

Rolnummer 4942
Arrest nr. 75/2011 van 18 mei 2011

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 1.1.2, 10°, en 6.1.1, vierde lid, van de « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (coördinatie van 15 mei 2009), gesteld door de Correctionele Rechtbank te Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 25 mei 2010 in zake het openbaar ministerie tegen Arthur Baeck en Ellen Wintermans, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 1 juni 2010, heeft de Correctionele Rechtbank te Gent de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden artikel 1.1.2., 10°, en artikel 6.1.1., vierde lid VCRO het *standstill*-beginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet al dan niet in samenlezing met artikel 7bis van de Grondwet, door de vermindering van de feitelijke en rechtsbescherming van de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden als gevolg van de depenalisering van het misdrijf van instandhouding in deze gebieden ? ».

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 22 december 2010 :

- is verschenen : Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul verslag uitgebracht;

- is de voornoemde advocaat gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

A. Baeck en E. Wintermans zijn bij verstekvonnis van 23 juni 2009 van de Correctionele Rechtbank te Gent veroordeeld wegens inbreuken op de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening, meer bepaald wegens het zonder stedenbouwkundige vergunning wijzigen van het reliëf van de bodem en het aanleggen van een oprit en het in stand houden van die wederrechtelijke situatie in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tevens werd overeenkomstig de vordering van de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand bevolen.

A. Baeck en E. Wintermans hebben bij de verwijzende rechter verzet aangetekend tegen het voormelde verstekvonnis.

De verwijzende rechter doet opmerken dat het betrokken perceel is gelegen in een « landschappelijk waardevol agrarisch gebied », en dat dit gebied tot 1 september 2009 een « agrarisch gebied met bijzondere waarde » was dat moest worden aangemerkt als « ruimtelijk kwetsbaar gebied » in de zin van artikel 146, vierde lid, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

Hij doet vervolgens opmerken dat het « landschappelijk waardevol agrarisch gebied » niet meer is opgenomen in de lijst van ruimtelijk kwetsbare gebieden van artikel 1.1.2, 10°, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (hierna : VCRO). Daardoor is de op de gewestplannen als ruimtelijk kwetsbaar gebied ingekleurde oppervlakte met 335 600 hectare verminderd.

Nu het in stand houden van onvergunde constructies in zonevreemd gebied dat niet als ruimtelijk kwetsbaar gebied is aangemerkt, niet meer strafbaar is en de rechter ook het herstel in de vroegere toestand sinds 1 september 2009 niet meer kan bevelen krachtens artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO, stelt de verwijzende rechter ambtshalve de vraag of zulks niet in strijd is met het *standstill*-beginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel *7bis* van de Grondwet.

III. *In rechte*

– A –

A.1. De Vlaamse Regering, die als enige een memorie heeft ingediend, voert aan dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is in zoverre zij ertoe strekt het Hof te doen toetsen aan artikel *7bis* van de Grondwet, waartoe het niet bevoegd is, tenzij indirect, wanneer ook de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou zijn aangevoerd.

A.2. Volgens de Vlaamse Regering kan er slechts sprake van een schending van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet wanneer vaststaat dat het door de van toepassing zijnde wetgeving geboden beschermingsniveau in aanzienlijke mate vermindert en daarvoor geen redenen bestaan die verband houden met het algemeen belang.

In dat verband moet rekening worden gehouden met de ruime beoordelingsvrijheid waarover de decreetgever beschikt om, naast de andere legitieme beleidsdoelstellingen die hij vermag na te streven, het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen.

A.3. Van een aanzienlijke achteruitgang kan er geen sprake zijn, nu de decreetgever het instandhoudingsmisdrijf reeds bij 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, heeft « gedepenaliseerd », althans voor zover dat buiten ruimtelijk kwetsbaar gebied werd gepleegd. Het enige wat de decreetgever daaraan nu heeft toegevoegd, is een logisch gevolg daarvan, dat hij overigens wellicht reeds bij de opheffing van de strafbaarstelling beoogde. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het in het geding zijnde artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO vooral is uitgelokt door de rechtspraak waarin werd geoordeeld dat de herstellvordering, ondanks de opheffing van de strafbaarheid van het instandhoudingsmisdrijf, nog kon worden ingewilligd. Aangezien ook de herstelmaatregel verband houdt met het instandhoudingsmisdrijf en omdat de tenuitvoerlegging daarvan door de rechtsonderhorige wellicht wordt aangezien als de meest verregaande sanctie, heeft de decreetgever geoordeeld dat het niet langer opportuun was de publieke herstellvordering nog mogelijk te maken.

De Vlaamse Regering is van mening dat ook uit de relatief beperkte werkingssfeer van de in het geding zijnde bepalingen blijkt dat er geen aanzienlijke achteruitgang is op het vlak van de bescherming van een gezond leefmilieu. Enkel de strafbaarstelling van de instandhoudingsmisdrijven die in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden werden gepleegd, is opgeheven. Herstellvorderingen die ook steun vinden in het oprichtingsmisdrijf, kunnen nog steeds worden ingewilligd. Bovendien kan een herstellvordering die steun vindt in een oprichtings- of instandhoudingsmisdrijf in ruimtelijk kwetsbaar gebied nog steeds worden ingewilligd. Voorts heeft de maatregel enkel betrekking op de publieke herstellvordering en niet op het herstel dat in voorkomend geval door een burgerlijke partij wordt gevorderd.

De Vlaamse Regering doet voorts opmerken dat in artikel 6.1.41, § 5, van de VCRO een specifieke verjaringsregeling voor het oprichtingsmisdrijf is opgenomen en dat naast de strafrechtelijke handhaving en het herstel van inbreuken op de wetgeving inzake stedenbouw ook de staking van bepaalde handelingen kan worden bevolen.

A.4. Zelfs al zou worden aangenomen dat er een aanzienlijke achteruitgang zou zijn ten aanzien van het niveau van bescherming van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu overeenkomstig de voorheen toepasselijke regeling, moet volgens de Vlaamse Regering worden aangenomen dat daarvoor redenen bestaan die verband houden met het algemeen belang.

De decreetgever vond het maatschappelijk niet langer verantwoord, noch opportuun, de publieke herstellvordering te handhaven in die gevallen waarin de strafbaarstelling van het eraan ten grondslag liggende instandhoudingsmisdrijf reeds eerder was opgeheven. Zodoende reageerde de decreetgever op de rechtspraak waarin werd geoordeeld dat, ondanks de « depenalisering » van het instandhoudingsmisdrijf (in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden), de herstellvordering nog kon worden ingewilligd en gaf hij ten volle uitwerking aan zijn eerdere initiatief om het instandhoudingsmisdrijf (in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden) te schrappen. Aldus komt de maatregel de rechtszekerheid ten goede.

A.5. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de omstandigheid dat de herstellvordering, rekening houdend met artikel 1.1.2, 10°, van de VCRO, niet meer kan worden uitgesproken in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, althans in de gevallen bepaald bij artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO, geen afbreuk doet aan al wat voorafgaat. Die omstandigheid kan immers niet ertoe leiden dat er alsnog een aanzienlijke achteruitgang zou zijn op het vlak van de bescherming van het recht op een gezond leefmilieu. De Vlaamse Regering herinnert eraan dat de decreetgever te dezen over een ruime beleidsvrijheid beschikt.

Aansluitend wijst de Vlaamse Regering erop dat uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid blijkt dat het nooit de bedoeling van de decreetgever is geweest de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden als « ruimtelijk kwetsbaar » te beschouwen. De kwalificatie van « landschappelijk waardevol gebied » als « agrarisch gebied met bijzondere waarde » en, bijgevolg, als « ruimtelijk kwetsbaar gebied », was het enkele gevolg van een evolutie in de rechtspraak die de decreetgever niet had verwacht. Daarom is bij de decreten van 22 april 2005 en 27 maart 2009 in de omschrijving van het « ruimtelijk kwetsbaar gebied » de notie « agrarische gebieden met bijzondere waarde » geschrapt. Mede rekening houdend met de oorspronkelijke doelstelling van de decreetgever en de eerdere wijziging op het stuk van het vergunningenbeleid, kan de wijziging op het vlak van het handhavingsbeleid bezwaarlijk nog « aanzienlijk » worden genoemd.

Overigens zijn, met uitzondering van de agrarische gebieden en de bufferzones, op grond van artikel 1.1.2, 10°, van de VCRO, alle landelijke gebieden die als « landschappelijk waardevol » zijn aangemerkt, nog steeds ruimtelijk kwetsbare gebieden. In die gebieden is het instandhoudingsmisdrijf dus nog steeds strafbaar en kan ook de publieke herstellvordering nog steeds worden ingewilligd. Ook sommige agrarische gebieden zijn nog steeds « ruimtelijk kwetsbaar », meer bepaald de « agrarische gebieden met ecologisch belang » en de « agrarische gebieden met ecologische waarde ». Instandhoudingsmisdrijven in die gebieden kunnen nog steeds het voorwerp uitmaken van een straf en een publieke herstellvordering.

A.6. Mocht het Grondwettelijk Hof toch van oordeel zijn dat artikel 1.1.2, 10°, van de VCRO leidt tot een aanzienlijke achteruitgang op het vlak van de bescherming van het leefmilieu doordat de « landschappelijk waardevolle agrarische gebieden » niet als « ruimtelijk kwetsbaar » gekwalificeerd zijn, dan vindt de Vlaamse Regering dat daarvoor een verantwoording bestaat die steunt op een reden van algemeen belang.

Er was immers rechtsonzekerheid ontstaan, enerzijds, door de evolutie in de rechtspraak die « landschappelijk waardevol agrarisch gebied » kwalificeerde als « agrarisch gebied met bijzondere waarde » en, anderzijds, door het in de tijd gespreide optreden van de decreetgever wat de schrapping betreft van « agrarisch gebied met bijzondere waarde » met betrekking tot het vergunningenbeleid en met betrekking tot het handhavingsbeleid. Uit de parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde artikel 1.1.2, 10°, van de VCRO blijkt duidelijk dat de decreetgever ernaar streefde die rechtsonzekerheid voor de toekomst weg te nemen.

A.7. Volgens de Vlaamse Regering kan er evenmin sprake zijn van een schending van artikel 23 van de Grondwet, zelfs al zou die in samenhang met artikel 7bis van de Grondwet worden gelezen. Die bepaling bevat een loutere intentieverklaring, zodat niet valt in te zien hoe zij te dezen door de decreetgever zou kunnen worden geschonden.

A.8. Uiterst ondergeschikt, voor zover het Grondwettelijk Hof dan toch al enige verplichting zou ontwaren in artikel 7bis van de Grondwet, is de Vlaamse Regering van mening dat niet valt in te zien hoe die grondwetsbepaling geschonden zou kunnen zijn.

A.9. De Vlaamse Regering besluit dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 1.1.2, 10°, en 6.1.1, vierde lid, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (hierna : VCRO).

B.1.2. Artikel 6.1.1, eerste en tweede lid, van de VCRO stelt een aantal handelingen in strijd met de wetgeving inzake ruimtelijke ordening strafbaar en stelt correctionele straffen op, onder andere, het uitvoeren, voortzetten en in stand houden van bouwwerken zonder vergunning.

Het derde en het vierde lid van hetzelfde artikel bepalen :

« De strafsanctie voor het instandhouden van inbreuken, vermeld in het eerste lid, 1°, 2°, 3°, 6° en 7°, geldt niet voorzover de handelingen, werken, wijzigingen of het strijdige gebruik niet gelegen zijn in de ruimtelijk kwetsbare gebieden. Voor de strafbare instandhouding is uitsluitend vereist dat de wederrechtelijke handelingen op het ogenblik van de instandhouding gelegen zijn in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Een herstellvordering die door de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen is ingesteld op grond van de instandhouding van handelingen, kan vanaf 1 september 2009 niet langer worden ingewilligd indien deze instandhouding op het ogenblik van de uitspraak niet meer strafbaar is gesteld ».

B.1.3. Artikel 6.1.1, derde lid, werd bij de coördinatie in de VCRO overgenomen uit artikel 146, derde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : DRO), zoals dat werd toegevoegd bij artikel 7 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.

Uit de eerste zin van artikel 6.1.1, derde lid, volgt dat het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden niet meer strafbaar is sinds 22 augustus 2003, datum van inwerkingtreding van het voormelde artikel 7 van het decreet van 4 juni 2003. Zoals het Hof deed opmerken in zijn arrest nr. 14/2005 van 19 januari 2005, was het de bedoeling van artikel 7 van het decreet van 4 juni 2003 om een stedenbouwmisdrijf niet langer te beschouwen als een voortdurend misdrijf en de strafbaarstelling van de instandhouding te schrappen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/7, p. 38).

In ruimtelijk kwetsbare gebieden blijft zowel het in stand houden als het uitvoeren of voortzetten van stedenbouwmisdrijven strafbaar. Het strafbare « uitvoeren of voortzetten » wordt hierna oprichtingsmisdrijf genoemd.

B.1.4.1. Artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO heeft betrekking op de herstellvorderingen die zijn ingesteld door de stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen en die steunen op het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden.

Dat vierde lid is bij de coördinatie in de VCRO overgenomen uit artikel 146, vierde lid, van het DRO, zoals het werd vervangen bij artikel 50, 7°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid. De in die bepaling vermelde datum van 1 september 2009 is gerelateerd aan de datum van inwerkingtreding van het voormelde decreet van 27 maart 2009.

B.1.4.2. Het doel dat de decreetgever met die bepaling voor ogen had, is in de parlementaire voorbereiding ervan als volgt uiteengezet :

« Wat de instandhoudingsmisdrijven betreft, stelt zich evenwel de vraag of het opportuun of verantwoordbaar is dat na de depenalisering van sommige van deze misdrijven (namelijk deze die niet gelegen zijn in ruimtelijk kwetsbaar gebied) alsnog herstellvorderingen (van overheidswege) op grond van de instandhouding kunnen worden ingewilligd.

Het contentieux over het Handhavingsdecreet van 4 juni 2003 leert in dat verband dat herstellvorderingen die aanhangig waren voor 22 augustus 2003 (datum van inwerkingtreding van het decreet van 4 juni 2003) niet *in se* ongegrond zijn. Herstellvorderingen die ingesteld zijn voor de datum van de inwerkingtreding van voorliggend ontwerp van decreet, op grond van de (voortaan gedepenaliseerde) instandhouding in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, zullen in principe evenzeer nog kunnen worden ingewilligd.

Zulks is maatschappelijk niet geheel verzoenbaar met de aard van de herstellvordering die onder meer een bijzondere vorm van vergoeding of teruggave uitmaakt, ertoe strekkende een einde te maken aan de met de wet strijdige toestand die uit het misdrijf is ontstaan en waardoor het openbaar belang wordt geschaad (Cass., 19 september 1989, T.R.O.S. 1999, 109, noot). Die schade aan het openbaar belang wordt door een depenalisering sterk genuanceerd.

Om die reden wordt voor de toekomst (vanaf de inwerkingtreding van het ontwerp van decreet) bepaald dat herstellvorderingen (van overheidswege) die gebaseerd zijn op een

instandhouding die op het ogenblik van de uitspraak niet langer strafbaar is gesteld, niet meer kunnen worden ingewilligd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/3, p. 57).

B.1.5. Artikel 1.1.2, 10°, van de VCRO definieert de ruimtelijk kwetsbare gebieden als volgt :

« a) de volgende gebieden, aangewezen op plannen van aanleg :

- 1) agrarische gebieden met ecologisch belang,
- 2) agrarische gebieden met ecologische waarde,
- 3) bosgebieden,
- 4) brongebieden,
- 5) groengebieden,
- 6) natuurgebieden,
- 7) natuurgebieden met wetenschappelijke waarde,
- 8) natuurontwikkelingsgebieden,
- 9) natuurreservaten,
- 10) overstromingsgebieden,
- 11) parkgebieden,
- 12) valleigebieden,

b) gebieden, aangewezen op ruimtelijke uitvoeringsplannen, en sorterend onder één van volgende categorieën of subcategorieën van gebiedsaanduiding :

- 1) bos,
- 2) parkgebied,
- 3) reservaat en natuur,

c) 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,

d) de beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, aangeduid krachtens artikel 52, § 1, van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud ».

B.1.6. Onder de ruimtelijk kwetsbare gebieden moest overeenkomstig het artikel 146, vierde lid, van het DRO, zoals toegevoegd bij artikel 7 van het voormelde decreet van 4 juni 2003 en gewijzigd bij artikel 46, 3°, van het decreet van 21 november 2003, worden verstaan :

« de groengebieden, natuurgebieden, natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, natuurrezervaten, natuurontwikkelingsgebieden, parkgebieden, bosgebieden, valleigebieden, brongebieden, agrarische gebieden met ecologische waarde of belang, agrarische gebieden met bijzondere waarde, grote eenheden natuur, grote eenheden natuur in ontwikkeling en de ermee vergelijkbare gebieden, aangewezen in ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg, alsook de beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, aangewezen krachtens het decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen ».

B.2. Uit de vergelijking van de gebieden opgesomd in B.1.5 en B.1.6 blijkt dat de aanduiding « agrarische gebieden met bijzondere waarde » niet meer voorkomt in de lijst van de ruimtelijk kwetsbare gebieden van artikel 1.1.2, 10°, van de VCRO.

De publieke herstellvordering kan door de rechter vanaf 1 september 2009 dus niet meer worden ingewilligd voor instandhoudingsmisdrijven in « agrarische gebieden met bijzondere waarde ».

De verwijzende rechter vraagt of zulks in strijd is met het *standstill*-beginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7bis van de Grondwet.

B.3.1. De verwijzende rechter vraagt om een toetsing aan « het *standstill*-beginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet », rekening houdend met « de vermindering van de feitelijke en rechtsbescherming van de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden als gevolg van de depenalisering van het misdrijf van instandhouding in deze gebieden ».

De prejudiciële vraag heeft meer bepaald betrekking op het « recht op de bescherming van een gezond leefmilieu » zoals gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet.

Die bepaling impliceert een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde

wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang (arresten nrs. 135/2006, 137/2006, 145/2006, 87/2007, 114/2008, 121/2008, 113/2010, 2/2011 en 22/2011).

B.3.2. De verwijzende rechter vraagt het Hof bovendien om te toetsen aan artikel 23 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel *7bis* ervan, dat bepaalt :

« Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties ».

Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 is het Hof bevoegd om, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen op vragen omtrent de schending, door een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, of van de artikelen van titel II « De Belgen en hun rechten », en van de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet, alsook op vragen omtrent elk ander conflict dat is ontstaan uit de onderscheiden werkingssfeer van decreten of van regels bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, die uitgaan van verschillende wetgevers.

Artikel *7bis* van de Grondwet is bij de grondwettelijke bepaling van 25 april 2007 ingevoegd in een nieuwe titel *Ibis* met als opschrift « Algemene beleidsdoelstellingen van het federale België, de gemeenschappen en de gewesten ». Het Hof is niet bevoegd om rechtstreeks uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met die grondwetsbepaling.

Niets belet evenwel het Hof rekening te houden met andere grondwetsbepalingen dan die waaraan het Hof zijn toetsing uitoefent, krachtens de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

B.4.1. Het in het geding zijnde artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO is nauw verbonden met het daaraan voorafgaande derde lid.

B.4.2. Zoals het Hof reeds deed opmerken in zijn arresten nrs. 94/2010, 113/2010, 2/2011 en 22/2011, heeft de Vlaamse decreetgever met artikel 7 van het decreet van 4 juni 2003, dat thans is opgenomen in artikel 6.1.1, derde lid, van de VCRO, in het raam van zijn appreciatiemarge geoordeeld dat het in stand houden van een wederrechtelijke situatie in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden niet meer als een voortdurend misdrijf moest worden aangemerkt. Uit de in B.1.4.2 geciteerde parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO, blijkt dat de decreetgever het bovendien maatschappelijk niet meer verantwoord achtte dat alsnog het herstel in de vroegere toestand zou worden ingewilligd op vraag van de stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen.

Nu hij het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden niet langer strafbaar acht, vermocht de decreetgever in redelijkheid te oordelen dat het in het algemeen belang was verantwoord om ook te vermijden dat hangende publieke herstellvorderingen nog zouden worden ingewilligd met ingang van 1 september 2009, datum van inwerkingtreding van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009.

B.4.3. In ruimtelijk kwetsbare gebieden blijven de in artikel 6.1.1 van de VCRO opgesomde misdrijven strafbaar en kan ook de publieke herstellvordering nog steeds worden uitgeoefend. De publieke herstellvordering kan eveneens nog steeds worden uitgeoefend wanneer die steunt op oprichtingsmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden. De maatregel is derhalve beperkt tot die gevallen waar de herstellvordering op 1 september 2009 nog aanhangig was voor feiten van instandhouding in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden.

Voorts heeft de decreetgever enkel een regeling getroffen voor de publieke herstellvordering en heeft hij derhalve geen afbreuk gedaan aan de rechten van personen om de schade die zij zouden lijden, bijvoorbeeld als eigenaar van een aanpalend perceel, te doen ophouden door een herstel *in natura* of minstens om zich te doen vergoeden voor situaties die een quasi-delictuele fout blijven uitmaken.

B.4.4. Uit wat voorafgaat blijkt dat er te dezen door artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO noch een aanzienlijke achteruitgang wordt teweeggebracht in het beschermingsniveau van het leefmilieu, noch een aanzienlijke achteruitgang die niet zou kunnen worden verantwoord door de daaraan ten grondslag liggende motieven van algemeen belang.

B.5.1. De verwijzende rechter brengt ook artikel 1.1.2, 10°, van de VCRO in het geding, in zoverre de notie « agrarische gebieden met bijzondere waarde » niet meer voorkomt in de lijst van de ruimtelijk kwetsbare gebieden.

B.5.2. De notie « agrarische gebieden met bijzondere waarde » werd eerst bij artikel 3 van het decreet van 22 april 2005 tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, geschrapt uit de omschrijving van de ruimtelijk kwetsbare gebieden in artikel 145*bis*, § 1, vierde lid, van het decreet van 18 mei 1999, zoals ingevoegd bij decreet van 13 juli 2001 en gewijzigd bij decreet van 19 juli 2002.

In de parlementaire voorbereiding van dat decreet van 22 april 2005 is daarvoor volgende verantwoording gegeven :

« Artikel 3

In meerdere recente arresten van Hoven van Beroep worden landschappelijk waardevolle agrarische gebieden beschouwd als ‘ agrarische gebieden met bijzondere waarde ’ en bijgevolg als ‘ ruimtelijk kwetsbaar gebied ’. Indien deze visie wordt aangehouden impliceert dit dat in deze landschappelijk waardevolle agrarische gebieden zonevremde gebouwen, woningen en constructies enkel kunnen verbouwd worden binnen het bestaande bouwvolume. Herbouwen is dan onmogelijk en ook het uitbreiden van zonevremde woningen wordt er onmogelijk. Dit is nochtans nooit de bedoeling geweest van het Vlaams Parlement toen dit in 2001 en 2002 de regeling rond zonevremde woningen en gebouwen heeft aangepast. Ook de administratie heeft de regeling nooit zo streng geïnterpreteerd. De voorgestelde decreetswijziging wil dan ook duidelijk maken dat landschappelijk waardevol agrarisch gebied geen ruimtelijk kwetsbaar gebied is voor de toepassing van de uitzonderingsregimes inzake zonevremde gebouwen. Deze verduidelijking gebeurt door de term ‘ agrarische gebieden met bijzondere waarde ’ in de lijst te schrappen (zie terzake ook het advies van de Raad van State) » (*Parl., St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 233/1, p. 6).

B.5.3. Die aanpassing, die betrekking had op het vergunningenbeleid (artikel 145*bis* van het decreet van 18 mei 1999), is wat het handhavingsbeleid betreft (artikel 146 van het decreet

van 18 mei 1999) doorgetrokken bij artikel 2 van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, waarbij de notie « agrarische gebieden met bijzondere waarde » niet meer werd opgenomen in de lijst van de ruimtelijk kwetsbare gebieden die in artikel 2, § 1, 16°, van het decreet van 18 mei 1999 werd ingevoegd en die bij de coördinatie in de VCRO is opgenomen in de thans in het geding zijnde bepaling van artikel 1.1.2, 10°.

Daarover staat in de parlementaire voorbereiding te lezen :

« 5.5. Vergunningen- en handhavingsbeleid

De minister merkt op dat het ontwerp van decreet een verwarrend onderscheid tussen het vergunningen- en het handhavingsbeleid wil wegwerken. Het decreet van 22 april 2005 heeft de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden uit de ruimtelijk kwetsbare gebieden gehaald, voor wat betreft de regeling inzake het verbouwen, herbouwen en uitbreiden van zonevreemde constructies. Tijdens de parlementaire voorbereidingen werd uitdrukkelijk bevestigd dat het nooit de bedoeling is geweest de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden als ruimtelijk kwetsbaar te typeren. Ter informatie deelt de minister mee dat die gebieden 335 600 hectare beslaan.

Er werd in 2005 vooropgesteld om de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden te schrappen uit de kwetsbare gebieden van het handhavingsrecht, zodat de instandhouding van misdrijven in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden niet langer strafbaar zou worden gesteld. Die schrapping zou moeten gebeuren bij een latere herziening van het handhavingsluik van het DRO. Het is volgens de minister dan ook passend om deze schrapping op te nemen in het voorliggende ontwerp van decreet, dat effectief een aantal aspecten van het handhavingsluik herzielt of minstens bijstelt. Door deze schrapping wordt een uniforme en eenduidige definitie van de kwetsbare gebieden binnen de volledige ruimtelijke ordening verkregen. Dat voorkomt verkeerde interpretaties en bevordert de herkenbaarheid. In dit verband verduidelijkt de minister nog dat de instandhouding van een stedenbouwmisdrijf strafbaar blijft in de valleigebieden, de brongebieden en de agrarische gebieden met ecologische waarde of belang » (*Parl., St., Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/6, pp. 14-15*).

« Het oorspronkelijke decreet van 1999, goedgekeurd toen de meerderheid en de oppositie anders waren samengesteld dan in de huidige regeerperiode, bestempelde het landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet als een kwetsbaar gebied. Door de talloze wijzigingen is er een inconsistentie ontstaan waardoor het landschappelijk waardevol agrarisch gebied voor de vergunningen als niet kwetsbaar wordt beschouwd maar voor de handhaving wel. Het is volgens de heer [...] historisch nooit de bedoeling geweest om van landschappelijk waardevol agrarisch gebied kwetsbaar gebied te maken. De juridische besluitvorming ent zich wel op de decretale teksten, zelfs als daar fouten insluipen » (*ibid., p. 23*).

« 2.10. Ruimtelijk kwetsbare gebieden

De minister antwoordt op de opmerkingen die gemaakt zijn over het schrappen van landschappelijk waardevolle agrarische gebieden uit de omschrijving van ruimtelijk kwetsbare gebieden.

In de oorspronkelijke tekst van het decreet van 18 mei 1999 werd nog geen gebruik gemaakt van het begrip ‘ruimtelijk kwetsbaar gebied’. Dit begrip werd slechts in 2001 ingevoerd in het kader van het vergunningenluik voor zonevreemde woningen en gebouwen (artikel 145*bis*, decreet van 13 juli 2001) en in 2003 in het kader van het handhavingsbeleid (artikel 146, decreet van 4 juni 2003).

De regeling inzake zonevreemde woningen en gebouwen werd aangepast door het Vlaams Parlement, waarbij een strengere regeling voor de zogenaamde ‘ruimtelijk kwetsbare gebieden’ gold. De decretale opsomming van de gebieden die als ruimtelijk kwetsbaar werden beschouwd bevatte onder meer de ‘agrarische gebieden met bijzondere waarde’.

Lange tijd bestond discussie over de vraag of landschappelijk waardevolle agrarische gebieden al dan niet als ‘agrarische gebieden met bijzondere waarde’ moesten worden beschouwd. Uiteindelijk werd deze discussie beslecht door het Hof van Cassatie met een arrest van 22 februari 2005, waarin het Hof landschappelijk waardevolle agrarische gebieden wel degelijk als agrarische gebieden met bijzondere waarde (en dus ruimtelijk kwetsbaar) heeft gekwalificeerd. Dit was volgens de minister nochtans niet de bedoeling van het Vlaams Parlement en ook in de rechtsleer ontstond heel wat kritiek op de interpretatie van het Hof van Cassatie.

Om aan deze kritiek tegemoet te komen werden de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden reeds door het decreet van 22 april 2005 uit de definitie van kwetsbaar gebied gelicht voor wat betreft het vergunningenbeleid. Dit decreet liet het laatste lid van het huidige artikel 146 echter ongemoeid. In de parlementaire voorbereiding werd uitdrukkelijk bevestigd dat de in artikel 145*bis* doorgevoerde wijzigingen geen invloed hadden op de definitie van kwetsbaar gebied zoals ze werd gehanteerd in het handhavingsbeleid, dat is met inbegrip van de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden.

Sinds de decreetswijziging van april 2005 worden in het decreet van 18 mei 1999 bijgevolg twee verschillende definities van ‘ruimtelijk kwetsbare gebieden’ gehanteerd, waarbij landschappelijk waardevolle agrarische gebieden in het kader van het handhavingsbeleid wel als kwetsbaar gebied worden beschouwd en in het kader van het vergunningenbeleid niet.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 april 2005 werd al de schrapping van de landschappelijk waardevolle gebieden uit de kwetsbare gebieden, zoals deze gelden in het handhavingsrecht, vooropgesteld. Dat zou gebeuren in het kader van een globale herziening van het handhavingsluik inzake ruimtelijke ordening.

Het huidig ontwerp van decreet komt hier volgens de minister aan tegemoet en betekent ongetwijfeld een vereenvoudiging doordat in artikel 2 slechts eenmaal een definitie wordt gegeven van ‘ruimtelijk kwetsbare gebieden’ die van toepassing is op het gehele decreet » (*ibid.*, pp. 32-33).

B.5.4. Uit het voorgaande kan worden besloten dat de decreetgever nooit de bedoeling heeft gehad om « landschappelijk waardevolle agrarische gebieden » te rekenen tot het « ruimtelijk kwetsbaar gebied ».

De aanduiding « agrarische gebieden met bijzondere waarde » is weggelaten uit de lijst van de als ruimtelijk kwetsbaar aan te merken gebieden omdat in de rechtspraak werd aangenomen dat « landschappelijk waardevolle agrarische gebieden » werden aangezien als « agrarische gebieden met bijzondere waarde » en, langs die weg, als ruimtelijk kwetsbaar gebied, wat afbreuk deed aan de bedoeling van de decreetgever en veel rechtsonzekerheid had teweeggebracht.

Die schrapping, die eerst bij decreet van 22 april 2005 werd doorgevoerd inzake het vergunningenbeleid, werd bij decreet van 27 maart 2009 doorgetrokken inzake het handhavingsbeleid inzake ruimtelijke ordening, waarbij de eenvormigheid in de omschrijving van de ruimtelijk kwetsbare gebieden werd hersteld.

B.5.5. Hieruit blijkt dat door artikel 1.1.2, 10°, van de VCRO noch een aanzienlijke achteruitgang wordt teweeggebracht in het beschermingsniveau van het leefmilieu, noch een aanzienlijke achteruitgang die niet zou kunnen worden verantwoord door motieven van algemeen belang.

B.6. Het rekening houden met artikel 7bis, van de Grondwet, leidt niet tot een ander besluit. De in die bepaling vermelde doelstellingen van een duurzame ontwikkeling kunnen niet, louter en alleen op basis van die bepaling, met de met het oog op een rechterlijke toetsing vereiste nauwkeurigheid worden bepaald, wat het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening betreft. Nu die bepaling niet aangeeft op welke wijze de daaraan verbonden « sociale, economische en milieugebonden » aspecten tegen elkaar dienen te worden afgewogen, beschikt de bevoegde overheid ter zake immers over een ruime beleidsvrijheid.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 1.1.2, 10°, en 6.1.1, vierde lid, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » schenden niet artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7*bis* ervan.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 18 mei 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt