

Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering

## VERSLAGBOEK 2022-2023



# 1 Inhoudsopgave - lijst van gebruikte afkortingen en aanduidingen

## 1.1 Inhoudsopgave

1	Inhoudsopgave - lijst van gebruikte afkortingen en aanduidingen .....	2
1.1	Inhoudsopgave.....	2
1.2	Lijst van gebruikte afkortingen en aanduidingen .....	3
2	Voorwerp van het verslagboek .....	3
2.1	Methodologie.....	3
2.2	Adviespraktijk .....	4
2.2.1	Advisering herstellvorderingen.....	4
2.2.2	Advisering opstart ambtshalve uitvoering .....	42
2.2.3	Advisering beroepen tegen bestuurlijke maatregelen.....	53

## 1.2 Lijst van gebruikte afkortingen en aanduidingen

De volgende afkortingen en aanduidingen worden gebruikt in dit verslagboek:

Codextrein	Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving
Funciewijzigingenbesluit	Besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige funciewijzigingen
PR HRH	Procedure- en werkingsreglement van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering
Raad	Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid of Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering, al naar gelang wordt verwezen naar situaties voor of na 1 maart 2018
RvVb	Raad voor de Vergunningsbetwistingen
RvS	Raad van State
VCRO	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
Verslagboek	Verslagboek van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid of van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering ( <a href="http://www.hogeraadvoordehandhavingsuitvoering.be">www.hogeraadvoordehandhavingsuitvoering.be</a> )
Vrijstellingenbesluit	besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is
WORG	Watergevoelig openruimtegebied

## 2 Voorwerp van het verslagboek

### 2.1 Methodologie

Dit verslagboek is het zesde verslagboek dat wordt opgemaakt met toepassing van het huidige artikel 6.3.17 VCRO, voorheen artikel 6.1.4.0 van de VCRO<sup>1</sup>. Het gaat over de periode 2022-2023.<sup>2</sup>

Het verslagboek behandelt de adviezen die zijn uitgebracht in 2022 en 2023, tot en met de vergadering van 24 februari 2023. In die periode gold het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening 2015.

Op 15 maart 2023 werd het nieuwe Omgevingshandhavingsprogramma van toepassing. Het Omgevingshandhavingsprogramma vervangt het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening 2015.

De adviezen die zijn uitgebracht vanaf de vergadering van 24 maart 2023 en dus onder de toepassing vallen van het Omgevingshandhavingsprogramma, worden behandeld in het volgende verslagboek.

Zoals in de eerdere verslagboeken, is gekozen voor een benadering waarbij de (standaard-)overwegingen die in de adviezen tot uitdrukking komen, worden geuid vanuit de vaste adviespraktijk van de Raad.

---

<sup>1</sup> Het huidige artikel 6.3.17 VCRO geldt sinds 1 maart 2018, dit is het ogenblik van de inwerkingtreding van 'het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning' (hierna: het 'DHO'). Het DHO wijzigde diverse bepalingen van de handhavingstitel VI van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

<sup>2</sup> Eerder werden de verslagboeken 2010-2011, 2012-2014, 2015, 2016 en 2017-2021 uitgebracht. Die kunnen worden geraadpleegd op de website van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering: [www.hogeraadvoordehandhavingsuitvoering.be](http://www.hogeraadvoordehandhavingsuitvoering.be).

Dit verslagboek moet worden gelezen als een aanvulling op de vorige verslagboeken. De vaste adviespraktijk van de Raad is reeds uitvoerig behandeld in de vorige verslagboeken, zodat hiernaar kan worden verwezen.

In dit verslagboek komen enkel *de verfijningen* van de adviespraktijk in de behandelde periode aan bod.

Zoals in het vorige verslagboek worden onderdelen van de adviespraktijk waarin geen *verfijningen* zijn doorgevoerd, niet behandeld.

Voor die onderdelen van de adviespraktijk die niet meer uitdrukkelijk aan bod komen in dit verslagboek, kan worden verwezen naar de vorige verslagboeken en naar de veel gestelde vragen op de website van de Raad.

Uitzonderlijk worden in dit verslagboek *toepassingen* van de vaste adviespraktijk in herinnering gebracht, omdat de Raad dit nodig of nuttig acht.

Dit verslagboek werd afgesloten op 17 november 2023.

## 2.2 Adviespraktijk

Hieronder volgt een overzicht van de verfijningen van of vermeldenswaardige toepassingsgevallen in de adviespraktijk van de Raad in de besproken periode.

### 2.2.1 Advisering herstellvorderingen

#### 2.2.1.1 Schriftelijk horen

##### 2.2.1.1.1 Schriftelijk horen, de bijkomende verwerving van stukken, gegevens of inlichtingen met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH en de hoorplicht

In het vorige verslagboek 2017-2021 werd toegelicht dat de vermoedelijke overtreder, als belanghebbende, voorafgaand aan de advisering van de herstellvordering schriftelijk wordt gehoord en de mogelijkheid krijgt om in een gemotiveerde nota het eigen standpunt naar voren te brengen. De vermoedelijke overtreder wordt hiertoe uitgenodigd met een aangetekende brief waar de herstellvordering bij gevoegd is.

Voor de indiening van een gemotiveerde nota kan de vermoedelijke overtreder inzage vragen in de stukken van het dossier. Die inzage wordt verleend volgens de regelgeving inzake openbaarheid van bestuur, zoals wordt gesteld in het verslag van de Vlaamse Regering dat ging bij het besluit van 1 oktober 2010 tot de vaststelling van het procedure- en werkingsreglement van de Raad<sup>3</sup>. In de praktijk wordt een link verstuurd naar de elektronische vindplaats van de stukken van het dossier die kunnen worden openbaar gemaakt.

De herstellvordering bevat een omschrijving van de concreet geïsoleerde handelingen, formuleert de concreet beoogde herstelmaatregel en bevat de motieven waarom de herstelmaatregel noodzakelijk is vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening. De vermoedelijke overtreder beschikt over die herstellvordering, die in principe toereikend is om zich nuttig te kunnen verweren bij de advisering ervan

---

<sup>3</sup> BS 31 december 2010, tweede editie, blz. 83318.

door de Raad. Daarnaast kan de vermoedelijke overtreder, zoals hiervoor behandeld, de stukken van het dossier ontvangen.

De Raad is decretaal verplicht op grond van artikel 6.3.7, § 2, tweede lid VCRO om zijn adviezen te doen rusten op motieven die worden ontleend aan het recht en aan de weerslag van de geïseerde handeling(en) op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening, meer bepaald het niveau van de goede ruimtelijke ordening van naburige percelen dat zou worden behaald als zich geen schade ten gevolge van een stedenbouwkundig misdrijf of een stedenbouwkundige inbreuk zou hebben voorgedaan.

Ook andere elementen van de drievoudige toets<sup>4</sup>, zoals de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten of het tijdsverloop, worden indien aan de orde meegenomen door de Raad bij de advisering van de herstellvordering.

In de praktijk kristalliseert het verweer van de gemotiveerde nota zich uit rond juridische aspecten, bv. de overeenstemming met de rangorde wat de keuze van de herstelmaatregel betreft of de aanwezigheid van een strafbare handeling, of, daarnaast, aspecten die betrekking hebben op de weerslag van de geïseerde handeling op de plaatselijke ordening en de rechten van derden. In de gemotiveerde nota wordt doorgaans ingegaan op één of meerdere van deze aspecten.

In 2022 leende een concreet dossier zich tot een verfijning van de reeds in de vorige verslagboeken behandelde, vaste adviespraktijk inzake het schriftelijk horen.

De Raad streeft bij de advisering van herstellvorderingen naar een zo volledig en zorgvuldig mogelijke feitenvinding van de relevante aspecten. In dat verband komt het voor dat de Raad bijkomende informatie opvraagt bij de adviesaanvrager<sup>5</sup> met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH. Het gaat bijvoorbeeld om extra informatie over de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten, nadat in de gemotiveerde nota is aangevoerd dat de herstellvordering niet getuigt van een gelijke behandeling van gelijkaardige feiten.

De *verfijning* betreft de vraag hoe de Raad omgaat met extra informatie die hij met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH<sup>6</sup> heeft ingewonnen bij de adviesaanvrager naar aanleiding van het schriftelijk verweer van de vermoedelijke overtreder: kan die informatie door de Raad worden gebruikt om te komen tot zijn besluitvorming en moet die informatie niet opnieuw worden voorgelegd aan de vermoedelijke overtreder om diens standpunt hierover in te winnen?

Dit aandachtspunt was aan de orde in een advies van 13 mei 2022. Concreet ging het om een aanmerkelijke reliëfwijziging die werd geïseerd op een perceel bestemd tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied waarbij er een aanwijsbaar nefaste weerslag was op de plaatselijke waterhuishouding. De burgemeester van de betrokken gemeente beoogde het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand.

In de gemotiveerde nota kaartte de vermoedelijke overtreder aan dat er geen sprake was van een gelijke behandeling van gelijkaardige zaken. Hij betrok hierbij een aantal feitelijke elementen. Zo vergeleek hij de eigen reliëfwijziging met andere reliëfwijzigingen binnen de onmiddellijk omgeving die naar zijn eigen inschatting vergelijkbaar waren.

---

<sup>4</sup> Voor een overzicht van de elementen die door de Raad worden getoetst in de drievoudige toets, kan worden verwezen naar de vorige verslagboeken.

<sup>5</sup> Uitzonderlijk wordt ook informatie opgevraagd aan een ander orgaan van het actief bestuur. Zo kan het voorkomen dat bij een adviesaanvraag van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur informatie wordt opgevraagd bij de gemeentelijke overheid over het planologisch kader. Hierop wordt te dezen verder niet ingegaan.

<sup>6</sup> Artikel 10, § 3 PR HRH luidt: *“De vaste secretaris voert rechtstreeks briefwisseling met de handhavende besturen en de belanghebbenden en kan hierbij de termijnen bepalen binnen dewelke de gevraagde inlichtingen en stukken nuttig voor de behandeling van het dossier, hem moeten worden verstrekt.”* Dit artikel laat toe dat door de vaste secretaris of onder diens gezag, bijkomende stukken, gegevens of inlichtingen worden ingewonnen bij de bevoegde overheid die een advies heeft gevraagd of bij elke ander belanghebbende.

In de gemotiveerde nota voerde de vermoedelijke overtreder, op voorhand als het ware, aan dat mocht de Raad extra informatie inwinnen met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH, “de hoorplicht” zou worden geschonden indien die informatie niet aan hem zou worden bezorgd voor eventueel verder verweer.

De Raad koos ervoor om met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH voor een zo zorgvuldig mogelijke feitenvinding, extra informatie in te winnen bij de adviesaanvrager. Uit die extra informatie bleek dat de herstellvordering de toets doorstond aan de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten.

De informatie die was opgevraagd, bleek geen doorslaggevende gegevens of essentiële elementen te bevatten die de vermoedelijke overtreder redelijkerwijze niet kon of moest kennen of waarop niet kon of moest worden geanticipeerd door hem.

Om die reden was er geen noodzaak om een extra, schriftelijke hoorronde te organiseren. De herstellvordering doorstond de drievoudige toets, zodat de Raad een positief advies uitbracht over de herstellvordering.

De Raad ontmoette het verweer van de vermoedelijke overtreder omtrent de vermeende schending van de hoorplicht als volgt:

#### *“3.4. Gemotiveerde nota van [...]”*

- In de gemotiveerde nota wordt aangeklaagd dat er sprake is van een ongelijke behandeling van gelijkaardige feiten. Er wordt gesteld dat “het reliëf op alle percelen in de omgeving historisch werd veranderd”.*

*De Raad merkt op dat het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening als beleidsregel ten aanzien van de Raad stelt dat de Raad “streeft naar een gelijke behandeling van gelijkaardige zaken en feiten”.*

*Concreet wordt in gemotiveerde nota verwezen naar:*

*“(...)”*

*Uit de oude luchtfoto's blijkt dat achter de woning met nummer 187 een ven of vijver gelegen was.*

*Ook op de luchtfoto van 1979-1990 is het ven/vijver nog zichtbaar: op de omliggende percelen is geen wateroverlast vaststelbaar op bovenstaande luchtfoto's.*

*Op de luchtfoto's van 2000-2003 is vervolgens vast te stellen dat achter de woning nummer 187 het ven/vijver werd gedempt en een paardenpiste werd aangelegd. Meer achteraan werd een paardenstal opgericht (op de luchtfoto met zwart dak).*

*“(...)”*

*Aan de linkerzijde van het eigendom van cliënt (woning nr. 183) is eveneens zichtbaar dat bij het bouwen van deze woning aan aanzienlijke hoeveelheid zand achteraan het terrein werd gestockeerd, en een ophoging van de tuin en woongedeelte gebeurde.*

*“(...)”*

*Dit is eens zo merkwaardig aangezien de klager van woning nr. 185 vooraan ook een volledige verharding heeft voorzien van de baangracht, waardoor er een beperking is van de waterinfiltratie aldaar.”*

*De bevoegde overheid verklaart in een e-mail van 12 mei 2022 hieromtrent het volgende (stukken bezorgd met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH):*

*"(...)*

*De overtreder, [...], betwist bij monde van zijn advocaat de feiten van vergunningsplichtige reliëfwijziging door te stellen dat er in de onmiddellijke omgeving sprake is van historische reliëfwijzigingen op de omliggende terreinen en zeker niet op dat van hem.*

*Mocht dit zo zijn, quod non, wordt dit in ieder geval door de overtreder wel beweerd maar niet bewezen in de nota. Minstens zijn de reliëfwijzigingen bij de aanpalende burens dan inderdaad letterlijk 'historisch' te noemen en is er geen sprake van vergunningsplichtige handelingen.*

*Wat wèl vaststaat is dat [...] doorheen de jaren systematisch grond heeft toegevoegd en verspreid in zijn achtertuin – over een lengte van 80m en een breedte van 32m -, met als laatste feit februari – maart 2021 en zo een aanzienlijke reliëfwijziging heeft gecreëerd. Zijn grond ligt inmiddels 40 tot 65 cm hoger dan de omliggende gronden. Het aanvoeren van grond wordt bevestigd door de beide burens en ook ruiterlijk toegegeven door de overtreder. Er is sprake van wateroverlast op de omliggende terreinen waardoor het een ernstige schending van de goede ruimtelijke ordening is.*

*Zie het aanvankelijk PV van 26.03.2021. en de navolgende PV's. (bijlagen 2 en 3 bij de herstelvordering)*

*De gemeente [...] acht het noodzakelijk om hierop te handhaven met ondersteuning van [...].<sup>7</sup>*

*In dit kader bezorg ik u in bijlage de gemeenteraadsbeslissing van 22.03.2021 waarbij de samenwerking, alsook het Beleidsplan en de afsprakennota met [...] wordt goedgekeurd en de werkwijze – die in alle dossiers wordt gehanteerd – wordt beschreven.*

*Om al dan niet tot handhaving over te gaan, hanteert de gemeente de volgende 3 criteria:*

- o Gaat het om een recente overtreding (nà 1.03.2018 zijnde de inwerkingtreding van de nieuwe reglementering op handhaving RO)?*
- o Is er een ernstige schending van de goede ruimtelijke ordening?*
- o Behoort het tot de prioriteiten van de gemeente?*

*Het antwoord op deze vragen is drie keer 'ja'*

*Zij verwijst in dit kader naar haar Beleidsplan met prioriteitennota waar zij o.a. volgende prioriteit heeft opgenomen (bijlage 4, pag.4 bij de herstelvordering):*

*"De gemeente wil de goede waterhuishouding bewaken. Deze kunnen een belangrijke impact hebben op de aanpalende percelen maar ook op een ruimer gebied.*

*(...)*

*Onvergunde aanmerkelijke reliëfwijzigingen;"*

*Overtredingen die tot de prioriteiten van de gemeente behoren, doorlopen hetzelfde traject.*

---

<sup>7</sup> Het ging om een samenwerking tussen de gemeente die zich voor de herstelvordering liet bijstaan door een intergemeentelijk samenwerkingsverband.

*De gemeente heeft hieromtrent het volgende opgenomen in haar Beleidsplan (bijlage 4, pag.3 bij de herstellvordering):*

*“Zij zijn bepaald op basis van de bekommernissen van het CBS met betrekking tot de unieke karakteristieken van de gemeente en de ervaring van de bevoegde diensten. Zij zijn onderling evenwaardig.*

*Feiten die onder deze prioriteiten vallen, zullen waar nodig het volledige handhavingstraject doorlopen met het oog op herstel.”*

*(..)”*

*Na een eigen onderzoek, maakt de Raad de zienswijze van de bevoegde overheid omtrent de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten tot de zijne en valt hij die zienswijze bij.*

*De Raad merkt daarnaast op dat het een niet-dienstige vergelijking betreft tussen feiten die niet vergelijkbaar zijn. De reliëfwijziging(en) doorgevoerd op de kwestieuze percelen hebben betrekking op een omvangrijk stuk ervan, namelijk over een lengte van 80 meter en een breedte van 32 meter, zoals ook te zien is op de luchtfoto's van Geopunt 2020 – 2021 (zie stukken eigen onderzoek). Dit in tegenstelling tot de beweerdelijke demping van de gracht vooraan op het naburig perceel. Verder betreft de beweerdelijke demping van de vijver een historische handeling die werd verricht in de periode voor huidige configuratie waarbij er zich huiskavels in de voorliggende ontwikkelde zone bevinden. Ook in de gemotiveerde nota wordt gesteld dat de “woningen werden opgericht in de loop van 2005-2006”. Bij het doorvoeren van de geviseerde reliëfwijziging(en) op de kwestieuze percelen was er wel reeds sprake van een ontwikkeling van de voorliggende zone voor huiskavels. Tot slot is te zien op de luchtfoto winter 2008-2011 dat er tijdens het bouwen van de woning op het aanpalende perceel achteraan op het terrein zich zand bevindt, doch de betrokkene slaagt er niet in aan te tonen dat recent (een) reliëfwijziging(en) werd(en) doorgevoerd van een omvangrijk stuk zoals op de kwestieuze percelen.*

*Binnen de onmiddellijke omgeving zijn de concrete en aanzienlijke reliëfwijziging(en) die hebben plaatsgevonden op de kwestieuze percelen een anomalie. Uit de hiervoor aangehaalde inlichtingen (stukken bezorgd met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH) en op basis van het beeldmateriaal in het dossier en het eigen onderzoek kan worden besloten dat nergens in de onmiddellijke omgeving recent reliëfwijziging(en) werden doorgevoerd van een omvangrijk stuk zoals op de kwestieuze percelen.*

*Uit wat hiervoor is gesteld, volgt dat de herstellvordering de toets doorstaat aan de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten.*

- In de gemotiveerde nota wordt gesteld dat “indien door toepassing van artikel 10, §3 Procedurereglement toch de mogelijkheid wordt geboden tot bijkomende toelichting, of overmaken van stukken, dient te worden vastgesteld dat er sprake is van een schending van de hoorplicht en dit aangezien de bijkomende info of stukken essentieel zijn, en niet ter kennis zijn gebracht van de cliënt”.*

*De Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, heeft in zijn arrest van 9 juni 2015 met betrekking tot de schending van de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur het volgende gesteld (RvS 9 juni 2015, nr. 231.480, Degrendele e.a.):*

*(..)*

*Anders dan wat verwerende partij betoogt, geldt ook ten aanzien van een dergelijke maatregel de hoorplicht met dien verstande dat hieraan in beginsel is voldaan doordat de aanvrager alle nuttige elementen laat gelden die hij in de aanvraag, te dezen de vraag tot heropneming in het ambt, kan en moet uiteenzetten. Indien evenwel het bestuur bij de weigering van het gevraagde voordeel rekening houdt met essentiële elementen of zich steunt op doorslaggevende gegevens die de*



*betrokkene redelijkerwijze niet kon of niet moest kennen bij het indienen van zijn aanvraag, of steunt op redenen waarop de betrokkene in zijn aanvraag niet kon of moest anticiperen, dan dient dat bestuur, alvorens te beslissen, de betrokkene wel de mogelijkheid te bieden om op nuttige wijze zijn standpunt kenbaar te maken nopens die feiten en redenen.  
(...)”*

*De inlichtingen verkregen met de hiervoor aangehaalde e-mail van 12 mei 2022, bezorgd met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH, bevatten echter geen doorslaggevende gegevens of essentiële elementen die de betrokkene(n) redelijkerwijze niet kon(den) of moest(en) kennen, of bevatten geen elementen waarop de betrokkene(n) niet kon(den) of moest(en) anticiperen.*

*Het advies van de Raad vindt derhalve voldoende steun in de elementen van het dossier, waarover de vermoedelijke overtreder zich met de gemotiveerde nota ten gronde heeft verweerd, en houdt geen rekening met essentiële elementen of steunt niet op doorslaggevende gegevens die de betrokkene(n) redelijkerwijze niet kon(den) of niet moest(en) kennen, of steunt niet op redenen waarop de betrokkene(n) niet kon(den) of moest(en) anticiperen.*

*De betrokkene(n) heeft (hebben) dus met het oog op de advisering door de Raad van de herstellvordering, in de procedure voor de Raad nuttig zijn standpunt naar voor kunnen brengen.*

*Dit is hier des te meer het geval, omdat de vergelijking die de betrokkene(n) maken, zoals hiervoor is behandeld, een niet-dienstige vergelijking betreft tussen feiten die niet vergelijkbaar zijn.*

*(...)”*

In dit concreet geval bleek dus dat de extra informatie geen essentiële elementen of doorslaggevende gegevens bevatte die de betrokkene redelijkerwijze niet kon of niet moest kennen bij het indienen van zijn gemotiveerde nota, of die de aanleiding vormden tot redenen waarop de Raad zijn advies liet steunen en waarop de betrokkene in zijn schriftelijk verweer niet kon of moest anticiperen.

Er werd dus geen nieuwe schriftelijk hoorronde georganiseerd.

#### 2.2.1.1.2 Schriftelijk horen en minimale dossiersamenstelling

Een tweede *verfijning* betreft de vraag of het, al dan niet beweerdelijk, niet voldoen aan de minimale dossiersamenstelling van artikel 15 PR HRH in een gemotiveerde nota succesvol kan worden ingeroepen door de vermoedelijke overtreder om een negatief advies te bekomen.

Het past te dezen de regeling in het PR HRH over de minimale dossiersamenstelling in herinnering te brengen.

Bij de indiening van een adviesaanvraag over een herstellvordering bezorgt de adviesaanvrager een informatiedossier aan de Raad.

Artikel 15 PR HRH<sup>8</sup> bevat de minimale inhoud van het informatiedossier dat de adviesaanvrager moet bezorgen aan de Raad:

---

<sup>8</sup> Zie artikel 6.3.11, § 1, tweede lid VCRO: “Het procedurereglement, vermeld in artikel 6.3.15, bepaalt de vorm en de inhoud van de aanvraag nader en vermeldt welke stukken bij de aanvraag gevoegd moeten worden.”

*“Artikel 15.*

*Het informatiedossier betreffende een adviesaanvraag over een herstellvordering (...) bevat tenminste het volgende :*

*1° in alle gevallen :*

*a) de identificatie van de vermoedelijke (medeladers en medeplichtigen;*

*b) de vermelding van de gevorderde herstelmaatregelen);*

*c) het planologisch kader, nl. het grafisch plan en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften van het plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan dat van toepassing is op het ogenblik van de adviesaanvraag op het perceel waarop de wederrechtelijk uitgevoerde handelingen zijn gesitueerd en in voorkomend geval, de vaststaande toekomstige ruimtelijke ordening;*

*d) een fotoreportage ter ondersteuning van de aanvraag;*

*e) de feitelijke en de juridische historiek van het dossier, waarbij in het bijzonder het tijdstip wordt gedetailleerd waarop de inbreuk is gebeurd en vastgesteld, alsook of de inbreuk al dan niet is geconsolideerd en of het al dan niet een wederrechtelijke toestand met een voortschrijdend karakter betreft;*

*f) een gemotiveerde omgevingsanalyse bevattende de weerslag van de inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening, zijnde het niveau van de goede ruimtelijke ordening van naburige percelen dat zou worden behaald indien zich geen schade als gevolg van een misdrijf, (...) zou hebben voorgedaan, waarbij gedetailleerd wordt welke de weerslag is op de onmiddellijke omgeving en op de ruimere omgeving;*

*2° in het geval de adviesaanvraag uitgaat van het college van burgemeester en schepenen een uittreksel van de notulen van de zitting van het college van burgemeester en schepenen waaruit blijkt dat het indienen van de adviesaanvraag het voorwerp heeft uitgemaakt van een door het college van burgemeester en schepenen genomen beslissing;*

*3° in voorkomend geval :*

*a) indien het perceel waarop de wederrechtelijk uitgevoerde handelingen zijn gesitueerd, gelegen is binnen de begrenzing van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling, de verkavelingsvergunning met inbegrip van het verkavelingsplan en de erbij horende verkavelingsvoorschriften die van toepassing zijn op het ogenblik van de adviesaanvraag op het perceel waarop de wederrechtelijk uitgevoerde handelingen zijn gesitueerd;*

*b) indien het een inbreuk betreft op een verordening, de verordening zoals die geldt op het ogenblik van de adviesaanvraag.”*

Voldoet het informatiedossier hieraan, dan is het in vormelijk opzicht volledig in de zin van artikel 15 PR HRH. Het gaat dus om een minimale dossiersamenstelling waaraan elk dossier moet voldoen bij een adviesaanvraag over een herstellvordering.

Een, in vormelijk opzicht, volledig informatiedossier kan evenwel nog worden aangevuld met bijkomende stukken, gegevens of inlichtingen.

Een **eerste piste** is dat de adviesaanvrager reeds van bij de indiening extra stukken voegt bij het informatiedossier

Een zorgvuldige besluitvorming belet niet dat met toepassing van de regeling van artikel 20, eerste lid PR HRH<sup>9</sup> niet alleen de in artikel 15 PR HRH bepaalde stukken, gegevens of inlichtingen worden gevoegd bij het informatiedossier, doch dat de adviesaanvrager het dossier aanvult met elk stuk, gegeven of inlichting dat nuttig wordt geacht om een positief advies te verkrijgen. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan (goedgekeurde of geweigerde) bouwplannen ter illustratie van de weerslag op de plaatselijke ordening of de rechten van derden, stedenbouwkundige vergunningen of weigeringen van vergunning, processen-verbaal, schetsen van de wederrechtelijke toestand, schriftelijke klachten van burens, bezwaren van een openbaar onderzoek, enzovoort.

---

<sup>9</sup> Die bepaling luidt: “Naast de in artikelen 15 tot en met 19 bedoelde stukken, gegevens of inlichtingen, kan het handhavende bestuur aan het informatiedossier alle stukken toevoegen dat het nuttig acht.”

Een *tweede piste* is dat de Raad bij de adviesaanvrager, bij een andere bestuurlijke overheid of belanghebbende met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH bijkomende stukken, gegevens of inlichting inwint.

De overlegging van de in artikel 15 PR HRH voorziene stukken belet dus niet dat, zoals hiervoor is behandeld<sup>10</sup>, met toepassing van artikel 10, 3 PR HRH aanvullende stukken gegeven of inlichtingen worden opgevraagd bij de adviesaanvrager met het oog op een zo zorgvuldig mogelijke besluitvorming.

Een *derde piste* is dat de Raad het informatiedossier zelf aanvult met stukken verkregen door eigen onderzoek. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan luchtfoto's<sup>11</sup> die kunnen verduidelijken van wanneer de geïsoleerde handelingen dateren.

Het PR HRH voorziet ook een regularisatieprocedure die het de adviesaanvrager toelaat om het informatiedossier alsnog aan te vullen met bij de adviesaanvraag ontbrekende, minimale stukken, gegevens of inlichtingen.

Na de ontvangst van een adviesaanvraag over een herstellvordering en het bijhorende informatiedossier, wordt de samenstelling van het informatiedossier getoetst aan de vereiste, minimale dossiersamenstelling van artikel 15 PR HRH.

Dit gebeurt overeenkomstig de procedure tot regularisatie of aanvulling van het dossier die vastligt in artikel 21, tweede en derde lid PR HRH

*“Artikel 21*

*(...)*

*Wordt na ontvangst van de adviesaanvraag (...) vastgesteld dat één of meer vereiste stukken, gegevens of inlichtingen geheel of gedeeltelijk ontbreken zonder dat de redenen daartoe zijn uiteengezet, dan nodigt de vaste secretaris het handhavende bestuur dat de adviesaanvraag heeft ingediend uit om binnen acht dagen het informatiedossier te regulariseren. Dit kan door het aan te vullen met de door de vaste secretaris aangeduide ontbrekende stukken, gegevens of inlichtingen en/of door aan het informatiedossier een verklaring toe te voegen bevattende de redenen om het informatiedossier niet of onvolledig aan te vullen. In de uitnodiging maakt de vaste secretaris melding van deze bepaling.*

*Wordt het informatiedossier, na verzoek tot regularisatie, niet, onvolledig, of buiten de door de vaste secretaris bepaalde termijn aangevuld, dan wordt de adviesaanvraag beoordeeld aan de hand van het informatiedossier zoals het is samengesteld op het ogenblik dat de in het eerste lid bepaalde regularisatietermijn is verstreken.”*

Is het informatiedossier onvolledig, dan kan dit worden gesignaleerd aan de adviesaanvrager en kan het worden geregulariseerd binnen een door de vaste secretaris te bepalen regularisatietermijn. Wordt het informatiedossier niet of laattijdig aangevuld, dan wordt de adviesaanvraag beoordeeld aan de hand van het informatiedossier op basis van de samenstelling ervan wanneer de regularisatietermijn is verstreken.

De kwestie van de minimale dossiersamenstelling was aan de orde in concreet advies van 17 juni 2022.

De gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur viseerde met een herstellvordering een reliëfwijziging en diverse verhardingen op een perceel bestemd krachtens het gewestplan tot woonpark.

De gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur beoogde het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand. De herstellvordering bevatte, een overigens uitgebreide, gemotiveerde omgevingsanalyse waarin de weerslag van de geïsoleerde handeling op de plaatselijke ordening en de rechten van derden werd uiteengezet.

---

<sup>10</sup> Zie in dit verslagboek, punt 2.2.1.1.

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld luchtfoto's die worden opgezocht via [www.geopunt.be](http://www.geopunt.be).

De vermoedelijke overtreder diende een gemotiveerde nota in waarin werd aangeklaagd dat de herstellvordering de toets niet doorstond aan de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten. In dat verband werd opgeworpen dat het informatiedossier, waarvan inzage was verleend aan de advocaat van de vermoedelijke overtreder, niet voldeed aan de vereisten van artikel 15 PR HRH inzake de minimale dossiersamenstelling, omdat de gemotiveerde omgevingsanalyse niet was betrokken op de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten.<sup>12</sup>

Met het oog op een zo correct en zorgvuldige mogelijke besluitvorming werd met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH extra informatie ingewonnen bij de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur over de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten.

De extra toelichting over de gelijke behandeling overtuigde en de Raad bracht een positief advies uit.

In dit advies werd het argument van de vermoedelijke overtreder dat niet was voldaan aan de minimale dossiersamenstelling als volgt beantwoord door de Raad:

#### “4.3. Gemotiveerde nota

- ☑ *De vermoedelijke overtreder voert aan dat het informatiedossier betreffende de adviesaanvraag over de kwestieuze herstellvordering niet de stukken bevat overeenkomstig artikel 15 van het Procedure- en werkingsreglement van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering (hierna: PR HRH). Zo wordt onder andere aangeklaagd dat het informatiedossier geen gemotiveerde omgevingsanalyse bevat die wordt betrokken op de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten.*

*De Raad heeft met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH na de indiening van de adviesaanvraag bijkomende stukken, gegevens en inlichting opgevraagd en verkregen van de bevoegde overheid. Samen met de overige elementen van het dossier laten die het hem toe met voldoende kennis van zaken een advies uit te brengen over de kwestieuze herstellvordering.*

*De omstandigheid dat het informatiedossier bij de indiening van de adviesaanvraag niet voldeed aan de vormelijke vereisten van artikel 15 PR HRH, belet niet dat de Raad vanuit zijn decretale adviesopdracht eigen onderzoek verricht of, zoals te dezen is gebeurd, bijkomende informatie opvraagt teneinde na een zorgvuldige feitenvergarig en met voldoende kennis van zaken een advies uit brengen.*

*(...)”*

Dit advies illustreert dat de Raad tracht te komen tot een zo correct en zorgvuldig mogelijke besluitvorming en dat die bekommernis primeert op een al te formalistische lezing van het PR HRH.

#### 2.2.1.2 Stemadvies

Sinds de inwerkingtreding van de VCRO<sup>13</sup> en de hierop volgende inwerkingtreding van het PR HRH<sup>14</sup> is er een mogelijkheid voor welbepaalde, herstelbevoegde overheden om een stemadvies uit te brengen.

---

<sup>12</sup> Op basis van de VCRO noch het PR HRH geldt overigens enige verplichting om de gemotiveerde omgevingsanalyse te betrekken op de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten in het kader van de verplichte, minimale dossiersamenstelling. Ontbrekende informatie kan worden opgevraagd bij de adviesaanvrager op grond van artikel 10, § 3 PR HRH.

<sup>13</sup> Dit was op 1 september 2009.

<sup>14</sup> Dit was op 10 januari 2011. Op dat ogenblik traden de nieuwe procedurele en materiële regels van de VCRO in werking, samen met en gelezen in hun onderlinge samenhang met de nadere uitvoeringsbepalingen van het PR HRH.

Sinds 1 maart 2018<sup>15</sup> luidt de decretale regeling van artikel 6.3.13, § 2 VCRO als volgt<sup>16</sup>:

*§ 2. De vergaderingen van de hoge raad kunnen worden bijgewoond door:  
1° de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur;*

*2° de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester, voor wat betreft die agendapunten die een vordering of een maatregel van de betrokken gemeente betreffen.*

*De personen, vermeld in het eerste lid, kunnen voorafgaand aan de sluiting van de besprekingen hun standpunt weergeven en een stemadvies geven.*

Uit die bepalingen volgt dat wie de vergadering van de Raad bijwoont, een stemadvies kan uitbrengen.

Dit stemadvies is niet-bindend.

Omgekeerd vereist die regeling, opdat een stemadvies kan worden uitgebracht, de fysieke aanwezigheid van de betrokkene op de vergadering van de Raad.<sup>17</sup> Indien gewenst, staat het wie op de vergadering zelf een stemadvies uitbrengt, vrij om ter ondersteuning of verduidelijking ervan een 'pleitnota' of een 'replieknota'<sup>18</sup> in te dienen.

Het omgekeerde is niet mogelijk, namelijk dat een pleit- of replieknota wordt bezorgd aan de Raad inhoudende een stemadvies, zonder dat op de vergadering zelf een stemadvies wordt uitgebracht.

Dit kwam als volgt uitdrukkelijk aan bod in een advies van 17 juni 2022:

*"4.4. Replieknota van de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur*

*4.4.1. Overeenkomstig artikel 6.3.13, § 2, eerste lid VCRO kunnen de vergadering van de Raad bijgewoond worden door:*

*1° de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur;*

*2° de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester, voor wat die agendapunten die een vordering of een maatregel van de betrokken gemeente betreffen.*

*Overeenkomstig artikel 6.3.13, § 2, tweede lid VCRO kunnen de personen, vermeld in het eerste lid, voorafgaand aan de sluiting van de besprekingen hun standpunt weergeven en een stemadvies geven.*

*Overeenkomstig artikel 12, § 4, derde lid van het Procedure- en werkingsreglement van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering kunnen de op de vergadering aanwezige besturen voorafgaand aan de sluiting van de besprekingen hun standpunt weergeven en stemadvies verlenen. Hierna sluit de voorzitter de bespreking van het agendapunt en neemt de Raad het dossier in beraad.*

*Uit de hiervoor aangehaalde bepalingen volgt dat het stemadvies dat de erin vermelde besturen kunnen uitbrengen, moet worden uitgebracht tijdens de vergadering van de Raad.*

*Dit vereist dat het bestuur dat een stemadvies wilt uitbrengen, fysiek aanwezig is op de vergadering van de Raad. Het stemadvies wordt mondeling uitgebracht en kan desgewenst vergezeld worden door een pleit- of replieknota.*

---

<sup>15</sup> Die regeling is inhoudelijk identiek aan de regeling die gold van 1 september 2009 tot en met 28 februari 2018.

<sup>16</sup> Artikel 12, § 4 PR HRH bevat uitvoeringsbepalingen die bevestigen dat een stemadvies door de betrokkene op de vergadering zelf moet worden uitgebracht voor de sluiting van de bespreking van het kwestieuze agendapunt.

<sup>17</sup> Bij civiele noodsituaties, bijvoorbeeld tijdens een pandemie, is het denkbaar dat hiervan kan worden afgeweken op basis van een geëigende noodregeling of op basis van overmacht, met name dwingende omstandigheden, zoals een door de overheid opgelegde lockdown, waardoor het voor de betrokkene onmogelijk is om de vergadering bij te wonen.

<sup>18</sup> Het komt voor dat met een replieknota specifiek wordt beoogd om een antwoord te formuleren op de verweermiddelen die de vermoedelijke overtreder in een gemotiveerde nota heeft naar voren gebracht in het kader van het schriftelijk horen.

4.4.2. Met een e-mail van 15 juni 2022 bezorgt de bevoegde overheid een replieknota als reactie op de gemotiveerde nota van de vermoedelijke overtreders. In die e-mail deelt de bevoegde overheid mee dat “door omstandigheden wij ons niet in de mogelijk bevinden om fysiek aanwezig te zijn op de vergadering van de Hoge Raad aanstaande vrijdag”.

Die replieknota is niet ingediend overeenkomstig de hiervoor aangehaalde bepalingen en wordt om die reden geweerd uit de besluitvorming.

(...)”

Een repliek- of pleitnota die wordt ingediend zonder dat op de vergadering zelf een stemadvies wordt uitgebracht, wordt dus geweerd uit de besluitvorming van de Raad.

De Raad slaat dus geen acht op dergelijke nota's.

### 2.2.1.3 Exceptie van onwettigheid

In zijn vaste adviespraktijk gaat de Raad niet in op kritiek tegen weigerings- of vergunningsbeslissingen van de vergunningverlenende overheid.

Dit punt werd reeds meer uitvoerig behandeld in het vorige verslagboek 2017-2021.<sup>19</sup>

Zoals aangehaald in het verslagboek 2017-2021 verfijnde de Raad in de loop van 2021 zijn vaste adviespraktijk wat betreft de ingeroepen onwettigheid van akten of verordeningen van een ander orgaan van het actief bestuur die strijden met (afgeleid) EU-recht.

De verfijning bestond er dus in dat wanneer voor de Raad de onwettigheid van verordeningsbepalingen wordt ingeroepen in het geval een lager (administratief) rechtscollege een of meerdere verordeningsbepaling(en) onwettig heeft verklaard, de Raad die bepalingen niettemin toepast.

Enkel in het geval de verordeningsbepaling door een van de hoogste rechtscollages onwettig is verklaard wegens strijdigheid met het EU-recht en die rechtsvraag dus definitief is uitgeklaard, laat de Raad die bepaling buiten beschouwing en past hij die niet toe.<sup>20</sup>

Concreet betrof het geval van met het EU-recht strijdige verordeningsbepalingen dat aan de orde was in het advies van 26 november 2021, het algemeen bouwreglement van de stad Gent. De Raad voor de Vergunningsbetwistingen had met een arrest van 22 juli 2021 geoordeeld dat diverse bepalingen van het algemeen bouwreglement van de stad Gent in strijd kwamen met de artikelen 2 en 3 van de SMB-richtlijn<sup>21</sup> en verklaarde de gelaakte bepalingen van het algemeen bouwreglement van de stad Gent onwettig.<sup>22</sup>

De Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, het hoogste administratief rechtscollege van de interne rechtsorde die verschijnt als administratieve cassatierechter van de RvVb, heeft met een arrest nr. 254.498 van 15 september 2022 uitspraak gedaan over het cassatieberoep ingesteld door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen tegen het arrest van de RvVb van 22 juli 2021. Het cassatieberoep werd verworpen, in essentie omdat de Raad van State van oordeel was dat de deputatie elementen opwerpt die het niet heeft doen gelden voor de RvVb en die niet voor het eerst bij een voorziening in cassatie

---

<sup>19</sup> Zie verslagboek 2017-2021, punt 2.21.3 Exceptie van onwettigheid.

<sup>20</sup> Dit heeft zich in de besproken periode niet voorgedaan en was evenmin aan de orde in de periode besproken in het verslagboek 2017-2021.

<sup>21</sup> Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/42/o>).

<sup>22</sup> Het gaat om het arrest met het nummer RvVb-A-2021-1226 van 22 juli 2021 in de zaak 1920-RvVb-0764-A (<https://dbrc.be/rechtspraak>). De discussie voor de RvVb ging in essentie terug op de vraag of het ABR van de stad Gent een “plan of programma” uitmaakt in de zin van de SMB-richtlijn en of de gelaakte bepalingen van het ABR van de stad Gent hadden onderworpen moeten geweest zijn aan een voorafgaandelijke milieueffectenbeoordeling.

kunnen worden opgeworpen. Ook met een ander arrest nr. 254.497 van 15 september 2022 heeft de Raad van State het cassatieberoep dat de stad Gent zelf had ingesteld, verworpen als onontvankelijk.<sup>23</sup>

De Raad van State heeft zodoende dus geen inhoudelijke uitspraak gedaan over de regelmatigheid van het bouwreglement van de stad Gent in het licht van het EU-recht, met name de conformiteit ervan met de verplichting tot een voorafgaande milieueffectenbeoordeling vervat in de artikelen 2 en 2 van de SMB-richtlijn.

Over de kwestie of het algemeen bouwreglement van de stad Gent al dan niet onwettig was omwille van een schending van de SMB-richtlijn, heeft dus tot bij het afsluiten van dit verslagboek en voor zover geweten, geen van de hoogste rechtscolleges in de interne rechtsorde zich definitief uitgesproken.

Intussen heeft de stad Gent om aan de vastgestelde onwettigheid tegemoet te komen, alle wijzigingen van het algemeen bouwreglement van na de inwerkingtreding van de SMB-richtlijn aan een plan-MER-screening onderworpen, waarna de volledige procedure tot vaststelling van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening van de VCRO werd doorlopen. Het herstelde, algemeen bouwreglement werd vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad van 26 september 2022 en werd bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.<sup>24</sup>

#### 2.2.1.4 Parallele toepassing van verordeningsbepalingen

Algemeen wordt aangenomen dat de omgevingsvergunningsplicht een dwingend karakter heeft.

Dit vloeit voort uit het principiële verbod dat geldt binnen het Vlaams Gewest om de met artikel 4.2.1 VCRO omgevingsvergunningsplichtig gestelde, stedenbouwkundige handelingen uit te voeren zonder een omgevings- of regularisatievergunning die de te stellen of reeds gestelde handelingen afdekt.

De vraag stelt zich hoe het zit met het dwingende karakter van de omgevingsvergunningsplicht in het geval omwille van verordeningsbepalingen die gelden binnen andere beleidsvelden of materies, bijvoorbeeld dierenwelzijn, bepaalde handelingen die vallen onder het principiële bouwverbod van artikel 4.2.1 VCRO op grond van die andere, geëigende regelgeving verplicht zijn.

Zo kwam het in de besproken periode voor dat een vermoedelijke overtreder inroept dat de aanleg van een piste voor paarden weliswaar is gebeurd zonder te beschikken over een voorafgaande en uitvoerbare omgevingsvergunning die de hiermee gepaarde gaande, vergunningsplichtige stedenbouwkundige handeling (een aanmerkelijke reliëfwijziging in de zin van artikel 4.2.1, 4<sup>o</sup> VCRO) afdekt, doch dat de oprichting ervan verplicht is op grond van de sectorale regelgeving inzake dierenwelzijn.

In een advies van 27 januari 2013 stelde de Raad hierover het volgende:

*"4.2.3. Gemotiveerde nota's*

*(...)*

---

<sup>23</sup> De arresten kunnen worden teruggevonden op de website van de Raad van State, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be).

<sup>24</sup> *Belgisch Staatsblad*, 21 november 2022, blz. 83751. Extra informatie hierover en de bijhorende stukken kunnen worden geraadpleegd in de volgende e-besluiten:

- Besluit tot opmaak 'herstelverordening' van 26 augustus 2021:  
<https://ebesluitvorming.gentgrp.gent.be/decreet/detail?id=472081>
- Goedkeuring ontwerp en start procedure na plan-MER-screening:  
<https://ebesluitvorming.gentgrp.gent.be/decreet/detail?id=527773&nav=search>
- Definitieve vaststelling door de gemeenteraad van stad Gent:  
<https://ebesluitvorming.gentgrp.gent.be/decreet/detail?id=545486&nav=search&decreetype=default>

Het door de gemeenteraad opnieuw vastgestelde ABR van de stad Gent werd op 21 november 2022 ook gepubliceerd en is sindsdien van kracht. Op de [infopagina over ABR](#) van stad Gent vindt men de huidige stand van zaken en de geldende teksten van het ABR van de stad Gent.

- ☑ *In de gemotiveerde nota worden diverse dierenwelzijnsredenen ingeroepen ter rechtvaardiging van de geïseerde, wederrechtelijke stedenbouwkundige handelingen.*

*Zonder dat dit argument noopt tot het onderzoeken of de ingeroepen dierenwelzijnsredenen enige grondslag vinden in verordeningsbepalingen met een dwingend karakter, is de Raad van oordeel dat – mocht dit het geval zijn – niet aannemelijk wordt gemaakt dat welk danige dierenwelzijnsnorm niet nageleefd kan worden naast de verplichting tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning, die een dwingend karakter heeft. Zodoende is de parallelle toepassing van mogelijk geldende dierenwelzijnsnormen en de ter zake geldende, stedenbouwkundige verplichtingen niet uitgesloten.”*

In dit advies komt dus tot uitdrukking dat, zelfs indien moet worden aangenomen dat er binnen een ander beleidsveld dwingende verordeningsbepalingen gelden, niet wordt aangetoond door de vermoedelijke overtreder dat er geen parallelle toepassing mogelijk is waarbij ook de stedenbouwkundige verplichting tot de verkrijging van een omgevingsvergunning wordt nageleefd.

Of anders, het is niet omdat op grond van binnen een ander beleidsveld geldende, geëigende regelgeving bepaalde handelingen verplicht zijn, dat de betrokkene daarom gerechtvaardigd is om de omgevingsvergunningsplicht die geldt als stedenbouwkundige verplichting niet te respecteren.

### 2.2.1.5 Drievoudige toets

Zoals in de vorige verslagboeken uitvoerig is behandeld, legt het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening 2015 aan de Raad een drievoudige toets op.

De Raad toetst de geïseerde handeling op het vlak van de weerslag ervan op de plaatselijke ordening, op het vlak van het streven naar een gelijke behandeling van gelijkaardige feiten en op het vlak van de weerslag ervan op de rechten van derden.

In de besproken periode deed zich een vermeldenswaardig *toepassingsgeval* voor.

Het betrof een positief advies dat de Raad uitbracht op 25 maart 2022 over een herstellvordering van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur.

De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur legde een herstellvordering voor aan de Raad waarmee op een perceel bestemd krachtens het gewestplan tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied onvergunde, stedenbouwkundige handelingen werden geïseerd in het kader van de oprichting van een zogenaamde 'kunstserre'.

De beoogde kunstserre betrof een artefact dat blijkt de elementen van het dossier niet alleen een kunstwerk (een zogenaamde 'megasculptuur') betrof, doch ook een kunstcentrum met het oog op de creatie van kunst. Dit kon worden afgeleid uit de beoogde dimensionering en inrichting van de kunstserre.

Op een ogenblik waarop reeds subsidies waren toegekend voor de oprichting van de beoogde kunstserre doch waarop geen omgevingsvergunning was verkregen voor de oprichting ervan, waren reeds voorbereidende terreinwerken uitgevoerd die kwalificeerden als een aanmerkelijke reliëfwijziging in de zin van artikel 4.2.1, 4° VCRO. Concreet was reeds een sleuf uitgegraven op het terrein van ongeveer 40 bij 9 meter met een diepte die varieerde van enkele centimeters tot 1,7 meter. In die sleuf stonden een aantal citernes. Op het perceel was ook ander materiaal aanwezig. De toplaag van het volledige perceel was afgeschaapt over een diepte van 0,40 meter. De uitgegraven grond werd op het perceel gestapeld; er lagen grondhopen tot 4 meter hoog. De werken waren stilgelegd met een stakingsbevel. De oprichting van de kunstserre werd beoogd in de onmiddellijke omgeving van een kunstwerk dat reeds opvallend verscheen in het landschap, een zogenaamde 'doorkijkkerk'.



De bouwheer trachtte een omgevingsvergunning te verkrijgen voor de oprichting van de kunstserre. Die vergunningsaanvraag werd echter in laatste administratieve aanleg geweigerd door de deputatie van de provincie met een besluit van 25 november 2021, waartegen op het ogenblik dat de Raad zijn advies uitbracht een beroep tot nietigverklaring hing bij de Raad voor de Vergunningsbetwistingen.

De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur beoogde het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand waarbij het oorspronkelijke reliëf van het perceel terug wordt hersteld en de citernes en het andere aanwezige materiaal werd verwijderd.

De Raad bracht over de herstellvordering een positief advies uit. In dit positief advies wees de Raad in de drievoudige toets op een gebrek aan functionele inpasbaarheid binnen de onmiddellijke omgeving, visueel-vormelijke hinder binnen de onmiddellijke omgeving en een ruimtegebruik dat niet inpasbaar is binnen de onmiddellijke omgeving.

In het onderdeel van het advies waarin de Raad erop wees dat een stakingsbevel was opgelegd en dat voor de kunstserre, die verscheen als een zonevreemde constructie, de beoogde bestemming niet kon worden gerealiseerd, nam de Raad in zijn beoordeling mee dat de regeling van artikel 4.4.4 § 1, eerste lid VCRO inzake socio-cultureel of recreatief medegebruik niet kon worden ingeroepen bij gebrek aan een "beperkte impact".

In de gemotiveerde nota van de vermoedelijke overtreder werd nog ingeroepen dat de beoogde kunstserre geen vergunningsplichtige constructie betrof, alsook dat de vrijstelling van artikel 11.2 van het 'het besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is', kon worden ingeroepen. De Raad weerlegde dit verweer expliciet in zijn advies. Evenmin viel de Raad het verweer bij dat het vertrouwensbeginsel was geschonden en het verweer afgeleid uit de omstandigheid dat reeds subsidies waren toegekend.

Dit alles kwam als volgt tot uitdrukking in het kwestieuze advies:

*"2. Feiten*

*De handeling(en) lig(t)(gen) volgens het gewestplan [...] in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.*

*De handeling(en) lig(t)(gen) in:*

- open ruimtegebied bedoeld in artikel 6.3.3, § 3, eerste lid, 2° VCRO.*

*Voor de historiek kan worden verwezen naar de herstellvordering en de elementen van het dossier.*

*Op 1 oktober 2020 wordt een proces-verbaal opgesteld voor het uitvoeren van een aanmerkelijke reliëfwijziging en het oprichten van een constructie (hierna "kunstserre" genoemd). Er wordt op dezelfde dag een stakingsbevel opgelegd. Ten behoeve van de beoogde oprichting van de "kunstserre" werd een sleuf uitgegraven van ongeveer 9 bij 40 meter, werden regenwaterputten op het terrein gebracht en werd de afgegraven grond tot tegen de achterste perceelsgrens van het terrein gebracht en opgehoopt.*

*Op 1 juni 2021 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad [...] (hierna: het college) in eerste administratieve aanleg een omgevingsvergunning voor "het bouwen van een moederserre, reset Haspengouw (kunst in open ruimte) volgend op een vergunningsaanvraag van 3 januari 2021.*

*Op 25 november 2021 weigert de deputatie van de provincie [...] (hierna: de deputatie) in laatste administratieve aanleg de aangevraagde omgevingsvergunning voor de kunstserre". Volgens dit weigeringsbesluit van 25 november 2021 betreft de "kunstserre" een "serre-achtige bouw van glas en aluminium met de allure van een megasculptuur". Het gaat blijkens het weigeringsbesluit en de bijhorende bouwplannen om een constructie in klaar glas, buitenschrijnwerk in*

donkerkleurig staal (antraciet) en natuurkleurige aluminiumprofielen, van 8,5 bij 40 meter met een kroonlijsthoogte van 3,20 meter, een nokhoogte van 5,30 meter en een volume van 1039,2 m<sup>3</sup>. Er is een WC, een technische ruimte en een keuken voorzien volgens de bouwplannen. De bouwplannen vermelden dat de "kunstserre" een capaciteit heeft voor 305 personen. De binnenruimte wordt voorzien als één ruimte ("1 compartiment"). Op de bouwplannen staan ook vier "kweektafels". Het perceel is achteraan ongeveer 1,60 meter hoger dan vooraan. De "kunstserre" wordt horizontaal ingeplant en is deels ingegraven in het terrein en steekt er deels boven uit, nog volgens de bouwplannen. Er is ook een terras voorzien van ongeveer 35 m<sup>2</sup> voor het gebouw.

De "kunstserre" zou volgens het weigeringsbesluit dienen als ruimte om niet alleen kunst te beleven, doch ook om kunst te creëren. Onder "Beschrijving van de aanvraag" vermeldt het weigeringsbesluit van 25 november 2021 het volgende:

*"(...) Dat de functie een artistieke broedplaats is, een originele ruimte voor productie en presentatie van kunst gekoppeld aan natuur en landbouw; dat de serre zal gebruikt worden om bronzen sculpturen van gekweekte kruiden en groenten te maken (...)"*

Het is de bedoeling de "kunstserre" op te richten in de onmiddellijke nabijheid (ongeveer 100-150 meter) van ander, reeds aanwezig kunstwerk, het zogenaamde "doorkijkkerkje" (zie ook stukken eigen onderzoek van de Raad voor de inplanting van dit "doorkijkkerkje").

### 3. Beoordeling

#### 3.1. Drievoudige toets

De herstelmaatregel doorstaat de toets aan de rangorde van artikel 6.3.1, § 1, eerste lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening ([www.hogeraadvoordehandhavingssuitvoering.be](http://www.hogeraadvoordehandhavingssuitvoering.be), veel gestelde vragen 26 t.e.m. 34) en de toets aan de weerslag van inbreuken op de rechten van derden en de plaatselijke ordening zoals bedoeld in artikel 6.3.7, § 2, tweede lid VCRO ([www.hogeraadvoordehandhavingssuitvoering.be](http://www.hogeraadvoordehandhavingssuitvoering.be), veel gestelde vragen 14 t.e.m. 25).

Wanneer de bestaande toestand wordt vergeleken op basis van de beschikbare stukken en gegevens met de voorheen bestaande toestand, besluit de Raad dat de geïmagineerde handeling(en) niet kan (kunnen) worden aanvaard omwille van:

- een gebrek aan functionele inpasbaarheid binnen de onmiddellijke omgeving, visueel-vormelijke hinder binnen de onmiddellijke omgeving en een ruimtegebruik dat niet inpasbaar is binnen de onmiddellijke omgeving.

*Het kwestieuze perceel betreft cultuurgrond. Voor de aanvang van de werken betrof het een onbebouwd terrein. De onmiddellijke omgeving van het perceel kan worden beschreven als een open en landelijke omgeving die getuigt van duidelijke, agrarische potenties. Het perceel en de omliggende percelen betreffen gronden die deel uitmaken van een ruimer landbouwareaal, waarbij laagstamboomgaarden voorkomen.*

*Binnen dit typische landschap laat de beoogde kunstserre zich in landschappelijk opzicht niet integreren. De dimensionering ervan gaat ruim de perken te boven van wat oogt als een aan de landbouw gerelateerde serre en het beoogde ruimtegebruik gaat de ruimtelijke draagkracht van dit onbebouwde perceel binnen de specifieke, landschapsomgeving te buiten. In visueel opzicht refereert de beoogde "kunstserre" niet naar het gave en open landschap binnen de onmiddellijke omgeving. De omstandigheid dat de "kunstserre" deels ingegraven wordt, doet hier niet aan af. In functioneel opzicht gaat het kennelijk niet alleen om een "serre-achtige megasculptuur", maar ook om een ruimte waar kunstwerken kunnen worden gecreëerd, waar voorzieningen zoals een keuken en sanitair aanwezig zijn en waar 305 personen kunnen in worden ontvangen. Die functionele invulling staat haaks op het landbouwkarakter van de onmiddellijke omgeving.*

- ☑ *de geïsoleerde handeling(en) werd(en) met een stakingsbevel stilgelegd en de beoogde bestemming kan niet worden gerealiseerd. Vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening is het immers ongewenst dat constructies waarvan de bestemming waarvoor ze zijn bedoeld niet kan worden gerealiseerd, zouden worden aanvaard.*

*Uit de elementen van het dossier blijkt dat het niet gaat om een serre in het kader van de uitbating van een leefbaar, agrarisch of para-agrarisch bedrijf. Het gaat om een "kunstserre" die niet alleen opgevat wordt als een (louter) kunstwerk, doch ook als een kunstencentrum waarin kunst kan worden gecreëerd, zoals hiervoor is behandeld (zie '2. Feiten', en de verwijzing naar de beschrijving van de aanvraag die tot uiting komt in de weigeringsbeslissing van de deputatie van 25 november 2021).*

*Overeenkomstig artikel 4.4.4, § 1, eerste lid VCRO kunnen in alle bestemmingsgebieden, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.*

*In de parlementaire voorbereiding wordt wat de vereiste "beperkte impact" betreft, het volgende verduidelijkt (Memorie van Toelichting bij het ontwerp van het decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handavingsbeleid, Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 139):*

*"De impact kan beperkt zijn door (niet limitatief):*

- het beperkte ruimtebeslag (dat geldt bijvoorbeeld voor lijnvormige infrastructuren, zoals wandelwegen, ruiterspaden en fietspaden infrastructuur met een kleine oppervlakte, zoals een picknicktafel, een zitbank, een informatiebord);*
- de tijdelijkheid van de ingreep (zoals bij een occasionele motorcross in agrarisch gebied, die bijvoorbeeld maximaal 3 keer per jaar wordt gehouden);*
- de afwezigheid van weerslag op het terrein (zoals bij overvliegen van een agrarisch gebied met modelvliegtuigen, of het waterskiën op een zone voor waterweg)."*

*Op 25 november 2021 weigert de deputatie een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen voor de oprichting van de kwestieuze constructie. De deputatie is in essentie van oordeel dat er een mogelijke rechtsgrond is om af te wijken van de ter plaatse geldende bestemmingsvoorschriften en een vergunning af te leveren, met name op basis van de decretale regeling inzake het sociaal-cultureel medegebruik zoals vervat in het hiervoor aangehaalde artikel 4.4.4, § 1, eerste lid VCRO. De deputatie is te dezen van oordeel dat "de vergunning echter niet verleend kan worden omdat niet [aangetoond] is dat verdere uitbreiding van projecten voor kunst in open ruimte en het daarmee [gepaard] medegebruik van het agrarisch nog verenigbaar zijn met de [vereiste] exploitatie van het landbouwgebied". Verder stelt de deputatie te dezen dat "de cumulatieve effecten van de bestaande kunst in open ruimte en het bijkomend project op de beroepslandbouw en eventueel milderende maatregelen verder onderzocht dienen te worden alvorens een vergunning kan overwogen worden".*

*Na een eigen beoordeling, valt de Raad die zienswijze bij en maakt die tot de zijne.*

*In de huidige stand van zaken is immers niet aangetoond dat de goede ruimtelijke ordening nog de bijkomende oprichting van dit kunstwerk in de directe nabijheid van het zogenaamde "doorkijkkerkje" verdraagt.*

*Zowel bekeken in zijn onderlinge, ruimtelijke samenhang met dit "doorkijkkerkje" als wat de kwestieuze "kunstserre" aangaat op zichzelf bekeken, volgt uit wat hiervoor is*

*gesteld inzake de ruimtelijke gevolgen op vlak van functionele niet-inpasbaarheid, visueel-vormelijke hinder en een niet-inpasbaar ruimtegebruik binnen de onmiddellijke omgeving, dat niet blijkt dat de verwezenlijking van de bestemming door de "kunstserre" niet in gedrang wordt gebracht.*

*Ook getoetst aan de criteria van de hiervoor aangehaalde, parlementaire voorbereiding blijkt niet dat de "kunstserre" een beperkte impact heeft. Het gaat te dezen niet om een tijdelijke ingreep. Er is een blijvende weerslag op het terrein. Dit volgt uit dat omstandigheid dat 1° voorafgaand aan de oprichting van de "kunstserre" een aanmerkelijke reliëfwijziging is uitgevoerd die storend is binnen het landschap zoals blijkt uit het fotomateriaal genomen bij de staking van de werken en zoals ook blijkt uit de sleuf die is uitgegraven zoals tevens op het hiervoor aangehaalde fotomateriaal en 2° dat het gaat om de beoogde oprichting van een constructie met een ter plaatse onaanvaardbare dimensionering die dus niet leidt tot een beperkt ruimtebeslag.*

### *3.2. Toets aan het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening (hierna: Handhavingsprogramma)*

*De herstellvordering doorstaat de toets aan het Handhavingsprogramma.*

- de herstellvordering betreft een recente overtreding (www.hogeraadvoordehandhavingsuitvoering.be, veel gestelde vragen 35 t.e.m. 41).*

*De handelingen werden stilgelegd met een stakingsbevel op 1 oktober 2020. Derhalve kunnen de handelingen worden gesitueerd in de periode van vijf jaar voorafgaand aan de adviesaanvraag.*

### *3.3. Gemotiveerde nota*

*3.3.1.1. Ten gronde is de vermoedelijke overtreder van oordeel dat de "kunstserre" geen vergunningsplichtige constructie betreft.*

*3.3.1.2.1. In artikel 4.4.1, 3° VCRO wordt een constructie gedefinieerd als "een gebouw, bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds".*

*Uit de omstandigheid dat de constructie steun vindt ten behoeve van de stabiliteit ervan via de grond, waarbij ze deels in de grond is ingebouwd, en uit de omstandigheid dat ze is bedoeld om ter plaatse te blijven, alsook uit de concrete dimensionering ervan met een volume van meer dan 1.000 m<sup>3</sup> en een binnenruimte die plaats biedt aan 305 personen waarin ook sculpturen kunnen worden gemaakt van de gekweekte kruiden en groeten (vandaar de aanwezigheid van "kweektafels"), volgt dat het gaat om een vergunningsplichtige constructie in de zin van artikel 4.4.1, 3° VCRO.*

*3.3.1.2.2. In artikel 11.2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is (hierna: het Vrijstellingenbesluit) is de volgende vrijstelling van de omgevingsvergunningsplicht vervat:*

*"Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is niet nodig voor door de overheid of in opdracht van de overheid geplaatste standbeelden, gedenktekens en andere artistieke werken. Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is ook niet nodig voor de plaatsing of verbouwing van alleenstaande veldkapelletjes of andere gebruikelijke uitingen van volksdevotie met een maximale oppervlakte van 6 vierkante meter en een maximale hoogte van 6 meter."*

*De beoogde “kunstserre” is geen alleenstaand veldkapelletje. Evenmin is het een andere gebruikelijke uiting van volksdevotie. Uit de elementen van het dossier volgt dat de beoogde “kunstserre” geen standbeeld, gedenkteken is. Het is ook geen artistiek werk. Het gaat om een “kunstserre” met een binnenruimte, sanitair, een capaciteit voor 305 personen en een aanleunende buitenverharding. Het is dus niet of niet louter een serre-achtig kunstwerk of een “megasculptuur” die enkel verschijnt als een artistiek werk, doch het gaat in functioneel opzicht om een kunstencentrum waar ook kunst worden gecreëerd, wat ook blijkt uit de dimensionering van de constructie en de erin aanwezige voorzieningen zoals sanitair, keuken en een technische ruimte.*

*De Raad is van oordeel dat de vrijstelling van artikel 11.2 van het Vrijstellingenbesluit te dezen niet geldt.*

*3.3.1.3. Om die redenen valt de Raad de zienswijze van de vermoedelijke overtreder niet bij dat de “kunstserre” geen vergunningsplichtige constructie is.*

*3.3.2.1. Een burger kan met toepassing van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zich enkel beroepen op verwachtingen geput uit een constante, wettige gedragslijn van de overheid (RvS 24 september 2012, nr. 220.706, nv L&R Vastgoed). Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel kan enkel geschonden zijn wanneer dezelfde overheid op een niet te verantwoorden wijze haar beoordeling heeft gewijzigd, bijvoorbeeld door terug te komen op toezeggingen of beloften die zij in een concreet geval heeft gedaan (RvS 16 juni 2011, nr. 213.886, bvba Mida).*

*3.3.2.2. In de gemotiveerde nota wordt gesteld dat op basis van een toezegging door de stad [...] erop kon worden vertrouwd dat de “kunstserre” geen vergunningsplichtige constructie betrof. Concreet wordt aangevoerd: “Het is niet de kunstenaar die het niet nodig vond een omgevingsvergunning aan te vragen. Het is de stad [...] die met kennis van zaken oordeelde dat er geen vergunning nodig was en die op basis van het vrijstellingenbesluit op 1 oktober 2019 de toestemming gaf om het kunstwerk [...] te plaatsen”.*

*Te dezen wordt verwezen naar bijlage 4 bij de ingediende, gemotiveerde nota. Dit betreft een besluit van het college van 1 oktober 2019. Dit collegebesluit betreft de “toelating stad [...] aan [...] voor het realiseren van een kunstwerk in open ruimte – goedkeuring” inzake de materie “Beleidsdomein Vrije Tijd & Toerisme – Dienst Cultuur”*

*Dit collegebesluit gaat in essentie over een door de stad [...] gesubsidieerd kunstproject waarvoor blijkens artikel 1 van dit besluit “de nodige budgetten” worden voorzien (artikel 1). In het besluit wordt (artikel 2) nog het volgende gesteld: “Stadbestuur [...] toelating aan kunstenaar [...] om een kunstwerk te realiseren op volgende perceel: [...]..” Samen met de financiering van dit project verkreeg de betrokkene dus ook de “toelating” om “een” kunstwerk te realiseren op het kwestieuze perceel.*

*Uit zijn aard betreft dit collegebesluit van 1 oktober 2019 een subsidiebesluit omvattende de (principiële) toelating om “een” kunstwerk op te richten, zonder dat het, rekening gehouden met de datum van dit besluit, kan worden begrepen als een omgevingsvergunning voor de nadien op 3 januari 2021 ingediende aanvraag betreffende de concreet beoogde “kunstserre”. In dit collegebesluit wordt niet gesteld dat de omgevingsvergunningsplicht in de zin artikel 4.2.1, 1<sup>o</sup> VCRO voor de oprichting van een constructie, niet geldt. Evenmin wordt erin verwezen naar enige vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht die te dezen zou gelden op grond van het Vrijstellingenbesluit.*

*Op basis van dit collegebesluit kon de vermoedelijke overtreder bijgevolg geen gerechtvaardigde verwachting koesteren dat hij niet verplicht was om voor de oprichting nadien van de concreet beoogde “kunstserre”, een voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen te verkrijgen.*

*Daarnaast blijkt uit het dossier dat de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, van wie de kwestieuze herstellvordering uitgaat, de vermoedelijke overtreder(s) na de stillegging van de onvergunde grondwerkzaamheden steeds erop heeft gewezen dat voor die werkzaamheden en de beoogde oprichting van de "kunstserre" een omgevingsvergunning was vereist. Die zienswijze komt duidelijk tot uitdrukking in de e-mail van 23 september 2020, de brief van 24 september 2020 en de e-mail van 5 november 2020 van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur. Er ligt geen enkele belofte of toezegging voor van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur of enige andere bestuurlijke overheid die handelt in naam van het Vlaams Gewest dat voor de concreet beoogde "kunstserre" geen omgevingsvergunning is vereist.*

*Bovendien is nadien effectief een omgevingsvergunning aangevraagd die in laatste administratieve aanleg is geweigerd door de deputatie op 25 november 2021, waaruit volgt dat thans de vermoedelijke overtreder niet kan voorhouden onwetend te zijn dat voor de oprichting van de concreet beoogde kunstserre een omgevingsvergunning is vereist.*

*In de huidige stand van zaken kan de vermoedelijke overtreder niet meer nuttig aanvoeren nog enig rechtmatig vertrouwen te koesteren dat de concreet beoogde "kunstserre" geen vergunningsplichtige constructie betreft.*

*Om deze redenen oordeelt de Raad dat het vertrouwensbeginsel niet is geschonden.*

*3.3.3.1. De vermoedelijke overtreder doet verder nog gelden dat er subsidies zijn toegekend voor het kwestieuze kunstproject.*

*3.3.3.2. De omstandigheid dat voor het kwestieuze kunstproject subsidies zijn verleend, ontslaat de vermoedelijke overtreder niet van de omgevingsvergunningsplicht voor de oprichting van een constructie.*

*Die vergunningsplicht, die is vervat in artikel 4.2.1, 1° VCRO, heeft een autonoom en dwingend karakter. De omstandigheid dat voor de realisatie van "een" kunstwerk subsidies zijn toegewezen door de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke overheid, doet hier niet aan af.*

*De geviseerde handeling is verricht zonder dat hiervoor een voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is verkregen en betreft een strafbare handeling in de zin van artikel 6.2.1, eerste lid, 1° VCRO.*

*De beoogde herstelmaatregel is op die strafbare handeling voldoende en nuttig geënt*

*3.3.4.1. In de gemotiveerde nota wordt gesteld dat tegen de voornoemde weigeringsbeslissing van de deputatie van 25 november 2021 een beroep tot nietigverklaring is ingesteld bij de Raad voor de Vergunningsbetwistingen.*

*De Raad wordt verzocht dat hij "zijn beslissing uitstelt tot na de uitspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen over ons verzoekschrift."*

*3.3.4.2. Het is de uitdrukkelijke wil van de decreetgever om op korte termijn – dit is binnen de zestig dagen – uitspraak te doen over een voorgelegde adviesaanvraag.*

*Hieruit volgt dat mocht de Raad het uitbrengen van een advies over de voorliggende herstellvordering uitstellen tot wanneer de Raad voor de Vergunningsbetwistingen uitspraak doet over het ingediende beroep tot nietigverklaring, dit niet te verzoenen is met de voormelde, door de decreetgever gewilde spoedbehandeling van de voorliggende adviesaanvraag.*

*Om die redenen kan niet worden ingegaan op het verzoek tot uitstel.*

*(...)."*

Vermeldenswaardig is nog dat de RvVb met een arrest van 12 januari 2023 het beroep tot nietigverklaring heeft verworpen dat was ingesteld tegen de hiervoor aangehaalde weigeringsbeslissing van de deputatie van 25 november 2021.<sup>25</sup>

Dit verwerpingsarrest vertoont diverse, interessante raakvlakken met het advies van de Raad.

In dat verband kan, behoudens naar het verwerpingsarrest zelf, nog worden verwezen naar het persbericht<sup>26</sup> van de RvVb, waarvan de inhoud hieronder wordt aangehaald:

*“Op 3 januari 2021 vraagt [...] bij het schepencollege van de stad [...] een omgevingsvergunning aan voor de bouw van een “moederserre”. De aanvraag kadert in het project [...] van kunstenaar [...] en beoogt om een creatieplek voor ruimtelijke kunst te bouwen middenin het landschap en in een directe relatie met natuur en landbouw.*

*Zowel het schepencollege van de stad [...] als de deputatie van de provincie [...] betuigen eerder reeds hun morele en/of financiële steun aan het project. Niettemin weigeren het schepencollege op 1 juni 2021 en de deputatie op 25 november 2021 de omgevingsvergunning. Tegen de laatste weigeringsbeslissing ontving de Raad een verzoek tot nietigverklaring van de [...]. Met zijn arrest wijst de Raad de gevraagde nietigverklaring af.*

*Vooreerst motiveert de deputatie terecht dat het voorwerp van de aanvraag onvoldoende duidelijk is, zodat geen toepassing kan gemaakt worden van de vrijstelling van de vergunningsplicht.*

*De eerdere morele en/of financiële steun van het schepencollege en de deputatie verhindert niet dat ze op onpartijdige wijze over de vergunningsaanvraag konden oordelen. Een oordeel over de culturele opportuniteit van een project verschilt immers van een oordeel over de verenigbaarheid ervan met het omgevingsrecht.*

*Nog, is het project niet in overeenstemming met de agrarische bestemming van het perceel. De deputatie oordeelt terecht dat van die bestemming niet kan worden afgeweken, opnieuw omdat de aard van het project onduidelijk is. Bovendien is onduidelijk wat de impact ervan is op het cultureel medegebruik in het agrarisch gebied, dat reeds verzadigd is naar aanleiding van het nabij gelegen “doorkijkkerkje”.*

*In de procedure voor de deputatie kreeg de aanvrager voorts voldoende tijd om nog te reageren op het advies van de provinciale omgevingsambtenaar, voor de beslissing van de deputatie. Omdat in die reactie geen wezenlijk nieuwe elementen aan het dossier werden toegevoegd, mocht de deputatie haar beslissing beperken tot een overname van het verslag van de provinciale omgevingsambtenaar.*

*Ten slotte toont de aanvrager niet aan dat ze ongelijk behandeld werd, doordat andere socio-culturele of recreatieve initiatieven wel toegelaten worden in de omgeving. Het blijkt niet dat die initiatieven feitelijk en juridisch inderdaad vergelijkbaar zijn met het project van de aanvrager en dat ze ook effectief door de deputatie werden vergund.”*

De RvVb viel, weliswaar binnen de eigen context van het onderzoek naar de gegrondheid van de ingeroepen annulatiemiddelen als annulatierechter, de beoordeling van de deputatie bij dat de regeling van het socio-cultureel of recreatief medegebruik niet aanwijsbaar kon worden ingeroepen. De deputatie had bij die beoordeling de nadruk gelegd op de omstandigheid dat in de onmiddellijke omgeving reeds de vermelde doorkijkkerk was opgericht en dat de vergunningsaanvraag onvoldoende duidelijk de

---

<sup>25</sup> Het verwerpingsarrest betreft het arrest van 12 januari 2023 met nummer RvVb-A-2223-0409 in de zaak met rolnummer 2122-RvVb-0348-A ([www.dbr.be](http://www.dbr.be)).

<sup>26</sup> Dit persbericht kan worden terug gevonden via <https://dbr.be/persbericht-project-reset-haspengouw-te-borgloon-verwerping>.

mobiliteitsaspecten in kaart had gebracht van de bijkomende oprichting van de kunstserre in de nabijheid van de doorkijkkerk.

Ook de beoordeling van de deputatie wat de niet-inroepbaarheid van de vrijstelling van artikel 11.2 van het Vrijstellingenbesluit betreft, hield stand voor de RvVb. De deputatie had in zijn beoordeling benadrukt dat de vergunningsaanvraag zich niet duidelijk uitsprak of het beoogde project een 'artistiek werk' op zich is, dan wel een 'gebouw voor dienstverlening', al dan niet inzake 'productie en presentatie van kunst'.

## 2.2.1.6 Strafbare of sanctioneerbare handeling

### 2.2.1.6.1 Watergevoelige openruimtegebieden

Elke herstelmaatregel moet kunnen worden geënt op een strafbare of sanctioneerbare handeling. De handelingen die zijn omschreven als stedenbouwkundig misdrijf, liggen vast in artikel 6.2.1, eerste lid VCRO. Een herstelmaatregel die is geënt op een stedenbouwkundig misdrijf, kan voor de strafrechter of voor de burgerlijke rechter worden gevorderd na de verplichte, voorafgaande inwinning van een advies van de Raad.

De handelingen die zijn omschreven als stedenbouwkundige inbreuk, liggen vast in artikel 6.2.2. VCRO. Een herstelmaatregel die is geënt op een stedenbouwkundige inbreuk, kan worden gevorderd voor de burgerlijke rechter en dus niet voor de strafrechter. Dit volgt uit de omstandigheid dat het gaat om handelingen die door de decreetgever buiten de toepassing van het strafrecht zijn gehouden.

In de besproken periode voerde de Raad een *nieuwe verfijning* inzake het vereiste van een strafbare of sanctioneerbare handeling die betrekking had op de watergevoelige openruimtegebieden.

Krachtens artikel 5.6.8, § 1 VCRO kan de Vlaamse Regering gebieden waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem, aanduiden als watergevoelig openruimtegebied.

Sinds 1 maart 2018 is met toepassing van artikel 6.2.1, eerste lid, 6° VCRO het uitvoeren van welbepaalde handelingen in een conform artikel 5.6.8 aangeduid watergevoelig openruimtegebied, strafbaar gesteld en kan dus een herstelmaatregel nuttig worden geënt op een strafbare handeling in die zin.

Het gaat om a) handelingen die of niet zijn toegelaten in artikel 5.6.8, § 3, tenzij de handelingen vergund of vergund geacht zijn, en, voor zover het gebied niet opgeheven wordt met toepassing van artikel 5.6.8, § 7 VCRO of b) handelingen die de voorwaarden die door de Vlaamse Regering worden verbonden aan de schrapping vermeld in artikel 5.6.8, § 7, derde lid schenden, tenzij deze handelingen vergund of vergund geacht zijn.

Deze strafbaarstelling vereist echter dat de Vlaamse Regering, die gemachtigd is om met een besluit de watergevoelige openruimtegebieden cartografisch vast te stellen, deze gebieden definitief vaststelt. Zo lang dit niet is gebeurd, kan ze geen toepassing krijgen.

De Vlaamse Regering stelde evenwel nog geen watergevoelige openruimtegebieden vast in de besproken periode.<sup>27</sup>

In de besproken periode kwam het niettemin al voor dat in de herstellvordering verwezen werd naar de strafbaarstelling in watergevoelige openruimtegebieden als rechtsgrond voor de beoogde herstelmaatregel.

---

<sup>27</sup> In de besproken periode was weliswaar het 'besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 houdende nadere regels voor de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden' reeds van kracht (BS 30 juli 2018, inw. 9 augustus 2018). Evenwel was de Vlaamse Regering in besproken periode nog niet concreet over gegaan tot de aanwijzing van WORG's. Met beslissingen van 5 mei 2023 en 14 juli 2023 werden een aantal gebieden voorlopig vastgesteld als WORG.



In de gevallen waarin dit aan de orde was, kon de herstelmaatregel nuttig en voldoende worden geënt op een andere strafbare handeling, doorgaans op de algemene strafbaarstelling van artikel 6.2.1, eerste lid, 1° VCRO voor het uitvoeren van de handelingen, vermeld in artikel 4.2.1 en artikel 4.2.15 VCRO, hetzij zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsvergunning, omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden, hetzij in strijd met de betreffende vergunning, of het verder uitvoeren van de handelingen, vermeld in artikel 4.2.1 en artikel 4.2.15, hetzij na verval, vernietiging of het verstrijken van de termijn van de betreffende vergunning, hetzij in geval van schorsing van de betreffende vergunning.

De Raad bracht in die adviezen tot uitdrukking dat de herstelmaatregel niet nuttig kon worden geënt op het uitvoeren van een strafbare handeling in een watergevoelig openruimtegebied, doch wel nuttig kon worden geënt op een ander, strafbare handeling.

In een advies van 22 januari 2022 kwam dit als volgt tot uitdrukking:

*“3. Herstelvordering*

*3.1.1. De bevoegde overheid stelt in de motivering van de herstellvordering het volgende: “Overwegende dat de overtreding gelegen is in een prioritair bestemmingsgebied, nl. een watergevoelig openruimtegebied (...).”*

*3.1.2. De bevoegde overheid meent de beoogde herstelmaatregel onder andere, te kunnen enten op de volgende strafbare handeling:*

*“6° het uitvoeren van handelingen in een conform artikel 5.6.8 aangeduid watergevoelig openruimtegebied die:*

- a) of niet zijn toegelaten in artikel 5.6.8, § 3, tenzij deze handelingen vergund of vergund geacht zijn en, voor zover het gebied niet opgeheven wordt met toepassing van artikel 5.6.8, § 7;*
- b) of die de voorwaarden die door de Vlaamse Regering worden verbonden aan de schrapping vermeld in artikel 5.6.8, § 7, derde lid schenden, tenzij deze handelingen vergund of vergund geacht zijn”*

*3.1.3. Aangenomen moet worden dat de bevoegde overheid zodoende verwijst naar de handeling strafbaar gesteld met artikel 6.2.1, eerste lid, 6° VCRO.*

*3.2. Artikel 5.6.8, § 1 VCRO bepaalt dat de aanduiding van een gebied als een watergevoelig openruimtegebied gebeurt door de Vlaamse Regering. Het kwestieuze perceel ligt niet in een gebied dat de Vlaamse Regering heeft aangeduid als watergevoelig openruimtegebied.*

*De beoogde herstelmaatregel kan niet nuttig worden geënt op de strafbare handeling bedoeld in artikel 6.2.1, eerste lid, 6° VCRO.*

*3.3. Zoals de bevoegde overheid aanvoert, maakt de geïndiceerde handeling een onvergunde, aanmerkelijke reliëfwijziging uit zoals bedoeld in artikel 4.2.1, 4° VCRO. Hieruit volgt dat de geïndiceerde handeling kwalificeert als een strafbare handeling bedoeld in artikel 6.2.1, eerste lid, 1° VCRO.*

*De beoogde herstelmaatregel kan nuttig en voldoende worden geënt op die strafbare handeling.”*

In dit advies werd tegelijkertijd expliciet gesteld dat de herstelmaatregel nuttig kon worden geënt op de onvergunde uitvoering van een aanmerkelijke reliëfwijziging.

In de besproken periode kon telkens de beoogde herstelmaatregel voldoende en nuttig worden geënt op een andere strafbare handeling.

Dit was bijvoorbeeld ook het geval in een advies van 16 december 2022, waarin opnieuw werd verwezen naar een strafbare handeling in watergevoelige openruimtegebieden, waarbij de handeling kon worden begrepen als een onvergund, gewoonlijk gebruik in de zin van artikel 4.2.1 5° VCRO, zoals als volgt tot uitdrukking kwam in het advies:

*“3. Herstelvordering*

*3.1.1. De bevoegde overheid meent de beoogde herstelmaatregel, onder andere, te kunnen enten op de volgende strafbare handeling:*

*“6° het uitvoeren van handelingen in een conform artikel 5.6.8 aangeduid watergevoelig openruimtegebied die:*

- a) of niet zijn toegelaten in artikel 5.6.8, § 3, tenzij deze handelingen vergund of vergund geacht zijn en, voor zover het gebied niet opgeheven wordt met toepassing van artikel 5.6.8, § 7”;*
- b) of die de voorwaarden die door de Vlaamse Regering worden verbonden aan de schrapping vermeld in artikel 5.6.8, § 7, derde lid schenden, tenzij deze handelingen vergund of vergund geacht zijn.”*

*3.1.2. Aangenomen moet worden dat de bevoegde overheid zodoende verwijst naar de handeling strafbaar gesteld met artikel 6.2.1, eerste lid, 6° VCRO.*

*3.2. Artikel 5.6.8, § 1 VCRO bepaalt dat de aanduiding van een gebied als een watergevoelig openruimtegebied gebeurt door de Vlaamse Regering. De kwestieuze percelen liggen niet in een gebied dat de Vlaamse Regering heeft aangeduid als watergevoelig openruimtegebied.*

*De beoogde herstelmaatregel kan niet nuttig worden geënt op de strafbare handeling bedoeld in artikel 6.2.1, eerste lid, 6° VCRO.*

*3.3. Zoals de bevoegde overheid aanvoert, maken de geïndiceerde handelingen een onvergund gewoonlijk gebruik van de grond uit voor het opslaan van gebruikte of afgedankte voertuigen, of allerhande materialen, materieel of afval in de zin van artikel 4.2.1, 5° VCRO. Hieruit volgt dat de geïndiceerde handelingen kwalificeren als een strafbare handeling bedoeld in artikel 6.2.1, eerste lid, 1° VCRO.”*

In beide gevallen ging het om adviesaanvragen die uitgaan van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur.

#### 2.2.1.6.2 Het begrip ‘strijdig gebruik’

De Raad stelt vast dat rond de notie ‘strijdig gebruik’ vragen blijven bestaan.

In dat verband past het in herinnering te brengen dat met de Codextrein in artikel 4.4.1, § 3 VCRO een derde lid is ingeschreven dat gevolgen heeft voor het zogenaamde ‘strijdig gebruik’, dit zijn handelingen inzake het gebruik van een onroerend goed die strijden met de stedenbouwkundige – of verkavelingsvoorschriften die gelden voor het kwestieuze onroerend goed.

Overeenkomstig artikel 4.4.1, § 3, derde lid VCRO worden<sup>28</sup> niet-vergunningsplichtige handelingen niet beschouwd als strijdig met de met de voorschriften van het gewestplan, de algemene plannen van aanleg, gewestelijke of provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen, noch met de voorschriften van bijzondere

---

<sup>28</sup> In artikel 4.4.1, § 3, derde lid VCRO staat letterlijk: *“Behoudens de onderhoudswerken vermeld in het eerste en tweede lid, worden niet-vergunningsplichtige handelingen niet beschouwd als strijdig met de voorschriften van het gewestplan, de algemene plannen van aanleg, gewestelijke of provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen, noch met de voorschriften van bijzondere plannen van aanleg, gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en verkavelingen, tenzij deze voorschriften deze handelingen uitdrukkelijk en specifiek beperken of verbieden.”* De onderhoudswerken aangehaald in de zinsnede *“behoudens de onderhoudswerken (...)”* die worden vermeld in artikel 4.4.1, § 3, eerste en tweede lid VCRO, zijn niet relevant voor de kwestie van het ‘strijdig gebruik’ dat in dit verslagboek wordt behandeld. Er wordt daarom op die onderhoudswerken niet ingegaan.

plannen van aanleg, gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en verkavelingen, tenzij deze voorschriften deze handelingen uitdrukkelijk en specifiek beperken of verbieden.

Artikel 4.4.1, § 3, derde lid VCRO legt zodoende een onweerlegbaar, wettelijk vermoeden van niet-ontoelaatbaarheid vast voor de betreffende handelingen.

Dit vermoeden brengt mee dat een niet-vergunningsplichtige handeling van een onroerend goed dat strijdt met de ter plaatse geldende stedenbouwkundige- of verkavelingsvoorschriften, enkel kan kwalificeren als een strafbare handeling in de zin van artikel 6.2.1, eerste lid, 2° VCRO, dit is het uitvoeren van handelingen in strijd met een ruimtelijk uitvoeringsplan, of als een strafbare handeling in de zin van artikel 6.2.1, eerste lid, 4° VCRO strafbaar, dit is het na 1 mei 2000 plegen van een schending op welke wijze ook van de plannen van aanleg, wanneer de stedenbouwkundige- of verkavelingsvoorschriften deze handelingen uitdrukkelijk en specifiek beperken of verbieden.

Bij vergunningsplichtige handelingen die wederrechtelijk zijn uitgevoerd, speelt dit vermoeden niet. In het geval een vergunningsplichtige handeling zonder vergunning werd uitgevoerd, bijvoorbeeld het oprichten van een constructie bedoeld in artikel 4.2.1, 1° VCRO, kwalificeert dit als een handeling die valt onder algemene strafbaarstelling van artikel 6.2.1, eerste lid, 1° VCRO, dit is de strafbepaling waarmee handelingen die strijden met de vergunningsplicht strafbaar zijn gesteld in de VCRO. In dat geval zal een herstelmaatregel nuttig en voldoende kunnen worden geënt op de strafbare handeling in de zin van artikel 6.2.1, eerste lid, 1° VCRO, omdat dus wordt gehandeld in strijd met de vergunningsplicht. Hetzelfde geldt voor andere vergunningsplichtige handelingen die in strijd met de vergunningsplicht worden gesteld, bijvoorbeeld het gewoonlijk gebruiken, aanleggen of inrichten van een grond voor het opslaan van gebruikte of afgedankte voertuigen, of van allerlei materialen, materieel of afval (zie artikel 4.2.1, 5°, a) VCRO), het parkeren van voertuigen, wagens of aanhangwagens (zie artikel 4.2.1, 5°, b) VCRO) of het plaatsen van één of meer verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt, in het bijzonder woonwagens, kampeerwagens, afgedankte voertuigen en tenten, met uitzondering van het kamperen op een toeristisch logies dat voldoet aan de voorwaarden, vermeld in artikel 4 van het decreet van 5 februari 2016 betreffende het toeristische logies (zie artikel 4.2.1, 5°, c) VCRO).

Wat het onvergund, gewoonlijk gebruik in de zin van artikel 4.2.1, 5° VCRO betreft, moet ook rekening worden gehouden met rechtspraak waarin het Hof van Cassatie<sup>29</sup> stelt dat de kwestieuze vergunningsplicht geen betrekking heeft op de opslag in een reeds bestaande, voorafgaandelijk opgerichte constructie.

Al deze aandachtspunten waren aan de orde in een advies van 27 januari 2023, dat zich aandient als een vermeldenswaardig *toepassingsgeval*.

Het betrof een adviesaanvraag van de gemeentelijk stedenbouwkundige inspecteur over een perceel dat valt binnen het plangebied van het gemeentelijk, algemeen plan van aanleg (APA). Op dit perceel vonden, onder andere, garage-activiteiten buiten plaats, in de open lucht, evenals in een carport en onder een tent. Met de herstellvordering werden die garage-activiteiten, in hun totaliteit, geïsoleerd als "*wederrechtelijk gebruik*".

De Raad bracht het volgende advies uit:

*"2. Feiten*

*De handeling(en) lig(t)(gen) volgens het algemeen plan van aanleg van de gemeente [...] (MB 30 juni 1994) in landelijke woonzone type 1:*

*"Artikel 6. Landelijke woonzone type 1*

*6.1. Bestemming:*

*Zone voor landelijke woningen, niet grondgebonden agrarische bedrijven voor tuinbouw, agrarische bedrijfswoningen, bedrijfsgebouwen voor kleinbedrijf cat. 2 en 3, horeca, detailhandel en diensten.*

---

<sup>29</sup> Cass. 30 januari 2018, P.16.1161.N.

*Zijn verboden: Bio-industriële bedrijven.*

*De niet agrarische bewoning moeten de omringende agrarische activiteiten binnen de zone of buiten de zone in de onmiddellijke omgeving aanvaarden en niet verhinderen. De bestemmingen mogen voor de woonomgeving geen abnormale hinder bezorgen m.i.v. water-, bodem- of luchtvervuiling, noch abnormaal brand- en ontploffingsgevaar, geluidshinder, stank- of trilling veroorzaken."*

*De handeling(en) lig(t)lgen) in:*

- gebied ander dan ruimtelijk kwetsbaar of open ruimtegebied, zijnde in de andere gebieden bedoeld in artikel 6.3.3, § 3, eerste lid, 3<sup>o</sup> VCRO.*

*Op 27 augustus 1963 werd door het college van burgemeester en schepenen van [...] (hierna: het college) een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor een "berg- en werkstal".*

### *3. Herstelvordering*

*De bevoegde overheid beoogt met voorliggende herstellvordering volgende herstelmaatregel:*

- *"te herstellen in oorspronkelijke staat door:*
  - o *het verwijderen van de constructies met wit dak, met uitzondering van de constructie met een oppervlakte van zes vierkante meter het verst van de [...]straat, die zich tegen de haag op de linker perceelsgrens bevindt;*
  - o *het verwijderen van de opslag in dat te verwijderen deel van die witte constructies;*
  - o *het verwijderen van het wit raamwerk aan de buitentrapp links van de loods;*
  - o *het verwijderen van alle afval buiten;*
  - o *het opvullen van putten die daarbij ontstaan met zuivere teelaarde;*
  - o *het verwijderen van de ontstane afbraakmaterialen van het terrein;*
- *de volgende bouw- en/of aanpassingswerken uit te voeren:*
  - o *voor zover het publiciteitsbord voor de [...] niet weggehaald wordt van het terrein:*
    - *het verplaatsen van het bord naar de loods, zodanig dat het aan die loods is bevestigd;*
    - *samen met het verwijderen van de woorden "loft" "[naam en voornaam]" en "huisnummer" van het bord;*
    - *er niets aan toe te voegen dat verwijst naar de wooneenheid boven in de loods.*
- *tot slot wederrechtelijk gebruik te staken, bestaande uit:*
  - o *het staken van het gewoonlijk gebruik van het terrein voor het parkeren van voertuigen en aanhangwagens buiten, met uitzondering van:*
    - *op de plaats waar momenteel de voorste carport staat: één personenwagen die in goede, rijklare staat is;*
    - *op een plaats die niet zichtbaar is van op de Leemstraat: één kampeerwagen die in goede, rijklare staat is.*
  - o *het staken van het gewoonlijk gebruik van het terrein voor het opslaan van afval;*
  - o *het staken van het gewoonlijk opslaan van materiaal en materieel:*
    - *in de voor- en zijtuin van de woning;*
    - *op de grond die vrijkomt bij het bovengenoemde verwijderen van de constructies met wit dak;*
  - o *het strijdige gebruik te staken op het hele terrein, bestaande uit garage-activiteit in de brede zin buiten, onder de carport en in de tent, zoals bijvoorbeeld:*
    - *Het gebruiken van een werkbrug.*
    - *Het onderhouden van een voertuig.*
    - *Het monteren of demonteren van een voertuig.*
    - *Het opslaan van materiaal en materieel dat hoort bij garage-activiteit, bijvoorbeeld olie en onderdelen van voertuigen.*
    - *Het bespuiten van een voertuig of voertuigonderdeel.*

- *Het schuren van een voertuig of voertuigonderdeel.”*

*De Raad merkt op dat op enig louter ‘strijdig gebruik’, waarvan het te dezen overigens op basis van de dossierelementen niet duidelijk is of de activiteiten in het kader van oldtimers kwalificeren als (een) handeling(en) die strijdig zijn met de bestemming tot landelijke woonzone type I, hoe dan ook geen herstelmaatregel kan worden geënt.*

*Krachtens artikel 4.4.1, § 3, derde lid VCRO worden immers, behoudens de onderhoudswerken vermeld in het eerste en tweede lid, niet-vergunningsplichtige handelingen niet beschouwd als strijdig met de voorschriften van het gewestplan, de algemene plannen van aanleg, gewestelijke of provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen, noch met de voorschriften van bijzondere plannen van aanleg, gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en verkavelingen, tenzij deze voorschriften deze handelingen uitdrukkelijk en specifiek beperken of verbieden.*

*Er kan dus op enig ‘strijdig gebruik’ geen herstelmaatregel worden geënt, tenzij de APA-voorschriften de activiteit als garage uitdrukkelijk en specifiek beperken of verbieden. Dat is hier niet het geval, want enkel ‘bio-industriële bedrijven’ zijn uitdrukkelijk verboden in landelijke woonzone type I.*

*Enkel op de component van de garage-activiteiten die zich laat herkwalficeren als een onvergund, gewoonlijk gebruik in de zin van artikel 4.2.1, 5°, a) (opslag) of b) (parkeren voertuigen) kan in functie van die herkwalficatie, nuttig een herstelmaatregel worden geënt.*

*Dit betreft enkel de opslag van goederen of het parkeren van voertuigen in de open lucht.*

*De opslag van goederen of het parkeren van voertuigen in de constructie(s) valt immers daar niet onder (Cass. 30 januari 2018, P.16.1161.N): aan de vergunningsplicht in de zin van artikel 4.2.1, 5°, a) VCRO voor het opslaan van gebruikte of afgedankte voertuigen, of van allerlei materialen, materieel of afval, is niet de situatie onderworpen waarbij eerst en zonder de vereiste stedenbouwkundige vergunning een constructie wordt opgericht, waarna van deze constructie gebruik wordt gemaakt voor de opslag van materialen, materiaal of afval, omdat in dat geval de grond immers niet gebruikt, aangelegd of ingericht wordt voor de opslag van materialen, maar een reeds bestaande, voorafgaandelijk opgerichte constructie.*

*(...).*

*De Raad leest de herstelmaatregel als het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand, in die zin dat de bevoegde overheid, naast het verwijderen van bepaalde constructies, tevens de staking van het onvergund, gewoonlijk gebruik, i.p.v. het strijdig gebruik, met name het opslaan van goederen (afval) in de zin van artikel 4.2.1, 5°, a) VCRO en het parkeren van voertuigen in de zin van artikel 4.2.1, 5°, b) VCRO, beoogt.*

*Voor het onderdeel van de herstellvordering waarbij wordt beoogd “het strijdige gebruik te staken op het hele terrein, bestaande uit garage-activiteit in de brede zin buiten, onder de carport en in de tent”, dat geen gewoonlijk gebruik betreft in de zin van artikel 4.2.1, 5°, a) VCRO of in de zin van artikel 4.2.1, 5°, b) VCRO, verleent de Raad een negatief advies.”*

Er was in dit concrete dossier dus niet voldaan aan de voorwaarde van artikel 4.4.1, § 3, derde lid VCRO dat de garage-activiteiten ontoelaatbaar, en dus ook strafbaar hadden kunnen zijn als inbreuk op de stedenbouwkundige voorschriften van het APA, mochten de APA-voorschriften die activiteiten uitdrukkelijk en specifiek beperken of verbieden, wat, te dezen niet het geval was.

Enkel op de component van de garage-activiteiten die zich liet herkwalficeren als een onvergund, gewoonlijk gebruik in de zin van artikel 4.2.1, 5°, a) (opslag) of b) (parkeren voertuigen) VCRO kon in functie van die herkwalficatie, nuttig een herstelmaatregel worden geënt. Dit betrof enkel de opslag van goederen of het parkeren van voertuigen in de open lucht.

Voor de volledigheid dient nog opgemerkt dat de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur zelf niet de piste van een eventuele functiewijziging weerhield, vermoedelijk omdat niet voldaan was aan artikel 4.2.1, 6° VCRO naar luid waarvan van een functiewijziging enkel sprake is als de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wijzigt.

Ook over het begrip 'functiewijziging' blijven er onduidelijkheden.

Dit wordt in het onderstaande punt behandeld.

### 2.2.1.6.3 Het begrip 'functiewijziging'

Een ander punt dat voor vragen blijft zorgen, is het begrip 'functiewijziging'.

Krachtens artikel 4.2.1, 6° VCRO mag niemand zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wijzigen, indien de Vlaamse Regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt.

Artikel 1.1.2, 5° VCRO omschrijft 'functie' als het feitelijke gebruik van een onroerend goed of een gedeelte ervan. De hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed verwijst dan ook naar het voornaamste of belangrijkste feitelijke gebruik van dat onroerend goed.<sup>30</sup>

In artikel 2, § 1, eerste lid van het 'besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen'<sup>31</sup> wordt nader geregeld wanneer de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd in een andere hoofdfunctie. Hierbij neemt de Vlaamse Regering tien te onderscheiden functiecategorieën aan.

Dit artikel 2, § 1, eerste lid van het Functiewijzigingenbesluit, dat deze tien categorieën omvat, luidt als volgt:

*"§ 1. Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is nodig als een van de volgende hoofdfuncties van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd in een andere hierna vermelde hoofdfunctie. De volgende functies worden als hoofdfunctie beschouwd:*

*1° wonen;*

*2° verblijfsrecreatie;*

*3° dagrecreatie, met inbegrip van sport;*

*4° land- en tuinbouw in de ruime zin;*

*5° detailhandel;*

*6° dancing, restaurant en café;*

*7° kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen;*

*8° industrie en bedrijvigheid;*

*9° gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen;*

*10° militaire functie."*

In de besproken periode waren er twee *vermeldenswaardige toepassingsgevallen* waarin de gelegenheid zich aandeed om het begrip 'functiewijziging' verder af te lijnen.

<sup>30</sup> Cass. 29 december 2015, rolnr. P.15.0085.N, punt 7.

<sup>31</sup> Op de andere uitvoeringsbepalingen die zijn vastgelegd met dit besluit van 14 april 2000 wordt in dit verslagboek niet verder ingegaan. Zo wordt binnen het bestek van dit verslagboek niet ingegaan op de omgevingsvergunningsplicht die kan ontstaan na de zakelijke overdracht van een voormalige exploitantenwoning die door desaffectatie ervan geen binding meer heeft met en leefbaar agrarisch of para-agrarisch bedrijf in de zin van artikel 2, § 2 van het Functiewijzigingenbesluit. Hiervoor kan worden verwezen naar gespecialiseerde bijdragen in de rechtsleer, bijvoorbeeld: Marc Boes, "Overdracht van (gewezen) landbouwwoningen: omgevingsvergunning soms vereist", *T. Not.* 2022, afl. 5, 443-458.

In een advies van 24 februari 2023 preciseerde de Raad het onderscheid tussen de functiecategorieën 'wonen' en 'verblijfsrecreatie'.

De burgemeester van een gemeente viseerde de omvorming van een pand vergund als hotel tot een pand dat zich leent voor de collectieve huisvesting van personen, in de herstellvordering aangewezen als "arbeidsmigranten". De gemeente zag in die omvorming een wederrechtelijke functiewijziging van de functiecategorie 'wonen' naar de functiecategorie 'verblijfsrecreatie'. De burgemeester beoogde het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand, waarbij de hoofdfunctie 'verblijfsrecreatie' werd hersteld en het gebruik van het voormalige hotel voor het verblijf van de "arbeidsmigranten" werd gestaakt.

Het dossier wees uit dat in het voormalige hotel de 26 kamers waren omgevormd tot niet-zelfstandige woonentiteiten, waarbij er een bezetting was van twee personen per kamer. Het voormalige hotel strekte tot de collectieve huisvesting van personen, allen EU-onderdanen, die met toepassing van het principe van vrij verkeer van personen in een wisselende bezetting telkens voor korte periodes van minder dan een maand werden gehuisvest in het voormalige hotel.

Hoewel dus in het voormalige hotel in een wisselende bezetting diverse personen werden gehuisvest, vertoonde de huisvesting niettemin een permanent karakter, in die zin dat alle kamers bedoeld waren om te worden bewoond en ook als dusdanig onafgebroken werden gebruikt. De voorzieningen die refereren naar de hotelfunctie, zoals bijvoorbeeld een keuken, lobby of bar, of de aanwezigheid van hotelpersoneel, kwamen niet meer voor.

De Raad viel de zienswijze van de gemeente bij dat de invulling die het voormalige hotel had gekregen, een wederrechtelijke functiewijziging inhield van 'verblijfsrecreatie' naar 'wonen'. De herstellvordering doorstond de drievoudige toets en de Raad bracht een positief advies uit.

Dit kwam als volgt tot uitdrukking in dit advies:

## *2. Feiten*

### *2.1. De handeling(en) lig(t)(gen) volgens het gewestplan Limburgs-Maasland in woongebied.*

*De handeling(en) lig(t)(gen) in:*

- gebied ander dan ruimtelijk kwetsbaar of open ruimtegebied, zijnde in de andere gebieden bedoeld in artikel 6.3.3, § 3, eerste lid, 3° VCRO.*

*2.2. Voor de volledige historiek kan worden verwezen naar de herstellvordering en de elementen van het dossier.*

*2.2.1. Op 20 juli 1966 werd door het college van burgemeester en schepenen van [...] (hierna: het college) een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor de verbouwing van een handelshuis (deze vergunning en het bijhorende bouwplan werd bezorgd met toepassing van artikel 10, §3 PR HRH).*

*2.2.2. Op 31 oktober 1970 werd door het college een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor de herinrichting van bergplaatsen en garages (deze vergunning en het bijhorende bouwplan werd bezorgd met toepassing van artikel 10, §3 PR HRH).*

*2.2.3. Op 31 maart 1992 werd door het college een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor de regularisatie van de verbouwing van een hotel (deze vergunning en het bijhorende bouwplan werd bezorgd met toepassing van artikel 10, §3 PR HRH).*

## *3. Beoordeling*

### *3.1. Drievoudige toets*

*De herstelmaatregel doorstaat de toets aan de rangorde van artikel 6.3.1, § 1, eerste lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (www.hogeraadvoordehandhavingsuitvoering.be, veel gestelde vragen 26 t.e.m. 34) en de toets aan de weerslag van inbreuken op de rechten van derden en de plaatselijke ordening zoals bedoeld in artikel 6.3.7, § 2, tweede lid VCRO (www.hogeraadvoordehandhavingsuitvoering.be, veel gestelde vragen 14 t.e.m. 25).*

*Wanneer de bestaande toestand wordt vergeleken op basis van de beschikbare stukken en gegevens met de vergunde toestand, besluit de Raad dat de geïmagineerde handeling(en) niet kan (kunnen) worden aanvaard omwille van:*

- een ruimtegebruik dat niet verenigbaar is met de draagkracht van het gebouw en de hinder voor derden in functie van de weerslag van de geïmagineerde handeling(en) op het vlak van gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO.*

*Het dossier wijst uit dat het kwestieuze als hotel vergunde gebouw thans wordt gebruikt als verblijfplaats voor buitenlandse werknemers.*

*Uit de vergunde plannen bij de voornoemde vergunning van 31 maart 1992 blijkt dat het kwestieuze als hotel vergunde gebouw in totaal 26 kamers bevat op de eerste en tweede verdieping.*

*Het dossier wijst uit dat gedurende de periode maart 2022-januari 2023 tien maandelijkse lijsten werden bezorgd van alle personen die op dat moment verblijven in het kwestieuze gebouw. In het proces-verbaal van 10 januari 2023 is dienaangaande het volgende opgenomen:*

*“Tot op heden werden 10 lijsten overgemaakt, (...). Uit voormelde lijsten blijkt telkens een bezettingscapaciteit van 102 personen op 26 kamers, hetgeen erop neerkomt dat zo goed als alle 26 hotelkamers beschikbaar zijn voor het verblijf van arbeidsmigranten en dat er per hotelkamer telkens 2 arbeidsmigranten verblijven met een bezetting van in totaal 51 bedden. Voormelde lijsten werden overgemaakt zonder een kopie van de identiteitskaarten.”*

*Verder staat nog in het voormelde proces-verbaal dat “uit recent onderzoek ter plaatse is gebleken dat voormeld hotel nog steeds is gesloten voor recreatief verblijf, niet meer als hotel toegankelijk is voor publiek, enkel te huur is als geheel en nog steeds wordt gebruikt als verblijfplaats voor arbeidsmigranten;”*

*In de herstellvordering stelt de bevoegde overheid het volgende:*

*“Volgens de vergunde plannen beschikt Hotel [...] over 26 hotelkamers.*

*Hiervan voldoen er 25 aan de vereisten van een kamerwoning in de zin van de Vlaamse Codex Wonen, te weten met een minimumoppervlakte van 12 m<sup>2</sup> en met een bezettingsnorm van 1 persoon per kamer. De huidige bezetting bedraagt 2 personen per kamer hetgeen niet in overeenstemming is met de bezettingsnorm.*

*Wat betreft de conformiteit met de overige sectorale regelgeving dient voorbehoud te worden gemaakt. Zonder een effectieve aanvraag kunnen er immers geen adviezen worden gevraagd.”*

*De ruimtelijke draagkracht van het hotelgebouw wordt op onaanvaardbare wijze overschreden. De voorliggende gegevens van de zaak wijzen uit dat in de voormalige hotelkamers een onvergund bewoningsprogramma is tot stand gebracht (zoals ook verder wordt behandeld in punt 3.3.1 van dit advies). Het bewoningsprogramma dat in het hotelgebouw tot stand is gebracht, waarbij de voormalige hotelkamers in een wisselende bezetting permanent worden bewoond naar rato van twee personen per*



*hotelkamer, laat zich niet verzoenen met de intrinsieke kenmerken van de vergunde hotelfunctie. Bovendien vertoont de bezettingsgraad in functie van deze permanente bewoning naar rato van twee personen per voormalige hotelkamer een te hoge densiteit qua bezetting binnen de specifieke context van permanente bewoning. Een totale bezettingsnorm van 51 personen is te hoog voor de beschikbare hotelkamers, die te krap zijn om telkens twee personen permanent te huisvesten. Dit bewoningsprogramma brengt een collectieve huisvesting mee die op het vlak van een rustig woongenot van de bewoners niet kan worden aanvaard.*

Verder in het advies werd het verweer van de vermoedelijke overtreder, die een gemotiveerde nota had ingediend, als volgt beantwoord door de Raad:

### *3.3. Gemotiveerde nota*

*3.3.1 In de gemotiveerde nota wordt betwist dat de herstelmaatregel nuttig op een strafbare handeling kan worden geënt en wordt meer in het bijzonder bestreden dat een vergunningsplichtige functiewijziging is uitgevoerd. Te dezen wordt onder meer het volgende aangevoerd:*

*“De hoofdfunctie van het hotel van mijn cliënte was en is nog steeds toeristisch logies (verblijfsrecreatie). Dat er kamers tegen vergoeding ter beschikking worden gesteld van zakelijke toeristen verandert niets aan de hoofdfunctie. De hoofdfunctie is niet gewijzigd. (...).*

*Wat het argument van het ‘niet voor publiek toegankelijk zijn’ betreft, dat is naast de kwestie. Dat verandert niets aan de hoofdfunctie. Bovendien is een kamer die verhuurd is aan een niet-zakelijke toerist ook niet meer toegankelijk.*

*Het hotel van mijn cliënte valt onder de toepassing van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies (...).*

*(...)*

*Zakelijk toerisme is een bijzondere en wettige vorm van toerisme, waarop de woonwetgeving niet van toepassing is. (...)*

*(...)*

*De hotelkamers worden in casu niet gebruikt voor een gewoonlijk en langdurig verblijf van buitenlandse werknemers. De gemeente Lanaken toont dit niet aan en heeft dit ook niet vastgesteld. Elk bewijs ontbreekt.*

*Er kan maar sprake zijn van een woonfunctie als de kamers waar de zakelijke toeristen verblijven kwalificeren als woningen. (...).*

*Er kan pas sprake zijn van een woning als de kamer bestemd is voor de huisvesting van de zakelijke toeristen. Zoals vermeld in de brief van de bevoegde ministers kan er maar sprake zijn van huisvesting als de hotelkamer door de zakelijke toeristen wordt gebruikt als gewoonlijk en effectief verblijf en bedoeld is als hun alledaagse leefomgeving. Dat is hier niet het geval. Voor de zakelijke toeristen die in het hotel verblijven is dat niet hun alledaagse leefomgeving.*

*Dat blijkt ook uit de relevante bepalingen van de Vlaamse Codex Wonen. (...).*

*Volgens het Hof van Cassatie volgt uit deze bepalingen dat onroerende goederen slechts onder de toepassing van de Vlaamse Codex Wonen vallen indien de huisvestingsbestemming een zekere standvastigheid heeft, wat*

*inhoudt dat het verblijf een duurzaam of anders gezegd permanent karakter moet hebben en dus niet occasioneel mag zijn.*

*(...).*

*De bewijslast dat er wel sprake zou zijn van een duurzaam verblijf dat kwalificeert als huisvesting rust volledig en exclusief op de gemeente Lanaken, (...). De gemeente faalt in deze bewijslast.*

*(...).”*

*Het kwestieuze gebouw werd op 31 maart 1992 vergund als hotel. De voorliggende gegevens van de zaak wijzen uit dat buitenlandse werknemers, in een wisselende bezetting doch doorlopend en dus permanent, in het hotel worden gehuisvest waarbij de hotelfunctie niet langer wordt uitgeoefend vanuit de intrinsieke kenmerken die eigen zijn aan het vergunde hotel. Zo licht de vertegenwoordiger van de gemeente Lanaken op de vergadering ter gelegenheid van het uitbrengen van het in artikel 6.3.13, §2, tweede lid VCRO bedoelde stemadvies te dezen toe dat er geen hotelpersoneel is, zoals bv. keukenpersoneel, net zo min als hotelvoorzieningen, zoals bv. een lobby, bar of restaurant, alsook dat de aan de vergunde hotelfunctie intrinsiek eigen dienstverlening, zoals bv. het schoonmaken van de kamers, is gesupprimeerd. In wezen worden de voormalige hotelkamers permanent bewoond in een wisselende bezetting door buitenlandse werknemers. De hotelkamers strekken bijgevolg niet meer tot een recreatief verblijf ingebed in de aan de vergunde hotelfunctie eigen, specifieke dienstverlening als hotel, doch ze dienen als (niet-zelfstandige) woonentiteiten in het kader van de collectieve en permanente huisvesting van buitenlandse werknemers in de voormalige hotelkamers van het hotelgebouw.*

*De bewoning van de voormalige hotelkamers door buitenlandse werknemers voor korte doch aaneensluitende periodes heeft te dezen een aantoonbaar permanent karakter verkregen. Deze bezetting van de kamers kan niet worden aanzien als een vorm van recreatief verblijf, doch als een vorm van permanente bewoning, en in ieder geval als een functie die niet overeenstemt met de vergunde hotelfunctie. De omstandigheid dat afwisselend buitenlandse werknemers telkens een drietal weken in het kwestieuze gebouw verblijven noch de wisselende bezetting die hieruit voortvloeit, doen afbreuk aan het permanente karakter van de collectieve huisvesting van buitenlandse werknemers in het hotelgebouw.*

*De Raad is dan ook van oordeel dat de herstelmaatregel nuttig kan worden geënt op de strafbare handeling bedoeld in artikel 6.2.1, 1° VCRO, met name het in strijd met de voornoemde vergunning van 31 maart 1992 niet-uitoefenen van de vergunde hotelfunctie, alsook en daarnaast, gelezen in samenhang met artikel 4.2.1, 6° VCRO, het uitvoeren van een vergunningsplichtige functiewijziging van de functiecategorie ‘verblijfsrecreatie’ naar de functiecategorie ‘wonen’ zoals bedoeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 2° respectievelijk 1° van het ‘besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen’.*

*(...).”*

De uitvoeringsbepalingen van het Functiewijzigingenbesluit traden in werking op 1 mei 2000, zodat pas vanaf dan er sprake kan zijn van een functiewijziging die, sinds de inwerkingtreding van de VCRO op 1 september 2009, een decretale grondslag vindt in het huidige artikel 4.2.1, 6° VCRO, of, voor de VCRO in de periode van 1 mei 2000 tot 1 september 2009, in het vroegere artikel 99, § 1, eerste lid, 6° van het ‘decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening’.

Naast de hiervoor behandelde functiewijzigingen die zich kunnen aandienen met toepassing van de lijst van artikel 2, § 1, eerste lid van het Functiewijzigingenbesluit en die thans een grondslag vinden in artikel 4.2.1, 6° VCRO, kunnen er zich ook functiewijzigingen aandienen die kunnen terug gaan tot voor 1 mei 2000.

Die functiewijzigingen staan los van de uitvoeringsbepalingen van het Functiewijzigingenbesluit en vinden een decretale grondslag in het huidige artikel 7.5.1 VCRO dat luidt als volgt:

*“Artikel 7.5.1.*

*Tot de dag waarop de door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst van vergunningsplichtige functiewijzigingen in werking treedt en met terugwerkende kracht vanaf 9 september 1984, worden eveneens de hierna vermelde gebruikswijzigingen geacht vergunningsplichtig te zijn vanwege de belangrijke ruimtelijke weerslag op de onmiddellijke omgeving:*

*1° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, een woongebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik bestaat uit een dancing, het opslaan van schroot, autowrakken of afvalproducten het te koop of in ruil aanbieden van diensten binnen een ruimte die groter is dan driehonderd vierkante meter;*

*2° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een industriegebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik bestaat uit het te koop of in ruil aanbieden van goederen of diensten;*

*3° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een agrarisch gebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik is niet agrarisch;*

*4° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een bufferzone, een groen-, park- of bosgebied of daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik bestaat uit om het even welk gebruik dat anders is dan het oorspronkelijke;*

*5° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een recreatiegebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik bestaat uit het permanent bewonen;*

*6° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een ontginningsgebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik bestaat uit het opslaan van schroot, autowrakken of afvalproducten.”*

Het betreft dus een andere lijst van vergunningsplichtige functiewijzigingen die kunnen in aanmerking worden genomen, desgevallend met terugwerkende kracht vanaf 9 september 1984.

De datum van ‘9 september 1984’ is dus het absolute nulpunt. Elke functiewijziging die aantoonbaar van ervoor dateert was niet-vergunningsplichtig toen ze werd voltrokken en de uitvoering ervan maakte geen vergunningsplichtige handeling uit. Dit wil zeggen dat er, in afwezigheid van enige andere strafbaarstelling die in het gedrang wordt gebracht<sup>32</sup>, geen strafbare handeling verschijnt waarop een herstelmaatregel nuttig kan worden geënt. Dit wordt soms ook wel bestempeld als het ‘praetoriaans vermoeden van vergunning’.

Een vermeldenswaardig toepassingsgeval van dit ‘praetoriaans vermoeden van vergunning’ betrof een advies van 27 januari 2023.

Met een herstellvordering die uitging van de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester van een gemeente, werd, onder andere een functiewijziging geïmagineerd van een bebouwd onroerend goed van landbouw naar bedrijvigheid. De geïmagineerde functiewijziging omvatte ook de omvorming van een landbouwloods tot garage-werkplaats in het kader van het carrosseriebedrijf dat op het perceel werd geëxploiteerd. De loods was vergund als landbouwloods.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Is bijvoorbeeld een functiewijziging van voor 9 september 1984 gepaard gegaan met de uitvoering van bouwwerken zonder dat die waren afgedekt door een toen ook al hiervoor noodzakelijke, voorafgaande bouwvergunning, dan was dit strijdig met de vergunningsplicht voor bouwwerken van het toen geldende artikel 44 van de ‘wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw’.

<sup>33</sup> Op 10 augustus 1979 leverde het college van burgemeester en schepenen van de gemeente een bouwvergunning af voor “*het verbouwen van een veevoederbedrijf*”. De vergunning voorzag de uitbreiding van de toen bestaande landbouwloods.

In ieder geval na 1 mei 2000 was de loods omgevormd tot een loods die werd gebruikt voor de activiteiten van de garage-werkplaats. Samen met het perceel diende de loods voor de exploitatie van de garage/carrosserie waarbij wagens werden hersteld, motoren werden ontmanteld, enzovoort. Dit ging overigens ook gepaard met een onvergund gewoonlijk gebruik van het perceel voor de opslag van materialen, materieel of afval en voor het parkeren van voertuigen, dat ook werd geïsoleerd.

De herstellvordering strekte tot het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand<sup>34</sup>. De Raad bracht een deels positief, deels negatief advies uit<sup>35</sup>.

In de gemotiveerde nota stelde de vermoedelijke overtreder dat voor 9 september 1984 in de loods, toen er nog op het perceel een veevoederbedrijf was gevestigd, de loods werd gebruikt voor het op transport zetten van voeder en de loods in een kennelijk ondergeschikt verband ook dienstig was als herstellingsplaats voor vrachtwagens. Zodoende beriep de vermoedelijke overtreder zich op het hiervoor behandelde, 'praetoriaans vermoeden van vergunning'.

De Raad viel de zienswijze van de vermoedelijke overtreder niet bij. Op basis van de voorhanden zijnde elementen kon niet worden aangenomen dat reeds voor 9 september 1984 in de loods een met de geïsoleerde garage-activiteit vergelijkbaar niet-agrarisch gebruik was ondergebracht.

Dit kwam in het kwestieuze advies in het bijzonder tot uitdrukking in het punt 4.3.2 waarin het verweer van de vermoedelijke overtreder wat het 'praetoriaans vermoeden van vergunning' betreft uitdrukkelijk werd weerlegd:

*"4.3.2. De verhuurder/eigenaar doet gelden dat er geen functiewijziging is "wegens het vermoeden van functie".*

*In essentie doet de verhuurder/eigenaar te dezen gelden dat de kwestieuze loods reeds voor 9 september 1984 een gebruik kende in functie van bedrijvigheid. Te dezen wordt aangevoerd dat de geïsoleerde functiewijziging "vergund geacht" is. Er wordt gedoeld op de regeling van artikel 7.5.1, 3° VCRO naar luid waarvan "tot de dag waarop de door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst van vergunningsplichtige functiewijzigingen in werking treedt (dit is 1 mei 2000) en met terugwerkende kracht vanaf 9 september 1984, worden eveneens de hierna vermelde gebruikswijzigingen geacht vergunningsplichtig te zijn vanwege de belangrijke ruimtelijke weerslag op de onmiddellijke omgeving: 3° wanneer de hoofdfunctie van een vergund gebouw gewijzigd wordt, wanneer het gaat om een gebouw, gelegen in een agrarisch gebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied, en het nieuwe gebruik niet agrarisch is".*

*Uit de aangehaalde regeling volgt dat wanneer kan worden aangetoond dat het huidige gebruik van een gebouw gelegen in agrarisch gebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied dat niet verschijnt als een agrarisch gebruik dateert van voor 9 september 1984, dit gebruik is tot stand gekomen voor enige functiewijziging vergunningsplichtig werd en derhalve geen strafbare handeling kan zijn verricht uit hoofde van de niet-naleving van de vergunningsplicht, zoals thans is strafbaar gesteld met artikel 6.2.1, eerste lid, 1° VCRO. Dit wordt ook wel aangewezen met de term "het praetoriaans vermoeden van vergunning".*

*De Raad ontmoet dit verweer uit hoofde van het zogenaamde "praetoriaans vermoeden van vergunning", als volgt.*

*Ten eerste betreft het "praetoriaans vermoeden van vergunning" naar luid van de bepaling van artikel 7.5.1, 3° VCRO alleen het gebruik van een gebouw en niet gebruik van een terrein. Zodoende gaat de verhuurder/eigenaar er aan voorbij dat zelfs al zou de loods reeds van voor 9 september 1984 een gebruik in functie van de huidige bedrijvigheid hebben gekend, niet wordt*

<sup>34</sup> De Raad las de herstellmaatregel als de uitvoering van bouw- of aanpassingswerken, omdat de loods ook niet conform het vergunde bouwplan was opgericht, wat niet werd geïsoleerd door de bevoegde overheid.

<sup>35</sup> In de herstellvordering werd ook de uitvoering van een bodemonderzoek beoogd. Aangezien dit geen in de VCRO voorziene herstellmaatregel betreft, werd dit onderdeel van de herstellvordering negatief geïsoleerd overeenkomstig de vaste adviespraktijk van de Raad.

*aangevoerd noch uit enig stuk blijkt dat het omliggende terrein ook al sindsdien wordt gebruikt voor het stallen of parkeren van voertuigen. Nochtans betreft dit onvergund, gewoonlijk gebruik, zoals hiervoor is behandeld in punt 4.2 van dit advies, een integrerend onderdeel van de wederrechtelijke toestand wanneer alle geviseerde handelingen vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening in hun onderlinge samenhang worden in ogenschouw genomen.*

*En zelfs al zou dit worden aangetoond, faalt dit verweer hoe dan ook naar recht, omdat het onderdeel aangaande het onvergund, gewoonlijk gebruik niet kan kwalificeren als een vergund geachte activiteit.*

*Het gewoonlijk gebruiken, aanleggen of inrichten van een grond voor het opslaan van gebruikte of afgedankte voertuigen, of van allerlei materialen, materieel of afval, of voor het parkeren van voertuigen, wagens of aanhangwagens, is vergunningsplichtig gesteld sinds 1 mei 2000 via artikel 99, § 1, eerste lid, 5° van het 'decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening'. Sinds 1 september 2009 is deze handeling vergunningsplichtig gesteld op grond van artikel 4.2.1, 5° VCRO.*

*Het dossier wijst uit dat het gewoonlijk gebruik van de grond de vereiste regelmaat vertoont en zich uitspreidt over de vereiste tijd(spanne) om te besluiten dat er te dezen dan ook sprake is van een strafbaar gesteld, stedenbouwkundig gewoontemisdrijf uit hoofde van artikel 4.2.1, 5° VCRO samen gelezen met artikel 6.2.1, eerste lid, 1° VCRO. Sinds 2016, mogelijk eerder al sinds 2014, wordt het terrein gebruikt in het kader van de garage-activiteit.*

*Handelingen die voordien niet vergunningsplichtig waren, worden dit wel vanaf het ogenblik dat de wet dit vereist, en waarbij het niet voldoen aan deze verplichting vanaf dan ook strafbaar kan worden gesteld. In zoverre de gemotiveerde nota op een andere rechtsopvatting berust, faalt die naar recht (Cass. 6 december 2011, P.110599.N, Cass. 7 maart 2017, P.151340.N en Cass. 8 december 2020, P.200683.N).*

*Ten tweede kan dit verweer inhoudelijk in feite noch in rechte worden bijgevalen.*

*Naar de verhuurder/eigenaar zelf stelt in de gemotiveerde nota, bevond zich ter plaatse "een bedrijf dat voorheen een maalderij had voor diervoeding maar vanaf 1972 – na de afbraak van deze maalderij – louter nog actief was in voeding voor duivensport (recreatie/handel) en dit door het hele land vervoerde (herstellingswerken/onderhoud/stallen voertuigen)".*

*Uit de bijgebrachte stukken blijkt niet dat voor 9 september 1984 de kwestieuze loods reeds werd gebruikt in functie van de huidige bedrijvigheid, zijnde een garage-activiteit. Ter ondersteuning van die zienswijze worden slechts twee foto's geïncorporeerd in de gemotiveerde nota, zijnde 1) een foto die een beeld geeft – naar eigen zeggen – van zakken duivenvoeder "klaar voor transport" met op de achtergrond een vrachtwagen en 2) een foto van binnen in de loods met – naar eigen zeggen – een beeld van de herstellingsplaats voor de vrachtwagens. Die stukken laten het de Raad niet toe aan te nemen dat voor 9 september 1984 er reeds een niet-agrarisch gebruik was van de loods. In dit advies wordt er dan ook van uit gegaan dat de voorheen bestaande activiteit, die niet aantoonbaar dateert van voor 9 september 1984, niet overeenstemde met de vergunde toestand en er derhalve geen rechten uit kunnen worden afgeleid.*

*En zelfs al werd de loods voor 9 september 1984 gebruikt in het kader van transport van duivenvoeder met vrachtwagens waarbij, kennelijk in functie hiervan, de eigen vrachtwagens ter plaatse werden hersteld als een hieraan kennelijk ondergeschikte activiteit, valt dit gebruik in de feiten niet samen met de huidige garage-activiteit, waarbij uitsluitend al dan niet geaccidenteerde wagens ter plaatse worden hersteld als enige activiteit.*

*Naar luid van artikel 4.2.1, 6° VCRO mag niemand zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wijzigen, indien de Vlaamse Regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt. De hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed*

*verwijst naar het voornaamste of belangrijkste feitelijk gebruik van dat onroerend goed (Cass. 29 december 2015, P.15.0085.N, punt 7).*

*Tot 28 november 2015 was naar luid van de uitvoeringsbepalingen van artikel 2, § 1, eerste lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen (hierna: het Functiewijzigingenbesluit) een, toen nog stedenbouwkundige, vergunning, thans een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, nodig "als één van de hierna vermelde hoofdfuncties van een onroerend goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd in een hierna vermelde hoofdfunctie, waarbij als hoofdfunctie werden beschouwd:*

- 1° wonen;*
- 2° verblijfsrecreatie;*
- 3° dagrecreatie;*
- 4° landbouw in de ruime zin;*
- 5° handel, horeca, kantoorfunctie en diensten;*
- 6° industrie en ambacht."*

*Sinds 29 november 2015 zijn de onderscheiden functiecategorieën in het Functiewijzigingenbesluit:*

- 1° wonen;*
- 2° verblijfsrecreatie;*
- 3° dagrecreatie, met inbegrip van sport;*
- 4° land- en tuinbouw in de ruime zin;*
- 5° detailhandel;*
- 6° dancing, restaurant en café;*
- 7° kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen;*
- 8° industrie en bedrijvigheid;*
- 9° gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen;*
- 10° militaire functie.*

*De omvorming van de loods, en overigens ook het terrein errond, in het kader van een garage-activiteit betreft het wijzigen van de hoofdfunctie, zijnde het voornaamste of belangrijkste feitelijke gebruik van dit onroerend goed, van een bebouwd onroerend goed, in 2016 of mogelijk eerder al in 2014 (zie hiervoor, '2. Feiten') en dus nadat die functiewijziging vergunningsplichtig is gesteld vanaf 1 mei 2000. Bij de voorheen bestaande activiteit waarbij duivenvoeder op transport werd gezet via vrachtwagens die ter plaatse konden worden hersteld, ressorteerde het voornaamste of belangrijkste feitelijke gebruik onder de onderscheiden functiecategorie 'handel, horeca, kantoorfunctie en diensten' (tot 28 november 2015) / 'detailhandel' (vanaf 29 november 2015) terwijl bij de thans bestaande garage-activiteit het voornaamste of belangrijkste feitelijke gebruik onder de onderscheiden functiecategorie 'industrie en ambacht' (tot 28 november 2015) / 'industrie en bedrijvigheid' (vanaf 29 november 2015) ressorteert, wat twee onderscheiden functiecategorieën zijn in de zin van artikel 2 van het Functiewijzigingenbesluit.*

*Uit wat hiervoor is gesteld volgt dat het verweer op grond van artikel 7.5.1, 3° VCRO en het zogenaamde "praetoriaans vermoeden van vergunning" niet kan worden bijgevalen."*

#### **2.2.1.6.4 Vrijstellingen**

Wanneer hiertoe aanleiding bestaat, onderzoekt de Raad of een geïmplementeerde handeling onderworpen is aan de omgevingsvergunningsplicht dan wel ervan is vrijgesteld. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren naar aanleiding van informatie die blijkt uit het door de adviesaanvrager ingediende informatiedossier zelf of elementen die de vermoedelijke overtreder bijbrengt bij de indiening van een gemotiveerde nota. De Raad kan in dat verband met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH extra stukken, gegevens of inlichtingen inwinnen, bijvoorbeeld bij de adviesaanvrager zelf.

In de besproken periode deed zich een vermeldenswaardig toepassingsgeval voor.

Het betrof een deels positief, deels negatief advies dat de Raad uitbracht op 22 april 2022 over een herstellvordering van de burgemeester van een gemeente. Op een eigendom deels bestemd tot woongebied met landelijk karakter en deels tot agrarisch gebied werden diverse, wederrechtelijke handelingen geïveerd. De herstellvordering strekte tot het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand.

De relevante gegevens van de zaak laten zich samenvatten als volgt:

- op 19 januari 2017 werd bij een plaatsbezoek vastgesteld dat de eengezinswoning vooraan op de eigendom gelegen, wederrechtelijk was verbouwd en dat achteraan in de tuinzone van de eigendom een loods was opgericht dienstig als opslagruimte voor bouw- en werkmaterialen. Tevens werd vastgesteld dat de tuinzone volledig was verhard in kiezelstenen en gewoonlijk werd gebruikt voor de opslag van bouw- en werkmaterialen door een aannemingsbedrijf. Op 27 januari 2017 werden deze vaststellingen opgenomen in een aanvankelijk proces-verbaal.
- op 12 december 2017 werd door het college van burgemeester en schepenen van de kwestieuze gemeente een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor de regularisatie van de verbouwing van de eengezinswoning vooraan gelegen op de eigendom. Die vergunning had betrekking op de regularisatie van de verbouwing van de woning vooraan gelegen op dezelfde eigendom, doch gesitueerd op een ander kadastraal perceel dan het aparte, achterliggende kadastraal perceel waarop de handelingen waren gesitueerd die met de herstellvordering nadien werden geïveerd. Die vergunning werd afgeleverd onder de volgende voorwaarden die betrekking hadden op de tuinzone van de eigendom, zijnde het achterliggende kadastraal perceel: "(...) 4. De tuinzone behorende tot het achterliggende perceel met kadastraal nummer (...) dient één onlosmakelijk geheel te vormen met de woning op perceel met kadastraal nummer (...). 5. De tuinzone wordt ingegroend en kent – gemeten van het einde van het vergunde terras – een minimale diepte van 6m. (...)".

De vergunning zelf expliciteerde dat de regularisatie van de verbouwing van de eengezinswoning vooraan op de eigendom niet inhield dat de vastgestelde handelingen achteraan op het perceel ook geregulariseerd worden

- in de loop van 2019 werd met een navolgend proces-verbaal vastgesteld dat, in tegenstelling tot wat de vermoedelijke overtreder had gemeld, het perceel niet was ontruimd. De eerder vastgestelde constructie was intussen afgebroken, doch op een andere locatie in de tuinzone was een andere constructie opgetrokken die ook dienstig bleek als opslagloods voor bouw- en werkmaterialen.

Nadat de vermoedelijke overtreder niet getuigde van enige intentie om tot vrijwillig herstel over te gaan, stelde de burgemeester een herstellvordering op die voor advies aan de Raad werd voorgelegd.

Eensdeels werd de aanleg van een verharding in kiezelstenen geïveerd, naast het onvergund, gewoonlijk gebruik van het perceel voor de opslag van materialen, materieel of afval. Die onderdelen van de herstellvordering werden positief geïveerd overeenkomstig de vaste adviespraktijk van de Raad.

Anderdeels werd de 'nieuwe' loods van 2019 in de tuinzone van het perceel geïveerd. De herstellvordering strekte tot de afbraak van die loods.

In de gemotiveerde nota stelde de vermoedelijke overtreder dat de loods was vrijgesteld van de omgevingsvergunningsplicht. De Raad bevroeg de gemeente (via haar advocaat) hierover met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH en ook in het stemadvies van de gemeente (via haar advocaat) kwam dit punt verder aan bod.

Concreet betrof het de vrijstelling van artikel 2, 11° van het Vrijstellingenbesluit:

*"Artikel 2.1.*

*Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is niet nodig voor de volgende handelingen : (...)*

*11° van het hoofdgebouw vrijstaande niet voor verblijf bestemde bijgebouwen, met inbegrip van carports, in de zijtuin tot op 3 meter van de perceelsgrenzen of in de achtertuin tot op 1 meter van de perceelsgrenzen. De vrijstaande bijgebouwen kunnen in de achtertuin ook op of tegen de perceelsgrens geplaatst worden als ze tegen een bestaande scheidingsmuur opgericht worden en als de bestaande scheidingsmuur niet gewijzigd wordt. De totale oppervlakte blijft beperkt tot maximaal 40 vierkante meter per goed, met inbegrip van alle bestaande vrijstaande bijgebouwen. De maximale hoogte is beperkt tot 3,5 meter;”*

De Raad oordeelde dat de vrijstelling van artikel 2.1, 11° van het Vrijstellingenbesluit in dit concrete geval van toepassing was, omdat aan alle voorwaarden van het Vrijstellingenbesluit was voldaan. Zo was voldaan aan de voorwaarden van artikel 2.2 van het Vrijstellingenbesluit dat de vrijgestelde handeling is uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van een van een hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte residentiële woning of bedrijfswoning en de voorwaarde dat geen vergunningsplichtige functiewijziging mag zijn verricht, omdat de nieuwe loods geen andere functie vervulde dan de vroegere loods.

Anders dan de bevoegde overheid dit zag, besloot de Raad na een onderzoek van de relevante bepalingen van het Vrijstellingenbesluit dat het hoofdzakelijk vergunde of vergunde geachte hoofdgebouw en het vrijgestelde bijgebouw geen functionele band met elkaar moeten vertonen op grond van de uitvoeringsbepalingen van het Vrijstellingenbesluit zelf.

Naar het oordeel van de Raad was evenmin de regel van artikel 1.3 van het Vrijstellingenbesluit geschonden dat de vrijgestelde handeling niet strijdig mag zijn met de uitdrukkelijke voorwaarden van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen. Dat woning op het vooraan gelegen kadastrale perceel klaarblijkelijk apart werd verhuurd van de loods op het achteraan gelegen kadastrale perceel, betrof een burgerlijke kwestie die los staat van de oprichting van de loods en de toepassing van de vrijstelling niet in weg stond.

De hiervoor behandelde punten kwamen in het onderdeel van de herstellvordering aangaande de loods dat negatief werd geadviseerd, als volgt tot uitdrukking in het advies van 22 april 2022:

### *“3. Beoordeling*

#### *3.1. Wat de oprichting van de loods betreft en het strafbaar karakter van de geïndiceerde handeling*

*3.1.1. Elke herstelmaatregel moet kunnen worden geënt op een strafbare of sanctioneerbare handeling in de zin van artikel 6.2.1 respectievelijk 6.2.2. VCRO, samen gelezen met artikel 20 van het Handhavingsbesluit Ruimtelijke Ordening van 9 februari 2018. De bewijslast ligt bij de bevoegde overheid.*

*Dit houdt in dat vooraleer de Raad tot de beoordeling van de door bevoegde overheid gekozen herstelmaatregel kan overgaan, indien daartoe zoals te dezen aanleiding bestaat, onderzocht moet worden of de geïndiceerde handelingen strafbaar of sanctioneerbaar zijn.*

*3.1.2. Artikel 2.1, 11° van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is (hierna: Vrijstellingsbesluit) luidt als volgt:*

*“Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is niet nodig voor de volgende handelingen : (...)*

*11° van het hoofdgebouw vrijstaande niet voor verblijf bestemde bijgebouwen, met inbegrip van carports, in de zijtuin tot op 3 meter van de perceelsgrenzen of in de achtertuin tot op 1 meter van de perceelsgrenzen. De vrijstaande bijgebouwen kunnen in de achtertuin ook op of tegen de perceelsgrens geplaatst worden als ze tegen een bestaande scheidingsmuur opgericht worden en als de bestaande scheidingsmuur niet gewijzigd wordt. De totale oppervlakte blijft beperkt tot maximaal 40 vierkante meter per goed, met inbegrip van alle bestaande vrijstaande bijgebouwen. De maximale hoogte is beperkt tot 3,5 meter;”*



Artikel 2.2 van het Vrijstellingsbesluit luidt als volgt:

*“De vrijstelling, vermeld in artikel 2.1, geldt alleen als de handelingen voldoen aan al de volgende voorwaarden :*

*1° de handelingen, vermeld in artikel 2.1, 1° tot 5°, 8°, 9°, 11° tot 14° en 16°, worden volledig uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van een hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte residentiële woning of bedrijfswoning;*

*2° er wordt geen vergunningsplichtige functiewijziging doorgevoerd; (...)”*

*Te deze blijkt dat is voldaan aan de voorwaarden vastgelegd in de vrijstelling van artikel 2.1, 11° van het Vrijstellingsbesluit, samen gelezen met artikel 2.2 van het Vrijstellingsbesluit.*

- *het dossier wijst uit dat er een hoofgebouw en een niet voor verblijf bestemd bijgebouw aanwezig zijn. Er zijn geen andere bijgebouwen aanwezig. Het bijgebouw heeft een lengte van 5,5 m bij 5 m, zodat de oppervlakte 27,5 m<sup>2</sup> bedraagt en de totale oppervlakte beperkt blijft tot niet meer dan 40 m<sup>2</sup>.*
- *in de gemotiveerde nota wordt gesteld en aan de hand van beeldmateriaal voldoende gestaafd dat het bijgebouw op meer dan een meter van de perceelsgrenzen staat en minder hoog is dan 3,5 meter.*
- *uit eigen onderzoek door de Raad aan de hand van een luchtfoto van Geopunt Vlaanderen van 2021, blijkt dat het bijgebouw is opgetrokken binnen de 30 meter van de vooraan gelegen woning, en dus de kwestieuze handeling volledig is uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van een hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte residentiële woning of bedrijfswoning.*

*3.1.3. In een e-mail van 19 april 2022, verkregen met toepassing van artikel 10, § 3 PR HRH, stelt de bevoegde overheid het volgende:*

*“(...) Daarnaast blijkt uit de verweernota dat zowel de bouw- en werkmaterialen als de verharding en de loods kaderen binnen de professionele activiteit van de overtreders. Niettegenstaande zij zich beroepen op artikel 2.1, 11° Vrijstellingsbesluit (niet expliciet, maar dit kan worden afgeleid) is hun constructie niet voorzien aan of bij een woning. Deze illegale constructie staat echter overduidelijk los van de woonfunctie en staat op zichzelf ten dienste van de aannemingsactiviteiten van de overtreders. Er is geen sprake van een residentiële of recreatieve functie bij deze woning, zodat geen aanspraak kan worden gedaan op de vrijstellingsgrond. Uit de verweernota blijkt zelf dat de woning nr. [...] op kadastraal perceel [...] apart is verhuurd en niet samen met het achtergelegen perceel [...] deel uitmaakt van deze huurovereenkomst. Hiermee wordt niet alleen niet voldaan aan de voorwaarden uit de stedenbouwkundige vergunning van 12 december 2017 (“4. De tuinzone behorende tot het achterliggend perceel met kadastraal nummer [...] dient één onlosmakelijk geheel te vormen met de woning op perceel met kadastraal nummer [...]”) maar hieruit blijkt eens te meer dat de woning en de loods zoals nu gebruikt los van elkaar moeten worden gezien. De loods staat duidelijk in functie van de aannemingsactiviteiten en fungeert niet “aan of bij een woning” zoals vereist voor toepassing van artikel 2.1, 11° Vrijstellingsbesluit. Het Vrijstellingsbesluit, dat restrictief moet worden geïnterpreteerd, is niet van toepassing. (...)”*

*De bevoegde overheid herneemt in essentie deze zienswijze bij het uitbrengen op de vergadering van het in artikel 6.3.13, § 2, tweede lid VCRO bedoelde stemadvies.*

*Anders dan de bevoegde overheid dit ziet, vereist de kwestieuze vrijstellingsregeling niet dat in functioneel opzicht het hoofd- en bijgebouw met elkaar zijn verbonden. Dit kan evenmin afgeleid worden uit de omstandigheid dat de kwestieuze vrijstelling opgenomen is in ‘Hoofdstuk 2. Handelingen in, aan of bij woningen’. Dat het kwestieuze bijgebouw te dezen geen functionele*

*band heeft met de residentiële functie van de woning, doet niet af aan de omstandigheid dat aan alle vrijstellingsvoorwaarden is voldaan in dit geval.*

*Verder wordt niet aannemelijk gemaakt dat aan het huidige bijgebouw op het kwestieuze, bebouwde onroerend goed een ander, voornaamste feitelijk gebruik is gegeven dan aan het voorheen bestaande bijgebouw, zodat niet aannemelijk wordt gemaakt dat een vergunningsplichtige functiewijziging is doorgevoerd.*

*Artikel 1.3 van het Vrijstellingsbesluit schrijft voor dat de bepalingen ervan van toepassing zijn, voor zover de handelingen niet strijdig zijn met de voorschriften van gewestelijke, provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen, of met de uitdrukkelijke voorwaarden van omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen.*

*De omstandigheid dat, naar de bevoegde overheid stelt, “uit de verweernota [zelf] blijkt dat de woning nr. 7 op kadastraal perceel [...] apart is verhuurd en niet samen met het achtergelegen perceel [...] deel uitmaakt van deze huurovereenkomst” en zodoende, naar het oordeel van de bevoegde overheid, hiermee niet is voldaan de voorwaarde van voornoemde vergunning van 12 december 2017 dat “de tuinzone behorende tot het achterliggend perceel met kadastraal nummer [...] één onlosmakelijk geheel [dient] te vormen met de woning op perceel met kadastraal nummer [...]”, betreft een burgerlijke kwestie die los staat van de oprichting van het kwestieuze bijgebouw en staat bijgevolg evenmin de toepasselijkheid van de kwestieuze vrijstellingsregeling in de weg.*

*3.1.4. Uit wat hiervoor is gesteld, volgt dat in de mate dat de bevoegde overheid de oprichting van de loods viseert, deze handeling vrijgesteld is met toepassing van artikel 2.1, 11° van het Vrijstellingsbesluit en de beoogde herstelmaatregel niet nuttig kan worden geënt op een strafbare of sanctioneerbare handeling. (...).”*

## 2.2.2 Advisering opstart ambtshalve uitvoering

Overeenkomstig het huidige artikel 6.3.10, § 1, eerste lid VCRO kunnen de stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester pas overgaan tot het opstarten van een ambtshalve uitvoering van een gerechtelijke herstelmaatregel, als de Raad daarvoor vooraf een positief advies heeft verleend.

In de loop van 2022 legde de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur voor het eerst sinds 2012<sup>36</sup> een nieuwe groep van vijf adviesaanvragen voor advies voor aan de Raad. Het ging om een selectie uit de bestaande werkvoorraad van niet-uitgevoerde hersteluitspraken, dit zijn dit zijn definitieve en niet-verjaarde rechterlijke beslissingen waarin een gerechtelijke herstelmaatregel is opgelegd die evenwel nog niet zijn uitgevoerd door de veroordeelde.

Die gegroepeerde adviesaanvraag kwam er nadat de dienst Omgevingsinspectie van de afdeling Handhaving van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid<sup>37</sup> in de loop van 2021 een gewestelijk prioriteiten- en afwegingskader had aangenomen, het “*kader ambtshalve uitvoering van gerechtelijke uitspraken inzake ruimtelijke ordening*”<sup>38</sup>. Dit betreft een eigen beleidskader van de

---

<sup>36</sup> Op 24 augustus 2012 had de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid over acht adviesaanvragen van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur een negatief advies uitgebracht, in essentie omdat de toenmalige selectie uit een werkvoorraad van – toen – circa 1200 uitvoeringsdossiers niet de toets aan het de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten had doorstaan.

<sup>37</sup> Dit is de dienst waarin de gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur in ambtelijk-organisatorisch opzicht zijn ingebed.

<sup>38</sup> Dit gewestelijke prioriteiten- en afwegingskader is gevoegd als bijlage bij dit verslagboek. Een volledige bespreking van dit kader valt buiten het bestek van dit verslagboek. Het kader gaat uit van een categorisering van de gewestelijke prioriteiten inzake ambtshalve uitvoering van hersteluitspraken. Het kader gaat uit van vier categorieën van prioriteiten inzake de opstart van de ambtshalve uitvoering (‘categorieën I, II, III, en IV’) waarbij in principe de dossiers van categorie I eerst voor advies worden voorgelegd, vervolgens de dossiers van categorie II, enzovoort. Het

gewestelijke stedenbouwkundige inspectie aan de hand waarvan een welbepaalde prioritering wordt vooropgesteld voor de opstart van de ambtshalve uitvoering van niet-uitgevoerde hersteluitspraken. De eerste stap hierbij is de voorafgaande inwinning van een positief advies van de Raad. Voor die adviesinwinning heeft de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur via een zogenaamde 'intentiebrief' de veroordeelde of diens rechtsopvolger(s) bevraagd naar diens voornemen om de bevolen herstelmaatregel alsnog uit te voeren.

Met dit prioriteiten- en afwegingskaders kwam de gewestelijke stedenbouwkundige inspectie tegemoet aan de bekommernis van de Raad dat, hoewel het materieel onmogelijk is alle uitvoeringsdossiers in één beweging voor advies voor te leggen aan de Raad, elke selectie uit de bestaande werkvoorraad de toetsing aan de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten moet doorstaan.

De Raad bracht over de vijf adviesaanvragen een positief advies uit op de vergadering van 21 oktober 2022.

Elk van die vijf, positieve adviezen is opgebouwd als volgt:

- een toetsing aan de prioriteiten van het gewestelijke prioriteiten- en afwegingskader. De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur heeft elke adviesaanvraag getoetst aan dit beleidskader aan de hand waarvan prioriteiten worden gesteld in de ambtshalve uitvoering van de werkvoorraad van niet-uitgevoerde hersteluitspraken. De Raad heeft bij elke adviesaanvraag geverifieerd of de voorlegging van het uitvoeringsdossier de toetsing doorstaat aan de prioritering die de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur zelf voorop stelt in dit kader.

Elk van de vijf voorgelegde uitvoeringsdossiers behoorde op basis van de voorliggende gegevens wel degelijk tot de eerste categorie ('categorie I') van prioriteiten, met name dossiers die zowel een gebiedsgerichte als een thematische gewestelijke handhavingsprioriteit betroffen.

- een toetsing aan de toepasselijke beginselen en bepalingen, waarin de Raad, zoals bij elk advies, overeenkomstig artikel 6.3.7, § 2, tweede lid heeft getoetst of de weerslag van de niet-uitvoering van de bevolen herstelmaatregel op de plaatselijke ordening en de rechten van derden noopt tot de ambtshalve uitvoering van de bevolen herstelmaatregel.<sup>39</sup>
- een toetsing aan de beleidsregels van het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening 2015 dat gold in de periode besproken met dit verslagboek. Bij die toetsing heeft de Raad ook, overeenkomstig het onderscheid dat het Handhavingsprogramma RO 2015 maakt, onderzocht bij dossiers waarin de hersteltermijn nog geen tien jaar was verstreken of er alternatieven voorhanden zijn voor de ambtshalve uitvoering. Eveneens overeenkomstig de beleidsregels van het Handhavingsprogramma RO 2015 heeft de Raad onderzocht, in het geval in de hersteluitspraak tevens een dwangsom was opgelegd, of die dwangsom nog een aansprekend effect heeft.<sup>40</sup>

---

gewestelijk prioriteiten- en afwegingskader voorziet ook de mogelijkheid om zogenaamde 'topprioriteiten' te activeren, doch daar werd tijdens de besproken periode geen toepassing van gemaakt.

<sup>39</sup> Die toetsing vertoont zodoende raakvlakken met de zogenaamde 'impacttoets' en de 'redelijkheidstoets' die de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur op basis van het eigen prioriteiten- en afwegingskader uitvoert, vooraleer een uitvoeringsdossier voor advies voor te leggen aan de Raad. Blijkens dit kader (blz. 20) houdt de 'redelijkheidstoets' in dat de gewestelijk stedenbouwkundige inspecteur onderzoekt 1° of "*er al dan niet redelijke alternatieven voorhanden zijn waardoor ambtshalve uitvoering zich niet opdring*" en 2° of "*het – de middelen die ter beschikking staan van het Departement Omgeving om tot ambtshalve uitvoering over te gaan in acht genomen – redelijk is om aan te dringen op de ambtshalve uitvoering*". De 'impacttoets' houdt volgens dit kader (blz. 22) in dat "*enkel in de mate de herstelbreuk op het ogenblik van het voorleggen van het hersteldossier met oog op de ambtshalve uitvoering aan de HRH [dit is de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering] onaanvaardbare hinder met zich meebrengt, de rechten van derden op onaanvaardbare wijze in het gedrang brengt en/of een ernstige voortschrijdende schade aan de omgeving met zich meebrengt, dring een herstel zich op*".

<sup>40</sup> Zodoende vertoont die toetsing ook raakvlakken met de zogenaamde 'dwangsomtoets' die de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur op basis van het eigen prioriteiten- en afwegingskader uitvoert, vooraleer een uitvoeringsdossier voor advies voor te leggen aan de Raad. Blijkens dit kader (blz. 19) houdt de 'dwangsomtoets' in: "*Zolang de dwangsom nog een voldoende effect resorteert en een incentive kan zijn om de herstelveroordeelde aan*

De hiervoor besproken opbouw komt tot uitdrukking in het volgende type-advies dat de Raad uitbracht op de vergadering van 21 oktober 2022:

*“2. Feiten*

*2.1. De handeling(en) lig(t)(gen) volgens het gewestplan [...] in natuurgebied.*

*De handeling(en) lig(t)(gen) in het Vlaams Ecologisch Netwerk, bestaande uit de gebiedscategorieën Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling, vermeld in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.*

*De handeling(en) lig(t)(gen) in:*

- ruimtelijk kwetsbaar gebied bedoeld in artikel 6.3.3, § 3, eerste lid, 1° VCRO.*

*2.2. Voor de volledige historiek kan worden verwezen naar de adviesaanvraag en de elementen van het dossier.*

*2.3. Op 19 januari 2018 verleent de toenmalige Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid een positief advies over een herstelvordering van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [...] (hierna: het college). Die herstelvordering strekt tot het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand (...).*

*2.4. Op 20 april 2018 verleent de Raad twee positieve adviezen over de herstelvorderingen van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur. Deze herstelvorderingen strekken tot het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand (...)*

*2.5. Met een vonnis van 22 november 2018 (hierna: het vonnis) veroordeelt de rechtbank van eerste aanleg Leuven, zetelend in burgerlijke zaken, [...] (hierna: de veroordeelde) bij verstek tot het herstel van kwestieuze percelen in de oorspronkelijke toestand, wat het volgende inhoudt:*

*“veroordeelt [...] om op de percelen gelegen te [...] over te gaan tot het herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat, wat inhoudt:*

- wat het perceel [...] betreft: het verwijderen van de stacaravan, de container, het afdak, de berging, de draadafsluitingen en de verhardingen, alles inclusief eventuele vloerplaat en fundamenteën, het opvullen van de bouwput met zuivere teelaarde en de verwijdering van de afbraak- en andere materialen en afval van het terrein*
- wat betreft het perceel [...] het verwijderen van de stacaravan, de berging/houten tuinhuis, de gemetste barbecue en de afsluiting, alles inclusief eventuele vloerplaat en fundamenteën, het opvullen van de bouwput met zuivere teelaarde en de verwijdering van de afbraakmaterialen van het terrein.*

*Dit alles binnen een termijn van zes maanden nadat dit vonnis in kracht van gewijsde zal zijn gegaan, op straffe van een dwangsom van 150 euro per perceel en per dag vertraging indien dit herstel niet binnen deze termijn is uitgevoerd.”*

*2.6. De rechtbank machtigt de burgemeester van de gemeente [...] en de stedenbouwkundige inspecteur om in de ambtshalve uitvoering te voorzien “indien verweerster de herstelmaatregel niet uitvoert binnen de gestelde termijn”.*

*De hersteltermijn van zes maanden om over te gaan tot vrijwillig herstel gaat in na het in kracht van gewijsde treden van voornoemd vonnis.*

---

*te zetten tot vrijwillig herstel, wordt het hersteldossier niet voor advies aan de HRH voorgelegd. Het dossier komt alsdan op de wachtlijst van de betrokken categorie en de desgevallende subcategorie terecht.”*

*Op 4 juni 2019 wordt het vonnis van 22 november 2018 betekend.*

*2.7. Op 27 juli 2022 verstuurt de inspecteur een zogenaamde intentiebrief naar de veroordeelde, waarin hij zijn intentie meedeelt om tot de ambtshalve uitvoering van het vonnis over te willen gaan, als de veroordeelde het vonnis niet zelf uitvoert.*

*De veroordeelde reageert niet op deze intentiebrief.*

*2.8. In het proces-verbaal van 12 augustus 2022 verricht de inspecteur volgende vaststellingen:*

*“Thans stel ik op perceel [...] vast dat de stacaravan, de berging/houten tuinhuis, de gemetste barbecue en de afsluiting nog steeds ter plaatse aanwezig zijn. Verder stel ik op het perceel ook de opslag van enkele houten paletten en houten balken vast. Het perceel geeft een heel verlaten indruk weer. Het perceel is begroeid met onkruid. Op perceel [...] stel ik vast dat de stacaravan, de container, het afdak, de draadafsluiting en een steenslagverharding nog steeds ter plaatse aanwezig zijn. Verder is er op dit terrein ook materiaal, materieel en afval aanwezig, zoals een oude diepvriezer, houtafval, houten paletten, een afvalcontainer, golfplaten,...”*

*2.9. Op 26 augustus 2022 laat de inspecteur uitvoerend beslag op onroerende goederen betekenen aan de veroordeelde.*

*2.10. Het dossier wijst uit dat thans €298.200,00 aan dwangsommen verbeurd is.*

*2.11. Bij ontstentenis aan enige indicatie dat de veroordeelde over zal gaan tot het uitvoeren van het bevolen herstel, werd de voorliggende adviesaanvraag ingediend bij de Raad.*

*De voorliggende adviesaanvraag strekt ertoe positief advies te krijgen betreffende de ambtshalve uitvoering zoals bedoeld in artikel 6.3.10, § 1 VCRO, opdat het vonnis van 22 november 2018 en de hierbij bevolen herstelmaatregel ambtshalve kan worden tenuitvoergelegd.*

### *3. Beoordeling*

#### *3.1. Toetsing aan het gewestelijke prioriteitenkader*

*3.1.1. De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur heeft met de voorliggende adviesaanvraag een selectie gemaakt uit de bestaande werkvoorraad aan niet-uitgevoerde hersteluitspraken.*

*Dat zo een selectie gebeurt moet worden bijgevallen, omdat de werkvoorraad het materieel niet mogelijk maakt om alle gelijkaardige zaken gelijktijdig aan de Raad voor advies voor te leggen.*

*Die selectie kan evenwel enkel worden bijgevallen onder de voorwaarde dat ze de Raad de garantie biedt dat zij gebeurt op grond van een gelijke behandeling van gelijkaardige feiten.*

*Daartoe is vereist dat de criteria die het uitvoeringsbeleid van niet-uitgevoerde hersteluitspraken veruitwendigen, op zichzelf dan wel in onderlinge verhouding of samenlezing, een prioriteitenorde bepalen in de werkvoorraad waarbij de voorgelegde dossiers aan deze prioriteitenorde beantwoorden.*

*3.1.2. De voorliggende adviesaanvraag maakt deel uit van een selectie van vijf adviesaanvragen uit de bestaande werkvoorraad aan niet-uitgevoerde hersteluitspraken die een niet nader bepaald aantal dossiers omvat.*

*De voorliggende adviesaanvraag en de selectie van dit dossier is gebeurd na een toetsing aan het gewestelijke 'kader ambtshalve uitvoering van gerechtelijke uitspraken inzake ruimtelijke ordening'. (zie bijlage 2).*

*De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur heeft de voorliggende adviesaanvraag getoetst aan dit beleidskader aan de hand waarvan prioriteiten worden gesteld in de ambtshalve uitvoering van de werkvoorraad van niet-uitgevoerde hersteluitspraken.*

*De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur stelt dat dit dossier valt onder de eerste categorie ('categorie 1') van "hersteluitspraken die – wanneer zij worden getoetst aan de gewestelijk handhavingsprioriteiten – zowel een gebiedsgerichte prioriteit als een themagerichte/specifieke prioriteit betreffen".*

*Te dezen verwijst de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur naar de 'nota gewestelijke handhavingsprioriteiten Ruimtelijke Ordening' die door de bevoegde minister is meegedeeld aan de Vlaamse Regering op 23 december 2016 (<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/handhavingsbeleid>). In die nota wordt de handhaving van illegale, zonevreemde constructies gelegen in "prioritaire gebieden gekoppeld aan de kwetsbaarheid van de bestemming" weerhouden als een gewestelijke prioriteit van de 'eerste categorie'.*

*De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur zet in zijn adviesaanvraag uiteen dat het dossier een gebiedsgerichte, gewestelijke handhavingsprioriteit betreft. Dit volgt uit de ligging van het goed in ruimtelijk kwetsbaar gebied, te dezen natuurgebied. Verder zet de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur uiteen dat het dossier een themagerichte/specifieke, gewestelijke handhavingsprioriteit betreft. Dit volgt uit de omstandigheid dat de af te breken constructies zonevreemd zijn.*

*3.1.3. Uit de voorliggende gegevens van de zaak volgt dat het dossier aantoonbaar behoort tot de 'eerste categorie' van handhavingsprioriteiten van het gewestelijke prioriteitenkader wat de ambtshalve uitvoering van niet-uitgevoerde hersteluitspraken betreft.*

*Hoewel dit prioriteitenkader melding maakt van zogenaamde 'topprioriteiten' waarvan de afhandeling voorrang neemt op die van de overige prioriteiten, volgt uit de omstandigheid dat de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur voor het eerst sinds het huidige prioriteitenkader is aangenomen een selectie van vijf dossiers voorlegt voor de opstart van de ambtshalve uitvoering waaronder onderhavig dossier, dat thans klaarblijkelijk er zich geen 'topprioriteiten' aandienen.*

*Die omstandigheid staat er niet aan de weg dat, in de huidige stand van zaken, dat onderhavig dossier aanwijsbaar behoort tot de eerste categorie van prioriteiten.*

*3.1.4. Uit wat hiervoor is gesteld, volgt dat de voorliggende adviesaanvraag de toetsing doorstaat aan het gewestelijke prioriteitenkader inzake de ambtshalve uitvoering van niet-uitgevoerde hersteluitspraken.*

*Hieruit volgt dat de voorliggende adviesaanvraag de garantie biedt op een gelijke behandeling van gelijkaardige zaken en zich laat inpassen in een uitvoeringsbeleid dat is gebaseerd op objectieve selectiecriteria die, te dezen, coherent zijn toegepast.*

## *3.2. Verdere toetsing*

### *3.2.1. Toetsing aan de toepasselijke beginselen en bepalingen*

*3.2.1.1. De adviesbevoegdheid van de Raad betreffende de ambtshalve uitvoering vindt thans grondslag in artikel 6.3.10, § 1 VCRO (voorheen in oud artikel 6.1.7 VCRO en daarvoor in oud artikel 153, tweede lid van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO)).*

*Artikel 153, tweede lid DRO werd ingevoerd bij artikel 9 van het decreet van 4 juni 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft (hierna: het Handhavingsdecreet).*

*Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 9 van het Handhavingsdecreet blijkt dat de adviesbevoegdheid die inzake het opstarten van de ambtshalve uitvoering werd toegewezen aan de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering (toen: Hoge Raad voor het Herstelbeleid) ertoe strekte "een uniforme en billijke ambtshalve uitvoering van arresten en vonnissen" te verwezenlijken (Parl. St. Vl. Parl. 2002-2003, nr. 1566/7, p. 39).*

*Dit blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (Parl. St. Vl. Parl. 2008 2009, nr. 2011/1, p. 645).*

*Het Grondwettelijk Hof stelt dat de Raad bij het uitoefenen van zijn adviesbevoegdheid inzake het ambtshalve uitvoeren van vonnissen of arresten moet "onderzoeken of het gebruik dat de stedenbouwkundige inspecteur beoogt te maken van de hem door de rechter gegeven machtiging tot ambtshalve uitvoering, geschiedt met inachtneming van de beginselen van gelijkheid en redelijkheid". Die bevoegdheid van de Raad gaat niet zover dat hij de uitvoering als zodanig van rechterlijke beslissingen in de weg zou kunnen staan (GwH 15 januari 2009, nr. 5/2009, overweging B.4.3).*

*3.2.1.1.2 Overeenkomstig artikel 6.3.7, § 2, tweede lid, 2° Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zijn de adviezen van de Raad te allen tijde gesteund op motieven die ontleend worden aan:*

*1° het recht, met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die specifiek binnen de ruimtelijke ordening gelden;*

*2° de weerslag van inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening, meer bepaald het niveau van de goede ruimtelijke ordening van naburige percelen dat zou worden behaald als zich geen schade ten gevolge van een stedenbouwkundig misdrijf of een stedenbouwkundige inbreuk zou hebben voorgedaan.*

*De toetsing aan het recht behelst zowel een toetsing aan de formele rechtsbronnen als een toetsing aan alle positiefrechtelijke rechtsbronnen, met inbegrip van de algemene rechtsbeginselen, waaronder het gelijkheidsbeginsel, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.*

*3.2.1.2. Wat de toetsing aan de weerslag op de rechten van derden en de plaatselijke ordening betreft, wijst het dossier uit dat de geïllustreerde handeling(en) nog steeds in strijd komen met de goede ruimtelijke ordening.*

*Het dossier wijst uit dat kwestieuze percelen een verloederde indruk weergeven en dat de verschillende constructies nog steeds aanwezig zijn.*

*In het proces-verbaal van 12 augustus 2022 werden volgende vaststellingen verricht:*

*"Thans stel ik op perceel [...] vast dat de stacaravan, de berging/houten tuinhuis, de gemetste barbecue en de afsluiting nog steeds ter plaatse aanwezig zijn. Verder stel ik op het perceel ook de opslag van enkele houten paletten en houten balken vast. Het perceel geeft een heel verlaten indruk weer. Het perceel is begroeid met onkruid.*

*Op perceel [...] stel ik vast dat de stacaravan, de container, het afdak, de draadafsluiting en een steenslagverharding nog steeds ter plaatse aanwezig zijn. Verder is er op dit terrein ook materiaal, materieel en afval aanwezig, zoals een oude diepvriezer, houtafval, houten paletten, een afvalcontainer, golfplaten,..."*

*De onmiddellijke en ruimere omgeving kenmerken zich als een boomrijk landschap. Uit de elementen van het dossier blijkt dat een amalgaam aan verschillende constructies bestaande uit heterogene materialen op deze percelen is geplaatst. Wanneer alle geïllustreerde handelingen samen in ogenschouw worden genomen, blijkt dat een onaanvaardbare bezettingsgraad was gerealiseerd en dat de huidige inrichting (nog steeds) naar ruimtegebruik toe onaanvaardbaar is ter plaatse. De aan de Raad bezorgde foto's tonen aan dat de percelen een slordige en*

verwaarloosde aanblik hebben gekregen. Het inrichten van de percelen voor recreatieve doeleinden is niet verzoenbaar met de hierboven omschreven boomrijke onmiddellijke en ruimere omgeving.

In de adviesaanvraag stelt de inspecteur het volgende:

*“Blijkens een luchtfoto was de site rond 1971 slechts zeer gedeeltelijk bebouwd. De site werd nadien ongeordend en zonder vergunning volgebouwd. In het betrokken gebied werden nooit op een behoorlijke wijze inrichtingswerken met het oog op bebouwing uitgevoerd. De cluster van 18 percelen werd zonder enige ruimtelijke visie en zonder een behoorlijke infrastructuur volgebouwd waarbij de gebouwen zonder stedenbouwkundige vergunning geplaatst werden. Naar aanleiding van gelijklopende handhavingstrajecten zijn de overige percelen van deze cluster grotendeels hersteld, deze werden immers (behoudens hier en daar een beperkte verharding of een afsluiting) grotendeels ontruimd. Enkel op de twee bovenvermelde percelen, dewelke het voorwerp uitmaken van de reeds beschreven herstelmaatregel, is er geen herstel doorgevoerd.*

*De percelen zijn nochtans gelegen binnen een in meerdere opzichten waardevol gebied. Zoals hierboven reeds uitvoerig beschreven, zijn de percelen gelegen in een groot natuurgebied en maken ze deel uit van het VEN-gebied ‘[...]’. De bovengenoemde inbreuken zijn in dergelijke waardevolle omgeving zeer nefast. De impact binnen dit gebied is ernstig van aard en zorgt voor een smet op dit waardevolle gebied. De werken zijn in een dergelijk waardevol gebied onaanvaardbaar daar ze grote schade aanbrengen aan de natuurlijke structuren van dit gebied.*

*De in standgehouden constructies en het (in standgehouden) gewoonlijk gebruik zijn bovendien niet functioneel inpasbaar binnen bovengenoemde groene omgeving. Daarenboven dragen de voornoemde inbreuken bij aan een verloederde indruk en een visueel-vormelijke hinder die onaanvaardbaar is in een dergelijke voor het overige onaangestaste groene omgeving.”*

*Er is nog steeds aanwijsbare, concrete en ingrijpende schade aan de goede ruimtelijke ordening die noopt tot de uitvoering van de bevolen herstelmaatregel.*

*De Raad valt dan ook de zienswijze van de inspecteur bij dat de uitvoering van de bevolen herstelmaatregel noodzakelijk is vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening.*

*3.2.1.3. Tot op heden is de bevolen herstelmaatregel niet uitgevoerd.*

*De uitvoering van de bevolen herstelmaatregel vergt geen dermate verregaande inspanningen van de veroordeelde dat nog langer kan worden gewacht met de uitvoering van het bevolen herstel.*

*Er is geen concreet vooruitzicht wanneer de veroordeelde effectief gevolg zal geven aan het vonnis van 22 november 2018, met name wanneer zij de bevolen herstelmaatregel precies volledig zal uitvoeren. De veroordeelde reageerde niet op de zogenaamde intentiebrief. De veroordeelde diende geen gemotiveerde nota in, ook al hoorde de Raad haar schriftelijk in het kader van de voorliggende adviesaanvraag.*

*Uit wat voorligt, volgt dat er geen enkel vooruitzicht is dat de veroordeelde de bevolen herstelmaatregel zal uitvoeren.*

*3.2.1.4. Het dossier wijst daarnaast niet uit dat de ambtshalve tenuitvoerlegging van de bevolen herstelmaatregel getuigt van een ongelijke behandeling.*

*Wat de Raad, onder verwijzing naar het arrest nr. 5/2009 van het Grondwettelijk Hof, kan onderzoeken is of de adviesaanvrager met andere definitieve vonnissen of arresten tot herstel ook werd gemachtigd om in de ambtshalve uitvoering te voorzien mocht de veroordeelde niet*



*binnen de door de rechter bepaalde uitvoeringstermijn hiertoe vrijwillig overgaan. De Raad kan dus onderzoeken of de adviesaanvrager uit een eventueel bestaande voorraad aan dergelijke vonnissen en arresten een willekeurige selectie heeft gemaakt die niet getuigt van objectieve en pertinente criteria. Hij kan met zijn advies het tijdstip en de modaliteiten van de ambtshalve uitvoering nader preciseren (GwH 15 januari 2009, nr. 5/2009, overweging B.4.3).*

*Zoals hiervoor is behandeld, spruit de voorliggende adviesaanvraag voort uit een selectie van een bij de adviesaanvrager bestaande werkvoorraad van niet-uitgevoerde hersteluitspraken die de toetsing aan het gewestelijke prioriteitenkader doorstaat.*

### *3.2.2. Toets aan het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening (hierna: Handhavingsprogramma)*

*3.2.2.1. De volgende beleidskeuze komt tot uitdrukking in de zgn. "managementssamenvatting" van het Handhavingsprogramma (<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/handhavingsbeleid>):*

*Handhavingsprogramma, Parl. St. VI. Parl. 2014-2015, nr. 468/1, 10*

*"De ambtshalve uitvoering kan enkel als ultimum remedium worden ingezet. Voor oudere misdrijven en reeds bestaande titels – voor zover de herstelmaatregel nog geen tien jaar is verstreken - zal eerst een onderzoek naar de alternatieven gebeuren waarbij ook het tijdsverloop in rekening wordt genomen. Voor de uitspraken die behoren tot het historisch passief (m.n. de uitvoeringstermijn is meer dan tien jaar verstreken), wordt een dubbele aanpak voorgesteld bestaande uit een screening naar de actualiteit van de titel, naar de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in de huidige context en volgens de actuele prioriteiten, naar de herbetekening van de titel, naar de huidige mogelijkheden tot regularisatie en desgevallend aanpassing, naar planologische oplossingen etc. Daarnaast worden ook de mogelijkheden tot aanpassing van de regelgeving onderzocht op het vlak van plannen en vergunnen."*

*Verder in het Handhavingsprogramma zijn de volgende beleidskeuzes opgenomen over de ambtshalve uitvoering van vonnissen en arresten.*

*Handhavingsprogramma, Parl. St. VI. Parl. 2014-2015, nr. 468/1, 48*

*"f. Ambtshalve uitvoering van gerechtelijke uitspraken en bestuurlijke besluiten dwangsommen  
Recente misdrijven en inbreuken*

*- Wat betreft het bestuurlijk traject*

*Bestuurlijke besluiten, als resultaat van bestuurlijke handhaving, zijn een nieuwigheid. Ze komen tot stand na de inwerkingtreding van het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, in de geest en filosofie van het voorliggend handhavingsprogramma RO. In het bijzonder zal rekening worden gehouden met de prioriteiten, de uitgetekende trajectaanpak en de rangorde bij het bepalen van de herstelmaatregel zoals voorzien in de VCRO.*

*- Wat betreft het gerechtelijk traject*

*Dat geldt ook voor het inleiden van vorderingen bij het openbaar ministerie betreffende stedenbouwkundige inbreuken en misdrijven die ontstaan na de inwerkingtreding van het decreet. Als de overtreder, ondanks alle garanties voorzien in het decreet en het handhavingsprogramma RO, finaal toch in gebreke blijft om het herstel uit te voeren na het tevergeefs inzetten van al de andere middelen waaronder de dwangsom, kan de ambtshalve uitvoering als ultimum remedium worden ingezet. Hierbij wordt naar behoren rekening gehouden met de algemene beginselen inzake gelijke behandeling,*

*redelijkheid en proportionaliteit. Zo dient er ook afgewogen te worden of het uitvoeren van ambtshalve herstel versus de inzet van mensen en middelen, te verantwoorden is.*

*Voorafgaandelijk onderzoek met betrekking tot oudere stedenbouwkundige misdrijven voor zover de uitvoeringstermijn van de herstelmaatregel nog geen tien jaar is verstreken*

*Voor gerechtelijke uitspraken betreffende stedenbouwkundige misdrijven, is enige nuance vereist. De uitspraken die nu uitvoerbaar zijn en diegene die binnenkort in kracht van gewijsde zullen gaan, zijn meestal tot stand gekomen zonder inzet van zachte handhavingsinstrumenten, op basis van andere prioriteiten, zonder de optie van bestuurlijke handhaving, volgens een andere rangorde voor de herstelmaatregel, en zonder de voortdurende mogelijkheid voor de veroordeelde om over te gaan tot vrijwillig herstel. Hiervoor komt grondig onderzoek naar alternatieven en het aanbod tot vrijwillig herstel op de eerste plaats. Het moment waarop de handhavende overheid een eerste initiatief genomen heeft met betrekking tot een stedenbouwkundig misdrijf, zal bepalend zijn om al dan niet over te gaan tot ambtshalve uitvoering.*

*Prioriteiten in de ambtshalve uitvoering van gerechtelijke uitspraken waarvan de uitvoeringstermijn meer dan tien jaar is verstreken en de aanpak van het historisch passief*

*Bij de uitvoering van gerechtelijke uitspraken waarvan de termijn voor uitvoering van de herstelmaatregelen op de betekeningsdatum al 10 jaar of meer verstreken is, ligt de nadruk op probleemoplossend werken en een efficiënte aanpak. Er wordt voorzien in een dubbele aanpak : een inventarisatie en dossiergerichte afhandeling met daarnaast een onderzoek gekoppeld aan een globaal wetgevend initiatief.*

*De overheid dient het historisch passief in kaart te brengen en een screening, zowel inhoudelijk als procedureel, van deze dossiers te doen, hetzij daartoe een externe opdracht te geven. Op basis hiervan kan worden beslist over het al dan niet actief verder zetten van de uitvoering. Zoals steeds dient het aanknopingspunt de goede ruimtelijke ordening te zijn. Nu het gaat om de uitvoering van de vonnissen en arresten waarvan de uitvoeringstermijn reeds meer dan tien jaar is verstreken (en de schending dus nog ouder is), is het aangewezen de plaatselijke situatie in de huidige context te gaan evalueren. Er moet nagegaan worden wat nog nuttig, noodzakelijk en achterhaald is in functie van de goede ruimtelijke ordening.*

*Vóór de (her)betekening van deze titels en desgevallend adviesvraag bij de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering hierover, dient in de dossiers waarin de uitvoeringstermijn meer dan 10 jaar is verstreken, nagegaan te worden of de actio iudicati al dan niet verjaard is en of eertijds zo werd betekend dat het stuitend heeft gewerkt. De dossiers die afvallen, worden niet verder geactiveerd.*

*Voor de dossiers waarin geen positief advies tot ambtshalve uitvoering wordt bekomen bij de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering, wordt eveneens niet verder tot betekening over gegaan.*

*Er wordt proactief een onderzoek gedaan naar de actualiteit van de titels en naar de huidige regulariseerbaarheid of de mogelijkheid tot het uitwerken van een planologische oplossing, gelet op de huidige beleidsmatige context. De betrokkene wordt op een actieve manier ingelicht en wordt aangezet om mee tot een oplossing te komen waar mogelijk. Indien vereist, worden de nodige initiatieven daartoe vanuit de handhaver in samenwerking met de bevoegde overheden op gang getrokken.*

*Voor de dossiers waarvan conform het voorgestelde traject, het herstel niet kan bewerkstelligd worden, wordt de beslissing tot het opstarten van de ambtshalve uitvoering pas genomen, na toetsing van het stedenbouwkundig misdrijf aan de inhoudelijke prioriteiten die actueel toegepast worden. Indien de aard van het misdrijf en het bestemmingsgebied waarin het misdrijf plaatst vond, niet vallen onder de prioriteiten moet de uitvoering niet langer geactiveerd worden. Ook wordt actief nagegaan of bij een actuele beoordeling van de goede plaatselijke ordening volgens de criteria die op dit moment worden aangewend bij het opmaken van een gerechtelijke*

*herstelvordering, de verenigbaarheid hiermee al dan niet kan worden vastgesteld. In affirmatief geval is de ambtshalve uitvoering niet meer aangewezen. De overheid kan hierbij ook proactief initiatieven ondernemen om het historisch passief op een systematische en gefaseerde wijze op het terrein te onderzoeken en beoordelen. In de dossiers waarin de uitvoering wordt verder gezet, dient aan de betrokkene eerst te worden voorgesteld dat een dading om de uitvoeringstermijn te verlengen nog mogelijk is conform de decretale voorwaarden.*

*Gezien de verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening in de huidige context beleidsmatig als uitgangspunt wordt gesteld voor het historisch passief, moet worden [nagegaan] in welke mate een aanpassing van de regelgeving op het vlak van vergunnen en plannen de burger op een actieve manier kan aanzetten om dit historisch passief mee op te lossen.*

*Finaal moet de dubbele aanpak dus ook resulteren in een vaststaand en duidelijk statuut voor de bestaande al dan niet geheel illegale toestand volgens de huidige regelgeving. Er moet rechtszekerheid kunnen geboden worden, ook aan toekomstige derden-verkrijgers. Via de vergunningenregisters en hypothecaire staten zal het bestaan van de veroordeling immers telkens weer naar boven komen. Het verdient aanbeveling hiertoe een wettelijk kader uit te werken en daartoe wordt verder een aanzet gegeven via de verbetertrajecten.”*

*3.2.2.2. Uit artikel 6.1.3, § 1, vijfde lid VCRO blijkt dat het Handhavingsprogramma “gewestelijke beleidslijnen” kan omvatten ten aanzien van de gewestelijke handhavingspartner. Uit artikel 6.3.1, § 1, zesde lid VCRO blijkt dat het Handhavingsprogramma “aanbevelingen inzake de handhaving van de ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau” ten aanzien van de gemeentelijke handhavingspartners kan bevatten.*

*Uit de elementen van het dossier blijkt dat de “gerechtelijke uitspraak” waarmee aan betrokkene het bevel is gegeven het kwestieuze perceel te herstellen “in de oorspronkelijke staat”, dit is het in kracht van gewijsde getreden vonnis van 22 november 2018 van de rechtbank van eerste aanleg van Leuven:*

*1° gebaseerd is op (een) stedenbouwkundig misdrijf/misdrijven dat/die werd(en) vastgesteld in 2015 en dus een niet-recent misdrijf betreft in de zin van het Handhavingsprogramma;*

*2° werd uitgesproken na een gerechtelijke procedure en dus tot stand kwam via het “gerechtelijk traject” in de zin van het Handhavingsprogramma;*

*3° een uitvoeringstermijn oplegde van zes maanden die nog niet meer dan tien jaar is verstreken in de zin van het Handhavingsprogramma.*

*De Raad moet als gewestelijke handhavingspartner dan ook rekening houden met de volgende “gewestelijke beleidslijn”:*

*“Ervoor komt grondig onderzoek naar alternatieven en het aanbod tot vrijwillig herstel op de eerste plaats. Het moment waarop de handhavende overheid een eerste initiatief genomen heeft met betrekking tot een stedenbouwkundig misdrijf, zal bepalend zijn om al dan niet over te gaan tot ambtshalve uitvoering.”*

*3.2.2.3. Uit de elementen van het dossier blijkt dat:*

- Er processen-verbaal worden opgesteld voor het oprichten van allerlei constructies op 30 december 2015, 17 november 2016 en 4 november 2017;*
- Het dossier verschillende luchtfoto's en fotoreportages bevat, gedateerd op verschillende tijdstippen waaruit de geviseerde handelingen blijken;*
- Op 19 januari 2018 de toenmalige Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid een positief advies verleent over een herstelvordering van het college van burgemeester en schepenen van Herent strekkende tot het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand;*

- *Op 20 april 2018 de Raad twee positieve adviezen verleent over herstelvorderingen van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur namens het Vlaamse Gewest strekkende tot het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand;*
- *Met een vonnis van 22 november 2018 de rechtbank van eerste aanleg van Leuven beveelt de kwestieuze percelen te herstellen “in de oorspronkelijke staat”. De herstelmaatregel werd bevolen onder verbeurte van een dwangsom van 150,00 euro per perceel en per dag vertraging in de uitvoering van de bevolen herstelmaatregel;*
- *Op 4 juni 2019 het voornoemde vonnis wordt betekend;*
- *Een hersteltermijn werd toegestaan van zes maanden na het in kracht van gewijsde treden van het vonnis;*
- *Het volgende wordt gesteld in de adviesaanvraag:*

*“4.1.2. Na gerechtelijke uitspraak*

*Op 4 juni 2019 werd voormeld vonnis samen met een bevel tot herstel betekend aan bovengenoemde overtreder. Dit betekent dat uiterlijk 4 december 2019 het herstel van de plaats in oorspronkelijke toestand diende te worden uitgevoerd. Onze afdeling heeft echter nooit enige reactie, laat staan een melding van herstel mogen ontvangen vanwege de overtreder.*

*Op 27 juli 2022 verstuurde onze afdeling een brief naar bovengenoemde overtreder waarin deze in kennis wordt gesteld van de intentie tot het ambtshalve uitvoeren van de herstelmaatregel. In deze brief werd de overtreder een laatste maal aangemaand om de stedenbouwkundige schending ongedaan te maken en ons hiervan binnen de maand in kennis te stellen. Onze afdeling heeft hierop geen reactie mogen ontvangen.*

*Op 26 augustus 2022 werd een bevel voorafgaand uitvoerend beslag op onroerend goed betekend aan bovengenoemde overtreder. De dwangsomschuld bedroeg op 24 augustus reeds 298.200,00 euro. Onze afdeling heeft tot op heden doorheen het gehele handhavingstraject nog geen reactie mogen ontvangen vanwege de bovengenoemde overtreder.”;*

- *Er na het verstrijken van de hersteltermijn een proces-verbaal van 12 augustus 2022 is opgesteld waaruit blijkt dat de veroordeelde het herstel nog niet heeft uitgevoerd de constructies nog op kwestieuze percelen aanwezig zijn;*

*3.2.2.4.1. De titelhoudende overheid heeft op een voldoende alerte en diligente wijze gehandeld. Het vonnis wordt op 4 juni 2019 aan de veroordeelde betekend. De toegestane hersteltermijn liep af zes maanden na het in kracht van gewijsde treden van het vonnis.*

*3.2.2.4.2. Tot op heden is nog steeds geen gevolg gegeven aan de bevolen herstelmaatregel.*

*Er is geen concreet vooruitzicht wanneer de veroordeelde effectief gevolg zal geven aan het vonnis, met name wanneer zij de bevolen herstelmaatregel precies zal uitvoeren. De veroordeelde heeft in dat verband blijkens het dossier geen precies of eenduidig engagement genomen.*

*Het dossier wijst niet uit dat de veroordeelde, bij gebrek aan enige reactie en gelet op het proces-verbaal van 12 augustus 2022, de intentie heeft het volledige herstel vrijwillig uit te voeren. Er werd ook geen gemotiveerde nota ingediend.*

*3.2.2.4.3. De inning van de verbeurde dwangsom heeft geen aansporend effect.*

*Uit de adviesaanvraag blijkt immers het volgende:*

*“De dwangsomschuld bedroeg op 24 augustus 2022 reeds 298.200,00 euro. Bovenvermelde overtreder heeft in het gehele bovenbeschreven handhavingstraject niet met onze afdeling gecommuniceerd. Er werd vooralsnog geen bereidheid geuit tot het betalen van de dwangsommen noch tot het uitvoeren van de herstelmaatregel.”*

*Na het verstrijken van de hersteltermijn wordt op 12 augustus 2022 proces-verbaal opgesteld waarin wordt vastgesteld dat er door veroordeelde niet is overgegaan tot uitvoering van het bevolen herstel en dat zij hiertoe geen intentie heeft.*

*Dergelijke houding is niet alleen niet verzoenbaar met de uitvoerbare kracht van de in kracht van gewijsde getreden herstelveroordeling die op veroordeelde weegt, noch met de rechtsplicht die op haar rust om uit te voeren wat aan haar is bevolen met een kracht van gewijsde getreden rechterlijke veroordeling.*

*3.2.2.4.4. Bovendien vereisen de bevolen werken geen dermate verregaande inspanningen van de veroordeelde dat nog langer kan worden gewacht met de uitvoering van het bevolen herstel.*

*3.2.2.4.5. De Raad besluit dan ook dat er geen “alternatieven” in de zin van het Handhavingsprogramma zijn die zich verzetten tegen onderhavig advies.*

*1.3. Om de hiervoor behandelde redenen verleent de Raad een positief advies.*

*(...)”*

Na deze vergadering diende de gewestelijke stedenbouwkundig inspectie nog adviesaanvragen in bij de Raad over de opstart van de ambtshalve uitvoering die alle leiden tot een positief advies opgebouwd volgens het hiervoor behandelde stramien.

## 2.2.3 Advisering beroepen tegen bestuurlijke maatregelen

In het vorige verslagboek werden de nieuwe regeling die geldt sinds 1 maart 2018 inzake de advisering door de Raad van beroepen tegen bestuurlijke maatregelen, het beoordelingskader en de toepassingsgevallen uitvoerig besproken.

In de besproken periode dienden zich twee verfijningen aan.

### 2.2.3.1 Hersteltermijn en bestuurlijke dwangsom

Een eerste *verfijning* die een eerste keer aan de orde kwam sinds de nieuwe regeling op 1 maart 2018 in werking trad, betrof de kwestie van de opgelegde hersteltermijn en de opgelegde, bestuurlijke dwangsom in het geval van een last onder dwangsom.

Sinds 1 maart 2018 kunnen de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester in eerste aanleg een bestuurlijke maatregel opleggen.

Aan wie een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd, wordt een hersteltermijn toegestaan waarbinnen de opgelegde maatregel moet worden uitgevoerd. Bij de toepassing van bestuursdwang wordt geen bestuurlijke dwangsom verbeurd wanneer de hersteltermijn wordt overschreden. Bij de toepassing van een last onder dwangsom wordt aan de overschrijving van de toegestane hersteltermijn wel een

bestuurlijke dwangsom verbeurd. In de bestuurlijke praktijk is doorgaans per dag vertraging in de uitvoering van de opgelegde maatregel nadat de hersteltermijn is verstreken, een welbepaalde bestuurlijke dwangsom verschuldigd door aan wie de maatregel is opgelegd.

In het geval de betrokkene het niet eens is met de opgelegde bestuurlijke maatregel en een bestuurlijk beroep instelt bij de Vlaamse Regering, komt het voor dat in het beroepschrift kritiek wordt geuit op de toegestane hersteltermijn. Zo kwam het in de besproken periode voor dat de beroepsindiener aanvoerde dat de toegestane hersteltermijn te kort was.

De Raad streeft ernaar om zoveel als mogelijk hetzelfde beoordelingskader als bij de advisering van herstellvorderingen in het gerechtelijke herstelspoor, toe te passen bij de advisering van beroepen tegen bestuurlijke maatregelen in het bestuurlijk herstelspoor.

Met het oog op deze door de decreetgever gewenste uniciteit van de advisering van herstellvorderingen en de advisering van beroepen tegen bestuurlijke maatregelen door de Raad<sup>41</sup>, trok de Raad in de besproken periode zijn vaste adviespraktijk inzake de advisering van herstellvorderingen door om ook bij de advisering van beroepen tegen bestuurlijke maatregelen geen uitspraak te doen over de hersteltermijn.

Dit kwam in een advies van 25 februari 2022 als volgt tot uitdrukking:

(...)

*4.3.3. De beroepsindieners vragen ten slotte om “een bijkomende periode te willen verlenen voor uitvoering, gezien het hangende regularisatiedossier”.*

*De Raad doet met dit advies geen uitspraak over de toegestane hersteltermijn.*

(...).

Het komt ook voor bij een last onder dwangsom dat de beroepsindiener kritiek uit op de opgelegde, bestuurlijke dwangsom, bijvoorbeeld wat het bedrag van de bestuurlijke dwangsom betreft.

In lijn met zijn vaste adviespraktijk bij de advisering van herstellvordering, bracht ook in dat verband de Raad in de besproken periode tot uitdrukking bij de advisering van beroepen tegen bestuurlijke maatregelen dat hij geen uitspraak doet over de opgelegde bestuurlijke dwangsom.

Dit kwam in een advies van 15 juli 2022 tot uitdrukking als volgt:

*“4.3.4. De beroepsindiener verzoekt ten slotte om “de dwangsom dan ook te vernietigen, gelet op het gebrek aan motivering, ondergeschikt, deze te herleiden tot het werkelijk economisch voordeel, zijnde 25 Euro per dag”.*

*De Raad doet met dit advies geen uitspraak over de toepassing van de dwangsom.*

(...).”

### 2.2.3.2 Devolutieve werking bestuurlijk beroep

Een tweede *verfijning* betrof de impact van de devolutieve werking van het bestuurlijk beroep tegen een bestuurlijke maatregel op de advisering ervan door de Raad.

---

<sup>41</sup> Zie verslagboek 2017-2021, ‘2.3.3 Advisering beroepen tegen bestuurlijke maatregelen’, punt ‘2.3.3.2 Beoordelingskader’.

Het bestuurlijk beroep dat tegen een bestuurlijke maatregel kan worden ingesteld bij de Vlaamse Regering, kent overeenkomstig de algemene principes van het bestuursrecht een devolutieve werking.

De VCRO beperkt die devolutieve werking niet.

De devolutieve werking van het bestuurlijk beroep houdt in dat bij de beoordeling van het bestuurlijk beroep, de Vlaamse Regering als beroepsinstantie een nieuwe beslissing neemt die in de plaats komt van de bestreden beslissing.

De Vlaamse Regering kan hierbij het dossier in zijn totaliteit opnieuw beoordelen, zowel wat betreft de wettelijke aspecten, bijvoorbeeld de naleving van de motiveringsplicht of de hoorplicht, als wat de opportuniteitsaspecten betreft, bijvoorbeeld wat de weerslag van de geviseerde handeling(en) op de plaatselijke ordening en de rechten van derden aangaat

De Vlaamse Regering neemt een nieuwe beslissing die rust op eigen motieven die tot uitdrukking komen in het besluit van de Minister als gemachtigde van de Vlaamse Regering.

Kritiek van de beroepsindieners op de motivering van het bestreden besluit, bijvoorbeeld kritiek op de formele motieven dit zijn de motieven die tot uitdrukking komen in het bestreden besluit zelf, of kritiek dat in eerste aanleg de hoorplicht is geschonden, betreffen beroepsargumenten die omwille van de hiervoor behandelde, devolutieve werking niet kunnen leiden tot de vernietiging van de bestreden maatregel.

De Raad gaat bij de advisering van een beroep tegen een bestuurlijke maatregel niet in op beroepsargumenten waarvan de devolutieve werking eraan in de weg staat dat ze kunnen leiden tot de vernietiging van de bestreden maatregel.

Die benadering kwam voor het eerst uitdrukkelijk aan bod in een advies van 14 mei 2022 waarin de beroepsindieners stelde dat de motieven die in het bestreden besluit tot uitdrukking kwamen niet afdoende waren. Daarnaast voerde de beroepsindieners aan dat de hoorplicht was geschonden.

De Raad ontmoette in zijn advies deze beroepsargumenten als volgt:

#### *“4.3. Beroepsargumenten*

*4.3.1. Door de devolutieve werking van het ingestelde, georganiseerd bestuurlijk beroep verwerft de Vlaamse Regering de beslissingsmacht op herstelgebied zelf, op dezelfde wijze als de lokale, herstelbevoegde overheid, en zij stelt haar beslissing in de plaats van die van de laatstgenoemde overheid. Dit houdt in dat de Vlaamse Regering over dezelfde, ruime discretionaire bevoegdheid beschikt als de lokale, herstelbevoegde overheid om te oordelen over het bij haar aanhangig gemaakte, handhavend optreden en om tegen de geviseerde handelingen herstelrechtelijk op te treden door een bestuurlijke maatregel op te leggen. De Vlaamse Regering spreekt zich uit op grond van een eigen beoordeling, zowel in rechte als in feite. De Vlaamse Regering mag een andere kwalificatie aan de geviseerde handelingen geven en een andere of, in voorkomend geval, geen bestuurlijke maatregel opleggen. Zij is niet beperkt tot het hanteren van louter wettigheidsargumenten en zij mag in voorkomend geval haar eigen opportuniteitsoordeel over wat in de concrete omstandigheden van de zaak als de meest passende herstelmaatregel te beschouwen is, in de plaats stellen van de zienswijze die de lokale, herstelbevoegde overheid erop nahield. Zij moet daartoe niet eerst vaststellen dat de bestuurlijke maatregel die initieel was opgelegd, onwettig is.*

*Van de Vlaamse Regering wordt niet verwacht dat zij expliciteert om welke redenen zij het eventueel anders ziet dan de oorspronkelijke overheid; het volstaat dat zij als herstelbevoegde overheid in hoger beroep motiveert hoe zij het zelf ziet en wat háár ertoe brengt voor de geviseerde handelingen de uiteindelijk opgelegde, bestuurlijke maatregel toe te passen – of er geen toe te passen.*

*De Vlaamse Regering is daarbij niet verplicht om in te gaan op de redenen die de in eerste aanleg bevoegde overheid ertoe hebben aangezet om een bepaalde beslissing te nemen, zij is niet gebonden door argumenten die werden aangewend in die voorafgaande administratieve*

*procedure en zij is er niet toe gehouden te verantwoorden waarom zij de opvatting van de in eerste aanleg bevoegde tuchtoverheid als zodanig niet bijvalt (in die zin, RvS 19 februari 2019, nr. 243.713, stad Leuven, punten 9.1 tot en met 10.1).*

*Door de hiervoor behandelde, devolutieve werking van het ingestelde beroep doet de Vlaamse Regering het onderzoek van de zaak volledig en autonoom over en neemt zij als beroepsinstantie een beroepsbeslissing die in de plaats komt van de bestreden beslissing. Eén van de doelstellingen én gevolgen van dit beroep, is de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om de in eerste aanleg begane onregelmatigheden in de procedure recht te zetten. Omdat de beslissing die in eerste aanleg werd genomen geen rechtsgevolgen meer met zich meebrengt, dient ook geen acht meer te worden geslagen op mogelijke onregelmatigheden waarmee de procedure in eerste aanleg zou zijn behept. De eventuele onregelmatigheden in de procedure in eerste aanleg worden immers hersteld door de bestuursbeslissing in graad van beroep (in die zin, RvS 19 oktober 2021, nr. 251.876, De Jonge, punt 5).*

*4.3.2. De beroepsindieners klagen aan dat het betreden besluit is genomen met schending van de formele motiveringsplicht, zowel wat de keuze van de herstelmaatregel als wat de “vermeldingen” in het besluit aangaat. Wat die “vermeldingen” betreft, verwijzen de beroepsindieners naar artikel 6.4.7, § 3 VCRO. Zij klagen tevens aan dat de bestuurlijke hoorplicht is geschonden tijdens de administratieve procedure in eerste aanleg.*

*Uit wat hiervoor is gesteld inzake de devolutieve werking van het ingestelde, bestuurlijk beroep (zie hiervoor punt 4.3.1), volgt dat deze door de beroepsindieners aangehaalde beroepsargumenten niet kunnen leiden tot de vernietiging van de bestreden maatregel.*

*(...)”*

## Bijlage

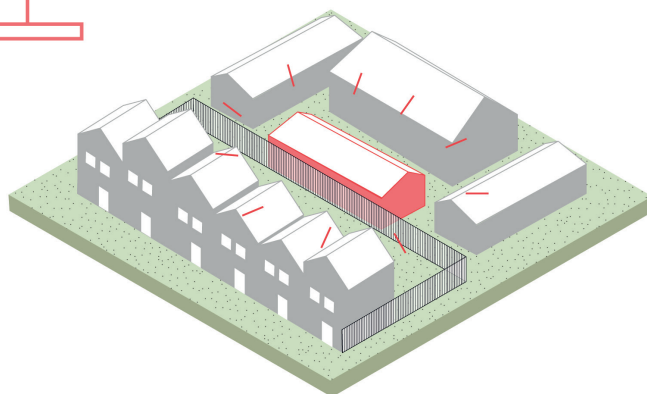
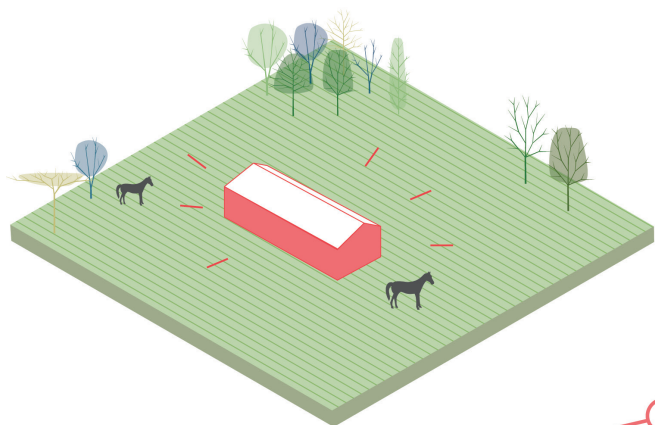
Gewestelijke prioriteiten- en afwegingskader 'Kader ambtshalve uitvoering van gerechtelijke uitspraken inzake ruimtelijke ordening'



# Kader ambtshalve uitvoering van gerechtelijke uitspraken inzake ruimtelijke ordening

RAPPORT  
GENT - NOVEMBER 2021

IN OPDRACHT VAN HET DEPARTEMENT OMGEVING - AFDELING HANDHAVING



## COLOFON

### **Opdracht**

Opmaak kader ambtshalve uitvoering gerechtelijke uitspraken RO  
Bestek nr. OMG/HH/2020 Studie kader ambtshalve uitvoering

### **Opdrachtgever**

Departement Omgeving  
Afdeling Handhaving  
Ferrarisgebouw  
Koning Albert II-laan 20 bus 8  
1000 Brussel

### **Onderzoeksteam**

Publius  
Cogels Osylei 61  
2600 Antwerpen  
+32 (0)3 270 33 50

Atelier Romain  
Dendermondsesteenweg 50  
9000 Gent  
+32 (0)9 233 69 76

### **Datum:**

november 2021

### **Team**

Dirk Van Heuven, projectleider, advocaat  
Leandra Decuyper, advocaat  
Arnout De Waele, projectmanager, geograaf-stedenbouwkundige  
Janne Vaes, erfgoedkundige-stedenbouwkundige

dvanheuve@publius.be  
ldecuyper@publius.be  
arnout@atelierromain.be  
janne@atelierromain.be

### **Samenstelling begeleidingscommissie**

Sigrig Raedschelders, Krista Van Boeckel, Lobke Dejonghe, Sarah Bogaerts,  
Thierry Janssens, Tom De Roep, Jan Mellaerts

<b>1</b>	<b><i>Inleiding</i></b>	<b>4</b>
	1.1. <i>Probleemstelling</i>	4
	1.2. <i>Over onze opdracht</i>	6
	1.3. <i>Over onze methodologie</i>	7
<b>2</b>	<b><i>Opbouw afwegingskader</i></b>	<b>10</b>
	2.1. <i>Algemeen</i>	10
	2.2. <i>Stap 1. Prioritering</i>	12
	2.3. <i>Stap 1bis. Bepalen topprioriteit</i>	14
	2.4. <i>Stap 2. Concretotoets</i>	16
<b>3</b>	<b><i>Suggesties</i></b>	<b>25</b>
<b>4</b>	<b><i>Bijlagen</i></b>	<b>26</b>
	4.1. <i>Deelnemers stakeholdersoverleg (26/03/2021)</i>	26

# 1 Inleiding

## 1.1. Probleemstelling

De Afdeling Handhaving ofwel de Omgevingsinspectie - voorheen: de Inspectie Ruimtelijke Ordening - wordt sinds jaar en dag geconfronteerd met vonnissen en arresten inzake herstelmaatregelen (hierna: hersteluitspraken) die **niet vrijwillig** worden uitgevoerd, zelfs al werd in vele gevallen aan de herstelveroordeling een dwangsomveroordeling gekoppeld.

Sinds de Wet op de Stedenbouw van 1962<sup>1</sup> is bepaald dat bij niet-vrijwillige uitvoering van een opgelegde herstelmaatregel binnen de opgelegde hersteltermijn, het vonnis of het arrest beveelt dat de herstellende overheid ambtshalve in de uitvoering ervan kan voorzien.

Vandaag is deze mogelijkheid om tot **ambtshalve uitvoering** bij gebreke aan vrijwillig herstel binnen de opgelegde hersteltermijn over te gaan, decretaal verankerd in artikel 6.3.4, §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Het verbeuren van de aan de herstelveroordeling gekoppelde **dwangsom**<sup>2</sup> als *incentive* om tot vrijwillig herstel over te gaan, leidt niet altijd tot het gewenste resultaat, zodat het aangewezen kan zijn om over te gaan tot ambtshalve uitvoering als *ultimum remedium*. Er kunnen diverse redenen ten grondslag liggen aan het feit dat de dwangsom geen of niet langer een nuttig effect heeft. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het door de rechter bepaalde dwangsomplafond bereikt is, wanneer de herstelveroordeelde overleden is of zich in een financieel precaire situatie bevindt of nog wanneer de dwangsommen een zodanige hoegrootheid bereiken dat het afschrikwekkend karakter wegvalt .

Het resultaat is dan dat de constructie waarop de hersteluitspraak betrekking heeft blijft staan en, nog erger, verloedert omdat het **onverhandelbaar** wordt. Ambtshalve uitvoering kan dan een oplossing zijn.

Opdat een dossier ambtshalve ten uitvoer kan worden gelegd, dient overeenkomstig artikel 6.3.10, §1 VCRO een **positief advies** bekomen te worden van de Hoge Raad voor Handhavingsuitvoering (hierna: HRH). De enkele dossiers die eerder aan de Hoge Raad werden voorgelegd met oog op ambtshalve uitvoering van het herstel stuitten evenwel op een negatief advies. De Hoge Raad aanvaardt dat het handhavende bestuur een selectie doet onder de nog niet uitgevoerde rechterlijke uitspraken met het oog op de adviesvraag, omdat de ruime voorraad aan nog niet uitgevoerde vonnissen of arresten, het materieel niet mogelijk maakt om alle gelijkaardige zaken gelijktijdig voor te leggen, maar dit kan enkel op voorwaarde dat de door het handhavende bestuur gedane selectie de Hoge Raad de garantie biedt dat zij is geschied op grond van een gelijke behandeling van gelijkaardige feiten. Hiervoor is het volgens de Hoge Raad noodzakelijk dat de **criteria** die het executiebeleid veruitwendigen op zichzelf, dan wel in onderlinge verhouding of samenlezing, een prioriteitenorde bepalen in de werkvoorraad, derwijze dat de voorgelegde hersteluitvoeringsdossiers aan deze prioriteitenorde beantwoorden.

---

<sup>1</sup> Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, BS 14 september 1962

<sup>2</sup> In de mate deze al werd opgelegd in de hersteluitspraak

---

*Verhinderen dat willekeurige selectie gemaakt wordt uit  
bestaande voorraad aan herstellvonnissen en -arresten  
die niet getuigt van objectieve en pertinente criteria*

*GwH 15 januari 2009, nr. 5/2009, overweging B.4.3*

De afwezigheid van de door de Hoge Raad gewenst **afwegingskader** maakt *de facto* dat er geen ambtshalve uitvoering gebeurt door de Omgevingsinspectie. Dat kan niet blijven duren.

Er bestaat een **werkvoorraad** van ongeveer 620 vonnissen en arresten waarbij niet tijdig tot vrijwillig herstel is overgegaan. Van deze 620 vonnissen en arresten dateren er ongeveer 120 van vóór 2008. Deze 120 vonnissen en arresten die dateren van vóór 2008 en nog in aanmerking komen voor ambtshalve uitvoering maakten in 2008 het voorwerp uit van een herbetekeningsoperatie van de Afdeling Handhaving. Alle titels waarvan het recht tot tenuitvoerlegging dreigden te verjaren werden in 2018 gescreend door de Afdeling Handhaving op onder meer actuele ruimtelijke impact van de resterende gevolgen van de schending, op de goede ruimtelijke ordening, eventuele regularisatie of wijziging van de regelgeving. De andere ongeveer 500 vonnissen en arresten in de werkvoorraad dateren van na 2008.

Opzet van dit kader is dan ook een prioriteitenorde te bepalen in de werkvoorraad, waarbij vervolgens op basis van dit afwegingskader hersteldossiers aan de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering kunnen worden voorgelegd met oog op een gunstig advies en met oog op de ambtshalve uitvoering.

## 1.2. *Over onze opdracht*

De opdracht beoogt het uitwerken van een kader voor de ambtshalve uitvoering van gerechtelijke uitspraken inzake ruimtelijke ordening. Het **afwegingskader** moet enerzijds het mogelijk maken een prioriteitenorde te bepalen in de werkvoorraad, die op heden geraamd wordt op ongeveer 620 herstelvonnissen en -arresten en anderzijds criteria aanreiken op basis waarvan beslist kan worden of een hersteluitspraak voor advies kan worden voorgelegd aan de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering met oog op ambtshalve uitvoering. Bij de opmaak van het afwegingskader speelt niet enkel het effect van de eventueel opgelegde dwangsom - er kan immers maar ingezet worden op ambtshalve uitvoering als deze zijn nuttig effect heeft verloren - een belangrijke rol, maar evenzeer de algemene beginselen inzake **gelijke behandeling, redelijkheid en proportionaliteit** en het **effect** van de tenuitvoerlegging van de hersteluitspraak op de **goede ruimtelijke ordening**.

Een duidelijk afwegingskader moet het de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs mogelijk maken om bestaande, niet vrijwillig uitgevoerde rechtelijke uitspraken te toetsen aan **criteria**. Daarnaast moet het kader toelaten een uniforme toepassing te maken bij de screening van dossiers in functie van het aanwenden van de **rechterlijke machtiging** tot ambtshalve uitvoering.

De **doelstelling** is het verhinderen dat willekeurige selectie gemaakt wordt uit bestaande voorraad aan herstelvonnissen en - arresten die niet getuigt van objectieve en pertinente criteria

Het betreft een delicate oefening. Tegenover de eis van de Hoge Raad voor een **objectieve prioriteitenorde** staat de verzuchting van de gewestelijke omgevingsinspectie om een **praktisch en flexibel kader** dat rekening houdt met de beperkte personeelscapaciteit.

### 1.3. Over onze methodologie

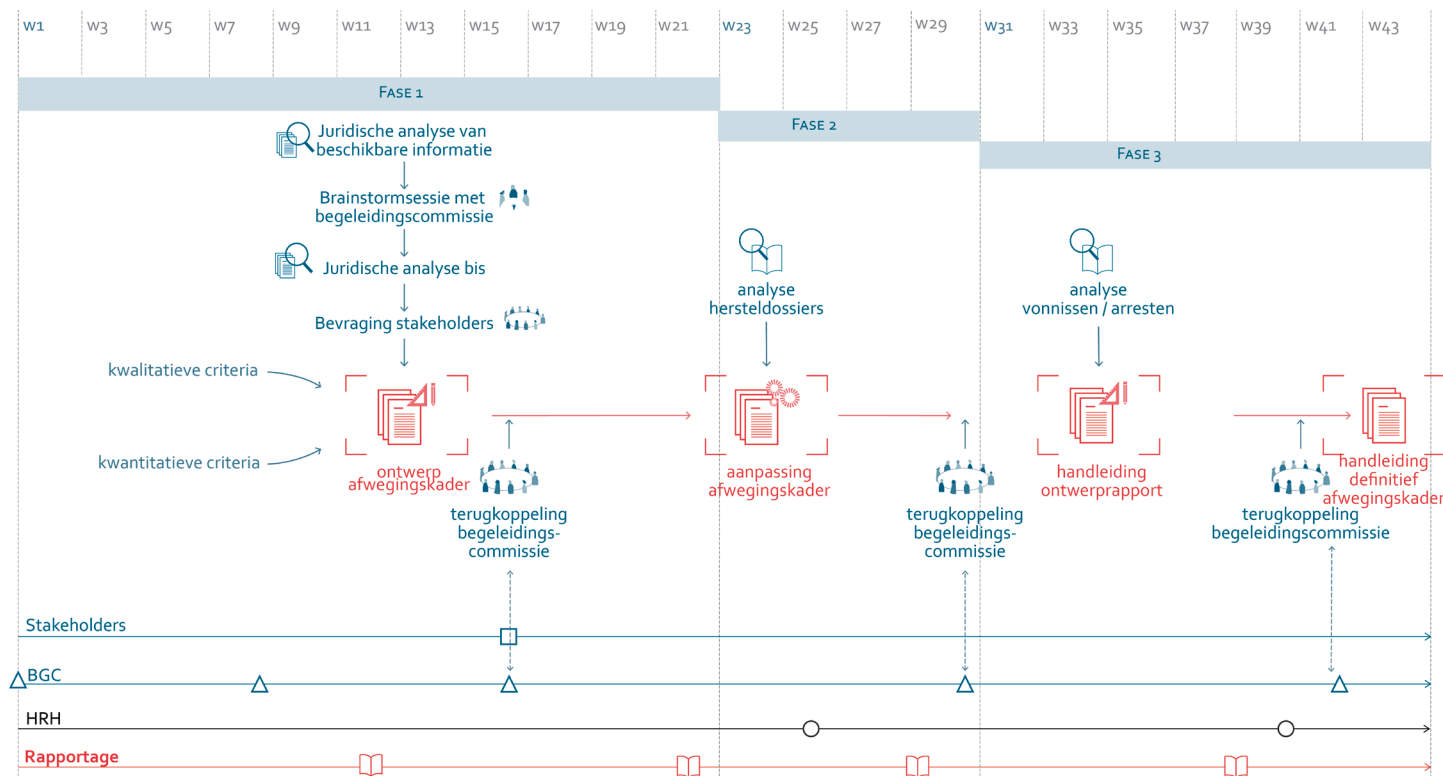
De opdracht werd uitgevoerd door Publius<sup>3</sup> en Atelier Romain<sup>4</sup>. We bespreken hieronder kort de gevolgde onderzoeksmethodiek.

Het proces bestond uit een combinatie van **verschillende onderzoeksmethodes**:

- analyse van de rechtspraak
- onderzoek naar hersteldossiers uit de werkvoorraad
- bilaterale gesprekken handhavingsactoren
- Gezamenlijk overleg met de stakeholders

Het opzetten van een studie als deze is een **interactief proces**. Dit betekent dat we – vertrekkend vanuit de onderzoeksvragen – een strategie voor kennisverzameling hebben opgezet en dat er gradueel, via vernoemde onderzoeksmethodes, verder is bevraagd in functie van voortschrijdende inzichten.

Doorheen het volledige studietraject werd veelvuldig overleg gepleegd met de **begeleidingscommissie**. Deze commissie bestond uit het onderzoeksteam en een vertegenwoordiging van de opdrachtgever (afdeling handhaving van het Departement Omgeving).



3 Dirk Van Heuven, projectleider, en Leandra Decuyper

4 Arnout De Waele, projectmanager, en Janne Vaes

### 1.3.1. Fase 1: verkenning van de afwegingscriteria

De verkenning werd aangevat met een **juridische quickscan** van de bestaande literatuur en studiemateriaal. Doel van deze fase was om voeling te krijgen met de veelheid aan verschillende afwegingscriteria en hun respectievelijke juridische haalbaarheid voor het vraagstuk van ambtshalve uitvoering. In dit verband werden ondermeer onderstaande teksten gescreend:

- Handhavingsprogramma 2015
- Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV)
- VR2016 2312 MED.0509/2 en 3 van Gewestelijke handhavingsprioriteiten RO
- Het oud draiboek ambtshalve uitvoering (intern document)
- De lijst met adviezen van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering met betrekking tot ambtshalve uitvoering, alsook toegang tot deze adviezen bij de Hoge Raad
- De relevante stukken uit het draiboek handhaving ruimtelijke ordening van de Afdeling Handhaving

Op basis van deze screening werd een eerste ontwerp van afwegingskader uitgewerkt. Dit (vrij complexe) ontwerp bestond uit een veelheid aan verschillende 'haalbare' kwalitatieve en kwantitatieve afwegingscriteria in een rudimentaire 'rangschikking'.

Vervolgens werd een **stakeholdersgroep** samengesteld (zie bijlage 1) uit vertegenwoordigers uit het handhavingsveld: Hoge Raad voor Handhavingsuitvoering (HRH), Hof van Cassatie (HvC), herstelrechters, gerechtsdeurwaarders, inspectie RO. Tijdens dit overleg, dat gebruik maakte van een interactief digitaal MIRO-bord<sup>5</sup>, werd o.a. ingegaan op:

- nut en wettigheid van het afwegingskader
- inhoudelijk afwegingscriteria
- methodiek van het afwegingskader.

Binnen het stakeholdersoverleg werd met behulp van het *consent*-principe gedebatteerd over de concrete invulling van de bovenstaande begrippen. De stakeholders voegden elementen toe en brachten correcties aan. Daarnaast deelden de leden van het stakeholdersoverleg expertise en leerden de complexiteit van elkaars inzichten kennen. De stakeholdersgroep formuleerde tenslotte ook aanbevelingen om tot betere inhoudelijk en procesmatige prioritering van dossiers te komen. Op basis van de feedback van het stakeholders werd het **ontwerpkader** sterk vereenvoudigd.

### 1.3.2. Fase 2: verdieping

Tijdens de verdiepende onderzoeksfase werden een 25-tal hersteldossiers (aangereikt door de opdrachtgever) geanalyseerd.

---

<sup>5</sup> zie: <https://miro.com/app/dashboard/>



Op basis van hun kenmerken werden deze dossiers getoetst aan de verschillende afwegingscriteria:

- handhavingsprioriteiten
- tijdstoets
- concreto-toets
- ...

De toetsing stelde ons in staat om een eerste **rangorde** te maken in de onderzochte hersteldossiers. Op basis van een kritische houding bij de toetsing ten opzichte van de criteria konden deze worden scherper gezet en aangevuld. Het ontwerp van afwegingskader werd op basis hiervan bijgewerkt.

Vervolgens vond een eerste **bilateraal overleg** plaats tussen het onderzoeksteam en de Hoge Raad voor Handhavingsuitvoering (HRH). Het ontwerp van afwegingskader werd hierbij toegelicht. Doel van het overleg was om meer voeling te krijgen met de zienswijze van de HRH inzake ambtshalve uitvoering alsook met de struikelstenen om te komen tot een juridische sluitend afwegingskader.

### 1.3.3. *Fase 3: opstellen handleiding*

Na het verwerken van de inzichten van de HRH werd het afwegingskader nogmaals bijgesteld en vervolgens getoetst tegen een volgende reeks van hersteldossiers. In totaal werden zo een 50-tal dossiers geanalyseerd en geconfronteerd met het kader. In overleg met de opdrachtgever werd ook de **werkbaarheid** van het afwegingskader (gelet op de beperkte capaciteit binnen de diensten) afgetoetst.

Op basis hiervan kon het afwegingskader finaal worden bijgesteld en opnieuw afgetoetst met de HRH tijdens een **bilateraal overleg**.

Na verwerking van de laatste feedback werd het afwegingskader tekstueel uitgeschreven en aangevuld met de nodige visuals met de bedoeling een eenvoudig bruikbare en helder leesbare handleiding te creëren.

## 2 Opbouw afwegingskader

### 2.1. Algemeen

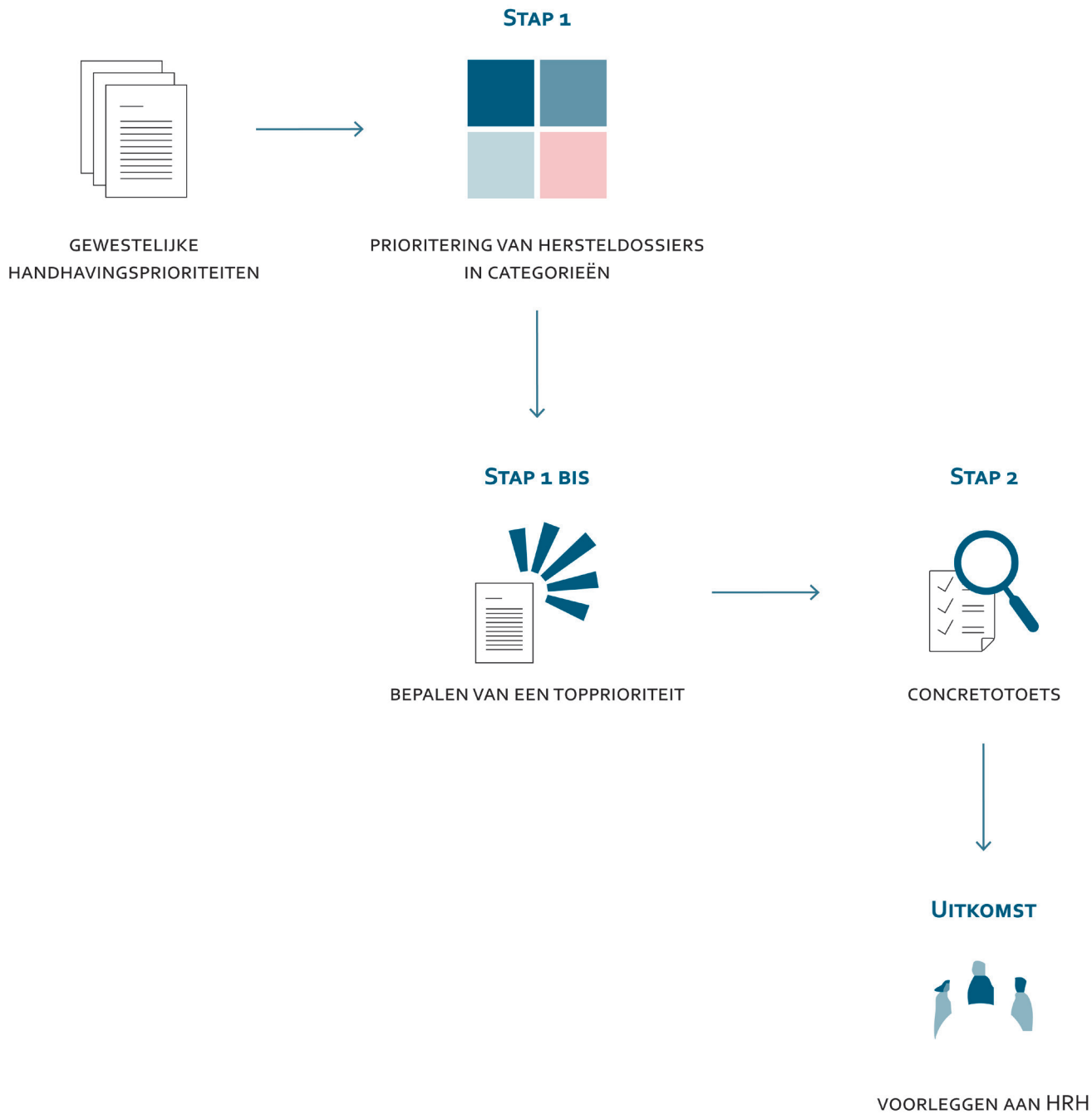
Zoals hierboven toegelicht is het opzet van het kader een **prioriteitenorde** te bepalen in de werkvoorraad van niet uitgevoerde hersteluitspraken met oog op het voorleggen van deze dossiers aan de HRH om vervolgens tot ambtshalve uitvoering te kunnen overgaan.

Bij de opmaak van dit kader wordt vertrokken vanuit de **gewestelijke handhavingsprioriteiten**. Het opzet van de gewestelijke handhavingsprioriteiten is immers - en dit is niet anders voor de ambtshalve uitvoering - de realisatie van de doelstellingen van de beleidsplannen van Vlaanderen en het herstel van de goede ruimtelijke ordening in Vlaanderen.

De handhavingsprioriteiten worden in theorie **jaarlijks vastgelegd** door de Vlaamse minister. De praktijk leert evenwel dat de gewestelijke handhavingsprioriteiten meestal enkele jaren stand houden. Zo dateren de meest recente gewestelijke handhavingsprioriteiten reeds van 2017.

**Het is de bedoeling dat gewestelijke handhavingsprioriteiten en het afwegingskader voor de ambtshalve uitvoering van (gerechtelijke) hersteluitspraken inzake ruimtelijke ordening op elkaar afgestemd zijn.** Als de gewestelijke handhavingsprioriteiten wijzigen - omdat bijvoorbeeld de visie op goede ruimtelijke ordening wijzigt of de doelstellingen in de beleidsplannen van Vlaanderen bijgesteld worden -, kan ook de prioritering in de werkvoorraad van hersteluitspraken wijzigen. Dit leidt tot een logische, praktische en flexibele oplossing om de werkvoorraad van hersteluitspraken aan te pakken.

De eerste stap in het afwegingskader impliceert de prioritering van onuitgevoerde hersteldossiers in **categorieën** (hierna: stap 1), waarna elk dossier alvorens het aan de HRH kan worden voorgelegd dient te worden onderworpen aan een **concretotoets** (hierna: stap 2). Er is een tussenstap om een objectieve differentiatie te kunnen maken binnen elke categorie, met name de toets aan de **'topprioriteit'** (stap 1bis).



## 2.2. *Stap 1. Prioritering*

Opdat de prioritering van de hersteluitspraken (voor advies aan de HRH) beantwoordt aan de doelstellingen van de beleidsplannen van Vlaanderen, impliceert de eerste stap **het indelen van alle niet-vrijwillig uitgevoerde hersteluitspraken in categorieën**. Dit gebeurt in de eerste plaats op basis van de gewestelijke handhavingsprioriteiten.

De gewestelijke handhavingsprioriteiten worden ingedeeld in 2 types prioriteiten: enerzijds de **gebiedsgerichte prioriteiten** volgens de Vlaamse krachtlijnen en beleidskeuzes en anderzijds de **themagerichte en specifieke prioriteiten**.

De eerste categorie (I) van hersteluitspraken betreft de hersteluitspraken die – wanneer zij op heden worden getoetst aan de gewestelijke handhavingsprioriteiten – zowel een gebiedsgerichte prioriteit betreffen als een themagerichte/specifieke prioriteit.

De tweede categorie (II) van hersteluitspraken betreft de hersteluitspraken die – wanneer zij op heden worden getoetst aan de gewestelijke handhavingsprioriteiten – ofwel een gebiedsgerichte prioriteit betreffen ofwel een themagerichte/specifieke prioriteit.

De derde categorie (III) van hersteluitspraken betreft de hersteluitspraken – wanneer zij op heden worden getoetst aan de gewestelijke handhavingsprioriteiten – noch een gebiedsgerichte prioriteit betreffen, noch een themagerichte/specifieke prioriteit, maar waarvan de herstelbreuk wél een lokale prioriteit betreffen.

Tot slot, de vierde categorie (IV) van hersteluitspraken betreft de hersteluitspraken die – wanneer zij op heden worden getoetst aan de gewestelijke handhavingsprioriteiten – noch een gebiedsgerichte prioriteit betreffen, noch een themagerichte/specifieke prioriteit, noch een gemeentelijke prioriteit.

De **prioritering** in de hersteluitspraken impliceert dat eerst de hersteldossiers uit de eerste categorie aan de HRH worden voorgelegd, vervolgens – op een ogenblik dat geen hersteldossiers uit de eerste categorie nog nuttig kunnen voorgelegd worden aan de HRH - de hersteldossiers uit de tweede categorie, vervolgens de hersteldossiers uit de derde categorie en tot slot de hersteldossiers uit de vierde categorie.

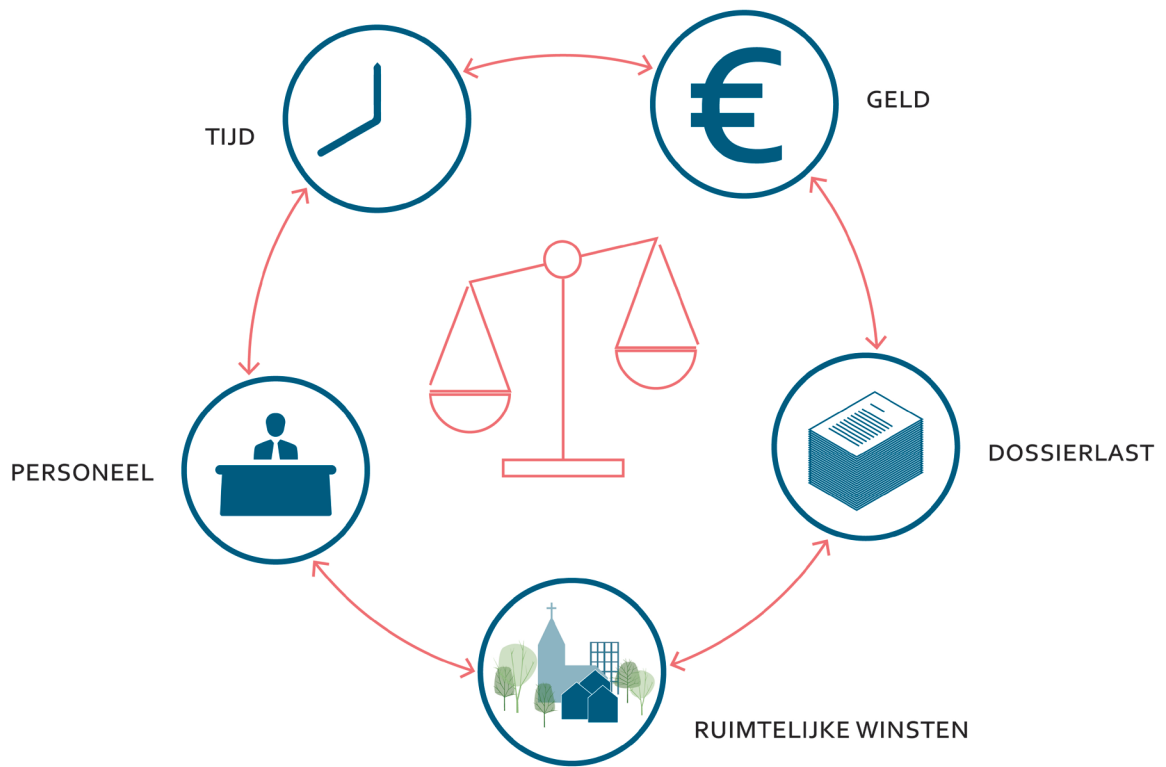


### 2.3. *Stap 1bis. Bepalen topprioriteit*

De **middelen** die ter beschikking staan van de Afdeling Handhaving om tot ambtshalve uitvoering over te gaan en de doorlooptijd en opvolgingsvereisten van deze dossiers, staan in schril contrast tot de huidige werkvoorraad. Er kunnen hierdoor slechts een beperkt aantal dossiers per jaar aan de HRH worden voorgelegd. Daarom zal - ten minste zolang de eerste categorie te veel hersteldossiers bevat om op een redelijke termijn te verwerken, periodiek een 'topprioriteit' bepaald worden. Dit geldt evenzeer wanneer dossiers kunnen geput worden uit de tweede, derde of vierde categorie in het geval deze categorie te ruim is.

Zo zou bijvoorbeeld uit de eerste categorie ervoor kunnen geopteerd worden om eerst alle hersteldossiers waarvan de hersteinbreuk zich bevindt in watergevoelig gebied - thans één van de gewestelijke gebiedsgerichte handhavingsprioriteiten - kunnen voorgelegd worden aan de Raad, nu deze allen op redelijke termijn aan de HRH kunnen voorgelegd worden met oog op ambtshalve uitvoering. De topprioriteiten kunnen jaarlijks geactualiseerd worden door de afdeling handhaving via het **Omgevingshandhavingsplan**.

Uit de rechtspraak inzake ambtshalve uitvoering van lokale hersteluitspraken, blijkt dergelijke **werkwijze** de toets van de HRH te doorstaan.



HEFBOOM BIJ INZET MIDDELEN



BEPALEN VAN EEN TOPPRIORITEIT

## 2.4. Stap 2. Concretotoets

Alvorens een hersteldossier uit de werkvoorraad vervolgens voor advies aan de HRH kan worden voorgelegd, dient het dossier te worden onderworpen aan een concretotoets.

Deze concretotoets bestaat uit **3 afzonderlijke toetsen**, met name:

- de dwangsomtoets
- de redelijkheidstoets
- de impacttoets

Pas wanneer een hersteldossier alle 3 de toetsen doorstaat, kan het hersteluitvoeringsdossier nuttig voor advies aan de HRH worden voorgelegd met oog op ambtshalve uitvoering.



### CONCRETOTOETS



*verdere voorbereiding dossier*



VOORLEGGEN AAN HRH



**CATEGORIE I**  
**IN PRIORITAIR GEBIED &**  
**THEMATISCH / SPECIEKE PRIORITEIT**



TOPPRIORITEIT



CONCRETOTOETS



VOORLEGGEN AAN HRH



wachtlijst

### 2.4.1. Dwangsomtoets

Hierboven werd toegelicht dat maar kan ingezet worden op ambtshalve uitvoering wanneer de aan de herstelveroordeling gekoppeld dwangsom **geen nuttig effect** (meer) resorteert. In het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening<sup>6</sup> dat in werking is getreden sinds 18 november 2015 luidt het dienaangaande:

*'Wanneer de dwangsom geen nuttig effect meer heeft als bijkomend drukkingsmiddel om de veroordeelde overtreder aan te zetten de door de rechter bevolen herstelmaatregel vrijwillig uit te voeren, wordt met de ambtshalve uitvoering de laatste fase van het curatieve traject bereikt.*

*Ook met betrekking tot het executiebeleid is transparantie een absolute must. Vooral het scharniermoment waarop het handhavende bestuur en het Agentschap Inspectie RWO meent dat het verder innen van dwangsommen niet zal leiden tot vrijwillig herstel en dat er tot ambtshalve uitvoering moet worden overgegaan moet voor de Hoge Raad duidelijk zijn. Zoniet blijkt het executiebeleid niet herkenbaar genoeg.*

*Er is wat dat betreft een verstrengeling tussen de adviesbevoegdheid van de Hoge Raad met betrekking tot enerzijds verzoeken tot ambtshalve uitvoering van het handhavende bestuur (artikel 6.1.7 VCRO) en anderzijds dwangsomverzoeken ingediend met toepassing van artikel 6.1.21 VCRO.*

*Er blijft een (weliswaar kleine) 'harde kern' van veroordeelde overtredders over. Deze 'harde kern' is kennelijk nauwelijks tot niet te motiveren om vrijwillig gevolg te geven aan de door de rechter bevolen herstelmaatregel.*

*Ambtshalve uitvoering behoort tot de mogelijkheid, na het verkrijgen van het eensluidend of positief advies van de Hoge Raad.*

*In een klein aantal gevallen leidt zelfs de dwangsom niet tot het herstel van de goede ruimtelijke ordening. In deze gevallen biedt enkel de laatste fase van het curatieve traject, de ambtshalve uitvoering, nog soelaas.*

*Met het oog op de transparantie van het executiebeleid moeten de criteria op grond waarvan het Agentschap Inspectie RWO oordeelt dat de dwangsom zijn nuttig effect heeft verloren, kenbaar worden gemaakt.*

*Deze beleidskeuzes worden verder uitgewerkt in de operationele doelstellingen OD2, OD3, OD4 en OD6.'*

En verder<sup>7</sup> :

*'Ook met betrekking tot het executiebeleid is transparantie een absolute must. Vooral het scharniermoment waarop het handhavende bestuur en het Agentschap Inspectie RWO, meent dat het verder innen van dwangsommen niet zal leiden tot vrijwillig herstel en dat er tot ambtshalve uitvoering moet worden overgegaan moet voor de Hoge Raad duidelijk zijn. Zoniet blijkt het executiebeleid niet herkenbaar genoeg.*

(...)

---

<sup>6</sup> Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening, 5.12.

<sup>7</sup> Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening 2014-2015, <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/handhavingsprogramma%20RO.pdf>.

*Met het oog op de transparantie van het executiebeleid moeten de criteria op grond waarvan het Agentschap Inspectie RWO oordeelt dat de dwangsom zijn nuttig effect heeft verloren, kenbaar worden gemaakt.'*

Hieronder worden de **criteria** toegelicht op basis waarvan redelijkerwijze kan gesteld worden dat de **dwangsom geen nuttig effect** (meer) ressorteert:

- wanneer de herstelrechter geen dwangsom heeft opgelegd of de dwangsomvordering heeft afgewezen en niet nuttig nog een dwangsomvordering kan worden ingesteld<sup>8</sup>;
- wanneer het door de rechter vastgestelde maximumbedrag van de dwangsom is verbeurd en er geen bijkomende dwangsom aanspraak meer kan gesteld worden;
- wanneer de herstelveroordeelde niet bereid is dwangsommen te betalen die de herstelkost ruim overschrijden en de dwangsom het afschrikwekkend karakter heeft verloren;
- wanneer de voordelen<sup>9</sup> die de herstelveroordeelde haalt uit het niet vrijwillig herstellen van de herstelinbreuk groter<sup>10</sup> zijn dan de dwangsom waartoe de herstelveroordeelde veroordeeld is;
- wanneer de herstelveroordeelde (financieel) onvermogen is om de dwangsom te voldoen;
- wanneer er geen (rechts)persoon meer is tegenover wie de dwangsom kan verbeurd worden, bijvoorbeeld door het overlijden of faillissement van de herstelveroordeelde.

Zolang de dwangsom nog een **voldoende effect ressorteert** en een incentive kan zijn om de herstelveroordeelde aan te zetten tot vrijwillig herstel, wordt het hersteldossier niet voor advies aan de HRH voorgelegd. Het dossier komt alsdan op de wachtlijst van de betrokken categorie en desgevallend de subcategorie terecht.

Bij deze dwangsomtoets kan overwogen worden of een **verhoging van de dwangsom** (artikel 1385quinquies Ger.W.) mogelijk en zinvol is, in die zin dat de herstelveroordeelde er op die manier alsnog toe kan bewogen worden om tot vrijwillig herstel over te gaan.

---

8 "Het Benelux-Gerechtshof bevestigde in 2 arresten van 17 december 2009 (...) de principiële mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom in een latere beslissing." want er zijn wel degelijk (belangrijke) uitzonderingen, met name wanneer de rechter die de veroordeling tot herstel uitsprak "de vordering tot oplegging van een dwangsom zonder voorbehoud en beredeneerd heeft afgewezen en tegen die afwijzing geen rechtsmiddel is aangevoerd". Zie Zakboekje Handhaving Ruimtelijke Ordening 2020, p. 313-317.

9 Bijvoorbeeld wanneer de herstelveroordeelde aanzienlijke huuropbrengsten uit de herstelinbreuk verwerft en het verbeuren van de dwangsom daarom geen voldoende prikkel is om de herstelveroordeelde aan te zetten tot het uitvoeren van de bevolen herstelmaatregel.

10 Dit zal het geval zijn als de dwangsomhoogte zodanig laag is ingesteld dat de herstelveroordeelde liever blijft betalen dan de herstelveroordeling uit te voeren.

#### 2.4.2. Redelijkheidstoets

In het kader van de redelijkheidstoets of evenredigheidstoets onderzoekt de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur of:

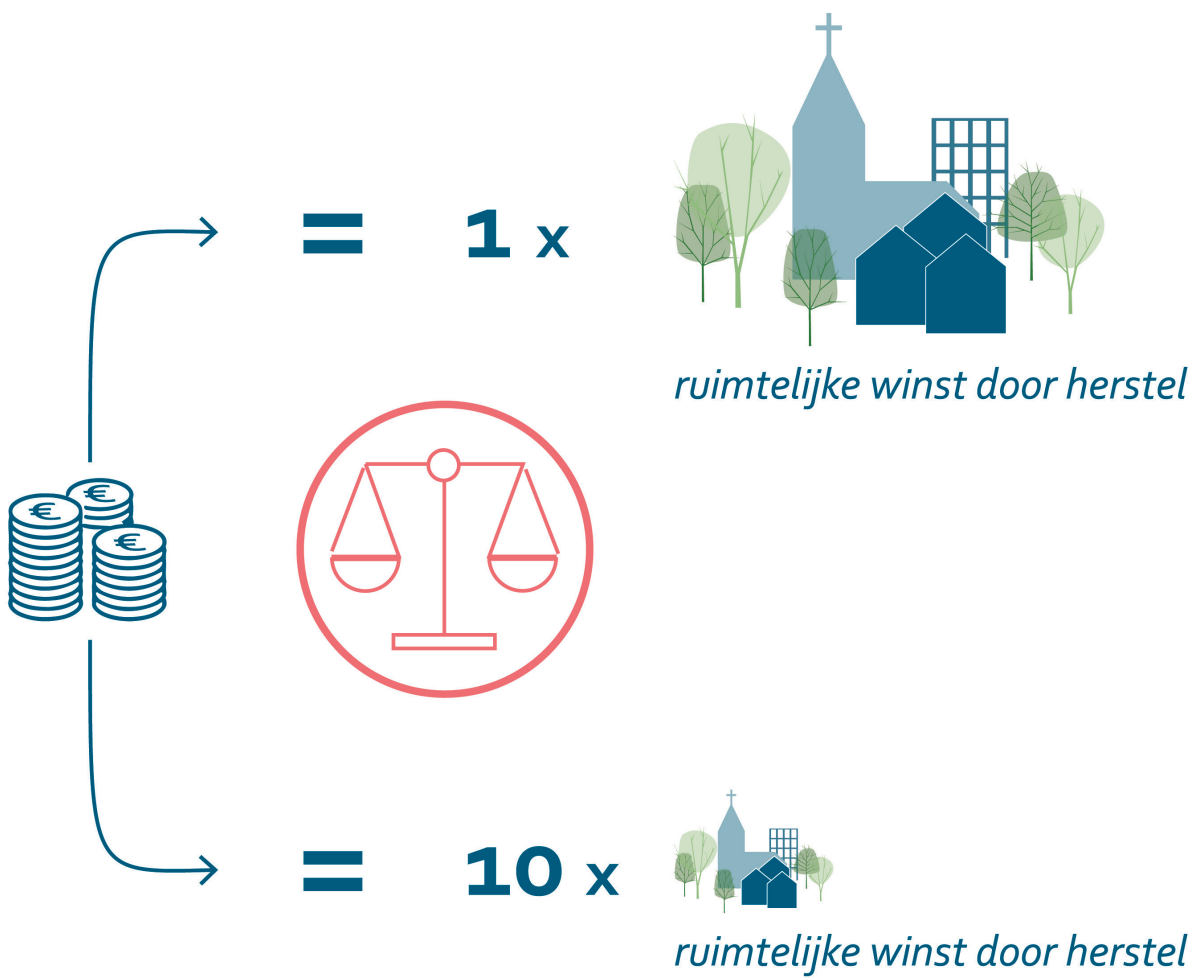
- er al dan niet **redelijke alternatieven** voorhanden zijn waardoor de ambtshalve uitvoering zich niet opdringt. Hierbij kan gedacht worden aan de regularisatie van de herstelbreuk middels een omgevingsvergunning of het geval waarbij een lopend planinitiatief, naar aanleiding waarvan de herstelbreuk, kan geregulariseerd worden.

Als er redelijke alternatieven voorhanden zijn of lijken te zijn, komt het hersteldossier op de wachtlijst van de categorie en desgevallend de subcategorie terecht. Eenmaal het alternatief succesvol geïmplementeerd wordt het hersteldossier van de lijst geschrapt.

- het - de middelen die ter beschikking staan van het Departement Omgeving om tot ambtshalve uitvoering over te gaan in acht genomen - redelijk is om aan te dringen op de ambtshalve uitvoering. Aldus dient een antwoord geformuleerd te worden op de vraag of de **inzet van de begrote herstelkosten opweegt tegen het herstel van de goede ruimtelijke ordening door de ambtshalve uitvoering** (= inzet van middelen vs. effect van het herstel van de goede ruimtelijke ordening).

Daarbij kan niet enkel rekening gehouden worden met de hoegrootheid van de herstelkosten tegenover het totale herstelbudget, maar ook met de eventuele **recupereerbaarheid** van deze kosten ten aanzien van de herstellingsplichtige.

Bij een negatief resultaat op deze toets komt het hersteldossier terecht op de wachtlijst van de categorie en desgevallend subcategorie, in afwachting van - niet-limitatief - de eventuele aanpassing van de middelen die ter beschikking gesteld worden aan het Departement Omgeving om tot ambtshalve uitvoering over te gaan of de tienjaarlijkse herbetekeningsoperatie, tenzij bij een kennelijke wanverhouding. In dat laatste geval wordt het hersteldossier van de lijst geschrapt.



### 2.4.3. Impacttoets

Een hersteldossier zal overeenkomstig artikel 6.3.7, §2, 2de lid VCRO maar met succes de adviesvraag aan de HRH doorstaan in de mate geoordeeld kan worden dat de ambtshalve uitvoering van de hersteluitspraak een gunstige weerslag heeft op de goede plaatselijke ordening en op de rechten van derden.

Artikel .3.7, §2, 2de lid VCRO luidt als volgt:

*'De adviezen en beslissingen van de hoge raad zijn te allen tijde gesteund op motieven die ontleend worden aan :*

*1° het recht, met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die specifiek binnen de ruimtelijke ordening gelden;*

*2° de weerslag van inbreuken op de rechten van derden en op de plaatselijke ordening, meer bepaald het niveau van de goede ruimtelijke ordening van naburige percelen dat zou worden behaald als zich geen schade ten gevolge van een stedenbouwkundig misdrijf of een stedenbouwkundige inbreuk zou hebben voorgedaan.'*

Met andere woorden: de **actuele ruimtelijke impact** van de (resterende) herstelbreuk moet ingeschat worden. Enkel in de mate de herstelbreuk op het ogenblik van het voorleggen van het hersteldossier met oog op ambtshalve uitvoering aan de HRH onaanvaardbare hinder met zich meebrengt, de rechten van derden op en onaanvaardbare wijze in het gedrang brengt en/ of een ernstige voortschrijdende schade aan de omgeving met zich meebrengt, dringt een ambtshalve herstel zich op.

De impacttoets is zeer zeker te vergelijken met de **impactanalyse** die thans al gebeurt in het kader van het voorleggen van herstellvorderingen aan de HRH.

Artikel 6.1.2 VCRO bepaalt:

*'De toepassing van deze titel [Handhaving] strekt tot vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening, bedoeld in artikel 4.3.1, §2 ,van deze codex.'*

In de memorie van toelichting bij dit artikel luidt het<sup>11</sup>:

*'Het onderscheid tussen handhaving en vergunningverlening ligt niet in een verschillend begrip van de 'goede ruimtelijke ordening', maar wil in het gegeven dat het handhavend bestuur via de toepassing van de meerwaarde als vorm van fictief herstel de mogelijkheid heeft om af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften, een mogelijkheid waarover de vergunningverlener behoudens uitdrukkelijke wettelijke regeling in die zin niet beschikt.*

*Deze afwijkmogelijkheid is gegrond op de vaststelling dat ruimtelijke projecten die in abstracto, wegens strijdigheid met de vigerende stedenbouwkundige voorschriften<sup>12</sup>, onvergunbaar zijn, toch inpasbaar kunnen blijken in de ruimtelijke ordening zoals zij zich ter plaatse, in concreto, voordoet. Het is m.a.w. niet uitgesloten dat stedenbouwkundige voorschriften ruimtelijke projecten verbieden die de facto niet schadelijk zijn met de goede ruimtelijke ordening. De toewijzingsregels, vervat in nieuw artikel 6.3.1, zijn gebaseerd op deze logica'.*

Concreet betekent dit dat in het kader van de **impacttoets** wordt onderzocht of op dat ogenblik - daarbij abstractie makende van de stedenbouwkundige voorschriften - het voorwerp van de herstelbreuk al dan niet inpasbaar is in de plaatselijke ordening of anders geformuleerd, dat het herstel een daadwerkelijk positieve impact heeft op de goede plaatselijke ordening, daarbij alle aspecten van de 'goede ruimtelijke ordening' in de zin van artikel 4.3.1, §2 doorstaand. Dit komt neer op een **actualisatie** van de toets die in bepaalde gevallen reeds eerder is gemaakt bij het opstellen van de herstellvordering, zoals gevalideerd door de rechter.

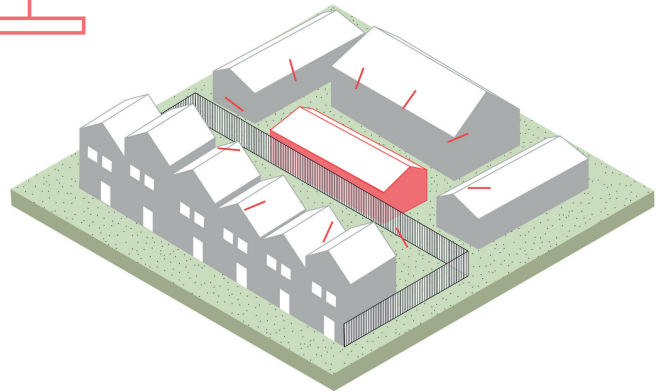
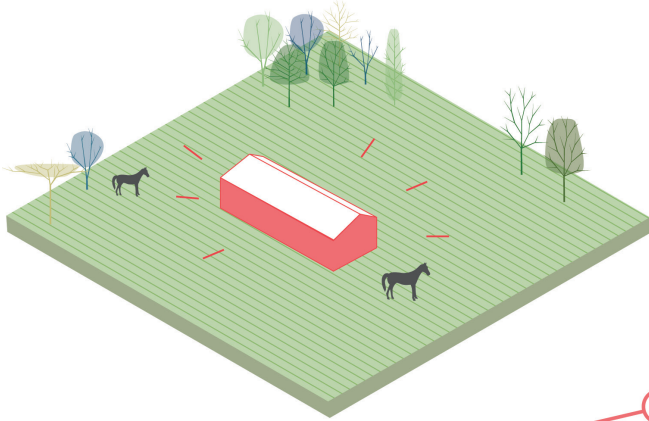
Als de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur tot het oordeel komt dat - niettegenstaande de principiële onvergunbaarheid<sup>13</sup> - het aangevraagde **inpasbaar** is in de plaatselijke ordening, zal de impacttoets negatief beoordeeld te worden en dringt de ambtshalve tenuitvoerlegging zich redelijkerwijze niet op.

---

<sup>11</sup> Parl.St. VI.Parl. 2013-14, 2419/1, 20

<sup>12</sup> D.i. inclusief verkavelingsvoorschriften en de voorschriften en normen van art. 4.3.1, §1, 2<sup>o</sup>-4<sup>o</sup>

<sup>13</sup> Omwille van een strijdigheid met stedenbouwkundige voorschriften





### 3 *Suggesties*

In de rand van deze opdracht, durven we een aantal bedenkingen en suggesties te formuleren:

- Het lijkt ons aangewezen om heldere, transparante en maximaal afgebakende **handhavingsprioriteiten** te formuleren
- Het lijkt ons zinvol om wanneer een hersteldossier definitief afgevoerd wordt van de lijst, dit te **communiceren** naar de herstelplichtige, bv. ter gelegenheid van de niet-herbetekening van het herstelvonnis of - arrest.
- Het is opportuun om, alvorens het hersteldossier voor te leggen aan de HRH, de herstelplichtige een **laatste kans** te geven om tot vrijwillig herstel over te gaan.

## 4 Bijlagen

### 4.1. Deelnemers stakeholdersoverleg (26/03/2021)

NAAM	ACHTERGROND
Dirk Van Heuven	Publius advocaten
Leandra Decuyper	Publius advocaten
Arnout De Waele	Atelier Romain
Janne Vaes	Atelier Romain
Krista Van Boeckel	Departement Omgeving
Lobke Dejonghe	Departement Omgeving
Jan Mellaerts	Departement Omgeving
Thierry Janssens	Departement Omgeving
Andy Debacker	HRH
Bart Meganck	Magistraat
Bart Vanvossel	Parquet
Jo Bocklandt	Gerechtsdeurwaarder
Paul Vansant	Hof van Cassatie
Steven Verbanck	VVSG
Veerle Tollenaere	Frans Baert advocaten / Departement Omgeving





# PUBLIUS

Cogels Osylei 61  
2600 Antwerpen - België  
+32 (0)3 270 33 50  
[www.publius.be](http://www.publius.be)



Dendermondsesteenweg 50  
9000 Gent - België  
+32 (0) 9 233 69 76  
[info@atelierromain.be](mailto:info@atelierromain.be)  
[www.atelierromain.be](http://www.atelierromain.be)

## COLOFON

Verantwoordelijke uitgever:

Wim Vanheel

Vaste secretaris Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering

Koning Albert II-laan 15 bus 490

1210 Brussel

[www.hogeraadvoordehandhavingsuitvoering.be](http://www.hogeraadvoordehandhavingsuitvoering.be)

Redactie: Andy De Backer ondersteund door permanent secretariaat Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering.