

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 166.307 van 22 december 2006
in de zaak A. 75.205/X-7579.**

In zake : 1. Gilbert DE MEY,
2. Godelieve SCHEIRE,
die woonplaats kiezen bij
Advocaat G. VERMEIRE,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Voskenslaan 301

tegen :

het VLAAMSE GEWEST,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te 8000 BRUGGE,
Gerard Davidstraat 46/1.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Gilbert DE MEY en Godelieve SCHEIRE op 4 augustus 1997 hebben ingediend om schadevergoeding te vorderen "wegens bestuurshandelingen gesteld door het Vlaamse Gewest aangaande hun eigendom aan de Heistraat te Zwijnaarde";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur J. CLEMENT;

Gelet op de beschikking van 11 oktober 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 26 september 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 17 november 2006;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter P. LEMMENS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat G. VERMEIRE die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van Advocaat I. VANDEN BON die loco Advocaat B. STAELENS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur A. EYLENBOSCH;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de verzoekers in 1990 eigenaar geworden zijn van een perceel grond te Zwijnaarde, aan de Heistraat, tussen de nrs. 4 en 6, kadastraal gekend onder Gent, 24^{ste} afdeling, sectie A, nr. 146 I; dat dit perceel volgens het gewestplan Gentse en Kanaalzone, vastgesteld bij koninklijk besluit van 14 september 1977, voor een beperkt deel gelegen is in een parkgebied, en voor het overige in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied; dat dit perceel volgens de verzoekers op het ogenblik van de aankoop gelegen was tussen een aantal bebouwde percelen en langs een goed uitgeruste openbare weg; dat de verzoekers ervan uitgingen dat zij op dat ogenblik een bouwvergunning zouden kunnen krijgen, op grond van de zogenaamde "opvulregel" vervat in het toen vigerende artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen;

Overwegende dat de opvulregel is afgeschaft bij artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 23 juni 1993; dat die decreetsbepaling is "uitgevoerd" bij een besluit van de Vlaamse regering van 15 september 1993, waarbij het genoemde artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 formeel is opgeheven; dat beroepen tot vernietiging van het genoemde artikel 2 van het decreet van 23 juni 1993, ingesteld door o.m. de verzoekers, door het Arbitragehof zijn verworpen, bij arrest nr. 56/95 van 12 juli 1995; dat een beroep tot vernietiging van het genoemde besluit van de Vlaamse regering van 15 september 1993, ingesteld door de tweede verzoekster, door de Raad van State is verworpen, bij arrest nr. 79.985 van 28 april 1999;

Overwegende dat de verzoekers ondertussen op 10 november 1993 hadden verzocht om de afgifte van een stedenbouwkundig attest nr. 2 voor het bouwen van een eengezinswoning op hun genoemde perceel; dat het College van

burgemeester en schepenen van de stad Gent hierover op 14 februari 1994 een ongunstige beslissing heeft genomen, gelet op het feit dat het perceel gelegen was in een gebied waarin het oprichten van een woning volgens het gewestplan niet toegestaan kon worden, terwijl er geen mogelijkheid meer was om op grond van de opvulregel van het gewestplan af te wijken;

Overwegende dat een beperkte mogelijkheid tot afwijking van de voorschriften van de gewestplannen opnieuw is ingevoerd bij een decreet van 13 juli 1994, waarbij artikel 87 van de genoemde wet van 29 maart 1962 is vervangen door een bepaling die voorzag in de invoeging van een aantal leden in artikel 2, § 1, van die wet; dat beroepen tot vernietiging tegen het genoemde decreet van 13 juli 1994, ingesteld door o.m. de verzoekers, door het Arbitragehof zijn verworpen, bij arrest nr. 24/96 van 27 maart 1996;

Overwegende dat de verzoekers ondertussen een aanvraag hadden ingediend, ontvangen op 27 maart 1995, tot het verkrijgen van een bouwvergunning, zich daarbij beroepend op een overgangsbepaling vervat in het genoemde decreet van 13 juli 1994; dat het college van burgemeester en schepenen de aanvraag bij besluit van 6 juli 1995 geweigerd heeft, op grond dat niet voldaan was aan de voorwaarden voor de toepassing van de overgangsbepaling, met name doordat geen stedenbouwkundig attest nr. 2 was aangevraagd vóór 24 augustus 1993 en doordat het ontworpen gebouw het toegestane maximum bouwvolume van 700 m³ overschreed; dat de Bestendige Deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het door de verzoekers ingestelde beroep bij besluit van 26 oktober 1995 heeft verworpen, op grond dat de aanvraag van het stedenbouwkundig attest dateerde van na 24 augustus 1993; dat de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening het door de verzoekers ingestelde beroep bij besluit van 4 juni 1996 heeft verworpen, in de eerste plaats op grond dat de aanvraag strijdig was met de voorschriften van het gewestplan, dat de opvulregel niet meer toegepast kon worden, en dat er, wegens het niet indienen van de aanvraag voor het verkrijgen van een stedenbouwkundig attest vóór 24 augustus 1993, geen gebruik gemaakt kon worden van de overgangsregeling vervat in het decreet van 13 juli 1994; dat een bijkomende weigeringsgrond erin bestond dat de grond gelegen was binnen de grenzen van het landschap "Kastelensite" dat ondertussen, bij ministerieel besluit van 21 december 1994, beschermd was, en dat het oprichten van een gebouw bestemd om ter plaatse te blijven staan voortaan verboden was; dat de verzoekers tegen het

ministerieel besluit van 4 juni 1996 geen beroep bij de Raad van State hebben ingesteld;

Overwegende dat, zoals hiervóór gesteld, het gebied waarin het perceel van de eigenaars is gelegen, ondertussen het voorwerp had uitgemaakt van een ministerieel besluit van 21 december 1994, genomen door de Vlaamse Minister van Verkeer, Buitenlandse Handel en Staatshervorming; dat dit besluit voorzag in de rangschikking van het gebied "Kastelensite" te Zwijnaarde-Sint-Denijs-Westrem als landschap; dat het bij dit besluit verboden was, zowel in de agrarische gebieden als in de parkgebieden, om een nieuw gebouw op te richten; dat de tweede verzoekster tegen dit besluit een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld; dat de Raad van State bij arrest nr. 119.753 van 23 mei 2003 het genoemde besluit heeft vernietigd;

2. Overwegende dat de verzoekers bij schrijven van 9 september 1996 aan de Vlaamse minister bevoegd inzake ruimtelijke ordening hebben gevraagd, "vooraleer een verzoek tot buitengewone schadevergoeding in de zin van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in te stellen, na te gaan of in dit geval toepassing (kon) worden gemaakt van de schadevergoedingsregeling (bedoeld in) artikel 37 van de stedenbouwwet"; dat de vraag gesteund was op het feit dat de bouwvergunning bij het genoemde ministerieel besluit van 4 juni 1996 was geweigerd, op grond van de afschaffing van de opvolgeregeling; dat het bestuur Ruimtelijke Ordening van de administratie voor Ruimtelijke Ordening en Huisvesting hierop bij schrijven van 24 september 1996 het volgende heeft geantwoord:

"Verwijzend naar uw brief van 9 september 1996 ... heb ik de eer u mee te delen dat een schadevergoeding in toepassing van artikel 37 (van de) stedenbouwwet verjaard is, gezien het stedenbouwkundig attest van 14 februari 1994 waarvan sprake in de brief van 19 april 1996 van de stad Gent geldt als startfeit in toepassing van artikel 37, derde lid, (van de) stedenbouwwet, voor zover het negatief is.

Uit de context kan wel afgeleid worden dat het negatief is, gezien het afgeleverd is na de inwerkingtreding van het decreet van 23 juni 1993.

In toepassing van artikel 38, tweede lid, (van de) stedenbouwwet dient gedagvaard te worden binnen het jaar na het startfeit.

De schade is ook niet ontstaan door het gewestplan gezien eisers voorafgaand aan het gewestplan geen eigenaar waren van het perceel";

Overwegende dat de verzoekers vervolgens bij schrijven van 17 december 1996 aan de Minister-President van de Vlaamse regering formeel vroegen of het Vlaamse Gewest bereid was om hun eigendom aan te kopen; dat zij in ondergeschikte orde verzochten om de vergoeding van de door hen geleden

schade, waarvan het bedrag geraamd werd op 4.226.400 frank (104.769,72 euro); dat beide verzoeken gesteund waren op de rangschikking van het betrokken gebied als landschap, en de verzoekers de toepassing beoogden van het op dat ogenblik vigerende artikel 18 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de bescherming van landschappen; dat de afdeling Juridische dienstverlening van de administratie Algemene Administratieve Diensten bij schrijven van 3 juni 1997 hierop heeft geantwoord, deels met overname van de bewoordingen van een advies haar verstrekt door de afdeling Monumenten en Landschappen:

"De afdeling Monumenten en Landschappen zou (...) het volgende willen opmerken:

- Het bouwen van een woning op het perceel eigendom van de heer en mevrouw (De Mey) zal in eerste instantie afhangen van het verkrijgen van een bouwvergunning op basis van de wet op de stedenbouw (...).
- Het recht op schadevergoeding vloeit niet voort uit het feit van de rangschikking zelf, maar ontstaat slechts op het ogenblik dat de aanvraag tot het uitvoeren van verboden werken negatief beantwoord wordt. (...)
- Ook de aanvraag tot gedwongen aankoop kan pas gedaan worden nadat de bevoegde overheid de toelating tot de uitvoering van verboden werken geweigerd heeft.

Hoe dan ook bezitten (de verzoekers) geen bouwvergunning en was bouwen toch volledig uitgesloten.

Schadevergoeding op grond van de wetgeving op de landschappen is dus uitgesloten";

Overwegende dat de verzoekers bij een op 4 augustus 1997 ter post aangetekend schrijven bij de Raad van State de voorliggende vordering hebben ingesteld; dat de verzoekers daarin uiteenzetten dat zij hun vordering niet steunen op het besluit van de Vlaamse regering van 15 september 1993 tot uitvoering van het decreet van 23 juni 1993, dat zij hun vordering wel in verband brengen met de decreten van 23 juni 1993 en 13 juli 1994, en dat zij die uitdrukkelijk steunen op het ministerieel besluit van 21 december 1994 tot rangschikking van het gebied "Kastelensite" als landschap en de daaraan voorafgaande verwerping van de bezwaren van de verzoekers, en op het ministerieel besluit van 4 juni 1996 waarbij een bouwvergunning is geweigerd; dat zij een vergoeding vorderen ten bedrage van "minstens" 4.514.800 frank (111.918,97 euro) als materiële schadevergoeding en ten bedrage van 100.000 frank (2.478,94 euro) als morele schadevergoeding;

Overwegende dat de verzoekers bij een verzoekschrift van 21 augustus 1997 aan het Vlaamse Gewest verzocht hebben om een minnelijke regeling van de door hen geleden schade aan hun eigendom; dat zij dit verzoekschrift omschrijven als een "specifiek verzoekschrift vergoeding buitengewone schade", dat

verstuurd wordt "voor zover (een verzoek tot het verkrijgen van een dergelijke vergoeding) nog niet zou voortvloeien uit (het verzoekschrift van 9 september 1996 i.v.m. de planschadevergoeding en het verzoekschrift van 17 december 1996 i.v.m. de vergoeding ten gevolge van de bescherming als landschap)"; dat het verzoekschrift steunt op dezelfde feiten als ingeroepen in het verzoekschrift voor de Raad van State, en dat het strekt tot de betaling van een vergoeding ten belope van dezelfde bedragen als gevorderd in dat verzoekschrift; dat de verweerder op dit verzoek niet uitdrukkelijk geantwoord heeft; dat evenwel uit de memorie van antwoord en de laatste memorie in het geding voor de Raad van State blijkt dat de verweerder de aanspraken van de verzoekers betwist;

3. Overwegende dat de verweerder een aantal excepties van onbevoegdheid van de Raad van State en van onontvankelijkheid van de vordering opwerpt; dat het te dezen passend voorkomt om die excepties eventueel te beoordelen in samenhang met de specifieke gronden waarop de vordering gesteund is;

4. Overwegende, ook al steunt de vordering niet op de gevolgen voortvloeiend uit het besluit van de Vlaamse regering van 15 september 1993 tot uitvoering van het decreet van 23 juni 1993 houdende aanvulling met een artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, dat de Raad van State niettemin meent te moeten opmerken dat het bedoelde besluit artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen opheft; dat de toepassing van dat artikel 23, 1°, reeds uitgesloten was ten gevolge van de aanneming door de decreetgever van het genoemde decreet van 23 juni 1993, waarmee de in artikel 23, 1°, vervatte opvulregel buiten werking was gesteld; dat het genoemde besluit van de Vlaamse regering zich er aldus toe beperkt een bepaling die reeds buiten werking was gesteld, formeel uit het rechtsverkeer weg te nemen; dat dit besluit in die omstandigheden niet beschouwd zou kunnen worden als een handeling die de oorzaak is van de door de verzoekers aangevoerde schade;

5. Overwegende, in zoverre de vordering zou steunen op de gevolgen voortvloeiend uit het decreet van 23 juni 1993 houdende aanvulling met een artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, en uit het decreet van 13 juli 1994 houdende wijziging van artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke

ordering en van de stedenbouw, dat de verweerder hiertegen een exceptie van onbevoegdheid opwerpt, afgeleid uit het feit dat de Raad van State enkel bevoegd is om uitspraak te doen over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone schade veroorzaakt door een administratieve overheid, niet voor schade die rechtstreeks veroorzaakt wordt door de "wet";

Overwegende dat artikel 11, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de afdeling administratie onder bepaalde voorwaarden uitspraak doet "over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone, morele of materiële schade, veroorzaakt door een administratieve overheid"; dat uit die bepaling volgt dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van een vordering tot herstelvergoeding voor een rechtstreeks door de wet of het decreet veroorzaakte buitengewone schade; dat de exceptie gegrond is;

6. Overwegende, in zoverre de vordering steunt op de gevolgen voortvloeiend uit het ministerieel besluit van 21 december 1994 tot rangschikking van het gebied "Kastelensite" als landschap en uit de daaraan voorafgaande verwerping van de bezwaren van de verzoekers, dat dit besluit op verzoek van de tweede verweester door de Raad van State vernietigd is, bij arrest nr. 119.753 van 23 mei 2003; dat dit besluit dan ook geen oorzaak meer kan zijn van de schade die de verzoekers lijden ten gevolge van de door hen aangevoerde onmogelijkheid om op hun perceel te bouwen; dat de vordering in dit opzicht niet kan worden ingewilligd;

7. Overwegende, in zoverre de vordering steunt op de gevolgen voortvloeiend uit het ministerieel besluit van 4 juni 1996 waarbij de bouwvergunning voor het bouwen van een woning geweigerd wordt, dat die weigering gesteund is op de volgende motieven:

"Overwegende dat volgens de planologische voorzieningen van het gewestplan Gentse en Kanaalzone goedgekeurd bij koninklijk besluit van 14 juli 1977 het betrokken perceel gelegen is in een 40 m breed parkgebied en voor het overige deel in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied; dat volgens artikel 14, 4.4., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen de parkgebieden in hun staat moeten worden bewaard of bestemd zijn om zodanig ingericht te worden dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen; dat volgens artikel 11, 4.1., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 de agrarische gebieden bestemd zijn voor de landbouw in de ruime zin, waar behoudens bijzondere bepalingen de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfgelegenheden, voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven toelaatbaar zijn; dat

artikel 15, 4.6.1., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 bepaalt dat in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen en dat in deze gebieden enkel handelingen en werken mogen uitgevoerd worden die overeenstemmen met de agrarische bestemming voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen; dat de voorgestelde residentiële woning strijdt met de bepalingen van het gewestplan;

Overwegende dat de grond bovendien gelegen is binnen de grenzen van het bij ministerieel besluit van 21 december 1994 beschermd landschap 'Kastelensite' Gent waarbinnen onder andere het oprichten van een gebouw bestemd om ter plaatse te blijven staan verboden is in agrarische gebieden en parkgebieden;

Overwegende dat de minister die gevat is door een hoger beroep, bevoegd is de zaak in haar geheel te beoordelen; dat hij gehouden is zich te richten naar de wetten en verordeningen die gelden op het ogenblik dat hij zijn beslissing neemt; dat volgens artikel 87 van de stedenbouwwet, zoals ingevoegd bij decreet van 23 juni 1993 en vervangen bij decreet van 13 juli 1994, bij het onderzoek van bouw- en verkavelingsaanvragen, andere dan voor gemeenschapsvoorzieningen of openbare diensten, geen toepassing kan gemaakt worden van regelen in verband met de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen die de mogelijkheid scheppen om van deze plannen af te wijken of uitzonderingen toe te laten waardoor kan worden gebouwd of verkaveld; dat dan ook de zogenaamde opvulregel van artikel 23, 1°, van reeds vermeld koninklijk besluit van 28 december 1972, basis van de vraag van de particulier, geen toepassing meer kan vinden; dat in dit kader eveneens dient verwezen te worden naar het desbetreffend uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering d.d. 15 september 1993, strekkende tot de opheffing van bovengenoemd artikel 23, 1°, van het betrokken koninklijk besluit van 28 december 1972; dat op de aanvraag geen andere afwijkings- of uitzonderingsbepaling toepassing kan vinden;

Overwegende dat het ontwerp strijdig is met de planologische voorziening van het gewestplan; dat het ontwerp eveneens strijdig is met voormeld ministerieel besluit d.d. 21 december 1994 (over het) beschermd landschap 'Kastelensite'; dat bijgevolg om voornoemde redenen het ontwerp niet voor vergunning in aanmerking komt";

Overwegende dat uit die motieven blijkt dat het ontworpen gebouw niet verenigbaar wordt geacht met de bestemming die het betrokken perceel volgens het gewestplan heeft; dat de verzoekers niet aanvoeren dat deze omstandigheid op zich aanleiding heeft gegeven tot de buitengewone schade waarvan zij de vergoeding vorderen;

Overwegende dat de verzoekers wel aanvoeren dat zij op het ogenblik van de aankoop van de grond ervan mochten uitgaan dat zij niettegenstaande de bestemmingen bepaald in het gewestplan toch zouden kunnen bouwen op hun perceel, op grond van de opvulregel vervat in artikel 23, 1°, van het genoemde koninklijk besluit van 28 december 1972; dat, zoals het Arbitragehof in zijn arrest nr. 56/95 van 12 juli 1995 heeft vastgesteld, onder de toepassing van de opvulregel voor de aanvrager van een vergunning weliswaar niet de zekerheid, maar

toch een mogelijkheid bestond om de gevraagde vergunning te verkrijgen; dat het decreet van 23 juni 1993 de toepassing van de opvulregel helemaal heeft uitgesloten; dat het decreet van 13 juli 1994 die uitsluiting heeft bevestigd, zij het dat het bij wijze van overgangsmaatregel in een aantal gevallen in de verdere toepassing van de opvulregel heeft voorzien; dat de weigering van de door de verzoekers gevraagde bouwvergunning op beslissende wijze blijkt te steunen op de afschaffing van de opvulregel en op de onmogelijkheid voor de verzoekers om zich te beroepen op de overgangsregeling vervat in het decreet van 13 juli 1994; dat hieruit volgt dat de rechtstreekse oorzaak van de weigering te vinden is in de twee genoemde decreten; dat, zoals hiervóór is uiteengezet, de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van een vordering tot herstelvergoeding voor een rechtstreeks door het decreet veroorzaakte buitengewone schade; dat, anders dan door de verzoekers wordt aangevoerd, de Raad van State evenmin bevoegd is om kennis te nemen van een vordering tot herstelvergoeding voor een schade die voortvloeit uit "een individueel besluit waarbij toepassing gemaakt wordt van een bepaalde wetgeving", tenminste niet als die wetgeving, zoals in het voorliggende geval, aan het bestuur geen enkele beoordelingsvrijheid meer overlaat;

Overwegende weliswaar dat het ministerieel besluit van 4 juni 1996 de weigering van de gevraagde bouwvergunning ook steunt op het feit dat de grond van de verzoekers gelegen is in een gebied dat bij het ministerieel besluit van 21 december 1994 is beschermd als landschap, en dat dit laatste besluit ondertussen door de Raad van State is vernietigd; dat de rangschikking als landschap evenwel een ten overvloede gegeven motief uitmaakt; dat de weigering van de bouwvergunning overeind blijft, ook al wordt geen rekening gehouden met de rangschikking als landschap; dat hieruit volgt dat de vernietiging van het ministerieel besluit van 21 december 1994 niet enkel niet wegneemt dat er voor de weigering van de vergunning een motief blijft bestaan, maar bovendien niets afdoet aan de conclusie dat de Raad van State onbevoegd is om kennis te nemen van een vordering tot herstelvergoeding voor de schade die uit het weigeringsbesluit is ontstaan;

Overwegende derhalve dat de vordering in dit opzicht niet behoort tot de bevoegdheid van de Raad van State;

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, ieder voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op tweeëntwintig december 2006, door de Xe kamer, die was samengesteld uit:

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	G. DEBERSAQUES,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

P. LEMMENS.