

Artikel 4.2.14 VCRO regelt het vermoeden van vergunning. Hierbij werden een aantal aanpassingen doorgevoerd ten opzichte van de regeling in het DRO.

Een van die wijzigingen heeft betrekking op het tijds kader voor het weerlegbaar vermoeden. Dit vermoeden liep onder het DRO tot de allereerste *vaststelling* van het gewestplan. In de VCRO werd dit bijgesteld tot de allereerste *inwerkingtreding* van het gewestplan.

De memorie van toelichting motiveerde deze wijziging als volgt: *“het weerlegbaar vermoeden van vergunning loopt vandaag tot de allereerste definitieve vaststelling van het gewestplan. Artikel 10 jo. 13 van de stedenbouwwet bepaalde echter dat het besluit houdende de vaststelling van het gewestplan in werking trad 15 dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, en dat de provinciegouverneur binnen die termijn het gewestplan opstuurde naar de betrokken gemeenten. Pas dan kon de burger het gewestplan consulteren. Het is daarom logisch het eindpunt van de periode van vermoeden te leggen op het ogenblik van de eerste inwerkingtreding van het gewestplan.”* (Parl. St. 2011, 2008-2009, nr. 1). (onderlijning zelf aangebracht)

Recent is er opnieuw discussie ontstaan, en meer bepaald rond de datum van inwerkingtreding van gewestplannen.

De datum van inwerkingtreding van de gewestplannen is bepaald op 15 dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Voor het gewestplan Mechelen is dit 13 oktober 1976. Voor het gewestplan Halle-Vilvoorde is dit 12 december 1977. Het als laatste vastgesteld gewestplan Limburgse Maaskant trad in werking op 30 november 1980. (Zie lijst onderaan).

Een bepaalde strekking stelt echter dat de gewestplannen pas op 24 maart 1994 in werking traden. De redenering hierachter heeft te maken met de bekendmakingsvereisten van een gewestplan.

In de jaren '80 werd de overheid geconfronteerd met rechtspraak van de Raad van State waarin deze oordeelde dat de kaarten waarop de bestaande feitelijke toestand en de bestaande juridische toestand werd weergegeven, eveneens ter inzage hadden moeten liggen omdat deze volgens de Raad van State als het ware behoorden tot de als rechtsnormen werkende, bindende en verordenende grafische bepalingen.

Concreet bestaan de kaarten waarop de bestaande feitelijke toestand wordt weergegeven uit de orthofotoplannen, bekomen door luchtfotografie. De kaarten waarop de bestaande juridische toestand wordt weergegeven, duiden de omtreklijnen van de geldende bijzondere plannen van aanleg aan en de nummers van de niet vervallen verkavelingsvergunningen.

Deze rechtspraak van de Raad van State bracht een quasi onoverkomelijke bewijsproblematiek teweeg, die aanleiding gaf tot het wijzigen van de stedenbouwwet door middel van artikel 100 van het

decreet van 22 december 1993 en het uitvoeringsbesluit van 24 februari 1994: *“de normatieve delen van het gewestplan worden gevormd door de bestemmingsplannen en de niet-normatieve delen door de plannen waarop de feitelijke en juridische toestand wordt weergegeven.”* Dit uitvoeringsbesluit trad in werking op 24 maart 1994. Het decreet daarentegen trad reeds in werking op 1 januari 1994.

Zoals hoger gesteld is er thans een strekking die stelt dat deze wijziging geen retroactieve werking kan hebben, en dat het gewestplan dus ten vroegste vanaf 24 maart 1994 in werking kan treden. Vóór die datum was het gewestplan niet tegenstelbaar aan de burger en er kan volgens deze strekking niet anders besloten worden dan dat het tijds kader van het weerlegbaar vermoeden van vergunning loopt tot 24 maart 1994 (tenzij bewezen wordt dat ook de plannen van de bestaande feitelijke en juridische toestand in de betrokken gemeente ter inzage hebben gelegen).

Deze strekking vindt haar oorsprong in een misvatting over de betekenis van de **“onmiddellijke werking”** en de **“retroactieve werking”** van wijzigingen in de regelgeving.

Over de niet retroactieve werking van deze wijzigingen is iedereen het eens. Daarentegen wordt echter de **“onmiddellijke werking”** van deze wijzigingen verkeerd en te beperkend voorgesteld.

Om de voornoemde stelling kracht bij te zetten wordt er telkens verwezen naar rechtspraak van de Raad van State in de loop van 2002-2008 waarbij een aantal vergunningsbeslissingen werden vernietigd omdat deze beslissingen gebaseerd waren op de voorschriften van een gewestplan waarvan de volledige bekendmaking en bijgevolg ook de tegenstelbaarheid niet kon bewezen worden. *Echter gaat het in deze arresten om de vernietiging van administratieve rechtshandelingen die gesteld zijn vóór 1994.*

Deze rechtspraak kan niet langer gevolgd worden.

Immers, een nieuw artikel 13bis van de stedenbouwwet (ingevoegd door artikel 100 van het decreet van 22 december 1993) maakte een onderscheid tussen de normatieve en de niet-normatieve delen van het gewestplan, een onderscheid waaraan de Raad van State was voorbijgegaan in zijn toepassing van de betreffende regelgeving.

Verder bepaalde artikel 75, §3 van de stedenbouwwet van 1962, gewijzigd door het decreet van 22 december 1993: *“op de gewestplannen die definitief zijn vastgesteld vóór 1 januari 1994 is de bepaling van artikel 100 van het decreet van 22 december 1993, houdende de bepalingen tot begeleiding van de begroting van 1994 van toepassing.”*

Het gaat hier niet om een retroactieve werking, doch wel degelijk om een onmiddellijke werking van een nieuwe rechtsregel.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde hierover in haar arrest van 21 december 1995 (nr. 86/95) als volgt:

“Artikel 75, § 3, van bovengenoemde wet van 29 maart 1962, krachtens hetwelk de bepalingen van artikel 13bis van die wet, vervangen door artikel 100 van het decreet van 22 december 1993, van toepassing zijn op de gewestplannen die definitief zijn vastgesteld vóór 1 januari 1994, mildert voor

de toekomst de verplichtingen van het bestuur op het gebied van de terinzagelegging van gewestplannen; het heeft wel onmiddellijke, doch geen retroactieve werking zoals verzoekende partijen voor de Raad van State aanvoeren. Het kan dan ook niet ertoe strekken het beslechten van op het ogenblik van zijn inwerkingtreding hangende rechtsgedingen te beïnvloeden en laat bijgevolg de bevoegdheid van de administratieve rechter onaangetast om de gevolgen te beoordelen van het niet ter inzage leggen van niet-normatieve delen van het gewestplan ten aanzien van administratieve rechtshandelingen die op dat gewestplan zijn gesteund en vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regel zijn gesteld.

(...)

Wel heeft het artikel tot gevolg dat administratieve rechtshandelingen die na de inwerkingtreding van het decreet zijn gesteld, niet meer kunnen worden bekritiseerd op grond van de niet-tegenstelbaarheid van het gewestplan wegens het niet ter inzage zijn ten gemeentehuze van de als niet-normatief aangewezen gedeelten ervan.”

Kortom, elke administratieve beslissing die wordt genomen, hetzij na 1 januari 1994 (datum vastgesteld door het Grondwettelijk Hof en bevestigd in de jongste arresten van de Raad van State), hetzij na 24 maart 1994 (datum vermeld in enkele niet tot de constante rechtspraak behorende uitspraken van de Raad van State), kan niet meer betwist worden op grond van de niet-tegenstelbaarheid van een gewestplan omwille van een gebrekkige terinzagelegging met betrekking tot de niet-normatieve delen.

Deze discussie, die men opnieuw wil doen oplaaien, is reeds lang achterhaald en heeft geen enkele zin meer m.b.t. beslissingen omtrent het vermoeden van vergunning.

Immers sinds 1 januari 1994 dient men uit kracht van het decreet, bij de beslissingen inzake o.a. de beoordeling van het vermoeden van vergunning, die vanaf dan zijn genomen, de bekendmaking van de kaarten waarop de bestaande feitelijke toestand en de bestaande juridische toestand werd weergegeven, **niet** meer na te gaan om de inwerkingtreding van het betreffende gewestplan aan te tonen.

Over de bekendmaking van de “normatieve delen” (en dus concreet de bestemmingsplannen) is nooit enige discussie geweest zodat kan worden besloten dat de inwerkingtreding zich de facto voor alle gewestplannen heeft voorgedaan 15 dagen na de publicatie in het B.S.

In het decreet van 22 december 1993 stelde de decreetgever een einde aan de toepassing die de Raad van State vanaf 1981 had gemaakt. Aan dergelijk ingrijpen van de decreetgever kan steeds een onmiddellijke werking verbonden worden. Dit ingrijpen van de decreetgever werd overigens voor het Grondwettelijk Hof betwist, doch evenwel zonder succes.

Het argument van de niet-tegenstelbaarheid, gebaseerd op wat men eertijds een gebrekkige publicatie noemde (omwille van gebrekkige bewijzen in sommige gevallen), kon met onmiddellijke werking vanaf 1 januari 1994 niet meer worden ingeroepen, behoudens in de hangende gerechtelijke procedures.

Meer nog, het was duidelijk niet de bedoeling van de decreetgever om het vermoeden van vergunning te laten lopen tot een bepaalde datum in 1994. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting waarbij verduidelijkt wordt dat *“de gewestplannen in werking traden 15 dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en dat de provinciegouverneur binnen die termijn het gewestplan opstuurde naar de betrokken gemeenten. Pas dan kon de burger het gewestplan consulteren”*.

De aanwending van de tijdsbepaling *“eerste inwerkingtreding van het gewestplan”* verwijst niet naar een welbepaalde datum in de loop van 1994. Indien de decreetgever dit werkelijk zo had bedoeld en een concrete datum in 1994 op het oog had gehad, dan was dit wel letterlijk zo opgenomen geweest in artikel 4.2.14 § 2 VCRO. Uit het gebruik van deze tijdsbepaling moet worden afgeleid dat voor de toepassing van het vermoeden van vergunning rekening moet gehouden worden met de verschillende scharnierdata tussen 1976 en 1980, bepaald door het tijdstip van de bekendmaking in het B.S. en de terinzagelegging van de bestemmingsplannen met bindende en verordenende (normatieve) kracht.

In de bepaling over het vermoeden van vergunning hanteerde de decreetgever het begrip *“eerste inwerkingtreding van het gewestplan”* immers volgens de op dat moment van kracht zijnde regelgeving en de gekende rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Hij bouwde daarbij verder op wat de decreetgever op 22 december 1993 had beslist toen hij de toepassing afwees die geleid had tot de eerdere rechtspraak van de Raad van State (cfr. arrest Bourgeois).

Voorgaande blijkt ook uit het antwoord van de Minister op een schriftelijke vraag met betrekking tot deze problematiek: (vraag nr. 110 van 7 december 2009 van Dirk De Kort):

“Het decreet van 22 december 1993 dat een onmiddellijke werking heeft, mildert voor de toekomst de verplichtingen van het bestuur op het gebied van de terinzagelegging van gewestplannen, ook ten aanzien van de gewestplannen die definitief zijn vastgesteld vóór 1 januari 1994.

Niemand kan na de inwerkingtreding van het decreet van 22 december 1993 nog voorhouden dat het gewestplan vóór 1 januari 1994 niet op de wettelijk voorgeschreven wijze was bekendgemaakt en hem derhalve niet tegenstelbaar was vóór of na 1 januari 1994.

Het decreet van 22 december 1993 zou enkel dan een retroactieve werking hebben indien het ertoe zou strekken het beslechten van op het ogenblik van zijn inwerkingtreding (1 januari 1994) hangende rechtsgedingen te beïnvloeden, aldus het Grondwettelijk Hof.

De milderende effecten van het decreet van 22 december 1993 spelen dus volledig mee bij de n.a.v. het opmaken van het vergunningenregister te nemen beslissingen tot opname of weigering van opname van constructies als “vergund geacht”. Zij zullen eveneens meespelen in mogelijke toekomstige geschillen over registratiebeslissingen waarover de Raad voor vergunningsbetwistingen uitspraak zal doen op grond van artikel 4.8.1., tweede lid, 3° VCRO. Hetzelfde geldt voor de toepassing van artikel 4.2.14 van het V.C.R.O.

Dit standpunt vindt steun in de rechtspraak van de Raad van State waarin heel uitdrukkelijk wordt bevestigd dat uit het arrest van het Grondwettelijk Hof, nr. 86/95, van 21 november 1995, voortvloeit dat administratieve rechtshandelingen die na 1 januari 1994 zijn gesteld, niet meer kunnen worden bekritiseerd op grond van de niet-tegenwerpelijkheid van het definitief vastgestelde gewestplan wegens het niet ter inzage leggen in het gemeentehuis van de als niet-normatief aangewezen delen

van het gewestplan (R.v.St., nr. 164.192 van 27 oktober 2006, inzake v.z.w. De Verademing en R.v.St nr. 188.899 van 17 december 2008, in zake de n.v. C.E.D.)”

Gezien het voorgaande dient in het kader van beslissingen omtrent het weerlegbaar vermoeden van vergunning rekening gehouden te worden met de datum van 15 dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Ook de Raad voor Vergunningsbetwistingen hanteert deze laatste data in haar beoordelingen (zie o.a. RvVb, 20 december 2011, nr. A/2011/0209 en nr. A/2011/0212)

Ten overvloede kan nog kort worden ingegaan op de rechtspraak die wordt aangehaald ter ondersteuning van de stelling dat de gewestplannen ten vroegste op 24 maart 1994 in werking zijn getreden en het vermoeden van vergunning meteen ook tot die datum loopt.

Deze rechtspraak levert geen deugdelijke argumenten op ten gunste van deze stelling. Wanneer de Raad van State na 1 januari 1994 en tot in de periode 2002-2008 vernietigingsarresten uitspreekt op grond dat niet bewezen werd dat het gewestplan volledig bekendgemaakt en tegenstelbaar was, dan is dit enkel een gevolg van het feit dat het rechtscollege m.b.t. geschillen over administratieve beslissingen die voor 1 januari 1994 werden genomen, de naleving controleert van de regels die golden op het ogenblik dat de hem voorgelegde beslissingen genomen werden.

Een administratief rechtscollege gaat nu eenmaal enkel na of de rechtsregels werden nageleefd die van kracht waren op het ogenblik dat de bestreden beslissing genomen werd.

De onmiddellijke werking houdt immers enerzijds in dat de gewijzigde regelgeving van toepassing is bij het nemen en beoordelen van nieuwe beslissingen en anderzijds dat zij niet van toepassing is op de hangende gerechtelijke procedures over eerdere beslissingen.

Het decreet van 22 december 1993 heeft zich tegen deze gebruikelijke gang van zaken niet verzet.

Er werd immers geen retroactieve wijzigingsbepaling - met een onmiddellijk effect in alle op dat ogenblik bij de rechter aanhangige geschillen - uitgevaardigd. Er waren geen dwingende motieven van algemeen belang die dit rechtvaardigden.

De nieuwe door het Vlaams Parlement ingevoerde wijzigingsbepalingen worden toegepast wanneer, na 1 januari 1994, om het even welke beslissing (en dus per definitie ook inzake het vermoeden van vergunning) wordt genomen op grond van het bestemmingsvoorschrift van het gewestplan waarvan op dat ogenblik niet meer kan opgeworpen worden dat de overheid niet kan bewijzen dat het op wettelijke wijze (volledig) is bekendgemaakt en derhalve tegenstelbaar aan de aanvrager.

De eerdere rechtspraak van de Raad van State kan derhalve thans niet meer ingeroepen worden en mist elke overtuigingskracht om aan te tonen dat de eerste inwerkingtreding van de gewestplannen te situeren is op 24 maart 1994 en het vermoeden van vergunning tot die datum loopt voor de 25 gewestplannen, die tussen 1976 en 1980 definitief werden vastgesteld, die werden bekendgemaakt in

het Belgisch Staatsblad om 15 dagen later in werking te treden en waarvan de bestemmingsplannen ter inzage werden gelegd.

Op de website van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be) kan door eenieder het op 30 september 2008 uitgesproken arrest nr. 186.618 worden nagelezen waaruit de efficiëntie blijkt van de hierboven beschreven decretale ingreep.

Samenvattend

In de bepaling van artikel 4.2.14.§2 VCRO over het vermoeden van vergunning hanteerde de decreetgever het begrip “*eerste inwerkingtreding van het gewestplan*” in de plaats van het eerder begrip de “*allereerste, definitieve vaststelling van het gewestplan*”.

Deze tijdsbepaling werd derhalve ingevoerd in de VCRO vanaf 1 september 2009.

Het begrip “*eerste inwerkingtreding van het gewestplan*” werd gehanteerd volgens de op dat moment (2009) van kracht zijnde regelgeving en de gekende rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

Het argument van de niet-tegenstelbaarheid, omwille van het niet ter inzage leggen van de niet-normatieve delen of althans het gebrek aan bewijs daarvan, kan niet meer worden ingeroepen om de inwerkingtreding van de gewestplannen op een later moment te laten plaatsvinden dan op 15 dagen na de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

De data waarop de gewestplannen bekendgemaakt werden in het Belgisch Staatsblad en 15 dagen daarna in werking traden zijn de volgende:

Benaming	Datum K.B.	Datum Belg. Staatsblad	Datum inwerkingtr.
Westkust-Veurne	6/12/1976	9/3/1977	24/3/1977
Oostende-middenkust	26/1/1977	10/3/1977	25/3/1977
Brugge-Oostkust	7/4/1977	16/4/1977	1/5/1977
Diksmuide-Torhout	5/2/1979	29/3/1979	13/4/1975
Hasselt-Genk	3/4/1979	23/5/1979	7/6/1979
Ieper-Poperinge	14/8/1979	22/9/1979	13/10/1979
Roeselare-Tielt	17/12/1979	4/1/1980	19/1/1980
Kortrijk	4/11/1977	26/11/1977	11/12/1977
Gentse en kanaalzone	14/9/1977	8/10/1977	23/10/1977

Eeklo-Aalter	24/3/1978	1/4/1979	16/4/1978
Dendermonde	7/11/1978	21/11/1978	6/12/1978
Oudenaarde	24/2/1977	8/4/1977	23/4/1977
Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem	30/5/1978	10/6/1978	25/6/1978
Antwerpen	3/10/1979	25/10/1979	9/11/1979
Aanvulling		24/3/1980	
Mechelen	5/8/1976	28/9/1976	13/10/1976
Turnhout	30/9/1977	22/10/1977	6/11/1977
Herentals-Mol	28/7/1978	20/9/1978	5/10/1978
Neerpelt-Bree	22/3/1978	31/3/1978	15/4/1978
St.Niklaas-Lokeren	7/11/1978	11/11/1978	26/11/1978
Limburgse Maaskant	1/9/1980	15/11/1980	30/11/1980
St.Truiden-Tongeren	5/4/1977	16/4/1977	1/5/1977
Aarschot-Diest	7/11/1978	14/11/1978	29/11/1978
Leuven	7/4/1977	20/4/1977	5/5/1977
Tienen-Landen	24/3/1978	1/4/1978	16/4/1978
Halle-Vilvoorde-Asse	7/3/1977	15/4/1977	30/4/1977