

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.656 van 19 januari 2010
in de zaak A. 166.095/X-12.490.**

In zake: Raphaëlle GILLES de PELICHY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Tangui Vandenput en Patrik De Maeyer
kantoor houdend te 1160 BRUSSEL
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Boomstraat 14, bus 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 september 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 12 juli 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping, bij afwezigheid van een beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, van het beroep tegen het besluit van 19 februari 2003 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kraainem, waarbij de vergunning is geweigerd voor de regularisatie van het aanleggen van een tennisveld, het bouwen van een scoutslokaal met kapel en het oprichten van een open zwembad, gelegen aan de Hoogvorstweg 44 te Kraainem, kadastraal bekend sectie C, nr. 60/f.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 december 2009.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick De Maeyer, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op 16 februari 2001 wordt er lastens de verzoekster een proces-verbaal van bouwovertreiding opgesteld wegens het bouwen of aanleggen, zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning, van een clubhuis, zwembad en tennisveld, op een perceel gelegen te Kraainem, Hoogvorstweg 44, kadastraal bekend sectie C, nr. 60/f.

Het voornoemd perceel is, volgens het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1988 houdende definitieve vaststelling van het ontwerp-plan tot aanvulling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, gelegen in parkgebied.

4. Op 30 augustus 2002 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoekster aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kraainem de vergunning voor “het regulariseren van een scoutslokaal en zwembad”, gelegen op het onder randnummer 3 vermelde perceel.

In de bij voornoemde regularisatieaanvraag horende nota stelt de verzoekster onder meer dat het voormelde scoutslokaal “in de jaren ‘60 werd opgericht” en dat het kwestieuze zwembad “in 1967 werd aangelegd”.

In zake de verenigbaarheid van de regularisatieaanvraag met de vigerende gewestplanvoorschriften stelt de voornoemde nota het volgende :

“In ondergeschikte orde dient er eveneens nog te worden vermeld dat zelfs indien de Gemeente Kraainem zich op de dag van vandaag zou plaatsen om te beoordelen of er al dan niet een regularisatievergunning kan afgeleverd worden en zij derhalve alsnog rekening zou houden met de huidige bestemming van parkgebied zoals die blijkt uit het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, zelfs in die hypothese er nog een vergunning kan worden afgeleverd.

De voorschriften van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 worden immers geenszins miskend door de aanwezigheid van het scoutslokaal enerzijds en het zwembad anderzijds, aangezien voormeld besluit in zijn artikel 14 stelt dat :

‘De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat zij, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen’.

De aanvrager heeft het gebouw dat op zijn eigen terrein was opgericht vanaf het begin gratis ter beschikking gesteld van de scouts en de gidsen met het oog op hun natuurlijke en sociale opvoeding en ontwikkeling in het kader van openluchtactiviteiten en inzonderheid in het kader van het betrokken park - hetgeen ons inziens een inrichting uitmaakt die ertoe bijdraagt dat het park en het parkgebied hun sociale rol kunnen vervullen.

De bedoeling van het handhaven van een park en een parkgebied is inderdaad dat een zo groot mogelijk deel van het publiek toegang kan krijgen tot het groene collectieve patrimonium van de gemeente.

Het voorgaande wordt trouwens onrechtstreeks aanvaard door de stedenbouwkundige dienst die het perceel 60 f gelegen Hoogvorstweg als jeugdheem aanmerkt.

Overigens werd op het kadaster het perceel waarop het scoutslokaal gevestigd is als dusdanig ingeschreven.

Tenslotte is het terrein toegankelijk voor alle jongeren en de jeugd van de gemeente heeft natuurlijk voorrang om tot de scoutseenheid toe te treden.

Wat de Sint-Andries kapel betreft is deze voor iedereen zonder enige beperking toegankelijk.

Dit openbaar karakter is trouwens algemeen bekend en door de overheid erkend”.

5. In zijn gunstig pre-advies van 18 december 2002 stelt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kraainem dat “de aanvrager niet kan bewijzen dat het scoutslokaal werd opgericht voor de stedenbouwwet van 29 maart 1962”, dat “het scoutslokaal op de fiche voorkomt van het kadaster vanaf

1965” en dat “de aanvrager kan aantonen dat het openluchtzwembad werd opgericht in 1967 (facturen) ...”.

In dit pre-advies wordt voorts eveneens het volgende gesteld :

“Overwegende dat in ondergeschikte orde overigens kan gesteld worden dat de aanvraag ook verenigbaar is met de huidige stedenbouwkundige voorschriften.

Overwegende dat het scoutslokaal (evenals het zwembad) vanaf de oprichting immers ter beschikking is gesteld van de scouts en de gidsen (vandaag zo’n vierhonderdtal) met het oog op hun natuurlijke en sociale opvoeding en ontwikkeling in het kader van openluchtactiviteiten en inzonderheid in het kader van het betrokken park, waardoor het lokaal als een inrichting te beschouwen is die ertoe bijdraagt dat het park en het parkgebied hun sociale rol kunnen vervullen.

Overwegende dat het handhaven van een park en een parkgebied inderdaad tot doel heeft dat een zo groot mogelijk deel van het publiek toegang krijgt tot het groene collectieve patrimonium van de gemeente.

Overwegende dat het terrein verder ook toegankelijk is voor alle jongeren en de jeugd van de gemeente natuurlijk voorrang heeft om tot de scoutseenheid toe te treden, terwijl ook de Sint-Andrieskapel voor iedereen zonder enige beperking toegankelijk”.

6. In zijn ongunstig advies van 31 januari 2003 stelt de gemachtigde ambtenaar, onder meer, dat “de betwiste gebouwen werden opgericht begin de jaren zestig na de Stedenbouwwet van 29/03/1962 ”.

In zake de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wordt in dit ongunstig advies het volgende gesteld :

“Omtrent het bestemmingsvoorschrift ‘parkgebied’ werd door de Raad van State geoordeeld, enerzijds, dat artikel 14 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 geen definitie geeft van het begrip ‘parkgebied’ zodat moet worden aangenomen dat de term in spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen en derhalve het terrein bedoelt dat men door beplanting met bomen en heesters tot een publieke wandelplaats heeft ingericht, anderzijds,

dat artikel 14 de verplichting oplegt om het terrein dat reeds als park bestaat, als zodanig te bewaren ofwel om het terrein waaraan men de bestemming van park gegeven heeft, zodanig in te richten dat het ook inderdaad die functie voor de bevolking kan vervullen.

Het zijn geen gebieden waar gemeenschapsvoorzieningen of openbare nutsvoorzieningen moeten ingeplant worden, behalve als de bestaande gebouwen hiertoe geschikt zouden zijn en de openstelling voor het publiek op langere termijn niet in het gedrang wordt gebracht.

De inplanting van een scoutslokaal met zwembad en tennisterrein verhindert de door het gewestplan opgelegde bestemming, namelijk de inrichting van een terrein (...) dat (...) door beplanting met bomen en heesters tot een publieke wandelplaats wordt bestemd.

Bovendien, doch in ondergeschikte orde, verstoort het materiaalgebruik, overwegend houten gevelbekleding donker bruin en metalen golfplaten bruin, de normaal te verwachten verzorgde aanleg van het parkgebied.

Algemene conclusie

De voorgestelde regularisatie is omwille van de bestemming in strijd met het planologisch voorschrift en is omwille van het onaangepaste materiaalgebruik niet verenigbaar met de omgeving”.

7. Ingevolge het voormelde ongunstig advies weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kraainem op 19 februari 2003 de gevraagde regularisatievergunning.

8. In haar beroep bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant stelt de verzoekster, onder verwijzing naar het voormeld gunstig pre-advies van het college van burgemeester en schepenen “dat de gemachtigde ambtenaar ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de (motieven van) het gunstig advies van de gemeente Kraainem”.

9. Ingevolge het uitblijven van een beslissing van de bestendige deputatie stelt de verzoekster op 2 maart 2004 een beroep in bij de Vlaamse minister bevoegd voor de Ruimtelijke Ordening.

10. Op 12 juli 2005 wordt door deze laatste de thans betreden beslissing genomen, waarin onder meer het volgende wordt overwogen :

“Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Helle - Vilvoorde - Asse, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, gelegen is in een parkgebied; dat overeenkomstig artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen de parkgebieden in hun staat moeten bewaard worden of bestemd zijn om als zodanig te worden ingericht dat ze, in al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen;

Overwegende dat kwestieuze grond niet gelegen is binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling; dat wegens het ontbreken van enig gedetailleerd ordeningsplan de vergunningverlenende overheid de voorliggende vraag dient te evalueren aan de hand van de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het vigerend gewestplan;

Overwegende dat de aanvraag strekt tot het regulariseren van een tennisveld, een scoutslokaal en een zwembad, gelegen aan de Hoogvorstweg te Kraainem;

Overwegende dat onderhavig perceel een hoekperceel betreft, met een lengte van 85.60 meter en een breedte van 63.40 meter; dat op het terrein een scoutslokaal, een zwembad en een tennisveld aanwezig zijn; dat het scoutslokaal een houten constructie betreft van één bouwlaag met een licht hellend zadeldak, van 14.75 meter lang en 9.90 meter breed, ingeplant op 5 meter van de achterste perceelsgrens; dat het zwembad een lengte heeft van 13.53 meter en een breedte van 6 meter; dat het tennisveld een lengte heeft van 34.73 meter en een breedte van 17 meter, en rechts vooraan op het perceel is ingeplant;

Overwegende dat appellante sinds 1953 eigenares is van een aantal gronden in Kraainem, waaronder dit perceel en de onmiddellijke omgeving; dat deze gronden bij het ontwerp-gewestplan van 29 maart 1974 ingekleurd werden als woonpark; dat de gronden echter bij het definitief gewestplan van 7 maart 1977 werden ingekleurd als parkgebied; dat de appellante hiertegen een verzoekschrift tot nietigverklaring heeft ingediend bij de Raad van State; dat de Raad van State de bestemming parkgebied voor wat betreft deze gronden vernietigde met het arrest nr. 23.617 van 25 oktober 1983, gelet op het feit dat de bestemming woonpark maar werd gewijzigd in parkgebied na de afronding van het openbaar onderzoek;

Overwegende dat met het besluit van de Vlaamse regering d.d. 8 juni 1999 terug de bestemming parkgebied aan deze gronden werd gegeven; dat deze keer de juiste procedure werd gevolgd; dat appellante vervolgens, in toepassing van artikel 84 tot 86 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, planschadevergoeding heeft geëist bij de rechtbank van eerste aanleg, gelet op de waardevermindering van de grond, vermits de percelen in haar eigendom niet meer in aanmerking komen voor een vergunning om te bouwen;

Overwegende dat uit onderzoek bij de rechtbank van eerste aanleg is gebleken dat het scoutslokaal, het zwembad en het tennisveld op onderhavig perceel zonder vergunning werden opgericht; dat de gewestelijk stedenbouwkundige inspecteur op 16 februari 2001 een proces-verbaal van vaststelling opstelde voor het wederrechtelijk oprichten en instandhouden van een scoutslokaal, een zwembad en een tennisveld;

Overwegende dat het tennisveld werd aangelegd in 1961 en het zwembad in 1967; dat het scoutslokaal tussen 1962 en 1965 werd opgericht en voor het eerst in het kadaster opgetekend is in 1965;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen - dat gunstig adviseerde - de vergunning weigerde op basis van het negatief advies van de gemachtigde ambtenaar; dat appellant tegen deze weigering in beroep is gegaan bij de bestendige deputatie; dat de beslissing van de bestendige deputatie echter uitbleef; dat huidig beroep bij de minister is aangetekend tegen het uitblijven van de beslissing van de bestendige deputatie;

Overwegende dat artikel 96, §4 van het decreet van 18 mei 1999, zoals ingevoegd via de decreetwijziging van 4 juni 2003, het volgende stelt:

‘Constructies waarvan door enig bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd zijn voor de inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, krijgen in het vergunningenregister de vermelding dat er een vermoeden bestaat dat de constructie als vergund moet worden beschouwd.

Constructies waarvan door enig bewijsmateriaal wordt aangetoond dat ze gebouwd zijn na de inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, maar die dateren voor de allereerste, definitieve vaststelling van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, krijgen in het vergunningenregister de vermelding dat er een vermoeden bestaat dat de constructie als vergund moet beschouwd worden, indien de overheid niet kan aantonen door enig bewijsmateriaal, behoudens getuigenverklaringen, zoals door middel van een goedgekeurd bouwplan, een proces-verbaal of een bezwaarschrift dat de constructie in overtreding werd opgericht. (decreet van 4 juni 2003, artikel 3)’

Overwegende dat het tennisveld als vergund geacht kan beschouwd worden, vermits het aangelegd werd vóór de inwerkingtreding van de stedenbouwwet van 29 maart 1962; dat de raadsman van de particulier zich beroept op het hierboven aangehaald artikel om ook het zwembad en het scoutslokaal als

vergund geacht te kunnen beschouwen; dat artikel 96, §4 immers aanhaalt dat voor constructies die gebouwd zijn tussen 1962 en de vaststelling van het gewestplan het vermoeden bestaat dat zij als vergund moeten beschouwd worden, indien er geen bewijs van het tegendeel bestaat in de vorm van een proces-verbaal of een bezwaarschrift;

Overwegende dat deze bepaling echter enkel van belang is voor het al dan niet opnemen van de constructies in het vergunningenregister; dat indien deze constructies opgenomen worden in het vergunningenregister, er nog steeds de vermelding bij staat dat vermoed wordt dat de constructies vergund zijn; dat bovenstaand artikel echter niet betekent dat alle constructies van vóór de inwerkingtredingen van de gewestplannen als vergund moeten beschouwd worden;

Overwegende dat in onderhavige aanvraag duidelijk is dat het scoutslokaal en het zwembad werden opgericht ná de inwerkingtreding van de stedenbouwwet; dat bijkomend dient aangehaald dat op 16 februari 2001 een proces-verbaal werd opgesteld betreffende het wederrechtelijk oprichten en instandhouden van het scoutslokaal en het zwembad; dat dienvolgens meer dan duidelijk is dat voor onderhavige constructies geen vergunning bestaat;

Overwegende dat het oprichten van het scoutslokaal en het zwembad niet verenigbaar zijn met de planologische bepalingen van het gewestplan, zijnde parkgebied; dat geen regularisatie kan bekomen worden”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

11. De verzoekster roept in een eerste middel de schending in van “artikel 96, § 4 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999”, van “de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid het redelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel”, alsook “de manifeste beoordelingsvergissing in rechte en in feite” :

“doordat in het bestreden besluit wordt gesteld dat het hiervoor vermelde artikel 96, § 4 enkel van belang is voor het al dan niet opnemen van de constructies in het vergunningregister,

terwijl de betrokken bepaling een algemeen beginsel bekrachtigt van een vermoeden dat constructies die dateren van voor de allereerste definitieve vaststelling van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn wettig werden opgericht en als vergund dienen te worden beschouwd indien de overheid niet kan aantonen dat de constructie destijds in overtreding werd opgericht,

zodat de verwerende partij door het nemen van het bestreden besluit het in artikel 96, § 4 van het decreet ruimtelijke ordening opgenomen beginsel heeft geschonden, de in het middel vermelde beginselen van behoorlijk bestuur heeft miskend, zich manifest heeft vergist zowel in rechte als in feite en zijn macht heeft overschreden.

Toelichting bij het eerste middel

Het scoutslokaal en het zwembad dienen wel degelijk geacht te worden vergund te zijn.

Zoals in de aanhef van onderhavig verzoekschrift werd gesteld werden het scoutslokaal en het zwembad in de jaren '60 opgericht respectievelijk aangelegd.

Op 4 juni 2003 werd het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft, opnieuw gewijzigd.

In dit decreet van 4 juni 2003 werd een artikel 3 voorzien waarbij in artikel 96 van het decreet ruimtelijke ordening van 18, mei 1999, inzonderheid aan § 4 een tweede lid wordt toegevoegd dat voortaan luidt als volgt :

‘Constructies waarvan door enig bewijsmateriaal wordt aangetoond dat ze gebouwd zijn na de inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, maar die dateren van voor de allereerste, definitieve vaststelling van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, krijgen in het vergunningenregister de vermelding dat er een vermoeden bestaat dat de constructie als vergund moet worden beschouwd, indien de overheid niet kan aantonen door enig bewijsmateriaal, behoudens getuigenverklaringen, zoals door middel van een goedgekeurd bouwplan, een proces-verbaal of een bezwaarschrift, dat de constructie in overtreding werd opgericht’

Het is uit voormeld artikel, dat in werking is getreden op de datum van publicatie in het Belgisch Staatsblad, d.w.z. op 22 augustus 2003, dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van de provincie Vlaams-Brabant terecht heeft afgeleid dat de in de jaren '60 opgerichte constructies in kwestie als vergund moeten worden beschouwd.

Zulks blijkt ook (...) inzonderheid na lezing van de voorbereidende werken m.b.t. voormeld decreet.

Zo kan uit het verslag namens de commissie voor leefmilieu, natuurbehoud en ruimtelijke ordening uitgebracht door de heer JEF VAN LOOY, het volgende worden geciteerd :

‘(...) Artikel 3, 20 van de nieuw voorgestelde tekst bepaalt dat de constructies, waarvan door enig bewijsmateriaal kan worden aangetoond dat ze gebouwd zijn na de inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordeningen van de stedenbouw, maar die dateren van voor de allereerste definitieve vaststelling van het gewestplan waarbinnen ze gelegen zijn - gewestplannen die volgens de heer LACHAERT alle 25 vastgesteld zijn in de jaren 1977 tot 1979 -, in het vergunningenregister de vermelding zullen krijgen dat er een vermoeden bestaat dat de constructies als vergund moeten worden beschouwd. Die spreker benadrukt dat deze bepaling niet de strafbaarheid betreft, maar het vergund geacht zijn. Waar in het decreet van 18 mei 1999 wordt bepaald dat de constructies die dateren van voor 29 maart 1962 worden geacht vergund te zijn, wordt de datum opgeschoven tot het ogenblik van de definitieve totstandkoming van de gewestplannen. Dit zal niet gelden indien de overheid door enig bewijsmateriaal, behoudens getuigenverklaringen kan aantonen dat de constructie in overtreding werd opgericht (...)

(Parl. Stukken, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/7, p. 14 en 15).
(...)

De heer Patrick LACHAERT merkt op dat in de discussie voortdurend de begrippen ‘verjaring’ en ‘vergunbaarheid’ al dan niet doelbewust door elkaar worden gehaald. De verjaring is een begrip uit het strafrecht, de vergunbaarheid een begrip uit het administratief recht, meer in het bijzonder uit het stedenbouwwet. Het feit dat een strafbaar gesteld feit verjaard is - ook al gaat het bijvoorbeeld om een woning in een

landschappelijk waardevol agrarisch gebied, dus een niet-kwetsbaar gebied - betekent nog niet dat die woning in kwestie een stedenbouwkundige vergunning heeft. Het CD&V-voorstel is daarom volgens de heer LACHAERT onvolledig, in die zin dat het enkel de verjaring beoogt en niet handelt over het probleem van de vergunningsplicht. Het voorstel van de meerderheid tracht ook daarvoor een oplossing te bieden. Constructies waarvoor er geen bouwvergunning is, vergunning die er na de inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw moest zijn, maar die dateren van vóór de eerste definitieve vaststelling van het gewestplan voor het gebied waarin ze zijn gelegen, worden geacht een vergunning te hebben. Daardoor kan er geen strafbaar feit zijn, omdat er geacht wordt een vergunning te zijn.

Er kunnen wel strafbare feiten zijn bij constructies die gebouwd zijn na de definitieve totstandkoming van de gewestplannen van het gebied waarin ze zijn gelegen. Voor de periode tussen 1977-1979 (definitieve vaststelling van de gewestplannen) tot 1 mei 2000 heeft het decreet een duidelijk doel voor ogen. Vanaf 1 mei 2000 geldt de zogenaamde nultolerantie.

(...)

De heer LACHAERT stelt verder dat in dit voorstel rekening wordt gehouden met de terechte kritiek van de burger dat men tussen de inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962 en de definitieve vaststelling van de gewestplannen een stedenbouwkundige vergunning kon krijgen omdat niemand wist in welke zone zou worden gebouwd. Voor die periode is er daarom een vermoeden van 'onschuld', behalve indien de overheid bewijsmateriaal kan voorleggen.

Op die manier wordt teruggesproken naar de heersende mentaliteit en de tijdsgeest van het moment waarop de bouwvergunning in kwestie en de bouwplannen moesten beoordeeld worden. (...) (Parl. Stukken, o.c., p. 24)

(...)

Minister Dirk VAN MECHELEN verwijst naar wat momenteel in de praktijk door de gemeenten bij de opmaak van de vergunningsregisters wordt vastgesteld. Ten aanzien van gebouwen opgetrokken voor de inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962 zijn er geen problemen, want deze gebouwen worden geacht vergund te zijn. Vanaf de totstandkoming van de gewestplannen beschikt men in de archieven ook over vrij nauwkeurige gegevens over de bouwvergunning. Voor de periode tussen de inwerkingtreding van de wet van 1962 en de definitieve vaststelling van de gewestplannen stellen er zich wel grote problemen. Daarom wordt in het voorstel van decreet opgenomen dat de constructies die opgetrokken zijn in die tussenperiode, in het vergunningenregister de vermelding krijgen dat er het vermoeden bestaat dat de constructie als vergund moet worden beschouwd. (...) (Parl. stukken, Vlaams Parlement, o.c., p. 30 en 31) (...)

Uit de feitelijke antecedenten die hoger werden vermeld, blijkt zeer duidelijk dat de betrokken constructies, zijnde het scoutslokaal en het zwembad, werden opgericht, respectievelijk aangelegd voordat de gewestplannen tot stand kwamen.

Dit geldt inzonderheid in onderhavig geval waar de Raad van State de bestemming van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse nog heeft vernietigd, zoals dit in het jaar 1977 was tot stand gekomen (...).

Het is pas vanaf 1999 dat er voor het betrokken perceel een definitieve bestemming in het gewestplan werd bepaald.

Op het ogenblik dat de constructies werden opgericht werd geen bezwaarschrift ingediend, noch een proces-verbaal van de betrokken overheid dat de betrokken constructies op dat ogenblik onverenigbaar zouden zijn met de goede ruimtelijke ordening.

Bovendien dient vastgesteld te worden dat het betrokken perceel op dat ogenblik (men leze 'in de jaren '60') wel degelijk constructies kon ontvangen, temeer daar het ontwerp van gewestplan daterend uit het jaar 1974 de betrokken terreinen nog onderbracht in woonpark.

Dergelijke bestemming laat vanzelfsprekend nog het bouwen van constructies toe.

Uit alle voormelde elementen blijkt zeer duidelijk dat de toestand zoals die zich actueel voordoet op het betrokken perceel, als wettig vergund geacht dient te worden.

Net zoals m.b.t. de constructies opgericht voor het jaar 1962 dient thans ook voor de constructies die tot stand zijn gekomen tussen 1962 en de vaststelling van de gewestplannen (door de totstandkoming van het decreet van 4 juni 2003) aanvaard te worden dat de eigenaars van zulke onroerende goederen over een subjectief recht beschikken op de handhaving van hun goed in de staat waarin het zich bevindt en dewelke dient geacht te worden vergund te zijn.

Op basis van art. 96, § 4 het decreet van 4 juni 2003 beschikt verzoekende partij dan ook over een (subjectief) recht om haar onroerende goederen, als gehandhaafd te zien, minstens in de toestand waarin zij zich thans bevinden en dewelke geacht wordt wettig vergund te zijn.

In de mate dat in de bestreden beslissing wordt geoordeeld 'dat deze bepaling echter enkel van belang is voor het al dan niet opnemen van de constructie in het vergunningenregister' de verwerende partij op manifeste wijze de inhoud en de draagwijdte van het betrokken artikel zoals dit blijkt uit de voorbereidende werken heeft miskend.

Bovendien wordt de ruimere draagwijdte van het betrokken artikel eveneens onderkend in de gezaghebbende rechtsleer terzake.

(...)

In de wetenschap dat men in de archieven over geen nauwkeurige gegevens beschikt m.b.t. de bouwvergunningen die zijn afgeleverd voor de periode voorafgaand aan de vaststelling van de gewestplannen en in de wetenschap dat er steeds onzekerheid heeft bestaan over het al dan niet bestaan van bouwvergunningen voor de betrokken constructies, komt het verzoekende partij als onredelijk en onevenredig voor dat er in het jaar 2001 een proces-verbaal wordt opgesteld op basis van die onnauwkeurige informatie, dat thans als enig stuk in beschouwing wordt genomen om het vermoeden ingesteld door artikel 96, § 4 van het decreet ruimtelijke ordening te weerleggen, daar waar uit de voorbereidende werken van het betrokken decreet duidelijk blijkt dat er voor de betrokken periode een vermoeden van onschuld wordt ingesteld en de beoordeling van het al dan niet vergund zijn van de betrokken constructies wordt beoordeeld 'naar de heersende mentaliteit en tijdsgeest van het moment waarop de bouwvergunning in kwestie en de bouwplannen moesten beoordeeld worden'.

Gelet op de voorbereidende werken kan dan ook enkel bewijsmateriaal uit het verleden, d.w.z. uit de periode waarin de betrokken constructies werden opgericht, worden in rekening gebracht om dit vermoeden te weerleggen.

Het proces-verbaal waarop de verwerende partij zich in de bestreden beslissing baseert is dan ook niet terzake dienend en kan het vermoeden van wettigheid van de betrokken constructies niet weerleggen.

De bestreden beslissing dient dan ook om die reden vernietigd te worden".

Beoordeling

12. Het toentertijd geldende artikel 96, § 4, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening, ingevoegd bij decreet van 4 juni 2003, (hierna : DRO) luidt als volgt :

“Constructies waarvan door enig bewijsmateriaal wordt aangetoond dat ze gebouwd zijn na de inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, maar die dateren van voor de allereerste, definitieve vaststelling van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, krijgen in het vergunningenregister de vermelding dat er een vermoeden bestaat dat de constructie als vergund moet worden beschouwd, indien de overheid niet kan aantonen door enig bewijsmateriaal, behoudens getuigenverklaringen, zoals door middel van een goedgekeurd bouwplan, een proces-verbaal of een bezwaarschrift, dat de constructie in overtreding werd opgericht”.

13. De verzoekster toont niet aan dat de verwerende partij ten onrechte tot het niet-vergund zijn van het kwestieuze scoutslokaal en zwembad zou hebben besloten, temeer daar de verzoekster zelf om een vergunning voor deze constructies heeft verzocht en de verwerende partij terecht heeft kunnen vaststellen dat op 16 februari 2001 een proces-verbaal betreffende het wederrechtelijk oprichten van het kwestieuze scoutslokaal en zwembad werd opgesteld. Geen enkele toentertijd geldende decretale bepaling verhinderde de verwerende partij om haar oordeel over het niet-vergund zijn van de kwestieuze constructies op het voormelde proces-verbaal te steunen.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14. De verzoekster roept in een tweede middel de schending in van “artikel 53 § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 14.4.4 van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen”, alsook “de manifeste beoordelingsvergissing in rechte en in feite” :

“doordat in de bestreden beslissing uitsluitend wordt gesteld dat het oprichten van het scoutslokaal en het zwembad niet verenigbaar is met de planologische bepalingen van het gewestplan, zijnde parkgebied, en dat om die reden geen regularisatie kan bekomen worden en dit niettegenstaande verzoekende partij in het door haar ingediende beroep uitdrukkelijk op de verenigbaarheid met voormelde bestemming had gewezen,

terwijl artikel 53 § 3 van het gecoördineerde decreet ruimtelijke ordening voorziet dat de beslissingen van de Vlaamse regering met redenen omkleed dienen te worden en de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet aan iedere administratieve overheid de verplichting opleggen om eenzijdige beslissingen met individuele draagwijdte uitdrukkelijk en afdoende te motiveren hetgeen inhoudt dat m.b.t. de middelen die worden ingeroepen in een beroepschrift er een deugdelijk antwoord dient te worden gegeven in de beslissing die op dat beroep volgt en dit nadat de verwerende partij het betrokken beroep aandachtig en zorgvuldig heeft bestudeerd en met kennis van zaken en door een juiste toepassing van de betrokken bepalingen tot een finaal oordeel is gekomen,

zodat de verwerende partij door het nemen van de bestreden beslissing de in het middel vermelde bepalingen heeft geschonden, zich manifest heeft vergist en haar macht heeft overschreden.

Toelichting bij het tweede middel.

Het beroep dat door verzoekende partij werd ingesteld op 10 april 2003 bij de bestendige deputatie van de provincie Vlaams-Brabant verwees uitdrukkelijk naar het gunstig advies dat met betrekking tot de aanvraag werd geformuleerd door de gemeente.

Dit advies geeft ook aan dat de aanvraag verenigbaar is met de betrokken stedenbouwkundige voorschriften. Er wordt namelijk in weergegeven dat de betrokken constructies als inrichtingen te beschouwen zijn die ertoe bijdragen dat het park en het parkgebied hun sociale rol kunnen vervullen.

In de beroepsakte stelt verzoekende partij zich op dezelfde argumenten te beroepen als diegene die vermeld werden in het geciteerde gunstige advies van de gemeente KRAAINEM.

Vervolgens verzoekt verzoekende partij in haar beroepschrift gericht aan de bestendige deputatie om het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren en derhalve de gevraagde regularisatievergunning daadwerkelijk af te leveren.

De bestendige deputatie heeft evenwel nooit een uitspraak gedaan op dit beroep.

Verzoekende partij heeft aan de Vlaamse Regering daarom op 2 maart 2004 gevraagd om een beslissing te nemen in de plaats van de bestendige deputatie, in bijlage waarvan eveneens de hiervoor vermelde beroepsakte van 10 april 2003 werd overgemaakt.

De Vlaamse Regering werd derhalve gevat door dezelfde beroepsakte als diegene die aan de bestendige deputatie werd overgemaakt en met andere woorden ook m.b.t. de bezwaren vermeld in het beroepschrift waaruit de compatibiliteit met de zone parkgebied van de betrokken constructies blijkt.

In de bestreden beslissing wordt op die argumenten, waaruit de verenigbaarheid met de zone parkgebied blijkt, evenwel niet ingegaan.

De enige overwegingen die (slechts oppervlakkig) met de zonering parkgebied rekening houden zijn de volgende overwegingen :

‘Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, gelegen is in parkgebied ; dat overeenkomstig artikel 14.4.4. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen de parkgebieden in hun staat moeten bewaard worden of bestemd zijn om als

zodanig te worden ingericht dat ze, in al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen ; (...)

Overwegende dat het oprichten van het scoutslokaal en het zwembad niet verenigbaar zijn met de planologische bepalingen van het gewestplan, zijnde parkgebied ; dat geen regularisatie kan bekomen worden ; (...)'

In voormelde twee overwegingen wordt geenszins deugdelijk geantwoord op hetgeen in het gunstige advies van de gemeente KRAA1NEM werd gesteld en hetgeen de verzoekende partij uitdrukkelijk heeft hernomen in de beroepsakte die zij op 10 april 2003 heeft ingediend bij de bestendige deputatie en dewelke op 2 maart 2004 eveneens aan de Vlaamse Regering werd overgemaakt.

Derhalve heeft de verwerende partij op manifeste wijze de haar opgelegde motiveringsplicht geschonden, heeft zij op dezelfde manier de betrokken beslissing onzorgvuldig genomen en heeft zij zich manifest en kennelijk vergist in de juiste draagwijdte van de betrokken bepaling uit het koninklijk besluit van 28 december 1972, zodat zij haar macht heeft overschreden”.

Beoordeling

15. Artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : het gecoördineerde decreet), legt aan de deputatie en aan de Vlaamse regering, wanneer zij in beroep uitspraak doen over bouw- en verkavelingsaanvragen, een motiveringsverplichting op die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Deze beslissingen vallen derhalve niet onder de toepassing van de laatstgenoemde wet.

Uit wat voorafgaat volgt dat de ingeroepen schending van de formele motiveringsverplichting enkel ontvankelijk is in zoverre afgeleid uit de schending van artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet.

16. Het kwestieuze perceel is volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse gelegen in parkgebied.

Artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit) bepaalt :

“De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen”.

Aangezien de voormelde bepaling geen definitie van “parkgebieden” geeft, moet worden aangenomen dat de term in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen en dus een terrein bedoelt dat door beplanting met bomen en heesters tot een wandel- en rustplaats is ingericht.

Die bepaling legt de verplichting op om, ofwel, het terrein dat reeds als park bestaat, als zodanig te bewaren, ofwel, het terrein waaraan men de bestemming van park heeft gegeven, zodanig in te richten dat het ook inderdaad die functie voor de gehele bevolking kan vervullen. Hieruit volgt dat in een parkgebied slechts handelingen en werken kunnen worden vergund die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied.

17. Gelet op de voormelde betekenis van het begrip “parkgebied”, werd in het bestreden besluit terecht overwogen “dat het oprichten van het scoutslokaal en het zwembad niet verenigbaar zijn met de planologische bepalingen van het gewestplan, zijnde parkgebied”. Dit motief volstond om de regularisatievergunning te weigeren.

Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien januari 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
met bijstand van	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens