



Maastricht University

Faculteit rechten

Master scriptie: Overheid en Recht

Rechtszekerheid en Rechtsbescherming bij wijzigend wetgevingsbeleid en wijzigend handhavingsbeleid

Promotor: Professor dr. Carole M. BILLIET

Student: Carla NIJSSEN – 1437791

Datum: 5 augustus 2024

Aantal woorden: 38.519 (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 M. 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 initieel 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. Tot slot wordt de gebeurtenis die aanleiding heeft gegeven tot de centrale onderzoeksvraag onderzocht.

Door de beperking in het aantal woorden zullen bepaalde delen verder worden onderzocht in een vervolgonderzoek indien het antwoord op de centrale onderzoeksvraag negatief beantwoord wordt.

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

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 UHasselt 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. Carole M. 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 thesis. 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 in tussentijd 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	KB 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de ambtenaren, <i>BS</i> 9 januari 2000, 419.
VPS (2006)	B.VI.Reg. 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid (citeeropschrift: "Vlaams personeelsstatuut"), <i>BS</i> 27 maart 2006, 17.247.
VPS (2016)	B.VI.R. 13 januari 2006 tot wijziging van het Vlaams Personeelsstatuut, wat betreft de hervorming van de selectieprocedures en andere bepalingen, en tot opheffing van het APKB, <i>BS</i> 1 september 2016, 59.179.
CBS	College van burgemeester en schepenen
GSI/ SI	(Gewestelijk) stedenbouwkundig inspecteur
PSA	Provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar
Stedenbouwwet	Wet 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, <i>BS</i> 12 april 1962, 3.000.
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	Decr.VI. betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, <i>BS</i> 15 maart 1997, 6.106.
Organisatiedecreet/ DORO	Decr.VI. 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, <i>BS</i> 30 september 1999, 36.933.
VCRO	Gecodificeerd Decr.VI. 15 mei 2009, <i>BS</i> 20 augustus 2009, 54.890.
OVD	Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, <i>BS</i> 23 oktober 2014, 82.085.
RSP	Ruimtelijk Structuurplan
RUP	Ruimtelijk Uitvoeringsplan
Minaraad	Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
SERV	Sociaaleconomische 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	8
D. Relevantie	9
E. Afbakening van het onderwerp	9
F. Onderzoeksvragen en -methodiek	11
 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	22
1.2.5.1 Interpretatie	22
1.2.5.2 Redeneren en Argumenteren	22
1.3 Democratische Rechtsstaat	24
1.3.1 Rechtsstaatsbeginsel	24
1.3.2 Rechtszekerheid	26
1.3.2.1 Definitie	26
1.3.2.2 Vertrouwensbeginsel	26
1.3.2.3 Algemeen beginsel van behoorlijk bestuur	27
1.3.2.4 Grondwettelijk rechtsbeginsel	27
1.3.2.5 Multi-inzetbaarheid	27
1.3.3 Rechtsbescherming tegen de Overheid	28
1.3.3.1 Draagwijdte van de toepassing	28
1.3.3.1.1 Rechtsbescherming	28
1.3.3.1.2 Administratieve Overheid	28
1.3.3.2 Soorten rechtsbescherming	30
1.3.3.2.1 Formele rechtsbescherming	30
1.3.3.2.2 Informele rechtsbescherming	32
1.3.4 Gelijkheidsbeginsel en non-discriminatiebeginsel	34

Hoofdstuk 2: Situering in het Belgisch Rechtsbestel (<i>sensu lato</i>)	37
2.1 Belgische Staatsstructuur	37
2.1.1 Federalisering	37
2.1.2 (Bestuurlijk) Wettigheidsbeginsel: de toegewezen bevoegdheden.....	39
2.2 Belgische Wetgevingsstructuur	41
2.2.1 Hiërarchie der Rechtsnormen	41
2.2.2 Voorrangsregels (Adagia)	43
2.3 Ruimtelijke Ordening	45
2.3.1 Definitie	45
2.3.2 Publiekrecht vs. Privaatrecht	46
2.3.3 Functioneel (of Multidisciplinair) Rechtsgebied	47
2.3.4 (Bijzonder) Bestuursrecht	47
2.4 Handhaving in de Ruimtelijke Ordening	49
2.4.1 Definitie	49
2.4.2 (Bijzonder) Strafrecht	49
2.4.3 Versplinterde Handhaving	50
2.4.4 Invloeden van het internationaal en het supranationaal recht	51
Hoofdstuk 3: Rechtshistoriek vergunnings- en handhavingsbeleid (1962 – 1997)	53
3.1 Inleiding.....	53
3.2 Vergunningsbeleid	55
3.2.1 1804-1962-1970: Eerste <i>organieke</i> regelgeving: “de Stedenbouwwet”	55
3.2.2 1970-1980: Ontstaan Zonevreemdheidsproblematiek	56
3.2.3 1980-1990: Decentralisatie.....	57
3.2.4 1990-1994: Zonevreemdheidsproblematiek	58
3.2.5 1995-1996: Voorbereidingen Organisatiedecreet <i>d.d.</i> 18.05.1999	59
3.3 Handhavingsbeleid.....	61
3.3.1 1962-1970: Gemachtigde Ambtenaar en de Herstelmaatregel	61
3.3.2 1970-1980: Uitbreidingen van de Stedenbouwwet	62
3.3.3 1980-1990: Verfijning van Bevoegdheden?	65
3.3.4 1990-1995: Van Gedoogbeleid naar Heksenjacht	66
Hoofdstuk 4: <i>Casus</i> §1. Hervormingen en Legaliteit Vergunning (1998 – 2003)	67
4.1 Inleiding.....	67
4.2 Organisatiedecreet Hervormingen	69
4.2.1 Beleidsdoelstelling: Subsidiariteit	69
4.2.2 (Regularisatie)Vergunning	71
4.2.3 <i>Casus</i> : Toepassing in praktijk (1998-1999)	73
4.3 Wijzigingsdecreet <i>d.d.</i> 28 september 1999 en <i>d.d.</i> 26 april 2000.....	75
4.3.1 Vergunningsbeleid: Hervorming Vergunningsprocedures	76

4.3.2	Handhavingsbeleid: De afschaffing van de 'gemachtigde ambtenaar'	79
4.3.2.1	<i>Nemo iudex in causa sua</i> -beginsel	79
4.3.2.2	Stedenbouwkundig Ambtenaar (drie bestuursniveaus)	79
4.3.2.3	(Gewestelijk) Stedenbouwkundig Inspecteur	80
4.3.2.4	Gewestelijke planologische ambtenaar	80
4.3.3	Casus: Toepassing in praktijk.....	81
4.4	Wijzigingsdecreet <i>d.d.</i> 13 juli 2001	83
4.4.1	Vergunningsbeleid: Amnestieregelgeving	83
4.4.1.1	Wijziging opschrift van hoofdstuk IV in titel IV	83
4.4.1.2	Invoering 'uitzonderingsregel' in artikel 145 <i>bis</i>	84
4.4.1.3	Uitzonderingsbepaling vs. Afwijkingsregeling.....	85
4.4.1.4	Invoering artikel 195 <i>quinquies</i>	86
4.4.1.5	Probleemoplossing voor de toekomst: Herbestemming	87
4.4.2	Handhavingsbeleid: Blokkades middels het <i>Vergelijk</i>	87
4.4.3	Casus: Toepassing in praktijk (2000-2001)	88
4.5	Wijzigingsdecreet <i>d.d.</i> 8 maart 2002: Ontkoppelingsdecreet.....	89
4.5.1	Vergunningsbeleid: Bevoegdheden definitief doorgeknipt	89
4.5.2	Handhavingsbeleid: Bevoegdheden definitief doorgeknipt.....	91
4.5.3	Casus: Toepassing in praktijk (2002-2004)	92
4.6	Legaliteit van de Vergunning	93
4.6.1	Rechtsgrondslagen	93
4.6.1.1	Artikel 145 <i>bis</i> Organisatiedecreet	93
4.6.1.2	Artikel 195 <i>quinquies</i> Organisatiedecreet	94
4.6.2	Eerste administratieve aanleg	95
4.6.3	Georganiseerd administratief beroep	96
4.6.4	Interne legaliteit.....	97
4.6.4.1	Datum indienen vergunningsaanvraag	97
4.6.4.2	Uitzonderingsregel	97
4.6.4.3	Bestemmingsvoorschriften	98
4.6.4.4	Herbouwen op dezelfde plaats van een Bestaand gebouw	99
4.6.4.5	De woning wordt vergund geacht	99
4.6.4.6	De woning of het gebouw mag niet verkrot zijn	101
4.6.4.7	Volume beperkt op 1.000 m ³	102
4.6.4.8	Karakter en Verschijningsvorm.....	103
4.6.4.9	Goede 'plaatselijke' (of ruimtelijke) ordening	104
4.6.4.10	Aantal woongelegenheden ongewijzigd.....	106
4.6.4.11	Geen Functiewijziging (ter volledigheid)	106
4.6.5	Externe Legaliteit	107
4.6.6	Beroepsmogelijkheden tegen het Inwilligingsbesluit	108

Hoofdstuk 5: Casus §2. Bevoegdheid Stedenbouwkundige Inspecteur (2003-2004)109

5.1	Inleiding.....	109
-----	----------------	-----

5.2	Handhavingsbeleid: Definitieve Bevoegdheidsscheiding.....	111
5.2.1	Rechtsgrondslagen	111
5.2.1.1	Het bestuurlijk legaliteitsbeginsel	111
5.2.1.2	Vergunningsbeleid: Vergunningverlenende bevoegdheden	111
5.2.1.3	Handhavingsbeleid: Bevoegdheden aangaande de handhaving 112	
5.3	Casus: Toepassing in praktijk (2003-2004)	113
5.3.1	Voorafgaande gebeurtenissen	113
5.3.2	Betekening 18 november 2004	114
5.3.3	Relatieve onafhankelijkheid.....	115
5.3.3.1	Vervolging en Uitvoering van Strafrechtelijke Uitspraken	117
5.3.3.2	Puntsgewijze schendingen	118
CONCLUSIE.....		119
BIBLIOGRAFIE.....		123
BIJLAGEN		144

*"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 ook *zonevreemde woningen* ontstonden in de *agrarische gebieden*. Zij werden vervolgens ten onrechte gestigmatiseerd als illegale woningen. Dit samen met de bundeling van de vergunningverlenende -en handhavende bevoegdheden binnen de functie van de toenmalige zgn. *gemachtigde ambtenaar* creëerde enorme rechtsonzekerheid voor de eigenaars van deze percelen tijdens de tweede helft van de twintigste eeuw en leidde tot de 'bulldozer-politiek' in de jaren 1990.

2. Dit ontging de decreetgever niet en was mede de aanleiding van de vele ingrijpende hervormingen in het ruimtelijk ordeningsrecht zoals het faciliteren van regulariseren van bepaalde bouw misdrijven. Hiertoe werd het nieuw Organisatiedecreet ontwikkeld en ingevoerd rond de vorige eeuwwisseling.¹ Nog voor het Organisatiedecreet van kracht werd, wijzigde dit decreet reeds ingrijpend.² De toen zgn. *gemachtigde ambtenaar* beschikte immers over zowel handhavende als vergunningverlenende bevoegdheden, hetgeen de toepassing van dit nieuw beleid onmogelijk maakte. Deze actor werd dan ook vervangen door drie *nieuw* gecreëerde ambtenaren, elk met strikt afgebakende bevoegdheden.³

3. Ondanks veelvuldige decreetwijzigingen, bleken deze aanpassingen tot in 2002 nog steeds niet afdoende om de rechtszekerheidsproblematiek op te lossen. De eigenaars in kwestie hadden immers nog steeds een *vergelijk* nodig bij de stedenbouwkundige inspecteur (c.q. gemachtigde ambtenaar), vooraleer een bouwheer nog maar een aanvraag tot regularisatie van een onvergunde toestand kón indienen. Dit leidde dus nog steeds tot blokkades, hetgeen de decreetgever nu juist wilde oplossen.

4. Op 8 maart 2002 wijzigde het Vlaams Parlement het Organisatiedecreet uiteindelijk zodanig dat het aanvragen van een regularisatievergunning losgekoppeld werd van het komen tot een *vergelijk*.⁴ Dit *Ontkoppelingsdecreet* stelde de eigenaars ook in staat om de situatie o.b.v. de toen *nieuwe* regelgeving te doen toetsen aan de toestand van de woning op het moment van de start der werken.

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

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

² 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.

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 Decr.VI. 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 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).

⁵ Vr. en Antw., VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUUR, RUIMTELIJKE ORDENING, ENERGIE EN DIERENWELZIJN, 2014-2015, 9 december 2014, nr. 548 (M. VAN VOLCEM, antw. J. SCHAUWVLIEGE) en Vr. en Antw., VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUUR, RUIMTELIJKE ORDENING, ENERGIE EN DIERENWELZIJN, 2015-2016, 16 februari

Casus

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

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 dienden 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.⁷ Deze ambtenaar stelde dat hij van in het begin van de afspraak met de gemeente op de hoogte was hiervan en opzettelijk nu pas de werken stillegde. 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 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 m³.⁸

9. Na de eerstvolgende wijzigingsdecreten diende de bouwheer tot een vergelijk te komen bij de *gemachtigde ambtenaar*.⁹ 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.

2016, nr. 772 (M. VAN VOLCEM, antw. J. SCHAUWVLIEGE) en LAND Advocaten, *Overheid | Omgeving: Het drama van de zonevreemde woning*, www.land-advocaten.be/nieuws/het-drama-van-de-zonevreemde-woning.

⁶ 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.

⁷ Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 15 maart 1997, 6.105.

⁸ Art. 166 Coördinatiedecreet zoals van kracht op 1 oktober 1998.

⁹ Art. 158 Organisatiedecreet, gewijzigd bij decreten van 28 september 1999, 22 december 1999 en 26 april 2000 (zoals van kracht op 15.01.2001).

De herbouw kon dus op grond van de toenmalige *nieuwe* regelgeving perfect vergund worden.¹⁰ Tegen deze weigeringen was echter geen beroep mogelijk. De decreetgever merkte deze blokkades vanwege de *gemachtigde ambtenaar* op en 'ontkoppelde' het vergunningen- en handhavingsbeleid.¹¹

10. Na de ontkoppeling, kon de bouwheer de aanvraag tot regularisatievergunning indienen.¹² 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.¹³ Hiertegen ging de advocaat laattijdig in beroep. Het hof stelde desondanks de behandeling van de zaak toch uit in afwachting van de administratieve beslissing.¹⁴

11. Na weer een negatief *bindend* advies van de (gewestelijke) *stedenbouwkundige ambtenaar* in eerste administratieve aanleg, bekwamen de bouwheren hun vergunning na administratief beroep.¹⁵ De wettelijk vooropgestelde instellingen werden allen aangetekend in kennis gesteld van de inwilliging van het administratief beroep door de bestendige deputatie. Noch de nu (gewestelijke) *stedenbouwkundige ambtenaar*, noch de minister, 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 niet in beroep gaan bij de minister of zich tot de Raad van State richten om de beslissing aan te vechten. Na zestig dagen was de vergunning dan ook definitief.¹⁶

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 dat de correctionele uitspraak in eerste aanleg niet meer *kon* hervormen.¹⁷

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 aan hem te doen en de vergunning *opnieuw* per mail te bezorgen, stelde deze hen gerust met de woorden: "*Je kan op de beide oren slapen, jullie mogen verder doen*".

¹⁰ Art. 145bis, §1, 2° Organisatiedecreet zoals van toepassing op 1 mei 2000.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Corr. Hasselt (16^e k.) 27 juni 2002, griffienr: 1215/02.

¹⁴ Antwerpen (12^e k.) 22 maart 2004, 2004/682.

¹⁵ Bijlage 1: Vergunning d.d. 19.03.2003.

¹⁶ Art. 4, §1, derde lid Procedurereglement RvS.

¹⁷ Antwerpen (12^e k.) 22 maart 2004, 2004/682.

14. De bouwheren gingen ook naar de advocaat en legden het probleem voor. Er werd gevraagd of er een mogelijkheid bestond om terug naar de correctionele rechtbank te gaan om dit te melden. De advocaat stelde dat daarvoor twee extra handtekeningen van bepaalde advocaten nodig waren, maar hij suste hen dat het nu allemaal in orde was en er geen reden meer was om dat nog te doen.

15. Daarnaast deed de bouwheer 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. Dienvolgens werden de straffen kwijtgescholden en de veroordeling verwijderd uit het strafregister.¹⁸

16. Pas na al deze geruststellingen durfden de bouwheren verder te gaan met de herbouwing, 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 pas werd betekend ná de regularisatievergunning definitief werd.

18. Vervolgens nam de bouwheer opnieuw telefonisch contact op bij dezelfde dienst als voorheen. Tijdens het gesprek werd duidelijk dat de voormalige adjunct van de directeur vervangen werd 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 veel later werd duidelijk dat ten onrechte werd vermeend (of voorgewend) dat de vergunning behept zou zijn met tegenstrijdigheden, *quod non*. Het verslag dat leidt tot het *niet-bindend* advies, gedaan door de *provinciale stedenbouwkundige ambtenaar*, moet namelijk worden overgenomen in het besluit zelf zodat iedere belanghebbende derde over alle informatie beschikt o.b.v. dit besluit.¹⁹

19. 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 méér dan negen jaar na het PV d.d. 16.09.1998 en meer dan vijf jaar na de initiële veroordeling d.d. 27.06.2002 die plaats vond vóór de toekenning van de regularisatievergunning d.d. 19.02.2003.

20. Vervolgens werd terug naar de beslagrechter gestapt. In eerste aanleg op 11.03.2008 werd geoordeeld dat er tegenstrijdigheden waren. De rechter nam de premissen uit het voorbereidend verslag van de *provinciale stedenbouwkundige ambtenaar* abusievelijk aan als de premissen van de deputatie.²⁰ Terwijl de *andersluidende overwegingen* pas daarna volgen in het vergunningbesluit.²¹

¹⁸ Zie bijlage 4: Uittreksel uit het strafregister (blanco).

¹⁹ Wet 29 juli 1991 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 v.d. vergunning).

²⁰ Beslagr. Hasselt 11 maart 2008, nr. 07/2324/A.

²¹ RvVB 7 februari 2017, RvVB/A/1617/0535 en bijlage 1: De vergunning.

21. Tegen deze beschikking werd beroep ingesteld bij het hof van beroep te Antwerpen, waar de bouwheren in het gelijk gesteld werden d.d. 25.03.2009.²² 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. 01.03.2010.²³ Deze zaak vond plaats op 18.11.2014, zijnde exact 10 jaar na de eerste betekening. *De facto* werd het administratief beroep overgedaan.²⁴ 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 abusievelijk dat het huis de 700 m³ overschreed en daarom kennelijk onwettig zou geweest zijn en liet de vergunning tot op zekere hoogte buiten toepassing. Het arrest d.d. 31.05.2015 oordeelde desondanks een salomonsoordeel o.b.v. het redelijkheidsbeginsel, gelet op de talrijk gewijzigde decreetgeving er niet van een burger kan verwacht worden dat ze de vergunning niet zouden uitvoeren. Verder werd er geoordeeld 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.²⁵ De bouwheer was niet bekwaam om een advocaat te overtuigen om cassatieberoep aan te tekenen.²⁶ De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur bleef in gebreke de aan hem gerichte veroordeling uit te voeren en liet de betekeningen en de bevelen gewoon verder lopen alsof er niets gebeurd was.

22. Op 03.11.2017 werd het arrest van Gent betekend samen met uitvoerend onroerend beslag.

23. Dienvolgens stelden de bouwheren alles in het werk om het huis af te breken binnen de door de initiële correctionele veroordeling vooropgestelde termijn van 3 maanden (d.d. 02.02.2018).

24. Vast in de overtuiging dat er geen dwangsommen verbeurd waren, stapten zij terug naar de beslagrechter. Op d.d. 25.07.2019 volgde de beschikking dat er dwangsommen verbeurd waren vanaf de dag van het arrest van het hof van beroep te Gent d.d. 31.01.2015 tot de dag dat het PV van uitvoering *uiteindelijk* had opgesteld.²⁷ Hiertegen werd opnieuw beroep ingesteld. De inspecteur tekende incidenteel beroep aan, waarbij hij opwierp dat de beschikking d.d. 11.03.2008 uitvoerbaar bij voorraad zou geweest zijn, maar verzweeg dat de beschikking deels vernietigd werd door het arrest d.d. 31.03.2015. Hij kreeg echter gelijk in het hof van beroep te Antwerpen.²⁸ De bouwheren slaagden er niet in om op afdoende wijze Cassatieberoep in te stellen met de juiste rechtsvragen.²⁹

25. Tot op heden worden elke zes maanden bevelen tot herstel en tot betaling van ±400.000 € betekend.

Ondanks dat de juridische situatie niet meer overeenstemt met de correctionele veroordeling, door de nog steeds bestaande vergunning, wordt dat vonnis gebruikt/ misbruikt als zwaard van Damocles.

²² HvB Antwerpen (3^e k.) 25 maart 2009, nr. 2008/AR/1116.

²³ Cass. 1 maart 2010, AR C.09.0390.N, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100301.4.

²⁴ Cass. 4 maart 2004, C.030346.N en C.030448.N, ECLI:BE:CASS:2004:ARR.20040304.8, Nachtvvluchten.

²⁵ HvB Gent (14^e k.) 31 maart 2015, 2010/AR/2307.

²⁶ Art. 478, eerste lid Ger.W.

²⁷ Beslagr. Hasselt 25 juli 2019, nr. 18/120A en 19/199/A.

²⁸ HvB Antwerpen (B4M k.) 19 oktober 2020, nr. 2019/AR/2063.

²⁹ Cass. 10 maart 2022, C.21.0274.N, ECLI:BE:CASS:2022:ARR.20220310.1N.3.

Besluit

26. De *casus* is geen alleenstaand feit. Het staat vast dat de problematiek nog steeds actueel is.³⁰ Het gevaar dreigt voor eenieder in deze situatie dat definitief verworven rechten worden ontzegd door een overheid 'zonder enige vergunningverlenende bevoegdheden' en dit tot in de 'eeuwigheid'.³¹ De *kans* op het risico op zich schendt reeds de gelijkheid tussen burgers *door* en *voor* de wet door het anders behandelen van een regularisatievergunning t.o.v. een voorafgaandelijke vergunning^{32, 33}

27. 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.

28. Het probleem dat onderzocht wordt, stelt zich in het naast elkaar sporen van het vergunnings- en het handhavingsbeleid. Bovendien strekt de problematiek zich uit tot de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid.

B. Stand van de kennis

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

30. De masterscriptie zal verder bouwen op het rechtshistorische onderzoek dat werd aangevat in het kader van de bachelor-scriptie. Dat onderzoek was een eerste verkenning en richtte zich vooral op de periode tussen de invoering van de eerste organieke regelgeving van Stedenbouw in 1962³⁴ 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.

31. In de gepubliceerde doctrine zijn publicaties te vinden over regularisatievergunningen, zoals: "De stedenbouwkundige regularisatie(vergunning): algemene beginselen"³⁵, "Zonevreemdheid en regularisatie van overtredingen"³⁶, "Is een regularisatievergunning nog mogelijk na een bevolen rechterlijk herstel?", "Regularisatie na bevolen herstel: wat nu?"³⁷, "Het ontkoppelingsdecreet of het

³⁰ Vr. en Antw., VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUUR, RUIMTELIJKE ORDENING, ENERGIE EN DIERENWELZIJN, 2014-2015, 9 december 2014, nr. 548 (M. VAN VOLCEM, antw. J. SCHAUWVLIEGE), www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/938019/verslag/941211 ; Vr. en Antw., VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUUR, RUIMTELIJKE ORDENING, ENERGIE EN DIERENWELZIJN, 2015-2016, 16 februari 2016, nr. 772 (M. VAN VOLCEM, antw. J. SCHAUWVLIEGE), www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/1035483/verslag/1036765 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 Op basis van art. 159 Gw.

³² RvS 30 maart 1998, nr. 72.837, Stoop.

³³ 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.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 201-234.

³⁴ Wet 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, 29 maart 1962, BS 12 april 1962, 3.000 (hierna: Stedenbouwwet).

³⁵ S. WYCKAERT, "De stedenbouwkundige regularisatie(vergunning): algemene beginselen", *TROS* 2003, afl. 32, 305-320.

³⁶ S. WYCKAERT, "Zonevreemdheid en regularisatie van overtredingen", *NJW* 2005, afl. 105, 362-371.

³⁷ M. VALKENIERS, "Regularisatie na bevolen herstel: wat nu?", *TOO* 2016, afl. 1, 142-145.

juridisch failliet van het gekoppelde vergelijk³⁸, "De navelstreng tussen de regularisatievergunning en het vergelijk doorgeknipt"³⁹, "Niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren"⁴⁰ etc.

32. 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"⁴¹, "Kan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid nog een stokje steken voor de ambtshalve uitvoering van de oude herstellvonnissen?"⁴², "Beginnelen van behoorlijk bestuur en bestuurlijke handhaving. Evenredigheid en zuinigheid in het sanctioneringsproces"⁴³, "Handboek Ruimtelijk bestuursrecht"⁴⁴, "Een eerste 'screen shot' van het nieuwe handhavingsdecreet ruimtelijke ordening: richting een Vlaamse omgevingshandhaving – meer bestuur minder rechter?"⁴⁵, "Vlaamse stedenbouwhandhaving: Eerste beschouwingen bij het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning – deel 1 en 2"⁴⁶, vergelijk met een bestuurlijk handhavingssysteem in het Onderzoek naar bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening⁴⁷, "Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien?"⁴⁸ en het "Zakboekje Handhaving Ruimtelijke Ordening"⁴⁹ etc.

33. 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.⁵⁰ 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.

³⁸ P. VANSANT, "Het ontkoppelingsdecreet of het juridisch failliet van het gekoppelde vergelijk", *TROS* 2002, afl. 26, 105-121.

³⁹ K. WAGNER, "De navelstreng tussen de regularisatievergunning en het vergelijk doorgeknipt", *TGEM* 2004, afl. 4, 300-304.

⁴⁰ R. PALMANS en R. JANSEN (eds.), *Niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 368 p.

⁴¹ P. LEFRANC, "Enkele aspecten van het handhavingsbeleid voor en na de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening" in *Bouwwrecht van 1(aanneming) tot Z(akenrecht) 1^{ste} editie*, Brussel, Intersentia, 2009, 231-267.

⁴² 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.

⁴³ C.M. BILLIET, "Beginnelen van behoorlijk bestuur en bestuurlijke handhaving. Evenredigheid en ruigheid in het sanctioneringsproces", *TMR* 2008, 298-309.

⁴⁴ G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht. Tweede editie*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 343 p.

⁴⁵ J. DE CONINCK, "Een eerste 'screenshot' van het nieuwe handhavingsdecreet ruimtelijke ordening: richting een Vlaamse omgevingshandhaving – meer bestuur minder rechter?", *MER* 2014, 206-226.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ D. DE WOLF, A. DE BECKER, E. VAN PRAET en K.J. VANDORMAAL, *Onderzoek naar de bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening*, Studie UHasselt en VUB, Brussel, 2012.

⁴⁸ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Bestuurlijke handhaving: Hoe door de bomen het bos nog zien?*, Brugge, die Keure, 2018, 220 p.

⁴⁹ P. VANSANT en P. LEFRANC, *Zakboekje Handhaving Ruimtelijke Ordening*, Mechelen, Kluwer, 2023, 584 p.

⁵⁰ R. PALMANS en R. JANSEN (eds.), *Niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 368 p.

C. Probleemstelling

34. Het ruimtelijk ordeningsrecht is een relatief jong recht en leidde reeds tot vele verzuchtingen. Dit leidde dan ook tot talrijke, ingrijpende en snel achtereenvolgende wet- en decreetwijzigingen 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.

35. 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 samen sporen van het vergunningen- en handhavingsbeleid.⁵¹

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.

36. 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.

37. De masterscriptie bouwt verder op de aanzet die gebeurde in de scriptie op bachelor niveau. 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 destijdsde regelgeving ter zake en de absolute herprofilering van de *gemachtigde ambtenaar*.

38. 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.

39. Bovendien zal er gezocht worden naar (bestaande) middelen in het recht (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.

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

⁵¹ *Vr. en Antw.*, VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUUR, RUIMTELIJKE ORDENING, ENERGIE EN DIERENWELZIJN, 2014-2015, 9 december 2014, nr. 548 (M. VAN VOLCEM, antw. J. SCHAUWVLIEGE), www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/938019/verslag/941211; *Vr. en Antw.*, VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUUR, RUIMTELIJKE ORDENING, ENERGIE EN DIERENWELZIJN, 2015-2016, 16 februari 2016, nr. 772 (M. VAN VOLCEM, antw. J. SCHAUWVLIEGE), www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/1035483/verslag/1036765 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).

D. Relevantie

41. 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.

42. De voormelde 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.⁵² Dit zijn nochtans kernfundamenten van de westerse democratische rechtstaat. Bij gebreke ervan leidt dit tot wantrouwen in de overheid.

43. 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 om rechtszekerheid te garanderen, actoren van de *uitvoerende macht* misbruik *kunnen* maken van hiaten en anomalieën in het recht en op selectieve wijze gebruik blijven maken van het oude recht.

44. *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 rechtstaat.

E. Afbakening van het onderwerp

Interne limieten

45. 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.

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

47. 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.

⁵² *Vr. en Antw.*, VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUUR, RUIMTELIJKE ORDENING, ENERGIE EN DIERENWELZIJN, 2014-2015, 9 december 2014, nr. 548 (M. VAN VOLCEM, antw. J. SCHAUWVLIEGE), www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/938019/verslag/941211; □ *Vr. en Antw.*, VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUUR, RUIMTELIJKE ORDENING, ENERGIE EN DIERENWELZIJN, 2015-2016, 16 februari 2016, nr. 772 (M. VAN VOLCEM, antw. J. SCHAUWVLIEGE), www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1035483/verslag/1036765.

48. 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.

49. 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.

50. Ten gevolge van de probleem veroorzakende handelingen en procedures in hoofde van de (gewestelijke/ provinciale) stedenbouwkundig inspecteur, kregen de bouwheren bovendien te maken met nog andere administratieve en gerechtelijke procedures zoals inzake 'leegstand' van de woning, nadat de bevoegdheden hieromtrent werden overgeheveld naar de nieuwe dienst: WWL.⁵³ Dit zou de scriptie te ver afleiden van de essentie van de problematiek en tot nog meer verwarring leiden...

Externe limieten

51. 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.

52. De ontwikkeling van de Ruimtelijke Ordening (en haar handhaving) kan tot op vandaag in een zevental periodes worden ingedeeld: de periode vóór 1962, de periode 1962-1998, de periode 1998-2003, 2003-2009, 2009-2014 (i.h.b. inzake handhaving), 2014-2018 en de periode na 2018.⁵⁴

53. 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 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.

54. 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.

⁵³ Decr.VI. 22 december 1995 houdende de bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, BS 30 december 1995, 36.108 (m.b.t. leegstand woningen).

⁵⁴ G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersensia, 2011, 128.

F. Onderzoeksvragen en -methodiek

55. De centrale onderzoeksvraag waarop de masterscriptie antwoord zal geven, luidt: *"Heeft de GSI de bevoegdheid om subjectieve rechten ontstaan uit een definitieve regularisatievergunning te ontnemen?"* Als het antwoord neen is, wordt later verder onderzocht: *"Hoe kan dit voorkomen worden?"* en *"Is rechtsherstel mogelijk voor de gedupeerden? Zo ja, welke en op welke wijze?"*

De eerste en meest essentiële centrale onderzoeksvraag wordt behandeld in de masterscriptie en is evaluerend van aard.⁵⁵ Er wordt onderzocht of de (gewestelijke) stedenbouwkundige inspecteur over de noodzakelijke decretaal *toegewezen bevoegdheden* beschikt teneinde de subjectieve rechten die zijn ontstaan uit een definitieve regularisatievergunning (autonoom en eeuwigdurend) te ontnemen.

56. Indien de centrale onderzoeksvraag in dit werkstuk negatief beantwoord dient te worden, zal er later een vervolgonderzoek plaatsvinden. Dit onderzoek zal de aansluitende verklarende -en evaluerende onderzoeksvragen analyseren: bestaan er (doorheen de tijd) reeds afdoende middelen waarop de machten zich (hadden) moeten beroepen of dienen er bijkomende middelen ontwikkeld te worden om zulke praktijken in hoofde van de handhavende overheid in de toekomst te voorkomen.

Daarnaast wordt in dat geval, gelet op de aard en de ernst van de vooropgestelde problematiek, in het vervolgonderzoek de definiërende onderzoeksvraag onderzocht of er afdoende middelen in het recht zijn om tot (volledig) rechtsherstel voor de gedupeerden te komen en zo ja, op welke wijze?

57. Om de problematiek zo bevattelijk mogelijk te maken, wordt uitgegaan van een *case study*. De *casus* is de rode draad doorheen de masterscriptie (en het eventuele vervolgonderzoek) en bepaalt eveneens de draagwijdte en de afbakening waarbinnen het onderzoek gevoerd zal worden.

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

59. 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 biedt.

60. Het eerste hoofdstuk gaat in op de kernaspecten van de masterscriptie inzake rechtszekerheid en rechtsbescherming die inherent zijn aan het rechtsstaatsbeginsel. Alvorens hierop dieper ingegaan wordt, wordt in een eerste onderdeel de aandacht kort gevestigd op de gevaren die sluimeren in de juridische taal en in de technieken die de rechtszekerheid en de rechtsbescherming kunnen uithollen.

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

⁵⁵ L. KESTEMONT, P. SCHOUKENS, K. HENDRIX en E. TERRYIN, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2020, 32.

Aansluitend wordt het ruimtelijke orderingsrecht en haar handhaving gesitueerd in deze structuur. Elk beleid dient immers in absolute overeenstemming te zijn met de fundamenteën van het recht.

62. Het derde hoofdstuk richt zich i.h.b. op de oorsprong in het rechtskader van het onderzoek. Er wordt nagegaan welke de oorzaken (kunnen) zijn van de problematiek en welke instrumenten werden gecreëerd en gehanteerd om bepaalde rechtsgevolgen mogelijk te maken (binnen de casus). Deze verklarende en evaluerende aanpak is noodzakelijk voor een beter begrip van hoofdstuk vier.

Bovendien, wanneer de oorzaak van het probleem in het verleden kan worden gevonden, dan kan de problematiek reeds in de kiem worden gesmoord, opdat de jarenlange *plakkertjesregelgeving* onnodig zal worden en de hiaten en de anomalieën in het recht kunnen of konden worden voorkomen.

63. De legaliteit van de regularisatievergunning in de *casus* wordt in het vierde hoofdstuk tot op het bot onderzocht.⁵⁶ De *casus* wordt meegenomen doorheen de tijd en de vele decreetwijzigingen. 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 een kritische evaluerende methodiek gehanteerd.

64. Hoofdstuk 5 evalueert of de GSI over de *toegewezen bevoegdheden* beschikt(e) tot de gestelde handelingen, m.n. de gerechtsdeurwaarder opdracht geven om een niet meer actuele correctionele veroordeling te doen betekenen en de uitvoering ervan na te streven. Als dit het geval is, wordt nagegaan of dit in overeenstemming is met de *ratio legis* van de decreetgever en met de geest van de grondwetgever. Als hij niet over de nodige bevoegdheden beschikt(e), wordt het onderzoek later verdergezet en beperkt hoofdstuk vijf zich in dit werkstuk tot de eerste aanzet van het weergeven van de belangrijkste administratiefrechtelijke rechtsschendingen. In het vervolgonderzoek zullen dan ook andere actoren worden onderzocht die dit hadden kunnen voorkomen m.b.t. rechtsbescherming.

65. Toekomstig onderzoek zal in het geval dat de GSI niet over de nodige bevoegdheden beschikte ook analyseren hoe de *casus* verder is verlopen in de periode vanaf 2004 tot en met heden. Hiertoe zal dan bovendien dieper worden ingegaan op de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Daarbij aansluitend, zal worden nagegaan of het geldende recht niet reeds over afdoende technieken beschikt(e) om het gebeuren te voorkomen. Als dit (al dan niet) het geval is, zal worden onderzocht of nieuwe wetgeving aan te bevelen is om rechtszekerheid en rechtsbescherming te garanderen.

66. Ten slotte zal in het vervolgonderzoek ook worden nagegaan welke mogelijkheden er zijn tot rechtsherstel. En dit zowel voor de vergunning als voor de geleden schade van de getroffen burgers.

67. Om de 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.

⁵⁶ Bijlage 1: De vergunning d.d. 19.02.2003.

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

68. *"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 instrument dat moet leiden van rechtvaardigheid naar recht. Het juiste gebruik ervan bepaalt dan ook de mate van de rechtszekerheid en de rechtsbescherming.

69. De wortels van het huidige 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 – rechtvaardigheid, 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.⁵⁷

70. Meer dan tweeënhalf millennia 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 de wet is nog steeds voorbehouden aan een selecte groep. Het is teleurstellend dat het recht niet per definitie het beschermend schild is tegen autoritaire machtsuitoefening, maar het is ook het zwaard dat dit mogelijk maakt. Het instrument van het recht is de taal, dat maakt het dan ook essentieel om zich bewust te zijn hoe taal als instrument functioneert en waarom helderheid en precisie zo cruciaal zijn.

71. Tijdens de *casestudy* kwam steeds sterker naar boven hoe machtig de 'taal' is als instrument in het recht. De rechtsgevolgen zijn namelijk afhankelijk van de kwalificatie die gegeven wordt aan bepaalde juridische begrippen. Inzake de onlosmakelijk met elkaar verbonden rechtszekerheid en rechtsbescherming is het dan ook onontbeerlijk om de aandacht hier, van in het begin, op te vestigen.

72. 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.

⁵⁷ P. STEIN, *Roman Law in European History*, UK, Cambridge University Press, 1999, x + 137 p.

- 73.** In het eerste onderdeel wordt de cruciale rol van de taal als juridisch instrument besproken. Naargelang de context waarbinnen een bepaald begrip gebruikt wordt, kan de betekenis, de draagwijdte en dus de rechtsgevolgen helemaal anders zijn. Er sluimeren zodoende ernstige gevaren dan wel een sterke bescherming in het goede begrip van de juridische taal. Dit wordt relatief beknopt geïllustreerd aan de hand van een aantal geselecteerde begrippen binnen de context van de scriptie.
- 74.** Nadat kort op het verschil tussen de 'taal als omgangstaal' en de 'taal als rechtsinstrument' en dit 'binnen een bepaalde context' wordt gewezen, worden een aantal omstandigheden weergegeven die in het recht kunnen leiden tot een totaal andere draagwijdte van een juridisch concept. Dit kan determinerend zijn voor de rechtsgevolgen en dus voor de rechtszekerheid en de rechtsbescherming.
- 75.** Middels de begrippen 'eigendom' en 'eigendomsrecht' worden de onderscheiden draagwijdte binnen de verschillende rechtsdomeinen aangetoond. Desondanks mag het onlosmakelijk verband tussen bepaalde invullingen niet uit het oog worden verloren. De grondrechtelijke bescherming die de Grondwet en de fundamentele rechten van de mens bieden, blijft immers ten alle tijden behouden.
- 76.** Vervolgens wordt onderzocht hoe bepaalde begrippen zelfs binnen éénzelfde rechtstak verschillende contextuele invullingen kunnen krijgen. Dit wordt aangetoond aan de hand van de begrippen de 'ruimtelijke ordening' en het 'algemeen belang'.
- 77.** Hiernaast wordt aandacht besteed aan de verwarring die kan ontstaan als concepten door de rechtspractici zelf door elkaar worden gebruikt, zoals bij de begrippen 'legaliteit' en 'legitimiteit'.
- 78.** Dit onderdeel wordt afgesloten met een korte bespreking over hoe de beoordeling van een juridische situatie bovendien kan afhangen van de gehanteerde onderzoeks- en interpretatiemethode en de hierbij steeds samengaan redenerings- en argumentatietechnieken. Het is dus zeer begrijpelijk dat de burger die zijn weg zoekt in het recht, het bos door de bomen niet meer kan zien.
- 79.** 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 toegelicht.
- 80.** Daarna wordt ingezoomd op het rechtszekerheidsbeginsel (*sensu lato*) als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, als grondwettelijk rechtsbeginsel en de vele toepassingen van dit beginsel.
- 81.** 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.

1.2 De Rol van 'Taal' als Juridisch Instrument

1.2.1 Omgangstaal vs. Juridische Taal

82. '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.*"⁵⁸

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.

83. 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) en *rechtsbescherming* (infra) binnen die samenleving.⁵⁹

84. MARTYN en DEVLOO omschrijven het 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.*"

85. Verder stellen deze auteurs dat het recht een geheel van 'precieze' termen is waaronder normen, wetten, regels en bevelen en daarom het gebruik van rechtsbegrippen, rechtsfiguren en rechtsbeginselen noodzakelijk zijn voor de formulering, het behoud, de verduidelijking en de toepassing van de regels die de samenleving moet naleven.⁶⁰

86. 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.

87. Bovendien stelt TICO, een invloedrijk taalkundige, 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 erachter 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.*"⁶¹

⁵⁸ P.G.J. VAN STERKENBURG (ed.), *Van Dale. Handwoordenboek van hedendaags Nederlands*, Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1990, 996.

⁵⁹ Zie E. TERRY (ed.), *Juridisch Nederlands*, Leuven, Acco, 2013, 18-21.

⁶⁰ G. MARTYN en R. DEVLOO, *Een kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure, 2012, 47.

⁶¹ 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

88. Het juridisch begrip 'eigendom' en de rechten en plichten die ervan rechtswege uit voortvloeien, zijn onlosmakelijk verbonden aan het ruimtelijke ordeningsrecht.⁶² 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

89. 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)⁶³ 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 Frankrijk⁶⁴ en was dé duidelijke breuk met het gefragmenteerd en voorwaardelijk karakter van eigendom in het feodale systeem tijdens de voorafgaande eeuwen⁶⁵.⁶⁶

90. Ingevolge de tijdsgeest van de eenentwintigste eeuw wordt het eigendomsbegrip sedert de invoering van Boek 3 BW "Goederen" meer genuanceerd gedefinieerd.⁶⁷ 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 definiëring 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 het is nu enigszins minder verregaand.⁶⁸

91. Hoewel 'eigendom' binnen de privaatrechtelijke context nog steeds de meeste rechten biedt, moet worden besloten dat het uitsluitend vanuit het vermogensrechtelijk perspectief wordt benaderd.

⁶² 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: OVD) *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.

⁶³ 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).

⁶⁴ 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*".

⁶⁵ 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 Sikkel, 1955, 3-50, <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/derine-grenzeneigendomsrecht-1955.pdf>.

⁶⁶ Zie V. SAGAERT, B. TILLEMEN en A.L. VERBEKE, *Vermogensrecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 47-63.

⁶⁷ Wet 4 februari 2020 houdende boek 3 "Goederen" van het Burgerlijk Wetboek, BS 17 maart 2020, 15.753.

⁶⁸ 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.

1.2.2.2 Publiekrechtelijke invulling

92. Het eigendomsrecht is echter meer dan een zakelijk vermogensrecht, het is een grondrecht.

93. 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".⁶⁹ 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.⁷⁰

94. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (hierna: UVRM)⁷¹ definieerde het eigendomsrecht reeds in 1948⁷² 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.⁷³

95. 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).⁷⁴ 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 vreedzaam 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 neergelegd 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 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.⁷⁵

⁶⁹ Gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994, BS 17 februari 1994 (tweede uitg.), 4.054 (hierna: Gw.).

⁷⁰ V. SAGAERT, B. TILLEMANN en A.L. VERBEKE, *Vermogensrecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 63-67.

⁷¹ Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, BS 31 maart 1949, 2.488.

⁷² UVRM werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948.

⁷³ 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-uvm-volledige-tekst.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ EHRM 23 september 1982, nr. 7151/75, Spöröng 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.

96. 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"*.⁷⁶

97. 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).⁷⁷ 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 toepasbaar⁷⁸ in de nationale rechtbanken, wanneer het een EU-aangelegenheid betreft.

98. 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 burger⁷⁹.⁸⁰

99. 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 betekent dat de hogere wet of norm de lagere opheft, als deze laatste strijdig is met de hogere.⁸¹ 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.

⁷⁶ HvJ 14 mei 1974, nr. C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51, Nold.

⁷⁷ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, PB.C. 14 december 2007, afl. 303, 1.

⁷⁸ 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 artikel aan bepaalde voorwaarden voldoet) van voornoemd recht. Zie S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 94-96.

⁷⁹ EHRM, 18 december 1994, Sporrang en Lönnroth/Sweden

⁸⁰ Zie S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 442-443 en J. SLUYSMANS en R. DE GRAAFF, "Ontwikkelingen in het eigenomsbegrip 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-EIGENDOMSBEGRIPOUNDER-ARTIKEL-1-EERSTE-PROTOCOL.pdf>.

⁸¹ C. DE KONINCK, *Latijnse rechtspreuken*, Brugge, die Keure, 2016, 241.

1.2.3 Binnen het Rechtsdomein

1.2.3.1 Ruimtelijke ordening

100. 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.⁸² 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.

101. De zinsnede '(al dan niet) in overeenstemming met de goede *plaatselijke* ruimtelijke ordening' binnen deze rechtstak wordt tevens gehanteerd als dé noodzakelijke voorwaarde⁸³ 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 in het bijzonder.⁸⁴

1.2.3.2 Algemeen belang

102. '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)*".⁸⁵

103. De federale ombudsman (*mutatis 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 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*".⁸⁶

⁸² 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 (OVD). 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.

⁸³ 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.

⁸⁴ B. ALLEMEERSCH, P. VAN ORSHOVEN en S. VOET, *Tussen gelijk hebben en gelijk krijgen*, Leuven, Acco, 2016, 21 en Cass. 4 maart 2004, AR.C.03.0346.N, ECLI:BE:CASS:2004:ARR.20040304.8, Nachtvluichten.

⁸⁵ E. DIRIX e.a. (eds.), *De Valks. Juridisch woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 41.

⁸⁶ DE FEDERALE OMBUDSMAN, *Wat is een schending van openbaar belang?*, www.federaalombudsman.be/nl/wat-is-een-schending-van-het-algemeen-belang.

104. Uit literatuuronderzoek blijkt dat het 'algemeen belang' zich niet gemakkelijk laat definiëren. Dit komt mede omdat dit begrip op verschillende manieren kan worden ingevuld. In de neutrale betekenis van het woord. Dat is het geval wanneer er gesproken wordt over de maatschappij. Of als normatief begrip en dus als in het algemeen nuts criterium. Dit is af te leiden uit de oude benaming 'het nutte van het Algemeen'.⁸⁷ DONNER spreekt in dit verband over "*de wisselwerking tussen maatschappelijke behoeften, mogelijkheden en concepten*".⁸⁸ Zoals eerder werd geïllustreerd, krijgt het als nuts criterium een relatieve invulling naargelang de rechtstak waarin het wordt gebruikt.

105. 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.

106. 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 artikel 37 Grondwet dat de federale uitvoerende macht toekomt aan de Koning (lees: regering), die deze macht moet uitoefenen in het belang van de samenleving, onder 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. Deze verplichting strekt zich in België eveneens uit tot de gewesten en de gemeenschappen. Artikel 39 Grondwet bepaalt dat de gewestraden en -regeringen hun bevoegdheden uitoefenen volgens de wet, wat impliceert dat zij uiteraard eveneens het algemeen belang moeten dienen. Artikel 127 regelt 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 instellingen⁸⁹, en artikel 4 Bijzondere Wet betreffende de Brusselse Instellingen⁹⁰, dat de organen van de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheden moeten uitoefenen om de welvaart van hun bevolking te bevorderen.

107. 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.⁹¹ 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 *plaatselijke* belang⁹², terwijl de handhavende overheid toezicht en controle uitoefent opdat de bouwheer in het bezit is van een omgevingsvergunning en de erin gekoppelde voorwaarden naleeft⁹³.

⁸⁷ Zie art. 16 Gw en I. CLEYMAET, "Algemeen nutsdoel" in B. HUBEAU (ed.), *Praktisch administratief recht*, Wommelgem, Van In, 2018, 183.

⁸⁸ J.P.H. DONNER, *Staat in Beweging*, Den Haag, WRR, 1998, 109.

⁸⁹ Bijz.W. 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.343 (hierna: BWHI).

⁹⁰ Bijz.W. 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, *BS* 14 januari 1989, 667.

⁹¹ Art. 6, §1, I, 1° BWHI.

⁹² 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).

⁹³ 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).

1.2.4 Binnen het Recht

1.2.4.1 Legaliteit vs. Legitimiteit

108. 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.

109. 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.

110. 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).

1.2.5 Retorische instrumenten

1.2.5.1 Interpretatie

111. 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.

112. 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.⁹⁴

113. 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.⁹⁵ De juiste rechtsvragen en beantwoord te zien door de rechter zijn bovendien van bepalend belang.

1.2.5.2 Redeneren en Argumenteren

114. 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 beweerzinnen.⁹⁶

115. 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.⁹⁷

116. De beweerzinnen 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.⁹⁸

⁹⁴ Zie J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 158-163, 86-87 en de verwijzingen aldaar.

⁹⁵ Zie L. KESTEMONT e.a., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2020, 43-50; Zie M. VAN HOECKE, *De interpretatievrijheid van de rechter*, Antwerpen, Kluwer, 1979, XVIII + 432 p. en F.T. GROENEWEGEN, *Wetsinterpretatie en rechtsvorming: een rechtstheoretisch onderzoek naar wetinterpretatie en rechtsvorming door de rechter in het bestuursrecht en het privaatrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2006, 79-187.

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

⁹⁷ J. HAGE, *Elementaire logica voor juristen (blokboek)*, Hasselt, UHasselt, 2021, 2.

⁹⁸ J. HAGE, *Elementaire logica voor juristen (blokboek)*, Hasselt, UHasselt, 2021, 3.

117. 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.⁹⁹

118. Er zijn meerdere vormen van *geldigheid* zoals *deductief*, *naar analogie*, *a fortiori* en *a contrario*, etc. Een redenering 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 redenering de waarheid inhoud. Toch kunnen deze laatste geldigheidsvormen nuttig zijn om de aanvaardbaarheid van een inzicht of conclusie aan te tonen.¹⁰⁰

119. 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*).

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 beargumenteren 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.¹⁰¹

120. Het is van het grootste belang om je redelijk denkvermogen te vrijwaren van drogredenen, bias en tunnel-denken etc.¹⁰² Ook dit is weer van belang inzake de rechtsgevolgen die eraan verbonden kunnen zijn. Voor de burger die zich hier niet van bewust is, kan het ernstig fout lopen.

⁹⁹ J. HAGE, *Elementaire logica voor juristen (blokboek)*, Hasselt, UHasselt, 2021, 1.

¹⁰⁰ J. HAGE, *Elementaire logica voor juristen (blokboek)*, Hasselt, UHasselt, 2021, 4.

¹⁰¹ J. VERPLAETSE, *For the sake of argument. Argumentatieleer voor juristen en ethici*, Antwerpen, Maklu, 2008, 11-13.

¹⁰² F. BUEKENS en L. DEMEY, *Redeneren en argumenteren. Een inleiding voor juristen*, Leuven, Acco, 2017, 110.

1.3 Democratische Rechtsstaat

121. 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.

122. 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.¹⁰³

1.3.1 Rechtsstaatsbeginsel

123. 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.¹⁰⁴

124. Het *rechtsstaatsbeginsel* vindt zijn grondslag in de *Trias Politica*: 'de scheiding der machten'.¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶

125. 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.*"¹⁰⁷

126. 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.¹⁰⁸

¹⁰³ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, I, Mechelen, Kluwer, 2014, 33; J. VANDE LANOTTE, e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 214-215 en M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2015, 32.

¹⁰⁴ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2014, 1.

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

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ R.M.G.E. FOQUE, H.D. TJEENK WILLINK en F.W. WEISGLAS, *Stoelendansen met de macht*, Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 117 p.

¹⁰⁸ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, I, Mechelen, Kluwer, 2014, 9-10.

127. 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 beperkt is 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.*"¹⁰⁹

128. 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*".¹¹⁰

129. België is een Rechtsstaat. Zo staat het dan ook opgenomen in de preambule van het VEU¹¹¹ en het EVRM.¹¹² Dit betekent niet alleen dat de rechtsonderhorigen niet mogen onderworpen worden aan willekeurige regels, maar ook dat er vaste, algemene, onpersoonlijke en voorspelbare rechtsregels moeten zijn. Deze vaststelling verwijst naar het wettigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Dit betekent eveneens dat de overheid gebonden is door het objectieve en democratisch tot stand gekomen recht, waarvan zij de toepassing moet verzekeren.¹¹³ 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.¹¹⁴

130. Zonder effectieve rechtsbescherming is geen sprake van een rechtsstaat. Dit betekent dat bij geschillen tussen burgers onderling of tussen burger en overheid, een onafhankelijk rechtsprekend orgaan beslist. Ondanks de onmogelijkheid om de strijdigheid van de wet (*sensu lato*) met de Grondwet voor een rechtbank af te dwingen, is geen beletsel om van een rechtsstaat te spreken.¹¹⁵

¹⁰⁹ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2014, 1.

¹¹⁰ E. DIRIX, B. TILLEMANS en P. VAN ORSHOVEN (eds.), *De Valks. Juridisch woordenboek*, Antwerpen, Intersensia, 2011, 344, (eigen onderstrepingen).

¹¹¹ Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, BS 30 oktober 1993, 23.844 (hierna: VEU).

¹¹² 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.

¹¹³ GwH 15 oktober 2002, nr. 151/2002, overw. B.3.2.

¹¹⁴ A. ALLEN 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.

¹¹⁵ J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2012, 367; M. ADAMS en P. POPELIER. (eds.), *Recht en democratie. De democratische verbeelding in het recht*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 696 p. en P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, 33-106.

1.3.2 Rechtszekerheid

131. Rechtszekerheid is een fundamenteel principe dat volgt uit de democratische rechtsstaat waarmee wordt beoogd dat burgers zich in een stabiele en voorspelbare omgeving kunnen bewegen.

1.3.2.1 Definitie

132. Rechtszekerheid houdt in dat de wetten *duidelijk, voorspelbaar* en *stabiel* moeten zijn, zodat de burgers weten op voorhand weten waar ze aan toe zijn en hun gedrag daarop kunnen afstemmen. Dit betekent met andere woorden dat de rechtszoekende in staat moet kunnen zijn in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling te voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht. De overheid (*sensu lato*) mag daar niet van afwijken zonder objectieve en redelijke verantwoording.

133. Het recht moet voorzienbaar en toegankelijk zijn zodat rechtsonderhorigen in staat zijn de rechtsgevolgen van hun handelen op voorhand te kunnen inschatten. Hieruit volgt dat de burger in dat verband op een zekere standvastigheid bij het bestuur moet kunnen vertrouwen.

134. Rechtszekerheid beperkt in zekere mate de gevolgen van een arrest van de Raad van State: Wanneer een bestuurshandeling wordt vernietigd, wordt deze *ab initio* uit het rechtsverkeer gehaald. Dit wil zeggen dat latere administratieve rechtshandelingen, die in de administratieve rechtshandeling hun rechtsgrond vinden, in principe hun rechtskracht verliezen. Het strikt toepassen van dit principe kan evenwel voor onbillijke gevolgen leiden zoals bv. derden te goeder trouw.

135. Eveneens maakt het beginsel van de niet-retroactiviteit deel uit van rechtszekerheid. Dit houdt namelijk de waarborg in ter voorkoming van de rechtsonzekerheid.¹¹⁶

1.3.2.2 Vertrouwensbeginsel

136. Rechtszekerheid omvat dus ook het vertrouwen van burgers in de consistentie en voorspelbaarheid van het rechtssysteem, zodat zij hun gedrag daarop kunnen afstemmen zonder onverwachte of willekeurige inmenging door de overheid.

137. Ook hier vindt de niet-retroactiviteitsbeginsel toepassing. Het rechtmatig vertrouwen omvat ook dat de burger mag verwachten dat nieuw uitgebrachte normen niet met terugwerkende kracht inwerken op voor hem verworven toestanden.

138. Weliswaar zijn op het beginsel van niet-retroactiviteit afwijkingen mogelijk op basis van een wettelijke grondslag enerzijds of in uitzonderlijke omstandigheden verwezenlijkt in het algemeen belang of in geval van de noozakelijkheid van de goede werking van een openbare dienst.

¹¹⁶ Let op het onderscheid tussen opheffing en intrekking van een administratieve bestuurshandeling.

139. De overheid mag de gerechtvaardigde verwachtingen die zij bij de burger heeft gewekt dus niet beschamen. De rechtsonderhorige moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op toezeggingen, of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan.

140. De toets naar de vraag of de burger in redelijkheid verwachtingen kon purely uit het bestuursoptreden wordt gedaan op de vraag: zou een normaal, voorzichtige en oplettende burger weten dat de gewekte verwachtingen al dan niet zouden worden gehonoreerd?

Scheningen van het vertrouwensbeginsel kunnen bestaan uit:

- a. Het bestaan van een betuurlijke vergissing;
- b. Het verelenen van een voordeel aan de burger, ten gevolge van die vergissing;
- c. De afwezigheid van gewichtige redenen om dat voordeel terug te vorderen.

1.3.2.3 Algemeen beginsel van behoorlijk bestuur

141. Traditioneel werd aangenomen dat de algemene rechtsbeginselen onduidelijkheden in de wet aanvullen en leemten kunnen aanvullen.

142. *De beginselen van behoorlijk bestuur omvatten het recht op rechtszekerheid. Het algemeen beginsel op rechtszekerheid houdt o.m. in dat de burger moet kunnen vertrouwen op wat hij niet anders kan opvatten als een vaste gedrags- of beleidsregel krachtens welke de openbare diensten de door hen bij hem gewekte geerechtvaardigde verwachtingen moeten inlossen. De toepassing van die beginselen kunnen geen afwijking van de wet rechtvaardigen, en doen dan ook geen afbreuk aan het legaliteitsbeginsel, vervat in artikel 159 van de Grondwet, dat de hoeven en rechtbanken verplicht zich van de toepassing van onwettige administratieve beslissingen te onhouden.*¹¹⁷

1.3.2.4 Grondwettelijk rechtsbeginsel

143. Het beginsel van rechtszekerheid, dat evenzeer van grondwettelijke aard is en gericht is op een stabiliteit van rechtsverhoudingen, staat nochtans op voet van gelijkheid met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 159 Gw.¹¹⁸ In België is rechtszekerheid niet expliciet als een afzonderlijk recht in de Grondwet verankerd, maar het vloeit voort uit diverse grondwettelijke bepalingen, zoals het legaliteitsbeginsel (artikel 12, 14 en 159 GW) en de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden. Dit maakt rechtszekerheid tot een impliciete grondwettelijke waarborg die als essentieel onderdeel van de rechtsstaat wordt beschouwd.

1.3.2.5 Multi-inzetbaarheid

144. Het principe van rechtszekerheid is multi-inzetbaar en raakt aan verschillende aspecten van het rechtssysteem. Het vindt toepassing in zowel het bestuursrecht, strafrecht als privaatrecht. Dit beginsel zorgt wel steeds dat wetten niet willekeurig kunnen worden gewijzigd of geïnterpreteerd.

¹¹⁷ Cass. 1 maart 2010, AR C.09.0390.N, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100301.4.

¹¹⁸ HvB Antwerpen (3e k.) 25 maart 2009, nr. 2008/AR/1116 (Bestreden beslissing HvB Antwerpen 2009).

1.3.3 Rechtsbescherming tegen de Overheid

1.3.3.1 Draagwijdte van de toepassing

1.3.3.1.1 Rechtsbescherming

145. Het DE VALKS juridisch woordenboek definieert 'rechtsbescherming' als: "*handhaving van de subjectieve rechten van de rechtsonderhorigen.*"¹¹⁹ Dit betekent dat burgers zich kunnen beschermen tegen onrechtmatige handelingen van de overheid of andere burgers. Binnen het bestek van deze *casestudy* wordt enkel ingegaan op de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid.

146. De draagwijdte van het 'recht' dat wordt beschermd, omschrijft datzelfde woordenboek als: "(a) *het recht in subjectieve zin: als de aanspraak die een bepaald persoon aan een rechtsnorm ontleent; (b) het recht in objectieve zin: als het geheel van algemene regels voor de uiterlijke gedragingen van de in maatschappelijk verband levende mensen die gekenmerkt worden door hun afdwingbaarheid door de overheid.*"¹²⁰

147. 'Beschermen' wordt door VAN DALE gedefinieerd als: "*behoeden voor iets nadeligs => beschutten, verdedigen, beveiligen*" maar daarnaast ook "*begunstigen, bevorderen => protegeren*"; en geeft als voorbeeld dat past binnen deze context: "*iemand beschermen tegen zijn aanvallers*".¹²¹

148. Samengevat omvat 'rechtsbescherming' aldus enerzijds het behoeden, het verdedigen en het beveiligen van subjectieve en objectieve rechten tegen nadelige invloeden. Dit houdt in eerste instantie *preventieve* maatregelen in om schendingen van rechtsregels te voorkomen. Anderzijds omvat het de *curatieve* maatregelen die het rechtsherstel bevorderen en dus de geschonden rechten *post factum* herstellen. Een recht wordt immers pas écht beschermd, als rechtsverstoringen worden hersteld. Rechtsbescherming kan dus worden gedefinieerd als: "*het geheel van technieken die erop gericht zijn te voorkomen dat rechten worden geschonden of geschonden rechten te herstellen*".¹²²

1.3.3.1.2 Administratieve Overheid

149. Het definiëren van 'de overheid' en 'besturen' is geen sinecure. Dit betreffen geen duidelijk afgebakende juridische begrippen in een wet. Het zijn termen waarmee de organen en de instellingen van de drie machten (de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht) benoemd worden. Uit de scriptie zal blijken dat het nochtans van primordiaal belang is om over een duidelijk afgebakend overheidsbegrip te beschikken om tot een afdoende rechtsbescherming tegen de overheid te komen.

¹¹⁹ E. DIRIX e.a. (eds.), *De Valks. Juridisch woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 339.

¹²⁰ E. DIRIX, e.a. (eds.), *De Valks. Juridisch woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 335.

¹²¹ VAN DALE, *Handwoordenboek Hedendaags Nederlands*, Antwerpen, Van Dale Lexicografie bv, 1990, 122.

¹²² S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2014, 3.

150. De overheid bestaat uit verschillende entiteiten zoals gewesten, instellingen, diensten, adviesorganen, etc. (Al dan niet met rechtspersoonlijkheid). Al deze eenheden staan in een bepaalde (hiërarchische) verhouding tot elkaar. Besturen richten andere op, het ene bestuur oefent toezicht uit op het andere bestuur, etc. De hele organisatie vormt als het ware een geheel van een netwerk.¹²³

151. Zo moet er bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt te worden tussen de Vlaamse overheid en haar administratie(s). Het rechtsgevolg van de kwalificatie van een administratieve dienst als een 'administratieve overheid' is voornamelijk van belang voor de afbakening van de rechtsmacht van de Raad van State¹²⁴ en voor het toepassingsgebied van het bestuursrecht.¹²⁵

Zo werden er in de rechtspraak en de rechtsleer (o.m. positieve) criteria ter kwalificatie ontwikkeld:

- Organieke criteria:
 - Het oorsprongscriterium: dit houdt de wijze van oprichting in, de deelname van de dienst of instelling (in het kapitaal of het bestuur) of de erkenning door de overheid;
 - Het toezichtscriterium: het onderworpen zijn van de dienst of instelling aan de controle van de overheid zoals het bestuurlijk toezicht.
- ♦ Functionele criteria:
 - Het vervullen van een taak van algemeen belang of een openbare dienst;
 - Het beschikken over eenzijdige beslissingsbevoegdheid ten aanzien van derden (gezagscriterium; criterium van de imperiumbevoegdheid).

152. De organen van de uitvoerende macht met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid en hun organen, evenals de privaatrechtelijke rechtspersonen voor zover zij over een imperiumbevoegdheid beschikken of optreden in naam van een administratieve overheid, behoren (in beginsel althans) dienvolgens tot de administratieve overheid. Dus meestal mag worden aangenomen dat de organen van de uitvoerende macht administratieve overheden zijn, omwille van hun bestuurlijke taken.¹²⁶

153. De organen van de wetgevende macht vallen niet onder de 'administratieve overheid' wanneer zij hun grondwettelijke wetgevende functie uitoefenen. Zij vallen echter onder de noemer 'bestuur' wanneer zij taken uitvoeren of beslissingen nemen in het kader van het administratief recht.¹²⁷

154. De rechterlijke macht als zodanig is evenmin een 'administratieve overheid'. Vonnissen en arresten van de gewone hoven en rechtbanken, evenals beslissingen van de procureur des Konings en de procureur-generaal, kunnen dan ook niet worden aangevochten voor de Raad van State.¹²⁸

¹²³ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 275.

¹²⁴ Art. 14, §1, eerste lid RvS-Wet.

¹²⁵ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 313-335.

¹²⁶ Zie I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 313-335.

¹²⁷ Zie I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 320.

¹²⁸ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 318-319 en zie RvS 14 juni 2012, nr. 219.736, Conings.

1.3.3.2 Soorten rechtsbescherming

155. De instrumenten van rechtsbescherming kunnen worden opgesplitst in twee luiken, met name: de formele rechtsbescherming enerzijds en de informele rechtsbescherming anderzijds.¹²⁹

156. De formele rechtsbescherming kan worden omschreven als de bescherming tegenover de overheid d.m.v. jurisdictionele procedures en is hoofdzakelijk 'repressief' van aard. In dit geval moet weliswaar de burger het initiatief nemen om de zaak bij de rechter aanhangig te maken.¹³⁰

157. De informele rechtsbescherming daarentegen is een aanvullende bescherming zonder gerechtelijke procedures van de burger t.a.v. de overheid. Deze bescherming is eerder 'preventief' van aard en wil de conflictsituaties voorkomen. Men spreekt in dit verband ook van de 'administratieve procedure in niet betwiste zaken', waarmee men het geheel van de modaliteiten aanduidt, die het bestuur bij het uitwerken van de bestuurshandelingen in acht moet nemen.¹³¹

1.3.3.2.1 Formele rechtsbescherming

158. De grondwetgever heeft in 1831 een volledige titel II in de Grondwet gewijd aan de rechten en vrijheden. De in deze tweede grondwettelijke titel opgenomen mensenrechten moeten door de overheid worden geëerbiedigd, maar zijn niet absoluut van aard. Dit betekent dat afwijkingen en nuanceringen op deze principes onder bepaalde voorwaarden aanvaardbaar kan zijn. De wetgever heeft hierin een belangrijke taak toebedeeld gekregen: telkens als van een grondrechtbeginsel wordt afgeweken, moet de wetgever de krijtlijnen ervan vastleggen. De wetgever oefent op die manier een belangrijke taak uit in het kader van de bescherming van de burger tegen de bestuurlijke overheid.¹³²

159. De grondwetgever gaf ook aan de rechterlijke macht belangrijke taken. De gewone hoven en rechtbanken zijn (in beginsel) bevoegd om kennis te nemen van alle geschillen, ook die waarin het bestuur is betrokken. De geschillen over subjectieve rechten¹³³, die geen burgerrechten¹³⁴ tot voorwerp hebben, kunnen door de wetgever opgedragen worden aan administratieve rechtscolleges op grond van de artikelen 144 en 145 Gw.¹³⁵ Hieruit blijkt dat het niet de bedoeling was van de grondwetgever om het monopolie van de jurisdictionele bevoegdheden aan de hoven en rechtbanken toe te wijzen. De wetgever is krachtens de artikelen 145 en 146 Gw. gemachtigd om administratieve

¹²⁹ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 63.

¹³⁰ J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 63.

¹³¹ J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 64.

¹³² J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 64.

¹³³ P. VAN ORSHOVEN, "Niet-ontvankelijkheid, nietigheid, verval en andere wolfijzers en schietgeweren van het burgerlijk procesrecht" in P. VAN ORSHOVEN (ed.), *Gerechtelijk privaatrecht 2000-2001*, Brugge, die Keure, 2000, 27-28: Subjectieve rechten zijn de rechten die o.b.v. het positieve recht een beschermde aanspraak geven op andermans gedrag.

¹³⁴ Burgerlijke rechten zijn grondrechten voor burgers die van wezenlijk belang zijn voor hun positie t.o.v. de Staat, voor hun functioneren in de maatschappij en voor het functioneren van de maatschappij. Deze rechten geven burgers de vrijheid om zonder bemoeienis van de overheid te leven en deel te nemen aan de samenleving.

¹³⁵ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2021, 1133-1135.

rechtscolleges op te richten. Dit zijn eveneens met "*eigenlijke rechtspraak belaste organen*".¹³⁶ De uitoefening van de toegekende bevoegdheid door de wetgever liet echter op zich wachten tot 1920.¹³⁷

160. De grondwetgever bepaalde in 1831 uitdrukkelijk dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen niet mogen toepassen als ze niet in overeenstemming zijn met de wet in artikel 159 Gw. Pas op 5 november 1920 in het Flandria-arrest heeft het Hof van Cassatie aanvaard dat de hoven en rechtbanken de Staat kunnen veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding wegens foutief overheidsoptreden.¹³⁸ Tot dan werd een dergelijke houding strijdig geacht met de scheiding der machten. Het is pas na de tweede wereldoorlog dat in de rechtspraak werd aanvaard dat artikel 159 Gw. de rechter niet vastpint op de uitoefening van een louter passieve censuur van het overheidsoptreden, maar dat het artikel integendeel de rechter toelaat om een meer actieve censuur door te voeren onder de gedaante van de directe bestrijding van bestuurshandelingen door het uitvaardigen van een bevel of een verbod.¹³⁹

161. De Raad van State werd in 1946 bij wet opgericht.¹⁴⁰ Dit administratief rechtscollege bestaat uit twee afdelingen: de afdeling wetgeving die bevoegd is om juridisch-technische adviezen te verlenen over ontwerpen (facultatief) en over voorstellen van wetten en over reglementaire besluiten en de afdeling bestuursrechtspraak heeft als voornaamste bevoegdheid (al dan niet in administratief kortgeding) de onwettige administratieve overheidsbeslissingen te schorsen en/ of te vernietigen.¹⁴¹

162. Tot 1993 had de Raad van State nog geen constitutionele basis. De Raad werd bij wet opgericht en werd door de rechtsleer ingedeeld bij de uitvoerende macht.¹⁴² Door de tweede fase van de vierde Staatshervorming op 18 juni 1993 werd in de Grondwet een nieuw artikel 160 Gw. ingevoegd, waarbij de Raad van State grondwettelijk werd erkend. Deze Raad kreeg daardoor een statuut *sui generis*.¹⁴³

163. In het kader van de zesde staatshervorming werd artikel 144 Gw. gewijzigd om de wetgever de mogelijkheid te bieden de Raad van State of de federale rechtscolleges te machtigen om te beslissen over burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen.¹⁴⁴ Voor de Raad van State werd er onmiddellijk een regeling uitgewerkt om de schadevergoeding tot herstel in artikel 11*bis* RvS-Wet.¹⁴⁵

¹³⁶ A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2021, 793.

¹³⁷ A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2021, 793-794.

¹³⁸ Cass. 5 november 1920, Flandria-arrest, *Pas.* 1920, I, 193-240.

¹³⁹ A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2021, 1100-1101.

¹⁴⁰ Wet 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State, *BS* 9 januari 1947, 190.

¹⁴¹ Wet 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen, *BS* 17 juni 1989, 10.882; wet 19 juli 1991 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, houdende invoering van een administratief kort geding en instelling van een betrekking van griffierinformaticus, *BS* 12 oktober 1991, 22.620 en KB 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, *BS* 14 januari 1992, 564.

¹⁴² G. BAETEMAN, "De Raad van State op de drempel van de 21^e eeuw" in G. BAETEMAN, G. DEBERSAQUES en M. VAN DAMME (ed.), *50 jaar Raad van State*, Brugge, die Keure, 1998, 4.

¹⁴³ J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 65.

¹⁴⁴ Herziening van art. 144 Gw., *BS* 13 januari 2014 en wet 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, *BS* 3 februari 2014, 9.067, *err.* *BS* 13 februari 2014, 12.410.

¹⁴⁵ Art. 6-11 en 40 wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *BS* 31 januari 2014, 8.718.

164. De rechtsbescherming van de burger tegen de bestuurlijke overheid (uitvoerende macht) bestaat uit verschillende aspecten. De voorlopige samenvatting van de formele rechtsbescherming ziet er als volgt uit:

- a. De administratieve rechtscolleges zoals o.m. de Raad van State, de Raad voor Vergunningsbetwistingen, etc. zijn bevoegd om administratieve rechtshandelingen (al dan niet in kortgeding) te schorsen en te vernietigen. Sedert de zesde staatshervorming zijn zij bevoegd om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen;
- b. De gewone hoven en rechtbanken kunnen wel administratieve rechtshandelingen o.b.v. artikel 159 Gw. buiten toepassing laten, maar zij hebben geen vernietigingsbevoegdheid. Bovendien kunnen zij de Staat veroordelen tot het betalen van schadevergoeding wegens foutief overheidsoptreden;

165. Ook de rechtsbescherming tegen de wetgevende macht heeft belangrijke evoluties ondergaan. In het zgn. Le Ski -of Smeerkaasarrest van 27 mei 1971 oordeelde het Hof van Cassatie dat de hoven en rechtbanken de wetten (*sensu lato*) kunnen toetsen aan de internationale en supranationale normen met directe werking.¹⁴⁶ In geval van strijdigheid dienen de internrechtelijke wetskrachtige normen buiten toepassing worden gelaten.

1.3.3.2.2 Informele rechtsbescherming

166. Ook op vlak van de informele rechtsbescherming hebben zich evoluties voorgedaan. Om de burger preventief te beschermen tegen willekeurig optreden van de bestuurlijke overheid is in de jaren negentig, onder de zogenaamde "bestuurlijke vernieuwing", een aantal preventieve rechtsbeschermingsmechanismen uitgewerkt, namelijk:¹⁴⁷

- a. (1) de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen;
- b. (2) de openbaarheid van bestuur;
- c. (3) de ombudsman.

1.3.3.2.2.1 Uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen

167. In 1991 werd de wet op de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen aangenomen.¹⁴⁸ Sinds 1 januari 1992 moeten de individuele bestuurshandelingen uitdrukkelijk worden gemotiveerd, wat inhoudt dat de juridische en feitelijke overwegingen in de beslissing zelf moeten worden opgenomen. Bovendien moet de motivering afdoende zijn, zodat een stijlformule niet kan volstaan. De motivering is een substantiële vormvereiste, zodat het administratief rechtscollege zoals de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bestuurshandeling kan vernietigen als aan de motiveringsvereiste niet is voldaan. Hier wordt dieper op ingegaan in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

¹⁴⁶ Cass. 27 mei 1971, *Arr. Cass.* 1971, (959) 967, N.V. Fromagerie Franco-Suisse Le Ski.

¹⁴⁷ J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 66.

¹⁴⁸ Wet 29 juli 1991, *BS* 12 september 1991, 19.976 (hierna: Uitdrukkelijke Motiveringswet).

1.3.3.2.2 Openbaarheid van bestuur

168. Tot vóór de opname van artikel 32 Gw.¹⁴⁹ was in de Belgische administratieve organisatie de beslotenheid van het bestuur de norm. Het artikel 32 Gw. luidt als volgt: *"Ieder heeft recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134."*

169. Hiermee stelde de grondwetgever het beginsel van de (passieve) openbaarheid van bestuur vast. Het werd echter aan de verschillende wetgevers overgelaten om, binnen hun respectievelijke bevoegdheden, het beginsel te regelen en/of in te perken. Om de diverse wetgevers de tijd te verlenen hun wetgeving aan te passen of vast te stellen, werd artikel 32 Gw. pas van kracht op 1 januari 1995. Nochtans heeft de grondwetgever erop gewezen dat het grondwetsartikel ook zonder uitvoeringsbepalingen 'directe werking' heeft, zodat het voor de rechter kan afgedwongen worden.¹⁵⁰

170. De verschillende wetgevers hebben, binnen hun respectievelijke bevoegdheden, het recht op openbaarheid van bestuur verder uitgewerkt. In tegenstelling tot artikel 32 Gw. waarin alleen de passieve openbaarheid en dus enkel op verzoek van de bestuurde, werd ook in een actieve openbaarheid, zijnde op het initiatief van het bestuur zelf voorzien in de wettelijke regelingen.¹⁵¹

1.3.3.2.3 De ombudsman

171. In tegenstelling tot vele andere landen werd de ombudsman in de Belgische bestuurlijke organisatie pas in de jaren 1990 ingericht. Vandaag zijn er in België verschillende ombudsdiensten actief zoals de federale ombudsmannen, de ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap, edm. De taak van de ombudsdienst dient duidelijk te worden onderscheiden van die van jurisdictionele of administratieve beroepsorganen. De ombudsdienst is een onafhankelijke instantie die klachten behandelt over het onbehoorlijk – dus niet noodzakelijk onwettig – functioneren van de overheid en op de adviserende – dus niet beslissende – bevoegdheid van de ombudsman.¹⁵²

172. De hoofdtaak van de ombudsman is niet controlerend, maar wel bemiddelend op te treden: hij probeert een specifieke oplossing te vinden voor een bepaald probleem. Iedereen kan bij de ombudsman een klacht indienen over de handelingen of de werking van de administratieve overheden. De toegang tot de ombudsdienst is zo informeel mogelijk gehouden. De aanbevelingen van de ombudsdienst zijn echter niet afdwingbaar. Om ze enige kracht bij te zetten kunnen deze diensten hun aanbevelingen openbaar maken, via verslagen over de werking van de administraties, die uiteindelijk aanleiding moeten geven tot evaluaties van het functioneren van de administraties.¹⁵³

¹⁴⁹ Grondwetsherziening van 1993-1994.

¹⁵⁰ J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 67.

¹⁵¹ J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 67.

¹⁵² J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 68 en wetsontwerp tot instelling van federale ombudsmannen, *Parl.St.* Kamer 1993-94, nr. 1436/1, 2-3.

¹⁵³ J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 68 en wetsontwerp tot instelling van federale ombudsmannen, *Parl.St.* Kamer 1993-94, nr. 1436/1, 3.

1.3.4 Gelijkheidsbeginsel en non-discriminatiebeginsel

173. Het recht op gelijke en niet-discriminerende behandeling horen tot de belangrijkste fundamentele rechten, deze worden dan ook rechtstreeks door de Grondwet¹⁵⁴ en door de internationale verdragen gewaarborgd. Ondanks dat er wel een onderscheid bestaat tussen het gelijkheids- en het non-discriminatiebeginsel, gaat het in wezen om hetzelfde fundamentele recht.¹⁵⁵ Daarom worden deze samen besproken.

174. Het gelijkheidsbeginsel was eveneens een van de reacties tegen de standenmaatschappij en de willekeur van de overheid zoals die in het *Ancien Régime* en onder *Willem I* had bestaan. De Grondwetgever beoogde in 1831 alleen de *juridische* gelijkheid. Iedereen is gelijk 'voor' de wet op basis van het objectief onderscheid.¹⁵⁶

175. Deze uiterst formele opvatting, evolueerde naar een *materiele* gelijkheid 'door' de wet. Naast het criterium van onderscheid en de legaliteit van de maatregel die een verschil in behandeling stelt, wordt de legitimiteit van het doel en de evenredigheid van de gevolgen van de maatregel in de toetsing betrokken.¹⁵⁷

176. Het gelijkheidsbeginsel zoals vervat in artikel 14 EVRM heeft echter slechts een *accessoir* (of *subsidiar*) karakter. Dit betekent dat het geen autonome rechtskracht heeft en dus enkel kan ingeroepen worden, gekoppeld aan een ander grondrecht dat gewaarborgd wordt in het EVRM en zijn protocollen. Het is echter niet vereist dat het gekoppelde grondrecht zelf werd geschonden.

177. Ter volledigheid dient vermeld te worden dat het *Twaalfde Protocol bij het EVRM* daarentegen wel een autonoom discriminatieverbod inhoudt. België ondertekende het Protocol in het jaar 2000, maar het werd tot op heden niet geratificeerd.¹⁵⁸

178. Het gelijkheidsbeginsel kan (zoals het rechtszekerheidsbeginsel) diverse verschijningsvormen aannemen afhankelijk van het perspectief waaruit de situatie wordt benaderd:¹⁵⁹

- a. Enerzijds is het gelijkheidsbeginsel een bijzonder beginsel van behoorlijk bestuur.
- b. Dit beginsel wordt een (bestuurlijk) wettigheidsbeginsel wanneer een overheid een gebonden bevoegdheid uitoefent.

¹⁵⁴ Art. 10 en 11 Gw.

¹⁵⁵ J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgie voor beginners*, Brugge, die Keure, 2010, 213; J. THEUNIS, "Het gelijkheidsbeginsel" in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Administratieve rechtsbibliotheek. Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 201-234; RvS 13 november 1991, nr. 38.101, Valckenaerts; RvS 27 februari 1997, nr. 38.68 en Arbitragehof 8 juli 1997, nr. 37/97, B.4, BS 16 juli 1997.

¹⁵⁶ 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. Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 201-234.

¹⁵⁷ 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. Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 201-234.

¹⁵⁸ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, II, Mechelen, Kluwer, 2014, 350-351.

¹⁵⁹ Zie J. THEUNIS, "Het gelijkheidsbeginsel" in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Administratieve rechtsbibliotheek. Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 201-234.

- c. Wanneer de overheid bij de toepassing van een norm over een bepaalde beoordelingsvrijheid (of discretionaire bevoegdheid) beschikt, dan neemt het eerder de vorm aan van het redelijkheidsbeginsel.
- d. En het grondwettelijk karakter van het gelijkheidsbeginsel valt samen met het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel als een overheid normerend optreedt. Anderzijds kan het gelijkheidsbeginsel geconcretiseerd worden in bepaalde domeinen van het recht.

179. Tot slot dient vermeld dat de hoogste rechtscolleges een andere draagwijdte toekennen aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. De Raad van State verbindt geen openbare orde-karakter aan het gelijkheidsbeginsel, terwijl de rechtspraak van het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof oordelen dat artikel 10 en 11 van de Grondwet wel bepalingen zijn die de openbare orde raken.¹⁶⁰

¹⁶⁰ J. THEUNIS, "Het gelijkheidsbeginsel" in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Administratieve rechtsbibliotheek. Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 232-234.

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

180. Ingevolge de zes achtereenvolgende staatshervormingen, is de Belgische staatsstructuur geëvolueerd van een gedecentraliseerde eenheidsstaat naar een federale Staat (*sui generis*).¹⁶¹ 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.¹⁶²

181. Op basis van het territorialiteitsbeginsel¹⁶³ werden de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten ingedeeld.^{164,165} In België staan deze entiteiten juridisch op voet van gelijkheid.¹⁶⁶ Elke gebied is (in beginsel) exclusief bevoegd voor de *toegewezen* rechtsdomeinen.¹⁶⁷ Zo is het Vlaams gewest in uitvoering van artikel 39 Gw. bevoegd voor ruimtelijke ordening artikel 6, §1, I, 1^o-7^o BWHI. De residuaire bevoegdheden in België behoren (nog) toe aan de federale Staat.¹⁶⁸ Elk domein beschikt over eigen overheidsinstanties.¹⁶⁹ 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 wetskrachtige norm geschieden.¹⁷⁰

182. In 2006 kreeg de Vlaamse overheid n.a.v. het kaderdecreet 'Beter Bestuurlijk Beleid' een nieuwe organisatiestructuur.¹⁷¹ Dienvolgens werden er talloze verzelfstandigingen en filialiseringen

¹⁶¹ Art. 1 Gw.

¹⁶² A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, I, Mechelen, Kluwer, 2014, 95-109.

¹⁶³ Art. 4, eerste lid Gw.

¹⁶⁴ Art. 2 en 3 Gw.

¹⁶⁵ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, I, Mechelen, Kluwer, 2014, 143 en 156.

¹⁶⁶ Art. 7 Bijz.W. 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, BS 15 augustus 1980, 9.434 (hierna: BWHI). en A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, I, Mechelen, Kluwer, 2014, 2 en 95.

¹⁶⁷ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, II, Mechelen, Kluwer, 2014, 262-263.

¹⁶⁸ A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium*, II, 18 en 194 en art. 35, tweede lid Gw. bepaalt dat de residuaire bevoegdheden toegewezen worden aan de deelstaten, maar zolang dit artikel niet wordt uitgevoerd, blijven deze bij de federale Staat. Om art. 35 Gw. ten uitvoer te brengen, is bijzondere meerderheid nodig i.o.m. art. 4 Gw.

¹⁶⁹ 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.

¹⁷⁰ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2021, 150.

¹⁷¹ Decr.VI. 18 juli 2003 Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, BS 18 juli 2003, 41.659, opgeheven en vervangen art. VI.273 Decr.VI. 7 december 2018 Bestuursdecreet, BS 19 december 2018, 100.723 (hierna: Bestuursdecreet).

doorgevoerd (in *organieke* -of in *functionele* zin). Dit leidde tot een wildgroei aan openbare diensten en instellingen.¹⁷² Dit kaderdecreet werd in 2018 grotendeels geïntegreerd in het Bestuursdecreet.¹⁷³

183. De overheden op het lokale niveau zijn eveneens *territoriaal* gedecentraliseerde eenheden.¹⁷⁴

184. 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.¹⁷⁵

185. Op dit niveau bevinden zich in de eerste plaats de tien provincies.¹⁷⁶ Het provinciaal niveau is in zekere zin intermediair tussen de gemeenten en de regionale overheid. Krachtens artikel 162 van de Grondwet en de Provinciewet¹⁷⁷ staan de provincies in voor het provinciaal belang.¹⁷⁸ In het Provinciedecreet wordt de organisatie geregeld en het toepassingsgebied afgebakend.¹⁷⁹ 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.¹⁸⁰ Zij staan onder het administratief (of bestuurlijk) toezicht¹⁸¹ van de overheid die over de desbetreffende *materieelrechtelijk* bevoegdheid beschikt sinds de vierde staatshervorming (1993).¹⁸²

186. 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.¹⁸³ Net zoals de provincies, staan zij onder het toezicht van de hogere overheden, in functie van de uitgeoefende bevoegdheden.¹⁸⁴ Dit toezicht wordt geregeld in het 'Decreet van het lokaal bestuur'.¹⁸⁵

¹⁷² 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.

¹⁷³ Art. III.1-III.21 Bestuursdecreet.

¹⁷⁴ Zie VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., HAECK, Y., GOOSSENS, J., DE PELSMAEKER, T., *Belgisch Publiekrecht*, II, Brugge, die Keure, 2015, 1.313.

¹⁷⁵ G. MARTYN, G. en R. DEVLOO, *Een kennismaking met recht en rechtspraktijk*, Brugge, die Keure, 2012, 167.

¹⁷⁶ 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."

¹⁷⁷ Wet 30 april 1836 Provinciewet, BS 27 november 1891, 1.891.

¹⁷⁸ Art. 41 *juncto* 162 Gw.

¹⁷⁹ Decr.VI. 9 december 2005 Provinciedecreet, BS 29 december 2005, 56.891.

¹⁸⁰ Zie titel II van het Provinciedecreet.

¹⁸¹ Let op het onderscheid tussen het hiërarchisch en het administratief (of bestuurlijk) toezicht., terwijl het administratief toezicht is de verzamelaar voor een geheel van middelen waarover de toezichhoudende 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

¹⁸² S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek Bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 150-151.

¹⁸³ 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*, www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_staat/structuur.

¹⁸⁴ 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.

¹⁸⁵ 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

187. 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."*¹⁸⁶

188. 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."*¹⁸⁷

189. 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.¹⁸⁸ 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.¹⁸⁹ Bovendien moet elke handeling door het bestuur gesteld zijn binnen het kader van het algemeen belang, anders handelen is sanctioneerbaar.¹⁹⁰

190. 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.

191. 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.¹⁹¹

192. 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.¹⁹²

¹⁸⁶ J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid*, Brugge die Keure, 2011 7, nr. 11.

¹⁸⁷ Cass. 5 november 1920, Flandria-arrest, *Pas.* 1920, 240.

¹⁸⁸ Zie I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 347.

¹⁸⁹ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 347.

¹⁹⁰ I. CLEYMAET, S. VANDAMME, F. LOBELLE, R. VERBEKE en B. HUBEAU (ed.), *Prakisch administratief recht*, Wommelgem Van In, 2018, 41.

¹⁹¹ Art. 33 Gw en BELGIUM.BE, *De drie machten*, www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/democratie/drie_machten.

¹⁹² Art. 105 Gw. en I. CLEYMAET, S. VANDAMME, F. LOBELLE, R. VERBEKE en B. HUBEAU (ed.), *Prakisch administratief recht*, Wommelgem Van In, 2018, 46.

193. 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*".

194. 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.¹⁹³ 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.¹⁹⁴

195. 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.¹⁹⁵

196. 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.

197. 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.

198. 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.

199. 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 rechtspositie van de burger te bepalen is dermate exceptioneel of uitzonderlijk dat in een democratische rechtsstaat een expliciete wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist is.¹⁹⁶

¹⁹³ 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.

¹⁹⁴ M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, 174.

¹⁹⁵ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 348.

¹⁹⁶ 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

200. De hiërarchie der rechtsnormen wordt eveneens gebaseerd op het *rechtsstaatsbeginsel*. Zoals reeds vermeld zijn naast de burgers, de overheidsorganen, en de verticale relatie tussen beide, gebonden door de objectieve en democratisch tot stand gekomen 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.¹⁹⁷

201. 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.

202. 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.¹⁹⁸ 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.

203. De wet is dus steeds meer pluralistisch 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.¹⁹⁹ Dit maakt de rechtszekerheid en de rechtsbescherming nog onzekerder.

204. Iedereen behoort het recht te kennen, deze fictie 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.²⁰⁰

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2015, 33. (zie nr. 91.)

¹⁹⁹ P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 347.

²⁰⁰ G. MARTYN en R. DEVLOO, *Een kennismaking met recht en rechtspraktijk*, Brugge, die Keure, 2012, 31.

205. 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.

206. Om op deze vraag een antwoord te geven reikte POPELIER bepaalde criteria aan:²⁰¹

- *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 waarde-ladder dan de regels die afkomstig zijn van het desbetreffende orgaan;*
- *Het inhoudelijk criterium: de Grondwet bijvoorbeeld staat hoog op de hiërarchische waarde-ladder 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 determinerend 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 waarde-ladder 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.*

207. 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:²⁰²

- 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.²⁰³ 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.

²⁰¹ P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 352 ev.

²⁰² I. CLEYMAET, S. VANDAMME, F. LOBELLE, R. VERBEKE en B. HUBEAU (ed.), *Praktisch administratief recht*, Wommelgem Van In, 2018, 45.

²⁰³ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. P. VANDEN HEEDE, *Inleiding tot het publiekrecht*, II, overzicht pbuliekrecht, Brugge, die Keure, 2007, nr. 144.

2.2.2 Voorrangsregels (Adagia)

208. 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.

209. Het recht voorziet in voorrangsregels (*adagia*), dit zijn geen algemene rechtsbeginselen, 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.²⁰⁴
- '*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.).²⁰⁵

Lex specialis posterior derogat legi generali: een bijzondere wet (die een specifieke materie regelt) heft een algemene wet op (in zover de laatste strijdig is met de bijzondere wet).²⁰⁶

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 voorrang 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.²⁰⁷ Wanneer dit niet duidelijk is, wordt de specifieke wet zo veel mogelijk uitgelegd binnen het algemeen kader.²⁰⁸

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*).²⁰⁹ De Raad van State spreekt in dat verband over "het interpretatiebeginsel volgens hetwelk bijzondere regelingen niet door latere

²⁰⁴ Zie P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 274.

²⁰⁵ Zie P. DE VROEDE en J. GORUS, *Inleiding tot het recht*, Antwerpen, Kluwer, 2003, 247.

²⁰⁶ Zie Cass. Jaarverslag 2002-2003, 123 (Cass. 8 juni 2000, A.C. 2000, nr. 349).

²⁰⁷ Zie P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen, Intersentia, 1997, 559.

²⁰⁸ Zie K. WAALDIJK, *Motiveringsplichten van de wetgever*, Lelystad, Koninklijke Vermande, 1994, 278 over de "generalis-conforme" uitlegging van specifieke rechtsregels.

²⁰⁹ Zie E. CEREXHE, B. HAUBERT en J. REGNIER, *Principes et fondements du droit*, Brussel, Larcier, 1997, 347 en F. LEURQUIN-DE VISSCHER, 46.

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 principe geen rechtvaardiging toe.

2.3 Ruimtelijke Ordening

2.3.1 Definitie

210. 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"*.²¹⁰ 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"*.²¹¹

211. '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 macroniveau 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."*²¹²

212. 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."*²¹³ Deze kwalificering werd in de volgende hervorming onveranderd overgenomen.²¹⁴ Evenals in het huidige Omgevingsvergunningendecreet wordt expliciet naar dit artikel verwezen.²¹⁵

213. 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"*.²¹⁶ De nadruk ligt dus voornamelijk op het toekennen van vooraf bepaalde bestemmingen zoals wonen, recreatie of landbouw etc. aan de beschikbare ruimte.

²¹⁰ B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 2.

²¹¹ RvS 23 april 1991, nr. 36.833, Ledru.

²¹² Art. 1 Stedenbouwwet.

²¹³ Art. 4 Organisatiedecreet.

²¹⁴ Art. 1.1.4 VCRO.

²¹⁵ Art.I 3, eerste lid, 1° OVD.

²¹⁶ 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.²¹⁷

214. 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*".

215. 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

216. 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.²¹⁸ Het internationaal publiekrecht regelt (voornamelijk) de verhoudingen tussen nationale Staten, behoudens de normen met directe werking of directe toepasselijkheid.²¹⁹

217. 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.²²⁰ Het omvat de rechtstakken zoals het grondwettelijk recht, het administratief of bestuursrecht, het strafrecht, het procesrecht, etc.²²¹

218. 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.²²²

219. 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.²²³ 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.

²¹⁷ G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersensia, 2011, 25-26.

²¹⁸ G. MARTYN en R. DEVLLOO, *Een kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure, 2012, 70.

²¹⁹ G. MARTYN en R. DEVLLOO, *Een kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure, 2012, 76.

²²⁰ De materieelrechtelijke en inhoudelijke bevoegdheden.

²²¹ G. VAN HOORICK en L. VANDENHENDE, *Omgevingsrecht in essentie*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 7.

²²² WAAR HAD IK DAT GELEZEN?

²²³ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 3.

2.3.3 Functioneel (of Multidisciplinair) Rechtsgebied

220. 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.²²⁴

221. 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. 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.

222. 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

223. 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.

224. 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.

225. 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*.²²⁵

²²⁴ G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersensia, 2011, 20.

²²⁵ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 41.

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

227. 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.

228. 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.²²⁶

229. 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.²²⁷ zoals de theorievorming over adviesverlening en georganiseerde bestuurlijke beroepen.²²⁸

230. 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."*²²⁹

231. 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 bestuurlijk optreden 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 bestuurlijk optreden. 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.²³⁰

²²⁶ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 13.

²²⁷ R.J.N., SCHLÖSSELS en S.E. ZIJLSTRA, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1*, Deventer, Kluwer, 2017, 46.

²²⁸ 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.

²²⁹ Zie R.J.N., SCHLÖSSELS en S.E. ZIJLSTRA, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1*, Deventer, Kluwer, 2024, 1.

²³⁰ 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

232. De handhaving vormt het sluitstuk van ieder wetgevingsbeleid.²³¹ en is er onlosmakelijk mee verbonden. De invulling van het handhavingsbegrip dient te gebeuren op basis van het beoogde doel.

233. 'Handhaving' in de ruime zin van het woord kan gedefinieerd worden als volgt: "*elke handeling die erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen*".²³² Deze ruime definitie omvat zowel de *preventieve* als de *repressieve* handhaving. Handhaving wordt in de eerste plaats geassocieerd met het strafrecht, maar ook het bestuursrecht heeft een uitgebreid arsenaal aan handhavingsinstrumenten uitgebouwd in de loop der jaren.

2.4.2 (Bijzonder) Strafrecht

234. 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.

235. 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 1980.²³³

236. Dit strookt niet met de redenering van BECCARIA dat strafrecht slechts een *ultimum remedium* zou moeten zijn.²³⁴ 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.²³⁵ Het subsidiariteitsbeginsel binnen deze context veronderstelt dat de Staat slechts gedragingen strafbaar stelt als het echt nodig is.²³⁶

237. 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 strafrechtssketen.

²³¹ C. M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 3.

²³² 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.

²³³ 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.

²³⁴ D. VERHOFSTADT, "De negen strafrechtelijke principes van Cesare Beccaria", *Strafblad (Den Haag)* 2014, Afl. 4, 301.

²³⁵ L. DUPONT, *Beginselen van een behoorlijke strafrechtsbedeling: bijdrage tot het grondslagenonderzoek van het strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 67.

²³⁶ L. HUYSE en A. VERDOODT, "Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis", *Panopticon* 1999 (1), 11.

2.4.3 Versplinterde Handhaving

238. 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.²³⁷ 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.

239. Dit is anders op Vlaams niveau. Recent werd het Decreet Kaderdecreet over de handhaving van Vlaamse regelgeving²³⁸, dat reeds tweemaal werd gewijzigd²³⁹, 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.²⁴⁰ Hiermee wordt een coherent 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.)²⁴¹ Het KHV werd inzake ruimtelijke ordening deels geïmplementeerd, bekrachtigd en afgekondigd.²⁴²

240. 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.²⁴³ 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.

²³⁷ BELGIË.BE, *De bevoegdheden van de federale overheid*, www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/bevoegdheden_federale_overheid.

²³⁸ Decr. VI. 14 juli 2023 Kaderdecreet over de handhaving van Vlaamse regelgeving, *BS* 29 augustus 2023, 70.650 (hierna: KHV).

²³⁹ 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.

²⁴⁰ VLAANDEREN AGENTSCHAP JUSTITIE EN HANDHAVING, *Handhavingsbeleid in Vlaanderen*, www.vlaanderen.be/agentschap-justitie-en-handhaving/handhavingsbeleid-in-vlaanderen/kaderdecreet-bestuurlijke-handhaving.

²⁴¹ 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.

²⁴² 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.

²⁴³ Zie o.m. 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).

2.4.4 Invloeden van het internationaal en het supranationaal recht

241. 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.²⁴⁴ 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.²⁴⁵ 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.²⁴⁶ Verscheidene bepalingen uit voornoemde regelgeving hebben directe werking en/of toepasselijkheid in de interne rechtsorde.²⁴⁷

242. 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*).²⁴⁸ 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.²⁴⁹

243. Het is ook op te merken dat bovenop de algemene regels van uitlegging van het Verdragenrecht²⁵⁰, 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.²⁵¹

244. 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.²⁵²

²⁴⁴ COMMISSIE EUROPEANISERING ALGEMEEN BESTUURSRECHT, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde*, Den Haag, Boom juridisch, 2021, 25-48.

²⁴⁵ 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 Decr.VI. 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 COUNCIL OF EUROPE, *European Charter of Local Self-Government*, <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>.

²⁴⁶ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 34.

²⁴⁷ G. DE BAERE, K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL en J. WAUTERS, *Publiekrecht II. Internationaal en Europees recht*, UHasselt, 2014, 312-323.

²⁴⁸ 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.

²⁴⁹ P.J. VAN DE WEYER, "Rechterlijke toetsing van bestuurshandelen: hoe vol moet die rechtsmacht juist zijn?", *TBP* 2021, afl. 2, (92) 92.

²⁵⁰ Art. 31-32 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht 23 mei 1969, BS 25 december 1993, 28.707.

²⁵¹ 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 en S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 227-236.

²⁵² S. VAN GARSSE, *Handboek Bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 275.

245. Artikel 6 EVRM²⁵³ 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.

246. 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.²⁵⁴

247. 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.²⁵⁵ 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.²⁵⁶ 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.²⁵⁷

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.²⁵⁸ Bij het eerste (formeel)²⁵⁹ 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.²⁶⁰ Het derde criterium betreft de ernst en de aard van de sanctie.

²⁵³ Art. 14 IVBPR en art. 47 HVEU bepalen eveneens "het recht op een eerlijk proces".

²⁵⁴ EHRM 23 juni 1981, nr. 7.238/75, Le Compte, Van Leuven en De Meyere/België, overw. 44.

²⁵⁵ J. PUT, "Naar een kaderwet administratieve sancties", RW 2005-06, 321-336.

²⁵⁶ 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.

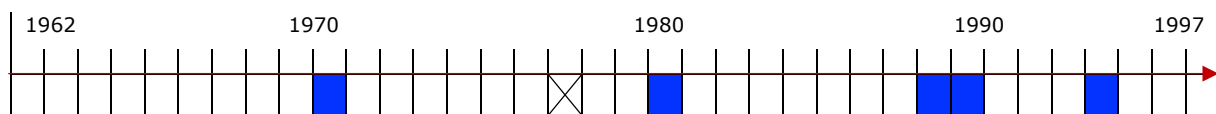
²⁵⁷ J. PUT, "Naar een kaderwet administratieve sancties", RW 2005-06, (321) 328.

²⁵⁸ 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.

²⁵⁹ 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.

²⁶⁰ 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)



Tijdslijn²⁶¹

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

– Carl Sagan –

3.1 Inleiding

248. De gevleugelde woorden *"Overal langs Vlaamse wegen komt men een bouw misdrijf tegen"*, van JANSEN op de studiedag over niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren.²⁶² Deze realiteit heeft niet enkel juridische impact, maar ze kan blijvend achtervolgen in de toekomst.

249. 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 bevoegdheden aan de stedenbouwkundige actoren.

250. 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 hedendaagse 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'*²⁶³. En om te weten waar we naar toe gaan, moeten we dus ook goed weten waar we vandaan komen.²⁶⁴

251. 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.²⁶⁵

²⁶¹ De tijdslijn die wordt besproken in dit hoofdstuk met de aanduidingen van de staatshervormingen.

²⁶² 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.

²⁶³ Citaat van Marcus Aurelius (°121-†180), https://historiek.net/marcus-aurelius-biografie-quotes-van-de-romeinse-keizer/140957/#google_vignette.

²⁶⁴ T. REINER, *Stedenbouwkundige verordeningen*, Brugge, die Keure, 2015, 3.

²⁶⁵ T. REINER, *Stedenbouwkundige verordeningen*, Brugge, die Keure, 2015, 3.

252. 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.

253. 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 het moment van de regelgeving die van toepassing was op de regularisatievergunning die aan de bouwheer toegekend werd.

254. 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 staatshervormingen 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 de problematiek opgemerkt door de wetgever? 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.

255. 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.

256. 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.

257. 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 minnelijk op te lossen? Was er de mogelijkheid om later te regulariseren? Dat is de vraag naar de mogelijkheid tot administratieve oplossing en 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”

258. 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.²⁶⁶

259. De eerste regelgeving inzake *de stedenbouw*, 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.²⁶⁷

260. 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 1946²⁶⁸ waren het vooral de burgerrechtelijke technieken uit het oud Burgerlijk Wetboek (hierna: OBW)²⁶⁹, 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.²⁷⁰

261. De eerste *organieke* regelgeving ontstond pas in 1962 bij invoering van de Stedenbouwwet.²⁷¹ 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.²⁷²

262. Verder had de Stedenbouwwet vooral de ordening van het ruimtegebruik in functie van de maatschappelijke noden tot doel. Onder de destijds 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.²⁷³

²⁶⁶ G. VAN HOORICK, *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersensia, 2011, 23.

²⁶⁷ 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.

²⁶⁸ Besluitwet 2 december 1946 betreffende den stedenbouw, *BS* 26 december 1946, 10.588 (opgeheven door art. 72 Stedenbouwwet) en B. HUBEAU (ed.), *Ruimtelijk ordening voor beginners*, Brugge, die Keure, 2011, 28.

²⁶⁹ Wet 21 maart 1804 [oud] Burgerlijk Wetboek, *BS* 3 september 1807, 0.

²⁷⁰ 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.

²⁷¹ Wet 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 12 april 1962, 3.000 (hierna: Stedenbouwwet).

²⁷² Art. 1-24 Stedenbouwwet en zie R. VICTOR, “Vernieuwing van de wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening”, *RW* 1970-71, 1113-1126.

²⁷³ 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

263. 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 gewestvorming²⁷⁴ en werd uitgevoerd door het KB van 2 april 1975^{275, 276}

264. 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) gewestplannen²⁷⁷ ingevoerd.

265. Dit Inrichtingsbesluit definieert tot op vandaag de stedenbouwkundige basisvoorschriften per bestemmingscategorie. De gewestplannen zelf werden pas vanaf de tweede helft van de jaren 1970 gemaakt.²⁷⁸ Dit was zeer laat in vergelijking met bv. Nederland.²⁷⁹ Dit was te laat om de ongeordende ruimtelijke ontwikkelingen een halt toe te roepen en al helemaal om ze nog ongedaan te maken.²⁸⁰

266. Ingevolge het invoeren van de gewestplannen ontstond 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.²⁸¹

267. 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.²⁸²

268. In 1973 werd de zgn. *opvulregel* van kracht als eerste versie van deze afwijkingsregel door middel van het artikel 23, 1° van het Inrichtingsbesluit.²⁸³ 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 lagen²⁸⁴).

²⁷⁴ 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.

²⁷⁵ 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.

²⁷⁶ M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1998)", RW 1998-99, (793) 793.

²⁷⁷ 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).

²⁷⁸ 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>.

²⁷⁹ 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.

²⁸⁰ G. VAN HOORICK, *Ruimtelijke ordening*, 7, <https://biblio.ugent.be/publication/898793/file/898803>.

²⁸¹ G. VAN HOORICK, *Ruimtelijke ordening*, 7, <https://biblio.ugent.be/publication/898793/file/898803>.

²⁸² B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 88.

²⁸³ R. VICTOR, "Vernieuwing van de wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, RW 1970-71, 1113-1126.

²⁸⁴ 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.

269. 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.²⁸⁵ Het Inrichtingsbesluit heeft zodoende de *zonevreemdheidproblematiek* nog vergroot.²⁸⁶

3.2.3 1980-1990: Decentralisatie

270. 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.²⁸⁷ (Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd pas bij de derde staatshervorming in 1989 opgericht.²⁸⁸)

271. 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.²⁸⁹ Bovendien werden de afwijkingsregels van de ruimtelijke bestemmingen in stand gehouden.²⁹⁰

272. 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 1978²⁹¹, 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"*.²⁹²

273. Om de toen vast geworden rechtspraak op te lossen was er een decretale regeling nodig.²⁹³ Dit was echter niet evident, waardoor de beleidsmakers opteerden om de Stedenbouwwet zelf aan te passen.²⁹⁴ 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.²⁹⁵

274. 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'.²⁹⁶

²⁸⁵ B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 88.

²⁸⁶ 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.

²⁸⁷ Bijz. Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.434 (hierna: BWHI).

²⁸⁸ Bijz. Wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, *BS* 14 januari 1989, 667.

²⁸⁹ M. BOES, "Kroniek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw (1993-1998)", *RW* 1998-99, 793-815

²⁹⁰ A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, (87) 91.

²⁹¹ 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.

²⁹² RvS 11 september 1981, nr. 21.384, Eikendaelarrest.

²⁹³ A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, (87) 91.

²⁹⁴ Zie wetsontwerp 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.

²⁹⁵ A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, (87) 91, nr. 11 en 15.

²⁹⁶ 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.

275. De werken konden voortaan leiden tot maximum van 800 m³ met een bebouwde oppervlakte van 200 m².²⁹⁷ 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.²⁹⁸

276. Bij Besl.VI.Reg. van 15 maart 1989 werden deze mogelijkheden echter weer ingeperkt, waardoor er hierna bepaalde bestemmingsgebieden werden uitgesloten zoals bv. natuurgebieden.²⁹⁹

3.2.4 1990-1994: Zonevreemdheidsproblematiek

277. 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.³⁰⁰

278. 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 voormelde *opvulregel* abrupt werd afgeschaft.³⁰¹ Deze decreten maakten alles bovendien nodeloos gecompliceerd.³⁰² 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.³⁰³

279. Het uitbreiden of het herbouwen van vergunde particuliere woningen werd nu wederom belet, door datzelfde artikel 79 Stedenbouwwet³⁰⁴ dat als 'de oplossing' was ingevoegd.³⁰⁵ Dit terwijl het *juridisch begrip* 'verbouwen' al in 1977 in de bestuurlijke toelichting voor de toepassing van artikel 21 Inrichtingsbesluit verruimend werd gedefinieerd als: "*De verbouwingswerken kunnen dus gaan van kleine instandhoudings- en onderhoudswerken tot volledige vervanging van de constructie.*" De enorme rechtsonzekerheid die hieruit voortvloeide, leidde tot nog grotere ophef bij de bevolking.³⁰⁶

²⁹⁷ B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 89.

²⁹⁸ 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.

²⁹⁹ 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.

³⁰⁰ Art. 1 Gw.

³⁰¹ Decr.VI. 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.

³⁰² B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en Stedenbouw in het Vlaams Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 88.

³⁰³ Decr.VI. 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.

³⁰⁴ 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.

³⁰⁵ Ter volledigheid: het derde mini-decreet is: Decr.VI. 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.

³⁰⁶ A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, (87) 90-91.

280. De druk om de nodige soepelheid voor de zonevreemde woningen in te voeren werd zo hoog, dat de zgn. *reparatiedecreten* van 13 juli 1994³⁰⁷ al binnen één jaar van kracht werden.³⁰⁸ Dit decreet omvatte twee minidecreten die het artikel 79 en 87 van de Stedenbouwwet opnieuw aanpasten. De *retroactieve* overgangsmaatregelen lieten opnieuw toe dat er verbouwt, herbouwd en uitgebreid kon worden. Sterker nog, er konden bovendien opnieuw *nieuwe* woningen gebouwd worden op gronden tussen de bestaande woningen.³⁰⁹ Zo groeide de kenmerkende Vlaamse lintbebouwing verder aan.³¹⁰

281. 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.³¹¹

282. 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.³¹²

283. 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

284. In het regeerakkoord van 17 juni 1995 werd beslist om met 3 *werven* de ruimtelijke ordening te reorganiseren.³¹³ 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*³¹⁴.

³⁰⁷ 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 en zie Omz.VI. R.O. 94/1 en 94/2 toelichting bij het decreet van 13 juli 1994 houdende wijziging van artikel 79 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw - Zonevreemde gebouwen en wijzigingen van gebruik, *BS* 21 oktober 1994, 26.685.

³⁰⁸ 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.

³⁰⁹ Art. 23 Inrichtingsbesluit; I. LARMUSEAU e.a., *Vlaams Omgevingsrecht, Vlaams Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016, 27 en G. VAN HOORICK, "Ruimtelijke ordening" in *Rechtskroniek voor het Notariaat deel 2*, Brugge, die Keure, 2003, (57) 62.

³¹⁰ I. LARMUSEAU e.a., *Vlaams Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016, 27.

³¹¹ A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, 87-111.

³¹² A. DESMET, "De minidecreten van 13 juli 1994. Een stand van zaken", *TROS* 1997/6, 87-111.

³¹³ 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.

³¹⁴ Decr.VI. 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 8 juni 1999, 21.001 (hierna: *Organisatiedecreet*).

285. Met de goedkeuring van het *Decreet Ruimtelijke Planning op 24 juli 1996*³¹⁵ was de eerste stap gezet. Dit legde de juridische basis conform het *subsidiariteitsprincipe* voor het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen³¹⁶ vast. Het decreet regelde de procedures en de inhoud voor deze plannen op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau.³¹⁷ Omwille van de volledigheid en de leesbaarheid werd geopteerd om het dit Planningsdecreet over te nemen in het *toen* finale Organisatiedecreet.³¹⁸

286. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) is een beleidsdocument en geen bestemmingsplan met verordenende kracht zoals de gewestplannen. Ze worden er wel mee in overeenstemming uitgevoerd en als prioriteit weerhouden om de kwaliteit van de ruimte en het milieu te vrijwaren.³¹⁹ De Raad van State bleef echter vasthouden aan de oude voorschriften zolang deze van kracht waren.³²⁰ Het RSV moest een dwingend karakter krijgen om afdwingbaar te zijn.³²¹

287. 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) bekrachtigd³²². 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 de regelgeving beter leesbaar en meer werkbaar te maken.³²³

288. 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.³²⁴ Maar zoals in het volgend hoofdstuk wordt toegelicht, bleef dit Coördinatiedecreet verder bestaan.³²⁵

289. 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.

³¹⁵ Decr.VI. 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning, *BS* 27 juli 1996, 20.089.

³¹⁶ B.VI.Reg. 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, *BS* 21 maart 1998, 8.322 (hierna: RSV).

³¹⁷ Beleidsbrief Ruimtelijke Structuur voor Vlaanderen. Beleidsprioriteiten 1997, *VI.Parl.* VI.Reg. 1996-97, nr. 464/1, 3.

³¹⁸ 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.

³¹⁹ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de ruimtelijke planning, *Parl.St.* VI.R. 1995-96, nr. 360/1, 2.

³²⁰ RvS 7 juli 2003, nr. 121.421, nv Hulsbosch.

³²¹ <https://www.vlaanderen.be/fr/nbwa/nbwa-news-message/98023>

³²² Decr.VI. 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.

³²³ 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.

³²⁴ *Hand. VL.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 (hierna: Coördinatiedecreet).

³²⁵ Het Coördinatiedecreet werd pas opgeheven 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

290. 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 bouwvergunningen³²⁶, en anderzijds voor het handhaven van de ruimtelijke ordening door het uitvoeren van controles en opleggen van sancties³²⁷.

291. 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 burgerlijke³²⁸ rechtbank dan wel middels het Openbaar Ministerie bij de correctionele rechtbank^{329, 330}.

292. 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.³³¹ De enige mogelijke vordering ter beteugeling van het misdrijf die ter beschikking stond, was het 'herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat'.³³²

293. 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.³³³

294. 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.³³⁴

295. Het herstel diende aanvankelijk ambtshalve te worden bevolen door de rechterbank indien daartoe voldoende aanleiding bestond en bepaalt de rechtbank een termijn.³³⁵ Meestal werd deze maatregel opgelegd in het kader van een correctionele procedure.³³⁶ Ook al kon toen de vordering ook rechtstreeks bij de burgerlijke rechter aanhangig worden gemaakt.³³⁷

³²⁶ Art. 45-58 Stedenbouwwet zoals van toepassing voor de wetswijziging van 5 februari 1971.

³²⁷ Art. 66 Stedenbouwwet.

³²⁸ Art. 67 Stedenbouwwet.

³²⁹ Art. 64, laatste lid Stedenbouwwet

³³⁰ J. VAN LOMMEL en N. JANSSENS, "Overdracht van onroerend goed en het oude herstellvonnis" in R. PALMANS en R. JANSEN (eds.), *Niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren*, Antwerpen, Intersensia, 2020, (59) 59.

³³¹ Art. 68, §1 Stedenbouwwet.

³³² Art. 65, eerste lid Stedenbouwwet zoals van toepassing

³³³ G. VAN HOORICK en L. VANDENHENDE, *Omgevingsrecht in essentie*, Antwerpen, Intersentia, 213.

³³⁴ K. WAUTERS, "Herstellvorderingen en herstelmaatregelen: ruimtelijk ordenen onder dwang", *CABG* 2007, afl. 1, 21, nr. 35.

³³⁵ Art. 65, eerste lid Stedenbouwwet zoals van toepassing op 12 april 1962.

³³⁶ Art. 64 Stedenbouwwet.

³³⁷ 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

296. 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.³³⁸ De wijzigingen hadden tot doel om de misdrijfbestrijding en de handhaving hieromtrent verdergaand te regelen.³³⁹

297. Overeenkomstig artikel 67 Stedenbouwwet zoals van toepassing na deze wijziging, kon de herstelmaatregel niet meer *ambtshalve* worden opgelegd door de rechter.³⁴⁰ De vordering bij de 'burgerlijke rechtbank' diende voortaan te gebeuren door de gemachtigde ambtenaar of het CBS.³⁴¹ De uitvoering van de herstelmaatregel kon enkel gebeuren 'mits de machtiging van de rechter'^{342, 343}

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

299. 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.

300. 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.

301. 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.

302. 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.³⁴⁴

303. 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 inhoudt, om de rechterlijke uitspraak te doen betekenen en de inhoudelijke uitvoering van de rechterlijke beoordeling te benaastigen.

³³⁸ 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.

³³⁹ R. VICTOR, "Vernieuwing van de wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening", *RW* 1970-71, 1113-1126.

³⁴⁰ S. LUST, "De herstellvordering in het stedenbouwwet. Een poging tot synthese", *TROS* 1997, 223-267.

³⁴¹ Art. 67 Stedenbouwwet zoals van toepassing na de wetswijziging van 5 februari 1971.

³⁴² Art. 65, §2 Stedenbouwwet zoals van toepassing na de wijzigingswet van 5 februari 1971.

³⁴³ 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, 1231-1246.

³⁴⁴ 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.

304. 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.³⁴⁵

305. 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*.³⁴⁶

306. 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.

307. 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.³⁴⁷

308. 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.³⁴⁸ Het vergelijk, ook wel transactie genoemd, vindt zijn wortels in de minnelijke schikking van het strafrecht en gebeurt dus buiten de rechter om.³⁴⁹ Dit heeft het verval van de straf- en herstellvordering tot gevolg, mits betaling van de geldsom en uitvoering van de eventueel opgelegde voorwaarden.³⁵⁰

309. 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.

310. 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.³⁵¹ 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.³⁵² 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.³⁵³

³⁴⁵ 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.

³⁴⁶ 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.

³⁴⁷ Art. 21 Wijzigingsdecreet 5 februari 1971.

³⁴⁸ Zie S. DE TAEYE, *Handhaving Ruimtelijke Ordening*, Gent, Mys & Breesch, 1999, 11.

³⁴⁹ B. HUBEAU en R. PEREMANS, *De sanctionering van stedenbouwkundige misdrijven. Strafrechtelijke, administratieve herstelmaatregelen*, Brugge, die Keure, 1993, 166.

³⁵⁰ 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.

³⁵¹ 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.

³⁵² 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.

³⁵³ Zie D. LINDEMANS en J. BLANCKE, *De bouw- en verkavelingsvergunning in het Het Vlaams Gewest*, Heule, UGA, 1997, 163-164.

311. De *ratio legis* hiervoor was dat: *"in die gevallen waar het stedenbouwmisdrijf geen inbreuk uitmaakt op verordenende bepalingen en slechts relatief van ernstige aard 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."*³⁵⁴

312. 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.

313. De Raad van State gaf als opmerking *"dat het ongewoon zou zijn dat het openbaar ministerie het transactionele voorstel niet kan doen dan met het goedvinden van het bestuur, dat daarop moet worden 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"*.³⁵⁵

314. 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"*.³⁵⁶ Dit is mijns inziens een schending van de scheiding der machten.

315. 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 bouwmisdrijf al dan niet diende te verdwijnen.³⁵⁷

316. Later stelde de toenmalige minister tijdens de artikelsgewijze bespreking in de Senaatscommissie (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 minister of de gemachtigde ambtenaar in overleg met het college van burgemeester en schepenen.³⁵⁸

³⁵⁴ MvT bij ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *Parl.St.* Senaat, 1968-69, nr. 559, 52.

³⁵⁵ MvT bij ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *Parl.St.* Senaat, 1968-69, nr. 559, 53.

³⁵⁶ Wetsontwerp 2 oktober tot wijziging van de wet van 29 maart houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van stedenbouw, *Parl.St.* Senaat, Nr. 559, 53.

³⁵⁷ 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.

³⁵⁸ B. HUBEAU en R. PEREMANS, *De sanctionering 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?

317. In 1984 werden de herstelmaatregelen nogmaals aangevuld.³⁵⁹ Het decreet van 28 juni 1984 voegde *het staken van het strijdig gebruik* toe.³⁶⁰ 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.³⁶¹

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

319. 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.³⁶² De Raad van State bevestigde immers dat de beslissing over het lot van de illegale constructies exclusief toekwam aan het vergunningverlenende bestuur.³⁶³

320. 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.³⁶⁴

321. 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"*.³⁶⁵

322. Dit is mijns 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.³⁶⁶ Het karakter van de maatregel heeft namelijk zeer verstrekkende rechtsgevolgen in de praktijk inzake de rechtsbescherming en de waarborgen.

323. 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.

³⁵⁹ Decr.VI. 28 juni 1984 houdende aanvulling Wet 29 maart 1962 houdende organisatie van 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.

³⁶⁰ Art. 68, §1 a van de Stedenbouwdecreet.

³⁶¹ 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.

³⁶² RvS 15 juni 1965, nr. 11.18.

³⁶³ RvS 23 november 1995, nr. 56.421; RvS 24 november 1994, nr. 50.365 en RvS 4 juli 1967, nr. 12.512.

³⁶⁴ G. DEBERSAQUES en P. LEFRANC, "Handhavingsmaatregelen. Hoofdstuk IV. De herstelmaatregelen" in B. HUBEAU (ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, die Keure, 1999, 558.

³⁶⁵ Cass. 26 april 1989, nr. 5930, ECLI:BE:CASS:1989:ARR.19890426.8.

³⁶⁶ 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

324. De wantoestanden die de voorbije dertig jaren waren opgebouwd ingevolge de gewestplannen en het destijdse *ad-hoc* beleid dat de gewoonte was geworden, waren niet simpel om op te lossen.³⁶⁷

325. 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.³⁶⁸

326. 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.³⁶⁹ Bovendien moesten de diensten de regelgeving voor zonevreemde woningen strikt interpreteren³⁷⁰; werd de toepassing van de betaling van de meerwaarde in een aantal gevallen uitgesloten; etc.³⁷¹

327. 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.³⁷² Deze zgn. *bulldozer-politiek*³⁷³ kreeg veel media-aandacht en leidde tot veel controverse en beroering bij de bevolking.³⁷⁴ De kentering in het vervolgingsbeleid had zelfs tot gevolg dat zonevreemde woningen volledig ten onrechte als *illegale* woningen werden beschouwd.³⁷⁵

328. De koppeling van een dwangsom aan de herstellvordering werd pas expliciet ingeschreven in het Organisatiedecreet³⁷⁶ (omwille van bevoegdheidsbeperkingen van het Coördinatiedecreet³⁷⁷). 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.³⁷⁸

³⁶⁷ Hand. VL.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.

³⁶⁸ 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.

³⁶⁹ 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. VL.PARL. COMM. VOOR LEEFMILIEU, NATUURBEHOUD EN RUIMTELIJKE ORDENING 1999-00, 23 december 1999, nr. C45-LEE9, 2.

³⁷⁰ Hand. VL.PARL. COMM. VOOR RUIMTELIJKE ORDENING, OPENBARE WERKEN EN VERVOER 1996-97, 7 januari 1997, nr. C26-C-RUI4, 16.

³⁷¹ Hand. VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUURBEHOUD EN RUIMTELIJKE ORDENING 1999-00, 23 december 1999, nr. C45-LEE9, 6-7.

³⁷² Hand. VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUURBEHOUD EN RUIMTELIJKE ORDENING 1999-00, 23 december 1999, nr. C45-LEE9, 6-7 en Hand. VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUURBEHOUD EN RUIMTELIJKE ORDENING 1999-00, 23 december 1999, nr. C45-LEE9, 10.

³⁷³ M. BROUWERS, "Spons over bouwmisdrijven", *De Standaard* 27 juni 2001, https://www.standaard.be/cnt/dexa27062001_003.

³⁷⁴ Hand. VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUURBEHOUD EN RUIMTELIJKE ORDENING 1999-00, 23 december 1999, nr. C45-LEE9, 6-7.

³⁷⁵ Vr. en Antw. VI.Parl., 23 april 1999, nr. 261 (J.SAUWENS, antw. S. STEVAERT).

³⁷⁶ Art. 149, §1 *in fine* Organisatiedecreet.

³⁷⁷ 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.

³⁷⁸ 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 Inwerking- 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

329. Rond de eeuwwisseling was het de hoogste tijd voor de nieuwe era in de ruimtelijke ordening van Vlaanderen. Het Planningsdecreet³⁷⁹ en het Coördinatie-decreet³⁸⁰ werden opgenomen in het nieuwe Organisatiedecreet³⁸¹ omwille van de volledigheid en de leesbaarheid van de regelgeving.³⁸²

330. 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 het *ad-hoc* beleid nooit veraf was.³⁸³

331. De beoogde trendbreuk met het verleden, zijnde het garanderen van de rechtszekerheid en het bannen van de term "zonevreemde woning" en ook uit het decreet, werd sterk belichaamd door de aangebrachte wijziging in het opschrift van hoofdstuk IV van titel IV in het Organisatiedecreet: *"rechtszekerheid inzake vergunde woningen en gebouwen, die gelegen zijn buiten de geëigende bestemmingszone."*³⁸⁴ Deze titel maakt heel sterk duidelijk dat deze aspecten nagestreefd worden.³⁸⁵

332. Tevens moest dringend de ongrondwettelijke vereniging van de vergunningverlenende -en de handhavende bevoegdheden binnen de functie van de *gemachtigde ambtenaar* gescheiden worden. Deze combinatie is immers in strijd met het beginsel van de scheiding der machten en de Grondwet.

³⁷⁹ 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).

³⁸⁰ Decr.VI. betreffende de ruimtelijke ordening gecördineerd op 22 oktober 1996, BS 15 maart 1997, 6.105.

³⁸¹ Decr.VI. 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, BS 8 juni 1999, 21.001 (hierna: Organisatiedecreet).

³⁸² 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.

³⁸³ 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.

³⁸⁴ 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, gecördineerd op 22 oktober 1996, BS 3 augustus 2001, 26.676 (hierna: Wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001).

³⁸⁵ W. VANDEVYVERE, "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.

333. De eerste subonderzoeksvraag die moet beantwoord worden binnen de context van de *casus* is welke de hervormingen waren die initieel werden doorgevoerd. Binnen het kader van de gestelde beleidsdoelstellingen was dit in overeenstemming met het subsidiariteitsprincipe, het vernieuwen en het scheiden van het vergunningen- en het handhavingsbeleid en de regularisatievergunning sterken.

334. Hierna wordt dieper ingezoomd op de afschaffing van de zgn. gemachtigde ambtenaar en het creëren van drie geheel nieuwe actoren elk met eigen strikt afgebakende toegekende bevoegdheden.

335. Vervolgens worden alle relevante decreetwijzigingen onderzocht en toegepast op de *casus* op het moment van de doorgevoerde aanpassingen in het Organisatiedecreet en het Coördinatiedecreet nadat telkens eerst het vergunningenbeleid en het handhavingsbeleid afzonderlijk zal worden belicht.

Achtereenvolgens gaat het in het bijzonder over de volgende wijzigingsdecreten:

- Wijzigingsdecreet d.d. 28 september 1999³⁸⁶
- Wijzigingsdecreet d.d. 26 april 2000³⁸⁷
- Wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001³⁸⁸
- Wijzigingsdecreet d.d. 8 maart 2002³⁸⁹

336. Mede voorbereidend op het vijfde hoofdstuk wordt de regularisatievergunning d.d. 19.02.2003 tot op het bot onderzocht. Hiertoe zal zowel de interne als de externe wettigheid onder de loep worden genomen, om op de vraag te beantwoorden of de vergunning behept is met onwettigheden.

337. Eveneens als koppeling tussen het vierde en het vijfde hoofdstuk worden de administratieve beroepsmogelijkheden tegen de beslissing van de bestendige deputatie besproken die op het moment van de toekenning van de vergunning volgens de wet in ruime zin van toepassing waren.

³⁸⁶ 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.

³⁸⁷ 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.

³⁸⁸ 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.

³⁸⁹ 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.

4.2 Organisatiedecreet Hervormingen

338. 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 Sociaaleconomische Raad van Vlaanderen (hierna: SERV), de Milieu-en Natuurraad van Vlaanderen (hierna: Mina-Raad) en de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: VLACORO).³⁹⁰

339. 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.³⁹¹

4.2.1 Beleidsdoelstelling: Subsidiariteit

340. 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.³⁹² Dit blijkt echter duidelijk uit de verregaande organisatorische hervormingen die worden doorgevoerd.

341. 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.

342. 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.³⁹³

343. 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.³⁹⁴

³⁹⁰ MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 3.

³⁹¹ I. LARMUSEAU e.a., *Vlaams Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016, 28.

³⁹² *Hand.* VL.PARL.COMM.LEEFMILIEU, NATUURBEHOUD EN RUIMTELIJKE ORDENING 1999-00, 23 december 1999, nr. C45-LEE9, 19.

³⁹³ 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

³⁹⁴ MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 8.

344. 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.³⁹⁵

345. 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.³⁹⁶

346. Op gewestelijk niveau wordt de taak van de gemachtigde ambtenaar nog eens opgesplitst over een gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur en een gewestelijke planologische ambtenaar.³⁹⁷

347. 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.³⁹⁸ 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.³⁹⁹

348. De taken van de stedenbouwkundige inspecteurs zijn naast adviesverlening; in administratief 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 de herstelmaatregelen en het opmaken van een proces-verbaal van vaststelling van de 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 de 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 vergunningenregister en het formuleren van een voorstel tot herstel in natura bij weigering van een stedenbouwkundige vergunning voor een niet-vervallen verkavelingvergunning van vóór 22 december 1970.⁴⁰⁰

349. 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.

³⁹⁵ Zie MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 8.

³⁹⁶ MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 16.

³⁹⁷ MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 16.

³⁹⁸ MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 17.

³⁹⁹ MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 17.

⁴⁰⁰ 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

350. 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'.

351. 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"*.⁴⁰¹

352. 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.⁴⁰²

353. 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.⁴⁰³

354. 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"*.⁴⁰⁴

355. Dit arrest werd vermeld bij het Wijzigingsdecreet aangaande het zgn. Ontkoppelingsdecreet.⁴⁰⁵

⁴⁰¹ S. WYCKAERT, "De stedenbouwkundige regularisatie(vergunning): algemene beginselen", *TROS* 2003, afl. 32, 305.

⁴⁰² 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.

⁴⁰³ D. VAN HEUVEN en S. RONSE, "De navelstreng tussen de regularisatievergunning en het vergelijk doorgeknipt", *TGEM* 2000/2, 300.

⁴⁰⁴ RvS 30 maart 1998, nr. 72.837, Stoop.

⁴⁰⁵ 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).

356. De Raad van State erkent deze correctiemogelijkheid door de latere afgifte van een regularisatievergunning echter reeds sinds de jaren vijftig.⁴⁰⁶

357. Ook inzake milieu wordt de regularisatie aanvaard als een aanvankelijke "vergunningsloze" uitbating kan worden gecorrigeerd door de latere afgifte van een "regularisatievergunning".⁴⁰⁷

358. 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.

359. Ondanks dat de term 'regularisatievergunning' als dusdanig na het Ontkoppelingsdecreet niet meer in het Organisatiedecreet zal voorkomen, blijkt eveneens uit het 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 vergunning werd aangevraagd"*.⁴⁰⁸

360. 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: *"Heeft 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°"*.

361. Hieruit blijkt bovendien dat de regularisatievergunning in essentie niet verschilt van een gewone stedenbouwkundige vergunning.⁴⁰⁹ 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.⁴¹⁰

⁴⁰⁶ RvS 24 december 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.

⁴⁰⁷ RvS 1 april 1999, nr. 79.688, CV Igemo en RvS 23 december 1999, nr. 84.387, Olivier.

⁴⁰⁸ Art. 2 Ontkoppelingsdecreet.

⁴⁰⁹ 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.

⁴¹⁰ S. WYCKAERT, "De stedenbouwkundige regularisatie(vergunning): algemene beginselen", *TROS* 2003, afl. 32, 311.

4.2.3 Casus: Toepassing in praktijk (1998-1999)

362. 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.

363. Zo ook de bouwheer die in 1998 samen met zijn partner een woonhuis met aanhorigheden kochten om hiervan hun stulpje te maken. 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*.⁴¹¹ 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.

364. 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.

365. 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.

366. 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*.

367. 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.

368. 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.

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

⁴¹¹ Plannen structuurplannen en gewestplannen met correcte verwijzing en legende.

370. Het feit dat de bouwheren zich bij de notaris, de gemeente en de stedenbouwkundige dienst bevraagd hadden over het herbouwen van de woning in overeenstemming met het recht, wijst erop 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.

371. 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"*

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

373. 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.

374. 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.

375. De overweging luidt: *"(...) Overwegende dat bouwwerken met betrekking tot residentiële bestemming hier slechts in uitzonderingsgevallen kunnen worden toegestaan; dat overeenkomstig artikel 43, §2 decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, er 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 een bestaande vergunde woning; dat de uitbreiding kan leiden tot een vermeerdering 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;*

376. 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 1999⁴¹² en d.d. 26 april 2000⁴¹³

377. 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.⁴¹⁴

378. 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.⁴¹⁵

379. 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 inwerkingtreding 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.⁴¹⁶

380. 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 1999⁴¹⁷, 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.

⁴¹² 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).

⁴¹³ 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).

⁴¹⁴ 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. 1999-00, nr. 58/1, 2.

⁴¹⁵ 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. 1999-00, nr. 58/1, 2.

⁴¹⁶ Decr.VI. 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 8 juni 1999, 21.001.

⁴¹⁷ 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. 1999-00, nr. 58/1 en art. 204 Organisatiedecreet.

4.3.1 Vergunningsbeleid: Hervorming Vergunningsprocedures

381. Het Organisatiedecreet wijzigt de procedure voor de vergunningsaanvragen vrij ingrijpend. Hierna worden de wijzigingen overlopen die relevant zijn voor het onderzoek van de casus.⁴¹⁸

382. De vergunningsaanvragen voor residentiële woningen worden in eerste administratieve aanleg door het CBS behandeld.⁴¹⁹ Tegen de beslissing is beroep mogelijk bij de bestendige deputatie.

383. 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.⁴²⁰

384. 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).

385. De decreetgever stond erop dat de bestendige deputatie met *democratisch verkozen* mandatarissen behouden bleef als instantie voor de beoordeling over het administratief beroep.⁴²¹ 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.

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

387. 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.

388. 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.

389. 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.⁴²²

⁴¹⁸ Voor meer details zie X, de artikelsgewijze commentaar Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw Vlaams Gewest.

⁴¹⁹ Artikel 106 ev. afdeling 5 De procedureregels in eerste aanleg onder titel...

⁴²⁰ MvT, *Parl. St.* VI. Parl. 1999-2000, nr. 1332/8, 7.

⁴²¹ *Parl. St.* VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/8, 95.

⁴²² M. BOES (ed.), *Stedenbouw en ruimtelijke ordening*, Gent, Larcier, 2006.

390. 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.⁴²³

391. 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 weg, 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);⁴²⁴
- ♦ (3) *binnen het bestaande bouwvolume.*
 - (a) *De woning mag niet verkrot zijn; m.n. ongeschikte en/of onbewoonbare woning (infra)*
 - (b) *de woning moet zonevreedmd 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 teruggebracht 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 inbegrip van de woningbijgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen. Was het bestaande gebouw meer dan 1.000 m³, dan wordt het daartoe beperkt.*

392. 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 volgt⁴²⁵:

⁴²³ 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, 4.

⁴²⁴ B. HUBEAU (ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, die Keure, 1999, 514.

⁴²⁵ 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 woningen⁴²⁶ wordt in elke gemeente een inventaris opgemaakt. Blijkens de bepalingen van het Heffingsdecreet bevat deze inventaris drie afzonderlijke lijsten. Met name een lijst met leegstaande 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 verbouwings-, uitbreidings- en herbouwmogelijkheden van artikel 166 Organisatiedecreet omdat ze als verkrotte woningen moeten worden beschouwd. Hiervan moeten onderscheiden worden de leegstaande woningen en de verwaarloosde woningen. Deze kunnen immers niet als verkrot worden beschouwd".

⁴²⁶ 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

393. 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.⁴²⁷

394. De Vlaamse regering stelde zodra de wijzigingen van kracht werden, de stedenbouwkundige ambtenaar belast zou worden met het volledige vergunningenbeleid, zodat de stedenbouwkundige inspecteur zich voortaan enkel nog zou kunnen concentreren op het handhavingsbeleid. Op deze wijze zou dan ook worden tegemoetgekomen op de algemene vragen van de SERV.⁴²⁸

395. In het jaarverslag van 2002-2003 van het Hof van Cassatie wordt het *nemo iudex in causa sua* beginsel besproken.⁴²⁹ Dit beginsel houdt in dat het verboden is om rechter en partij in dezelfde zaak te zijn.⁴³⁰ 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.

396. Het is tevens verboden rechter en deskundige te zijn in eenzelfde zaak.⁴³¹ Dit is het geval wanneer de adviesverlener zoals de gemachtigde ambtenaar belast werd met het geven van een *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 OM voorlegde.

4.3.2.2 Stedenbouwkundig Ambtenaar (drie bestuursniveaus)

397. 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.⁴³²

398. Bij het nazicht hiervan viel het op dat de oorspronkelijke *gemachtigde ambtenaar* dezelfde persoon was dan dewelke in op 2 augustus 2000 werd benoemd tot gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar. In zoverre werd blijkbaar geen rekening gehouden met het bovengenoemd beginsel.⁴³³

⁴²⁷ 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>.

⁴²⁸ 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).

⁴²⁹ CASS., *Jaarverslag 2002-2003*, 110.

⁴³⁰ Cass. 19 december 2002, C.02.0285.F; Cass. 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.

⁴³¹ Cass. 14 februari 1977 en Cass. 21 juni 1977, A.C. 1977, 657 en 1089.

⁴³² Art. 43, §1, eerste lid en §2 Coördinatiedecreet zoals van toepassing na het wijzigingsdecreet van 13 juli 2001.

⁴³³ MB 18 juli 2000 tot aanstelling van gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren, gewestelijke planologische ambtenaren en gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs, *BS* 2 augustus 2000.

399. 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.⁴³⁴

400. De 'provinciale' stedenbouwkundige ambtenaar, bereidt de beroepen voor op provinciaal niveau.⁴³⁵ 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.⁴³⁶

401. 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.⁴³⁷

4.3.2.3 (Gewestelijk) Stedenbouwkundig Inspecteur

402. De Stedenbouwkundige inspecteur⁴³⁸ neemt de taak over van de voormalige *gemachtigde ambtenaar* voor wat betreft de handhaving.⁴³⁹ Deze nieuwe actor beschikte *op dit moment 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.⁴⁴⁰ In dat laatste geval deed de Vlaamse regering uitspraak over de vergunning.

4.3.2.4 Gewestelijke planologische ambtenaar

403. De gewestelijke planologische ambtenaar⁴⁴¹ 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.⁴⁴² Deze actor valt buiten het bestek van de masterscriptie.

⁴³⁴ 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.

⁴³⁵ Art. 121 Organisatiedecreet. (Art. 53 Coördinatiedecreet bevat hieromtrent geen gelijklopende bepaling).

⁴³⁶ Art. 53, §3, eerste lid Coördinatiedecreet en art. 121 Organisatiedecreet.

⁴³⁷ 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.

⁴³⁸ Art. 2, 5° Organisatiedecreet.

⁴³⁹ 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.

⁴⁴⁰ Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 4, 6 en 16.

⁴⁴¹ Art. 2, 4° Organisatiedecreet.

⁴⁴² Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1999; Beleidsbrief Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening, Beleidsprioriteiten 1998-1999 en verslag COMM. VOOR RUIMTELIJKE ORDENING, OPENBARE WERKEN EN VERVOER (COENS e.a.) aan de COMM. FINANCIËN EN BEGROTING, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 13-G, 11.

4.3.3 Casus: Toepassing in praktijk

404. Vol goede hoop dienden de bouwheren op 25 februari 2000 een nieuwe regularisatieaanvraag in tot het herbouwen van de woning samen met de bijhorende plannen, foto's en de nodige stukken.

405. Zowel het CBS als de dienst bruggen en wegen gaven gunstig advies en er werden geen bezwaarschriften ingediend na openbaarmaking van de aanvraag⁴⁴³, doch op 22 mei 2000 werd de regularisatieaanvraag tot herbouwen geweigerd ingevolge het negatief *eensluidend* en dus het dwingend advies in hoofde van de gemachtigde ambtenaar⁴⁴⁴ van Stedenbouw d.d. 12.05.2000.

406. Op grond van artikel 53, §1 Coördinatiedecreet beschikte de aanvrager binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van het CBS om in beroep te komen bij de bestendige deputatie.

407. De aanvrager of zijn raadsman, het CBS of zijn gemachtigde, alsook de gemachtigde ambtenaar worden op hun verzoek door de bestendige deputatie gehoord. Wanneer een partij vraagt om te worden gehoord, worden ook de andere partijen opgeroepen.

408. Van de beslissing van de bestendige deputatie wordt aan de aanvrager, aan het CBS en aan de gemachtigde ambtenaar kennisgegeven binnen zestig dagen na de datum van afgifte bij de post van de aangetekende zending die het beroep bevat.

409. In het geval dat de partijen worden gehoord, wordt de termijn met vijftien dagen verlengd.

410. Het besluit van de bestendige deputatie van 31 augustus 2000 wordt echter het administratief beroep onontvankelijk verklaard omwille van het ontbreken van een certificaat aangaande het vergelijk met de stedenbouwkundige inspecteur.

411. Arohm Limburg adviseerde telefonisch op het ogenblik van de afhandeling van dit dossier dat de bouwaanvragen waarvan het ontvangstbewijs dateerde van vóór 1 mei 2000 af te handelen volgens de oude reglementeringen. Ingevolge een schrijven van de directeur-generaal van Arohm aan de provinciale afdelingen dienden de wijze van afhandeling voor de bouwaanvragen te laten bepalen door het ogenblik van de beslissing op grond van artikelen 158 en 159 Organisatiedecreet.

412. Dienvolgens werd besloten dat de weigering van de bouwvergunning voor het herbouwen van een zonevreemde woning werd ingetrokken gelet op de artikelen 158 en 159 Organisatiedecreet.

413. De aanvrager werd vervolgens verzocht om een aanvraag in te dienen via de gemeente tot het bekomen van een vergelijk met de stedenbouwkundige inspecteur hetgeen zij dan ook deden.

⁴⁴³ KB 6 februari 1971 betreffende de behandeling en de openbaarmaking van de bouwaanvragen, BS 13 februari 1971, 1.769.

⁴⁴⁴ MB 6 februari 1971 tot delegatie van de bevoegdheid van de Minister inzake de ruimtelijke ordening en de stedenbouw en tot aanwijzing van de gemachtigde ambtenaren, BS 9 februari 1971, 1.532.

414. De bouwheer diende een verzoek tot vergelijk in op 15.01.2001. Dit werd geweigerd door de stedenbouwkundige inspecteur op 30.03.2001 o.b.v. de bevoegdheid inzake het wettigheidstoezicht.

415. Het verzoek tot vergelijk werd door de stedenbouwkundige inspecteur gekwalificeerd als "*de werken die zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning werden uitgevoerd: bouwen van een woning*", i.p.v. de regularisatie van de herbouw van een bestaande woning op dezelfde plaats in niet kwetsbaar agrarisch gebied. Juridisch heeft deze omschrijving een heel andere draagwijdte en dus ook heel andere rechtsgevolgen. Het ging immers in geen geval over een nieuwe inplanting.

416. Vervolgens wordt door de stedenbouwkundige inspecteur foutief overwogen dat "*de percelen waarop de werken werden uitgevoerd gelegen waren in een agrarisch gebied en reservatie- en erfdiensbaarheidsgebied overeenkomstig gewestplan Hasselt-Genk, goedgekeurd bij KB van 03.04.1979*". De fout die in het initieel proces-verbaal van vaststelling en stillegging d.d. 16.09.1998 werd opgenomen, werd zodoende nog steeds verdergezet.

417. Dienvolgens wordt overwogen dat: "*de werken onverenigbaar zijn met de algemene bestemming en het architectonisch karakter van het betrokken gebied en dat uit de voorgelegde documenten duidelijk zou blijken dat: de nieuwbouw strijdig is met het toepasselijk gewestplan; dat de nieuwbouw niet voldoet aan de voorwaarden tot afwijking op de gewestplanvoorschriften (artikel 43, §2 Coördinatiedecreet; 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.*"

418. Vooraleerst gaat het geenszins over de juridische kwalificatie van een nieuwbouw. Dit impliceert immers dat het gaat over een nieuwe inplanting, terwijl het gaat over een herbouw van een bestaande woning die op het moment van de start der werken als vergund geacht dient te worden. De foto's en het bewijs van bewoning werden namelijk steeds toegevoegd aan de aanvraag.

419. Wanneer er een herbouw wordt gedaan op dezelfde plaats kan het niet anders dan dat de voormalige woning werd afgebroken. Dit is dan ook een zeer onlogisch en onredelijk tegenargument. Het bewijs werd bovendien geleverd bij de bijgevoegde stukken dat er enkel sprake was van verwaarlozing dewelke zelfs verplicht dienden gerenoveerd te worden op gevaar van heffingen; bovendien was er nooit een opname geweest in het register van onbewoonbaarheid (zie bijlage 3).

420. De *architecturale eigenheid* was eenvoudig vast te stellen in de bijgevoegde plannen. Het *architectonisch karakter van het gebied* was residentieel en dus volledig bestemd voor woningen.

421. Tegen deze weigering was echter geen enkel beroep mogelijk, minstens werd dit niet vermeld. De bouwheren konden dus enkel afwachten tot het beloofde volgende wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001 van kracht werd, om zo nodig op basis daarvan een nieuw verzoek tot vergelijk in te dienen.

4.4 Wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001⁴⁴⁵

4.4.1 Vergunningsbeleid: Amnestieregelgeving

422. 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.⁴⁴⁶

423. Het wijzigingsdecreet van 13 juli 2001, soms ook wel het “amnestiedecreet” genoemd⁴⁴⁷, 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 zonevremde constructies te laten voortbestaan, te gedogen, maar te controleren en vooral uitbreidingen in de hand te houden.⁴⁴⁸

4.4.1.1 Wijziging opschrift van hoofdstuk IV in titel IV

424. 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 zonevremde 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.⁴⁴⁹

425. 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*”⁴⁵⁰ nagestreefd wordt.⁴⁵¹ Hiermee komt tot uiting om een duidelijk, overzichtelijk en allesomvattend hoofdstuk in het Organisatiedecreet op te nemen dat rechtszekerheid biedt voor zonevremde constructies. Bovendien werd er hiermee bereikt dat de term ‘zonevreemd’ niet meer voorkwam in het decreet.⁴⁵²

⁴⁴⁵ 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 juli 2001).

⁴⁴⁶ 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, 13.

⁴⁴⁷ P. LEFRANC, “Het amnestiedecreet in de ruimtelijke ordening: zijn er alleen maar winnaars?”, *TMR* 2002, 2-32.

⁴⁴⁸ A.M. DRAYE, “Zonevreemdheid: definitieve oplossingen?” in K. DEKETELAERE en M (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 199.

⁴⁴⁹ 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.

⁴⁵⁰ Art. 7 Wijzigingsdecreet d.d. 31.07.2001.

⁴⁵¹ 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.

⁴⁵² 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

426. 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.

427. 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 gemachtigde ambtenaar toepassing maken van de artikelen 145bis en 195quinquies (...) Organisatiedecreet."*⁴⁵³

428. 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 geconcipieerd als 'afwijkingsbepalingen'.

429. 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 voren zou komen dat bij de beoordeling van vergunningsaanvragen abstractie diende gemaakt te worden van de reglementaire bestemming van de bouwplaats.

430. 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 overheid van aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot bestaande gebouwen of bestaande constructies"*.

431. 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 "afwijkingsbepalingen" van vroeger.

432. 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.

433. Daarnaast is er niet langer sprake meer van *afwijkingen* van enige bestemmingsvoorschriften, maar van een *uitzonderingsregeling* zoals in het artikel zelf wordt vooropgesteld.⁴⁵⁴

⁴⁵³ 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 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.

⁴⁵⁴ 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

434. 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.⁴⁵⁵

"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".

435. Ten slotte wordt in de verantwoording van het subamendement bij amendement nr. 7⁴⁵⁶, 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.⁴⁵⁷

436. Dit onderscheid heeft mijns 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.

437. 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.⁴⁵⁸

⁴⁵⁵ 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.

⁴⁵⁶ 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.

⁴⁵⁷ 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.

⁴⁵⁸ 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

438. 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.⁴⁵⁹

439. 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.⁴⁶⁰

440. 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.

441. 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"*.

442. 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.

443. Op basis van deze regeling konden dus ook meer fundamentele onvergunde ingrepen, zoals de herbouwing, gedurende een periode van één jaar regularisatievergunningen worden afgeleverd.⁴⁶¹

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.

444. Eveneens werd in dit nieuwe artikel 145bis de volumebeperking tot 1.000 m³ aangehouden.

⁴⁵⁹ A.M. DRAYE, "Zonevrijheid: definitieve oplossingen?" in K. DEKETELAERE en M (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 215.

⁴⁶⁰ *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.

⁴⁶¹ Deze periode wordt in een later wijzigingsdecreet nog verder aangepast.

4.4.1.5 Probleemoplossing voor de toekomst: Herbestemming

445. In de parlementaire voorbereidingen is bovendien te lezen dat voorgesteld wordt om prioriteit te geven aan het opnemen van de zonevrije woningen in het vergunningenregister en door de goedkeuring van het vergunningenregister dat op 1 mei 2002 behoort klaar te zijn.

446. Dit *ratio legis* hiervan was dat de zonevrije woningen zouden ophouden met 'zonevrij' 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'.⁴⁶²

447. 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 zonevrijheidsproblematiek aan te pakken.⁴⁶³

448. De mogelijke oplossingen die werden aangereikt waren:⁴⁶⁴

- het wijzigen van de bestemming naar woongebied,
- of het herbestemmen naar woonkorrel, zoals in de *casus* ook effectief gebeurde,
- het woord zonevrije 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

449. Ondanks al de goede intenties van de decreetgever werd over het hoofd gezien⁴⁶⁵ 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)

450. 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.

451. 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).⁴⁶⁶

⁴⁶² 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

⁴⁶³ 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.

⁴⁶⁴ 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.

⁴⁶⁵ PARL. VBR

⁴⁶⁶ 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)

452. De bouwheren wilde de inbreuk regulariseren vooraleer de strafrechtelijke 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).

453. 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.

454. 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.

455. 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.⁴⁶⁷ Bovendien werd bij de eerdere vergunningsaanvraag gunstig advies verleend door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Wegen en Verkeer Limburg.

456. 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 locatie geen enkel plan bestond.

457. 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.

458. 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.

459. 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

⁴⁶⁷ VGIS – legende: code 1506.

4.5 Wijzigingsdecreet d.d. 8 maart 2002: Ontkoppelingsdecreet⁴⁶⁸

4.5.1 Vergunningsbeleid: Bevoegdheden definitief doorgeknipt

460. Op 8 maart 2002 wijzigde het Vlaams Parlement het Organisatiedecreet zodanig overeenkomstig het Ontkoppelingsdecreet dat het verwerven van een regularisatievergunning inzake stedenbouw principieel werd losgekoppeld van het verkrijgen van een vergelijk.

461. Zoals reeds werd toegelicht is een regularisatievergunning een stedenbouwkundige vergunning voor de werken die werden verricht zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning.⁴⁶⁹ Het betreft dus de administratieve regularisatie van een overtreding op de stedenbouwreglementering.⁴⁷⁰

462. Het 'vergelijk', de vroegere (de vroegere zgn. transactie), strekt ertoe het stedenbouwmisdrijf zélf te regulariseren (zie hoofdstuk 3).⁴⁷¹ Met het Organisatiedecreet voerde de decreetgever het begrip "Regularisatievergunning in titel V "Handhavingsmaatregelen", Hoofdstuk I "Strafbepalingen".

463. Dit had tot gevolg dat er geen regularisatie meer kon worden aangevraagd door de burger, noch kon een regularisatievergunning worden verleend door de vergunningverlenende overheid, zonder de betaling van een door de stedenbouwkundige inspecteur voorgestelde transactiesom.⁴⁷² Het vergelijk werd pas definitief indien de overtreder een regularisatievergunning bekam.⁴⁷³

464. 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.⁴⁷⁴

465. 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.⁴⁷⁵

466. Al snel bleek dat de koppeling tussen de regularisatievergunning en het vergelijk belangrijke nadelen met zich meebracht.⁴⁷⁶ Er wordt enkel ingegaan op de relevante onderdelen voor de casus.

⁴⁶⁸ 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).

⁴⁶⁹ Art. 107, eerste lid, tweede zin, zoals werd toegevoegd door het Ontkoppelingsdecreet.

⁴⁷⁰ D. VAN HEUVEN en S. RONSE, "De navelstreng tussen de regularisatievergunning en het vergelijk doorgeknipt", *TGEM* 2000/4, Kluwer, (300) 303.

⁴⁷¹ B. HUBEAU en R. PEREMANS, *De sanctionering an stedenbouwmisdrijven. Strafrechtelijke, administratieve en herstelmaatregelen*, Brugge, die Keure, 1993, 166.

⁴⁷² Parl.St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 73-74 en *Contra*: F. VAN ACKER, "Het vergelijk en de regularisatie in het Decreet van 18 mei 1999", *TOGOR* 2001, 31.

⁴⁷³ Parl.St. VI.Parl. 1998-99, 1332/1, 73.

⁴⁷⁴ Zie Bijlage 5.

⁴⁷⁵ Parl.St. VI.Parl. 2001-02, nr. 968/1, 6 en RvS 30 april 2002, nr; 106.212, Van der Smissen.

⁴⁷⁶ Parl.St. VI.Parl. 2001-02, nr. 968/1, 6-7.

467. 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 en moeten dus ook gelijk behandeld worden. Door deze extra voorwaarde te koppelen aan de procedure, werd het bekomen van een regularisatie voor de burger vele malen moeilijker. De beslissingsbevoegdheid om tot een vergelijk te kunnen komen was bovendien exclusief aan de stedenbouwkundige inspecteur.⁴⁷⁷

468. Het vergelijk was niet mogelijk indien het misdrijf 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 aantoonde, 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 vergunbaar⁴⁷⁸, niettegenstaande de amnestieregeling die werd voorzien in artikel 195^{quinquies} Organisatiedecreet.

469. Hierdoor moest de decreetgever vaststellen dat artikel 195^{quinquies} Organisatiedecreet een maat voor niets was.⁴⁷⁹

470. 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.

471. 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.

472. Voor het toestaan van een vergelijk was op advies van de Raad van State wél de toestemming van de Procureur des Konings vereist.⁴⁸⁰ *"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 *"er zich van bewust is dat in het verleden reeds bepalingen waren met een gelijke strekking werden ingevoerd"*.⁴⁸¹ (Dit werd in hoofdstuk 3 m.b.t. het handhavingsbeleid onder de aandacht gebracht).

⁴⁷⁷ Art. 158, §2, Organisatiedecreet en RvS 12 maart 2002, nr. 104.571, Van Walleghem.

⁴⁷⁸ 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.

⁴⁷⁹ A.M. DRAYE, "Zonevreemdheid: definitieve oplossingen" in K. DEKETELAERE en M. DEKETELAERE (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 2016 en *Parl.St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 968/1/7.

⁴⁸⁰ Advies RvS 8 oktober 2001, nr. 32.33/1, opgenomen in *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 986/1, 26-33.

⁴⁸¹ 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 doorgeknipt

473. De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs werden, in uitvoering van artikel 11, §1 van het Organisatiedecreet aangesteld.⁴⁸²

474. 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 machtiging 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.

475. Omwille van de onverenigbaarheid van vergunningverlenende en handhavende bevoegdheden binnen éénzelfde functie van de (oude) *gemachtigde ambtenaar* werden nieuwe actoren gecreëerd. 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.⁴⁸³

476. 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.

⁴⁸² MB 18 juli 2000 tot aanstelling van gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren, gewestelijke planologische ambtenaren en gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs, *BS* 2 augustus 2000.

⁴⁸³ MvT 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, *Parl.St.* VI.Parl., 1999-00, nr. 252/12, 12 en 44 en zie P. VANSANT, "Nemo iudex in causa sua of het onpartijdigheidsbeginsel" in B. HUBEAU en P. POPELIER (eds.), *Behoorlijk ruimtelijke ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening*, Brugge, die Keure, 2002 (221), 234, nr. 36.

4.5.3 Casus: Toepassing in praktijk (2002-2004)

477. 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. Correctionele veroordeling 27 juni 2002⁴⁸⁴

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 schepenen, 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 gestelde 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, ondergeschikt 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 (honderddrieëntwintig euro en vijfennegentig cent) per dag vertraging bij niet uitvoering van huidig vonnis binnen de gestelde termijn."

Hof van beroep 17 juli 2002 – 11 februari 2004

478. 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.

⁴⁸⁴ Corr. Hasselt (16 k.) 27 juni 2002, griffioenr: 1215/02.

479. 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.

4.6 Legaliteit van de Vergunning

4.6.1 Rechtsgrondslagen

480. Artikel 145*bis* en artikel 195*quinquies* Organisatiedecreet dienen samen gelezen te worden.

4.6.1.1 Artikel 145*bis* Organisatiedecreet

481. 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.⁴⁸⁵

§ 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 vergunningverlenende 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 voor zover 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 toets-moment de start der werken]*

⁴⁸⁵ Art. 9 Wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001 en art. 7 Wijzigingsdecreet d.d. 19 juli 2002.

- b) de woning of het gebouw is hoofdzakelijk vergund of wordt geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft;
- 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 onder meer 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

482. 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:⁴⁸⁶

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

⁴⁸⁶ Art. 14 Wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001 en art. 8 Wijzigingsdecreet d.d. 8 maart 2002.

4.6.2 Eerste administratieve aanleg

483. Krachtens artikel 43, §1 Coördinatiedecreet⁴⁸⁷ *juncto* 43, §2, zesde lid van hetzelfde decreet⁴⁸⁸ 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.

484. 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 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;⁴⁸⁹*
- *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 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 bestendige 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"

⁴⁸⁷ Zoals gewijzigd door art. 57 Wijzigingsdecreet d.d. 26.04.2000.

⁴⁸⁸ Zoals gewijzigd door art. 14 Wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001.

⁴⁸⁹ Deze weigering in hoofde van de gemachtigde ambtenaar werd vernietigd vanwege de vereiste van vergelijk.

4.6.3 Georganiseerd administratief beroep

485. 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.⁴⁹⁰

486. 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.⁴⁹¹ Minstens het eerste deel van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt door de bestendige deputatie overgenomen in de motivering van de beslissing.⁴⁹²

487. 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 1991.⁴⁹³

488. 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).

489. 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).

490. 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.

⁴⁹⁰ Art. 121, §1 Organisatiedecreet.

⁴⁹¹ Art. 121, §2 Organisatiedecreet.

⁴⁹² Art; 121, §3 Organisatiedecreet.

⁴⁹³ 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

491. 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.

492. Gelet op de gestelde problematiek hadden de bouwheren gevraagd om gehoord te worden teneinde de bezwarende opgeworpen aspecten te kunnen weerleggen⁴⁹⁴. Tijdens de hoorzitting kwam aan het licht dat de foto's op onverklaarbare wijze uit de ingediende dossiers verdwenen waren. De behandelende député 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

493. De aanvraag werd 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.

494. 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

495. Bij wijzigingsdecreet van 13 juli 2001⁴⁹⁵ werd het artikel 145bis Organisatiedecreet ingevoerd waarvan §1, eerste lid, *in fine* bepaalt dat het een 'uitzonderingsbepaling' betreft (geen afwijking).⁴⁹⁶

496. Zoals hoger reeds werd beschreven, heeft deze kwalificatie belangrijke rechtsgevolgen aangaande de bewijslast die in het geval van een weigeringsbeslissing zwaarder is voor de overheid.

497. 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.

⁴⁹⁴ Art. 120 Organisatiedecreet, zoals gewijzigd door art. 54 Wijzigingswet d.d. 26 april 2000.

⁴⁹⁵ Art. 9 Wijzigingsdecreet *d.d.* 13 juli 2001.

⁴⁹⁶ Art. 9 Wijzigingsdecreet *d.d.* 13 juli 2001.

4.6.4.3 Bestemmingsvoorschriften

498. Bij wijzigingsdecreet van 13 juli 2001⁴⁹⁷ werd het artikel 145bis Organisatiedecreet ingevoerd en vervolgens gewijzigd bij het wijzigingsdecreet van 19 juli 2002⁴⁹⁸ zoals hoger werd geciteerd.

499. Ten overvloede kan zelfs worden gezegd, dat al was het wel een afwijkingsbepaling geweest, hetgeen kennelijk niet het geval is, artikel 11 Inrichtingsbesluit 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 dewelke van toepassing zijn op de *casus*.

500. 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.

501. De vaststelling in de vergunning *"Gelet op het feit dat het perceel overeenkomstig het koninklijk besluit van 3 april 1979 goedgekeurd gewestplan Hasselt-Genk gelegen is in agrarisch gebied"* volstaat.⁴⁹⁹

502. 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).

503. 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.

504. 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 aangeduid.⁵⁰⁰

⁴⁹⁷ 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)

⁴⁹⁸ 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).

⁴⁹⁹ Zie bijlage 1, 3.

⁵⁰⁰ VLAANDEREN, Geopunt, 71035A0311/00COOO.

4.6.4.4 Herbouwen op dezelfde plaats van een Bestaand gebouw

505. 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"*.

506. 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 195^{quinquies} 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.

507. 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"*.⁵⁰¹ Dit behoeft dan ook geen verdere verduidelijking.

4.6.4.5 De woning wordt vergund geacht

508. 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 1962.⁵⁰²

509. 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.⁵⁰³

510. Uiteraard kunnen enkel de vergunde of vergund geachte delen in rekening worden gebracht.

⁵⁰¹ Zie bijlage 1, 3 en bijlage 2.

⁵⁰² Parl.St. VI.Parl. 2000-01, nr. 720/2, 8.

⁵⁰³ Parl.St. VI.Parl. 2000-01, nr. 720/2, 8 en zie A.M. DRAYE, "Zonevreemdheid: definitieve oplossingen?" in K. DEKETELAERE en M (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 205.

511. 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.⁵⁰⁴

512. 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.

513. 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.

514. 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.⁵⁰⁵

515. 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.

516. 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.

517. Het is aldus duidelijk dat een "laatste kans" werd gegund aan zij die zonder vereiste vergunning aan te vragen bepaalde zonevrije bouwvoertredingen 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).⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 720/2, 8. en zie A.M. DRAYE "Zonevrijheid: definitieve oplossingen?" in K. DEKETELAERE en M (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 205.

⁵⁰⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1566/7, 17.

⁵⁰⁶ *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr; 720/4, 56.

4.6.4.6 De woning of het gebouw mag niet verkrot zijn

518. 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;"*

519. 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.⁵⁰⁷

520. 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 leegstand en verkrotting van gebouwen en woningen zoals ingevoerd bij decreet van 22 december 1995"*⁵⁰⁸. 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"*.⁵⁰⁹

521. 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.

522. 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"*.⁵¹⁰ 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"*.

⁵⁰⁷ Parl.St. VI.Parl. nr. 720/4, 24.

⁵⁰⁸ Decr. VI. 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, BS 30 december 1995, 36.108 (hierna: Heffingsdecreet).

⁵⁰⁹ Parl.St. VI.Parl. nr. 720/4, 24.

⁵¹⁰ Pari. St. VI. Pari. 2000-01, nr. 720/2, 8. Parl.St. VI. Parl. 720/4, 25 en A.M., "Zonevreemdheid: definitieve oplossingen?" in K. DEKETELAERE en M (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 205.

523. 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)

524. 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 beperktste 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

525. 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.

526. 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.⁵¹¹ Na onderzoek werd echter geen besluit hieromtrent teruggevonden.

527. 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.⁵¹² In een arrest van het Hof van Cassatie wordt geoordeeld dat het ommantelen van buitenmuren, het wegnemen van buitenmuren etc. niet noodzakelijk onverzoenbaar is met het begrip verbouwen.⁵¹³

528. 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 woongelegenen beperkt blijft tot het bestaande aantal".*

⁵¹¹ *Pari. St. VI. Pari. 2000-01, 720/4, 21.*

⁵¹² Brussel 24 januari 1996, *TROS* 1996, p. 223, noot A. DESMET.

⁵¹³ Arr. Cass. 11 mei 2000, 290.

4.6.4.8 Karakter en Verschijningsvorm

529. 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.

530. Mijns 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.

531. 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".

532. 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.⁵¹⁴

533. 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"*.⁵¹⁵

534. 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.⁵¹⁶

⁵¹⁴ ZIe Parl.St. VI. Parl. 720/4, 22-24.

⁵¹⁵ ZIe Parl.St. VI. Parl. 720/4, 22-24.

⁵¹⁶ ZIe Parl.St. VI. Parl. 720/4, 22-24.

535. 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 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;* Dit is mijns inziens dan ook afdoende.

4.6.4.9 Goede 'plaatselijke' (of ruimtelijke) ordening⁵¹⁷

536. 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 onder meer met betrekking tot de ruimtelijke draagkracht van het gebied en de verweving van de functies".*

537. 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'.

538. 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.⁵¹⁸

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 aangeduid.

⁵¹⁷ P.J. DEFOORT, "Een goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een juridisch overzicht", TROS 2008, afl. 50, 93-117.

⁵¹⁸ P.J. DEFOORT, "De goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een juridisch 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.

539. 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.⁵¹⁹ I.c. is dit dus de bestendige deputatie.

540. 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"*.⁵²⁰

541. 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"*.⁵²¹

542. 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.

543. 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"*.

544. 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'.

545. 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

⁵¹⁹ P.J. DEFOORT, "De goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een juridisch overzicht", *TROS* 2008, afl. 50, 105.

⁵²⁰ RvS 15 mei 2007, nr. 171.261, Lemmens.

⁵²¹ RvS 10 oktober 2007, nr. 175.600, Wijns; RvS 3 oktober 2007, nr. 175.308, Geeraerts; 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 en RvS 10 mei 2000, nr. 87.166, vzw Boterstraatcomité en Ottevaere.

43, §2, tweede lid Coördinatiedecreet RO.⁵²² Op te merken is dat het Inrichtingsbesluit geen procedureregels omvat, wat betekent dat de voorschriften ervan zowel in de oude als in de nieuwe vergunningenprocedure 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

546. 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)

547. 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.

548. 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 kadastrale 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.

⁵²² RvS 22 mei 2006, nr. 159.064, Geeraerts en RvS 27 juni 2006, nr. 160.589, Vancoillie.

4.6.5 Externe Legaliteit

549. 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).

550. 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).

551. 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 beslissingsbesluit, en worden op afdoende wijze weerlegt d.m.v. andersluidende motivering.

552. 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 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 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;"

553. De argumenten uit eerste administratieve aanleg van de vroegere gemachtigde ambtenaar, (m.n. de 'gewestelijke' stedenbouwkundige ambtenaar), doen als dusdanig niet ter zake in beroep.

554. 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

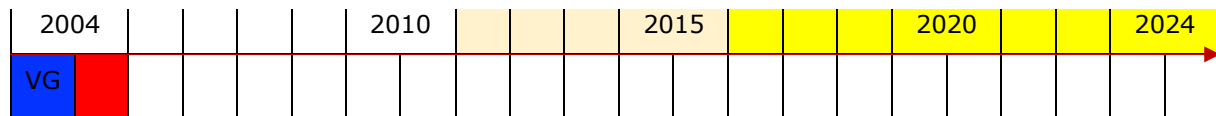
555. Ingevolge het inwilligingsbesluit van de bestendige deputatie op 19 februari 2003 werd de vergunning toegekend aan de bouwheren.

556. Overeenkomstig het besluit opgenomen in het inwilligingsbesluit wordt in:

- Artikel 1 beslist dat het ingesteld 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 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 dag na de ontvangst van de beslissing van de bestendigde 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.
- Hasselt *d.d.* 2003-02-19

557. Er werd geen beroep aangetekend ingesteld overeenkomstig dit besluit en artikel 53, §1 Coördinatiedecreet, hetgeen tot rechtsgevolg heeft dat de vergunning *de iure* en *de facto* na 30 dagen definitieve subjectieve rechten verleend en door de bouwheren kan worden gebruikt.

Hoofdstuk 5: Casus §2. Bevoegdheid Stedenbouwkundige Inspecteur (2003-2004)



Tijdslijn⁵²³

"Where-ever law ends, tyranny begins."

– John Locke (1632-1704) –

5.1 Inleiding

558. 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 gevestigd op de rechtsgevolgen van de absolute scheiding van de toegewezen bestuurlijke bevoegdheden. Met name, de vergunningverlenende bevoegdheden enerzijds en de handhavende bevoegdheden anderzijds, betreffende de reikwijdte van de beslissingsbevoegdheden.

559. Het vijfde hoofdstuk gaat in op het handhavingsbeleid dat van toepassing was op 18 november 2004. Dit is de datum van de betekening van de niet meer actuele strafrechtelijke veroordeling door de gerechtsdeurwaarder in opdracht van de (adjunct van de) stedenbouwkundige inspecteur.

560. De *casus* wordt in dit hoofdstuk chronologisch meegenomen doorheen de besproken aspecten.

561. Doordat de regularisatievergunning als wettig werd bevonden in het vierde hoofdstuk is het vergunningenbeleid minder relevant om op de centrale onderzoeksvraag te antwoorden binnen het kader van de *case study*. Er zal daarom beperkter op het vergunningenbeleid zelf worden ingegaan.

562. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: "*Heeft de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur de bevoegdheid om definitief verworven subjectieve rechten autonoom te ontnemen?*"

563. Elke materieel recht moet absoluut in overeenstemming zijn met het recht in meest ruime zin. In de eerste plaats zal daarom worden teruggeblikt op de uitgangspunten van de toegewezen bevoegdheden aan de administratieve overheden binnen het Belgische en het Vlaamse rechtsbestel. Dit ligt in de eerste plaats verrat in het bestuurlijk legaliteitsbeginsel.

564. Vervolgens worden de rechtsgrondslagen inzake de decretaal toegewezen bevoegdheden voor het handhavingsbeleid ten tijde van de gebeurtenissen van de *casus* onderzocht en weergegeven.

⁵²³ Periode die wordt besproken in dit hoofdstuk met aanduiding van de eerste betekening van de correctionele uitspraak. Lichtgeel: zelfstudie; Geel: Rechtenstudie.

565. In het volgende onderdeel wordt ingegaan op de toepassing van het handhavingsbeleid. Hiertoe worden eerst de gebeurtenissen voorafgaand aan de betekening beschreven in de casus.

566. Vervolgens wordt de betekening door de gerechtsdeurwaarder geciteerd waarin klaarblijkelijk het bestaan van de regularisatievergunning niet eens wordt vermeld.

567. Aansluitend wordt de (bovendien laattijdige) motivering in hoofde van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur ontleed en wordt nagegaan of de opgeworpen stelling in overeenstemming is met het recht.

568. Ten slotte worden reeds een aantal schendingen puntsgewijs weergegeven die, in het geval dat de centrale onderzoeksvraag negatief beantwoord wordt, hetgeen inhoudt dat de inspecteur niet over de noodzakelijke toegewezen bevoegdheid beschikt(e) om de niet meer actuele strafrechtelijke veroordeling na te streven, in het vervolgonderzoek verder en dieper zullen worden onderzocht.

5.2 Handhavingsbeleid: Definitieve Bevoegdheidsscheiding

5.2.1 Rechtsgrondslagen

5.2.1.1 Het bestuurlijk legaliteitsbeginsel

569. 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 rechtspositie van de burger te bepalen is dermate exceptioneel of uitzonderlijk dat in een democratische rechtsstaat een expliciete wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist is.⁵²⁴

570. Op grond van het *nemo iudex in causa sua*-beginsel werd de 'gemachtigde ambtenaar' met zijn alomvattende 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.

571. Het wettigheidstoezicht op de vergunningverlening als laatste link tussen de bevoegdheden, uit het verleden m.b.t. 'het vergelijk', werd via het Ontkoppelingsdecreet⁵²⁵ definitief doorgeknipt.

5.2.1.2 Vergunningsbeleid: Vergunningverlenende bevoegdheden

572. Overeenkomstig artikel 193, §2 Organisatiedecreet⁵²⁶ 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.

573. 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.

⁵²⁴ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 349.

⁵²⁵ Wijzigingsdecreet d.d. 8 maart 2002.

⁵²⁶ Zoals van toepassing na het Wijzigingsdecreet d.d. 13 juli 2001.

5.2.1.3 Handhavingsbeleid: Bevoegdheden aangaande de handhaving

574. Naar luidt van artikel 197 Organisatiedecreet, in de versie vóór de opheffing van artikel 121 van het decreet van 10 maart 2006⁵²⁷, blijven de gemachtigde 'ambtenaren' bedoeld in het Coördinatiedecreet bevoegd om misdrijven op te sporen en vast te stellen en herstellvorderingen in te leiden⁵²⁸ zolang de stedenbouwkundige inspecteurs niet zijn benoemd door de Vlaamse regering.

575. 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.

576. 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.

577. 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.

578. 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.⁵²⁹

579. 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.

⁵²⁷ 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.

⁵²⁸ In overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van (de Voorafgaande Titel) Wetboek Strafvordering en het Gerechtelijk Wetboek.

⁵²⁹ 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

580. 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.

581. 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.

582. 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.

583. 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.

584. 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.

585. 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.

586. 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 gemeld dat de strafrechtelijke gevolgen volledig zouden verdwijnen.

587. 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

588. 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, zodat 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 bodem in de oorspronkelijke staat;*
- *Overeenkomstig het [destijds geldende] artikel 152 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."

589. 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".

590. 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 kwestieuze 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 kwestieuze 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

591. 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."

592. 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.⁵³⁰ Dit zelfs als ze betrekking hebben op hetzelfde feit zoals bijvoorbeeld een bouw misdrijf.

593. 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 geldboetes, 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.

594. 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 evenmin correct.

595. De bevoegdheden werden met name expliciet gesplitst in het Organisatiedecreet: de invoering van het Organisatiedecreet bracht namelijk belangrijke wijzigingen aan omtrent stedenbouw en ruimtelijke ordening. Een van de belangrijkste veranderingen was het zeer stikt en absoluut scheiden van de bevoegdheden tussen vergunningverlenende en handhavende autoriteiten.

⁵³⁰ 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.

596. 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 stedenbouwkundige inbreuken en bouw misdrijven.

597. De *ratio legis* van de opsplitsing is vervat in het rechtsstaatsbeginsel en in het voorkomen van belangenconflicten. De opsplitsing van de 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.

598. 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 een belangenconflict en een schending van de grondwettelijke principes. Het Organisatiedecreet heeft daarom de functies uitdrukkelijk gescheiden.

599. 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.

600. 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 en deze volledig uithollen.

601. Dit voorval brengt belangrijke juridische en praktische implicaties met zich mee. Rechtszekerheid en rechtsbescherming: 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.

602. 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 stedenbouwkundig inspecteur om een vergunning als onwettig te beschouwen en daarop te handelen, zou deze scheiding en de grondwettelijke principes schenden.

5.3.3.1 Vervolging en Uitvoering van Strafrechtelijke Uitspraken

603. 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.⁵³¹

604. Ten overvloede kan gesteld worden dat het OM kan beslissen om een zaak zonder gevolg te klasseren, m.a.w. de seponeren. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een technisch sepot en een beleidssepot. In het eerste geval is vervolging niet mogelijk bv. als 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. als de feiten niet ernstig zijn.⁵³²

Parketmagistraten zijn aldus 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 beleid⁵³³, 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.⁵³⁴

605. 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 basis of status.

606. 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.⁵³⁵

607. 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.

608. De stedenbouwkundige inspecteur, of voorheen de gemachtigde ambtenaar, heeft geen enkele 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.

⁵³¹ Art. 28quater, eerste lid Sv.

⁵³² F. DERUYK, *Overzicht van het Belgisch strafprocesrecht*, Brugge, Die Keure, 2014, 96.

⁵³³ Art. 28quater, eerste lid Sv.

⁵³⁴ Art. 143bis, §2, 1° *juncto* art. 143quater, 1° en 2° lid Ger.W.

⁵³⁵ Zie bijlage 4.

5.3.3.2 Puntsgewijze schendingen

609. “*Non bis in idem*” of “niet twee keer voor hetzelfde” Dit beginsel is een algemeen geldend rechtsbeginsel 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.

610. 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.

611. “*Accessorium sequitur principale*” of “de bijzaak volgt de hoofdzaak”. Dit adagium vindt toepassing in meerdere rechtsgebieden. Binnen deze context is de hoofdveroordeling 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.

612. Ook werd vastgesteld uit de strafrechtelijke uitspraak dat de stedenbouwkundige inspecteur, of zijn voorganger voor wat de handhavingsbevoegdheden betreft, in geen enkel hoedanigheid een partij was in de strafrechtelijke rechtszaak. Het zou erg zijn als iemand weet heeft dat een ander een veroordeling opliep met dwangsommen, maar die eerste geen partij was, toch een deurwaarder kan sturen om die uitspraak te betekenen en voor jaren die mensen het leven onmogelijk te maken.

613. Sterker nog, dit is oneigenlijk gebruik van 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.⁵³⁶ 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.

⁵³⁶ 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) –

614. De hoofddoelstelling van deze masterscriptie was om de ernstige problematiek inzake bevoegdheidsoverschrijding van een handhavende overheid te onderzoeken en indien dit effectief het geval is, het onder de aandacht te brengen o.b.v. een *case study* die diepgaand werd onderzocht.

615. 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 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.

616. 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 steevast vasthoudt aan het oude intussen reeds lang opgeheven machtsmonopolie.

617. In het eerste hoofdstuk werd vastgesteld dat een begrip of concept taalkundig dan wel juridisch gebruikt 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 machtig is en dus niet aandachtig genoeg bij de mogelijke rechtsgevolgen kanilstaan.

618. Aan de hand van het begrip 'eigendom' en het 'eigendomsrecht' wordt aangetoond dat de definitie van een begrip binnen een rechtsdomein kan evolueren doorheen de tijd waardoor de draagwijdte verandert en dus ook de mogelijke rechtsgevolgen. Bovendien werd duidelijk dat dit begrip in het bijzonder niet alleen een vermogensrechtelijke toepassing omvat, maar dat dit recht tevens een grondrecht is dat zowel door de Grondwet als op internationaal niveau wordt beschermd.

619. 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.

620. Het tweede hoofdstuk leerde dat de fundamentele staatsprincipes het uitgangspunt vormen voor de Belgische staatstructuur. Elke overheidshandeling moet hiermee in overeenstemming zijn.

621. Vervolgens werd de federalisering besproken gelet op het feit dat het betreffende de bevoegdheidsverdeling in België geen sinecure is om de weg te vinden naar de juiste antwoorden op de rechtsvragen en in het bijzonder inzake de rechtsbescherming in het versnipperde staatssysteem.

622. In dit hoofdstuk werd eveneens beknopt het rechtsdomein van de ruimtelijke ordening gesitueerd met de daarbij horende de handhavende pijler. 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 de scheiding der machten respecteren en dit naast het (bijzonder) bestuursrecht en het internationaal en supranationaal recht.

623. 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 in kaart te brengen.

624. 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 'burgerlijke' vonnissen en arresten werden betekend, hetzij met 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.

625. In het vierde hoofdstuk werden 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.

626. 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.

627. 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 zgn. zonevreemde constructies. Bovendien werd er hiermee bereikt dat de term 'zonevreemd' niet meer voorkwam in het decreet.

628. In de hogere hoofdstukken werd de bevoegdheid van de actoren onderzocht doorheen de tijd. Komende van de gemachtigde ambtenaar die samen met de Stedenbouwwet in 1962 werd gecreëerd, met het alomvattende machtsmonopolie, m.a.w., deze actor beschikte als het ware over een vetorecht inzake de vergunningverlening en met betrekking tot de handhavingsbevoegdheden.

629. In dat opzicht is de masterscriptie in het opzet geslaagd om hierop de aandacht te vestigen.

630. Er is zeker nog nood tot verdergaand onderzoek zoals ook reeds deels werd uitgevoerd, maar het is onmogelijk binnen het tijdsbestek en ondanks de toegelaten overschrijding van het aantal woorden, om ook de hiernavolgende onderzoeksvragen te beantwoorden voor de gehele zestig jaren.

631. De kernbegrippen 'rechtszekerheid' en rechtsbescherming' zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Deze termen hebben dan wel verschillende focuspunten, maar ze zijn complementair en versterken elkaar. Rechtszekerheid zorgt voor de stabiele basis die de decreetgever reeds jaren beoogd en waarop burgers moeten kunnen vertrouwen, maar zonder rechtsbescherming kunnen deze zekerheden niet effectief door de burgers worden afgedwongen.

632. Rechtsbescherming moet mechanismen bieden om in te grijpen wanneer de rechtszekerheid wordt geschonden. Hiertoe is een mentaliteitswijziging nodig bij het handhavend bestuur zelf. Indien dit niet gebeurt, moeten de drie machten de handen in elkaar slaan en samen hiertegen optreden.

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.
- Eerste aanvullend 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.
- Internationaal verdrag 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten.
- Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht 23 mei 1969, *BS* 25 december 1993, 28.707.

Supranationaal

- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van 25 maart 1957, *BS* 25 december 1957, 9.184.
- Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, *BS* 30 oktober 1993, 23.844.
- Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985, *BS* 23 september 2004, 68.968.
- Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb.C.* 12 december 2007, afl. 364, 1.

Nationaal

- Gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4.054.
- Bijz.W. 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.343.
- Bijz.Wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, *BS* 14 januari 1989, 667.
- 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.
- 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 30 april 1836 Provinciewet, *BS* 27 november 1891, 1.891.
- Wet 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State, *BS* 9 januari 1947, 190.

- 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, 11.360.
- 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.
- 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, *BS* 15 augustus 1980, 9.451.
- Wet 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen, *BS* 17 juni 1989, 10.882.
- Wet 19 juli 1991 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, houdende invoering van een administratief kort geding en instelling van een betrekking van griffierinformaticus, *BS* 12 oktober 1991, 22.620.
- Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991, 19.976.
- Wet 12 maart 1998 tot verbetering van de rechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek het gerechtelijk onderzoek, *BS* 2 april 1998, 10.027.
- Wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *BS* 31 januari 2014, 8.718.
- Wet 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, *BS* 3 februari 2014, 9.067, *err.* *BS* 13 februari 2014, 12.410.
- 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.

- Besluitwet 2 december 1946 betreffende den stedenbouw, *BS* 26 december 1946, 10.588.

Akten van de wetgevende macht: 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 87 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. 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, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 15 maart 1997, 6.106.
- Decr.VI. 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.
- 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 van 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.
- 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. 19 maart 2004, *BS* 3 mei 2004.
- 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.
- Decr. VI. 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, *BS* 15 mei 2009, 37.238.
- 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.
- Decr. VI. 14 juli 2023 Kaderdecreet over de handhaving van Vlaamse regelgeving, *BS* 29 augustus 2023, 70.650.
- 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.
- Decr. VI. 17 mei 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat het beheren en bewaren van bestuursdocumenten en persoonsgegevens betreft, *BS* 11 juni 2024, 73.760.

Besluiten

- Besluitwet 2 december 1946 betreffende den stedenbouw, *BS* 26 december 1946, 10.588.
- 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 6 februari 1971 betreffende de behandeling en de openbaarmaking van de bouwaanvragen, *BS* 13 februari 1971, 1.769.
- 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, 483.

- KB 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, *BS* 14 januari 1992, 564.
- KB 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de ambtenaren, *BS* 9 januari 2000, 419.
- 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. 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, *BS* 27 maart 2006, 17.247.
- B.VI.Reg. 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 februari 2016, 13.390.
- B.VI.Reg. 13 januari 2006 tot wijziging van het Vlaams Personeelsstatuut, wat betreft de hervorming van de selectieprocedures en andere bepalingen, en tot opheffing van het APKB, *BS* 1 september 2016, 59.179.
- 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

- MB 13 april 1962 houdende delegatie van de bevoegdheid van de Minister inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, *BS* 21 april 1962, 88.888.
- MB 6 februari 1971 tot delegatie van de bevoegdheid van de Minister inzake de ruimtelijke ordening en de stedenbouw en tot aanwijzing van de gemachtigde ambtenaren, *BS* 9 februari 1971, 1.532.
- VI.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
- VI.Reg., *Beleidsbrief. Ruimtelijke structuur voor Vlaanderen. Opties voor een duurzaam en leefbaar ruimtebeheer. Beleidsprioriteiten 1995-1999*, 13 november 1995, *Parl.St.* VI.R 1995-1996, 157/1, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1014556>.
- MB 18 juli 2000 tot aanstelling van gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren, gewestelijke planologische ambtenaren en gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs, *BS* 2 augustus 2000.

Commissievergaderingen en vragen (Vlaams parlement)

- 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.
- *Hand.* VL.PARL. COMM. VOOR RUIMTELIJKE ORDENING, OPENBARE WERKEN EN VERVOER 1996-97, 7 januari 1997, nr. C26-C-RUI4,
- *Hand.* VL.PARL. COMM. VOOR LEEFMILIEU, NATUURBEHOUD EN RUIMTELIJKE ORDENING 1999-00, 23 december 1999, nr. C45-LEE9.
- *Vr. en Antw.*, VL. PARL. COMM. VOOR LEEFMILIEU EN NATUUR, LANDBOUW, VISSERIJ EN PLATTELANDSBELEID EN RUIMTELIJKE ORDENING EN ONROEREND ERFGOED 2005-2006, 1 juni 2006, nr. 1.181 (P. LACHAERT, antw. D. VAN MECHELEN).
- *Vr. en Antw.*, VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUUR, RUIMTELIJKE ORDENING, ENERGIE EN DIERENWELZIJN, 2014-2015, 9 december 2014, nr. 548 (M. VAN VOLCEM, antw. J. SCHAUWVLIEGE), www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/938019/verslag/941211.
- *Vr. en Antw.*, VL. PARL. COMM. LEEFMILIEU, NATUUR, RUIMTELIJKE ORDENING, ENERGIE EN DIERENWELZIJN, 2015-2016, 16 februari 2016, nr. 772 (M. VAN VOLCEM, antw. J. SCHAUWVLIEGE), www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/1035483/verslag/1036765.
- Vraag nr. 261 van de heer J. SAUWENS VL. PARL., 23 april 1999.
- Vraag nr. 40 van de heer L. CEYSSENS, VL. PARL., 2009-2010, 28 oktober 2009, www.vlaamsparlament.be/nl/parlementair-werk/plenaire-vergaderingen/564317/verslag/564865

Parlementaire voorbereidingen

- M.v.t. bij 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.
- 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.
- Wetsontwerp houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *Parl.St.* Vl.R 1983-84, nr. 260/1, 3-4.
- Wetsontwerp tot instelling van federale ombudsmannen, *Parl.St.* Kamer 1993-94, nr. 1436/1.
- Ontwerp van decreet houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *Parl.St.* Vl.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.
- MvT bij ontwerp van decreet houdende de ruimtelijke planning, *Parl.St.* VI.R. 1995-96, nr. 360/1.
- 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. 489/1-2.
- 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 stedenbouw, *BS* 15 maart 1997, 6.105.
- 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.
- MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1.
- 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.
- MvT 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, *Parl.St.* VI.Parl., 1999-00, nr. 252/12.
- Voorstel van decreet (J. COENS) houdende wijziging van decreten betreffende de ruimtelijke ordening, wat de zonevrije woningen betreft, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 563/1-4.
- Voorstel van decreet (P. HUYBRECHTS e.a.) houdende de regularisatie van de zonevrije 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.
- 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. 1999-00, nr. 58/1.
- 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), www.serv.be/sites/default/files/documenten/pdfpublicaties/150.pdf.

- 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. 2001-02, nr. 968/1-5.
- 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.
- 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 (P. LACHAERT e.a.) houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1566/1.
- Ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2419/1.
- Ontwerp van Bestuursdecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1.656.
- 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.

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".
- 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.
- Beleidsbrief. Ruimtelijke structuur voor Vlaanderen. Opties voor een duurzaam en leefbaar ruimtebeheer. Beleidsprioriteiten 1995-1999, *Parl.St.* VI.R 1995-96, 157/1.
- Beleidsbrief Ruimtelijke Structuur voor Vlaanderen. Beleidsprioriteiten 1997, *VI.Parl.* VI.Reg. 1996-97, nr. 464/1.
- 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.

Omzendbrieven

- Omz.VI. R.O. 94/1 en 94/2 toelichting bij het decreet van 13 juli 1994 houdende wijziging van artikel 79 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw - Zonevreemde gebouwen en wijzigingen van gebruik, *BS* 21 oktober 1994, 26.685.

- 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 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 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, www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2019/01/24_1.pdf#Page168.

RECHTSPRAAK

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 8 juni 1976, nr. 5.100/71, 5.101/71, 5.102/71, 5.354/725.370/72, Engel e.a./Nederland.
- EHRM 23 juni 1981, nr. 7.238/75, Le Compte, Van Leuven en De Meyere/België.
- EHRM 23 september 1982, nr. 7151/75, ECLI:CE:ECHR:1984:1218JUD000715175, Sporrang en Lönnroth/Sweden.
- EHRM 24 juni 1993, nr. 14556/89, Papamichalopoulos and others/Greece.
- EHRM 24 november 1993, nr. 13.972/99, Imbrioscia/Zwitserland.
- EHRM 10 februari 1995, nr. 15.175/89, Allenet de Ribemont/Frankrijk.
- EHRM 27 november 2007, nr. 21861/03, Hamer/België.
- EHRM 8 juni 1976, nr. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 en 5370/72, Engel and others/The Netherlands.

Hof van Justitie van de Europese Unie

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

Grondwettelijk Hof

- Arbitragehof 8 juli 1997, nr. 37/97.
- 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. 27 mei 1971, *Arr.Cass.* 1971, (959) 967, N.V. Fromagerie Franco-Suisse Le Ski.
- Cass. 13 oktober 1975, *A.C.* 1976, 191.
- Cass. 6 mei 1982, *A.C.* 1981-82, nr. 526.
- Cass. 13 januari 1986, *A.C.* 1985-86, nr. 308.
- Cass. 23 februari 1989, *Arr.Cass.* 1988-89, 725.
- Cass. 26 april 1989, nr. 5930, *ECLI:BE:CASS:1989:ARR.19890426.8.*
- Cass. 29 oktober 1996, AR P.96.0336.N, *ECLI:BE:CASS:1996:ARR.19961029.4.*
- Cass. 19 december 2002, C.02.0285.F.
- 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.
- Cass. 10 maart 2022, C.21.0274.N, *ECLI:BE:CASS:2022:ARR.20220310.1N.3.*

Raad van State

- RvS 24 december 1954, nr. 3.955, Henquin.
- RvS, 9 mei 1958, nr. 6.261, Domicent.
- RvS 15 juni 1965, nr. 11.18.
- RvS 9 mei 1967, nr. 12.378 tot 12.380, Gemeente Groot-bijgaarden.
- RvS 4 juli 1967, nr. 12.512.
- RvS 26 april 1969, nr. 13.527, De Hauw.
- RvS 1 april 1977, nr. 18.213, Nelis.
- RvS 11 september 1981, nr. 21.384, Eikendaelarrest, <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/arrvrs/1981-9.pdf>.
- RvS 13 november 1980, nr. 20.207, Inghels.
- RvS 28 november 1980, nr. 20.758, Sojcher-Rouselle.
- RvS 11 september 1981, nr. 94.680.
- RvS 21 juni 1983, nr. 23.384, Stad Kortrijk.
- 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 23 april 1991, nr. 36.833, Ledru.
- RvS 25 juni 1991, nr. 37.291, Chabeau.
- RvS 13 november 1991, nr. 38.101, Valckenaerts.
- RvS 24 november 1994, nr. 50.365.
- RvS 23 november 1995, nr. 56.421.
- RvS 27 februari 1997, nr. 38.68.
- RvS 30 maart 1998, nr. 72.837, Stoop.
- RvS 1 april 1999, nr. 79.688, CV Igemo.

- RvS 23 december 1999, nr. 84.387, Olivier.
- RvS 10 mei 2000, nr. 87.166, vzw Boterstraatcomité en Ottevaere.
- RvS 30 april 2002, nr. 106.212, Van der Smissen.
- RvS 12 maart 2002, nr. 104.571, Van Wallegghem.
- RvS 7 juli 2003, nr. 121.421, nv Hulsbosch.
- RvS 18 juli 2004, nr. 132.597, bvba Gebr. Keppens.
- RvS 25 januari 2006, nr. 154.144, Pazmany en Van Noyen.
- RvS 22 mei 2006, nr. 159.064, Geeraerts.
- RvS 22 juni 2006, nr. 160.445, Bormans.
- RvS 27 juni 2006, nr. 160.589, Vancoillie.
- RvS 6 juli 2006, nr. 161.040.
- RvS 27 oktober 2006, nr. 164.192.
- RvS 7 mei 2007, nr. 170.825.
- RvS 15 mei 2007, nr. 171.261, Lemmens.
- RvS 19 juli 2007, nr. 173.589, Vuylsteke.
- RvS 12 juli 2007, nr. 173.486, Gysembergs.
- RvS 3 oktober 2007, nr. 175.308, Geeraerts.
- RvS 10 oktober 2007, nr. 175.600, Wijns.
- RvS 21 januari 2008, nr. 178.749, Gysbrechts.
- RvS 23 januari 2008, nr. 178.833, De Rouc.
- RvS 18 december 2008, nr. 1888.984, nv Total Belgium.
- RvS 14 juni 2012, nr. 219.736, Conings.

Raad voor Vergunningsbetwistingen

- RvVB 7 februari 2017, RvVB/A/1617/0535.

Gewone hoven en rechtbanken

- HvB Antwerpen (12^e k.) 22 maart 2004, 2004/682.
- HvB Antwerpen (3^e k.) 25 maart 2009, nr. 2008/AR/1116.
- HvB Gent (14^e k.) 31 maart 2015, 2010/AR/2307.
- HvB Antwerpen (B4M k.) 19 oktober 2020, nr. 2019/AR/2063.
- Corr. Hasselt (16^e k.) 27 juni 2002, griffienr: 1215/02.
- Beslagr. Hasselt 11 maart 2008, nr. 07/2324/A.
- Beslagr. Hasselt 25 juli 2019, nr. 18/120A en 19/199/A.

RECHTSLEER

Boekwerken

- ADAMS, M. en POPELIER, P. (eds.), *Recht en democratie. De democratische verbeelding in het recht*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 696 p.
- ALEN, 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.
- BILLIET, C. M., *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen, Intersentia, 2008, xxx + 995 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.
- BUEKENS, F. en DEMEY, L., *Redeneren en argumenteren. Een inleiding voor juristen*, Leuven, Acco, 2017, 373 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.
- COMMISSIE EUROPEANISERING ALGEMEEN BESTUURSRECHT, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde*, Den Haag, Boom juridisch, 2021, 268 p.
- COREMANS, H., VAN DAMME, M., DUJARDIN, J., SEUTIN, B. en VERMEYLEN, G., *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, XII + 296 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.
- DE BAERE, G., LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P. en WAUTERS, J., *Publiekrecht II. Internationaal en Europees recht*, UHasselt, 2014.
- DEBEN, L., *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief: een juridische en rechtseconomische analyse*, Antwerpen, Intersentia, 2007, xxi + 405 p.
- DE KONINCK, C., *Latijnse rechtsspreuken*, Brugge, die Keure, 2016, XXXIV + 509 p.
- DENYS, S., *Advisering in het bestuursrecht*, Brugge, die Keure, 2013, XXV + 586 p.
- DERUYK, F., *Overzicht van het Belgisch strafprocesrecht*, Brugge, Die Keure, 2014, XXIV + 259 p.
- DE TAYE, S., *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.
- DE TAEYE, S., *Handhaving Ruimtelijke Ordening*, Gent, Mys & Breesch, 1999.

- DETROUX, L., EL BERHOUMI, M. en LOMBAERT, B (eds.), *La légalité: un principe de la démocratie belge en péril*, Brussel, Larcier, 2019, 900 p.
- DE VROEDE, P. en GORUS, J., *Inleiding tot het recht*, Antwerpen, Kluwer, 2003, 425 p.
- DE WOLF, D., DE BECKER, A., VAN PRAET, E. en VANDORMAAL, K.J., *Onderzoek naar de bestuurlijke handhaving in de ruimtelijke ordening*, Studie UHasselt en VUB, Brussel, 2012.
- DONNER, A.M., *Nederlands bestuursrecht: Algemeen deel*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1987, 388 p.
- DONNER, J.P.H., *Staat in Beweging*, Den Haag, WRR, 1998, 118 p.
- DUJARDIN, J., VANDE LANOTTE, J., GOOSSENS, J. en GOEDERTIER, G., *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2012, VIII + 435 p.
- DUPONT, L., *Beginnelsen van een behoorlijke strafrechtsbedeling: bijdrage tot het grondslagenonderzoek van het strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1979, 237 p.
- DWORKIN, R., *Taking rights seriously*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1977, vi + 392 p.
- FOQUE, R.M.G.E., TJEENK WILLINK, H.D. eb WEISGLAS, F.W., *Stoelendansen met de macht*, Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 117 p.
- GORIS, J., *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, Brugge, die Keure, 2012, 888 p.
- HAGE, J., *Elementaire logica voor juristen (blokboek)*, Hasselt, UHasselt, 2021, 108 p.
- HUGUENIN, P., *Conflicthantering en onderhandelen – effectief handelen bij conflicten en tegenstellingen*, Houten, Bohn stafleu van loghum, 2004, 327 p.
- HUBEAU, B. en PEREMANS, R., *De sanctionering van stedenbouwkundige misdrijven. Strafrechtelijke, administratieve herstelmaatregelen*, Brugge, die Keure, 1993, 264 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.
- 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, Wolters Kluwer, 2020, XLII + 702 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)*, Antwerpen, Maklu, 2009, p. 231-267.

- LIERMAN, S., *Publiekrecht I. Administratief recht (editie 2019-2020)*, Leuven, Acco, s.d., 421 p.
- LINDEMANS, D. en BLANCHE, J., *De bouw- en verkavelingsvergunning in het Vlaams Gewest*, Heule, UGA, 1997, 283 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 p.
- 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, <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/popelier-dewet-2004.pdf>.
- 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.
- 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.
- 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.
- VAN DAMME, M. en DE SUTTER, B., *Raad van State II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, 174.

- 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 HOECKE, M., *De interpretatievrijheid van de rechter*, Antwerpen, Kluwer, 1979, XVIII + 432 p.
- G. VAN HOORICK, *Ruimtelijke ordening*, 7, <https://biblio.ugent.be/publication/898793/file/898803>.
- VAN HOORICK, G., *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 343 p.
- 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.
- VANHOUDT, S. J. en CALEAERT, W., *Belgisch Strafrecht*, Gent, E. Story-Scientia, 1976, <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/vanhoudt-belgischstrafrecht-1976-3.pdf>.
- 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.
- VANSANT, P. en LEFRANC, P., *Zakboekje Handhaving Ruimtelijke Ordening*, Mechelen, Kluwer, 2023, 584 p.
- 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

- ANKAERT, E. en PUT, J., "Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties" in ANKAERT, E., PUT, J., ADRIAANSE, P. C., BARKHUYSEN, T. en EMMERIK, M. L., *Preadviezen Europeesrechtelijke eisen bij de toepassing van bestuurlijke punitieve sancties*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006, (5) 5-13.
- BAERT, G., MAEIJER, J.M., POLAK, J. SIMONT, L. STORME, M. en VAN GERVEN, W. (eds.), *Gerechtelijk Recht. Artikelsgewijze 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>.

- BAETEMAN, G., "De Raad van State op de drempel van de 21e eeuw" in BAETEMAN, G. DEBERSAQUES, G. en VAN DAMME, M. (eds.), *50 jaar Raad van State*, Brugge, die Keure, 1998, 4.
- 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.
- CLEYMAET, I., "Algemeen nutsdoel" in B. HUBEAU (ed.), *Praktisch administratief recht*, Wommelgem, Van In, 2018, 183.
- 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.
- DE RUYVER, D., "Het strafrechtelijk beleid in een postmoderne samenleving" in BALTHAZAR, T. (ed.), *Update in de criminologie, Het strafrechtssysteem in de Laatmoderniteit*, Universiteit Gent, Mechelen, Kluwer, 2004, 156 en 162.
- 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.
- DRAYE, A.M., "Zonevreemdheid: definitieve oplossingen?" in K. DEKETELAERE en M. (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 197-219.
- DUMON, F., "Artikel 95 Gw [lees: artikel 147 Gw.]" in X. (eds.), *Gerechtelijk Recht. Artikelsgewijze 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.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, die Keure, 1999, XXXIII.
- HUBEAU, B. (ed.), *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (1998-2002)*, Brugge, die Keure, 2002, XVI + 240 p.
- HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W. en DEBERSAQUES, G. (eds.), *Handboek Ruimtelijke ordening en stedenbouw (deel 1)*, Brugge, die Keure, 2011, lxxv + 1480 p.
- HUBEAU, B. (ed.), *Ruimtelijke ordening voor beginners*, Brugge, die Keure, 2011, 256 p.
- HUBEAU, B. (ed.), *Praktisch administratief recht*, Wommelgem, Van In, 2018, 588 p.
- 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>.
- LEFRANC, P., "Enkele aspecten van het handhavingsbeleid voor en na de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening" in *Bouwrecht van 1(aanneming) tot 2(akenrecht) 1ste editie*, Brussel, Intersentia, 2009, 231-267.
- LINDEMANS, D. (ed.), *Gedogen en bemiddelen in het bestuursrecht*, Brugge, die Keure, 2003, XIV + 255 p.

- MICHIELS, F.C.M.A., "Handhavingsrecht en handhavingsbeleid" in MICHIELS, F.C.M.A. en MULLER, E.R. (eds.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2006, (7) 8.
- 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.
- OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M. (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, XXI + 491 p.
- PALMANS, R. en JANSSENS, R. (eds.), *Niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren*, Antwerpen, Intersentia, 2020, xvi + 367 p.
- POPELIER, P., *Replik. Het legaliteitsbeginsel in verval*, in DETROUX, L. e.a. (eds.), *La Légalité. Un principe de la démocratie belge en péril?*, Brussel, Larcier, 2019, 823-831.
- SAGAERT, V., BAECK, J., CARETTE, N., LECOCQ, P., MUYLLE, M. en WYLLEMAN, A. (eds.), *Het nieuwe goederenrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, xxii + 534 p.
- 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.
- 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>.
- VAN ORSHOVEN, P. (ed.), *Gerechtelijk privaatrecht 2000-2001*, Brugge, die Keure, 2000, 106 p.
- VANSANT, P., "Nemo iudex in causa sua of het onpartijdigheidsbeginsel" in HUBEAU, B. en POPELIER, P. (eds.), *Behoorlijk ruimtelijke ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening*, Brugge, die Keure, 2002 (221), 234, nr. 36.
- 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

- BEKAERT, H., "Een probatieproefneming", *RW* 1848-49, kol. 35.
- BILLIET, C.M., "Beginselen van behoorlijk bestuur en bestuurlijke handhaving. Evenredigheid en ruigheid in het sanctioneringsproces", *TMR* 2008, 298-309.
- BIMBENET, C., DE MEYST, D., SMET, S., THEUNIS, J., VANCLEEF, S., VANDERSTEEGEN, L., VERBIET, 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, www.law.kuleuven.be/apps/jura/public/art/7n5/castermans.pdf.

- 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.
- 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.
- DEFOORT, P. J., "Een goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een juridisch overzicht", *TROS* 2008, afl. 50, 93-117.
- 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.
- HUYSE, L. en VERDOODT, A., "Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis", *Panopticon* 1999 (1), 11.
- 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.
- LEFRANC, P., "Het amnestiedecreet in de ruimtelijke ordening: zijn er alleen maar winnaars?", *TMR* 2002, 2-32.
- LUST, S., "De herstellvordering in het stedenbouwrecht. Een poging tot synthese", *TROS* 1997, 224.
- OOMS, A., "De uitvoerende bevoegdheid van de Koning: van conforme proclamatie tot eerste staatsmacht. Een historische analyse van artikel 108 Grondwet", *CDPK* 2009, (195) 209-211.
- PUT, J., "Naar een kaderwet administratieve sancties", *RW* 2005-06, 321-336.
- SLUYSMANS, J. en DE GRAAFF, R., "Ontwikkelingen in het eigendomsbegrip 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>
- VALKENIERS, M. "Regularisatie na bevolen herstel: wat nu?", *TOO* 2016, afl. 1, 142-145.
- VAN ACKER, F., "Het vergelijk en de regularisatie in het Decreet van 18 mei 1999", *TOGOR* 2001, 31.

- VANDENBRUWAENE, W., "Beginselen van behoorlijk bestuur: eindelijk grondwettelijke waarde?" (noot onder Cass. 1 maart 2010), *RW* 2010-11, 1092-1095.
- VAN DE WEYER, P.J., "Rechterlijke toetsing van bestuurshandelen: hoe vol moet die rechtsmacht juist zijn?", *TBP* 2021, afl. 2, (92) 92.
- VAN HEUVEN, D. en RONSE, S., "De navelstreng tussen de regularisatievergunning en het vergelijk doorgeknipt", *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 HEUVEN, D. en RONSE, S., "De navelstreng tussen de regularisatievergunning en het vergelijk doorgeknipt", *TGEM* 2000/2, 300.
- 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.
- VANSANT, P., "Het ontkoppelingsdecreet of het juridisch failliet van het gekoppelde vergelijk", *TROS* 2002, afl. 26, 105-121.
- VENY, L., "Bestuurlijk toezicht op lokaal bestuur – Doorgedreven hervorming", *NJW* 2018, 714-727.
- VERHOFSTADT, D., "De negen strafrechtelijke principes van Cesare Beccaria", *Strafblad (Den Haag)* 2014, Afl. 4, 301.
- VICTOR. R., "Vernieuwing van de wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening", *RW* 1970-71, 1113-1126.
- WAGNER, K., "De navelstreng tussen de regularisatievergunning en het vergelijk doorgeknipt", *TGEM* 2004, afl. 4, 300-304.
- WAUTERS, W., "Herstelvorderingen en herstelmaatregelen: ruimtelijk ordenen onder dwang", *CABG* 2007, afl. 1, 21, nr. 35.
- WYCKAERT, S., "De stedenbouwkundige regularisatie(vergunning): algemene beginselen", *TROS* 2003, 305-320.
- WYCKAERT, S., "Zonevreemdheid en regularisatie van overtredingen", *NJW* 2005, 362-371.

Proefschriften en onderzoek

- DERINE, R., *Grenzen van het eigendomsrecht in de negentiende eeuw*, Proefschrift tot bekokmen van de graad van geaggregeerde van het hoger onderwijs, Antwerpen, De Sikkels, 1955, XV + 306 p., <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/derine-grenzeneigendomsrecht-1955.pdf>.
- GROENEWEGEN, F.T., *Wetsinterpretatie en rechtsvorming: een rechtstheoretisch onderzoek naar wetinterpretatie en rechtsvorming door de rechter in het bestuursrecht en het privaatrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2006, 234 p.
- POPELIER, P., *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Doctoraat UAntwerpen, Intersentia, 1997, XIV + 663 p., <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/popelier-rechtszekerheidalsbeginsel-1997.pdf>.

- 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.
- 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.
- WAALDIJK, K., *Motiveringsplichten van de wetgever*, Doctoraat Maastricht, Lelystad, Koninklijke Vermande, 1994, 278, <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/1734025/guid-8d82a32b-f55d-47a2-bde8-043d0a484475-ASSET1.0.pdf>.

Andere (online)

- AMNESTY INTERNATIONAL, *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (volledige tekst)*, www.amnesty.nl/encyclopedie/universele-verklaring-van-de-rechten-van-de-mens-uvm-volledige-tekst.
- BELGIUM.BE, De structuur van de federale staat en de bestuursniveaus, www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_staat/structuur.
- BELGIUM.BE, De drie machten, www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/democratie/drie_machten.
- BROUWERS, M., "Spons over bouw misdrijven", *De Standaard* 27 juni 2001, www.standaard.be/cnt/dexa27062001_003.
- DE FEDERALE OMBUDSMAN, *Wat is een schending van openbaar belang?*, www.federaalombudsman.be/nl/wat-is-een-schending-van-het-algemeen-belang.
- GIJSENBERGH, J. en MENNEN, L., "RO-ambtenaren grijpen kans onder Duitse bezetting" in X, Binnenlands Bestuur, www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/ambtenaar-oorlogstijd-ruimtelijke-ordening.
- 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>.
- COUNCIL OF EUROPE, *European Charter of Local Self-Government*, <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>.
- 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>.
- Vl. Parl., *Geschiedenis van het Vlaams Parlement*, www.vlaamsparlement.be/over-het-vlaams-parlement/geschiedenis-van-het-vlaams-parlement.

- VLAANDEREN AGENTSCHAP JUSTITIE EN HANDHAVING, *Handhavingsbeleid in Vlaanderen*, www.vlaanderen.be/agentschap-justitie-en-handhaving/handhavingsbeleid-in-vlaanderen/kaderdecreet-bestuurlijke-handhaving.
- VLAANDEREN, Geopunt, 71035A0311/00COOO.

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

- 1. Vergunning *d.d.* 19 februari 2003
- 2. Advies provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar
- 3. Geen krot bewijs in afschrift
- 4. Blanco strafregister
- 5. Antwoordbrief GSI

**De bestendige deputatie
van de provincieraad van Limburg**

Gelet op het beroep dat is ingesteld door [REDACTED]
[REDACTED] 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 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 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 [REDACTED] 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. [REDACTED]
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 [REDACTED]
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 Kamestraat 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

7

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, [REDACTED] 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 :

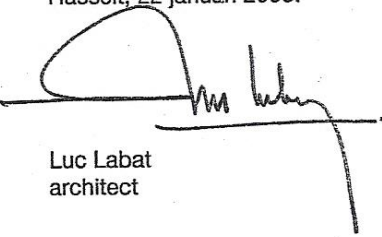
Het perceel situeert zich geïsoleerd in een ruime onbebouwde omgeving, op circa 80 meter van de dichtst bijgelegen bebouwing zijnde eveneens een geïsoleerde zonevreemde woning. De elektriciteitsvoorziening gebeurt via luchtleidingen, riolering is er niet aanwezig. De hier voorgestelde herbouwing (met 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.



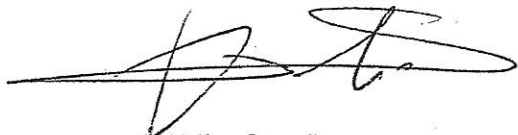
Luc Labat
architect

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

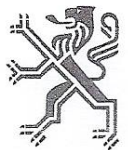
ons kenmerk
70000-02564

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)

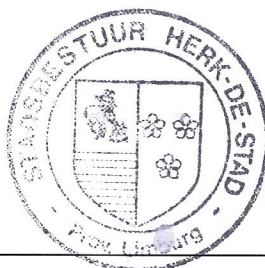
De bepalingen van de wet van 30 juli 2018 tot bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens zijn van toepassing op de gegevens van het Centraal Strafregister.

Eensluidend verklaard met wat ingevoerd is in het Centraal Strafregister,

Het hoofd van het Centraal Strafregister,

Afgeleverd door HERK-DE-STAD

31/12/2019



Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
afdeling Bouwinspectie

Koning Albert II-laan 20, bus 7, 1000 Brussel
Tel. (02)553 83 63 - Fax. (02)553 83 65

Aan 
advocaat

25-11-2004
Nr. DOSSIER +PA 319

ons kenmerk :
BI/BM/7106/027
8.01/71037/115

uw kenmerk :
99260

uw brief van :
22.11.2004 a/ stedenb.
inspect. Limburg

Nina Jaenen

telefoonnummer :
(02)553 72 82

datum :

25 NOV. 2004

Bijlage :

Betreft : NIJSSEN - VERWIMP: uitvoering vonnis corr.rb.
Hasselt 27.06.2002

Mijnheer,

Uw cliënten werden veroordeeld tot het herstel van de plaats in de vorige staat bij voornoemd 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 stedenbouwkundige inspecteur in het bijzonder, voorzover hij - zoals 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 dd.27.06.2002.

Hoogachtend
De gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur


Hubert Bloemen
Afdelingshoofd