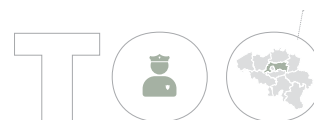


Vereist een herstelmaatregel een doorbroken én tijdig bekrachtigd stakingsbevel?



Rb. Brussel 28 juli 2015

Een projectontwikkelaar richt in het Vlaams-Brabantse Liedekerke een appartementsgebouw op. De vergunde plannen worden evenwel niet nageleefd: op het gelijkvloers worden woonappartementen ingericht i.p.v. de voorziene winkels en garages; de voorziene bebouwde oppervlakte en de indeling van de verschillende lokalen worden niet gerespecteerd; en twee garages worden opgericht op de plaats waar tuinzone was voorzien. De inbreuken worden geverbaliseerd en de staking van de werken wordt tot tweemaal toe bevolen. Nadat de procureur des Konings het strafdossier ‘zonder gevolg’ rangschikt en de projectontwikkelaar tevergeefs de regularisatie nastreeft, gaat in 1998 de (toenmalige) gemachtigd ambtenaar, nadien de stedenbouwkundig inspecteur, over tot dagvaarding (voor de burgerlijke rechter) teneinde aanpassingswerken te horen bevelen. Met het in deze commentaar besproken vonnis wijst de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel deze vordering volledig af.

Herstelmaatregel en stakingsbevel

De VCRO¹ voorziet dat de rechter,² naast de straf ook herstelmaatregelen kan bevelen: het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand; staking van het strijdige gebruik; het uitvoeren van bouw- of aanpassingswerken; en tot slot het betalen van een geldsom gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen.

Sinds 2009³ regelt de VCRO de keuze van de herstelmaatregel en wordt er een onderscheid gemaakt tussen (1) misdrijven die bestaan uit handelingen verricht in strijd met een stakingsbevel of die niet bestemmingsconform zijn en (2) alle andere misdrijven. Voor de eerste soort misdrijven -de zgn. ‘zware

inbreuken’- kan hetzij de uitvoering van het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand of de staking van het strijdige gebruik worden gevorderd, hetzij, zo dit kennelijk volstaat om de plaatselijke ordening te herstellen, de uitvoering van bouw- en aanpassingswerken.⁴ Voor de tweede categorie -de ‘lichte inbreuken’- wordt principieel de betaling van een meerwaarde gevorderd, tenzij de overheid die de herstellvordering instelt aantoon dat de plaatselijke ordening hierdoor op onevenredige wijze zou worden geschaad, in welk geval het herstel in de oorspronkelijke toestand, het strijdig gebruik en/of bouw- of aanpassingswerken kunnen worden gevorderd.⁵

Omdat een herstelmaatregel in eerste instantie afhankelijk is van de vaststelling van een stedenbouwmisdrijf,⁶ moest de stedenbouwkundig inspecteur het bestaan van een dergelijk misdrijf aantonen. Omdat hij daarenboven het uitvoeren van aanpassingswerken vorderde ‘*teneinde het (appartementsgebouw) terug naar de vergunde toestand (te brengen)*’, diende de stedenbouwkundige inspecteur vervolgens het bestaan van een zgn. ‘zware inbreuk’ te bewijzen. Daartoe beriep de stedenbouwkundig inspecteur zich *enerzijds* op de ‘doorbreking’ van twee stakingsbevelen en *anderzijds* op een inbreuk op de planologische bestemming.⁷

1 Artikel 6.1.41 §1 VCRO.

2 Ook de burgerlijke rechter kan herstelmaatregelen bevelen (zie art. 6.1.43 VCRO).

3 Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, BS 15 mei 2009 (ed. 1).

4 Artikel 6.1.41 §1, lid 1, 1° VCRO.

5 Artikel 6.1.41 §1, lid 1, 2° VCRO.

6 De regel is immers dat de rechter slechts bevoegd is de teruggave, zoals bv. de herstellvordering, te bevelen voor zover hij een misdrijf vaststelt (zie bv. M. DE SWAEF, concl. bij Cass. 24 februari 2004, *Arr.Cass.* 2004, 289, *Pas.* 2004, 313, *TMR* 2004, 419, *TROS* 2004, 207, *www.cass.be*, nr. 14; P. VANSANT, De herstelmaatregel in het Vlaamse Decreet Ruimtelijke Ordening, in *Onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, 2008, XV.J, 41; B. HUBEAU, H. VAN LANDEGHEM en B. ROELANDTS, ‘De handhaving in het gewijzigde decreet op de ruimtelijke ordening (Codex RO)’, in J. ROZIE (ed.), *Het onroerend goed in het straf(proces)recht*, 2012, p. 198, nrs. 51-52).

7 De stedenbouwkundige inspecteur steunde zich daarnaast,

Twee maal onwettig stakingsbevel

De bewijslast die op de stedenbouwkundige inspecteur rustte, bleek te zwaar. Enig bouw misdrijf is volgens het in deze commentaar besproken vonnis niet bewezen: *'(er wordt) niet aangetoond (...) dat de misdrijven op grond waarvan de herstelmaatregel wordt gevorderd, onder meer bestaan uit het verrichten van handelingen in strijd met een stakingsbevel.'*

Het eerste stakingsbevel werd mondeling gegeven en nadien, conform het toentertijd geldende artikel 68 van de stedenbouwwet,⁸ door de burgemeester bekrachtigd. Maar, net zoals de VCRO vandaag bepaalt,⁹ moest ook onder de gelding van de stedenbouwwet het mondeling gegeven stakingsbevel binnen een (verval)termijn bekrachtigd worden. En precies in die bewijslast faalde de stedenbouwkundig inspecteur: *'het bewijs wordt aldus niet geleverd dat de bekrachtiging is gebeurd binnen de vijf dagen, zodat het op 23 maart 1994 gegeven mondelinge stakingsbevel geacht wordt te zijn vervallen.'* Ook het tweede stakingsbevel kon geen soelaas bieden: het was immers louter schriftelijk uitgevaardigd. Anders dan de VCRO vandaag¹⁰ kende de stedenbouwwet het 'louter' schriftelijk stakingsbevel niet: *'het volgen van deze procedure 'ingeval van afwezigheid op de werken' werd weliswaar voorgeschreven door een omzendbrief van 12 november 1975, uitgaande van de toenmalige directeur-generaal van de administratie ruimtelijke ordening, doch heeft geen wettelijke basis. De stakingsbevelen die met toepassing van deze procedure 'ingeval van afwezigheid op de werken' louter schriftelijk werden gegeven door de gemachtigd ambtenaar, kunnen bijgevolg niet beschouwd worden als wettige stakingsbevelen.'*

Ook in de stedenbouwhandhaving is timing everything.

maar eveneens tevergeefs, op een inbreuk op de bestemmingsplannen.

- 8 Wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw, BS 12 april 1962.
9 Artikel 6.1.47, lid 5 VCRO.
10 Zie artikel 6.1.47, lid 2 VCRO.

Bekrachtigd stakingsbevel primordiaal?

Het bevel tot staking geldt onmiddellijk.¹¹ Maar, opdat het geldig zou blijven, is vereist dat het binnen een termijn van 8 dagen bekrachtigd wordt door de stedenbouwkundige inspecteur. Wordt het stakingsbevel niet tijdig bekrachtigd, dan vervalt het van rechtswege.¹²

Het doorbreken van een stakingsbevel is vervolgens zowel strafrechtelijk als bestuurlijk sanctioneerbaar:¹³ het kan, enerzijds als *misdrijf*, aanleiding geven tot strafsancties;¹⁴ en het kan, anderzijds als *bestuurlijke inbreuk*, ook aanleiding geven tot het verschuldigd zijn van een administratieve boete.¹⁵ Het wezenlijke verschil tussen de strafrechtelijke en de bestuurlijke sanctionering situeert zich echter op het niveau van de *bekrachtiging*: daar

waar het doorbreken van een stakingsbevel slechts aanleiding kan geven tot een administratieve geldboete indien zulks plaatsvindt *nadat* het stakingsbevel (tijdig¹⁶) werd bekrachtigd,¹⁷ is daarentegen niet vereist dat het stakingsbevel reeds bekrachtigd is opdat er sprake is van een misdrijf: diegene die han-

- 11 P. VANSANT, 'Staking van werken en administratieve geldboete', in G. VAN HOORICK, P. VAN SANT en F. VAN ACKER, *Handhavingszakboekje ruimtelijke ordening 2013*, Mechelen, Kluwer, 2012, 107.
12 Wordt een stakingsbevel niet bekrachtigd binnen de acht dagen na de kennisgeving van het proces-verbaal aan de bevoegde stedenbouwkundig inspecteur, dan vervalt het van rechtswege (zie artikel 6.1.47, lid 5 VCRO; zie bv. Gent 6 februari 2014, TGR 2014, 245).
13 P. VANSANT, 'Staking van werken en administratieve geldboete', in G. VAN HOORICK, P. VAN SANT en F. VAN ACKER, *Handhavingszakboekje ruimtelijke ordening 2013*, Mechelen, Kluwer, 2012, 108-109.
14 Artikel 6.1.1, lid 1, 5° VCRO.
15 Artikel 6.1.49 VCRO.
16 Artikel 6.1.47, lid 5 VCRO.
17 Zie in dat verband Cass. 29 mei 2015: *'Het middel dat ervan uitgaat dat een administratieve geldboete ook kan worden opgelegd wegens handelingen, werken of wijzigingen die werden voortgezet voordat het stakingsbevel werd bekrachtigd, faalt naar recht'* (Cass. 29 mei 2015, C.13.0489.N, www.cass.be., (andersl.) concl. C. VANDEWAL, TBO 2015, 268, TROS-Nieuwsbrief 2015/9, 14). Contra: Gent 6 februari 2014, TGR 2014, 245: *'een doorbreking van een tijdig bekrachtigd stakingsbevel kan altijd aanleiding geven tot een administratieve geldboete, ongeacht of de doorbreking vóór of na de bekrachtiging plaats vindt'*.

delingen voortzet in strijd met het bevel tot staking, de bekrachtigingsbeslissing of, in voorkomend geval, de beschikking kortgeding, is strafbaar.¹⁸

Uit het in deze commentaar besproken vonnis kan niet worden afgeleid wanneer het eerste (mondelinge en *op zich* wettige) stakingsbevel werd doorbroken. Nochtans is dit cruciaal. Situeert de doorbreking zich immers voorafgaand aan het verstrijken van de vervaltermijn om het stakingsbevel te bekrachtigen, dan is er sprake van een misdrijf en kan daarop vervolgens ook een herstelmaatregel

worden gesteund. Wordt het stakingsbevel daarentegen doorbroken na het verstrijken van de vervaltermijn, dan is het noodzakelijk dat het bevel, op straffe van verval, tijdig werd bekrachtigd. Zoniet kan daarop geen herstellvordering worden gesteund: zonder misdrijf kan de herstellvordering immers niet slagen.

Zoals met zoveel zaken in het leven, is dus ook hier *timing everything*. ■

(Frederik Haentjens)

18 Antwerpen 31 januari 2013, *TROS-Nieuwsbrief* 2013/3, 18 en *TOO* 2013, 250, met commentaar 'Gratis doorbreken van een stakingsbevel?', bevestigd door Cass. 29 mei 2015, C.13.0489.N, www.cass.be, (andersl.) concl. C. VANDEWAL, *TBO* 2015, 268, *TROS-Nieuwsbrief* 2015/9, 14.

RvVb blijft ontvankelijkheid –soms nog– te streng beoordelen

RvS 1 maart 2016, nr. 233.969, Vercammen

De soms strenge rechtspraak van de RvVb bij het aanvaarden van het belang van een buur werd eerder al in *TOO* belicht.¹ Toen bleek dat de RvVb te ver ging door te eisen dat de aard en de omvang van de hinder die een verzoekende partij kan lijden door deze laatste voldoende concreet moet worden omschreven. In het thans besproken cassatiearrest van de RvS wordt de RvVb andermaal op de vingers getikt, nu omwille van de gestelde eis dat de hinder en nadelen 'persoonlijk' moeten zijn. De feitelijke gegevens van deze zaak zijn zo frappant dat we u dit arrest niet kunnen onthouden.

(Te) gesloten bebouwing

Wanneer de eigenaar van een rijwoning te Perk-Steenokkerzeel beslist zijn pand om te bouwen tot een appartementsgebouw en daarbij de achterbouw

wil uitbreiden, komt hij in conflict met zijn buur. Deze laatste heeft namelijk een veranda geplaatst achter zijn rijwoning, waarvan een zijde zou worden dichtgebouwd door de muur van de buur. Bovendien worden er parkeerplaatsen voorzien achter in de tuin, die ontsloten zouden worden langs een 'losweg' achter de woning van de buur-met-veranda waarover eveneens een betwisting bestaat.

Een eerste vergunning sneuvelt bij de (toen nog bevoegde) RvS omwille van essentiële wijzigingen aan de plannen na afloop van het openbaar onderzoek.² Dit verhindert echter niet dat de werken tijdens deze procedure worden aangevat, zodat de verbouwingswerken (inclusief de bewuste muur) al voltooid zijn wanneer er een nieuwe (regularisatie)vergunning wordt aangevraagd. De buur-met-veranda legt zich evenwel niet neer bij de voldongen feiten en blijft zich verzetten tegen de verbouwing,

1 F. HAENTJENS, 'Strenge rechtspraak RvVb inzake nabuurschap vindt geen bijval bij RvS', *TOO* 2014, 530-532.

2 RvS 30 mei 2011, nr. 213.544, Vercammen.

