, nr. 4 p. 13.

³⁹⁸ P. LEFRANC, “Het amnestiedecreet in de ruimtelijke ordening: zijn er alleen maar winnaars?”, *TMR* 2002, 2-32.

³⁹⁹ A.M. DRAYE, “Zonevreemdheid: definitieve oplossingen?” in K. DEKETELAERE en M (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 199.

⁴⁰⁰ Voorstel van decreet (P. LACHAERT e.a.) houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 720/4, 5-6.

⁴⁰¹ Art. 7 Wijzigingsdecreet d.d. 31.07.2001.

⁴⁰² Art. 7 Wijzigingsdecreet d.d. 31.07.2001 en zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, “Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest” in *Collectie Publiek Recht*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 91.

⁴⁰³ Voorstel van decreet (P. LACHAERT e.a.) houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 720/4, 11.

4.4.1.2 Invoering 'uitzonderingsregel' in artikel 145bis

340. Het vierde hoofdstuk van titel IV in het Organisatiedecreet met betrekking tot rechtszekerheid bestaat onder meer uit een nieuw artikel 145bis ter vervanging van de oude regeling van artikel 166.

341. Tevens werd het zesde tot en met het zeventiende lid van artikel 43, §2 Coördinatiedecreet vervangen door: *"Bij het verlenen van een gunstig advies mag de gezmachtigde ambtenaar toepassing maken van de artikelen 145bis en 195quinquies (...) Organisatiecreeet."*⁴⁰⁴

342. Sedert het Inrichtingsbesluit werden de voorschriften die werken mogelijk moesten maken die niet strookten met de bestemming die het bouwperceel had overeenkomstig van het gewestplan, steeds geconcipeerd als 'afwijkingsbepalingen'.

343. Om de doelstelling van het verlenen van "basisrechten" ook op het terrein, d.w.z. in het vergunningsbeleid, werkelijkheid te zien worden, was het voor de opstellers van de nieuwe regeling dan ook imperatief dat uit de teksten duidelijk naar voor zou komen dat bij de beoordeling van vergunningsaanvragen abstractie diende gemaakt te worden van de reglementaire bestemming van de bouwplaats.

344. Daarom stond in de aanhef van het nieuwe artikel 145bis, §1 dan ook te lezen dat: *"De geldende bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen en de algemene plannen van aanleg op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling door de vergunningverlenende ooverheid van aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot bestaande gebouwen of bestaande constructies"*.

345. Zo wordt er in de toelichting bij het subamendement dat tot de finale tekst heeft geleid sterk de nadruk op gelegd dat in dezelfde aanhef van artikel 145bis, §1 Organisatiedecreet gesproken wordt over een "uitzonderingsbepaling", waarmee naar verluidt iets totaal anders bedoeld wordt dan een "afijkingsbepalingen" van vroeger.

346. In de eerste plaats dient aldus te worden opgemerkt dat het artikel 145bis Organisatiedecreet bepaalde dat de bestemmingsvoorschriften *geen* weigeringsgrond [meer] zijn voor het verlenen van de [regularisatie]vergunningen.

347. Daarnaast is er niet langer sprake meer van *afwijkingen* van enige bestemmingsvoorschriften, maar van een *uitzonderingsregeling* zoals in het artikel zelf wordt vooropgesteld.⁴⁰⁵

⁴⁰⁴ Art. 15 Wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001 en zie Voorstel van decreet (P. LACHAERT e.a.) houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organsiatie van de ruimtelijke ordening, en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 720/4, 11.

⁴⁰⁵ A.M. DRAYE, "Zonevreemdheid: definitieve oplossingen?" in K. DEKETELAERE en M (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 204.

4.4.1.3 Uitzonderingsbepaling vs. Afwijkingsregeling

348. De parlementaire voorbereidingen verduidelijken uitdrukkelijk het te maken verschil tussen een afwijkingsregel en een uitzonderingsregel aangezien de decreetgever met deze nieuwe bepaling de basisrechten wenst te garanderen voor bestaande, vergunde (of vergund geachte) gebouwen.⁴⁰⁶

"Een afwijkingsbepaling kan geen afbreuk doen aan de verordenende kracht van een voorschrift, maar geeft de elementen aan die kunnen worden gehanteerd in de uitdrukkelijke motivering van een gunstige beslissing, waaruit dan kan blijken dat het toestaan van de afwijking niet tegenstrijdig is met het ontwikkelingsperspectief dat het toekomstgericht voorschrift in het betrokken gebied aan de gewenste algemene bestemming wil geven; De afwijking blijft met andere woorden altijd ondergeschikt aan de norm en vergt een bijzondere motivering, ook al is de regel decretaal verankerd;

Een uitzonderingsregel daarentegen geeft aan waartoe de verordenende kracht van een voorschrift niet mag leiden en staat dus, voor zover decretaal verankerd, boven de (algemene) voorschriften die voor het gebied in kwestie gelden; de vergunningverlenende overheid zal in dat geval in de uitdrukkelijke motivering van een weigeringsbeslissing moeten aantonen dat niet voldaan is aan de voorwaarden voor de uitzondering: bij een afwijking ligt de bewijslast grotendeels bij de aanvrager, en bij een uitzondering grotendeels bij de overheid".

349. Ten slotte wordt in de verantwoording van het subamenendement bij amendement nr. 7⁴⁰⁷, nog gesteld dat het aan de decreetgever is om ter zake duidelijkheid te bieden ten einde toekomstige interpretatieproblemen uit te sluiten en dit zowel bij de administratie als bij de Raad van State.⁴⁰⁸

350. Dit onderscheid heeft mijn inziens zeer belangrijke rechtsgevolgen voor de rechtsbescherming van de burger. Het draagt immers de bewijslast over naar de overheid en bepaalt dat er énkél in het geval van een weigeringsbeslissing uitdrukkelijk moet gemotiveerd worden. Dit impliceert *a contrario* ook dat de motiveringsplicht niet zo verregaand moet zijn is in het geval van een inwilligingsbesluit.

351. Het is naar mijn mening dan ook frappant te moeten vaststellen dat dit onderscheid in bepaalde rechtsleer (en rechtspraak) wordt afgedaan als zijnde "*van geringe relevantie van onderscheid*". Het feit dat de begrippen ten onrechte door elkaar worden gebruikt, heeft als rechtsgevolg dat de bewijslast steeds bij de burger ligt, hetgeen de aanvraag voor hem extra bemoeilijkt. Dit is niet de *ratio legis* van het hoofdstuk IV van titel IV Organisatiedecreet en niet de wil van de decreetgever.⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ Voorstel van decreet (LACHAERT ea) houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr.720/3, 6.

⁴⁰⁷ Voorstel van decreet (LACHAERT ea) houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr.720/2, 6-9.

⁴⁰⁸ Voorstel van decreet (LACHAERT ea) houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr.720/3, 6.

⁴⁰⁹ Zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 93-95 (en de verwijzingen aldaar).

4.4.1.4 Invoering artikel 195quinquies

352. Bij zonevrije woningen is het van groot belang te weten of zij al dan niet vergund (geacht) zijn: omdat de uitzonderingsregeling in principe enkel geldt in deze hypothese. In de praktijk worden er vaak gebouwen aangetroffen die in oorspronkelijke toestand vergund of vergund geacht waren.⁴¹⁰

353. Bij de parlementaire voorbereidingen van het wijzigingsdecreet 13 juli 2001 werd gesteld dat de basisregeling vervat in artikel 145bis DORO inzake ver- en herbouwen en uitbreiden, in dergelijke gevallen kan worden toegepast met betrekking tot de vergunde of vergund geachte onderdelen.⁴¹¹

354. Bijkomend werd artikel 195quinquies Organisatiedecreet aanvankelijk als tijdelijke regeling ingeschreven voor grondige ingrepen waaronder het herbouwen van zonevrije woningen zoals de woning in de *casus* die in dit onderzoek voorligt.

355. Dit artikel bepaalde met name dat *"de in artikel 145bis (...) vermelde voorwaarde dat de werken en handelingen gebeuren aan een bestaand vergund of vergund geacht gebouw, niet geldt voor de vergunningsaanvragen, ingediend voor het verstrijken van een termijn van één jaar, volgend op de inwerkingtreding van die bepalingen, voor zover de aanvrager kan aantonen dat de werken en handelingen worden of zijn uitgevoerd aan een gebouw dat bij de aanvang der werken bestond en geheel of gedeeltelijk vergund was of werd geacht"*.

356. In feite komt deze regeling erop neer dat men kan volstaan met het bewijs van het bestaan van het gebouw van vóór 29 maart 1962 te leveren. Hetgeen *in casu* kennelijk het geval was, gelet op de kadastrale stukken die dateren reeds van 1912.

357. Op basis van deze regeling konden dus ook meer fundamentele onvergunde ingrepen, zoals de herbouwing, gedurende een periode van één jaar regularisatievergunningen worden afgeleverd.⁴¹²

Deze periode begon initieel te lopen op 13 augustus 2001, bij de inwerkingtreding van dit wijzigingsdecreet, met name 10 dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad op 3 augustus 2001. Dit impliceert dat de regularisatievergunningen op dat moment uiterlijk op 12 augustus 2002 moesten ingediend worden.

Op die manier betrachte de decreetgever dilatoire acties in de vervolging van bouw misdrijven de pas af te snijden en vooral om met een nieuwe en propere lei van start te gaan voor de toekomst.

358. Eveneens werd in dit nieuwe artikel 145bis de volumebeperking tot 1.000 m³ aangehouden.

⁴¹⁰ A.M. DRAYE, "Zonevrijheid: definitieve oplossingen?" in K. DEKETELAERE en M (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 215. en nog wijzigingsdecreet PVBR paginas bijzetten

⁴¹¹ *Parl. St.* VI. Parl. 2000-01, 720, nr. 2, p. 8 en A.M. DRAYE, "Zonevrijheid: definitieve oplossingen?" in K. DEKETELAERE en M (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 215.

⁴¹² Deze periode wordt in een later wijzigingsdecreet nog verder aangepast.

4.4.1.5 Probleemoplossing voor de toekomst: Herbestemming

359. In de parlementaire voorbereidingen is bovendien te lezen dat voorgesteld wordt om prioriteit te geven aan het opnemen van de zonevreemde woningen in het vergunningenregister en door de goedkeuring van het vergunningenregister dat op 1 mei 2002 behoort klaar te zijn.

360. Dit *ratio legis* hiervan was dat de zonevreemde woningen zouden ophouden met 'zonevreemd' te zijn, en voortaan moesten worden bestempeld als 'woningen buiten het woongebied'. Er zou dan enkel nog sprake zijn van 'woningen in de woonzone' en woningen buiten het woongebied'.⁴¹³

361. In de parlementaire voorbereidingen is bovendien te lezen dat er reeds in april 2001 door de Vlaamse overheid advies werd gegeven aan de gemeenten om de zonevreemdheidsproblematiek aan te pakken.⁴¹⁴

362. De mogelijke oplossingen die werden aangereikt waren:⁴¹⁵

- het wijzigen van de bestemming naar woongebied,
- of het herbestemmen naar woonkorrel, zoals in de *casus* ook effectief gebeurde,
- het woord zonevreemde woning definitief te schrappen in de regelgeving
- en deze woningen op te nemen in het vergunningsregister,
- met de toekenning van het definitief statuut van "woning buiten het woongebied".

4.4.2 Handhavingsbeleid: Blokkades middels het Vergelijk

363. Ondanks al de goede intenties van de decreetgever werd over het hoofd gezien⁴¹⁶ dat het principe van de regularisatievergunning expliciet stond ingeschreven in artikel 159 van het nieuwe Organisatiedecreet, onder de hoofding "Transactie en regularisatie" Organisatiedecreet. (*Infra* 4.5)

364. Dit had tot gevolg dat de amnestieregeling onlosmakelijk werd verbonden met het *vergelijk*, vervat in artikel 158 Organisatiedecreet. Hiertegen was geen administratief beroep tegen mogelijk.

365. Met deze koppeling betrachtte de decreetgever aanvankelijk garanties in te bouwen voor de daadwerkelijke inning van een transactiesom die moest betaald worden bij de toekenning van een vergelijk tussen de stedenbouwkundige inspecteur en de overtreder (*supra* hoofdstuk 3).⁴¹⁷

⁴¹³ Voorstel van decreet (P. LACHAERT e.a.) houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 720/4, 5-6 en het voorstel nog toevoegen

⁴¹⁴ Voorstel van decreet (P. LACHAERT e.a.) houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 720/4, 12-13.

⁴¹⁵ Voorstel van decreet (P. LACHAERT e.a.) houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 720/4, 12-13.

⁴¹⁶ PARL. VBR

⁴¹⁷ Ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996,

4.4.3 Casus: Toepassing in praktijk (2000-2001)

366. De bouwheren wilde de inbreuk regulariseren vooraleer de strafrechterlijke behandeling zou plaatsvinden en verzocht de stedenbouwkundige inspecteur tweemaal om tot een vergelijk te komen (d.d. 15.02.2001 en d.d. 1.10.2002).

367. De stedenbouwkundige inspecteur paste de amnestieregelgeving vervat in de artikelen 145*bis* in samenlezing met het artikel 195*quinquies* Organisatiedecreet evenwel op geheel eigen wijze toe. Hierna volgen enkele punten als voorbeeld.

368. Om tot de weigeringsbeslissingen d.d. 30.03.2001 en d.d. 3.12.2001 te komen werd er doorslaggevend gewicht gegeven aan het *bestemmingsgebied*. Niet alleen was dit op zich geen grond meer tot weigering, de beweringen waren geheel onjuist. Weliswaar ging het om agrarisch gebied, maar geenszins over beschermd noch waardevol agrarisch gebied. Hetgeen betekent dat het geen kwetsbaar gebied is en dus de 'uitzonderingsregel' vervat in artikel 145*bis* wel kon worden toegepast.

369. Vervolgens werd tegengeworpen dat het zou gaan over een reservatiezone van wegenis, hetgeen onjuist is. Dergelijke zones op het gewestplan wordt namelijk zwart verticaal gearceerd en zijn dus eenvoudig na te gaan.⁴¹⁸ Bovendien werd bij de eerdere vergunningsaanvraag gunstig advies verleend door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Wegen en Verkeer Limburg.

370. Verder werd ten onrechte beweerd dat: "*de uitgevoerde werken een inbreuk plegen op de actueel geldende ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg of krachtens het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening vastgestelde verordening of voorschriften van een verkavelingsvergunning*". Dit terwijl voor die lokatie geen enkel plan bestond.

371. Sterker nog, er wordt gesteld dat *de 'afwijking' enkel kan worden toegestaan voor een bestaand vergund gebouw; dat er géén bestaand vergund gebouw meer is aangezien dit werd afgebroken door de overtreder; dat de wettelijke bepalingen tot 'afwijking' van het gewestplan strikt dienen te worden geïnterpreteerd; dat niet meer kan nagegaan of de afgebroken woning al of niet verkrot was en of al dan niet de architecturale eigenheid behouden blijft*. Het gaat o.m. niet om een afwijking maar om een uitzondering, waarbij de bewijslast bij de overheid ligt en niet bij de burger.

372. Er werd kennelijk niet naar de rechtsgrond artikel 195*quinquies* verwezen waarin expliciet werd opgenomen dat de toets diende te gebeuren op het ogenblik van aanvang der werken, en niet op het moment van het verzoek tot vergelijk. Het is trouwens nogal logisch dat wanneer de overtreder een vergelijk aanvraagt aangaande een herbouw, dat de vorige woning werd afgebroken.

373. Deze weigeringen zijn dan ook in strijd met het ter zake doende recht op data van de genomen beslissingen en maakt de schending uit van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel (*sensu lato*).

Pari. St. VI. Pari. 2001-02, 968/1, 3 en A.M. DRAYE, "Zonevreemdheid: definitieve oplossingen?" in K. DEKETELAERE en M (eds.), Jaarboek milieurecht 2001, Brugge, die Keure, 2002, 215

⁴¹⁸ VGIS – code 1506

4.5 Wijzigingsdecreet d.d. 8 maart 2002: Ontkoppelingsdecreet⁴¹⁹

4.5.1 Vergunningsbeleid: Bevoegdheden definitief doorgeknipt

374. Op 8 maart 2002 wijzigde het Vlaams Parlement het Organisatiedecreet zodanig dat het verwerven van een regularisatievergunning inzake stedenbouw principieel werd losgekoppeld van het verkrijgen van een vergelijk.⁴²⁰

375. Zoals reeds werd toegelicht is een regularisatievergunning een stedenbouwkundige vergunning voor de werken die werden verricht zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning.⁴²¹ Het betreft dus de administratieve regularisatie van een overtreding op de stedenbouwreglementering.⁴²²

376. Het 'vergelijk', de vroegere (de vroegere zgn. transactie), strekt ertoe het stedenbouwmisdrijf zélf te regulariseren (zie hoofdstuk 3).⁴²³ Met het Organisatiedecreet voerde de decreetgever het begrip "Regularisatievergunning in titel V "Handhavingsmaatregelen", Hoofdstuk I "Strafbepalingen".

377. Dit had tot gevolg dat er geen regularisatie meer kon worden aangevraagd door de burger, noch kon een regularisatievergunning worden verleend door de overgunningverlenende overheid, zonder de betaling van een door de stedenbouwkundige inspecteur voorgestelde transactiesom.⁴²⁴ Het vergelijk werd pas definitief indien de overtreder een regularisatievergunning bekam.⁴²⁵

378. Deze koppeling had tot gevolg dat er geen regularisatieaanvraag meer kon worden ingediend zonder voorafgaand vergelijk en omgekeerd dat er geen definitief vergelijk werd gegeven zonder voorafgaande regularisatievergunning. Tegen de weigering van de stedenbouwkundige inspecteur stond geen beroep open, noch waren er mogelijke andere verweermiddelen vermeld in het besluit.⁴²⁶

379. Een regularisatievergunning die was afgeleverd zonder dat een vergelijk werd getroffen, was onrechtmatig en kon op die grond worden geschorst of vernietigd door de Raad van State.⁴²⁷

380. Al snel bleek dat de koppeling tussen de regularisatievergunning en het vergelijk belangrijke nadelen met zich meebracht.⁴²⁸ Er wordt enkel ingegaan op de relevante onderdelen voor de casus.

⁴¹⁹ Decr.VI. 8 maart 2002 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, BS 23 maart 2002, 12.179 (hierna: Wijzigingsdecreet d.d. 8 maart 2002 of Ontkoppelingsdecreet).

⁴²⁰

⁴²¹ Art. 107, eerste lid, tweede zin, zoals werd toegevoegd door het Ontkoppelingsdecreet.

⁴²² D. VAN HEUVEN en S. RONSE, "De navelstreng tussen de regularisatievergunning en het vergelijk doorgeknipt", *TGEM* 2000/4, Kluwer, (300) 303.

⁴²³ B. HUBEAU en R. PEREMANS, *De sanctionering an stedenbouwmisdrijven. Strafrechtelijke, administratieve en herstelmaatregelen*, Brugge, die Keure, 1993, 166.

⁴²⁴ Parl.St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 73-74, Contra: F. VAN ACKER, "Het vzergelijk en de regularisatie in het Decreet van 18 mei 1999", *TOGOR* 2001, 31.

⁴²⁵ Parl.St. VI.Parl. 1998-99, 1332+1, 73.

⁴²⁶ Zie Bijlage.

⁴²⁷ Parl.St. VI.Parl. 2001-02, nr. 968/1, 6; RvS 30 april 2002, nr; 106.212, Van der Smissen.

⁴²⁸ Parl.St. VI.Parl. 2001-02, nr. 968/1, 6-7.

381. Allereerst was er de machtspositie van de stedenbouwkundige inspecteur. Deze vergunning tot regularisatie was aan dezelfde procedureregels onderworpen als een gewone vergunning. Beide vergunningen hebben dezelfde rechtsgevolgen en geven dezelfde subjectieve rechten. Mijn inziens werd hierdoor onderscheid in behandeling gemaakt. Door deze extra voorwaarde te koppelen aan de procedure, werd het bekomen van een regularisatie voor de burger 'minstens' vele malen moeilijker. De beslissingsbevoegdheid om tot een vergelijk te kunnen komen was bovendien exclusief aan de stedenbouwkundige inspecteur.⁴²⁹

382. Het vergelijk was niet mogelijk indien het misrijf bestond in het uitvoeren van werken of het verrichten of voortzetten van handelingen of wijzigingen die een inbreuk pleegden op ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg. Zoals de casus aantoont, kon dit ook door de inspecteur worden tegengeworpen zonder meer. Door de koppeling tussen vergelijk en regularisatievergunning konden zonevreemde werken dus niet worden geregulariseerd, ook al waren zij wel vergunbaar⁴³⁰, niettegenstaande de amnestieregeling die werd voorzien in artikel 195quinquies Organisatiedecreet.

383. Hierdoor moest de decreetgever vaststellen dat artikel 195quinquies Organisatiedecreet een maat voor niets was.⁴³¹

384. Dit was de doorslaggevende reden dat de decreetgever ertoe bracht om de rechtstreekse koppeling tussen de vergelijkprocedure en de regularisatieprocedure door te knippen. Hierna kon opnieuw een aanvraag tot een regularisatievergunning worden ingediend en verleend zonder dat eerst de stedenbouwkundige inspecteur zijn zegen diende te geven. De beoordeling over de vergunbaarheid behoort sedertdien principieel ten volle toe aan de vergunningverlenende overheden.

385. De decreetgever wijzigde niet enkel de bepalingen over de transactie en de regularisatie, zijnde de artikelen 158 en 159 Organisatiedecreet, maar eveneens artikel 107, eerste lid van dit decreet met als gevolg dat het begrip regularisatievergunning in de normale procedureregels werd ingevoerd.

386. Voor het toestaan van een vergelijk was op advies van de Raad van State wél de toestemming van de Procureur des Konings vereist.⁴³² *"Overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, dienen de essentiële bestanddelen van een beleid door de decreetgever vastgesteld te worden"*. Bovendien is te lezen in dit advies dat de Raad van State er zich van bewust is dat in het verleden reeds bepalingen waren met een gelijke strekking werden ingevoerd.⁴³³ (Dit werd in hoofdstuk 3 - handhavingsbeleid onder de aandacht gebracht).

⁴²⁹ Art. 158, §2, Organisatiedecreet van RvS 12 maart 2002, nr. 104.571, Van Wallegghem.

⁴³⁰ S. LUST, "Stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen" in B. HUBEAU (ed.), *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (1998-02)*, Brugge, die Keure, 2002, 126.

⁴³¹ A.M. DRAYE, "Zonevreemheid: definitieve oplossingen" in K. DEKETELAERE en M. DEKETELAERE (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 2016: Parl.St. VI. Parl. 2001-02, nr. 968/1/7.

⁴³² Advies nr. 32.33/1, opgenomen in Parl.St. VI.Parl. 2001-02, nr. 986/1, 26-33.

⁴³³ Advies RvS (Afd. Wetgeving) 8 oktober 2001, nr. 32.333/1,25-3, opgenomen in Ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St. VI.Parl.*, nr. 968/1, 25-32.

4.5.2 Handhavingsbeleid: Bevoegdheden definitief doorgesplitst

387. De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs werden, in uitvoering van artikel 11, §1 van het Organisatiedecreet aangesteld.⁴³⁴

388. Vanaf de inwerkingtreding van het Ministerieel Besluit *d.d.* 24 juli 2000 heeft de stedenbouwkundige inspecteur de bevoegdheden overgenomen van de gemachtigde ambtenaar doch enkel voor wat betreft het handhavingsbeleid, met name zoals uitdrukkelijk bepaald in artikel 198 Organisatiedecreet, de bevoegdheden en taken bedoeld in de artikelen 66 tot en met 72 van het Coördinatiedecreet, met name, de vaststelling van inbreuken, het bevelen van de onmiddellijke staking van het werk, de handelingen, het gebruik, en het vorderen van herstelmaatregelen.

Ter volledigheid, inzake de vorderingsbevoegdheden, beschikken zij enkel over de bevoegdheid tot rechtstreeks een herstellvordering in te dienen bij de burgerlijke rechtbank (van eerste aanleg). Vervolgens is het afhankelijk van de rechterlijke beoordeling in hoeverre hij de machting krijgt van de rechter om tot ambtshalve uitvoering over te gaan. Indien de stedenbouwkundige inspecteur echter voor het strafrechtelijke pad kiest voor de vordering tot herstel in te stellen, kan er enkel een 'voorstel tot vervolging' o.b.v. een proces-verbaal van een inbreuk ingediend worden bij het Openbaar Ministerie, die vervolgens over de opportuniteit beschikt om al dan niet te vervolgen.

389. Omwille van de onverenigbaarheid van de vergunningverlenende en handhavende bevoegdheid binnen dezelfde functie van de (oude) *gemachtigde ambtenaar* werden nieuwe actoren gecreeërd. Vervolgens werd m.b.t. (het toezicht op) het vergunningsbeleid en het handhavingsbeleid, de bevoegdheden inzake het vergunningsbeleid overgedragen aan de *stedenbouwkundige ambtenaar* (verdeeld over drie bestuurlijke niveaus) enerzijds; en de bevoegdheid inzake het handhavingsbeleid werd overgedragen aan de (gewestelijke) stedenbouwkundige inspecteur anderzijds.⁴³⁵

390. De burgers die in zulke situaties verkeerden, konden terug op normale wijze een vergunning ter regularisatie aanvragen om hen in rechte te herstellen bij de vergunningverlenende overheden.

4.5.3 Casus: Toepassing in praktijk (2002-2004)

391. De bouwheren in de *casus* maakten konden de vergunningsaanvraag indienen voorafgaand aan de correctionele behandeling die plaatsvond op 6 juni 2002. Dit mocht echter weer niet baten. De zitting ging door zoals gepland. De strafrechter moet enkel rekening houden met een 'afgeleverde' vergunning op het moment van zijn uitspraak. De administratieve procedure was op dat ogenblik nog in behandeling. Zodoende volgde er een strafrechtelijke veroordeling gericht aan de bouwheren.

⁴³⁴ MB 18 juli 2000 tot aanstelling van gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren, gewestelijke planologische ambtenaren en gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs, *BS* 2 augustus 2000.

⁴³⁵ MvT, Parl.St. VI.Parl., 1999-00, nr. 252/12, 12 en 44; Zie P. VANSANT, "Nemo iudex in causa sua of het onpartijigheidsbeginsel" in X, *Behoorlijk ruimtelijke ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening*, B. HUBEAU en P. POPELIER (eds.), Brugge, die Keure, 2002 (221), 234, nr. 36.

Correctionele veroordeling 27 juni 2002⁴³⁶

Dagvaarding op verzoeken van "de Heer Procureur des Konings" bij de Rechtbank van Eerste Aanleg te Hasselt, d.d. 28.06.2001: tot verschijnen voor de correctionele rechtbank van Hasselt:

Grondslag van de tenlastelegging:

Toepassing van de strafwet, op vordering van de gemachtigde ambtenaar of het college van burgemeester en schapenen, in toepassing van artikel 65, §1 van de Stedenbouwwet – thans [destijds] artikel 68, §1 Besluit van de Vlaamse regering d.d. 22 oktober 1996 tot wijziging van het Besluit van de Vlaamse regering van 24 september 1996 tot coördinatie van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw; de plaats te herstellen in de vorige toestand; en over te gaan tot veroordeling tot een dwangsom van 123, 95 euro per dag bij niet-uitvoering van het vonnis binnen de gesteld termijn

Bij vonnis van de Correctionele rechtbank te Hasselt van 27 juni 2002 veroordeeld tot:

"Een gevangenisstraf van acht dagen en tot een geldboete van tien euro, gebracht op tweeduizend euro, door verhoging met 1990 opdecimen, ondergechikt een vervangende gevangenisstraf van 75 (vijfenzeventig) dagen;

Worden beklaagden verplicht tot een bijdrage van 10 euro, gebracht op 50 euro door verhoging met 40 opdecimen; veroordeelt beklaagde tot de kosten van de publieke vordering, in totaal begroot op de som van 33, 44 euro en; legt aan veroordeelde, in toepassing van artikel 91 KB 28.12.1950, gew. Art. 1 KB 23.12.1993 en gew. Art. 1 KB 11.12.2001, een vergoeding op van 25 euro.

En beveelde de rechtbank het herstel in de vorige toestand binnen de drie maanden nadat huidig vonnis in kracht van gewijsde is getreden. Veroordeelt beklaagden daarenboven tot een dwangsom van 123, 95 (honderd drieëntwintig euro en vijfenneentwintig cent) per dag vertraging bij niet uitvoering van huidig vonnis binnen de gestelde termijn."

Hof van beroep 17 juli 2002 – 11 februari 2004

392. Er werd hoger beroep ingesteld tegen het vonnis door de advocaat van de bouwheren op 17 juli 2002. Dit was in principe net te laat. Desondanks besliste het hof van beroep te Antwerpen de zaak uit te stellen in afwachting van de administratieve beslissing. De vergunning werd toegekend op 19 februari 2003. Toen de bouwheren op de zitting van het hof d.d. 11.02.2004 aankwamen, bleek dat de advocaat het beroep tegen de veroordeling had ingetrokken, zonder hun medeweten.

393. De rechter kon de correctionele uitspraak niet meer formeel wijzigen. De bouwheren werden wel mondeling gerustgesteld. Er werd gezegd op het hof van beroep dat niemand die veroordeling nog zou betekenen, gelet op het feit dat de wederrechtelijkheid intussen definitief werd hersteld.

⁴³⁶ Corr. (16 k.) Hasselt 27 juni 200,

4.6 Legaliteit van de Vergunning

4.6.1 Rechtsgrondslagen

394. Artikel 145*bis* en artikel 195*quinquies* Organisatiedecreet dienen samen gelezen te worden.

4.6.1.1 Artikel 145*bis* Organisatiedecreet

395. Artikel 145*bis* Organisatiedecreet zoals van toepassing op 19 februari 2003, zijnde de datum van behandeling van het administratief beroep door de bestendige deputatie van Limburg.⁴³⁷

§ 1. Voorzover voldaan is aan de voorwaarden in deze paragraaf, vormen de geldende bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen en de algemene plannen van aanleg op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling, door de vergunningsverlenende overheid, van aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot bestaande gebouwen.

Deze uitzonderingsbepaling geldt slechts indien de aanvraag betrekking heeft op:

(...)

2° het herbouwen op dezelfde plaats van een bestaand gebouw binnen het bestaande bouwvolume voorzover het karakter, de verschijningsvorm en de functie van het gebouw behouden blijven; als herbouwen op dezelfde plaats wordt beschouwd, het herbouwen van een nieuw gebouw dat op minstens drie kwart van de oppervlakte van de bestaande gebouwen wordt opgericht; voor woninggebouwen wordt de bestaande woonoppervlakte bedoeld met inbegrip van de woningbijgebouwen, die er fysisch één geheel mee vormen;

(...)

De Vlaamse regering kan hiervoor de nadere regels vaststellen.

De mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, 1° tot en met 6°, gelden enkel indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- a) de woning of het gebouw is op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot; woningen, gebouwen of constructies worden beschouwd als verkrot als ze niet voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot ver- of herbouwen; [i.v.m. regularisatieaanvragen is het toetsmoment de start der werken]*
- b) de woning of het gebouw is hoofdzakelijk vergund of wordt geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft;*

⁴³⁷ Art. 9 Wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001 en art. 7 Wijzigingsdecreet d.d. 19 juli 2002.

- c) het volume van de herbouwde woning blijft beperkt tot 1.000 m³, indien het bestaande bouwvolume meer dan 1.000 m³ bedraagt, en het aantal woongelegenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal;

De mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, 2° tot en met 6°, gelden niet voor de recreatiegebieden en de ruimtelijk kwetsbare gebieden, behoudens de parkgebieden. Onder de ruimtelijk kwetsbare gebieden worden verstaan de groengebieden, natuurgebieden, natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, natuurreservaten, natuurontwikkelingsgebieden, parkgebieden, bosgebieden, valleigebieden, brongebieden, agrarische gebieden met ecologische waarde of belang, agrarische gebieden met bijzondere waarde, grote eenheden natuur, grote eenheden natuur in ontwikkeling en de ermee vergelijkbare gebieden, aangewezen op de plannen van aanleg, alsook de beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, aangewezen krachtens het decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen. Onder recreatiegebieden worden de gebieden voor dagrecreatie, gebieden voor verblijfsrecreatie en de ermee vergelijkbare gebieden, aangewezen op de plannen van aanleg verstaan.

Al de hierboven vermelde afwijkingen kunnen slechts worden verleend op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. De Vlaamse regering kan hiertoe in een besluit de nadere regels vastleggen, zoals ondermeer met betrekking tot de ruimtelijke draagkracht van het gebied en de verweving van de functies.

De weigering van het verlenen van een afwijking tot het wijzigen van het gebruik kan geen aanleiding geven tot het verschuldigd zijn van een vergoeding zoals bedoeld in de artikelen 84 tot en met 86.

4.6.1.2 Artikel 195quinquies Organisatiedecreet

396. Artikel 195quinquies Organisatiedecreet zoals van toepassing op 19 februari 2003, zijnde de datum van behandeling van het administratief beroep door de bestendige deputatie van Limburg:⁴³⁸

De in de artikelen 145bis en 195bis, eerste lid, 3°, vermelde voorwaarde dat de werken en handelingen gebeuren aan een bestaand vergund of vergund geacht gebouw geldt niet voor vergunningsaanvragen, ingediend vóór 1 februari 2003, voor zover de aanvrager kan aantonen dat de werken of handelingen worden of zijn uitgevoerd aan een gebouw dat bij de aanvang van de werken bestond en geheel of gedeeltelijk vergund was of werd geacht

⁴³⁸ Art. 14 Wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001 en art. 8 Wijzigingsdecreet d.d. 8 maart 2002.

4.6.2 Eerste administratieve aanleg

397. Krachtens artikel 43, §1 Coördinatiedecreet⁴³⁹ *juncto* 43, §2, zesde lid van hetzelfde decreet⁴⁴⁰ is in de eerste administratieve aanleg een *bindend* advies van de 'gemachtigde ambtenaar' (lees: 'gewestelijke' stedenbouwkundige ambtenaar) vereist. De persoon die nu de 'gewestelijke' stedenbouwkundige ambtenaar was, is dezelfde persoon als de (oude) gemachtigde ambtenaar.

398. Dit advies van de gemachtigde ambtenaar (lees: gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar) d.d. 28 augustus 2002, waarop de weigering van de vergunning gesteund werd, luidde als volgt:

"Ongunstig voor het reglariseren van een vervangende nieuwbouw.

Overwegende dat het perceel gelegen is binnen een agrarisch gebied en reservatie- en erfdiensbaarheidsgebied volgens het bij koninklijk besluit van 03 april 1979 goedgekeurd gewestplan Hasselt-Gnk;

Overwegende dat de voorbestelde bestemming hiermee niet in overeenstemming is;

Gelet op de resultaten van het openbaar onderzoek; dat geen bezwaraen werden ingediend;

Historiek:

- *Op 02.-12-1998 werd ongunstig advies verleend voor een gelijkaardig dossier*
- *Op 15-04-1999 werd dit in beroep niet ingewilligd door de bestendige deputatie*
- *Op 16-09-1998 werd PV opgemaakt voor wederrechtelijke afbraak van de bestaande woning en het oprichten van een nieuwbouw zonder vergunning;*
- *Op 12-05-2000 werd eenzelfde dossier nogmaals ongunstig geadviseerd;⁴⁴¹*
- *Op 30-03-2001 werd het vergelijk geweigerd;*
- *Op 03-12-2001 werd nogmaals het vergelijk geweigerd;*

Het perceel situeert zich geïsoleerd in een nog vrij uitgesproken open ruimte;

Overwegende dat door de vorm en afmeting van het perceel en door het samengaan met de omringende percelen en bebouwing, het voorgestelde niet aanvaardbaar is;

Overwegende dat de argumenten van de ontwerper in bijgevoegde motiveirngsnota niet kunnen bijgetreen worden;

Overwegende dat inhoudelijk niet kan akkoord gegaan wordne met het standpunt van college van burgemeester en schepenen;

Overwegende dat volgens artikel 145bis het steeds dient te gaan om een vergunde, niet-verkrotte constructie en dat hier duidelijk niet het geval is;

Overwegende dat een en ander in beroep bij de bestendigde deputatie is bijgetreden en nadien meerdere malen bevestigd in latere ongunstige adviezen en bij weigering van het vergelijk;

Overwegende dat uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is of kan gebracht worden mits met opleggen van de nodige voorwaarden met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening, alsook dat het voorgestelde ontwerp niet bestaanbaar is met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving"

⁴³⁹ Zoals gewijzigd door art. 57 Wijzigingsdecreet d.d. 26.04.2000.

⁴⁴⁰ Zoals gewijzigd door art. 14 Wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001.

⁴⁴¹ Deze weigering in hoofde van de gemachtigde ambtenaar werd vernietigd vanwege de vereiste van vergelijk.

4.6.3 Georganiseerd administratief beroep

399. De 'provinciale' stedenbouwkundige ambtenaar voert het onderzoek in zijn geheel opnieuw ingevolge de devolutieve werking van het beroep. Deze ambtenaar verzamelt alle gegevens i.v.m. het aangevraagde en bereid zo het beroep voor de behandeling door de bestendige deputatie voor.⁴⁴²

400. De 'provinciale stedenbouwkundige inspecteur maakt hiervan verslag op dat uit twee delen bestaat. In het eerste deel worden voor de plaats geldende wettelijke en reglementaire voorschriften opgenomen die van toepassing zijn op de plaats waarop de stedenbouwkundige regularisatievergunning betrekking heeft. In het tweede deel wordt verslag uitgebracht over de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede plaatselijke/ ruimtelijke ordening en wordt een voorstel van beslissing uitgewerkt.⁴⁴³ Minstens het eerste deel van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt door de bestendige deputatie overgenomen in de motiveering van de beslissing.⁴⁴⁴

401. Inzake de uitdrukkelijke motiveringsplicht wijst de Raad van State erop dat moet opgemerkt worden dat artikel 6 Uitdrukkelijke Motiveringswet, bepaalt dat deze wet "*slechts van toepassing is op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen*". Hieruit vloeit voort dat de Uitdrukkelijke Motiveringswet niet van toepassing is op de beslissingen van de bestendige deputatie wanneer zij in beroep uitspraak doet over o.m. bouwvergunningsaanvragen, omdat artikel 53, §3 Coördinatiedecreet voor die uitspraken een bijzondere motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de Wet van 29 juli 1991.⁴⁴⁵

402. De materiele motiveringsverplichting is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Dit beginsel betreft de interne legaliteit, met name dat uit het inwilligingsbesluit zelf moet blijken dat door de bestendige deputatie gesteund werd op juridische aanvaardbare motieven (legaliteit) en het draagvlak gebaseerd is op werkelijk bestaande feitelijke gegevens en juiste motieven (legitimiteit).

403. Anderzijds is het zo dat ondanks dat de motivering van het besluit op dat moment nog niet viel binnen het toepassingsgebied van de Uitdrukkelijke Motiveringswet, dat deze motiveringsplicht niet minder streng is dan de plicht die voortvloeit uit de formele motiveringsplicht (externe legaliteit).

404. Dit heeft tot gevolg dat de bestuurshandeling van administratief beroep overeenkomstig artikel 53, §3, eerste lid Coördinatiedecreet ook uit de bestuurshandeling moet blijken dat rekening werd gehouden met de andersluidende premissen die geleid hebben tot het niet-bindend advies uit het onderzoek in hoofde van de 'provinciale' stedenbouwkundige ambtenaar. Het is van het grootste belang op te merken dat dit niet dezelfde ambtenaar is dan deze in eerste administratieve aanleg, waar de 'gewestelijke' stedenbouwkundige ambtenaar een *bindend advies* verstrekt aan het CBS.

⁴⁴² Art. 121, §1 Organisatiedecreet.

⁴⁴³ Art. 121, §2 Organisatiedecreet.

⁴⁴⁴ Art. 121, §3 Organisatiedecreet.

⁴⁴⁵ RvS 21 januari 2008, nr. 178.749, Gysbrechts, RvS 19 juli 2007, nr. 173.589, Vuylsteke; RvS 12 juli 2007, nr. 173.486, Gysembergs en RvS 18 juli 2004, nr. 132.597, bvba Gebr. Keppens.

4.6.4 Interne legaliteit

405. Belangrijk om te herhalen is het feit dat het énkél in de eerste administratieve aanleg is waar het advies van de 'gemachtigde ambtenaar' (lees: 'gewestelijke' stedenbouwkundige ambtenaar) *bindend* is. Het is net tegen het gevolg van dat ongunstig advies *d.d.* 28.08.2002 (telkens door dezelfde persoon), dat de bouwheren administratief beroep aantekenden bij de bestendige deputatie.

406. Gelet op de gestelde problematiek hadden de bouwheren gevraagd om gehoord te worden teneinde de bezwarende opgeworpen aspecten te kunnen weerleggen⁴⁴⁶. Daargekomen bleek dat de foto's het dossier verdwenen waren. De behandelende depute had geen foto's gezien. De bouwheren hadden deze bij en konden ze overhandigen en toelichten, waarna het inwilligingsbesluit volgende. De hoorzitting vond plaats op 5 februari 2002.

4.6.4.1 Datum indienen vergunningsaanvraag

407. De aanvraag werdd overeenkomstig met artikel 195^{quinquies} Organisatiedecreet zoals van toepassing op de datum van de behandeling van het beroep, ingediend vóór 31 januari 2003. Dit was een van de voorwaarden om de 'uitzonderingsregel' van artikel 145bis Organisatiedecreet op de aanvraag te kunnen toepassen.

408. De aanvraag in eerste administratieve aanleg werd gedaan op 5 juni 2002 en de aanvraag voor het administratief beroep werd ingediend op 10 oktober 2002. Aan deze voorwaarde is voldaan, en behoeft geen nadere toelichting.

4.6.4.2 Uitzonderingsregel

409. Bij wijzigingsdecreet van 13 juli 2001⁴⁴⁷ werd het artikel 145bis Organisatiedecreet ingevoerd waarvan §1, eerste lid, *in fine* bepaalt dat het een 'uitzonderingsbepaling' betreft (geen afwijking).⁴⁴⁸

410. Zoals hoger reeds werd beschreven, heeft deze kwalificatie belangrijke rechtsgevolgen aangaande de bewijslast die in het geval van een weigeringbeslissing zwaarder is voor de overheid.

411. Bovendien staat een uitzonderingregel boven de algemene regels, waardoor de decreetgever kan bepalen in het artikel 145bis Organisatiedecreet dat de bestemmingsvoorschriften geen weigeringsgrond kunnen vormen voor een weigering van een aanvraag die aan de vooropgestelde voorwaarden voldoet. Dit wordt hierna verder toegelicht.

⁴⁴⁶ Art. 120 Organisatiedecreet, zoals gewijzigd door art. 54 Wijzigingswet d.d. 26 april 2000.

⁴⁴⁷ Art. 9 Wijzigingsdecreet *d.d.* 13 juli 2001.

⁴⁴⁸ Art. 9 Wijzigingsdecreet *d.d.* 13 juli 2001.

4.6.4.3 Bestemmingsvoorschriften

412. Bij wijzigingsdecreet van 13 juli 2001⁴⁴⁹ werd het artikel 145bis Organisatiedecreet ingevoerd en vervolgens gewijzigd bij het wijzigingsdecreet van 19 juli 2002⁴⁵⁰ zoals hoger werd geciteerd.

413. Ten overvloede kan zelfs worden gezegd, dat al was het wel een afwijkingsbepaling geweest, hetgeen kennelijk niet het geval is, artikel 11 Inrichtingbesluit trouwens zelf bepaalt *dat "agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin, "behoudens bijzondere bepalingen" enkel mogen bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woningen van exploitanten, (...)".*

Een dergelijke "bijzondere bepaling" bevindt zich in het artikel 2, §1, derde lid Coördinatiedecreet dat als scharnierartikel fungeert en als volgt bepaalt *"De plannen hebben verordenende kracht. (...) Er mag alleen van worden 'afgeweken' in de gevallen en in de vormen door dit decreet bepaald (...)".*

Dit artikel verwijst op haar beurt naar de bijzondere regelgeving in artikel 43, §2, zesde lid van het Coördinatiedecreet dat de vergunningverlenende overheid toelaat om toepassing te maken van o.m. de artikelen 145bis en 195quinquies Organisatiedecreet diewelke van toepassing zijn op de *casus*.

414. Gelet op bovenstaande moet geconcludeerd worden, dat de bestendige deputatie in haar inwilligingsbeslissing geen rekening diende te houden met de bestemming. En dit zelfs in geen van beide gevallen, noch als afwijkingsregel noch als uitzonderingsregel, hetgeen zij ook niet deed.

415. De vaststelling in de vergunning *"Gelet op het feit dat het perceel oveeenkomstig het koninklijk besluit van 3 april 1979 goedgekeurd gewestplan Hasselt-Genk gelegen is in agrarisch gebied"* volstaat.⁴⁵¹

416. Bovendien dient opgemerkt te worden, dat enkel in het geval is van een weigeringsbeslissing van een uitzonderingsregel de vergunningverlenende overheid *uitdrukkelijk* dient te motiveren en dat dit *a contrario* dan ook niet zo is in het geval van een gunstige beslissing (zie eigen onderlijning).

417. Ter volledigheid dient vermeld dat er bepaalde bestemmingsgebieden worden uitgesloten van de toepassing van de uitzonderingsregel. Terwijl voorheen de uitsluiting van bepaalde "kwetsbare" gebieden via uitvoeringsbesluiten gebeurde, zijn ze terug te vinden in artikel 145bis, §1 laatste lid.

418. De bestemming van perceel 311C linkhout sectie A, werd licht geel ingekleurd (code 0900) dat in overeenstemming met het Geopunt Vlaanderen als niet kwetsbaar agrarisch gebied aanguid.⁴⁵²

⁴⁴⁹ Art. 9 Decr.VI. 13 juli 2001 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, BS 3 augustus 2001, 26.676 (hierna: Wijzigingsdecreet d.d. 13.07.2001)

⁴⁵⁰ Art. 7 Decr.VI. 8 maart 2002 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, BS 23 maart 2002, 12.179 (hierna: wijzigingsdecreet 19.02.2002).

⁴⁵¹ Zie bijlage 1, 3.

⁴⁵² VLAANDEREN, Geopunt, 71035A0311/00COOO.

4.6.4.4 Herbouwen op dezelfde plaats van een Bestaand gebouw

419. Herbouwen op dezelfde plaats wordt gedefinieerd in artikel 145bis, §1, 2° Organisatiedecreet zelf: *"het herbouwen van een nieuw gebouw dat op minstens drie kwart van de oppervlakte van de bestaande gebouwen wordt opgericht, voor woninggebouwen wordt de bestaande woonoppervlakte bedoeld met inbegrip van de woningbijgebouwen, die er fysisch één geheel mee vormen"*.

420. Ten overvloede kan vermeld worden dat BOUCKAERT hieromtrent het volgende stelt: teneinde de polemiek aangaande de interpretatie van de notie van het "bestaan" van het gebouw bij de beoordeling van zonevreemde regularisatie-aanvragen, heeft de decreetgever in artikel 195quinquies een tijdelijke gunstregeling ingevoerd ten voordele van de eigenaars van zonevreemde gebouwen die om de één of andere reden hebben opgehouden te "bestaan", doch die nog bestonden op het ogenblik van het aanvatten van de werken. Deze eigenaars worden vrijgesteld van het principieel toepasselijk zijn van de voorwaarde van het (momenteel) "bestaan van hun gebouw, op voorwaarde dat zij een aanvraag indienden vóór 1 februari 2003.

421. De woning werd op dezelfde plaats in dezelfde lijn gebouwd als de voormalige bestaande woning. Overeenkomstig de bij de vergunning horende plannen is aan deze voorwaarde voldaan. De bestendige deputatie motiveert en stelt in haar premisses vast *"dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal"*.⁴⁵³ Dit behoeft dan ook geen verdere verduidelijking.

4.6.4.5 De woning wordt vergund geacht

422. Steeds volgens artikel 145bis, §1, 3° moet dit begrip worden geïnterpreteerd als 'vergund' of 'vergund geacht'. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het kan gaan om verschillende feitelijke situaties waaronder zoals *in casu* de woning die werd opgericht vóór 29 maart 1962.⁴⁵⁴

423. Ter volledigheid kan nog worden vermeld dat DRAYE dit uitlegt als volgt: dat dit zelfs van toepassing is voor woningen, opgericht ná 29 maart 1962 met een geldige stedenbouwkundige vergunning; of woningen waarvoor geen geldige vergunning kan worden voorgelegd, maar waarvan noch de gemeente, noch AROHM kunnen aantonen dat ze zijn opgericht in strijd met de geldende regelgeving. Steeds volgens dezelfde bron, kunnen ook woningen en gebouwen die vanuit stedenbouwkundig oogpunt niet volledig vergund zijn, zonder vergunning uitgebreid werden of een gebruikswijziging ondergingen, in aanmerking komen voor de toepassing van artikel 145bis.⁴⁵⁵

424. Uiteraard kunnen enkel de vergunde of vergund geachte delen in rekening worden gebracht.

⁴⁵³ Zie bijlage 1a, 3 en bijlage 1b.

⁴⁵⁴ Parl.St. VI.Parl. 2000-01, 720, nr. 2, 8.

⁴⁵⁵ Parl.St. VI.Parl. 2000-01, 720, nr. 2, 8 en zie A.M. DRAYE, "Zonevreemdheid: definitieve oplossingen?" in K. DEKETELAERE en M (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 205.

425. Bijzonder is dat ook woningen of gebouwen waarvoor de gevorderde herstelmaatregelen zijn uitgevoerd, in aanmerking komen voor zover de plaats in de oorspronkelijke toestand werd hersteld, het strijdige gebruik gestaakt en/of de bouw of aanpassingswerken werden uitgevoerd.⁴⁵⁶

426. Het artikel 195*quinquies* had echter nog een impliciet gevolg namelijk, dat aanvragen met betrekking tot regularisatievergunningen het moment van toetsing niet het ogenblik was van de eerste vergunningsaanvraag, maar het moment van de start der werken.

427. Overeenkomstig artikel 195*quinquies* Organisatiedecreet is de voorwaarde vervat in artikel 145*bis*, §1, 3° niet van toepassing op de vergunningsaanvragen die dateren van vóór 31 januari 2003. Aan deze voorwaarde is voldaan, bovendien werd de hoorzitting gehouden op 6 februari 2003.

428. De heersende onduidelijkheid werd uiteindelijk door de decreetgever zelf weggenomen bij de decreten van 4 juni 2003 en 21 november 2003 in de artikelen 96, 4 en 191, §1, vijfde en zesde lid van het Organisatiedecreet ingeschreven werd dat vermoed wordt vergund te zijn, al die constructies waarvan door enig bewijsmateriaal kan worden aangetoond dat zij dateren van vóór de allereerste definitieve vaststelling van het gewestplan in dat gebied. Bovendien stelt de decreetgever dat het geheel "nagenoeg volledig" vergund te zijn eerder indicatief dan normatief moet bekeken worden.⁴⁵⁷

429. Onder het stelsel van de vorige versies van de zonevrije decreten bestond er latente twijfel omtrent, de nochtans voor de bestuurspraktijk niet onbelangrijke vraag, of de bepalingen die zonevrije vergunningen mogelijk maakten wel konden toegepast worden indien het voorwerp van de aanvraag de regularisatie van een in overtreding opgericht bouwwerk bleek te zijn.

430. Met het stemmen van het Wijzigingsdecreet *d.d.* 13 juli 2001 werd aan deze onzekerheid een einde gesteld, en werd via een nog op de valreep ingediend amendement een artikel 195*quinquies* in het decreet ingevoegd, luidens hetwelk de algemene voorwaarde van het vergund (geacht) te zijn (en de voorwaarde van het "bestaan" van het gebouw niet geldt voor de vergunningsaanvragen waarvan de indiener kan aantonen dat de werken of handelingen worden of zijn uitgevoerd aan een gebouw dat bij de aanvang van de werken bestond en geheel of gedeeltelijk vergund was of werd geacht, dit echter op voorwaarde dat een aanvraag ingediend werd vóór 1 februari 2003.

431. Het is aldus duidelijk dat een "laatste kans" werd gegund aan zij die zonder vereiste vergunning aan te vragen bepaalde zonevrije bouwovertreden hebben gepleegd. Met de strikte beperking van de regeling in de tijd wou de decreetgever een signaal geven dat het de bedoeling was te "voorkomen dat de overheid eindeloos met het probleem wordt geconfronteerd (de nieuwe lei).⁴⁵⁸

⁴⁵⁶ Parl.St. VI.Parl. 2000-01, 720, nr. 2, 8.en zie A.M. DRAYE "Zonevrijheid: definitieve oplossingen?" in K. DEKETELAERE en M (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 205.

⁴⁵⁷ Parl.St. VI.Parl. 2002-03, nr. 1566/7, 17.

⁴⁵⁸ Parl.St. VI.Parl. 2000-01, nr; 720/4, 56.

4.6.4.6 De woning of het gebouw mag niet verkrot zijn

432. De voorwaarde vermeld in artikel 145bis, derde lid, a) van het Organisatiedecreet bepaalt dat: *"de woning of het gebouw is op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot; woningen, gebouwen of constructies worden beschouwd als verkrot als ze niet voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot ver- of herbouwen;"*

433. Er wordt tijdens de parlementaire voorbereidingen kritiek geuit dat er geen sluitende definitie kan gegeven worden voor de "elementaire stabiliteit" of voor een "krot". Minister Van Mechelen stelt dat er zich in de praktijk weinig problemen zullen stellen, aangezien herbouwen wordt toegelaten. Een lid meent dat de interpretatie inzake stabiliteit de administratie zeer subjectief te werk kan gaan, hetgeen een cruciaal element is bij de behandeling van de dossiers.⁴⁵⁹

434. De minister verwijst in zijn antwoord naar het begrip verkrotting zoals voorheen werd opgenomen in artikel 43, §2 van het Coördinatiedecreet: *"Gebouwen voor woningbouw worden als verkrot beschouwd indien ze voorkomen op de lijst van ongeschikte en/of onbewoonbare woningen die deel uitmaken van de inventaris verbonden aan de heffing ter bestrijding van leegsand en verkrotting van gebouwen en woningen zoals ingevoerd bij decreet van 22 december 1995"*⁴⁶⁰. Deze bepaling wordt geschrapt en vervangen door artikel 145bis, vierde lid van het Organisatiedecreet met als tekst: *"Gebouwen bestemd voor woningbouw worden beschouwd als verkrot indien ze niet voldoen aan de elementaire vereisten van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot ver- of herbouwen"*.⁴⁶¹

435. Er werden evenwel 3 op zichzelf staande lijsten (registers) opgenomen in dit Heffingsdecreet. (1) de leegstaande gebouwen en/of woningen; (2) de ongeschikte en/of onbewoonbare woningen en (3) verwaarloosde gebouwen en/of woningen. Elke lijst op zich werkte met een puntensysteem waarbij de grens telkens werd gelegd op 18 punten. De woning van de bouwheren werd weliswaar opgenomen in de lijst van verwaarlozing doordat ze ingevolge de gestelde problematiek er niet in geslaagd waren om binnen de 4 eerste maanden de nodige aanpassingen te doen. De woning werd echter nóóit in het register ongeschikte en/of onbewoonbare woningen opgenomen. Het dient tevens te worden vermeld, dat de woning zelfs nog werd verhuurd tot het moment van de aankoop ervan.

436. Het oude normenstelsel was eerder gericht op de bewoonbaarheid van de woning dan op verkrotting als dusdanig. Vandaar de invoeging van de definitie in het decreet zelf. De werkelijke bedoeling van de decreetgever is: *"de ingestorte, reeds lang verwoeste, met de grondvesten gelijkgemaakte of onstabiele gebouwen"*.⁴⁶² De minister besluit: *"indien het dak van de woning doorbuigt, wordt de woning niet als verkrot beschouwd. Indien iemand een villa wil maken van een bouwvallige boerderij die sinds 1950 leegstaat, dat wordt wel verboden omdat de woning verkrot is"*.

⁴⁵⁹ Parl.St. VI.Parl. 720/4, 24.

⁴⁶⁰ Decr. VI. 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, BS 30 december 1995, 36.108 (hierna: Heffingsdecreet).

⁴⁶¹ Parl.St. VI.Parl. 720/4, 24.

⁴⁶² Pari. St. VI. Pari. 2000-01, 720/2, p. 8. Parl.St. VI. Parl. 720/4, 25 + A.M., "Zonevreemdheid: definitieve oplossingen?" in K. DEKETELAERE en M (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 205.

437. De conclusie van de 'provinciale' stedenbouwkundige ambtenaar is negatief. Dit terwijl de premissen in het advies van de 'provinciale' stedenbouwkundige ambtenaar het volgende opmerken: *"Het verslag van de administratie Huisvesting zou in het voordeel van de aanvrager kunnen pleiten".* (zie bijlage 2)

438. De bestendige deputatie beantwoordt uitvoerig op het niet-bindende voorstel komende uit de voorbereiding voor het administratief beroep van de 'provinciale' stedenbouwkundige ambtenaar met de andersluidende motivering als volgt: *"Overwegende dat de bestendige deputatie van oordeel is dat de toestand niet al verkrot kan worden beschouwd voor aanvang van de herbouwingswerken; dat immers in bovenvermelde 'Vaststelling van verwaarlozing' door de administratie Huisvesting, de vaststellingen zelf voor geen enkel onderdeel de ergste graad van verwaarlozing vermelden, maar enkel een gecumuleerde lijst van modale gebreken zijn, voornamelijk met betrekking tot de bedaking; dat de gevelonderdelen slechts in de beperste graad van verwaarlozing scoren, dat mits relatief beperkte herstellingen de status van verwaarlozing ongedaan had kunnen gemaakt geweest zijn;"*

4.6.4.7 Volume beperkt op 1.000 m³

439. De eerste behandeling van het administratief beroep bij de bestendige deputatie, werd de aanvraag omwille van deze voorwaarde geweigerd, gelet op het feit dat tussentijds zeer kort deze beperking op 700 m³ werd vastgesteld. Dit werd uiteraard vervolgens zeer snel aangepast.

440. Een bestaande woning kon verbouwd worden tot een nieuwe woning van 2.000 m³, terwijl een herbouwing van een woning wordt beperkt tot 1.000 m³. De bevoegde minister stelt terecht dat de stedenbouwkundige ambtenaar die elk dossier binnen de reguliere regeling moet beoordelen, het onderscheid moest kunnen maken tussen ver- en herbouwen. Dit onderscheid zou later bij besluit verduidelijkt worden.⁴⁶³ Na onderzoek werd echter geen besluit hieromtrent teruggevonden.

441. Door het ontbreken van een definitie in de decretale teksten "herleeft" deze discussie. Bepaalde rechtspraak interpreteert het begrip "verbouwen" zeer ruim. Zo is volgens het hof van beroep van Brussel zelfs sprake van verbouwen, wanneer alleen de kelderverdieping en de funderingen behouden blijven en het bovengrondse deel integraal opnieuw wordt ingericht.⁴⁶⁴ In een arrest van het Hof van Cassatie wordt geoordeeld dat de ommanteling van buitenmuren, het wegnemen van buitenmuren etc. niet noodzakelijk onverzoenbaar is met het begrip verbouwen.⁴⁶⁵

442. Met betrekking tot de casus wordt hier geen discussie over gevoerd en motiveert de bestendige deputatie als volgt: *"dat het bouwvolume van de herbouwde woning kleiner is dan 1.000 m³ en dat het aantal woongelegens beperkt blijft tot het bestaande aantal".*

⁴⁶³ Pari. St. VI. Pari. 2000-01, 720. nr. 4. p. 21.

⁴⁶⁴ Brussel 24 januari 1996, TROS 1996, p. 223, noot A. DESMET.

⁴⁶⁵ Arr. Cass. 11 mei 2000, p. 290.

4.6.4.8 Karakter en Verschijningsvorm

443. Naast verbouwen is ook herbouwen van woningen mogelijk. Hierin wordt er een onderscheid gemaakt tussen het herbouwen op dezelfde plaats of zelfs op een gewijzigde plaats respectievelijk artikel 145bis, §1, 2° en 3°. Het herbouwen op dezelfde plaats impliceert volgens DRAYE twee hypothesen: hetzij het herbouwen van een bestaande woning 'binnen het bestaande bouwvolume' voor zover het karakter en de verschijningsvorm behouden blijven; hetzij het herbouwen van een nieuwe woning 'op minstens driekwart van de oppervlakte van de bestaande woning met inbegrip die er fysisch één geheel mee vormen'. In deze laatste hypothese is er bij een strikte lezing van het artikel 145bis, §1, dus geen vereiste tot het behoudt van het karakter noch van de verschijningsvorm.

444. Mijn inziens betreft het echter de definitie voor het juridisch concept 'herbouwen'. Weliswaar wekt de puntkomma minstens de indruk dat het zou gaan over twee te onderscheiden hypothesen.

445. Op basis van het artikel 166 Organisatiedecreet werd in het artikel 43, §2 Coördinatiedecreet het begrip 'architecturale eigenheid' nog gehanteerd. Bij de invoering van het nieuwe artikel 145bis In het Organisatiedecreet werd dit begrip vervangen door "karakter en verschijningsvorm".

446. Volgens de parlementaire voorbereidingen is die nieuwe terminologie even vaag als de oude term "architecturale eigenheid". Deze vaagheid is een bron van ergernis, want ze dreigt in de praktijk uit te lopen op een politiek van twee maten en twee gewichten.⁴⁶⁶

447. Een lid geeft als voorbeeld de vereiste om bij verbouwingen de dakvorm te behouden. Deze verplichting, de vereiste om de 'architecturale eigenheid' te bewaren, geeft aanleiding tot problemen. Binnen de Gogeam (de commissie van gemachtigde ambtenaren, werd door de directeur-generaal opgeroepen om inzake de problematiek van de architecturale eigenheid de toepasselijke bepalingen in redelijkheid toe te passen. *"In een aantal gevallen is de reglementering niet altijd even redelijk toegepast, omdat sommige ambtenaren met te strikte regels werkten, zo wordt geteld"*.⁴⁶⁷

448. De minister bevestigt dat het begrip 'architecturale eigenheid' tot interpretatieve moeilijkheden leidt. Dit begrip wordt vervangen door 'karakter en verschijningsvorm' vermits het eerste een al te streng interpretatief karakter kan hebben verduidelijkt hij. Met behoud van karakter en verschijningsvorm wordt bedoeld dat niet mag afgeweken worden van de typisch landelijke verschijningsvorm die kenmerkend is voor de streek en het gebouw. Aangezien bepaalde woningen verkleind worden na herbouw, mag de vorm van het dak wel veranderen op voorwaarde dat de eigenheid en de verschijningsvorm van de woning behouden blijft. Daardoor zal bijvoorbeeld het geven van een meer open karakter aan de achtergevel van een landelijke woning om meer licht, lucht en ruimte te hebben, volgens de minister, mogelijk worden, alsook een dakkapel.⁴⁶⁸

⁴⁶⁶ Zie Parl.St. VI. Parl. 720/4, 22-24.

⁴⁶⁷ Zie Parl.St. VI. Parl. 720/4, 22-24.

⁴⁶⁸ Zie Parl.St. VI. Parl. 720/4, 22-24.

449. Dit motiveert de bestendige deputatie andersluidend dan de premissen komende van de 'provinciale' stedenbouwkundige ambtenaar, met betrekking tot het karakter, als volgt: *"Dat in het voorgeselde ontwerp de verschijningsvorm van langgevelconstrucite behouden wordt; dat de voorgestelde architectuur als landelijk kan wordne beschouwd, zoals die van de vroegere woinng, en dat ze ter plaatse aanvaardbaar is;* Dit is mijn inziens dan ook afdoende.

4.6.4.9 Goede 'plaatselijke' (of ruimtelijke) ordening⁴⁶⁹

450. Artikel 145bis, §2, voorlaatste lid van het Organisatiedecreet bepaalt: *"Al de hierboven vermelde 'afwijkingen' kunnen slechts worden verleend op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. De Vlaamse regering kan hiertoe in een besluit de nadere regels vastleggen, zoals ondermeer met betrekking tot de ruimtelijke draagkracht van het gebied en de verweving van de functies".*

451. Uit een strikte lezing van dit artikel, zou kunnen aangenomen worden dat de bestendige deputatie deze toets niet zou moeten uitvoeren, gelet op de kwalificatie door het artikel dat de toets slechts dient te gebeuren in het kader van *"bovenvermelde afwijkingen"*. Er wordt verder nergens vooropgesteld dat dit criterium van toepassing zou zijn op de 'uitzonderingsregeling'.

452. De Raad van State leidt de verplichting om een vergunningsaanvraag te toetsen aan de goede 'plaatselijke' ordening af uit artikel 43, §2, tweede lid Coördinatiedecreet.⁴⁷⁰

Dit artikel gaat nochtans over de vereiste van het *bindend* advies van de gemachtigde ambtenaar in de eerste administratieve aanleg in het geval van een niet-ontvoogde gemeente: *"Het advies van de gemachtigde ambtenaar (lees: 'gewestelijke' stedenbouwkundige ambtenaar) kan, mits behoorlijk met redenen omkleed, tot weigering van de vergunning besluiten. Het kan aan de afgifte van de vergunning ook voorwaarden verbinden om een goede plaatselijke ordening veilig te stellen, en in dat verband desnoods afwijken van alle bestaande verordende voorschriften, inzonderheid van die welke uit rooiplannen voortvloeien".*

Na onderzoek van de redenering van de Raad van State blijkt echter, uit de samenlezing van artikel 53, §3, tweede lid: *"de vergunning kan worden geweigerd om dezelfde redenen, worden verleend onder de voorwaarden of kan de afwijkingen toestaan, bedoeld in de artikelen 43 (...)"* en artikel 43, §2, eerste lid, tweede zin, dat "de goede plaatselijke ordening" als criteria wordt aangeduidt.

⁴⁶⁹ P.J. DEFOORT, "Een goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een juridisch overzicht", TROS 2008, afl. 50, 93-117.

⁴⁷⁰ P.J. DEFOORT, "De goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een jurisch overzicht", TROS 2008, afl. 50, 93 en RvS 23 januari 2008, nr. 178.833, De Rouc; RvS 19 juli 2007, nr. 173.589, Vuylsteke; RvS 22 juni 2006, nr. 160.445, Bormans; RvS 27 juni 2006, nr. 160.589, Vancoillie en RvS 7 mei 2007, nr. 170.825.

453. Inzake de beoordeling over de goede 'plaatselijke' ordening is het echter van belang erop te wijzen dat dit een feitelijke beoordeling betreft, die toekomt aan de vergunningverlenende overheid. Zij beschikt ter zake over een discretionaire bevoegdheid.⁴⁷¹ I.c. is dit dus de bestendige deputatie.

454. De Raad van State benadrukt dat *"het toekomt aan de vergunningverlenende overheid, die over een wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid beschikt om te oordelen of de aanvraag al dan niet verenigbaar is met de eisen van de goede plaatselijke aanleg of de ruimtelijke ordening en dat de Raad van State zijn beoordeling hierover niet in de plaats mag stellen van die van de bevoegde administratieve overheid, doch enkel over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt"*.⁴⁷²

455. De Raad van State stelt in haar vaste rechtspraak evenwel dat *"zij wel bevoegd is om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft beoordeeld en of zij op grond van juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is gekomen"*.⁴⁷³

456. Ter volledigheid kan vermeld worden dat in de vergunningsprocedures met betrekking tot de zgn. ontvoogde gemeenten de rechtsgrond voor de vereiste om te toetsen aan de goede ruimtelijke ordening staat in de artikelen 110, §2, 11bis voor wat de eerste administratieve aanleg betreft en 121, §2 Organisatiedecreet in graad van administratief beroep bij de bestendige deputatie.

457. De artikelen 110, §2 en 121, §2 DORO handelen dus over het verslag van de gemeentelijke, respectievelijk de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en bepalen het volgende: *"In het tweede deel wordt verslag uitgebracht over de verenigbaarheid van de aanvraag van de goede ruimtelijke ordening"*. Artikel 111bis DORO handelt over de mogelijkheid om af te wijken van de voorschriften van een gemeentelijk RUP, een BPA of een vergunde verkaveling en stelt hierover: *"De afwijking mag niet strijdig zijn met de goede ruimtelijke ordening"*.

458. De geciteerde artikels staan onder de procedureregels voor de vergunningsaanvragen. Krachtens artikel 193, §2 Organisatiedecreet zijn deze artikelen 106 t.e.m. 126 Organisatiedecreet pas van kracht als een gemeente voldoet aan de vijf zgn. 'ontvoogdingsvoorwaarden' en komen ze in de plaats van de procedureregels uit het Coördinatiedecreet. De bepalingen gelden dus enkel voor de destijds 'nieuwe' vergunningsprocedure, en dus niet zoals in casu, voor de 'oude'.

459. De verplichting om een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning te toetsen aan de goede plaatselijke ordening is eveneens voorzien in artikel 19 Inrichtingsbesluit, dat luidt als volgt: *"De vergunning wordt evenwel, ook al is de aanvraag niet in strijd met het gewestplan of ontwerp-gewestplan, slechts afgegeven zo de uitvoering van de handelingen en werken verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening"*. Dit artikel houdt dus een bevestiging in van het principe uit artikel

⁴⁷¹ P.J. DEFOORT, "De goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een juridisch overzicht", *TROS* 2008, afl. 50, 105.

⁴⁷² RvS 15 mei 2007, nr. 171.261, Lemmens.

⁴⁷³ RvS 10 oktober 2007, nr. 175.600, Wijns; RvS, 3 oktober 2007, nr. 175.308, Geererts; RvS 27 juni 2006, nr. 160.589, Vancoillie; RvS 22 juni 2006, nr. 160.445, Bormans; RvS 25 januari 2006, nr. 154.144, Pazmany en Van Noyen; RvS 10 mei 2000, nr. 87.166, vzw Boterstraatcomité en Ottevaere.

43, §2, tweede lid Coördinatiedecreet RO.⁴⁷⁴ Op te merken is dat het Inrichtingsbesluit geen procedureregels omvat, wat betekent dat de voorschriften ervan zowel in de oude als in de nieuwe vergunningsprocedure gelden en dat dit Inrichtingsbesluit enkel betrekking heeft op de gewestplannen, en niet op de ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's).

4.6.4.10 Aantal woongelegenheden ongewijzigd

460. Met de motivering: "Het aantal woongelegenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal", wordt de motivering afgesloten van de bestendige deputatie, waarmee dit dan ook in zijn volledigheid pertinent, afdoende en in overeenstemming met de materiele motiveringsplicht werd gemotiveerd.

4.6.4.11 Geen Functiewijziging (ter volledigheid)

461. Voor vergunningsplichtige wijzigingen van hoofdfuncties van zonevreemde onroerende goederen, mag de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning met het oog op een nieuwe functie, slechts beperkt afwijken van de voorschriften van het gewestplan of van het algemeen plan van aanleg.

462. In de *casus* is echter geen sprake van een functiewijziging. De woning was voorafgaand aan de herbouw een woning, het werd reeds jaren verhuurd aan dezelfde natuurlijk persoon alvorens de aankoop van de woning; en bij nazicht van de kadasteriële documenten en het attest van bewoning heeft het huis zelfs nooit een andere functie gehad. Het is aldus niet nodig om hier over uit te wijden.

⁴⁷⁴ RvS 22 mei 2006, nr. 159.064, Geeraerts en RvS 27 juni 2006, nr; 160.589, Vancoillie.

4.6.5 Externe Legaliteit

463. De materiele motiveringsverplichting is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Dit beginsel betreft de interne legaliteit, met name dat uit het inwilligingsbesluit zelf moet blijken dat door de bestendige deputatie gesteund werd op juridische aanvaardbare motieven (legaliteit) en het draagvlak gebaseerd is op werkelijk bestaande feitelijke gegevens en juiste motieven (legitimiteit).

464. De bestendige deputatie neemt de voorbereiding vanwege de 'provinciale' stedenbouwkundige ambtenaar volledig in overweging in het inwilligingsbesluit. Dit blijkt kennelijk na onderzoek en vergelijking van de beide bestuurlijke documenten naast en met elkaar. (Zie bijlage 1 en 2).

465. De vaststellingen en de premissen komende uit het voorbereidend verslag met niet-bindend voorstel tot beoordeling van de 'provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, worden overgenomen in het beslissingbesluit, en worden op afdoende wijze weerlegt d.m.v. andersluidende motivering.

466. M.a.w. de premissen komende van de bestendige deputatie zijn:

"Overwegende dat de 'bestendige deputatie' van oordeel is dat

- De toestand niet als verkort kan worden beschouwd voor aanvang van de herbouwingswerken; dat immers in bovenvermelde 'Vaststelling van verwaarlozing' door de administratie Huisvesting, de vaststellingen zelf voor geen enkel onderdeel de ergste graad van verwaarlozing vermelden, maar enkel een gecumuleerde lijst van modale gebreken zijn, voornamelijk met betrekking tot de bedaking; dat de gevelonderdelen slechts in de beperkste graad van verwaarlozing scoren; dat mits relatief beperkte herstellingen de status van verwaarlozing ongedaan had kunnen gemaakt geweest zijn;*
- dat in het voorgestelde ontwerp de verschijningsvorm van langgevelconstructie behouden wordt;*
- dat het voorgestelde architectuur als landelijk kan worden beschouwd, zoals die van de vroegere woning;*
- en dat ze ter plaatse aanvaardbaar is;*
- dat het bouwvolume van de herbouwde woning kleiner is dan 1.000 m³;*
- en dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal;*

Overwegende dat het beroep kan ingewilligd worden;"

467. De argumenten uit eerste administratieve aanleg van de vroegere gemachtigde ambtenaar, (m.n. de 'gewestelijke' stedenbouwkundige ambtenaar), doen als dusdanig niet terzake in beroep.

468. De belanghebbenden kunnen zodoende vanuit de individuele bestuurshandeling zelf nagaan of de bestendige deputatie geoordeeld heeft o.b.v. de werkelijk bestaande feiten in overeenstemming met de regelgeving die van toepassing was op het moment van het nemen van de beslissing..

4.6.6 Beroepsmogelijkheden tegen het Inwilligingsbesluit

469. Ingevolge het inwilligingsbesluit van de bestendige deputatie op 19 februari 2003 werd de vergunning toegekend aan de bouwheren.

470. Overeenkomstig het besluit opgenomen in het inwilligingsbesluit wordt in:

- Artikel 1 beslist dat het ingeseld beroep wordt ingewilligd; en dat vervolgens de "stedenbouwkundige vergunning" gegeven wordt voor de op het bijgaande plan aangeduide werken;
- Artikel 2: Een afschrift van dit besluit wordt toegezonden aan:
 - De advocaat van de bouwheren;
 - Het CBS van de gemeente;
 - Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, ARHOHM – Bestuur Ruimtelijke Ordening, "Taxandria Center" , Gouverneur Roppensingel 25 te 3500 HASSELT;
 - Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AROHM – Afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen, Koning Albert-II-laan 20 bus 7 te 1000 BRUSSEL;
 - Het Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, ANIMAL – Afdeling Land Limburg, "Taxandria Center", Gouverneur Roppensingel 25 te 3500 HASSELT.
- Artikel 3 De twee plannen van de bouwwerken worden als een intererend deel gehecht aan dit besluit;
- Artikel 4 Het college van burgemeester en schepenen alsook de gemachtigde ambtenaar kunnen bij de Vlaamse regering in beroep komen binnen dertig dag na de ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie tot verlening van een vergunning. Dit beroep, evenals de termijn voor instelling van het beroep, schorst de vergunning. Dit beroep wordt terzelfder tijd ter kennis van de aanvrager en van de Vlaamse regering gebracht. Komt de gemachtigde ambtenaar in beroep, dan geeft deze daarvan bovendien kennis aan het college van burgemeester en schepenen.
- Belanghebbende derden kunnen tegen deze beslissing een beroep tot nietigverklaring indienen bij de Raad van State, Wetenschapsstraat 33 te 1040 BRUSSEL.
- Een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State moet ingediend worden binnen een termijn van 60 dagen, te rekenen vanaf de dag dat men kennis heeft kunnen nemen van de aan te vechten stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning.

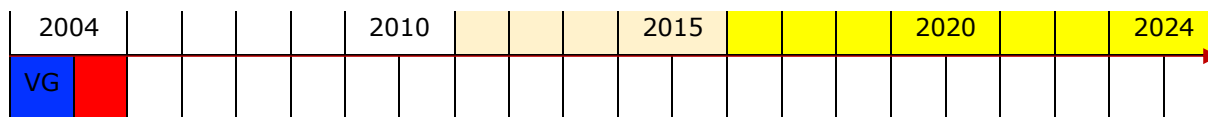
Aanwezig: (...)

Hasselt d.d. 2003-02-19

471. Er werd geen beroep aangetekend ingesteld overeenkomstig dit besluit en artikel 53, §1 Coördinatie-decreet, hetgeen tot rechtsgevolg heeft dat de vergunning in feite na 30 dagen definitieve subjectieve rechten verleend en door de bouwheren kan worden gebruikt.

Hoofdstuk 5: Casus §2. Bevoegdheid Stedenbouwkundige Inspecteur (2003-2004)

COZV 1a: Heeft de SI de BH om subjectieve rechten die definitief verworven zijn uit een regularisatie te ontnemen en die VG naast zich neer te leggen? RS! Lx



Tijdslijn⁴⁷⁵

"Where-ever law ends, tyranny begins."

– John Locke (1632-1704) –

5.1 Inleiding

472. Nu de basisbeginselen van het Belgisch staatsrechtssysteem, de historiek van de problematiek en de interne en externe wettigheid van de definitieve regularisatievergunning werd vastgesteld, wordt de aandacht gericht op de rechtsgevolgen van de absolute scheiding van de toegewezen bestuurlijke bevoegdheden, m.n., de vergunningverlenende bevoegdheden enerzijds en de handhavende bevoegdheden anderzijds, betreffende de reikwijdte van de beslissingsbevoegdheden.

⁴⁷⁵ Periode die wordt besproken in dit hoofdstuk met aanduiding van de eerste betekening van de corr. uitspraak en de datums van de beslagleggingen als uitvoeringshandelingen. Lichtgeel: zelfstudie; Geel: Rechtenstudie

5.2 Handhavingsbeleid: Definitieve Bevoegdheidsscheiding

5.2.1 Rechtsgrondslagen

5.2.1.1 Het bestuurlijk legaliteitsbeginsel

473. De uitvoerende macht heeft uitsluitend die bevoegdheden die haar *door of krachtens* de Grondwet uitgevaardigde normen werden *toegewezen*. Voor de federale uitvoerende macht volgt dit uit artikel 105 Gw. en artikel 78 BWHI bevat de parallelle uitdrukkelijke bepaling voor de gewesten. De bevoegdheid eenzijdig op te treden via het stellen van rechtshandelingen vereist expliciete bevoegdheidsgrondslag. Een dermate bevoegdheid kan *nóóit* impliciet uit de wet worden afgeleid. Het vermogen van de overheid die beschikt over het monopolie van uitvoerbaar en dwingend gezag, om eenzijdig de rechtspostitie van de burger te bepalen is dermate exceptioneel of uitzonderlijk dat in een democratische rechtsstaat een expliciete wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist is.⁴⁷⁶

474. Op grond van het *nemo iudex in causa sua*-beginsel werd de 'gemachtigde ambtenaar' met zijn allomvattende bevoegdheden afgeschaft. Vervolgens werden nieuwe functies gecreëerd. Aan deze nieuwe actoren werden hetzij de bevoegdheden betreffende de vergunningverlening, hetzij de bevoegdheden inzake de handhaving 'toegewezen' en zodoende absoluut van elkaar gescheiden.

475. Het wettigheidstoezicht op de vergunningverlening als laatste link tussen de bevoegdheden, uit het verleden m.b.t. 'het vergelijk', werd via het Ontkoppelingsdecreet⁴⁷⁷ definitief doorgeknipt.

5.2.1.2 Vergunningsbeleid: Vergunningverlenende bevoegdheden

476. Overeenkomstig artikel 193,§2 Organisatiedecreet⁴⁷⁸ dienden de vergunningsaanvragen nog voorgelegd te worden voor een *bindend* advies aan de gewestelijke stedenbouwkundige 'ambtenaar'. De procedures voorzien in het Coördinatiedecreet moesten immers nog gevolgd worden zolang een gemeente, niet voldeed aan de voorwaarden voorgeschreven in artikel 193, §1 Organisatiedecreet: De gemeente moet beschikken over (1) een goedgekeurd gemeentelijk structuurplan, (2) een gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar, (3) een conform verklaard plannenregister, (4) een vastgesteld vergunningenregister en (5) een register van de onbebouwde percelen.

477. Overeenkomstig artikel 43, §2, eerste lid Coördinatiedecreet kunnen het CBS en de gemachtigde ambtenaar (lees: gewestelijke stedenbouwkundige 'ambtenaar') bij de Vlaamse regering in beroep komen tegen de beslissing van de bestendige deputatie tot verlening van een vergunning en dit binnen dertig dagen na ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie tot verlening van ene vergunning, waarbij dit beroep, de vergunning schorst.

⁴⁷⁶ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 349.

⁴⁷⁷ Wijzigingsdecreet d.d. 8 maart 2002.

⁴⁷⁸ Zoals van toepassing na het Wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001.

5.2.1.3 Handhavingsbeleid: Bevoegdheden aangaande de handhaving

478. Naar luidt van artikel 197 Organisatiedecreet, in de versie vóór de opheffing van artikel 121 van het decreet van 10 maart 2006⁴⁷⁹, blijven de gemachtigde 'ambtenaren' bedoeld in het Coördinatiedecreet bevoegd om misdrijven op te sporen en vast te stellen en herstellvorderingen in te leiden⁴⁸⁰ zolang de stedenbouwkundige inspecteurs nog niet zijn benoemd door de Vlaamse regering.

479. Naar luid van artikel 198 Organisatiedecreet in de versie voor de wijziging artikel 122 decreet van 10 maart 2006, nemen de 'inspecteurs', zodra ze benoemd zijn, de bevoegdheden en taken bedoeld in artikel 66 tot en met 72 Coördinatiedecreet over van de gemachtigde ambtenaren en zetten zij de herstellvorderingen voort, wanneer de inbreuken niet geregulariseerd werden, die door de gemachtigde ambtenaren werden ingeleid bij het parket of voor de burgerlijke rechter.

480. De gewestelijke stedenbouwkundige 'inspecteurs' werden, in uitvoering van artikel 11, §1 Organisatiedecreet, voor het eerst aangesteld bij besluit van de Vlaamse minister voor Economie, Ruimtelijke Ordening en Media van 18 juli 2000, dat in werking is getreden op 24 juli 2000, en zodoende, vanaf die datum, de bevoegdheden overgenomen hebben van de gemachtigde ambtenaar.

481. De van de overgenomen bevoegdheden betreffen echter alleen het handhavingsbeleid, m.n., zoals uitdrukkelijk bepaald in artikel 198 Organisatiedecreet in de versie voor de wijziging bij artikel 122 van het decreet van 10 maart 2006, de bevoegdheden en taken bedoeld in artikel 66 tot en met 72 Coördinatiedecreet, m.n., de vaststellingen van inbreuken, het bevelen van de onmiddellijke staking van het werk van de handelingen, het gebruik en het vorderen van herstelmaatregelen.

482. De gemachtigde ambtenaar, zoals de (gewestelijke) stedenbouwkundige inspecteur, putten hun bevoegdheden rechtstreeks uit de wet, en beschikken derhalve over een voorbehouden bevoegdheid die hen een zelfstandig boordelingsrecht verleent. Dit houdt in dat zij over een ruimte beoordelingsmarge beschikken voor wat betreft de keuze die gemaakt wordt, hetzij het bestuurlijke sanctioneringssysteem, hetzij het gerechtelijke vervolgingssysteem enerzijds, en de keuze van het pad dat daartoe gevolgd wordt, met name, de vervolging via de burgerrechtelijke rechtbank, dan wel het verzoek tot vervolging aan het Openbaar Ministerie m.b.t. tot strafrechtelijke misdrijven.⁴⁸¹

483. Daarnaast bevestigt het feit, dat de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur sedert de bevoegdheidsscheiding niet meer in beroep kan gaan tegen een inwilligingsbesluit overeenkomstig artikel 53, §2, eerste lid Coördinatiedecreet om een vergunning te doen schorsen tot wanneer de minister zijn oordeel geeft, dat hij ook niet meer beschikt over enige vorm van toezichtsbevoegdheid. Anders redeneren zou de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid compleet uithollen.

⁴⁷⁹ Decr. VI. 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid, *BS* 7 juni 2006, 29.255.

⁴⁸⁰ In overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van (de Voorafgaande Titel) Wetboek Strafvordering en het Gerechtelijk Wetboek.

⁴⁸¹ RvS Advies bij ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Pari. St. VI. Pari. 2001-02*, 968/1, 25-32.

5.3 Casus: Toepassing in praktijk (2003-2004)

5.3.1 Voorafgaande gebeurtenissen

484. De stedenbouwkundige vergunning werd aan de bouwheren toegekend op 19 februari 2003 door de bestendige deputatie van Limburg. De overheid werd hiervan aangetekend in kennis gesteld. Geen van de bestuurlijke overheden, waaronder de gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur, tekende beroep aan tegen de inwilligingsbeslissing, ingevolge waarvan de vergunning definitief werd.

485. Ondanks de intussen definitieve vergunning, waren de bouwheren nog steeds niet gerust. Dit vloeide voort uit de vastgestelde (willekeurige) problematiek die zich in het verleden ontwikkeld had.

486. Vandaar dat de bouwheren beslisten om de behandeling op het hof van beroep te Antwerpen af te wachten, zodat de strafrechtelijke veroordeling slechts een onaangame herinnering zou worden.

487. Zoals in het vorig hoofdstuk vermeld, werd de behandeling door het hof van beroep uitgesteld (ondanks de laattijdige indiening) in afwachting van de administratieve beslissing over vergunning. Ingevolge de bovendien onrechtmatige handeling van de advocaat werd er dit beroep ingetrokken. Dit resulteerde in het 'formeel' blijven bestaan van de strafrechtelijke uitspraak in eerste aanleg.

488. Op 22 maart 2004 werd een schrijven van de afdeling Bouwinspectie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap d.d. 15 maart 2004 van de adjunct van de directeur in hoofde van de stedenbouwkundige 'inspecteur' ontvangen.

489. De bouwheren namen onmiddellijk telefonisch contact op met de dienst Bouwinspectie om hen te vragen waarom zij deze brief kregen, gelet op de toegekende regularisatievergunning 19.02.2003. De ambtenaar meldde dat hij hier niet van op de hoogte was en vroeg de vergunning opnieuw aan hen over te maken per mail, hij dit zou nakijken, en dat de bouwheren hem later die dag mochten terug telefoneren. Tijdens het hiernavolgend telefonisch gesprek, werd hen op het hart gedrukt dat zij op hun twee oren mochten slapen. Hij zou het nodige doen en de bouwheren mochten verder gaan met de herbouw van de nu vergunde woning.

490. Tevens ontvingen beide bouwheren een schrijven van het ontvangkantoor der penale boeten d.d. 18.03.2004 teneinde de opgelegde geldboetes te betalen. Ook hierop werd gereageerd, aan de hand van een aangetekend schrijven teneinde genade te vragen hetgeen leidde tot de kwijtschelding van de straffen, nadat een van de bouwheren telefonisch contact had genomen met de dienst en na vele doorverbindingen plots de Procureur Generaal van het hof van beroep te Antwerpen aan de lijn had. Tijdens dit gesprek werd gemeldt dat de strafrechtelijke gevolgen volledig zouden verdwijnen.

491. Gelet op deze verschillende gegeven geruststellingen: niemand had beroep ingediend, de gemeente, de stedenbouwkundig inspecteur, de advocaat, en nu zelfs de procureur generaal, nu durfden de bouwheren hun werken hervatten opdat de woning nog binnen de termijn afgewerkt was.

5.3.2 Betekening 18 november 2004

492. Op 18 november 2004, werd ten verzoeken van de stedenbouwkundige inspectiedienst het correctionele vonnis *d.d.* 27.06.2002 en het arrest *d.d.* 11.02.2004 plotseling alsnog betekend door een gerechtsdeurwaarder aan de bouwheren. Hierin werd gesteld:

- *"Het bevolen herstel diende uitgevoerd te zijn binnen een termijn van 3 maanden na het in kracht van gewijsde treden van het arrest d.d. 11.02.2004, zoat dit diende uitgevoerd te zijn uiterlijk op 26.05.2004;*
- *Het herstel in de vorige toestand de afbraak impliceerde van de woning (incl. eventuele bodemplaat en funderingen), de verwijdering van de afbraakmaterialen van het terrein en het herstel van de boedem in de oorspronkelijke staat;*
- *Overeenkomstig het [desijds geldende] artikel 52 Organisatiedecreet een proces-verbaal door de stedenbouwkundige inspecteur diende opgesteld te worden van het herstel;*

Vanaf 26.05.2004 zal u per dag een dwangsom van 123, 95 euro worden verbeurd zolang het bevolen herstel niet integraal is doorgevoerd én aldus het doorgevoerd herstel niet wordt gemeld aan de stedenbouwkundige inspecteur p/a afdeling Bouwinspectie, Koning Albert II-laan, bus 7 te 1000 Brussel, Bovendien kan de stedenbouwkundige inspecteur na deze datum te allen tijde beslissen het bevolen herstel ambtshalve op uw kosten uit te voeren. In dit kader werd of wordt nu reeds een wettelijke hypotheek ingeschreven op één of meerdere van uw onroerende goederen."

493. Opnieuw namen de bouwheren contact op bij dezelfde dienst als op 22 maart 2004, met hetzelfde verhaal, dat het zeker om een vergissing zou gaan gelet op de definitieve vergunning. Er werd blijkbaar intussen een andere adjunct van de directeur op deze dienst aangesteld. Zij meende niet te hoeven antwoorden op de vragen van de bouwheer. Zij stelde dat zij zonder meer de vergunning naast zich neer kon leggen, met als argumentatie: "Wij doen dat omdat wij dat kunnen".

494. Vervolgens werd hierop gereageerd door de raadsman van de bouwheren bij een schrijven van 22 november 2004 (aangetekend en per gewone post verzonden) die luidde als volgt:

"De herstelling in de vorige toestand zonder voorwerp was geworden, gezien de vergunning die werd verleend door de Bestendige Deputatie van de provincie Limburg d.d. 19.02.2003 (kopie in bijlage gevoegd). [dit was reeds de derde keer dat de vergunning werd overgemaakt]

Ik dien u derhalve in gebreke te stellen voor tergende en roekeloze uitvoering van het kwesieuze correctioneel vonnis en verzoek u derhalve mij binnen de 14 dagen vanaf heden te willen bevestigen dat het handelt om een vergissing.

Indien ik geen dergelijke bevestiging heb bekomen, zie ik mij genooddaakt om verzet aan te tekenen bij de Beslagrechter enerzijds met een verzoek tot schadevergoeding wegens terende en roekeloze uitvoering van het kwesieuze correctioneel vonnis alsmede een heropening van het strafrechtelijk dossier, rekening houdende met het feit dat er een nieuw element is tussengekomen".

5.3.3 Relatieve onafhankelijkheid

495. De gewestelijke stedenbouwkundige inspectiedienst beantwoorde deze brief als volgt:

"Uw cliënten werden veroordeeld tot het herstel van de plaats in de vorige staat bij het vonnis dat kracht van gewijsde verkreeg.

Ik wens u erop attent te maken dat er een relatieve onafhankelijkheid bestaat tussen de administratieve procedures enerzijds en de gerechtelijke afwikkeling van het bouw misdrijf anderzijds.

Dit impliceert dat de vorderende overheid in het algemeen en de gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur in het bijzonder, voor zover hij – als in casu – de mening is toegedaan dat de afgeleverde stedenbouwkundige vergunning onwettig is, de uitvoering van een rechterlijke uitspraak, die kracht van gewijsde verkreeg, kan nastreven.

Ik behoud mijn standpunt in deze en dring aan op een integraal herstel in uitvoering van het vonnis d.d. 27.06.2002.

496. De zinsnede "administratieve onafhankelijkheid tussen de administratieve procedures enerzijds en de gerechtelijke afwikkeling van het bouw misdrijf anderzijds", verwijst echter enkel naar het principe dat administratieve en gerechtelijke procedures afzonderlijk van elkaar kunnen verlopen.⁴⁸² Dit zelfs als ze betrekking hebben op hetzelfde feit zoals bijvoorbeeld een bouw misdrijf.

497. De "administratieve procedures" zijn de handelingen en beslissingen die door een administratieve instantie zoals een gemeente of de stedenbouwkundige inspecteur, worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld het verlenen van een bouwvergunning, het opleggen van administratieve geldboete, of andere bestuurlijke handelingen. Anderzijds betreft de 'gerechtelijke afwikkeling' de procedures die door de rechtbanken worden behandeld, zoals strafrechtelijke vervolgingen voor bouw misdrijven, of het uitvoeren van gerechtelijke bevelen zoals het opleggen van dwangsommen.

498. De volgende zin: *Dit impliceert dat de vorderende overheid in het algemeen en de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur in het bijzonder, voor zover hij – als in casu – de mening is toegedaan dat de afgeleverde stedenbouwkundige vergunning onwettig is, de uitvoering van een rechterlijke uitspraak, die kracht van gewijsde verkreeg, kan nastreven".* Is ook niet correct.

499. De bevoegdheden werden met name expliciet gesplitst in het Organisatiedecreet: de invoering van het Organisatiedecreet bracht belangrijke wijzigingen aan omtrent stedenbouw en ruimtelijke ordening. Een van de belangrijkste veranderingen was de opsplitsing van bevoegdheden tussen vergunningverlenende en handhavende autoriteiten.

⁴⁸² C.M. BILLIET, "Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht" in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2016, 74-77 en G. VAN HOORICK en L. VANDENHENDE, *Omgevingsrecht in essentie*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 203-223.

500. De stedenbouwkundige ambtenaren kregen de bevoegdheid om stedenbouwkundige vergunningen te verlenen. Dit betekent dat zij beslissingen nemen over de goedkeuring van bouw- en regularisatievergunningen; de stedenbouwkundige inspecteurs kregen de handhavende bevoegdheden. Zij zijn verantwoordelijk voor de controle en handhaving van stedenbouwkundige regelgeving, zoals het opsporen en vervolgen van bouw misdrijven.

501. *Ratio legis* van de opsplitsing is zowel de scheiding der machten als het voorkomen van belangenconflicten. De opsplitsing van bevoegdheden is ingegeven door het beginsel van de scheiding der machten, wat inhoudt dat de uitvoerende, de wetgevende en de rechterlijke macht gescheiden moeten zijn om machtsmisbruik te voorkomen. Daarnaast dienen belangenconflicten voorkomen te worden. Het samenvoegen van vergunningverlenende en handhavende bevoegdheden in één persoon zoals bij de vroegere gemachtigde ambtenaar, zou kunnen leiden tot belangenconflict en een schending van grondwettelijke principes. Het Organisatiedecreet heeft deze functies daarom uitdrukkelijk gescheiden.

502. Het autonoom beoordelen door de stedenbouwkundige inspecteurs is onwettig omwille van het niet hebben van enige bevoegdheid om vergunningen te herzien. Gezien de opsplitsing van bevoegdheden, heeft een stedenbouwkundige inspecteur geen autoriteit om een stedenbouwkundige vergunning te herzien of als onwettig te verklaren. Deze bevoegdheid ligt uitsluitend bij de vergunningverlenende autoriteit en, in geval van betwisting, bij de administratieve rechtbanken.

503. Een stedenbouwkundig inspecteur kan wel de uitvoering van rechterlijke uitspraken nastreven, hetzij zelf aangaande burgerlijke uitspraken, hetzij strafrechtelijke middels het openbaar ministerie, maar niet op basis van eigen oordeel over de wettigheid van een vergunning. Dit zou immers een inbreuk zijn op de bevoegdheden van de vergunningverlenende autoriteit.

504. Dit voorval brengt belangrijke juridische en praktische implicaties met zich mee. Rechtszekerheid en rechtbescherming: het beginsel van rechtszekerheid vereist dat burgers erop kunnen vertrouwen dat verleende vergunningen rechtsgeldig zijn, tenzij deze formeel worden herroepen door de bevoegde autoriteit of vernietigd door een rechterlijke uitspraak. Daarnaast inzake onafhankelijkheid van administratieve procedures. Hoewel administratieve procedures onafhankelijk kunnen zijn van gerechtelijke procedures, moet de handhaving wel gebaseerd zijn op geldende administratieve beslissingen. Een inspecteur kan niet zelfstandig besluiten om een verleende vergunning als ongeldig te beschouwen en daarop handhaving baseren.

505. De conclusie is dan ook dat de stedenbouwkundige inspecteur geen bevoegdheid heeft om autonoom te oordelen over de wettigheid van een vergunning. Deze bevoegdheid behoort tot de vergunningverlenende autoriteit. De scheiding van bevoegdheden zoals vastgelegd in het Organisatiedecreet, en reeds hoger beschreven, is bedoeld om machtsmisbruik en belangenconflicten te voorkomen, en elke poging van een inspecteur om een vergunning als onwettig te beschouwen en daarop te handelen, zou deze schending en de grondwettelijke principes schenden.

5.3.3.1 Vervolging en Uitvoering van Strafrechtelijke Uitspraken

506. Principieel is in België het OM bevoegd om over te gaan tot vervolging naar aanleiding van een misdrijf. Het OM is in dit kader ook bevoegd om de opportuniteit van de vervolging te beoordelen.⁴⁸³ Zij kan aldus beslissen om een zaak zonder gevolg te klasseren, m.a.w. de seponeren. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een technische sepot en een beleidssepot. In het eerste geval is vervolging (technisch gezien) niet mogelijk bv. wanneer de dader onbekend is of de zaak verjaard is. In het tweede geval gaat het om een toepassing van het opportuniteitsbeginsel en acht het OM vervolging niet opportuun, bv. wanneer de feiten niet zo ernstig zijn.⁴⁸⁴

507. Parketmagistraten zijn in principe vrij in hun beslissing om over te gaan tot seponering of vervolging maar moeten daarbij wel rekening houden met de richtlijnen van strafrechtelijk beleid⁴⁸⁵, die bindend zijn voor de leden van het OM. Deze richtlijnen worden uitgevaardigd door de minister van Justitie. Daarvoor krijgt wel hij hulp van het College van Procureurs-generaal, die moeten zorgen voor een coherente uitwerking en de coördinatie van de richtlijnen van strafrechtelijk beleid.⁴⁸⁶

508. De stedenbouwkundige inspecteur was bovendien geen partij in de zin van artikel 149 Ger.W. worden beschouwd als hij niet formeel als zodanig heeft opgetreden. Hij heeft niet de bevoegdheid om zelfstandig de uitvoering van strafrechtelijke vonnissen te initiëren of te bevelen via een deurwaarder zonder betrokkenheid van het OM. Dit zou een overschrijding van zijn bevoegdheid zijn als hij daartoe zelfstandig stappen zou ondernemen zonder de juiste juridische status.

509. Krachtens artikel 139 Ger.W. wordt het OM belast met de ambtshalve vervolging van de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Dit artikel is het kader van het OM om ervoor te zorgen dat strafrechtelijke vonnissen worden uitgevoerd. Gelet op het feit dat aan de bouwheren de straffen volledig werden kwijtgescholden op basis van de voorgelegde regularisatievergunning.⁴⁸⁷

510. Artikel 149 Ger.W. bepaalt dat de betekening van rechterlijke beslissingen geschiedt in opdracht van een partij. Echter, het OM heeft een speciale rol omdat het verantwoordelijk is voor de uitvoering van de strafrechtelijke uitspraak, ook al is het geen partij in de civiele zin van het woord. In strafzaken is het OM meestal degene die zorgt voor de praktische stappen van de uitvoering, zoals het inzetten van deurwaarders om te zorgen dat gerechtelijke bevelen worden nageleefd.

511. De stedenbouwkundige inspecteur, of voorheen de gemachtigde ambtenaar, heeft geen zelfstandige bevoegdheid om de uitvoering van strafrechtelijke vonnissen te gelasten. Dit valt onder de bevoegdheid van het OM. De rol van de stedenbouwkundige inspecteur is beperkt tot het initiëren van de vervolging of het doen van een aangifte bij het OM, waarna het OM de zaak verder behandelt.

⁴⁸³ Art. 28quater, eerste lid Sv.

⁴⁸⁴ F. DERUYK, Overzicht van het Belgisch strafprocesrecht, Brugge, Die Keure, 2014, 96.

⁴⁸⁵ Art. 28quater, eerste lid Sv.

⁴⁸⁶ Art. 143bis, §2, 1° Gerechtelijk Wetboek van 10 oktober 1967, BS 31 oktober 1967 (hierna: Ger. W.) juncto art. 143quater, 1e en 2° lid Ger. W.

⁴⁸⁷ Zie bijlage 4.

5.3.3.2 Puntgewijze schendingen

512. “Non bis in idem” of “niet twee keer voor hetzelfde” Dit beginsel is een algemeen geldend rechtsbeeginsel stellende dat een persoon geen twee keer voor hetzelfde feit kan worden gestraft. Het feit dat in 1998 door de gemachtigde ambtenaar het pad was ingeslagen van het strafrecht. Betekent dat er niet naderhand alsnog bestuurlijk kan opgetreden worden in die zin van de casus.

513. De kernverschillen in de juridische grondslag zijn immers dat de strafrechtelijke handhaving gegrond is in het (bijzonder) strafrecht, waarbij strafrechtelijke procedures gevolgd worden. Bestuurlijke handhaving daarentegen is gegrond in het (Bijzonder) administratief recht, waarbij administratieve procedures worden gevolgd. De kernverschillen inzake uitvoerende instantie is dat bij de strafrechtelijke handhaving de uitvoering gebeurt door het parket en de strafrechtbanken. Terwijl bestuurlijke handhaving uitgevoerd wordt door administratieve overheden zoals de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur. Het verschil inzake proces en doel is dat bij de strafrechtelijke handhaving gericht zijn op de bestraffing van de overtreder en inzake bestuurlijke handhaving (in beginsel) op herstel van de rechtmatige situatie en de preventie van toekomstige overtredingen.

514. “Accesorium sequitur principale” of “de bijzaak volgt de hoofdzaak”. Dit adagium vindt toepassing in meerdere rechtsgebieden. Binnen deze context is de hoofdveroordening bepalend voor de aanvullende, namelijk de dwangsom. Het herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat, impliceert in de eerste plaats dat wanneer de wederrechtelijkheid wordt weggenomen, alvorens de strafuitvoering werd benaastigd, er dan ook geen straf meer kan plaatsvinden. Maar ook dat de accessoria niet meer kunnen nagestreefd worden. De veroordeling werd pas betekend nádat de vergunning reeds definitief was. Dwangsommen nastreven is niet een daad in het algemeen belang. Bovendien was de bouwheer niet veroordeeld om te bouwen voor een later onwettig bevonden regularisatievergunning. Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel is van openbare orde waardoor er niet van afgeweken kan worden. Overeenkomstig artikelen 12 en 14 Grondwet zijn zeer duidelijk hierin.

515. Ook werd vastgesteld uit de strafrechterlijke uitspraak dat de stedenbouwkundige inspecteur, of zijn voorganger voor wat de handhavingsbevoegdheden betreft, in geen partij was van de strafrechtelijke zaak, in geen enkele hoedanigheid. Het zou maar erg zijn wanneer iemand weet heeft van een veroordeling met dwangsommen, die geen partij was, maar toch een deurwaarder kan sturen om die uitspraak te betekenen en alzo voor jaren die mensen het leven blijven onmogelijk te maken.

516. Dit is aldus een oneigenlijk gebruik van het artikel 159 Grondwet, maar de stedenbouwkundige inspecteur maakt geen deel uit van de rechterlijke macht. De raad van state was reeds van in de jaren 1970 er zich bewust van dat er aan deze macht tracht voorbijgegaan te worden.⁴⁸⁸ En merkt dit opnieuw op in 2002 dat het niet zo kan zijn dat de stedenbouwkundige inspecteur de procureur des konings buiten spel kan zetten. Dat is een manifeste schending van de scheiding der machten.

⁴⁸⁸ Advies RvS (Afd. Wetgeving) 8 oktober 2001, nr. 32.333/1,25-3, opgenomen in Ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl., nr. 968/1, 25-32.

CONCLUSIE

"Justice will not be served until those who are unaffected are as outraged as those who are!"

– Benjamin Franklin (1706-1790) –

517. De hoofddoelstelling van deze masterscriptie was om een ernstige problematiek onder de aandacht te brengen op basis van een *casestudy* die zeer diepgaand werd onderzocht.

518. De centrale onderzoeksvraag luidt: *"Heeft de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur de bevoegdheid om definitief verworven subjectieve rechten autonoom te ontnemen?"* Het antwoord hierop is duidelijk neen. Hij dient net zoals iedere overheid de bevoegdheidsverdeling te respecteren. Daarbij is in de eerste plaats en in het bijzonder te denken aan de scheiding der machten. Zowel tussen de uitvoerende en de wetgevende macht als tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht.

519. Om tot een antwoord op deze vraag te komen werd er methodisch gewerkt door enerzijds het onderzoek chronologisch te voeren en daarbij telkens waar mogelijk vanuit het vergunningsbeleid enerzijds en het handhavingsbeleid anderzijds te werken, teneinde na te gaan of deze actor coöperatief is, of stevast vasthoudt aan het oude intussen reeds lang opgeheven machtsmonopolie.

520. In het eerste hoofdstuk werd vastgesteld dat een begrip of concept taalkundig dan wel juridisch gebruik zeer verstrekkende gevolgen kan hebben. Dat dit vervolgens kan leiden tot uitholling van de rechtszekerheid en de rechtsbescherming omdat minstens de burger de draagwijdte er maar al te vaak niet van kent of er niet altijd even aandachtig bij de mogelijke rechtsgevolgen (kan)ilstaan. Verder wordt ook het rechtsstaatsbeginsel nagegaan, van waar het komt, en naar waar het (zou moeten) leiden. Daaruit vloeien de kernbeginselen voort die deze masterscriptie dragen, met name de rechtszekerheid en de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid.

521. Het tweede hoofdstuk leerde dat de fundamentele staatsprincipes het uitgangspunt vormen voor de Belgische staatstructuur. Elke overheidshandeling moet hiermee in overeenstemming zijn. Verder werd de federalisering besproken gelet op het feit dat inzake bevoegdheidsverdeling in België het geen sinecure is om de weg te vinden naar antwoorden op alle rechtsvragen tout court, en in het bijzonder inzake de rechtsbescherming in het versnipperde staatssysteem.

522. In dit hoofdstuk werd eveneens beknopt het rechtsdomein van de ruimtelijke ordening gesitueerd met daarbij horende de handhaving. Er werd vastgesteld dat deze rechtstak een functioneel en dus een multidisciplinair rechtsdomein is, hetgeen het niet eenvoudiger maakt voor de burger om zijn weg te vinden. Des te meer in het handhavingsrecht binnen deze rechtstak. Dit behoort het tot het bijzonder strafrecht, maar moet bovendien rekening houden met de scheiding der machten, het (bijzonder) bestuursrecht en het internationaal en supranationaal recht.

523. Het derde hoofdstuk onderzocht de zonevreemdheid en de handhavingsinstrumenten die aan de basis liggen van de problematiek die zich stelt in de *casus*. Zonder de inzichten die daaruit voortvloeien was het een bijna onmogelijke opdracht om op een duidelijke en overzichtelijke wijze de *casus* en de hervormingen duidelijk in kaart te brengen.

524. In 1995 werd met de parketten in de schoot van de Commissie voor Vervolgingsbeleid afgesproken om bouw misdrijven te vervolgen volgens de principes van de prioriteitennota. Alle vonnissen en arresten werden betekend, hetzij met het oog op de inning van de dwangsom als deze door de rechter was uitgesproken, hetzij met het oog op ambtshalve uitvoering vanaf het ogenblik dat de door de rechter toegestane termijn voor vrijwillige uitvoering door de overtreder was verstreken als geen dwangsom werd opgelegd, zodat het bouw misdrijf ongedaan werd gemaakt.

525. Het vierde hoofdstuk werd chronologisch de hervormingen van het Organisatiedecreet in kaart gebracht in het licht van de *casus*. Op basis van de hierin gestelde gebeurtenissen, kon op een duidelijke manier aangetoond worden hoe enerzijds de decreetgever stap per stap alles doet om de rechtszekerheid van zonevreemde eigenaar terug te garanderen, en hoe het handhavingsbeleid telkens opnieuw de hiaten en de anomalieën in het recht opzoekt, om toch zijn eigen weg te gaan.

526. De teksten van de parlementaire voorbereidingen staan bol van de verklaringen die steeds deze "rechtszekerheid" beklemtonen, of ze hebben het over het toekennen van "basisrechten" aan de eigenaars en bewoners van de zonevreemde gebouwen. De minister hield er zelf aan om voor de parlementaire commissie te verklaren dat dankzij de decretale ingrepen de term zonevreemd niet meer zal voorkomen in dit decreet, aldus de grote symboolwaarde van het initiatief bevestigend.

527. De beoogde trendbreuk met het verleden wordt zeer sterk belichaamd door de wijziging van het opschrift van hoofdstuk IV in titel IV, die duidelijk maakt dat "*Rechtszekerheid inzake vergunde woningen en gebouwen, die gelegen zijn buiten de geëigende bestemmingszone*" nagestreefd wordt. Hiermee komt tot uiting om een duidelijk, overzichtelijk en allesomvattend hoofdstuk in het Organisatiedecreet op te nemen dat rechtszekerheid biedt voor zonevreemde constructies. Bovendien werd er hiermee bereikt dat de term 'zonevreemd' niet meer voorkwam in het decreet.

528. In de hogere hoofdstukken werd de bevoegdheid van de actoren onderzocht doorheen de tijd. Komende van de gemachtigde ambtenaar die samen met de Stedenbouwwet werd gecreëerd, met het alomvattende machtsmonopolie, m.a.w., deze actor beschikte over een zo te noemen veto-recht inzake de vergunningverlenende bevoegdheden en met betrekking tot de handhavingsbevoegdheden.

529. In dat opzicht is de masterscriptie in het opzet geslaagd om hierop de aandacht te vestigen. Er is zeker nog veel ruimte om verdergaand onderzoek zoals ook reeds deels werd uitgevoerd, maar het is onmogelijk binnen het tijdsbestek en ondanks de toegelaten overschrijding van het aantal woorden alsnog de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden voor de eerste veertig jaren.

BIBLIOGRAFIE

WETGEVING

Internationaal

- Universele Verklaring van de Rechten voor de Mens, *BS* 31 maart 1949, 2.488.
- Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 4 november 1950, *BS* 19 augustus 1955, 5.029, *err.* 29 juni 1961, 5.318.
- Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 20 maart 1952, *BS* 19 augustus 1955, 5.038.

Supranationaal

- Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb.C.* 12 december 2007, afl. 364, 1.
- Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, *BS* 30 oktober 1993, 23.844.
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van 25 maart 1957, *BS* 25 december 1957, 9.184.

Nationaal

- Gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4.054.

Akten van de wetgevende machten: België

- Bijz.W. 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.343.
- Bijz.W. 8 augustus 1980 tot hervorming van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, *BS* 16 juli 1993, 9.434.
- Bijz.W. 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, *BS* 20 juli 1993, 16.774.
- Bijz.W. 16 juli 1993 houdende de wijzigingen van de bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, *BS* 20 juli 1993, 17.170.
- Bijz.Wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, *BS* 14 januari 1989, 667.
- Gewone wet 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.451.
- Wet 21 maart 1804 [oud] Burgerlijk Wetboek, *BS* 3 september 1807, 0.
- Wetboek van strafvordering, *BS* 19 december 1808, 0.
- Strafwetboek, *BS* 9 juni 1867, 3.133.
- Wet 10 oktober 1967 Gerechtelijk Wetboek, *BS* 31 oktober 1967, 11.360.
- Besluitwet 2 december 1946 betreffende den stedenbouw, *BS* 26 december 1946, 10.588.
- Wet 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 12 april 1962, 3.000.
- Wet 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek, *BS* 31 oktober 1967.

- Gecoördineerde wetten op de Raad van State, *BS* 21 maart 1973, 3.461.
- Wet 1 augustus 1974 tot oprichting van de gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974, 10.368, *err.* *BS* 29 augustus 1974, 10.368.
- Gewone wet 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen van, *BS* 15 augustus 1980, 9.451.
- Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991, 19.976.
- Wet 13 april 2019 tot invoering van een Burgerlijk Wetboek en tot invoering van boek 8 "Bewijs", *BS* 14 mei 2019, 46.353.
- Wet 4 februari 2020 houdende boek 3 "Goederen" van het Burgerlijk Wetboek, *BS* 17 maart 2020, 15.753.

Akten van de wetgevende machten: Frankrijk

- Code civil (Frankrijk), *PB* 21 maart 1804, www.legifrance.gouv.fr.

Vlaams Gewest

- Decr.VI 28 juni 1984 houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 30 augustus 1984, 11.982.
- Decr.VI. 23 juni 1993 houdende wijziging van artikel 79 van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 14 augustus 1993, 17.991.
- Decr.VI. 23 juni 1993 houdende aanvulling met een artikel 88 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 12 augustus 1993, 17.993.
- Decr.VI. 13 juli 1994 houdende wijziging van artikel 79 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, *BS* 17 september 1994, 23.645.
- Decr.VI. 13 juli 1994 houdende wijziging van artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, *BS* 17 september 1994, 23.648
- Decr.VI. 19 april 1995 houdende de maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, *BS* 13 september 1995, 26.962.
- Decr.VI. 19 april 1995 houdende de maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, *BS* 13 september 1995, 26.062.
- Decr.VI. 22 december 1995 houdende de bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, *BS* 30 december 1995, 36.108.
- Decr.VI. 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning, *BS* 27 juli 1996, 20.089.

- Decr.VI. 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening, geoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 15 maart 1997, 6.106.
- Decr.VI. 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 19 augustus 1997, 21.110.
- Decr.VI. 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 8 juni 1999, 21.001.

- Decr.VI. 28 september 1999 houdende wijziging van de datum van inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 30 september 1999, 36.933.
- Decr.VI. 26 april 2000 houdende de wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 29 april 2000, 13.586.
- Decr.VI. 13 juli 2001 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 3 augustus 2001, 26.676.
- Decr.VI. 8 maart 2002 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 23 maart 2002, 12.179.
- Decr.VI. 4 juni 2003 houdende wijziging vna het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft, *BS* 22 augustus, 41.651.
- Decr.VI. 18 juli 2003 Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, *BS* 18 juli 2003, 41.659, (opgeheven en vervangen art. VI.273 Decreet 7 december 2018 Bestuursdecreet).
- Decr.VI. 21 november 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 29 januari 2004, 05.564.
- Decr.VI. 9 december 2005 Provinciedecreet, *BS* 29 december 2005, 56.891.
- Decr.VI. 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid, *BS* 7 juni 2006, 29.255.
- Gecodificeerd Decr.VI. 15 mei 2009, *BS* 20 augustus 2009, 54.890.
- Decr.VI 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 oktober 2014, 82.085.
- Decr.VI. 22 december 2017 Decreet over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018, 11.050.
- Decr.VI. 7 december 2018 Bestuursdecreet, *BS* 19 december 2018, 100.723.

Besluiten

- RB 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, *BS* 23 augustus 1948, 6.821.

- KB 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, *BS* 10 februari 1973, 1.813.

- KB 2 april 1975 tot afbakening, binnen het raam van de bevoegdheden van het Ministerie van Openbare Werken, van de aangelegenheden waarin een verschillend regionaal beleid, geheel of gedeeltelijk, verantwoord is, *BS* 11 april 1975, 4.326.
- KB 2 april 1975 betreffende het verlof dat aan sommige personeelsleden in overheidsdienst wordt verleend voor het verrichten van bepaalde prestaties ten behoeve van in de wetgevende vergaderingen van de Staat en van de Gemeenschap of de Gewesten erkende politieke groepen, respectievelijk ten behoeve van de voorzitters van die groepen, *BS* 11 april 1975, 4.320.
- KB 13 december 1978 tot wijziging, voor het Vlaams Gewest, van het KB 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, *BS* 13 januari 1979.
- B.VI.Ex. 15 maart 1989 houdende bepaling van de gebieden van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen waarbinnen afwijkingen in verband met het verbouwen, het herbouwen of het uitbreiden van bestaande vergunde gebouwen niet of slechts gedeeltelijk kunnen worden toegestaan, *BS* 6 juni 1989, 10.003.
- B.VI.Reg. 22 oktober 1996 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 24 september 1996 tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 15 maart 1997, 6.105.
- B.VI.Reg. 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, *BS* 21 maart 1998, 8.322.
- B.VI.R. 28 april 2000 betreffende de administratieve geldboete voor het overtreden van een bekrachtigd stakingsbevel, *BS* 13 mei 2000, 15.206.
- B.VI.Reg. 27 november 2014 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 februari 2016, 13.390.
- B.VI.Reg. 9 februari 2018 betreffende de handhaving van de ruimtelijke ordening en tot wijziging en opheffing van diverse besluiten, *BS* 28 februari 2018, 17.798.

Ministeriële besluiten

- VL.REG., *Bakens voor de 21^e eeuw. Regeerakkoord Vlaamse regering 1995-1999*, 17 juni 1995, nr. 10 BZ 1995, https://kics.sport.vlaanderen/vlaamseregering/Documents/Vlaams%20regeerakkoord/950617_Vlaams_Regeerakkoord_1995-1999.pdf.
- Beleidsbrief. Ruimtelijke structuur voor Vlaanderen. Opties voor een duurzaam en leefbaar ruimtebeheer. Beleidsprioriteiten 1995-1999, *Parl.St.* VI.R 1995-1996, 157/1.

Commissievergaderingen

- *Vr. en Antw.* VI.Parl. comm. voor leefmilieu en natuur, landbouw, visserij en plattelandsbeleid en ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed 2005-06, 1 juni 2006, nr. 1.181 (P. LACHAERT, antw. D. VAN MECHELEN).

- *Hand.* VI.Parl. comm. leefmilieu en natuur, landbouw, visserij en plattelandsbeleid en ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed 2014-2015, 9 december 2014, nr. 548, www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/938019/verslag/941211.
- *Hand.* VI.Parl. comm. leefmilieu en natuur, landbouw, visserij en plattelandsbeleid en ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed 2015-2016, 16 februari 2016, nr. 772, www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/1035483/verslag/1036765

Parlementaire voorbereidingen

- Ontwerp van decreet houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *Parl.St.* VI.R 1983-84, nr. 260/1-5.
- Ontwerp van decreet houdende aanvulling met een artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *Parl.St.* VI.R. 1992-93, nr. 265/1-3.
- Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor begrotingsjaar 1999 en beleidsbrief Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening, Beleidsprioriteiten 1998-1999, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 13-G.
- Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1999, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 15/13-G, 11.
- Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1-16.
- Ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 1999-00, nr. 252/1-5.
- Voorstel van decreet (J. COENS) houdende wijziging van decreten betreffende de ruimtelijke ordening, wat de zonevreemde woningen betreft, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 563/1-4.
- Voorstel van decreet (P. HUYBRECHTS e.a.) houdende de regularisatie van de zonevreemde woningen, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 620/1-2.
- Voorstel van decreet (P. LACHAERT e.a.) houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 720/1-7.
- Ontwerp van decreet houdende wijziging vna het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 968/1-5.
- Voorstel van decreet (P. LACHAERT e.a.) houdende de wijziging van het decreet van 18 mei 1999 en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 1203/1-6.
- Voorstel van decreet (...) , *Parl.St.* VI.Parl. 2001-03, nr. 1566/1.
- Voorstel van decreet (...) *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2419
- Ontwerp van Bestuursdecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1.656.

Pseudowetgeving

- Prioriteitennota Vlaamse Raad 13 maart 1995, vraag nr. 188 van 8 februari 1995 van de heer J. VANDEURZEN, "Stedenbouw-administraties – Burgerlijke-partijstelling en vorderingsrecht".

Omzendbrieven

- Omz.VI. RO 96/1 van 4 april 1996 betreffende de opheffing en herwerking van omzendbrieven en richtlijnen inzake ruimtelijke ordening, *BS* 21 mei 1996, 12.926, www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/1996/05/21_1.pdf#page=46.
- Omz.VI. RO 97/04 van 4 april 1996 betreffende de verdere opheffing vna omzendbrieven en richtlijnen inzake ruimtelijke ordening, *BS* 21 juni 1997, 16.701, www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/1997/06/21_1.pdf#page=47.
- Omz.VI. RO 97/05 van met betrekking tot de toepassing van art. 68, 1, c van het decreet houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering vna 22 oktober 1996 tot wijziging vna het besluit van de Vlaamse regering van 24 september 1996 tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, *BS* 25 juli 1997, 21.659, www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_n.htm.
- Omz.VI. 14 december 2018 KB/ABB 2018/4 betreffende het bestuurlijk toezicht en de bekenmakingsplicht in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 24 januari 2019, 8.472, https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2019/01/24_1.pdf#Page168

RECHTSPRAAK

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 23 september 1982, nr. 7151/75, ECLI:CE:ECHR:1984:1218JUD000715175, Sporrong en Lönnroth/Sweden.
- EHRM 24 juni 1993, nr. 14556/89, Papamichalopoulos and others/Greece.
- EHRM 27 november 2007, nr. 21861/03, Hamer/België.
- EHRM Engel

Hof van Justitie van de Europese Unie

- HvJ 14 mei 1974, nr. C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51, Nold.
- EHRM 23 september 1982, nr. 7151/75, Sporrong en Lönnroth/Sweden.
- EHRM 24 juni 1993, nr. 14556/89, PAPAMICHALOPOULOS e.a./Greece.

Grondwettelijk Hof

- GwH 15 oktober 2002, nr. 151/2002.
- GwH 28 april 2004, nr. 65/2004.
- GwH 14 januari 2021, nr. 3/2021.

Hof van Cassatie

- Cass. 5 november 1920, Flandria-arrest.
- Cass. 23 februari 1989, *Arr.Cass.* 1988-89, 725, 725.
- Cass. 29 oktober 1996, AR P.96.0336.N, ECLI:BE:CASS:1996:ARR.19961029.4.
- Cass. 4 maart 2004, AR.C.03.0346.N, ECLI:BE:CASS:2004:ARR.20040304.8, Nachtvluchten.
- Cass. 1 maart 2010, AR C.09.0390.N, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100301.4.
- Cass. 24 juni 2010, AR.C.06.0415.N, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100624.1, Antverpia.

Raad van State

- RvS 11 september 1981, nr. 21.384, Eikendaelarrest, <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/arrvrs/1981-9.pdf>.
- RvS 11 september 1981, nr. 94.680.
- RvS 7 juli 2003, nr. 121.421, nv Hulsbosch.
- RvS 6 juli 2006, nr. 161.040.
- RvS 27 oktober 2006, nr. 164.192.
- RvS 18 december 2008, nr. 1888.984, nv Total Belgium.
- RvS 14 juni 2012, nr. 219.736, Conings.

RECHTSLEER

Boekwerken

- ALLEN, A. en MUYLLE, K., *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, II dln., Mechelen, Kluwer, 2014, XX + 376 p.
- ALLEMEERSCH, B., VAN ORSHOVEN, P. en VOET, S., *Tussen gelijk hebben en gelijk krijgen*, Leuven, Acco, 2016, 447 p.
- BACON, T., *The Elements of Power: Lessons on Leadership and Influence*, New York, Amacon, 2011, 320 p.
- BOES, M. (ed.), *Stedenbouw en ruimtelijke ordening in het Vlaams gewest*, Gent, Larcier, 2006, 164 p.
- BOUCKAERT, B. en DE WAELE, T., *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, XIII + 404 p.
- BUECKENS, F. en DEMEY, L., *Redeneren en argumenteren. Een inleiding voor juristen*, Leuven, Acco, 2017, 373 p.

- CLEYMAET, I., VANDAMME, S., LOBELLE, F., VERBEKE, R. en HUBEAU, B. (ed.), *Prakisch administratief recht*, Wommelgem, Van In, 2018, 588 p.
- COHLIER, A.M., MILLER, B.C. en STONE, H. (eds.), *MONTESQUIEU, The Spirit of the Laws*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, xlvii + 757 p.
- COREMANS, H., VAN DAMME, M., DUJARDIN, J., SEUTIN, B. en VERMEYLEN, G., *Beginnselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, XII + ... p.
- CURTIN, D.M. en WESSEL, R.A. (eds.), *Good Governance and the European Union. Reflections on concepts, institution and substance*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 276 p.
- DONNER, J.P.H., *Staat in Beweging*, Den Haag, WRR, 1998, 118 p.
- DE KONINCK, C., *Latijnse rechtspreuken*, Brugge, die Keure, 2016, XXXIV + 509 p.
- DENYS, S., *Advisering in het bestuursrecht*, Brugge, die Keure, 2013, XXV + 586 p.
- DE RYNCK, F., "Hoofdstuk 10: Openbaar bestuur en beleidsvorming" in DEVOS, C. (ed.), *Een plattegrond van de macht. Inleiding tot politiek en politieke wetenschappen*, Gent, Academic Press, 2019, 438-475.
- DETROUX, L., EL BERHOUMI, M. en LOMBAERT, B (eds.), *La légalité: un principe de la démocratie belge en péril*, Brussel, Larcier, 2019, 900 p.
- DONNER, A.M., *Nederlands bestuursrecht: Algemeen deel*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1987, 388 p.
- DUJARDIN, J., VANDE LANOTTE, J., GOOSSENS, J. en GOEDERTIER, G., *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2012, VIII + 435 p.
- DWORKIN, R., *Taking rights seriously*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1977, vi + 392 p.
- GORIS, J., *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, Brugge, die Keure, 2012, 888 p.
- HAGE, J., *Elementaire logica voor juristen (blokboek)*, Hasselt, U Hasselt, 2021, 108 p.
- HUGUENIN, P., *Conflicthantering en onderhandelen – effectief handelen bij conflicten en tegenstellingen*, Houten, Bohn stafleu van loghum, 2004, 327 p.
- HUBEAU, B., CROMHEECKE, M., DE PRETER, F., ROELANDTS, B., SAGAERT, V., VAN LANDEGHEM, H., VANDENDURPEL, T. en VANDEWEVYVERE, W., *Ruimtelijke ordening voor beginners*, Brugge, die Keure, 2011, 256 p.
- KESTEMONT, L., SCHOUKENS, P., HENDRIX, K. en TERRYIN, E., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2020, 144 p.
- KINGSTON, R.E. (ed.), *Montesquieu and his legacy*, Albany, State University of New York, 2009, xii + 336 p.
- LARMUSEAU, I., , SCHOUKENS, H., DE SMEDT, P., SLABBINCK, R., DU GARDEIN, L., DEFOORT, P.J., BEKÉ, K., S. DE MAESSCHALCK, S., HOUTHUYS, A., STRUBBE, M., VANDAMME, S., MALFAIT, T., PONCHAUT, C., DE WITTE, E. en THYSSEN, W., *Vlaams Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016, 333 p.
- LEENDERS, I., DE ROECK, V., VERKEST, J., DESMET, A., TOLLENAERE, V., VAN DEN BERGHE, J., VAN ACKER, F. en VANSANT, P., *Zakboekje ruimtelijke ordening 2004*, Mechelen, Kluwer, 2003, XLII + 740 p.
- LEFRANCK, P., "Enkele aspecten van het handhavingsbeleid voor en na de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening" in DE KNIJF, I. (ed.), *Bouwrecht van A(anneming) tot Z(akenrecht)*, 1^e editie, Brussel ?Antwerpen, Intersentia ?Maklu, 2009, p. 231-267.

- LIERMAN, S., *Publiekrecht I. Administratief recht (editie 2019-2020)*, Leuven, Acco, s.d., 421 p.
- LUST, S., *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2014, XII + 184.
- LUST, S., SCHOLLEN, P. en VERBIST, S. (eds.), *Actualia Rechtsbescherming tegen de Overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2014, x + 164 p.
- MARTYN, G. en DEVLOO, R., *Een kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure, 2012, 543 p.
- MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2021, XXXIV + 1.618.
- OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, xL + 781 p.
- OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure, 2018, XV + 222 p.
- PALMANS, R. en JANSEN, R. (eds.), *Niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren*, Antwerpen, Intersentia, 2020, xiv + 368 p.
- POPELIER, P., *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, IX + 424 p.
- POPELIER, P., *Rechtszekerheid als beginsel van behoorlijke regelgeving*, Antwerpen, Intersentia, 1997, XIV + 663 p.
- REINER, T., *Stedenbouwkundige verordeningen*, Brugge, die Keure, 2015, 288 p.
- RUTGEERTS, J. *Handboek Ruimtelijke Ordening in Vlaanderen & Brussel*, Gent, Academia Press, 2005, 923 p.
- SAGAERT, V., TILLEMANS, B. en VERBEKE, A.L., *Vermogensrecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2019, xxxi + 524 p.
- SAGAERT, V., BAECK, J., CARETTE, N., LECOCQ, P., MUYLLE, M. en WYLLEMAN, A. (eds.), *Het nieuwe goederenrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, xxii + 534 p.
- SCHLÖSSELS, R.J.N. en ZIJLSTRA, S.E., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1*, Deventer, Kluwer, 2024, XXXV + 877 p.
- SMIS, S., JANSSENS, C., MIRGAUX, S. en VAN LAETHEM, K., *Handboek mensenrechten. De internationale bescherming van de rechten van de mens*, Antwerpen, Intersentia, 2011, xxiv + 660 p.
- SOTTIAUX, S. en REYBROUCK, K., *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, xxiv + 892 p.
- SOTTIAUX, S., *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, xxiii + 516 p.
- STEIN, P., *Roman Law in European history*, UK, Cambridge University Press, 1999, x + 137 p.
- TERRY, E. (ed.), *Juridisch Nederlands*, Leuven, Acco, 2013, 120 p.
- THEUNIS, J., *De exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 2011, XXV + 777.
- THEUNIS, J., "Het gelijkheidsbeginsel" in OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M. (eds.), *Administratieve rechtsbibliotheek. Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, p. 201-234.
- THIJS, R. *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, xxvii + 476 p.

- VAN DAMME, M., *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2015, 449 p.
- VANDE LANOTTE, J., BRACKE, S. en GOEDERTIER, G., *België voor beginners*, Brugge, die Keure, 2010, 306 p.
- VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., HAECK, Y., GOOSSENS, J., DE PELSMAEKER, T., *Belgisch Publiekrecht*, II dln., Brugge, die Keure, 2015, XLVIII + 1.594.
- VAN GARSSE, S. (ed.), *Handboek Bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 362 p.
- VAN HEUSDEN, B. en VAN HOORICK, G., *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2016, xvii + 310 p.
- VAN HOORICK, G., *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 343 p.
- VAN HOORICK, G., "Ruimtelijke ordening" in LOGGHE, F., VAN HOORICK, G., DAMBRE, M., GEELHAND, N. en Taelman, P., *Rechtskroniek voor het Notariaat – Deel 2*, Brugge, die Keure, 2003, 57-134.
- VAN HOORICK, G. en VANDENHENDE, L., *Omgevingsrecht in essentie*, Antwerpen, Intersentia, 2022, xiii + 245 p.
- VAN HOORICK, G., VANSANT, P. en VAN ACKER, F., *Handhavingszakboekje 2004. Ruimtelijke Ordening*, Mechelen, Kluwer, 2003, 300 p.
- VANSANT, P., "Deel XIII. Hoofdstuk 7. De bij herstel betrokken overheden" in LEENDERS, I., TOLLENAERE, V., VAN ASSCHE, P., COOPMAN, O., VANHERCK, K., VAN ACKER, F., DE WOLF, G., JOPPEN, L. en VANSANT, P., *Zakboekje ruimtelijke ordening 2021*, Mechelen, Kluwer, 2020, 1231-1246.
- VAN STERKENBURG, P.G.J. (ed.), *Van Dale. Handwoordenboek van hedendaags Nederlands*, Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1990, 1247 p.
- VELAERS, J., *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 578 p.
- VERPLAETSE, J., *For the sake of argument. Argumentatieleer voor juristen en ethici*, Antwerpen, Maklu, 2008, 172 p.

Verzamelwerken

- BILLIET, C.M., "Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht" in BILLIET, C.M. en LAVRYSEN, L. (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2016, XIV + 330 p.
- DRAYE, A.M., "Zonevreemdheid: definitieve oplossingen?" in K. DEKETELAERE en M. (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 197-219.
- SOETAERT, R., "Rechtsbeginselen en marginale toetsing in cassatie", in BAERT, G. en RONSE, J. (eds.), *Liber Amicorum J. Ronse*, Brussel, StoryScientia, 1986, XXVI + 754 p.
- HUBEAU, B. (ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, die Keure, 1999, XXXIII.
- HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W. en DEBERSAQUES, G. (eds.), *Handboek Ruimtelijke ordening en stedenbouw (deel 1)*, Brugge, die Keure, 2011, lxxv + 1480 p.
- DEBERSAQUES, G. en CHARLIER, F., "Hoofdstuk 1. Ruimtelijke ordening en stedenbouw" in ASTAES, J. e.a., *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw (Deel 1)*, Brugge, die Keure, 2011, LXI + 1.419 p.

- DEBERSAQUES, G. en VAN LANDEGHEM, H., "Hoofdstuk 10. Handhaving", in ASTAES, J. e.a., *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw (Deel 1)*, Brugge, die Keure, 2011, LXI + 1.419 p.
- BOUCKAERT, B. en DE WAELE, T., "Ruimtelijke ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest" in *Collectie Publiek Recht*, Brugge, Vanden Broele, 2004, XIII + 404 p.
- BAERT, G., MAEIJER, J.M., POLAK, J. SIMONT, L. STORME, M. en VAN GERVEN, W. (eds.), *Gerechtelijk Recht. Artikelgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, losbl., XXV + 754 p., <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/ronse-liberamicorum-1986.pdf>
- DUMON, F., "Artikel 95 Gw [lees: artikel 147 Gw.]" in X. (eds.), *Gerechtelijk Recht. Artikelgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 50 p., <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/ronse-liberamicorum-1986.pdf>
- HUBEAU, B. (ed.), *Ruimtelijke ordening voor beginners*, Brugge, die Keure, 2011, 256 p.
- PALMANS, R. en JANSEN, R. (eds.), *Niet-vergunde constructies – Tussen gedogen en regulariseren*, Antwerpen, Intersensia, 2020, 367 p.
- POPELIER, P., "Repliek. Het legaliteitsbeginsel in verval".
- VAN HOORICK, G., "Ruimtelijke ordening" in *Rechtskroniek voor het Notariaat deel 2*, Brugge, die Keure, 2003, 57-140.
- VAN HOORICK, G., "Ruimtelijke Ordening Rechtskroniek 2003" in G. VAN HOORICK (ed.), 85 (7), <https://biblio.ugent.be/publication/898793/file/898803>.
- WYCKAERT, S., "De bestuurlijke regularisatie van de gevolgen van een overtreding ingevolge bemiddeling en overleg" in D. LINDEMANS (ed.), *Gedogen en bemiddelen in het bestuursrecht*, Brugge, die Keure, 2003, XIV + 255.

Tijdschriften

- BIMBENET, C., DE MEYST, D., SMET, S., THEUNIS, J., VANCLEEF, S., VANDERSTEEGEN, L., VERBIST, S. en VRANCKEN, M. "De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2018: 10. Het recht op eerbiediging van de eigendom", *TBP* 2020 , 107-148.
- BOES, M., "Kroniek ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1998)", *RW* 1998-99, 793-815.
- BOES, M., "Kroniek ruimtelijke ordening (1999-2007) (slot)", *RW* 2007-08, 1786-1810.
- CASTERMANS, J., "Evolutie van het begrip bouwvergunning in de Belgische wetgeving", *Jura Falc.* 1970-71, 313-325, <https://www.law.kuleuven.be/apps/jura/public/art/7n5/castermans.pdf>.
- DE CONINCK, J. en VAN ALSENOY, K., "Een eerste 'screen shot' van het nieuwe handhavingsdecreet
- ruimtelijke ordening: richting een Vlaamse omgevingshandhaving – meer bestuur minder rechter?",
- *MER* 2014, afl. juli-augustus-september, (206) 208.

- DESMET, A., "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, 87-111.
- DE SMEDT, P., "Vlaamse stedenbouwhandhaving: Eerste beschouwingen bij het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning – deel 1", *NJW* 2015, nr. 317, p. 130-143.
- DE SMEDT, P., "Vlaamse stedenbouwhandhaving: Eerste beschouwingen bij het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning – deel 2", *NJW* 2015, nr. 318, p. 178-192.
- GELDERS, M., "De bescherming van het eigendomsrecht volgens artikel 1 Eerste Protocol EVRM: Europees Hof voor de Rechten van de Mens: Griekenland (24 juni 1993)", *Jura Falc.* 1994-95, afl. 2, (231) 267, www.law.kuleuven.be/apps/jura/public/art/31n2/gelders.pdf.
- INDEKEU, B., "Bescherming tegen eigendomsbeperkingen van stedenbouwkundige aard, gezien door de bril van het EHRM en van de hoogste Belgische rechtscolleges", *RW* 2018-2019, afl. 2, 43-60.
- LACOERE, P. en LEINFELDER, H., "Tijdloze ruimte. Planning voor Onbepaalde Duur, of hoe de gewestplannen tot stand kwamen", *Ruimte* 2020, p. 12-17, https://ppulresearch-kuleuven.be/wpcontent/uploads/2020/11/RUIMTE4706tijdloze-ruimte_def.pdf.
- SLUYSMANS, J. en DE GRAAFF, R., "Ontwikkelingen in het eigenomsbegrip onder artikel 1 eerste protocol", *NTM/NJCM-Bull.* Jrg. 39 [2014], nr. 3, (255) 271, <https://njcm.nl/wp-content/uploads/ntm/ONTWIKKELINGEN-IN-HET-EIGENDOMSBEGRIIP-ONDER-ARTIKEL-1-EERSTE-PROTOCOL.pdf>
- VANDENBRUWAENE, W., "Beginnelsen van behoorlijk bestuur: eindelijk grondwettelijke waarde?" (noot onder Cass. 1 maart 2010), *RW* 2010-11, 1092-1095.
- VAN HEUVEN, D. en RONSE, S., "De navelstreng tussen de regularisatievergunning en het vergelijk doorgeknijpt", *TGEM* 2002, 300-304.
- VAN HOORICK, G. en RASSCHAERT, W., "Recente evoluties inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest: algemeen, planning, verordeningen, planschade en planbaten", *T.Arg.R.* 2000, 218-245, <https://biblio.ugent.be/publication/898661/file/898672>.
- VAN LOMMEL, J., "Kan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid nog een stokje steken voor de ambtshalve uitvoering van de oude herstellvonnissen?", *TROS* 2007, nr. 48, p. 313-318.
- VAN LOMMEL, J. en JANSSENS, N., "Overdracht van onroerend goed en het oude herstellvonnissen", in PALMANS, R. en JANSSENS, R. (eds.) *Niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren*, Antwerpen, Intersentia, 59-92.
- VICTOR, R., "Vernieuwing van de wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening", *RW* 1970-71, 1113-1126.

- WYCKAERT, S., "De stedenbouwkundige regularisatie(vergunning): algemene beginselen", TROS
- 2003, 305-320.
- WYCKAERT, S., "Zonevreemdheid en regularisatie van overtredingen", NJW 2005, 362-371.

Proefschriften

- DERINE, R., *Grenzen van het eigendomsrecht in de negentiende eeuw*, Proefschrift tot bekomen van de graad van geaggregeerde van het hoger onderwijs, Antwerpen, De Sikkels, 1955, XV + 306, <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/derine-grenzeneigendomsrecht-1955.pdf>
- POPELIER, P., *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen, Intersentia, 1997, XIV + 663 p.
- VERBIST, S., *De onteigening ten algemene nutte als instrument van de ruimtelijke ordening*, Proefschrift tot het bekomen van de graad Doctor in de Rechten, KULeuven, 2011, xx + 623.

Andere

- AMNESTY INTERNATIONAL, *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (volledige tekst)*, www.amnesty.nl/encyclopedie/universele-verklaring-van-de-rechten-van-de-mens-uvrm-volledige-tekst.
- LACOERE, P. en LEINFELDER, H., "Tijdloze ruimte. Planning voor Onbepaalde Duur, of hoe de gewestplannen tot stand kwamen", *VRP* 2020, 12-17, <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/593920>.
- LAND Advocaten, *Overheid | Omgeving: Het drama van de zonevreemde woning*, www.land-advocaten.be/nieuws/het-drama-van-de-zonevreemde-woning.
- LEREN, *Wat is macht?*, www.leren.nl/cursus/sociale-vaardigheden/macht/wat-is-macht.html.
- TICO, M. M., *Descriptief, prescriptief en onuitgesproken conclusies*, www.mihai.nl/sofist-factory/descriptief-prescriptief-en-onuitgesproken-conclusies/.
- VAN HOORICK, G., *Ruimtelijke ordening*, <https://biblio.ugent.be/publication/898793/file/898803>.
- VI. Parl., *Geschiedenis van het Vlaams Parlement*, www.vlaamsparlament.be/over-het-vlaams-parlement/geschiedenis-van-het-vlaams-parlement.
- COUWENBERG, S.W., "Eigendomsrecht en eigendomsopvattingen in ontwikkeling (I), Eigendom in een liberaal-democratische context, *ESB* 1982, https://esb.nu/wp-content/uploads/2022/11/editie_pdfs_1982_0011_tcm445-253280.pdf

Woordenboeken

- DIRIX, E., TILLEMANN, B. en VAN ORSHOVEN, P. (eds.), *De Valks. Juridisch woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, xi + 621 p.

- VAN STERKBURG, P.G.J. (ed.), *Van Dale. Handwoordenboek Hedendaags Nederlands*, Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1990, 1247 p.

BIJLAGEN

- Vergunning d.d. 19 februari 2003
- Advies provinciaal sstedenbouwkundige ambtenaar
- Geen krot bewijs in afschrift
- Blanco strafregister
- Antwoordbrief SI

**De bestendige deputatie
van de provincieraad van Limburg**

Gelet op het beroep dat is ingesteld door de heer Patrick Leenders, advocaat, Elfde Novemberwal 16 te 3700 Tongeren namens mevrouw Carla Nijssen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Lummen, genomen op 6 september 2002 (ref. 06434), waarbij een vergunning is geweigerd voor de regularisatie van een vervangende nieuwbouw op het kadastraal perceel 3de afdeling sectie A, nr. 311C aan de Kammestraat 60 in de deelgemeente Linkhout;

Gelet op het beroep dat is ingesteld bij aangetekende brief van 10 oktober 2002, bij de post afgegeven op 11 oktober 2002;

Gelet op de beslissing van het college die aan belanghebbende werd betekend op 12 september 2002;

Gelet op het beroep dat is aangetekend binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de beslissing en daarom ontvankelijk is;

Gelet op het feit dat het perceel overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 goedgekeurd gewestplan Hasselt-Genk gelegen is in een agrarisch gebied;

Gelet op het feit dat er voor het deel van het gemeentelijk grondgebied, waar het perceel gelegen is, geen goedgekeurd algemeen noch bijzonder plan van aanleg of een behoorlijk vergunde verkaveling bestaat;

Gelet op het gunstig advies van het college van burgemeester en schepenen, d.d. 5 augustus 2002, luidende als volgt :

"...Gezien voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 145 van het decreet op de ruimtelijke ordening...";

Gelet op het advies van de gemachtigde ambtenaar, d.d. 28 augustus 2002, waarop de weigering van de vergunning gesteund is, in hoofdzak gemotiveerd als volgt :

"...Ongunstig voor het regulariseren van een vervangende nieuwbouw.

Overwegende dat het perceel gelegen is binnen een agrarisch gebied en reservatie- en erfdiensbaarheidsgebied volgens het bij koninklijk besluit van 03 april 1979 goedgekeurd gewestplan Hasselt-Genk;

Overwegende dat de voorgestelde bestemming hiermee niet in overeenstemming is;

Gelet op de resultaten van het openbaar onderzoek; dat geen bezwaren werden ingediend;

Historiek :

- Op 02-12-1998 werd ongunstig advies verleend voor een gelijkaardig dossier;

- Op 15-04-1999 werd dit in beroep niet ingewilligd door de Bestendige Deputatie;

- Op 16-09-1998 werd PV opgemaakt voor wederrechtelijke afbraak van de bestaande woning en het oprichten van een nieuwbouw zonder vergunning;

- Op 12-05-2000 werd eenzelfde dossier nogmaals ongunstig geadviseerd;

- Op 30-03-2001 werd het vergelijk geweigerd;

- Op 03-12-2001 werd nogmaals het vergelijk geweigerd;

Het perceel situeert zich geïsoleerd in een nog vrij uitgesproken open ruimte;

Overwegende dat door de vorm en afmeting van het perceel en door het samengaan met de omliggende percelen en bebouwing, het voorgestelde niet aanvaardbaar is;

Overwegende dat de argumenten van de ontwerper in bijgevoegde motiveringsnota niet kunnen bijgetreden worden;

Overwegende dat inhoudelijk niet kan akkoord gegaan worden met het standpunt van het college van burgemeester en schepenen;

Overwegende dat volgens artikel 145bis het steeds dient te gaan om een vergunde, niet-verkrotte constructie en dat dit hier duidelijk niet het geval is;

- *in de toelichtingsnota wordt duidelijk gesteld dat de bestaande woning in zeer slechte staat was. Bij de eerste aanvraag was het geheel reeds grotendeels wederrechtelijk gesloopt zodat elk onderzoek naar de fysische toestand van het gebouw onmogelijk was, zoals ook vastgesteld in het eerste advies van Land d.d. 18-11-1998.*

Op grond van deze gegevens kan alleszins gesteld worden dat niet voldaan is aan de voorwaarden van art. 145bis daar op het ogenblik van de eerste aanvraag nog slechts enkele restanten van muren aanwezig waren (zoals bij bovenvermeld PV vastgesteld) en het dus zeker niet om een niet verkrotte constructie ging.

- *ook bij de eerste aanvraag kan men door de wederrechtelijke afbraak niet spreken van een vergunde toestand;*

Overwegende dat een en ander ook in beroep bij de Bestendige Deputatie is bijgetreden en nadien nog meerdere malen is bevestigd in latere ongunstig adviezen en bij weigering van het vergelijk;

Overwegende dat uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits met opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening, alsook dat het voorgestelde ontwerp niet bestaanbaar is met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving...";

Gelet op het ongunstig advies van de afdeling Land, d.d. 19 juli 2002, luidende als volgt :

"...In antwoord op uw bovenvermelde brief van 25 juni, ontvangen 12/07, heb ik de eer u in deze aangelegenheid mede te delen dat de uit landbouwkundig oogpunt gegeven ongunstige adviezen L.L.S.815.14/98789/RES d.d. 18.11.1998 en 00/0259G3560/RESU d.d. 27.03.2000 onverkort gehandhaafd blijven.

Er worden geen elementen aangebracht die dit eerder ingenomen standpunt kunnen wijzigen. Verkrotte gebouwen komen ook nu niet in aanmerking voor vervanging door nieuwbouw.

De uiteindelijke juridisch administratieve afweging is de bevoegdheid van de gemachtigde ambtenaar.

Gelet op de aanvraag die onderworpen werd aan de speciale reglementen van openbaarmaking, bepaald bij besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000; dat er geen bezwaarschriften werden ingediend;

Gelet op de wens van de beroeper om gehoord te worden, dat alle partijen werden opgeroepen; dat op het onderhoud van 5 februari 2003 de heer en mevrouw Verwimp-Nijssen en advocaat Leenders zijn verschenen;

Gelet op het onderzoek dat ter plaatse werd ingesteld;

Overwegende dat het beroep ertoe strekt vergunning te verkrijgen ter regularisatie van een vervangende nieuwbouw aan de Kammestraat te Linkhout, Lummen;

dat de aanvraag een volledige nieuwbouwwoning betreft met een grondoppervlakte van 20,50 X 7,45 m², annex 3,50 X 1,95 m², met één bouwlaag bij een kroonlijsthoogte van 3,90 meter en een nokhoogte van 8,00 meter;

Overwegende dat overeenkomstig het goedgekeurd gewestplan het perceel gesitueerd is in een agrarisch gebied; dat de agrarische gebieden, overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bestemd zijn voor de landbouw in de ruime zin, dat behoudens bijzondere bepalingen de agrarische gebieden enkel mogen bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven;

dat ter plaatse geen specifieke voorschriften van een bijzonder plan van aanleg of een verkaveling van toepassing zijn;

Overwegende dat met betrekking tot kwestieus perceel op 16 september 1998 een proces-verbaal opgesteld werd voor de wederrechtelijke volledige afbraak van een oude woning en de oprichting van een nieuwe woning; dat als herstelmaatregel de afbraak van de wederrechtelijke nieuwbouwconstructie gevorderd werd; dat de zaak in behandeling is bij de rechtbank, tot op heden zonder uitspraak;

dat bij besluit van de bestendige deputatie van 15 april 1999 reeds in beroep de vergunning geweigerd werd voor de regularisatie van een vervangende nieuwbouw, op basis van dezelfde plannen als huidige aanvraag; dat volgens de vigerende regelgeving op dat ogenblik een herbouwing in geen enkel geval mogelijk was; dat verder de stedenbouwkundige inspecteur op 30 maart 2001 en 3 december 2001 tweemaal een vergelijk geweigerd heeft;

Overwegende dat artikel 195quinquies van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening een rechtsgrond verschaft voor regularisatievergunningen met betrekking tot werken aan zonevreemde woningen zoals omschreven in artikel 145bis, voor zover de aanvrager kan aantonen dat de werken of handelingen worden of zijn uitgevoerd aan een gebouw dat bij de aanvang van de werken bestond en geheel of gedeeltelijk vergund was of werd geacht;

Overwegende dat beroeper in het beroepschrift de regularisatie als volgt motiveert :

- Bij notariële akte van 27 maart 1998 kocht aanvrager een woonhuis met aanhorigheden.
- Een bouwaanvraag voor renovatiewerken werd goedgekeurd.
- De aanvraag zou wel voldoen aan de bepalingen van het huidige artikel 145bis, namelijk
 - a) de woning is op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot
 - b) de woning is vergund of wordt geacht vergund te zijn
 - c) het bouwvolume van de herbouwde woning is kleiner dan 1000 m³
 - d) het aantal wooneenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal;

Overwegende dat volgens de inschrijvingen in de gemeentelijke bevolkingsregisters de woning bewoond was tot 25 maart 1997;

dat er op de gemeente geen vergunning bekend is van toegestane renovatiewerken; dat voor de eerste vergunningsaanvraag, ook het voorwerp van de bovenvermelde beroepsprocedure bij de bestendige deputatie, een ontvangstbewijs afgegeven werd op 12 oktober 1998 (na datum PV); dat door het feit dat op het ogenblik van de vergunningsaanvraag de oorspronkelijke constructie volledig gesloopt was, de al dan niet verkrotte toestand niet meer kan nagegaan worden; dat de niet-verkrotte toestand voorafgaand aan de herbouwing niet aangetoond is bij huidige aanvraag;

Overwegende dat artikel 145bis stelt dat de vermelde mogelijkheden - waarvoor de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan geen beoordelingsgrond van vergunningsaanvragen vormen - enkel gelden indien de woning of het gebouw op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot is, zijnde te begrijpen als niet te voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot ver- of herbouwen;

Overwegende dat de nota van de architect-ontwerper bij de aanvraag vermeldt dat de oorspronkelijke bedoeling een verbouwing was, maar dat bij uitvoering bleek dat vanuit constructief oogpunt al de delen moesten heropgebouwd worden gezien de zeer slechte staat;

dat in de argumentatie bij het vroegere beroepschrift het stuk 'Vaststelling van verwaarlozing' door de administratie Huisvesting zit, zoals dat aan eigenaar werd betekend op 23 juni 1998; dat het bijgevoegde technisch verslag inzake verwaarlozing, opgemaakt naar aanleiding van het plaatsonderzoek van 16 april 1998, besluit dat het gebouw ernstige zichtbare en storende gebreken of tekenen van verval vertoont;

Overwegende dat verder een herbouwing op dezelfde plaats en binnen het bestaande bouwvolume slechts kan voorzover het karakter en de verschijningsvorm behouden blijven; dat de verschijningsvorm van langgevelconstructie behouden werd, maar het karakter niet; dat de gevelgeleding, detaillering en dakkapel niets gemeen hebben met het oorspronkelijke bouwtype;

Overwegende dat het perceel zich geïsoleerd situeert in een ruime onbebouwde omgeving, op circa 80 meter van de dichtst bijgelegen bebouwing zijnde eveneens een geïsoleerde zonevreemde woning; dat de elektriciteitsvoorziening via luchtleidingen gebeurt, dat riolering er niet aanwezig is; dat de hier voorgestelde herbouwing met zijn inherente en verregaande opwaardering niet gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, en evenmin uiting geeft aan een streven naar ruimtelijke kwaliteit;

Overwegende dat de bestendige deputatie van oordeel is dat de toestand niet als verkrot kan worden beschouwd voor aanvang van de herbouwingswerken; dat immers in bovenvermelde 'Vaststelling van verwaarlozing' door de administratie Huisvesting, de vaststellingen zelf voor geen enkel onderdeel de ergste graad van verwaarlozing vermelden, maar enkel een gecumuleerde lijst van modale gebreken zijn, voornamelijk met betrekking tot de bedaking; dat de gevelonderdelen slechts in de beperktste graad van verwaarlozing scoren; dat mits relatief beperkte herstellingen de status van verwaarlozing ongedaan had kunnen gemaakt geweest zijn; dat in het voorgestelde ontwerp de verschijningsvorm van langgevelconstructie behouden wordt; dat de voorgestelde architectuur als landelijk kan worden beschouwd, zoals die van de vroegere woning, en dat ze ter plaatse aanvaardbaar is; dat het bouwvolume van de herbouwde woning kleiner is dan 1000 m³ en dat het aantal wooneenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal;

Overwegende dat het beroep kan ingewilligd worden;

Gelet op het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, inzonderheid artikel 53, zoals gewijzigd bij decreet van 26 april 2000;

Gehoord het verslag van Sylvain Sleypen, lid van het College;

BESLUIT

Artikel 1 Het door de heer Patrick Leenders, advocaat, Elfde Novemberwal 16, 3700 Tongeren namens mevrouw Carla Nijssen ingesteld beroep wordt **ingewilligd**.

Vervolgens wordt aan mevrouw Carla Nijssen **de stedenbouwkundige vergunning** gegeven voor de op het bijgaande plan aangeduide werken.

Artikel 2 Een afschrift van dit besluit wordt gezonden aan :

1. de heer Patrick Leenders, advocaat, Elfde Novemberwal 16, 3700 TONGEREN
2. het college van burgemeester en schepenen van LUMMEN
3. het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AROHM – Bestuur Ruimtelijke Ordening, "Taxandria Center", Gouverneur Roppesingel 25 te 3500 HASSELT
4. het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AROHM – Afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen, Koning Albert II-laan 20 bus 7 te 1000 BRUSSEL
5. het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AMINAL – Afdeling Land Limburg, "Taxandria Center", Gouverneur Roppesingel 25 te 3500 HASSELT.

Artikel 3 De twee plannen van de bouwwerken worden als een integrerend deel gehecht aan dit besluit.

Artikel 4 Het college van burgemeester en schepenen alsook de gemachtigde ambtenaar kunnen bij de Vlaamse regering in beroep komen binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie tot verlening van een vergunning. Dit beroep, evenals de termijn voor instelling van het beroep, schorst de vergunning. Dit beroep wordt terzelfder tijd ter kennis van de aanvrager en van de Vlaamse regering gebracht. Komt de gemachtigde ambtenaar in beroep, dan geeft deze daarvan bovendien kennis aan het college van burgemeester en schepenen.

Belanghebbende derden kunnen tegen deze beslissing een beroep tot nietigverklaring indienen bij de Raad van State, Wetenschapstraat 33 te 1040 Brussel.

Een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State moet ingediend worden binnen een termijn van 60 dagen, te rekenen vanaf de dag dat men kennis heeft kunnen nemen van de aan te vechten stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning.

Aanwezig: Hilde Houben-Bertrand, gouverneur-voorzitter; Marc Vandeput, Sylvain Sleypen, Jean-Paul Lavigne, Sonja Claes, Guy Vrijs, Frank Smeets, leden; Marc Martens, provinciegriffier

Hasselt d.d. 2003-02-19

De Verslaggever,
get. Sylvain Sleypen

De Provinciegriffier,
get. Marc Martens

De Gouverneur-Voorzitter,
get. Hilde Houben-Bertrand

Voor eensluidend afschrift
namens de Provinciegriffier

ir Valère Cornelis
Inspecteur-Generaal



Kenmerk
023.02.10/B/2002-307
Dossier
874.1/110.37.01
Bijlagen
/



p r o v i n c i e Limburg

3de Directie Infrastructuur, Ruimtelijke Ordening, Milieu, Natuur en Huisvesting

Sectie 3.2.1 Ruimtelijke Ordening - Vergunningen

VOOR ADVIES DOORGESTUURD AAN T. BULEN
OP 25/11/2002

Kenmerk: 023.02.10
Dossier: 874.1
Contactpersoon:
Telefoon:
Bijlagen:

Correspondentieadres Provincie Limburg, Universiteitslaan 1, B-3500 Hasselt

Telefoon (011)23 83 45 Fax (011)23 83 10

Bij antwoord kenmerk, dossier en datum vermelden



p r o v i n c i e Limburg

3de Directie Infrastructuur, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Natuur

Sectie 3.2.1 Ruimtelijke Ordening - Vergunningen

NOTA voor de bestendige deputatie

Voorwerp: *Lummen - bouwaanvraag van mevrouw Carla Nijssen - beroep*

Redactie: Luc Labat

GEGEVEN

Gelet op het beroep dat is ingesteld door de heer Patrick Leenders, advocaat, Elfde Novemberwal 16, 3700 Tongeren namens mevrouw Carla Nijssen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Lummen, genomen op 6 september 2002 (ref. 06434), waarbij een vergunning is geweigerd voor de regularisatie van een vervangende nieuwbouw op het kadastraal perceel 3de afdeling sectie A, nr. 311C aan de Kammestraat 60 in de deelgemeente Linkhout;

Gelet op het beroep dat is ingesteld bij aangetekende brief van 10 oktober 2002, bij de post afgegeven op 11 oktober 2002;

Gelet op de beslissing van het college die aan belanghebbende werd betekend op 12 september 2002;

Gelet op het beroep dat is aangetekend binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de beslissing en daarom ontvankelijk is;

Gelet op het feit dat de beslissing van de bestendige deputatie uiterlijk op 26 december 2002 aan de beroeper moest betekend zijn; dat zolang beroeper echter geen beroep bij de gemeenschapsminister aantekent, de termijn voor de bestendige deputatie blijft verder lopen;

Gelet op het feit dat het perceel overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 goedgekeurd gewestplan Hasselt-Genk gelegen is in een agrarisch gebied;

Gelet op het feit dat er voor het deel van het gemeentelijk grondgebied, waar het perceel gelegen is, geen goedgekeurd algemeen noch bijzonder plan van aanleg of een behoorlijk vergunde verkaveling bestaat;

Gelet op het gunstig advies van het college van burgemeester en schepenen, d.d. 5 augustus 2002, luidende als volgt :

"...Gezien voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 145 van het decreet op de ruimtelijke ordening...";

Gelet op het advies van de gemachtigde ambtenaar, d.d. 28 augustus 2002, waarop de weigering van de vergunning gesteund is, in hoofdzaak gemotiveerd als volgt :

"...Ongunstig voor het regulariseren van een vervangende nieuwbouw.

Overwegende dat het perceel gelegen is binnen een agrarisch gebied en reservatie- en erfdienstbaarheidsgebied volgens het bij koninklijk besluit van 03 april 1979 goedgekeurd gewestplan Hasselt-Genk;

Overwegende dat de voorgestelde bestemming hiermee niet in overeenstemming is;

Kenmerk
023.02.10/B/2002-307

Dossier
874.1/110.37.01
Bijlagen

Gelet op de resultaten van het openbaar onderzoek; dat geen bezwaren werden ingediend;

Historiek :

- *Op 02-12-1998 werd ongunstig advies verleend voor een gelijkaardig dossier;*
- *Op 15-04-1999 werd dit in beroep niet ingewilligd door de Bestendige Deputatie;*
- *Op 16-09-1998 werd PV opgemaakt voor wederrechtelijke afbraak van de bestaande woning en het oprichten van een nieuwbouw zonder vergunning;*
- *Op 12-05-2000 werd eenzelfde dossier nogmaals ongunstig geadviseerd;*
- *Op 30-03-2001 werd het vergelijk geweigerd;*
- *Op 03-12-2001 werd nogmaals het vergelijk geweigerd;*

Het perceel situeert zich geïsoleerd in een nog vrij uitgesproken open ruimte;

Overwegende dat door de vorm en afmeting van het perceel en door het samengaan met de omliggende percelen en bebouwing, het voorgestelde niet aanvaardbaar is;

Overwegende dat de argumenten van de ontwerper in bijgevoegde motiveringsnota niet kunnen bijgetreden worden;

Overwegende dat inhoudelijk niet kan akkoord gegaan worden met het standpunt van het college van burgemeester en schepenen;

Overwegende dat volgens artikel 145bis het steeds dient te gaan om een vergunde, niet-verkrotte constructie en dat dit hier duidelijk niet het geval is;

- *in de toelichtingsnota wordt duidelijk gesteld dat de bestaande woning in zeer slechte staat was. Bij de eerste aanvraag was het geheel reeds grotendeels wederrechtelijk gesloopt zodat elk onderzoek naar de fysische toestand van het gebouw onmogelijk was, zoals ook vastgesteld in het eerste advies van Land d.d. 18-11-1998.*

Op grond van deze gegevens kan alleszins gesteld worden dat niet voldaan is aan de voorwaarden van art. 145bis daar op het ogenblik van de eerste aanvraag nog slechts enkele restanten van muren aanwezig waren (zoals bij bovenvermeld PV vastgesteld) en het dus zeker niet om een niet verkrotte constructie ging.

- *ook bij de eerste aanvraag kan men door de wederrechtelijke afbraak niet spreken van een vergunde toestand;*
- Overwegende dat een en ander ook in beroep bij de Bestendige Deputatie is bijgetreden en nadien nog meerdere malen is bevestigd in latere ongunstig adviezen en bij weigering van het vergelijk;*

Overwegende dat uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits met opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening, alsook dat het voorgestelde ontwerp niet bestaandbaar is met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving...";

Gelet op het ongunstig advies van de afdeling Land, d.d. 19 juli 2002, luidende als volgt :

"...In antwoord op uw bovenvermelde brief van 25 juni, ontvangen 12/07, heb ik de eer u in deze aangelegenheid mede te delen dat de uit landbouwkundig oogpunt gegeven ongunstige adviezen LLS.815.14/98789/RES d.d. 18.11.1998 en 00/0259G3560/RESU d.d. 27.03.2000 onverkort gehandhaafd blijven.

Er worden geen elementen aangebracht die dit eerder ingenomen standpunt kunnen wijzigen. Verkrotte gebouwen komen ook nu niet in aanmerking voor vervanging door nieuwbouw.

De uiteindelijke juridisch administratieve afweging is de bevoegdheid van de gemachtigde ambtenaar.

Gelet op de aanvraag die onderworpen werd aan de speciale reglementen van openbaarmaking, bepaald bij besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000; dat er geen bezwaarschriften werden ingediend;

Het plan van de op te richten constructie is getekend door architect Bart Moors te Lummen.

BESPREKING : TECHNISCH, STEDENBOUWKUNDIG EN ESTHETISCH VERSLAG

- Bijlagen :
1. uittreksel gewestplan
 2. situatieplan
 3. inplantingsplan
 4. foto's
 5. P.V.
 6. inschrijving bevolkingsregister
 7. stukken administratie huisvesting

Beroeper, advocaat Leenders namens mevrouw Nijssen, wenst een vergunning ter regularisatie van een vervangende nieuwbouw langs de Kammestraat te Linkhout, Lummen.
De aanvraag betreft een volledige nieuwbouwwoning met een grondoppervlakte van 20,50 X 7,45 M2, annex 3,50 X 1,95 M2, met één bouwlaag bij een kroonlijsthoogte van 3,90 M en een nokhoogte van 8,00 M.

Volgens het gewestplan is het perceel gesitueerd in een agrarisch gebied.
Ter plaatse gelden er geen verdere specifieke stedenbouwkundige voorschriften (BPA, verkaveling).
Overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen zijn de agrarische gebieden bestemd voor de landbouw in de ruime zin.
Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woningen voor de exploitanten, benevens verblijfgelegenheden voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar landbouwbedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven.
Naar bestemming zijn de uitgevoerde werken strijdig met het gewestplan.
Overeenkomstig artikel 19 van voornoemd inrichtingsbesluit wordt de vergunning, ook al is de aanvraag niet strijdig met de bestemming van het gewestplan, slechts afgegeven zo de uitvoering van de werken en handelingen verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening.

Met betrekking tot kwestieus perceel werd op 16 september 1998 een PV opgesteld voor de wederrechtelijke volledige afbraak van een oude woning en de oprichting van een nieuwe woning. Als herstelmaatregel werd de afbraak van de wederrechtelijke nieuwbouwconstructie gevorderd. De zaak is in behandeling bij de rechtbank, tot op heden zonder uitspraak.

Bij besluit van de bestendige deputatie van 15 april 1999 werd reeds in beroep de vergunning geweigerd voor de regularisatie van een vervangende nieuwbouw, met dezelfde plannen als huidige aanvraag. Volgens de vigerende regelgeving op dat ogenblik was een herbouwing in geen enkel geval mogelijk. Verder heeft de stedenbouwkundige inspecteur op 30 maart 2001 en 3 december 2001 tweemaal een vergelijk geweigerd.

Artikel 195quinquies van het decreet verschaft een rechtsgrond voor regularisatie-vergunningen met betrekking tot werken aan zonevreemde woningen zoals omschreven in artikel 145bis, voor zover de aanvrager kan aantonen dat de werken of handelingen worden of zijn uitgevoerd aan een gebouw dat bij de aanvang van de werken bestond en geheel of gedeeltelijk vergund was of werd geacht.

In het beroepsschrift wordt de regularisatie als volgt gemotiveerd :

- Bij notariële akte van 27 maart 1998 kocht aanvrager een woonhuis met aanhorigheden.
- Een bouw aanvraag voor renovatiewerken werd goedgekeurd.
- De aanvraag zou wel voldoen aan de bepalingen van het huidige artikel 145bis, namelijk
 - a) de woning is op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot
 - b) de woning is vergund of wordt geacht vergund te zijn
 - c) het bouwvolume van de herbouwde woning is kleiner dan 1000 M3
 - d) het aantal wooneenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal.

Betreffende de door de beroeper voorgelegde bewijzen de volgende opmerkingen :

- Volgens de inschrijvingen in de gemeentelijke bevolkingsregisters was de woning bewoond tot 25 maart 1997.
- Er is op de gemeente geen vergunning bekend van toegestane renovatiewerken. Voor de eerste vergunningsaanvraag, ook het voorwerp van de bovenvermelde beroepsprocedure bij de bestendige deputatie, werd een ontvangstbewijs afgegeven op 12 oktober 1998 (na datum PV).
- Door het feit dat op het ogenblik van de vergunningsaanvraag de oorspronkelijke constructie volledig gesloopt was, kan de al dan niet verkrotte toestand niet meer nagegaan worden. De niet-verkrotte toestand voorafgaand aan de herbouwing is niet aangetoond bij huidige aanvraag.
Het is onduidelijk van wanneer de bijgevoegde foto's van de vroegere toestand dateren.

Betreffende de toepassingsmogelijkheid van artikel 145bis :

- Artikel 145bis stelt dat de vermelde mogelijkheden -waarvoor de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan geen beoordelingsgrond van vergunningsaanvragen vormen- enkel gelden indien de woning of het gebouw op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot is, zijnde te begrijpen als niet te voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot ver- of herbouwen.
- De nota van de architect-ontwerper bij de aanvraag vermeldt dat de oorspronkelijke bedoeling een verbouwing was, maar dat bij uitvoering bleek dat vanuit constructief oogpunt al de delen moesten heropgebouwd worden gezien de zeer slechte staat.
In de argumentatie bij het vroegere beroepschrift zit het stuk 'Vaststelling van verwaarlozing' door de administratie Huisvesting, zoals dat aan eigenaar werd betekend op 23 juni 1998. Het bijgevoegde technisch verslag inzake verwaarlozing, opgemaakt naar aanleiding van het plaatsonderzoek d.d. 16 april 1998, besluit dat het gebouw ernstige zichtbare en storende gebreken of tekenen van verval vertoont. De vaststellingen zelf vermelden voor geen enkel onderdeel de ergste graad van verwaarlozing, maar zijn een gecumuleerde lijst van modale gebreken, voornamelijk met betrekking tot de bedaking. De gevelonderdelen scoren slechts in de beperktste graad van verwaarlozing. Mits relatief beperkte herstellingen had de status van verwaarlozing ongedaan kunnen gemaakt geweest zijn. Dit gegeven is dus enigszins contradictorisch met de nota van de architect-ontwerper.
- Verder kan een herbouwing op dezelfde plaats en binnen het bestaande bouwvolume slechts voorzover het karakter en de verschijningsvorm behouden blijven. De verschijningsvorm van langgevelconstructie werd behouden, het karakter niet. De gevelgeleding, detaillering en dakkapel hebben niets gemeen met het oorspronkelijke bouwtype.

Ruimtelijke appreciatie :

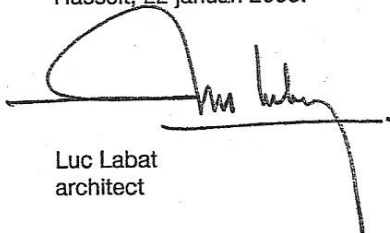
Het perceel situeert zich geïsoleerd in een ruime onbebouwde omgeving, op circa 80 meter van de dichtst bijgelegen bebouwing zijnde eveneens een geïsoleerde zonevreemde woning. De elektriciteitsvoorziening gebeurt via luchtleidingen, riolering is er niet aanwezig. De hier voorgestelde herbouwing (met zijn inherente en verregaande opwaardering) is niet gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, en geeft evenmin uiting aan een streven naar ruimtelijke kwaliteit.

CONCLUSIE :

Beroeper heeft de vroegere niet-verkrotte toestand niet aangetoond bij zijn aanvraag. Gezien de volledige sloop van de vroegere constructie voor de eerste vergunningsaanvraag is dit thans niet te beoordelen. Het verslag van de administratie Huisvesting zou in het voordeel van aanvrager kunnen pleiten. De herbouwing behoudt niet het karakter van het oorspronkelijk gebouw.

Om bovenvermelde redenen wordt de voorgestelde regularisatie **ongunstig** geadviseerd.
De beroeper wenst gehoord te worden.

Hasselt, 22 januari 2003.



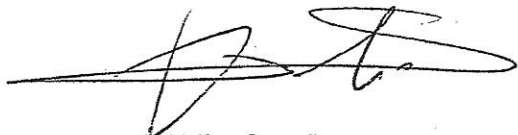
Luc Labat
architect

VOORSTEL

Overeenkomstig het stedenbouwkundig verslag is de afdeling van mening dat het beroep niet kan worden ingewilligd.

Aan de bestendige deputatie wordt gevraagd om een beslissing te nemen.

Namens de gouverneur



ir. Valère Cornelis
inspecteur-generaal

Hoorzitting : - 5 februari 2003

- 9u00

De verslaggever



met afkopen
met aankoop
uitgevoerd



2003-02-06

Gouverneur Roppesingel 25, 3500 HASSELT
Tel. (011)26 41 75 - Fax (011)26 41 99

Aan Carla Nijssen

Steenweg 56/1

3540 HERK-DE-STAD

uw kenmerk
brief van 7/7/2003

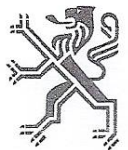
ons kenmerk
70000-02564

bijlagen
folder

vragen naar
Tania Dewaele

telefoonnummer
011/26 41 74

datum
6 oktober 2003



Betreft : Heffing ter bestrijding van de leegstand en verkrotting van
gebouwen en woningen(programmadecreet van 22 december 1995).
Pand, gelegen te **Lummen, Kammestraat 60**
Dossier : 70000-02564
Eerste opname in de inventaris op 8/9/1998
Lijst leegstand : op 8/9/1998
Lijst verwaarlozing : 4/2/1999
Lijst ongeschikt/onbewoonbaar : geenopname
SCHORSING VAN DE HEFFING

Geachte mevrouw,

U wenst een schorsing van de heffing te verkrijgen op basis van
renovatiewerken. U voegt een kopie van een geldige bouwvergunning toe.

De regelgeving bepaalt dat de heffing geschorst wordt indien aan een pand
structurele ingrepen worden uitgevoerd, waarvoor op grond van artikel 42
van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening een bouwvergunning
vereist is, en dit vanaf het ogenblik dat een geldige bouwvergunning
wordt voorgelegd.

Op basis van de ons bekende gegevens komt u in aanmerking voor een
schorsing van de heffing vanaf 7/7/2003. Deze schorsing verstrijkt als de
werken beëindigd zijn en heeft een maximale duur van 24 maanden.
Zodra de werken beëindigd zijn dient u dit ZELF te melden (uiterlijk op
6/7/2005).

Op het einde van de schorsing dienen de werken, vermeld in de
bouwvergunning, beëindigd te zijn OFWEL moet inmiddels een andere
vrijstelling lopen. Anders moeten de geschorste heffingen alsnog betaald
worden.

Zijn de werken tijdig beëindigd en is het pand niet meer verwaarloosd,
maar staat het wel nog op de inventarislijst van leegstaande panden, dan
krijgt u nog een vrijstelling voor de eerstvolgende twee heffingen.



Federale Overheidsdienst
Justitie

Centraal strafregister

Exp. : FOD Justitie, Waterloolaan 115, 1000 Brussel

Inlichtingen : <https://justice.belgium.be>
E-mail : strafregister@just.fgov.be
Tel : +32 2 552 27 29

NIJSSEN CARLA
Steenweg 56 / 0001
3540 Herk-de-Stad

Uittreksel uit het strafregister

Naam : **NIJSSEN**
Voorna(a)m(en) : **CARLA MARIE JOSEPH**
Geboortedatum: **17/08/1967**
Geboorteplaats: **ANTWERPEN (België)**
Nationaliteit: **BELGIE**
Woonplaats : **Steenweg 56 / 0001, 3540 Herk-de-Stad, BELGIE**

Finaliteit van het uittreksel :

595 - algemeen model

Aandacht: er bestaan verschillende types uittreksels uit het Centraal Strafregister :

uittreksel "595" voor andere doeleinden dan "596.1" en "596.2" ; uittreksel "596.1" voor gereguleerde activiteit ; uittreksel "596.2" voor activiteit met minderjarigen

Enige vervalsing van dit document vormt een wanbedrijf en is strafbaar met de straffen waarin is voorzien in het Strafwetboek.

BLANCO STRAFREGISTER (09/12/2019)

De bepalingen van de wet van 30 juli 2018 tot bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens zijn van toepassing op de gegevens van het Centraal Strafregister.

Eensluidend verklaard met wat ingevoerd is in het Centraal Strafregister,

Het hoofd van het Centraal Strafregister,

Afgeleverd door HERK-DE-STAD

31/12/2019

