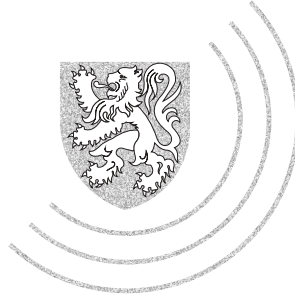


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

1 april 2003

VOORSTEL VAN DECREET

**– van de heren Gerald Kindermans, Erik Matthijs, Jan Laurys, Carl Decaluwe,
Jos De Meyer en Eric Van Rompuy –**

tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening

VOORSTEL VAN DECREET

**– van de heren Patrick Lachaert, Paul Wille, Jacques Devolder, mevrouw Dominique Guns
en de heer Karel De Gucht –**

**houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie
van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft**

HOORZITTINGEN

VERSLAG

**namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening
uitgebracht door de heer Jef Van Looy**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Jacques Timmermans.

Vaste leden :

de heren Gerald Kindermans, Jan Laurys, Erik Matthijs,
Jef Van Looy ;

de heer Jacques Devolder, mevrouw Dominique Guns, de
heren Patrick Lachaert, Paul Wille ;

de heer Jean Geraerts, mevrouw Marleen Van den Eynde,
de heer Frans Wymeersch ;

de heren Jacky Maes, Jacques Timmermans ;

mevrouw Isabel Vertriest ;

de heer Jos Bex.

Plaatsvervangers :

de heer Jos De Meyer, mevrouw Gisèle Gardeyn-Debever,
de heren Mark Van der Poorten, Jan Verfaillie ;

de heer Louis Bril, mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht,
de heren Guy Sols, Gilbert Van Baelen ;

mevrouw Niki De Gryze, de heren Pieter Huybrechts, Jan
Penris ;

de heren Bruno Tobback, Jan Van Duppen ;

de heer Johan Malcorps ;

de heer Herman Lauwers.

Zie :

1425 (2002-2003)

- Nr. 1 : Voorstel van decreet
- Nr. 2 : Amendement
- Nr. 3 : Advies van de Raad van State
- Nr. 4 : Amendement

Zie ook :

1566 (2002-2003)

- Nr. 1 : Voorstel van decreet

INHOUD

Blz.

A. HOORZITTING VAN 20 FEBRUARI 2003	4
1. Toelichting door de heer Xavier Buijs, stafmedewerker ruimtelijke ordening, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)	4
2. Toelichting door de heer Piet Vanden Abeele, adviseur studiedienst, Unie Zelfstandige Ondernemers (Unizo)	6
3. Toelichting door de heer Pierre Gyselinck, secretaris-generaal, Vlaamse Architectenorganisatie (NAV)	8
4. Toelichting door de heren Hendrik Stryckers, voorzitter, en Daniel Andries, directiecomité van Ruimte voor Mensen	9
5. Toelichting door de heer Erik Grietens, beleidsmedewerker Bond Beter Leefmilieu, en de heer Jos Gysels, beleidsmedewerker Natuurpunt	12
B. HOORZITTING VAN 27 FEBRUARI 2003	13
1. Toelichting door de heer Bernard Hubeau, Vlaams Ombudsman	13
2. Toelichting door professor Marc Boes, KU Leuven, professor Geert Debersaques, VUBrussel, en de heer Hugo Sebreghs, advocaat	17
3. Toelichting door de heer Dirk Van Remoortel, raadsheer bij het Hof van Beroep van Gent	24
4. Toelichting door de heer Stefaan De Taeye, adjunct van de directeur, juridische dienst departement LIN	28

DAMES EN HEREN,

In toepassing van artikel 32, 2., b, van het Reglement van het Vlaams Parlement organiseerde de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening op 20 en 27 februari 2003 hoorzittingen in het kader van de bespreking van het voorstel van decreet van de heren Gerald Kindermans, Erik Matthijs, Jan Laurys, Carl Decaluwe, Jos De Meyer en Eric Van Rompuy tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (*Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1425/1*) en het voorstel van decreet van de heren Patrick Lachaert, Paul Wille en Jacques Devolder, mevrouw Dominique Guns en de heer Karel De Gucht houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft (*Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1566/1*).

Op 20 februari 2003 werd een hoorzitting gehouden met

- de heer Xavier Buijs, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG),
- de heer Piet Vanden Abeele, Unie Zelfstandige Ondernemers (Unizo),
- de heer Pierre Gyselinck, Vlaamse Architectenorganisatie (NAV),
- de heren Hendrik Stryckers en Daniel Andries, Ruimte voor Mensen,
- de heer Erik Grietens, Bond Beter Leefmilieu en de heer Jos Gysels, Natuurpunt.

Op 27 februari 2003 werd een hoorzitting gehouden met

- de heer Bernard Hubeau, Vlaams Ombudsman,
- professor Marc Boes, KU Leuven, professor Geert Debersaques, VUBrussel en de heer Hugo Sebreghts, advocaat,
- de heer Dirk Van Remoortel, raadsheer bij het Hof van Beroep van Gent,
- de heer Stefaan De Taeye, adjunct van de directeur, juridische dienst departement LIN.

A. HOORZITTING VAN 20 FEBRUARI 2003

De heer Jacques Timmermans, commissievoorzitter : Aan de orde is de hoorzitting over het decreet betreffende de ruimtelijke ordening en de voorstellen terzake over de invoering van een verjaringstermijn, zijnde het voorstel van CD&V, namelijk het voorstel van decreet van de heren Gerald Kindermans, Erik Matthijs, Jan Laurys, Carl Decaluwe, Jos De Meyer en Eric Van Rompuy tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (*Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1425/1*) en het voorstel van decreet van de VLD, namelijk het voorstel van decreet van de heren Patrick Lachaert, Paul Wille en Jacques Devolder, mevrouw Dominique Guns en de heer Karel De Gucht houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft (*Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1566/1*).

1. Toelichting door de heer Xavier Buijs, stafmedewerker ruimtelijke ordening, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)

De heer Xavier Buijs : Gemeenten merken de mentaliteitswijziging heel goed. De beelden van de sloop van illegale woningen hadden een groot effect. Mensen kwamen meer aan het loket om te vragen of een stedenbouwkundige vergunning nodig was. Op dit moment dreigt dat effect weg te ebben. Mensen zijn dus minder geneigd om een bouwvergunning aan te vragen. Ze denken dat de regels versoepeld zijn omdat het actief handhavingsbeleid de kranten niet meer haalt. De verjaring van bouw misdrijven mag dan wel een pragmatisch voordeel hebben, maar het geeft het beeld dat overtreders van de wet uiteindelijk niet gestraft worden. Veel mensen hebben zich de moeite getroost om een vergunning aan te vragen of hun plannen te wijzigen. Zij zullen zich door deze voorstellen in hun hemd gezet voelen. Het verjaren van bouw misdrijven of het laten betalen van een meerwaarde voor bouw overtreedingen van vóór 1995 zal bij velen als onrechtvaardig overkomen.

De gemeenten spelen geen hoofdrol bij het handhavingsbeleid. Het decreet op de ruimtelijke ordening legt de eindverantwoordelijkheid bij het Vlaamse Gewest. De resultaten van het kerntaken debat bevestigen dat. Het parket heeft ook een belangrijke taak inzake handhaving bij het verwerken van de proces-verbalen. Dat is een belangrijk knelpunt. De twee voorstellen zouden niet ingediend

zijn als de parketten vlot de PV's konden behandelen. Nu is de frustratie van veel gemeenten dat de lange doorlooptijd en de seponering de geloofwaardigheid van het handhavingsbeleid aantasten. Bij seponering kan de gemeente zich nog altijd burgerlijke partij stellen. De burgerlijke partijstelling wordt door de rechter vaak onontvankelijk verklaard omdat geen persoonlijk, materieel of moreel belang kan worden aangetoond.

De gemeente kan voornamelijk op vlak van preventie een rol spelen. De gemeente staat het dichtst bij de burger en is daarom het best geplaatst om de bevolking concreet voor te lichten. Vanzelfsprekend moet dit maatwerk ondersteund worden door de Vlaamse overheid. De afgelopen jaren zijn diverse voorlichtingscampagnes gevoerd om het waarom van een goede ruimtelijke ordening en de noodzaak van handhaving duidelijk te maken. Gemeenten kunnen ook voorwaarden laten opnemen in stedenbouwkundige vergunningen, bijvoorbeeld een waarborg. Probleem is dat de vaststelling soms te laat gebeurt om een herstel nog te kunnen verantwoorden. Zo zou bijvoorbeeld een waarborgsom opgelegd worden voor het aanleggen van een gescheiden riolering of een regenwaterput onder het huis. Als de overtreding pas ontdekt wordt als de woning klaar is, is het moeilijk om nog op te treden. Het tijdig laten stilleggen van de werken bij een afwijking op de bouwvergunning is een goed instrument. Dat vereist van de gemeenten een actieve opvolging van de werf en dat is niet altijd haalbaar.

Het decreet biedt de gemeenten de mogelijkheid om de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren een opsporingsbevoegdheid te geven. Ongeveer een derde van de Vlaamse gemeenten hebben dat gedaan. Het gaat over ongeveer 160 personen.

De vergunningenregisters zullen belangrijke informatie bieden over de vergunningen van een bepaald onroerend goed of perceel. Dit document geeft echter louter de vergunde situatie weer en zegt niets over de actuele situatie. Het is immers ook slechts een momentopname. De architect kan ook een rol spelen. Hij is in tegenstelling tot de gemeenten, zeer nauw betrokken bij de realisatie van de bouwwerken of de renovatie. Het invoeren van een conformiteitsattest of bouwattest zoals het genoemd wordt in het CD&V-voorstel, is een stap in de goede richting. Ook dat is echter een momentopname, namelijk bij de oplevering van nieuwbouw en renovatie. Veel, zo niet de meeste, overtredingen zullen daarna gebeuren. Een bouwattest is slechts een deel van het antwoord.

De notaris heeft een informatieplicht bij de overdracht van een onroerend goed. De notaris doet hiervoor vaak een beroep op de gemeentelijke stedenbouwkundige dienst. Een aantal gemeenten gaan de situatie op het terrein bekijken alvorens een inlichting te geven. Andere geven slechts de situatie zoals die hen bekend is. Effectief op het terrein gaan kijken zou ongeveer 200 euro per bouwvergunning kosten. Gemeenten kunnen daarvoor een retributie vragen. Een deel van hen doet dat ook. Leuven heeft de hoogste retributie, namelijk 150 euro. Een hoge retributie is nog geen garantie van een verificatie op het terrein. Jaarlijks zijn er ongeveer 200.000 eigendomsoverdrachten. Al die terreinen bezoeken is niet haalbaar. Bovendien betreft het ook hier een momentopname. Veel gemeenten huiveren voor de aansprakelijkheid die daaruit kan volgen.

Gemeenten maken ernstig werk van hun ruimtelijke ordening. Ze stellen ruimtelijke structuurplannen, BPA's en allerhande registers op. Bovendien plegen ze overleg met de parketten en het Vlaamse Gewest om af te spreken welke stedenbouwkundige misdrijven prioritair vervolgd zullen worden.

Het VLD-voorstel dreigt echter een sluipende verzwaring van het takenpakket van de gemeenten in te houden. Door het instandhouden van illegale bouwsels buiten kwetsbare gebieden en illegale bouwwerken die niet voorkomen op een lijst te laten vervallen, ontstaat een reeks van kleinere bouwovertradingen waarbij de overheid relatief snel moet optreden. Het gaat hierbij om kleinere misdrijven die geen prioriteit zijn van de Vlaamse overheid. Ze kunnen echter wel van groot gemeentelijk belang zijn. Ik denk aan het handhaven van het karakter van een mijncité. Dat kan impliceren dat de gemeenten hierdoor een grotere taak krijgen toebedeeld in het handhavingsbeleid. Op dit moment beschikken de gemeenten daartoe zeker niet over voldoende personeel, middelen en kennis. Personeelsgebrek bij de parketten mag niet worden opgelost door de taken door te schuiven naar de gemeenten.

We kunnen beter aan een onderbouwde visie op de handhaving werken. We moeten het de mensen die een overtreding hebben begaan, moeilijk maken. Niet de mensen die dagelijks hun werk doen. Pas als er een heldere visie is op handhaving, een realistische inschatting van de mogelijkheden en beperkingen ervan, en als de verschillende overheden beter zijn uitgerust, kan men een verjaring van bouw misdrijven in overweging nemen. Op dat moment zullen de gemeenten immers in staat zijn actiever op te treden.

De heer Gerald Kindermans : Waarom noemt u het vergunningenregister een momentopname ? Waarom zou dat register niet gebruikt kunnen worden om na te gaan of een gebouw vergund is ? Aangezien het register voortdurend wordt aangevuld, moet het toch steeds de actuele toestand weergeven.

De heer Xavier Buijs : Overtredingen moeten door de gemeente op het terrein vastgesteld worden. Als dat niet gebeurt, weten we niet of het vergunningenregister overeenkomt met de werkelijke situatie.

De heer Gerald Kindermans : Het vergunningenregister geeft dus de actuele toestand van de vergunningen weer, wat niet noodzakelijk overeenkomt met de werkelijkheid. Maar het is zeker geen momentopname.

De heer Pieter Huybrechts : Wat moet er veranderen zodat de gemeenten slagkrachtig genoeg zijn om bouwovertradingen vast te stellen ?

De heer Xavier Buijs : Ten eerste moet de kennis van de gemeenten uitgebreid worden. Voorts moeten de gemeenten over genoeg stedenbouwkundige ambtenaren beschikken om op het bouwterrein te kunnen controleren. De gemeenten zijn druk bezig met de uitbouw van een gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid, zoals bijvoorbeeld het opstellen van de structuurplannen. Door het omvangrijke takenpakket van de stedenbouwkundige ambtenaar dreigt een actief handhavingsbeleid inzake ruimtelijke ordening naar de achtergrond te verdwijnen.

De heer Gerald Kindermans : Als de gemeenten niet in staat zijn om te controleren op de bouwterreinen, kunnen ze dan de as-built-verklaring afleveren ?

De heer Xavier Buijs : Ik denk het niet. Architecten bezoeken het bouwterrein bijna dagelijks en kennen de plannen grondig. Ik denk dat zij de aangewezen personen zijn om die verklaring te ondertekenen.

De voorzitter : Ik dank u voor uw degelijke uiteenzetting. Het zal bijdragen tot een goede discussie in al haar aspecten.

2. Toelichting door de heer Piet Vanden Abeele, adviseur studiedienst, Unie Zelfstandige Ondernemers (Unizo)

De heer Piet Vanden Abeele : Het instandhouden van een bouwovertrading wordt beschouwd als een

voortdurend misdrijf dat bijgevolg nooit verjaart. De overheid heeft deze notie ingevoerd omdat bouw misdrijven vaak verdoken bleven. Er zijn weinig middelen om het misdrijf snel na het beëindigen van een bouwwerk vast te stellen. De overheid houdt dus een stok achter de deur en kan altijd optreden.

Deze regeling zorgt voor nogal wat problemen en rechtsonzekerheid. Vele gebouwen en constructies zijn al meerdere keren verkocht en notarissen waren vroeger niet verplicht om in de akte te vermelden of de constructie al dan niet volledig vergund is. Men kocht of erfde 'in de staat waarin het goed zich bevindt'. Men kon dus ongewild bouwovertradingen kopen of erven.

Doordat de overheid ervan uitging dat men steeds kon optreden, werd er soms jarenlang niet ingegrepen. Als men afstapt van het eeuwigdurende karakter van het misdrijf, moet de handhaver wel optreden. Doet hij dat niet binnen de opgelegde termijn, dan stijgt de rechtszekerheid van de eigenaar. Als overheden eerst jarenlang niet optreden om vervolgens na een klacht plots en meedogenloos te verbaliseren, wordt dat door velen als onredelijk aanzien.

De handhaver treedt bovendien vaak pas op nadat iemand werd verklikt. Sommige overtradingen worden ge verbaliseerd, andere identieke niet. Het recht en de rechtspraak worden daardoor als willekeurig ervaren. Daarenboven gaf de overheid vroeger soms onduidelijk en tegenstrijdig advies, waardoor ze eigenlijk medeverantwoordelijk is.

Bovendien maakt men geen onderscheid tussen het niet aanvragen van wat vergunbaar is enerzijds en het niet aanvragen omdat iets niet vergunbaar is anderzijds. Men maakt geen onderscheid tussen kleine overtradingen door onwetendheid en doelbewuste overtradingen. Ten slotte is het zo dat vrijwel alle misdaden en misdrijven verjaren.

UNIZO meent dat er nu moet worden ingegrepen. De gemeenten hadden tegen mei 2002 moeten beschikken over een vergunningenregister. Deze termijn werd niet gehaald. Men mag echter redelijkerwijze verwachten dat de gemeenten binnenkort toch zullen voldoen aan deze wettelijke verplichting. Eens een gemeente beschikt over een degelijk vergunningenregister, zal ze wel de mogelijkheid hebben om bouw misdrijven snel en efficiënt op te sporen.

Daardoor vervalt volgens UNIZO ook het argument voor de niet-verjaring van de instandhouding

van een bouwovertrading. Door de invoering van een verjaringstermijn wordt eindelijk komaf gemaakt met een rechtsonzekerheid die velen reeds jaren of zelfs tientallen jaren meeslepen. UNIZO speelt in op de nood aan een duidelijke en billijke regeling.

De as-built-verklaring wordt niet door iedereen op dezelfde manier geïnterpreteerd. UNIZO staat in principe positief tegenover een as-built-verklaring in geval van kleine wijzigingen of afwijkingen van de oorspronkelijke plannen. Als de gemeente deze verklaring goedkeurt, zou het in principe gaan om een integraal vergund gebouw.

UNIZO gaat daarmee uit van de realiteit op het terrein. In veel gevallen wordt er tijdens het bouwen – vaak noodgedwongen – afgeweken van het plan. De zelfstandigen zeggen dat het niet doenbaar is daarvoor telkens een regularisatiedossier met de bijbehorende zware procedure te eisen.

UNIZO ziet een as-built-verklaring als een verklaring van hoe werd gebouwd en niet als een conformiteitsattest dat verklaart dat de werken voor honderd percent conform de vergunning zijn uitgevoerd. Uiteraard moet degene die de as-built-verklaring opmaakt – de aannemer of de architect – daarvoor vergoed worden.

Door dit bijkomend instrument zal de opsporing van de echte bouwovertradingen nog sneller en efficiënter kunnen verlopen. De invoering van een verjaringstermijn zou dan niet langer een probleem vormen voor de handhaving.

Wij steunen het voorstel van een verjaringstermijn van vijf jaar voor een bouwovertrading indien binnen die termijn geen proces-verbaal werd opgesteld en de vervolging voor de rechtbank niet werd ingesteld. Binnenkort zullen de gemeenten trouwens moeten beschikken over een vergunningenregister.

Het gaat daarbij niet om een simpele vervaltermijn. Deze termijn kan immers gestuit worden door alle nuttige daden van opsporing of vervolging door het parket. De verjaringstermijn start vanaf de beëindiging van de bouwwerken. Tegelijk wordt de instandhouding van een bouwovertrading als voortdurend misdrijf geschrapt. In tegenstelling tot vroeger houden de notarissen nu immers rekening met de vergunningstoestand voor verkoop.

Wij beseffen dat een overgangsperiode noodzakelijk is. Bouwovertradingen die meer dan vijf jaar voor de wijziging van de regelgeving gepleegd zijn

en die nooit vastgesteld werden door bevoegde overheden, kunnen niet meer vervolgd worden. Zij verjaren dus bij het van kracht worden van de nieuwe regelgeving.

Bouw misdrijven die meer dan vijf jaar voor de wijziging gepleegd zijn, geverbaliseerd werden en waar vervolging voor de rechtbank ingesteld werd, maar waar nog geen definitieve uitspraak gedaan werd, moeten hun normale rechtsgang krijgen.

Bouwovertradingen die minder dan vijf jaar voor de wijziging van de regelgeving gepleegd zijn, zijn onderworpen aan een overgangsperiode van vijf jaar tijdens dewelke de oude regelgeving blijft gelden, namelijk de verjaringstermijn voor het aflopend misdrijf – de uitvoering van de werken – en de mogelijkheid tot verbalisering en sanctionering voor het in stand houden van de overtrading. Na de overgangsperiode van vijf jaar verjaart de overtrading en vervalt de instandhouding van de overtrading als misdrijf.

Voor bouwovertradingen, die na het van kracht worden van de regelgeving gepleegd worden, geldt de regeling zoals in het vorige punt beschreven werd.

De overgangsperiode is vereist omdat flagrante inbreuken uit het verleden die reeds geverbaliseerd en vervolgd werden, hun normale rechtsgang moeten hebben. Flagrante inbreuken, die minder dan 5 jaar geleden ontstonden maar nog niet geverbaliseerd werden, moeten ook nog aangepakt kunnen worden.

Het UNIZO-voorstel heeft dus niet de bedoeling om van vandaag op morgen over alle gevallen, ook de meest ernstige, de spons te vegen en algemene amnestie te verlenen. De termijn van vijf jaar lijkt ons redelijk omdat de overheid gedurende de afgelopen jaren strenger is opgetreden, waardoor de meest ernstige overtradingen die meer dan vijf jaar geleden gepleegd werden, reeds geverbaliseerd en vervolgd werden.

De heer Gerald Kindermans : Maakt dit voorstel een onderscheid naargelang zones of geldt het voor alle zones ? Wat is de commentaar van UNIZO bij de Hoge Raad voor het Herstelbeleid en bij het opstellen van een nominatieve lijst van zware inbreuken ?

De heer Piet Vanden Abeele : De meeste overtradingen in kwetsbare gebieden kunnen beschouwd worden als zware overtradingen. Meestal is er dan wel een proces-verbaal opgesteld. Daarvoor moet

de overgangperiode wel gelden. We maken geen onderscheid voor het geval er geen proces-verbaal is opgesteld.

UNIZO meent dat men eerst duidelijkheid moet verschaffen over een aantal andere zaken, bijvoorbeeld over kleine afwijkingen tegenover het oorspronkelijke plan. Wij menen niet dat de Hoge Raad voor het Herstelbeleid een bindend advies moet kunnen geven voor iedere beslissing van de stedenbouwkundige inspecteurs. De Hoge Raad kan eventueel wel trancheren, wat een kleine afwijking is. Wij menen dat de verschillende instanties hun werk moeten kunnen doen. De bouwinspectie moet kunnen handelen zonder het advies van de Hoge Raad.

De voorzitter : Ik dank u voor uw degelijke uiteenzetting. Het zal bijdragen tot een goede discussie in al haar aspecten.

3. Toelichting door de heer Pierre Gyselinck, secretaris-generaal Vlaamse Architectenorganisatie (NAV)

De heer Pierre Gyselinck : Ik zal me in mijn uiteenzetting toespitsen op de invoering van een bouwattest en de oprichting van een Hoge Raad voor het Herstelbeleid.

Een bouwattest dat alleen maar neerkomt op het attesteren van het feit dat een gebouw werd gebouwd volgens de bouwvergunning, is volgens mij waardeloos. De inhoud van de stedenbouwkundige vergunning moet trouwens grondig worden herdacht. De inhoud is steeds meer vergleden naar zaken die niets meer te maken hebben met stedenbouw. Technische bekommernissen zijn hier niet op hun plaats. De vergunning moet ingaan op de vraag of een gebouw volgens de stedenbouwkundige bepalingen en de regels van ruimtelijke ordening in een bepaalde omgeving ingeplant kan worden.

Het lijkt ons logisch dat de verklaring gebeurt door de bouwheer, aangezien hij de vergunning aanvraagt en krijgt. Hij weet perfect wat hij doet, ook als leek. Ik las ergens de beschuldiging dat architecten hun bouwheren influisteren om bouw misdrijven te begaan, wat me zeer kwaad heeft gemaakt. Dit is zeer zeker niet het geval. De architect heeft inderdaad de deontologische plicht zijn bouwheer te wijzen op onregelmatigheden, maar het gaat volgens mij te ver om de architect dan maar ineens medeverantwoordelijk te maken. Wat zal er trouwens gebeuren als de architect zijn contract met de bouwheer verbreekt ? Denkt u dat de bouwheer de werken zal stilleggen ? We moeten

een duidelijk onderscheid maken tussen theorie en praktijk.

Een overheid die wetten maakt, moet er ook voor zorgen dat die wetten worden gerespecteerd. Blijkbaar ontbreken echter de middelen voor een ernstige controle. Moeten de modaliteiten van de stedenbouwkundige vergunning niet worden aangepast om het werk van de controleurs te vergemakkelijken ? Het is niet logisch die controlerende taak door te schuiven naar de architect.

Wij zijn voorstander van de oprichting van een Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Een eerste taak van deze raad zou erin bestaan duidelijk te maken wat een kleine afwijking is. Deze raad is de aangewezen instantie om te bepalen hoever hierin gegaan kan worden en vanaf wanneer er sprake is van een misdrijf. Wij menen trouwens dat kleine afwijkingen mogelijk moeten zijn zonder dat weer een volledig nieuwe aanvraag moet worden ingediend. In deze Hoge Raad moeten ook voldoende praktijkmensen uit de bouw vertegenwoordigd zijn, want daar knelt immers meestal het schoentje.

Tot slot wil ik erop wijzen dat steeds meer taken naar de architect worden doorgeschoven die niets meer te maken hebben met de bouwaanvraag op zich. De overheid zou een duidelijk onderscheid moeten maken tussen de opdracht van de architect als dienstverlener van de overheid en als dienstverlener van zijn cliënt. Als de overheid beslist om meer taken aan de architect toe te vertrouwen, moet zij ook bereid zijn om daarvoor te betalen. Men kan zich de vraag stellen of een volledig as-built-dossier, met daarin alle formulieren die onder meer betrekking hebben op de goedgekeurde plannen, het isolatiedossier en het veiligheidsdossier, niet de beste oplossing is.

De heer Gerald Kindermans : Een architect heeft de deontologische plicht om toezicht uit te oefenen op de werken waarvan hij de plannen heeft getekend. Daaruit voortvloeiend is de architect strafrechtelijk medeplichtig voor elk bouw misdrijf dat wordt gepleegd bij de werken waarop hij toezicht moet uitoefenen. Daarom werden al heel wat architecten samen met hun bouwheer voor de correctionele rechtbank gedaagd, onder de beschuldiging hand- en spandiensten te hebben geleverd aan de totstandkoming van een bouw misdrijf.

Het is inderdaad misschien niet makkelijk om als architect je cliënt tot de orde te roepen, maar kan de invoering van de as-built-verklaring daarvoor geen oplossing zijn ? De architect kan dan naar

deze verklaring verwijzen om te verantwoorden waarom hij sommige dingen echt niet kan toestaan.

De heer Pierre Gyselinck : Inderdaad werden al heel wat architecten voor de correctionele recht-bank gedaagd. Het is correct dat een architect, die zijn bouwheer niet wijst op bepaalde onregelmatigheden, mee verantwoordelijk kan worden gesteld omdat hij zijn voorlichtingsplicht heeft verzuimd.

In de praktijk weerhoudt een vermaning, zelfs schriftelijk, van een architect de bouwheer er niet van om een overtreding te begaan. Wat moet een architect doen om niet medeplichtig te zijn ?

De heer Gerald Kindermans : Hij kan een aangetekende brief schrijven, waarna hij zijn activiteiten staakt.

De voorzitter : Hij kan de gemeente verwittigen. Die beschikt over voldoende instrumenten om op te treden.

De heer Pierre Gyselinck : Een brief schrijven stopt de overtreding niet. De gemeente treedt niet op. Ik wil gerust een enquête organiseren bij architecten om dat te bewijzen.

De heer Jef Van Looy : De architect kan in zijn brief dreigen om de overtreding op te nemen in het attest.

De heer Pierre Gyselinck : Het is mij nog altijd niet duidelijk wat de gevolgen van een negatief attest zijn. De gemeenten hebben zelfs niet voldoende tijd om de werven te bezoeken. Er moet een sluitende oplossing komen.

De heer Erik Matthijs : Bij een vrij beroep hoort een enorme verantwoordelijkheid. Als de overtredingen groot zijn en bijvoorbeeld de stabiliteit van het huis aantasten, dan moet de architect zijn conclusies trekken. Het is de verantwoordelijkheid van de architect dat zijn conformiteitsverklaring juist is.

Minister Dirk Van Mechelen : Ik verwijs naar een advies van de Raad van State over een vergelijkbaar decreet van het Waals Gewest. Daarin staat dat de architect optreedt namens de bouwheer en nooit een overheidstaak kan uitvoeren. Een attest kan wel afgeleverd worden door een derde partij. In een besluit kan bepaald worden wie dat precies is.

De heer Pierre Gyselinck : Dan blijft het probleem van de legalisering van het attest.

De voorzitter : Ik dank u voor uw degelijke uiteenzetting. Het zal bijdragen tot een goede discussie in al haar aspecten.

4. Toelichting door de heren Hendrik Stryckers, voorzitter, en Daniel Andries, directiecomité van Ruimte voor Mensen

De heer Hendrik Stryckers : De eigenaarsverenigingen Ruimte voor Mensen, het Algemeen Eigenaarsyndicaat en de lezers van Mijn Huis Mijn Recht verwachten eindelijk een definitieve doorbraak en een decretale oplossing voor het probleem van de duizenden bouwovertradingen.

Inzake ruimtelijke ordening zijn de eigenaarsbelangen blijkbaar bijkomstig. Zij hebben geen enkele inspraak of vertegenwoordiging in de talloze adviesorganen. Dat gebrek aan inspraak blijkt ook uit de samenstelling van de voorgestelde Hoge Raad voor het Herstelbeleid.

Ten overvloede herhalen wij hetgeen thans ook in de memories van toelichting, zij het met enige aarzeling, wordt onderkend : er was geen handhavingsbeleid inzake ruimtelijke ordening vóór 1995. De prioriteitennota van toenmalig Vlaams minister Baldewijns heeft geleid tot het tegenovergestelde : de ambtshalve uitvoering van enkele afbraakvonnissen. De mediamieke impact van dit volslagen nieuwe overheidsoptreden heeft een traumatiserend effect gehad op het Vlaamse collectieve geheugen.

De parlementaire initiatieven geven eindelijk weer hetgeen door een grote meerderheid van de bevolking en de rechtstreekse betrokkenen, de eigenaars, reeds lang als onrechtvaardig, onredelijk, maatschappelijk onverantwoord en buiten verhouding wordt beschouwd. Het gekrenkte rechtsgevoel is een gevolg van het gedoogbeleid van iedere verantwoordelijke overheid sedert 1962, en de willekeur in de vervolgingen die vaak enkel het gevolg waren van uit de hand gelopen burenruzies.

Die vervolgingen hebben in een aantal gevallen tot veroordelingen geleid maar nooit tot ambtshalve uitvoering van de vonnissen. Voorts was er het constant wijzigend en arbitrair ervaren vergunningenbeleid op basis van gewestplanbestemmingen waarbij jarenlang de wettelijke mogelijkheid bestond om die te negeren.

Het blind toepassen van een tegengestelde wijze van handhaving vanaf 1995 op die gebruiken en gewoonten miskent het rechtsgevoel, ondermijnt de

rechtszekerheid en vergroot de verzuringsgraad in de samenleving.

Hierbij mag nooit vergeten worden dat het gaat om de eigen woning, wat veel meer betekent dan een stipje op een planologische kaart. Voor meer dan 70 percent van de Vlamingen – uniek in Europa – is het eigen huis niet enkel het tastbare resultaat van jarenlange spaarzin en in vele gevallen het enige waardevast pensioen, maar vooral een haven van geborgenheid die bij bedreiging een gelijke emotionele verdediging oproept als een aanslag op de integriteit.

Er bestaan geen schattingen of concrete cijfers over het aantal bouwincidents tussen 1962 en 1995. Gezien de gekende bouwwoede van de Vlaming en zijn beruchte weerzin tegen regelnevel en overdreven overheidsbemoeienis, zou het aantal wel eens astronomisch hoog kunnen zijn.

Er zijn voldoende motieven om definitief komaf te maken met die lasten. Er bestaan geen gegronde redenen om de rechtsonzekerheid te laten voortduren en een oplossing steeds vooruit te schuiven. Het behouden van de strafbaarheid voor het instandhouden van een onvergund bouwwerk, is niet langer verantwoord. Het populistische verwijt dat verjaring misdadigers zou belonen en gezagsgetrouwe burgers straffen, is al even onredelijk als onjuist.

Verjaring werd in strafrecht en strafvordering ingevoerd in het algemeen belang en niet in het belang van de verdachte. Het belangt de openbare orde en de menselijke grondrechten aan. Het EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) waarborgt het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn. Het voortdurend misdrijf sluit dit uit. Dat geldt voor de tenuitvoerlegging van oude afbraakvonnissen van vóór 1995. Men mag trouwens niet uit het oog verliezen dat het eerder ging om een ambtelijke toepassing van de wet dan om een effectief verwachte uitvoering. Dat is vergelijkbaar met de symbolische veroordelingen tot de doodstraf in diezelfde periode.

Het VLD-voorstel gaat niet ver genoeg. De indieners zijn tegen het schrappen van de strafbaarheid. Wij zijn het daarmee niet eens. De gevolgde redenering kan tegen alle misdrijven worden ingeroepen en verdedigt dus de stelling dat geen enkel strafbaar feit zou kunnen verjaren. Deze redenering is in strijd met het EVRM waardoor het recht op een eerlijk proces en de uitspraak binnen een redelijke termijn een grondrecht zijn. De Raad van

State heeft de overheid daarop reeds in verschillende arresten opmerkelijk gemaakt.

De stelling is bovendien kennelijk onredelijk want elk redelijk mens hoort te weten dat recht geen doel op zichzelf is maar slechts een middel om de maatschappij te ordenen. De verjaring daarentegen is niet alleen van algemeen belang maar bovendien van openbare orde.

De voorgestelde gebiedsgerichte aanpak zou eens te meer de discriminatie versterken van de eigenaars in de kwetsbare gebieden, inbegrepen de parkgebieden welke in de recente decreetswijzigingen niet inbegrepen werden. Evenmin wordt een onderscheid gemaakt tussen bouwovertreedingen voor de definitieve gewestplanbestemming en bewuste overtreedingen tegen de heersende stringente bestemmingsvoorschriften.

Het voorstel om een aantal geselecteerde overtreedingen van verjaring hoe dan ook uit te sluiten door ze op een nominatieve lijst te plaatsen, is een uitnodiging tot willekeur en schendt het gelijkheidsbeginsel indien criteria als tergend of dilatoire gerechtelijke procedures worden gehanteerd. Het recht op gelijke toegang tot de rechter wordt zo op een subjectieve wijze geïnterpreteerd en afgeblokt door een onmiddellijke ambtshalve uitvoering van het afbraakvonnis.

De grond van de zaak is dat de vroegere stedenbouwwetgeving en het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening onredelijk streng was en is en daardoor stedenbouwkundig irrelevante overtreedingen uitlokt waar bovendien onevenredige straffen op staan. Anderzijds bemoeilijkt het decreet zelf de uitoefening van het preventief politietoezicht doordat geen meldingsplicht bestaat voor werken die niet aan vergunning zijn onderworpen.

Door de al te algemene strekking van artikel 99 van het decreet op de ruimtelijke ordening worden te veel soorten bouwwerken aan vergunningsplicht onderworpen. Ook werken die geen weerslag hebben op de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening gaat niet over de bouwtechniek of constructie.

De minste afwijking van de vergunning is volgens het huidige decreet een onverjaarbaar bouw misdrijf, terwijl elke professioneel uit het bouwbedrijf weet dat geen enkel plan tot op de centimeter kan worden uitgevoerd zoals het getekend en vergund werd. Dat leidt onvermijdelijk tot een massa stedenbouwkundig irrelevante overtreedingen. De administratieve slentergang maakt het echter onmogelijk, zelfs minieme, wijzigingen van de vergun-

ning binnen een redelijke termijn vergund te krijgen. Bedrijfseconomisch is het nochtans van het grootste belang dat de geplande voortgang van de bouwwerf niet wordt onderbroken, tenminste niet voor futiliteiten. Professionals uit de zeer arbeidsintensieve bouwsector geven om evidente redenen de voorkeur aan de gestage en vooraf geplande inzet van hun dure productiemiddelen, aan de voortgang van hun werf en aan hun contractuele verplichtingen.

Daarom stellen wij voor om de vergunningsplicht tot de essentie te herleiden, om de vergunningsbevoegdheid voor bepaalde werken met ruimtelijke impact te decentraliseren en om een meldingsplicht voor alle werken zonder ruimtelijke impact in te voeren.

Bouwmisdrijven dienen beperkt te worden tot de essentie : bouwen zonder de vereiste vergunning, bouwen buiten de vergunde plaats of bouwen buiten de vergunde afmetingen. Instandhouding als misdrijf moet afgeschaft worden. Alle vorderingen voortvloeiend uit een het misdrijf dienen te verjaren.

De heer Daniel Andries : Wij hebben geen bezwaar tegen het doel van de as-built-verklaring, maar ze mag niet leiden tot een nutteloze administratieve rompslomp. Bovendien mag ze niet tot bijkomende rechtsonzekerheid leiden. Het gevaar bestaat immers dat de bouwvergunning wordt ingetrokken nadat het gebouw is afgewerkt. Het is onmogelijk een gebouw precies te bouwen zoals op het plan.

Daarom stellen wij voor de bouwvergunning te beperken tot een uitgebreid stedenbouwkundig attest. De ruimtelijke impact van de binnenindeling van het gebouw is immers nihil. Door twee dossiers samen te stellen lossen we al vele kleine bouwovertreddingen op. Het eerste betreft een stedenbouwkundig dossier met alle stedenbouwkundige elementen dat goedgekeurd dient te worden door de stedenbouwkundige dienst. Daarnaast heeft men een technisch dossier met de as-built-verklaring. Deze zaken aan het dossier toevoegen, maakt het dossier alleen maar complexer en kan volgens de letter van de wet aanleiding geven tot een bouwovertredding.

De zogenaamde zware verantwoordelijkheid kan de bouwondernemer tot 16 miljoen euro kosten, terwijl het steeds gebeurt op vraag van de bouwheer. Hij en niemand anders heeft er immers voordeel bij. Bovendien beschikt de bouwheer over enkele drukingsmiddelen, zoals openstaande facturen.

Het arrest van de Raad van State zorgt ervoor dat ik niet hoeft in te gaan op de vraag wie de as-built-verklaring dient te ondertekenen. Misschien moet men ervoor opteren het attest binnen een bepaalde termijn te laten indienen door de bouwheer. Doet hij dat niet, dan kan de stedenbouwkundige inspectie optreden. Op die manier draait men de zaken om.

Alle professionelen en eigenaars zijn het erover eens dat de ruimtelijke ordening de elementaire toets van het gezond verstand niet doorstaat. De essentie, namelijk een goede ruimtelijke ordening, is verdrongen door architectonische en constructieve elementen, technische reglementen, milieuoverwegingen en inmengingen in de persoonlijke smaak van de bewoners. In combinatie met de vage beoordelingscriteria, leidt dat tot machtsmisbruik, willekeur en rechtsonzekerheid. De talrijke procedures zijn daar het beste bewijs van. De burger moet zijn verantwoordelijkheid nemen, maar de overheid ook. Een verjaringstermijn is voor ons broodnodig en mag daarom niet te complex zijn. Beide voorstellen van decreet voeren te veel verschillende statuten in.

In 1962 werd de eerste stedenbouwkundige wet goedgekeurd. Op een bepaald moment heb ik een ommekeer in het planologische denken vastgesteld. Aanvankelijk legde men de nadruk op werken in eigen streek. Iedereen moest een eigen woning hebben en eigenlijk mogen we daar trots op zijn. Nu legt men volgens mij ten onrechte de nadruk op milieu en open ruimte. Alle demografische gegevens wijzen erop dat deze visie over tien jaar bijgesteld zal moeten worden. Ik hoop dat de volgende politieke generatie wel met kennis van zaken zal beslissen.

De heer Patrick Lachaert : De burgerlijke verordering, steunend op het nabuurschap, zal blijven bestaan. Dat is overigens een federale bevoegdheid.

De heer Gerald Kindermans : Hoe oordeelt u over de Hoge Raad voor het Herstelbeleid en over het bindend advies aan de stedenbouwkundige adviseur ?

De heer Hendrik Stryckers : Deze Hoge Raad zal voor tegengewicht zorgen tegen het blind optreden van de stedenbouwkundige diensten. De Hoge Raad zal immers ook met niet-repressieve elementen rekening houden. De taak kan wel nog fijner omschreven worden.

Verplicht worden de eigen woning af te breken, is een traumatiserende ervaring. De ambtenaar dient

daar geen rekening mee te houden. De Hoge Raad kan deze afweging wel maken.

Hoe groter de bewoningsdichtheid, hoe groter ook de gevolgen van een bouwovertreiding. Bij de bestraffing en de niet-verjaring wordt echter het tegenovergestelde principe gehanteerd. Een onvergunde dakkapel midden in het bos stoort eigenlijk niemand. Toch kan een dergelijke overtreiding soms zelfs tot afbraak leiden.

De voorzitter : Ik dank de heren voor hun degelijke uiteenzetting. Het zal bijdragen tot een goede discussie in al haar aspecten.

5. Toelichting door de heer Erik Grietens, beleidsmedewerker Bond Beter Leefmilieu, en de heer Jos Gysels, beleidsmedewerker Natuurpunt

De heer Erik Grietens : In mijn uiteenzetting wil ik ingaan op de grote lijnen van de voorstellen van decreet.

Ons eerste standpunt is dat een verjaring overbodig is en een verkeerd signaal geeft aan de samenleving. Na de aanpassingen van de afgelopen jaren zijn er in het huidige decreet al heel wat mogelijkheden om een regeling te treffen voor overtredingen. Men kan een regularisatievergunning aanvragen, een mogelijkheid die versoepeld werd door het los te koppelen van het voorafgaand vergelijk. Men kan de meerwaarde betalen. Men kan aanpassingswerken uitvoeren voor de bouwwerken die werden uitgevoerd zonder vergunning. Er werden nieuwe procedures in het leven geroepen voor het regulariseren van zonevreemde woningen en bedrijven.

Voor weekendverblijven werd een uitdovend woonrecht ingevoerd. Ten slotte zijn heel wat kleine werken niet meer vergunningsplichtig, waardoor ze geen overtreiding meer vormen. Er zijn dus heel wat andere mogelijkheden gecreëerd dan afbreken of herstellen in de oorspronkelijke staat.

De invoering van een verjaringstermijn zou een verkeerd signaal geven aan de bevolking. Opnieuw zullen heel wat mensen gaan speculeren op het feit dat er nooit hard zal opgetreden worden tegen overtredingen.

Deze nieuwe regeling zou worden ingevoerd op een ogenblik dat een nieuw systeem van plannen en een nieuw vergunningenbeleid op gang komen. Het RSV (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen) werd opgesteld, de gemeentelijke structuurplannen worden opgesteld, de verschillende registers worden opgemaakt. Dit is niet het ogenblik om de handhavingsmogelijkheden te versoepelen. Daar-

door zou het evenwicht tussen de planning, de vergunningen en de handhaving in het gedrang komen. Zolang de plannen niet zijn opgemaakt, is het trouwens moeilijk om te beoordelen wat er onder het begrip grote overtreiding kan vallen. Als er dan toch wordt overgegaan tot verjaring, dan stellen wij voor dat het pas zou gebeuren vanaf 2006, als de gemeenten in het nieuwe systeem zijn gestapt.

In de kwetsbare gebieden – in bos- en natuurgebieden – moet herstel in de oorspronkelijke staat wel degelijk mogelijk blijven. Dat betekent nog niet dat in alle gevallen het herstel moet worden gevorderd. Het voorstel van decreet van de VLD impliceert dat er voor overtredingen van vóór 1995 geen herstel in de oorspronkelijke staat wordt gevraagd. Er zou alleen een meerwaarde kunnen worden gevorderd. Wij menen dat er voor overtredingen met een grote impact wel degelijk een herstel in de oorspronkelijke staat moet kunnen worden gevorderd.

In onze tekst proberen we dat wat meer te motiveren. In het dichtbevolkte Vlaanderen is dat zeker belangrijk. Dat ligt ook in het verlengde van het prioriteitenbeleid dat werd opgenomen in het Vlaamse regeerakkoord. Dat prioriteitenbeleid was trouwens een maatregel van toenmalig minister Kelchtermans. De prioriteitennota werd destijds namelijk opgemaakt in de commissie Vervolgingsbeleid.

De verjaring van kleine bouwovertreidingen is voor ons wel bespreekbaar, mits er aan een aantal voorwaarden is voldaan. Er moet werk gemaakt worden van een betere en kordatere inspectie van het ruimtelijk beleid. Dat betekent dat er meer personeel nodig is, zeker op de buitendiensten. Er moet ook opnieuw werk worden gemaakt van de ambts-halve afbraak van grote overtredingen in kwetsbare gebieden. Het begrip grote overtredingen moet duidelijk omschreven worden. In het VLD-voorstel is er sprake van 300 tot 400 grote overtredingen in Vlaanderen, maar om welke soort van overtredingen het gaat en in welk gebied die overtredingen gebeurd zijn, wordt niet gepreciseerd. Deze criteria moeten worden opgenomen in het decreet.

De Hoge Raad voor het Herstelbeleid mag geen bindend advies geven aan de stedenbouwkundige inspectie, want dat zou – gezien het grote aantal PV's dat jaarlijks wordt opgesteld – het werk van die inspectie in de praktijk onmogelijk maken. Dat zou ook een signaal zijn dat men de stedenbouwkundige inspectie niet vertrouwt.

We vragen ons ook af of deze Hoge Raad kan worden opgericht met een Vlaams decreet. De artike-

len 140 en 146 van de Grondwet bepalen dat de rechtbanken of colleges die tussenkomen in rechterlijke uitspraken, alleen kunnen worden opgericht door de federale overheid. Wij menen dat daarover zeker het advies van de Raad van State moet worden gevraagd.

De vraag is natuurlijk of hiervoor wel een nieuwe adviesraad moet worden opgericht en of deze adviesbevoegdheid niet beter door Vlacoro (Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening) kan worden ingevuld.

Er kan maar worden overgegaan tot de invoering van een verjaring in 2006, als de gemeenten beschikken over een goedgekeurd structuurplan, ruimtelijke uitvoeringsplannen, een stedenbouwkundige ambtenaar en een plannen- en vergunningenregister. Pas op dat moment kan een volwaardige afweging worden gemaakt inzake bouwovertradingen.

De invoering van een as-built-attest is een goede zaak voor toekomstige vergunningen, maar is natuurlijk geen oplossing voor bouwwerken die zonder vergunning werden neergezet. Door ook een attest op te maken bij de verkoop van een onroerend goed, kan dit van toepassing worden voor bestaande woningen. De verwarring die heerst over het aankopen van een woning waar vroeger bouw misdrijven zijn begaan, kan worden opgevangen door een versnelde invoering van de informatieplicht van de notarissen.

Momenteel wordt gewerkt aan een uitdovingsscenario voor weekendverblijven, waarbij in een aantal gevallen een uitdovend woonrecht mogelijk zou worden. De combinatie van beide voorstellen kan ervoor zorgen dat men een uitdovend woonrecht krijgt en dat, nadat die periode verstreken is, enkel nog de meerwaarde kan worden gevorderd en geen herstel. Wat is dan nog het nut van een uitdovend woonrecht ?

Ten slotte blijf ik erbij dat de invoering van een verjaring een verkeerd signaal aan de bevolking is. De laatste jaren zijn de bouwovertradingen weer gevoelig gestegen, net als het aantal stakingsbevelen. Ik vrees dat de invoering van een verjaring ervoor zal zorgen dat burgers helemaal het gevoel krijgen dat bouwovertradingen kunnen.

De heer Pieter Huybrechts : U hebt het over kwetsbare gebieden. Maakt u daarbij een onderscheid tussen harde en zachte kwetsbare gebieden ?

De heer Jos Gysels : Wij zijn voorstander van een gebiedsgericht beleid, omdat zo'n beleid het mogelijk maakt om niet streng op te treden als dat niet nodig is. De gehanteerde definities moeten daarbij zo duidelijk mogelijk zijn. Ik heb de indruk dat de definitie van kwetsbaar gebied zeer duidelijk aan het worden is, in tegenstelling tot vroeger. De decreetgever is op dit vlak zeer goed bezig.

De voorzitter : Ik dank de heren voor hun degelijke uiteenzetting. Het zal bijdragen tot een goede discussie in al haar aspecten.

B. HOORZITTING VAN 27 FEBRUARI 2003

De heer Jacques Timmermans, commissievoorzitter : We zetten de hoorzitting voort over het decreet betreffende de ruimtelijke ordening en de voorstellen terzake over de invoering van een verjaringstermijn, namelijk het voorstel van CD&V, namelijk het voorstel van decreet van de heren Gerald Kindermans, Erik Matthijs, Jan Laurys, Carl Decaluwe, Jos De Meyer en Eric Van Rompuy tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (*Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1425/1*) en het voorstel van decreet van VLD, namelijk het voorstel van decreet van de heren Patrick Lachaert, Paul Wille en Jacques Devolder, mevrouw Dominique Guns en de heer Karel De Gucht houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft (*Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1566/1*).

1. Toelichting door de heer Bernard Hubeau, Vlaams Ombudsman

De heer Bernard Hubeau : Tijdens mijn uiteenzetting zal ik het standpunt van de Vlaamse Ombudsdienst weergeven. Ik laat het voor een deel aan de interpretatie van de leden over om na te gaan welke boodschap ze uit het klachtenbeeld van de Ombudsdienst kunnen halen. Omgaan met klachten van burgers is immers geen exacte wetenschap.

We komen van ver. Dat moet niet geanalyseerd worden. Samen met de heer Peeremans van de Vlaamse administratie heb ik 1980 een boekje geschreven over de bestraffing van stedenbouwmisdrijven. We hadden het toen al over de gebrekkige bestraffing en de kloof tussen wet en praktijk. We hebben een tiental van die oorzaken op een rijtje gezet.

Er zijn heel wat zaken veranderd zowel in de institutionele betekenis als in de mentaliteit. In 1995 is er op het vlak van mentaliteit en het optreden van de overheid een verandering gekomen. Echter ook onder de wet van 1962 werden er heel wat oplossingen vooropgesteld. Zo stond politieke wil altijd bovenaan het lijstje (zowel lokaal als de gewestelijk bevoegde diensten). Een heel belangrijk element, dat nu nog steeds terugkomt, is eveneens de samenwerking tussen overheid en parket. Er waren al een aantal heel concrete technische voorstellen, zoals de dwangsom en de verjaring.

De basisstelling is dat binnen de stedenbouwregeling preventie en handhaving van stedenbouwkundige overtredingen heel belangrijk zijn en dat het probleem van de verjaring een onderdeel is van het natraject. De auteur Albert Camus heeft al gewaarschuwd dat het wel gemakkelijk is om logisch te zijn, maar bijna onmogelijk om logisch te blijven tot op het einde. Toch onderneem ik een poging. Ik heb de voorstellen van decreet gelezen als mogelijke ingrepen in het stelsel van de handhaving. Omdat het om meer gaat dan verjaring, behandel ik het aspect van de handhaving in het algemeen.

De Vlaamse Ombudsdienst heeft op vier jaar ongeveer 600 klachten over ruimtelijke ordening ontvangen. Ik spreek me er niet over uit of dit veel of weinig is. Het is een representatief beeld van wat er op de lever ligt van de Vlaamse burger. We stellen vast dat het aantal burgers, dat klaagt over anderen bouwovertradingen en over de onvoldoende aanpak door de overheid, groter is dan het aantal burgers dat klaagt over de te kordate aanpak van de eigen bouwovertrading. De Vlaamse burger trekt vanuit het besef dat wat de buurman kan overkomen, ook hem of haar kan overkomen. Zo melden veel meer burgers een overtrading omdat ze de overheid niet of te traag zien optreden of, als er wel een overtrading is vastgesteld, de herstellvordering te traag wordt ingediend. Als de overheid aan een aantal zorgvuldigheidsnormen beantwoordt, is er ook inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw een maatschappelijk draagvlak voor een consequente handhaving.

Bij verjaringstermijnen denken we vooral aan de rechtszekerheid van de overtredders. Die bekomernis is legitiem, maar er zijn nog andere componenten. Een verantwoord handhavingsbeleid is immers ook in het belang van de burger zelf en de omwonenden. De beleidsnota van de minister heeft het trouwens over een geloofwaardig en maatschappelijk verantwoord handhavingsbeleid.

Er was slechts één soort klacht bij de Vlaamse Ombudsdienst die zijdelings handelde over verjarings-

termijnen. Dan ging het nog over het talmen bij het consequent uitvoeren van de maatregel na een stedenbouwkundige overtrading. De periode na de beslissing van de administratie om het afbraakvonnis uit te voeren was te kort. Daarom rijst de vraag of het misschien niet belangrijker is om zorgvuldig te handhaven, dan om de regels te veranderen. Ik zal de voor- en nadelen van de verjaringstermijn hier niet opnieuw behandelen, maar verwijst daarvoor naar vorige en volgende sprekers.

Waarover zijn er dan wel klachten ? Er zijn wel klachten over de onredelijke behandeltijd van dossiers over ruimtelijke ordening en stedenbouw. Dat is trouwens het grootste probleem van de Vlaamse overheid, ook in andere beleidsdomeinen. Daardoor kan men het vertrouwen van de burger verliezen. Als er klachten zijn over burens of andere overtradingen krijgen de melders te weinig of geen informatie over de maatregelen van de overheid of over de verdere procedure.

Nadat de overtrading is vastgesteld moet er een herstel van de ruimtelijke schade gebeuren. De herstellvordering en de indiening gebeuren heel traag, zodat het verband tussen overtrading en herstel niet meer duidelijk is. Ook de regularisatie en de uitvoering van de rechterlijke uitspraken duren te lang.

De melders krijgen zoals gesteld onvoldoende informatie over de maatregelen na de melding. Sommigen vermoeden dan een ongelijke behandeling, met andere woorden doordat er niet snel en consequent wordt opgetreden, heeft de burger soms de indruk dat er niet of ongelijk wordt opgetreden. Ook al hebben we daar nooit bewijzen van gevonden, met dergelijke vermoedens moet rekening gehouden worden.

Over de minnelijke meerwaarde als praktijk van de administratie tegen de regels van het decreet op de ruimtelijke ordening in, staat voldoende in ons vorige jaarverslag (Jaarverslag 2001, *Parl. St.* VI. Parl. 2001-2002, nr. 41). Er is daarvoor een decreetswijziging op til.

Kortom, uit de klachten blijkt niet dat de burgers wakker liggen van de verjaring. De burger wil meewerken aan handhaving als er aan een aantal voorwaarden voldaan wordt. De regelgeving moet nageleefd worden en de handhaving moet geloofwaardig zijn door een snel optreden. De overheid moet melders van overtradingen informeren : hen danken voor hun melding en duidelijk maken wat de gevolgen zijn. Voor de handhaving zijn er afspraken tussen het Gewest en de gemeenten. Die afspraken moeten nader omschreven en toegepast worden.

Onze algemene aanbeveling in het jaarverslag 2001 (*Parl. St.* VI. Parl. 2001-2002, nr. 41) is in dat verband een goede samenvatting. Het handhavingsbeleid moet coherent, effectief en consequent zijn. Het moet ontwikkeld en in stand gehouden worden. Ook als er verschillende niveaus bevoegd zijn, mag de subsidiariteit geen alibi zijn voor inertie of niet-optreden. Dat geldt niet enkel voor ruimtelijke ordening, ook wat milieu betreft mag een goed bedoeld principe geen paraplu-systeem worden. En de burger moet weten waar hij met klachten terecht kan.

Nu wil ik het even hebben over twee trends en hun gevolgen. Een eerste trend betreft de fenomenologie van de handhaving. Het is belangrijk om de meningen over de handhaving in een juist perspectief te plaatsen. Bij alle juridische aangelegenheden is er een filterproces waardoor het aantal overtreders dat bestraft wordt klein is. Slechts een deel van de feitelijke overtredingen wordt opgespoord. Er moet dus geïnvesteerd worden in een betere opsporing en vaststelling.

Niet alle opgespoorde overtredingen worden vastgesteld. Niet alle vastgestelde overtredingen worden vervolgd. Niet alle vervolgde overtredingen worden hersteld. Niet alle herstelde overtredingen worden veroordeeld. Niet alle uitspraken worden uitgevoerd. Uiteindelijk heeft verjaring alleen betrekking op de laatste fasen van dit traject.

Een tweede trend gaat uit van de relativiteit van de handhaving. Handhaving is onder meer afhankelijk van het beschikbare personeel en de middelen. We zoeken dus naar een manier om de handhaving te modaliseren. Daarom moeten prioriteiten bepaald worden. Inbreuken in de kwetsbare gebieden en flagrante inbreuken worden bijvoorbeeld eerst behandeld. De voorgestelde Hoge Raad voor Herstelbeleid zou als een onafhankelijke instantie bepalen waar de prioriteiten liggen. Beide trends maken een selectieve handhaving onvermijdelijk.

De handhaving is een puzzel. Als alle stukjes in elkaar passen, is verjaring niet meer primordiaal. De problemen worden immers eerder opgelost, eerder bij de preventie en de handhaving dan na de vaststelling van de overtreding. In die zin is de werking van de Commissie voor het Vervolgingsbeleid nuttig. Dat is een commissie die niet enkel voor ruimtelijke ordening maar ook voor milieu de preventieagenda bepaalt. Ik hoop dat de Hoge Raad voor het Herstelbeleid, als die er komt, zich ook zal bezighouden met afspraken over preventie en het voortraject en niet enkel over het natraject.

Samenvattend : aan een goed handhavingsbeleid moeten een aantal eisen gesteld worden. Dat verwacht de burger. Daarom wil ik nu de 5 C's van een goed handhavingsbeleid doornemen.

Een eerste C is consequent handelen. Een overtreding is een overtreding. Casuïstiek is goed, maar niet te veel omdat daardoor verkeerde signalen kunnen worden gegeven. Het is immers goed om rekening te houden met specifieke situaties maar daarin mag niet overdreven worden. Consistent is de tweede C : het gelijkheidsbeginsel respecteren en dat laten voelen, met andere woorden objectiveren. Men moet duidelijk maken wat de prioriteiten zijn. De derde C is correct : oog hebben voor zorgvuldigheid en rechtszekerheid. De vierde C is coöperatief. Vanuit het oogpunt van de burger is het belangrijk dat men zoekt naar de beste oplossing, afhankelijk van de overtreding. Het zal soms moeilijk zijn om de vier C's te handhaven en dat te combineren met de vijfde C, communicatief : duidelijke communicatie is essentieel, maar er wordt te weinig aan gewerkt. De zesde C is een non-C : niet enkel curatief maar preventief en proactief optreden.

Vervolgens heb ik nog een aantal technische opmerkingen bij de voorstellen van decreet. Wat betreft het voorstel van de VLD kan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid een heel nuttig instrument zijn, vooral in het perspectief van het pro-actieve handhavingsbeleid. Vooral de positionering van die raad in de discussie over het beter bestuurlijk beleid is echter van belang. Het zou niet goed zijn om een nieuw orgaan te creëren zonder aansluiting op de nieuw vastgestelde types van adviesorganen en verder moet men opletten dat men het werk van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs niet overdoet. De taakomschrijving zoals ze in de tekst staat, is te vaag. Een precisering is noodzakelijk.

In het verleden is voorts gebleken dat bindende adviezen eigenlijk geen adviezen zijn : ofwel is er een advies ofwel is het medebeslissingsrecht. Men zal een keuze moeten maken.

Ik begrijp een aantal redenen voor het opgeven van de uitvoeringstermijn van 1 jaar. Ik denk evenwel dat het past in een beleid dat kort op de bal wil spelen om de uitvoeringstermijn van vonnissen en arresten aan een wélbepaalde termijn te binden. Voor alle partijen die in het geding betrokken zijn, moet het duidelijk zijn dat ze binnen een bepaalde termijn op de uitvoering van het vonnis kunnen rekenen. Daarbuiten kan dan de verjaringsdiscussie spelen.

Bij het voorstel van decreet van CD&V had ik twee opmerkingen. Het bouwattest is een goed idee, maar eigenlijk komt het neer op de 'outsourcing' van de controletaak van de overheid op het resultaat van een bouwproces. Ik weet niet of dit volledig kan, en ook de Raad van State voorziet hierover problemen. In de parlementaire voorbereiding heeft men het woord conformiteitsattest bijna taboe verklaard, maar ik denk toch dat de indieners kunnen overwegen of dit systeem toch niet aangewezen is. Ten tweede is het outsourcen van een dergelijke fundamentele taak, die bepaalt of uiteindelijk een vergunning wordt geleverd, niet de beste methode. Er is ook iets mis in de opeenvolging van de procedures. Na het verkrijgen van een bouwvergunning moet men nog een bouwattest inleveren dat retroactief de geldigheid van de vergunning bepaalt. In ons recht zijn volgens mij andere methodes om dit doel te bereiken. Het statuut van het bouwattest moet dus zeker ook opnieuw overdacht worden.

Volgens mij zijn 2004 en 2005, momenten waarop heel wat bepalingen van het decreet op de ruimtelijke ordening in werking treden, de 'jaren van de stedenbouwkundige waarheid'. De verjaringstermijn moeten we bekijken als een onderdeel van de discussie over de handhaving inzake stedenbouw. Het zijn sleuteljaren omdat we zicht zullen krijgen op de hypotheek uit het verleden. Het zou een mooi moment zijn om de krijtlijnen van een maatschappelijk verantwoorde handhaving te gaan uittekenen. Als er duidelijke beleidsintenties zijn, aanvaardt de burger een consequente en doorgedreven handhaving. We moeten de 5 C's van de handhaving versterken. François Ost heeft net een boek geschreven over het juridisch statuut van de natuur. Hij zegt dat natuur kan bekeken worden als object, subject of project. Ik denk dat wij nog steeds vaak de ruimte bekijken als een object of een subject. Nu kan er echter een aanzet zijn om de ruimte ook als project te gaan beschouwen. De burger ligt van de verjaring niet echt wakker, maar hij verwacht van de overheid een globaal verantwoord handhavingsbeleid.

De heer Gerald Kindermans : Ik heb begrepen dat u enkele malen gezegd heeft dat verjaring slechts een minimaal probleem zou worden wanneer preventie en handhaving optimaal zouden functioneren. Ik geloof dat dit waar is, maar dit is een ideaalbeeld voor de toekomst. Door het de facto niet verjaren omwille van het strafbaar stellen van de instandhouding, blijven we echter met een grote erfenis van het verleden zitten. Op zeker ogenblik moet er volgens ons een breuklijn komen. Het gaat niet op om de verjaringstermijn in te voeren of het

instandhouden niet langer strafbaar te stellen, zonder ook een consequent handhavings- en preventiebeleid voor de toekomst daaraan te koppelen. Wat is uw advies rond ons verleden, dat in Vlaanderen toch een probleem vormt dat redelijk groot is ?

De heer Bernard Hubeau : Er is voor een deel al aan gewerkt, in die zin dat de prioriteitenbepaling een oplossing moet vinden voor de meest flagrante problemen. Ik pleit er ook voor om in 2004 en 2005 te trachten de historische hypotheek te lichten. Nu kunnen we doorwerken aan de afhandeling van wat er overblijft uit het verleden, zodat we in 2004 kunnen duidelijk maken dat we het verleden achter ons laten. Nu worden de twee tijdsgewrichten met elkaar gecombineerd, omdat men de regeling, die men als een oplossing ziet voor de erfenis uit het verleden, doordenkt naar de toekomst. Dit is pro-actief wetgevingsbeleid, maar ik zou toch het onderscheid duidelijk maken. Voor het verleden gelden, door het zware passief, andere normen dan voor de toekomst. Iedereen heeft er belang bij dat er op een bepaald moment helderheid komt en dat de dossiers kunnen gesloten worden.

De heer Patrick Lachaert : Zijn er bij uw dienst meer inkomende klachten over bouwovertradingen in de kwetsbare gebieden dan in de bouwzones ?

De heer Bernard Hubeau : Het verstedelijkte Vlaanderen springt hier toch wel uit. We hebben bijna uitsluitend klachten over de gewone straat, bijvoorbeeld over een buurman met een garage of een tuinhuisje. Er zijn wel een aantal klachten uitgebracht door verenigingen naar de meer principiële dossiers over kwetsbare gebieden.

De heer Pieter Huybrechts : Als de overheid een bouwovertrading gedurende een lange termijn tolereert, spreekt de burger dan nog van een overtrading ? Verlangt hij dan nog van de overheid dat er sancties genomen worden door bijvoorbeeld het opleggen van dwangsommen ?

De heer Bernard Hubeau : Blijkbaar wordt daarover weinig geklaagd. De dossiers waar deze problemen in voorkomen zijn nu ook erg schaars. Het schuldgevoel waarover u spreekt is niet aanwezig. Wij hebben er dan ook alle belang bij dat er een regeling komt zodat dergelijke 'lazarus-effecten' in de toekomst niet meer voorkomen. Men heeft wel klachten over de manier waarop het vonnis moet worden uitgevoerd.

De voorzitter : Ik dank u voor uw degelijke uiteenzetting. Het zal bijdragen tot een goede discussie in al haar aspecten.

2. Toelichting door professor Marc Boes, KU Leuven, professor Geert Debersaques, VUBrussel, en de heer Hugo Sebreghts, advocaat

Professor Marc Boes : Ik zou even willen teruggaan naar de oorzaak van de problematiek van de verjaring, die terug te vinden is in de wet van 29 maart 1962. De wetgever oordeelde dat het instandhouden van overtredingen strafbaar moet zijn, maar de parlementaire voorbereidingen van die tijd verschaften ons geen informatie over de redenen voor die opvatting.

Onder de oude besluitwet van 2 december 1946 was het niet duidelijk of het bouwen zonder vergunning of in strijd met een vergunning al dan niet een voortdurend delict was, zodat er duidelijkheid moest komen. Achteraf, uit een cassatiearrest van 1965 blijkt dat er onder de Besluitwet van 1946 sprake was van aflopende delicten en niet van voortdurende delicten. De wetgever van 1962 wilde dus zekerheid, temeer daar de verjaringstermijn voor bouwovertradingen in 1962 nog 3 jaar bedroeg. Als een bouwovertrading niet gemakkelijk kon opgespoord worden en er gedurende 3 jaar geen daad van vervolging werd gesteld, trad verjaring in en kon de overtreder vrijuit gaan. Maar de wetgever heeft in 1962 onvoldoende doorgedacht over de gevolgen van zijn beslissing. Door te bepalen dat een bouwovertrading geen aflopend maar een voortdurend misdrijf zou zijn, bleef elke bouwovertrading gepleegd na 22 april 1962 (datum van de inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962) nog steeds strafbaar, ook in 2003. Er zijn voldoende gevallen bekend van oudere bouwovertradingen die ook nu nog vervolgd worden, en in die zin ben ik het niet eens met de filtertheorie van mijnheer Hubeau : men krijgt geen natuurlijke trechter.

Theoretisch is tot op de dag van vandaag de brede bovenlaag van die trechter nog vervolgbaar, en het hangt af van een aantal toevallige omstandigheden of dat al dan niet zal gebeuren. Vandaag de dag zijn er dus verschillende situaties waarbij niet de oorspronkelijke overtreder kan vervolgd worden, maar wel de tweede of derde in de rij van de kopers of erfgenamen. Indien men niet ingrijpt, blijft dit duren.

We mogen misschien nog van geluk spreken dat het Hof van Cassatie in 1965 geoordeeld heeft dat onder de Besluitwet van 2 december 1946 bouwovertradingen geen voortdurend delict waren, want

anders moesten we teruggaan tot 2 december 1946. Dan zouden de problemen niet te overzien zijn geweest.

Bij elke transactie van een onroerend goed rijst bij de kopers terecht de vraag of ze geen overtrading aankopen.

Ik denk dat de wetgever in 1962 onvoldoende doordacht tewerk is gegaan. Als de oorspronkelijke overtreder die werd gevisieerd door de wet van 1962, na jaren zijn goed met overtrading en al verkoopt aan een onschuldige derde, dan begint in hoofde van de oorspronkelijke overtreder de verjaringstermijn te lopen omdat hij de overtrading niet meer in stand houdt. Als er vijf jaar voorbijgaan zonder dat er een proces-verbaal werd opgesteld, dan is er voor hem een definitieve strafrechtelijke verjaring. Maar de koper blijft met de gebroken potten zitten, want vanaf de aankoop is hij degene die het misdrijf in stand houdt.

Men moet ernstig denken aan alternatieven. Men kan eventueel rekening houden met het perspectief van 2004. Dan zullen de gemeenten hun ruimtelijke structuurplannen op papier hebben. Maar dat zal niet alles oplossen, al is het maar omdat de gemeenten onvoldoende aandacht zullen hebben voor het probleem van de bouwovertradingen.

Ik denk dat we ook moeten zoeken naar oplossingen op korte termijn. Zolang het de oorspronkelijke overtreder is die het misdrijf in stand houdt, mag de strafbaarheid volgens mij behouden blijven, ook al is er intussen tien of twintig jaar verlopen. Maar als dat niet zo is, denk ik dat een verjaringstermijn van vijf jaar moet gelden. Als er daden van vervolging worden gesteld, kan die termijn trouwens verdubbeld worden.

Als een onschuldige derde een bouwovertrading heeft gekocht of geërfd, dan moet hij enige tijd krijgen om deze overtrading te corrigeren. En zelfs als de overheid zou willen optreden, dan zou ik toch adviseren om in een dergelijk geval de weg van de burgerrechtelijke herstellvordering te volgen. Voor de overheid is het natuurlijk gemakkelijker een proces-verbaal en een herstellvordering naar het parket te sturen en de zaak door de strafrechter te laten afhandelen. Maar het is perfect mogelijk sedert 1962 om herstellmaatregelen ook voor de burgerlijke rechtbank te vorderen, en naar mijn mening moet de overheid dat systematisch doen wanneer de huidige eigenaar niet de oorspronkelijke overtreder is, maar een erfgenaam of een koper.

Wanneer men kiest voor een systeem van verjaring, dan moet men ook zeggen dat datgene wat zich voor de verjaring heeft afgespeeld, ook als vergund moet worden beschouwd.

Ik pleit voor voorzichtigheid wanneer het gaat om kwetsbare gebieden, maar ook daar moet men verjaring niet uitsluiten. Ik ken het geval van een afspanning die werd gebouwd in 1750 en die door een grillige schikking van het gewestplan in een natuurgebied kwam te liggen. Dit gebouw bevindt zich in een straat waar verderop ook woongebieden liggen. Er waren een aantal bouwvoertredingen die de hoeve grotendeels intact hebben gelaten. Daar zou volgens de huidige voorstellen geen verjaring mogelijk zijn. Ik vraag me af of men bij de afbakening van natuurgebieden die nu worden vertaald als kwetsbare gebieden, altijd wel voldoende rekening heeft gehouden met dergelijke situaties, zodat ook daar verjaring van bouw misdrijven mogelijk moet zijn.

Ik wil ook aandacht vragen voor de situatie van iemand die een vergunning heeft gekregen die nadien vernietigd wordt door de Raad van State. Die wordt volgens het decreet van 18 mei 1999 gelijkgesteld met iemand die gebouwd heeft zonder vergunning, hoewel de fout bij de overheid ligt en niet bij de aanvrager. Ik ga ervan uit dat de meeste aanvragers in dat geval te goeder trouw zijn en dat de overheid een fout begaat door een advies niet in te winnen of door een openbaar onderzoek niet in te richten en toch een vergunning te verlenen. Wanneer de procedure bij de Raad van State leidt tot een vernietiging, beginnen de problemen, de bouwheer wordt plotseling gelijkgesteld met iemand die in stand houdt zonder vergunning, met alle gevolgen van dien. Een goed punt in het decreet is artikel 128 van het decreet van 18 mei 1999. Wanneer de houder van een vergunning geconfronteerd wordt met een procedure bij de Raad van State, mag hij wachten tot de afloop van de procedure zonder dat hij het voordeel van de bouwvergunning verliest, in de veronderstelling natuurlijk dat de Raad van State ze niet vernietigt.

Dat is niet altijd mogelijk omdat de houder van de vergunning soms pas geconfronteerd wordt met de procedure bij de Raad van State wanneer de werken al aan de gang zijn en niet meer gemakkelijk kunnen worden stopgezet. Vijf of zes jaar later komt er dan eventueel een vernietigingsarrest en dreigt er ook een strafrechtelijke procedure.

Het kan zijn dat de vernietiging een toestand creëert waartegen maatregelen moeten worden genomen. Ik meen wel dat dan weerom de burger-

rechtelijke weg moet worden gevolgd. Zo kan de gewezen houder van de vergunning de overheid die de foute vergunning heeft verleend, in de burgerlijke procedure betrekken om na te gaan wie de schade van de herstelmaatregel zal moeten dragen. In het kader van een herstelmaatregel binnen een strafrechtelijke procedure is dat niet mogelijk.

Er zijn wel degelijk gevallen bekend waar na de vernietiging van de bouwvergunning degene die te goeder trouw gebouwd heeft, toch vervolgd en veroordeeld wordt wegens het in stand houden zonder vergunning.

De voorzitter : De heer Debersaques heeft ons een e-mail gezonden waarin hij verklaart misschien niet in staat te zijn op bepaalde vragen te antwoorden gelet op zijn voltijds ambt van staatsraad binnen de Raad van State. Hij wil niet dat deze belangen zich vermengen.

De heer Geert Debersaques : Aangezien ik in hoofdamt ook staatsraad ben bij de Raad van State, zal ik me beperken tot een strikt juridische analyse van de problematiek. Dat is nodig om een aantal oplossingen en hun consequenties te kunnen duiden.

In het stedenbouwwrecht zijn er drie soorten sancties. Deze sancties situeren zich op twee niveaus, namelijk op dat van het stedenbouwwrecht en op dat van het gemene recht.

In het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening zijn er in wezen drie soorten sancties, al is de term “sancties” juridisch-technisch niet helemaal juist. Een eerste niveau zijn de klassieke strafsancities, zijnde de correctionele straffen die aangevuld worden met de bijkomende straffen uit het strafwetboek (bijvoorbeeld het vermogensvoordeel of het voordeel dat men heeft verkregen uit de verhuur van wederrechtelijke goederen welke dan in beslag worden genomen). Een tweede niveau zijn de herstelmaatregelen die voor de strafrechter en de burgerlijke rechter kunnen worden gebracht. Ten slotte zijn er ook de administratieve sancties, maar dan alleen in zeer specifieke toepassingsgebieden.

De gemeenrechtelijke sancties zijn de regels die in het bijzonder van toepassing zijn op de derde benadeelde. Dat is degene die benadeeld wordt door een stedenbouwmisdrijf, zoals bijvoorbeeld de buurman die zijn uitzicht of zijn privacy verliest door een bouwwerk. Ook deze kan een vordering instellen op basis van de klassieke regels. In de praktijk kan deze burgerlijke vordering wel naar

voorwerp gelijk zijn aan de herstellvordering. De derde-benadeelde kan derhalve dus ook het herstel, bijvoorbeeld de afbraak van een bouwwerk, vorderen.

Er zijn twee soorten van verjaringsregels : de verjaring van de vordering (de strafvordering, de herstellvordering of de burgerlijke vordering) en de verjaring van de titel (bijvoorbeeld van de straf).

De stedenbouwmisdrijven, die zijn bepaald in artikel 146 van het decreet van 18 mei 1999, voldoen aan alle supranationale bepalingen en aan het legaliteitsbeginsel vervat in de Grondwet in het bijzonder. In de praktijk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de verwijzingstechniek, zoals bijvoorbeeld betreffende de overtredingen op de reglementering inzake vergunningen. Vaak zal een zeer goede kennis nodig zijn van het stedenbouwrecht – zoals het geïnterpreteerd wordt door het bestuur én door de hoven en rechtbanken – om te weten of men een strafbaar feit heeft gepleegd. Enkele voorbeelden :

- het Hof van Cassatie heeft jarenlang geoordeeld dat verhardingen (onder meer voor tennisvelden) niet vergunningsplichtig waren. De Raad van State volgde die rechtspraak echter niet. Met de inwerkingtreding van het nieuwe decreet, dat voortaan uitdrukkelijk verhardingen vergunningsplichtig stelt, zou men kunnen denken dat het decreet een nieuwe vergunningsplicht invoert. In dat geval zou men er vanuit kunnen gaan dat geen nieuwe vergunning moet worden aangevraagd voor een bestaande verharding en dat men niet strafbaar is wegens instandhouding, want dat is gekoppeld aan de vergunningsplicht. Dan blijkt echter dat het Hof van Cassatie zijn oorspronkelijke interpretatie van artikel 43 van het vroegere stedenbouwdecreet verlaten heeft. Moeten we daaruit dan afleiden dat alle verhardingen vergunningsplichtig zijn ? Het is dus niet zo eenvoudig voor de rechtzoekende dat allemaal te weten te komen. En dan gaat het nog maar om eenvoudige dingen ;
- bij overtredingen op de RUP's (ruimtelijke uitvoeringsplannen) en de verordeningen kan men denken aan de “heroïsche” discussie over de definitie van een para-agrarisch bedrijf. Dat heeft geleid tot de principesrechtspraak van de Raad van State ;
- de term wettige vergunning. In een zaak rond de interpretatie van de nieuwe regelgeving was er sprake van een vergunning met voorwaarden.

Omtrent het begrip voorwaarden was er geen rechtsleer, laat staan rechtspraak. De bouwheer krijgt een vergunning met als voorwaarde dat de juiste concrete inplantingsplaats wordt bepaald aan de hand van een milieuvergunning. Het ging concreet om de inplanting van een windmolen waarvan de meest efficiënte inplantingsplaats moest bepaald worden aan de hand van een MER (milieueffectenrapport). Op een bepaald ogenblik wordt deze zaak geschorst door de Raad van State. Vanaf dat ogenblik heeft betrokkene geen vergunning meer en is er sprake van een stedenbouwmisdrijf. Dat noem ik ongedifferentieerd sanctioneren.

Aan deze stedenbouwmisdrijven zijn reële straffen gekoppeld die al dan niet worden uitgesproken, maar die decretaal zijn bepaald. Ik laat de gevangenisstraf even buiten beschouwing maar wijs erop dat onmiddellijke aanhouding mogelijk is op basis van deze gevangenisstraf. De geldboete is substantieel en gaat tot 2 miljoen euro. De geldboetes zijn viermaal hoger dan het verzuimen van de melding van een exploitatie in het raam van het milieuvergunningsdecreet.

Om de verjaringsregels te duiden moet men kijken naar de aard van het misdrijf, namelijk de materiële uitvoeringswijze. Er zijn aflopende en voortdurende misdrijven. Een aflopend misdrijf is voltrokken zodra het werk is beëindigd ; in bouwmisdrijven is dat zodra het bouwwerk is opgericht. Dan begint de verjaringstermijn te lopen. Een voortdurend misdrijf blijft duren totdat het is beëindigd. In stedenbouwzaken is dat tot de afbraak of tot op het ogenblik van het verkrijgen van een regularisatievergunning of tot het van kracht worden van een vonnis of arrest. Het “voortzetten” van een functiewijziging is een aflopend misdrijf en het “instandhouden” ervan is een voortdurend misdrijf. Het is dus juridisch niet correct om te stellen dat stedenbouwmisdrijven niet verjaren ; juridisch correct is wel dat ze niet snel verjaren.

Indien besloten wordt om in te grijpen op de strafbaarstelling, heeft dat automatisch een invloed op de verjaring. Als men de voortdurende misdrijven uit de strafbaarstelling haalt, heeft dat een aantal juridische consequenties, zoals :

- onder meer wat de toepassing betreft van artikel 2, tweede lid, van het Strafwetboek (de mildere strafwet werkt terug) ;
- de vraag wat het lot is van de verjaarde handelingen. Een verjaard bouwwerk is geen vergund bouwwerk. Wil dat zeggen dat het de notie van

een “gedoogd bouwwerk” heeft en mag blijven staan ? Dat hangt ervan af. Het is mogelijk dat de herstellvordering nog niet is verjaard. Het kan ook zijn dat de zaak is verjaard voor de strafrechter, maar dat de zaak tijdig is ingeleid en dat er nog een uitspraak moet worden gedaan. Het is ook mogelijk dat er geen strafvordering is ingeleid. De Raad van State heeft enige tijd nodig om een beroep af te handelen, enz. Ondertussen kan de (eerste periode van de) verjaringstermijn voor het oprichten verstreken zijn. In dit geval valt men terug op het misdrijf van instandhouden. Als dit misdrijf vervalt, dan is enkel de uitvoering van de werken nog strafbaar. Is dit verjaard, dan wil dit niet zeggen dat er een wettige vergunning voorhanden is. Een herstellvordering is in principe nog mogelijk voor de burgerlijke rechter. Een praktisch voordeel hiervan is dat, zodra de zaak is ingeleid, de verjaring is gestuit. Dat geldt niet in strafzaken ;

- het bestuur kan niet meer wachten tot er een klacht komt om te vervolgen. Het zal meer proactief moeten optreden en vooral ook aandacht hebben voor de juridische gevolgen van dat optreden. Het volstaat niet om een proces-verbaal op te stellen bij het begin van de zaak. Een aanvullend proces-verbaal of een getuigenverhoor zal moeten herhaald worden vooraleer het vijfde jaar voorbij is. Door actief te ageren kan men zo tot een verjaringstermijn van tien jaar komen. Het is verder van belang dat men ook gebruik maakt van het recht van betreding.

Hoe zien de verjaringstermijnen er concreet uit ? Duidelijk is dat het zuivere stedenbouwmisdrijf vervalt na vijf jaar en daar speelt het belang tussen aflopend en voortdurend misdrijf. Bij een aflopend misdrijf is dat zodra het bouwwerk is opgericht. Bij een voortdurend misdrijf is het in de praktijk vanaf de afbraak of vanaf het verkrijgen van de regularisatievergunning en dergelijke meer. Bij de straf is de verjaringstermijn vijf of tien jaar, naargelang de gevangenisstraf die erop is gesteld.

De vordering van de burgerlijke partij die voor de strafrechter kan komen, kan niet verjaren vóór de strafvordering, en ten vroegste na vijf jaar en in ieder geval na twintig jaar. De vordering tot uitvoering is tien jaar, vanaf de datum van de rechterlijke uitspraak.

Belangrijk is de verjaring van de herstellvordering. Indien de zaak voor de strafrechter wordt ingeleid, is er in de rechtsleer en de rechtspraak discussie omtrent de duur van deze termijn. Er is ter zake

nog geen uitspraak van het Hof van Cassatie. Er is een tendens in de rechtsleer, die wordt gevolgd door bepaalde rechtspraak, die stelt dat de herstellvordering eigenlijk een burgerlijke vordering is die verjaart na vijf of twintig jaar. Het gros van de auteurs volgt die stelling niet, maar stelt dat de verjaring na tien jaar plaatsvindt, te rekenen vanaf de dag dat het misdrijf wordt gepleegd. Bij een aflopend misdrijf is dat dus vanaf de uitvoering en bij een voortdurend misdrijf vanaf de beëindiging.

Er is verder nog discussie over het feit of artikel 26 voorafgaande titel Wetboek van Strafvordering van toepassing is. Het merendeel stelt dat dit niet het geval is. Dat houdt in dat de herstellvordering geen burgerlijke vordering is, maar een zuivere sui-generis-vordering die volledig op zichzelf staat (namelijk een vordering ingesteld in het algemeen belang). Doordat de regels inzake de schorsing van de strafvordering zijn aangepast, is het in de praktijk thans minder belangrijk of artikel 26 van toepassing is, dan wel of het om een eigen termijn van tien jaar gaat die onafhankelijk loopt van de strafvordering.

Voor de burgerlijke rechter is de analyse ongeveer dezelfde. Alleen bestaat er minder discussie ter zake in de rechtsleer en in de rechtspraak. Men oordeelt dat de vordering voor de burgerlijke rechter verjaart na tien jaar. Over de vordering tot uitvoering is er discussie of deze nu al dan niet bij het einde van de herstelltermijn ingaat.

Daarnaast zijn er nog meer wettelijke mogelijkheden inzake stedenbouwmisdrijven, zoals onder meer de milieustakingsvordering onder bepaalde omstandigheden (geldt voor de strafvordering), de dwangsom en de administratieve geldboete.

De heer Hugo Sebreghs : Er is een algemeen maatschappelijke aversie ten aanzien van beperkingen van het eigendomsrecht. Een sterk informatief optreden van de overheid en een goed toezichtsbeleid zijn twee sleutelementen om dat te voorkomen. In de volksmond wordt vaak gezegd : Brussel plant maar de Vlaming trekt zijn plan. Dat gezegde wordt vaak toegepast. Stedenbouwmisdrijven zijn in hoofdzaak klachtmisdrijven en dat verklaart veel over de wijze waarop men daarover denkt, namelijk dat men in hoofdzaak denkt in functie van het standpunt van de eigen benadeling en niet van de benadeling van de gemeenschap. Het is belangrijk te benadrukken dat de overheden op alle niveaus medeverantwoordelijk zijn voor de stedenbouwmisdrijven. Ik spreek over een collectieve fout ten aanzien van het stedenbouwhandhavingsbeleid.

Ambtenaren die toezicht uitoefenden deden dikwijls geen vaststellingen. Vaststellingen leidden niet altijd tot vervolging. Veroordeling leidde quasi nooit tot uitvoering. Na verbalisering ging men op zoek naar oplossingen voor regularisatie. Desnoods kwam de gemachtigde ambtenaar met de burgemeester ter plaatse om een oplossing te vinden. Er was ook grote onduidelijkheid over de betekenis van instandhoudings- en onderhoudswerken en over welke werken vergunningsplichtig waren. Architecten en aannemers stelden plannen of lastenboeken op en bouwden, ook al wisten ze dat er geen vergunning was. Ze informeerden er zelfs niet naar. Voorts is de reglementering moeilijk leesbaar. Sommige artikelen van de Stedenbouwwet zijn bladzijden lang. Een specialist moet soms vijf maal een artikel lezen om het te begrijpen.

Er zijn diverse voorbeelden die aantonen dat er geen handhavingsbeleid was. Vergunningen voor hinderlijke bedrijven, ARAB (Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming) of in het begin Vlaremsvergunningen, werden gegeven aan inrichtingen gevestigd in onvergunde gebouwen of zonevreemde plaatsen. Het minidecreet van 28 juni 1984 maakte het zonevreemd uitbreiden van bedrijven tot 100 procent mogelijk terwijl in 1985 het milieuvergunningendecreet vergunningen voor zonevreemde gebouwen uitsloot. De decreetgever heeft dat probleem niet opgelost. Bedrijven kunnen jaren rechtsonzekerheid niet aan. Ze moeten dikwijls snel handelen. Sommige gebouwen, met bouwovertreiding opgericht en gelegen in een zonevreemd bestemmingsgebied, kregen zowel Vlaamse, federale als Europese steun. Een overheid die subsidies toekent moet nakijken of de wettelijke voorwaarden vervuld zijn.

Ik denk dat alle bevoegdheidsniveaus collectief onzorgvuldig en dus collectief aansprakelijk zijn. Het is niet billijk om de burger daarvoor alleen te laten opdraaien. Nochtans roept een procureur des konings zelden de overheid op het beklagdenbankje.

Er is reeds verwezen naar de vergunde bouwwerken, waarvan de vergunning vernietigd wordt. Ik wil het voorbeeld geven van een niet-geverbaliseerde bouwovertreiding. Een landbouwer zet zijn bedrijf stop en vraagt een vergunning voor een nieuwe woning op hetzelfde terrein. Hij verkrijgt de vergunning met de verplichting de oorspronkelijke hoeve af te breken binnen het jaar na de bouw van de nieuwe woning. De hoeve wordt echter gerestaureerd en verkocht. De koper is zich niet bewust van het stedenbouwkundig misdrijf. Er is trouwens geen PV. Na tien jaar verkoopt hij de woning. Ondertussen is de eerste eigenaar overleden

en is de erfenis verdeeld over de kinderen. Die kinderen hebben dat geld al besteed. De derde eigenaar vraagt een toelating tot verbouwen die wordt geweigerd. Zo ontdekt hij dat zijn woning er niet mag staan. De burgerlijke procedure eindigt uiteindelijk in de retroactieve vernietiging van alle verkopen. Elke eigenaar moet terugbetalen aan de vorige eigenaar. De grootste slachtoffers zijn de kinderen van de oorspronkelijke eigenaar. Zij draaien op voor de dertig jaar oude fout van hun ouders. De burgerlijke herstellvordering moet daarmee rekening houden.

Het gedoogbeleid heeft de schijn doen ontstaan dat er niet zou opgetreden worden. Men veronderstelde dus meestal dat er een vergunning was. Een ander voorbeeld is de bouwvergunning voor de bouw van een woning met de verplichting om een bestaand historisch maar niet geklasseerd gebouw af te breken. De eigenaar heeft de woning gebouwd maar het andere gebouw, omwille van de historische waarde, niet afgebroken. De nieuwe woning was echter niet volledig overeenkomstig de vergunning. Er kwam een herstellvordering om de niet-vergunde delen af te breken maar de eigenaar werd ook verplicht om de historische woning te behouden en te restaureren. Dat is in tegenspraak met de oorspronkelijke vergunning. Gewone burgers kunnen dergelijke uitspraken moeilijk begrijpen.

Kan men de volledige afbraak van een hoofdzakelijk vergund gebouw vorderen? Ik denk dat dat niet kan. Ook de gewestplannen en de zonevreemdheid zorgen voor problemen.

Er moet duidelijk bepaald worden wat voortdurende en aflopende misdrijven zijn. Diefstal is een aflopend misdrijf. Waarom duurt dat misdrijf niet voort tot op het moment dat het gestolene teruggegeven wordt aan de rechtmatige eigenaar? Wat is het verschil tussen een diefstal en een stedenbouwkundig misdrijf?

Er is momenteel onvoldoende maatschappelijke steun voor handhaving, onder meer door de onredelijk lange termijnen. Het voortdurend karakter van het misdrijf moet ongedaan gemaakt worden. Anderzijds moet er een duidelijke inspectie komen. Momenteel heeft de stedenbouwkundig inspecteur onvoldoende armslag en personeel. Nochtans is dat noodzakelijk voor een handhavingsbeleid.

Het conformiteitattest kan een hulpmiddel zijn omdat men dan op het einde van een bouwwerk weet of de vergunning gerespecteerd is. Eventueel

kan een aanpassing voor kleine afwijkingen gevraagd worden. Er is dan echter een status-quo zodat nadien herstel afgedwongen kan worden. Pas sinds 1995, meer dan dertig jaar nadat de Stedenbouwwet in voege getreden is, is men beginnen ingrijpen. Men moet dan ook de consequenties van het gebrek aan beleid onder ogen durven zien. Vanaf dan zou men met een schone lei moeten kunnen beginnen.

De heer Gerald Kindermans : Ik ben er meer en meer van overtuigd dat er wel degelijk redenen waren om in te grijpen in deze problematiek, en dat het parlement op korte termijn het handhavingsbeleid zou moeten herbekijken.

Ik vermoed dat de heer Tobback zijn standpunten zal moeten herzien nu hij heeft gehoord wat de sprekers ons hebben verteld. Het probleem is duidelijk veel groter dan de luttele 1 procent aan overtredingen die hij steeds aanhaalt.

De heer Bruno Tobback : Ik heb door niemand cijfers horen noemen, maar ik zal daarover straks een vraag stellen.

De heer Gerald Kindermans : Ik zou willen vragen aan de heer Sebreghts wat uit te breiden over het onderscheid tussen al dan niet kwetsbare gebieden. Ook hoor ik graag zijn mening over de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Wat is de taak van deze raad en welke bindende adviezen moet de raad geven ?

De heer Hugo Sebreghts : De Hoge Raad voor het Herstelbeleid heb ik niet aangehaald omdat ik niet de gelegenheid gehad heb om kennis te nemen van de voorstellen die ingediend zijn. Wat het initiatief zelf betreft, meen ik begrepen te hebben dat er twee momenten zijn waarop deze raad moet tussenkomen. Dit lijkt mij niet consequent. Ik denk dat de Hoge Raad enkel moet tussenkomen op het moment dat de zaak verwezen wordt naar de procureur des konings. Wanneer het dossier daar eenmaal is, kan er geen aanleiding meer zijn om er in tussen te komen.

Bij de problematiek van de kwetsbare gebieden moeten we ons er van bewust zijn dat deze terminologie zeer recent is in het stedenbouwwrecht. Zij is pas tijdens deze legislatuur duidelijk doorgebroken. Als het gebied werkelijk kwetsbaar is en de overheid meent dat het als dusdanig moet behouden blijven, lijkt mij de enige consequente houding dat de overheid ook effectief tot de verwerving overgaat door onteigening. Dit moet niet gebeuren op basis van de notie kwetsbaar gebied, maar wel

op basis van de bestemming die voorafgaandelijk aan de erkenning van het kwetsbaar karakter gold.

Professor Marc Boes : Ik vind het een goed idee een centraal overlegorgaan in het leven te roepen. Tot hiertoe was het beleid misschien niet altijd even coherent, en het zou goed zijn dit te kunnen coördineren vanuit een centraal orgaan.

De heer Geert Debersaques : Ik heb weet van een recent ruimtelijk uitvoeringsplan dat als bestemmingsvoorschrift stelt dat “alle handelingen en werken die overeenstemmen met de bestemming in overdruk ‘zone voor windturbines’ kunnen worden uitgevoerd in zoverre zij de redelijke benutting van de in grondkleur aangegeven bestemming mogelijk maakt”. Dit stedenbouwkundig voorschrift is algemeen verordenend en het overtreden ervan is een strafbaar feit. Hoewel er een stedenbouwkundige vergunning is verleend, kan deze onwettig zijn indien blijkt dat dit geen redelijke benutting is van de in het plan aangegeven bestemming. Behalve stedenbouwkundige inspecteurs hebben ook de colleges van burgemeester en schepenen dezelfde bevoegdheden inzake de herstellvordering. Ik kan mij voorstellen dat als ik een concreet voorschrift uitdeel, iedereen tot een ander besluit zal komen. Dit zal niet alleen het geval zijn op niveau van de vergunning, maar ook op vervolgingsniveau. Zo is het niet moeilijk zich in te beelden dat elke gemeente een eigen visie heeft. Vanuit die optiek vind ik het heel nuttig dat er een overlegorgaan komt dat de vervolgingen kan sturen. Op zich is dit niet uitzonderlijk, omdat normaal gezien de vervolging onder gezag van het Openbaar Ministerie valt. Hier spreken we niet meer over de vervolging, maar over de herstelmaatregel. Dat is de uitzondering waar de autonomie van het Openbaar Ministerie is afgenomen. De tendens is overigens dat inzake strafvervolging de parketten samenwerken. In dezelfde optiek kan men kritiek uiten op het feit dat het subsidiariteitsbeginsel ontbreekt in het vervolgingsbeleid.

In verband met de kwetsbare gebieden is er geen differentiatie voorzien in het decreet tussen de soorten gebieden gerelateerd naar de kwaliteit of de kwantiteit van de overtreding. Daar speelt deze raad wel een rol. Zo wordt bijvoorbeeld een stedenbouwkundig misdrijf steeds op dezelfde wijze bestraft, met dezelfde herstelmaatregelen. Als men doordenkt over het vervolgingsbeleid en de strafbaarstelling, moet men meer en meer nadenken over het ene extreem waarbij men bepaalde gedragingen buiten het strafrecht plaatst, en het andere extreem waarbij men bepaalde ernstige gedragingen verplicht sanctioneert. Deze ernstige gedragingen

gen kunnen worden bepaald door de aard van het bouwwerk, maar kunnen ook gebonden zijn aan het terrein.

De heer Bruno Tobback : Blijkbaar heb ik een deel van de uiteenzetting gemist, want iemand zou gezegd hebben dat er grote hoeveelheden niet-vergunde gebouwen in Vlaanderen zijn. Zo hoor ik van de heer Sebreghs dat de Vlaming zijn plan trekt en per definitie nooit vergunningen aanvraagt omdat men niet op de hoogte was van de wet op de ruimtelijke ordening. Nu zou ik me de retorische vraag kunnen stellen waar alle woningen in Vlaanderen met een bouwvergunning dan wel vandaan komen ? Als er toch geen vervolgingsbeleid is geweest, hoe komen we dan aan alle vonnissen die afbraak oplegden ? U heeft wel gelijk dat het logisch zou zijn dat in dit soort gevallen, waarbij burgers bij de neus zijn genomen door de overheid, ook het gemeentebestuur wordt betrokken en veroordeeld. Niemand heeft ooit de burgers, op het moment dat zij berecht werden, belet om de overheid ook in de zaak te roepen.

De verjaring die u voorstelt, komt onder het motto dat we de overheid moeten straffen voor haar laksheid. Waar het echter werkelijk op neerkomt, is dat men eigenlijk de nalatige gemeentebesturen belooft. Waar zij aan hun plichten hebben verzuimd, kan men hen dankzij een verjaring niet meer ter verantwoording roepen. Zou het niet beter zijn een manier te vinden om op efficiënte wijze de plaatselijke overheden, waarvan men kan aantonen dat ze in gebreke zijn geweest, in de zaak te betrekken en voor hun verantwoordelijkheid te stellen ? Dit heeft men recent nog gedaan met de gemeente Wuustwezel.

In het voorstel van de heer Boes wordt een onderscheid gemaakt tussen de originele overtreder, zolang die eigenaar blijft, en de verwerver. Daar is iets voor te zeggen mits men op het moment van de overdracht de verwerver goed informeert. Zo kan men afwegen of de voordelen opwegen tegen de nadelen. Ik zie niet in waarom men voor het onroerend patrimonium niet zou toepassen wat voor het roerend goed wel geldt. Dat zou neerkomen op het witwassen door vererving. Het lijkt mij een oneerlijke regeling tussen erfgenamen van erflaters met een groot onroerend patrimonium en erflaters met een groot roerend patrimonium. Ik kan er in komen dat men na een aantal jaren, en zeker indien men onwetend vererfd heeft, niet meer zou moeten opdraaien voor wat een voorganger heeft gedaan. Dit veronderstelt goede informatie op het moment van het overlaten en men moet een onderscheid maken tussen vandaag, waarbij er goede

informatie beschikbaar is, en de situatie van vroeger. Anders zou alles wat 20 jaar geleden vererfd werd ook onmiddellijk witgewassen zijn.

De heer Hugo Sebreghs : Vanwaar al die vonnissen als er geen beleid is geweest ? Ik denk dat dit een foutieve benadering is. Men heeft vonnissen uitgelokt, maar die werden nooit effectief uitgevoerd. Indien de rechters, die destijds de vonnissen tot afbraak hebben uitgesproken, zouden hebben geweten dat men die twintig jaar later werkelijk zou uitvoeren, zouden ze de uitspraken voorzichtiger hebben geformuleerd.

De heer Bruno Tobback : Mag ik concluderen dat u de rechterlijke macht aanwrijft dat ze vonnissen uitspreekt in de volle zekerheid dat ze nooit zullen worden uitgevoerd ?

De heer Hugo Sebreghs : Dat is mijn heilige overtuiging.

Professor Marc Boes : Een erfenis aanvaardt men in zijn totaliteit, de overtreding inbegrepen, of men aanvaardt ze niet. Men kan ze niet gedeeltelijk aanvaarden. Vaak gaat het om kleine overtredingen. Het gaat niet altijd om een werk dat werd uitgevoerd zonder vergunning, maar wel om iets dat gebeurd is in strijd met een vergunning, bijvoorbeeld een veranda, een tuinhok of een zwembad.

In mijn voorstel kan de erfgenaam nog gedurende vijf jaar nadat ze de erfenis hebben verworven, worden aangesproken wegens die overtredingen. Hij moet de passende maatregelen nemen, zo niet moet hij kunnen vervolgd worden. Ik heb alleen gezegd dat men in dit geval misschien beter de burgerrechtelijke weg zou volgen dan de strafrechtelijke weg.

Bij elke transactie van een onroerend goed wenst de koper zekerheid dat er geen overtreding is, maar niemand kan hem die zekerheid geven. Als achteraf blijkt dat er een overtreding is, worden de verkopers daarop aangesproken omdat ze hun informatieplicht niet zijn nagekomen. Over overtredingen van twintig of dertig jaar geleden die nu pas geverbaliseerd worden, moeten we volgens mij de spons kunnen vegen.

De heer Bruno Tobback : Ik heb geen moeite met de redenering, maar wel met het instrument. Er zijn verschillende soorten overtredingen. Wie een huis koopt dat er al veertig jaar of langer staat, kan niet met zekerheid weten of de vorige eigenaar daar iets aan gedaan heeft wat niet voorzien was in

de oorspronkelijke plannen. Waarschijnlijk heeft hij zelfs de plannen niet meer.

Er is echter een onderscheid tussen de kleinigheden die misschien kunnen worden opgelost in een regularisatieprocedure en een verjaring van alle overtredingen groot of klein. De regularisatieprocedure bestaat nu al en ze wordt voortdurend toegepast. Misschien moet ze wel herzien worden met het oog op het opruimen van de erfenis uit het verleden.

Een erfgenaam weegt de voor- en nadelen tegen elkaar af voor het hele pakket van de erfenis. Als er een veranda werd bijgebouwd, dan is de afbraak of de regularisatie wellicht een kleine kost in verhouding tot de rest van de erfenis. Als er echter een gebouw werd neergezet zonder vergunning en er is voor de rest geen patrimonium, dan is het saldo van de erfenis negatief.

De heer Carl Decaluwe : Wordt het feit dat de bewoners, of het nu de oorspronkelijke bouwers zijn of niet, al een aantal jaren alle lasten betalen voor een bepaald gebouw in de rechtspraak beschouwd als een vorm van erkenning ? Hier speelt toch ook de verantwoordelijkheid van de overheid. Mijn vraag geldt in het bijzonder voor overtredingen die niet regulariseerbaar of vergunbaar zijn.

De heer Patrick Lachaert : Bestaan er in andere landen voorbeelden van dat de overheid wordt gestraft als die schuldig is aan stedenbouwmisdrijven ?

Professor Marc Boes : In Nederland kan de overheid bijvoorbeeld strafrechtelijk worden vervolgd wegens milieuovertredingen, niet alleen als ze die zelf begaat maar ook als ze medeplichtig is aan particuliere milieuovertredingen.

Ook in Frankrijk zijn overheden verplicht geweest om schadevergoeding te betalen wegens onwettig uitgereikte vergunningen, die later zijn vernietigd.

De heer Patrick Lachaert : Er is gezegd dat het alleen zinvol is dat de Hoge Raad voor het Herstelbeleid kan tussenkomen, als de zaak wordt overgemaakt aan het parket maar niet in het verdere verloop. Wat is de mening van de deskundigen ? Bij het totstandkomen van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan bijvoorbeeld wordt het inzicht bepaald bij de goedkeuring ervan. Als bijvoorbeeld een landbouwzone woonzone wordt en in een uitvoeringsplan wordt vertaald, verliest de definitieve rechterlijke uitspraak zijn actualiteit.

Professor Marc Boes : Verschillende ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap zijn van oordeel dat de overheid verplicht is een herstellvordering uit te voeren, aangezien ze geen appreciatiebevoegdheid heeft. Ik ben het daar niet volledig mee eens. Ik deel uw mening dat na een uitspraak die een herstelmaatregel beveelt, en die de stedenbouwkundige toestand wijzigt, dat dit een nieuw gegeven is, en dan moet de overheid beoordelen of ze al dan niet overgaat tot het ambtshalve ten uitvoer brengen van de herstelmaatregel.

Voor de overheid spelen andere motieven mee dan voor een particulier, maar het is niet juist om te stellen dat ze in alle gevallen verplicht is een herstelmaatregel uit te voeren. Het voorbeeld van de heer Lachaert gaat in die richting.

De voorzitter : Ik dank de sprekers voor hun degelijke uiteenzetting. Het zal bijdragen tot een goede discussie in al haar aspecten.

3. Toelichting door de heer Dirk Van Remoortel, raadsheer bij het Hof van Beroep van Gent

De heer Dirk Van Remoortel : Ik ben sinds tien jaar lid van de tiende kamer van het Hof van Beroep van Gent. Dat is een strafkamer die onder meer stedenbouw- en milieuzaken behandelt. Magistraten zijn niet gewoon om in een parlementaire commissie te spreken. Het spreekt voor zich dat ik mijn persoonlijke mening weergeef en dat ik geen wensen heb. Ik geef alleen een paar bedenkingen uit eigen ervaring.

De vraag is in welke mate er nog behoefte is aan bijkomend wetgevend werk gezien het decreet van 18 mei 1999, met de daaropvolgende verfijningen van de laatste jaren, voor veel prangende problemen een oplossing heeft gebracht. Alles wat zonder vergunning werd uitgevoerd maar waarvoor een vergunning kon worden gegeven, is geregulariseerd of kon dat worden (al dan niet met een transactie).

Een hele reeks belangrijke werken, zoals bouwen, verbouwen en instandhoudingswerken inzake de stabiliteit, die destijds waren uitgevoerd zonder vergunning omdat die niet kon worden verleend wegens de niet-geëigende bestemming van de zone, zijn inmiddels geregulariseerd of komen voor regularisatie in aanmerking.

De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs hoeven niet noodzakelijk een herstellvordering te formuleren. De rechter moet een dergelijke vordering ook niet inwilligen wanneer die een onredelijk karakter heeft. Dat karakter kan voortvloeien uit

het onredelijk lange tijdsverloop sinds de feiten of het verlies aan maatschappelijk belang van een herstellvordering.

De voorstellen die louter betrekking hebben op de verjaring van de strafvordering, brengen niet met zich mee dat ook een tijdig ingestelde herstellvordering zou zijn verjaard volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie.

Wat het behoud van de strafbaarstelling van het instandhouden betreft, zijn er een hele reeks degelijke motieven aangehaald. We stellen onder meer vast dat huwelijkscontracten worden gewijzigd of dat er schenkingen aan kinderen worden gedaan om de wet te omzeilen. Niet alle inbreuken kunnen tijdig worden opgespoord, maar men mag ook niet vervallen in een big brother-mentaliteit.

Het louter strafbaar stellen van de werken en niet van het instandhouden zou belangrijke bewijsproblemen met zich meebrengen. Het is zeer moeilijk om uit te maken wanneer het misdrijf is gepleegd. De strafbaarstelling van het instandhouden biedt meer ruimte aan de mogelijkheden voor regularisatie. De lange duur van heel wat strafrechtelijke onderzoeken is over het algemeen te wijten aan het feit dat men aan de overtreder ruim de mogelijkheid laat om de regularisatie te bekomen. We stellen vast dat promotoren, aannemers en architecten vaak de dans ontspringen omdat het instandhouden voor hen niet geldt. Als dat voor iedereen zou gelden, zouden tal van misdrijven ongestraft blijven.

Het is moeilijk te verdedigen vanuit het standpunt van een goede ruimtelijke ordening, dat het uitvoeren van een bepaald werk wordt geacht in strijd te zijn met een goede ruimtelijke ordening en dat de dag nadien het instandhouden wel verzoenbaar is met een goede ruimtelijke ordening. Wat vanuit het standpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is of niet, hangt niet af van de persoon of van de eigenaar of van het al of niet beëindigd zijn van de werken.

Het is niet aangewezen om specifieke verjaringstermijnen in te voeren voor stedenbouwmisdrijven. De toepassing van de gemeenrechtelijke verjaringstermijn levert ons al voldoende problemen op en heel wat onenigheid in de rechtsleer en de rechtspraak. Voor de rechtszekerheid is het ook beter om dezelfde verjaringstermijnen te hebben voor de verschillende misdrijven.

Het belang van de verjaringstermijn is geringer geworden omdat we moeten rekening houden met

het voorschrift van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) dat de strafvordering binnen een redelijke termijn moet worden afgehandeld. In de praktijk is het zo dat de verjaringstermijnen langer zijn dan wat een redelijke termijn wordt geacht. In eerste instantie worden we geconfronteerd met de vraag naar de eerbiediging van de redelijke termijn.

De verjaring van stedenbouwmisdrijven gekoppeld aan het niet langer strafbaar stellen van instandhouding is sociaal onrechtvaardig. Het discrimineert de niet-kapitaalkrachtigen. Wie voldoende geld heeft om zich de bijstand van advocaten te veroorloven en jarenlang een juridische strijd te voeren, kan zich permitteren om de verjaringsstermijn te bereiken. De modale burger kan zich moeilijk de kosten van dergelijke procedures veroorloven.

Verder mogen we de remedie voor de problemen niet erger maken dan het probleem zelf. Men zou de gelegenheid moeten geven aan het decreet van 18 mei 1999, en de wijzigingen die eraan zijn aangebracht, om zijn waarde in de praktijk te bewijzen. Heel wat moeilijkheden kunnen dan worden vermeden.

Er bestaat een zekere drang om op een relatief korte termijn bepaalde problemen weg te werken en daarvoor wetgevend op te treden.

Met betrekking tot het voorstel van decreet van CD&V heb ik enkele bedenkingen over de vermeldingen in de memorie van toelichting. De stelling dat stedenbouwmisdrijven niet kunnen verjaren, moet genuanceerd worden. De verwijzing naar de redelijke termijn in het EVRM vind ik geen reden om iets te veranderen, maar eerder een reden om de huidige reglementering niet aan te passen.

In het voorstel blijft de herstellvordering behouden. Enkel de verjaring van de strafvordering wordt opgelost maar niet de verjaring van de herstellvordering. De stelling in verband met de verjaring, dat de herinnering aan de verstoorde rechtsorde is uitgewist, gaat voor de meeste stedenbouwmisdrijven niet op. Precies omdat het storende element er nog steeds is. Ook het standpunt dat bouwconstructies voor iedereen zichtbaar zijn en misdrijven gemakkelijk kunnen opgespoord worden, moet genuanceerd worden.

In artikel 2 van dit voorstel is sprake van het bouwattest. Dat is een goed idee maar hoort eerder bij de bepalingen over de informatieplicht. De bepalingen over het bouwattest passen zeker niet in ar-

tikel 99 paragraaf 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, want dan wordt het een voorwaarde om de vergunning definitief te maken. Dat is strijdig met de geldende administratief rechterlijke opvattingen. Een vergunning moet definitief zijn vooraleer ze uitgevoerd wordt. Het kan niet dat ze pas definitief wordt na de uitvoering. Men moet dat ook vergelijken met de andere artikelen van het decreet. In artikel 129 van het decreet van 18 mei 1999 is er sprake van het definitief zijn van een vergunning terwijl men stelt dat ze na twee jaar vervalt. In één decreet twee verschillende begrippen dezelfde benaming geven, is niet correct.

Het bouwattest is dus goed maar past beter bij de informatieplicht van diegenen die bij de vervreemding van het goed betrokken zijn.

Artikel 3 van het voorstel handelt over de schraping van de instandhouding van de strafbaarheid. Daarover heb ik mijn mening reeds gezegd.

Vervolgens zal ik het voorstel van decreet van de VLD bespreken. De handhaving verstrengde inderdaad in 1995. Toch was er ook voordien, ongeveer sinds het begin van de jaren negentig, een grote maatschappelijke druk om stedenbouwkunde en ruimtelijke ordening ernstig te nemen. In het begin van de jaren negentig werden ook al dwangsommen opgelegd.

Dit voorstel is genuanceerder maar daardoor ook ingewikkeld. Het neigt er naar om de kleine inbreuken ongestraft te laten.

De politici moeten beslissen over de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Geldt de adviesverplichting ook voor werken in niet-kwetsbare gebieden of gebieden die niet voorkomen op de voorgestelde nominatieve en limitatieve lijst ? Is de opdracht van de raad niet te ruim als men ook voor de eenvoudige inbreuken en de relatief eenvoudige herstellvor-deringen advies moet geven ?

In artikel 6 van het voorstel van decreet geeft men aan de rechter de mogelijkheid om de termijn met een jaar te verlengen. In de toelichting wordt echter gesproken over de termijn binnen dewelke het vonnis in kracht van gewijsde gaat. Dat is een vergissing. Er zou in het voorgestelde artikel 6 de termijn moeten staan binnen dewelke het herstel moet worden uitgevoerd.

In artikel 2 van het voorstel van decreet wordt de samenstelling van de Hoge Raad bepaald. Er zijn wel plaatsvervangende commissarissen maar geen

plaatsvervangend voorzitter. De taak van de voorzitter wordt daardoor erg zwaar.

Artikel 5 van het voorstel werkt een regeling uit waarbij voor oudere misdrijven (namelijk gepleegd vóór 1 januari 1995) de betaling van een meerwaarde wordt gevorderd. Vóór het decreet van 18 mei 1999 kon de rechtbank veroordelen tot betaling van de som gelijk aan de meerwaarde of een deel daarvan. Sinds het decreet van 18 mei 1999 is die bepaling weggefallen. Is het niet aangewezen om de rechtbank toe te laten om de betaling te beperken tot een deel van de meerwaarde ? Een eerste reden is de billijkheid. Daarenboven zijn er verschillende technieken om de meerwaarde te bepalen. Het Hof van Beroep van Gent rekent bijvoorbeeld aanzienlijk hogere bedragen dan de administratie. Nu zijn de rechters verplicht om de betaling van de volledige meerwaarde op te leggen.

Ten aanzien van de in het voorgestelde artikel 6 opgenomen verplichte meerwaarde, is enkel in een uitzondering voorzien voor de inbreuken die voorkomen op de op te stellen limitatieve en nominatieve lijst. Zou het niet consequenter zijn om dezelfde bepaling te laten gelden voor inbreuken in ruimtelijk kwetsbare gebieden zodat daar niet enkel een meerwaarde maar ook andere herstelmaatregelen kunnen gevorderd worden ?

In artikel 7 is er sprake van de verjaring van de bevolen herstelmaatregelen, dus van de uitvoering van de straf. In het voorstel wordt bepaald wanneer die termijn ingaat, maar niet wanneer die eindigt. De vorige sprekers hebben gewezen op de betwistingen daarover in de rechtsleer. Er is geen richtinggevende rechtspraak. Een strikte bepaling van de termijn in het voorstel zou betwistingen uitsluiten. De mogelijkheid om uit te voeren vervalt dan na een bepaald aantal jaren. Vijftien jaar is bijvoorbeeld een goed compromis.

Tot slot wil ik een aantal oplossingen op korte termijn voorstellen. Het volstaat om twee woorden in het decreet te wijzigen om de meest schrijnende onrechtvaardigheden op te lossen. In artikel 149 paragraaf 1 van het decreet van 18 mei 1999 valt het volgende te lezen : ‘benevens de straf beveelt de rechtbank ...’. Als men ‘beveelt’ zou vervangen door ‘kan bevelen’, kan de rechter in uitzonderlijke gevallen niet ingaan op een vraag tot herstel of nuances aanbrengen. Hij kan dan bijvoorbeeld een meerwaardesom in de plaats opleggen. Dat zal de rechter inderdaad meer macht en verantwoordelijkheid geven, maar het risico dat de rechter eigenmachtig optreedt is klein. De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur kan immers in het geding

tussenkomen. De inspecteur kan beroep en cassatie aantekenen.

Het is ook mogelijk om enkel artikel 7 van het voorstel van decreet van de VLD in te voeren. Daarin wordt de termijn van de uitvoering of de termijn van de herstellvordering bepaald. Zo zou men bijvoorbeeld kunnen stellen dat het vorderen van het herstel niet meer mogelijk is, een bepaald aantal jaren na de datum van het aanvankelijke PV. Zo kan men de problemen uit het verleden oplossen. Los van de verjaring is een herstellvordering dan na een bepaalde periode niet meer mogelijk. Ook de dossiers waarvoor nog geen PV is opgesteld krijgen zo een oplossing. Pas na een PV kan de overheid optreden.

In afwachting van bijkomende wijzigingen zou men de informatieplicht moeten uitbreiden, niet zozeer de plicht van de notarissen, die al uitgebreid gewijzigd is, maar wel de informatieplicht van artikel 41 van het decreet van 18 mei 1999 ten aanzien van promotoren of de particuliere verkoper. Na het compromis kan men nu niet meer terug. Er zou een opschortende voorwaarde kunnen zijn tot na de aflevering van het bouwattest.

De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur is niet verplicht om herstel te eisen. Het grootste probleem zijn nu de inbreuken waarvoor men te lang gewacht heeft met een herstellvordering. Kan de minister geen circulaire richten tot die inspecteurs waarin hij hen erop wijst dat bij onredelijk lange termijnen geen herstellvordering noodzakelijk is ?

De heer Gerald Kindermans : Ik vind het een goede suggestie om het bouwattest onder te brengen bij de informatieplicht. Ik heb aandachtig geluisterd naar uw visie over het EVRM. De spreker stelt dat het EVRM korte termijnen als redelijker beschouwd dan de verjaring. Bij de verjaring zegt de spreker dat de verstoring nog niet opgelost is.

De heer Dirk Van Remoortel : In de memorie van toelichting van het voorstel van CD&V staat dat de grondslag van de verjaring is, dat het maatschappelijk niet relevant is om nog te straffen omdat er geen verstoring meer is. Dat is geen reden voor een snelle verjaring omdat de verstoring wel degelijk blijft bestaan. Ik vind die motivatie niet correct.

In het EVRM staan geen termijnen, er is enkel sprake van een redelijke termijn. Ook het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politierechten veroordeelt enkel onredelijk lange termijnen.

De rechtspraak van zowel het Hof van Cassatie als het Arbitragehof leiden ertoe dat de rechter de opportuniteit van een herstellvordering niet mag beoordelen, wel de wettigheid. Wel moeten wij geen kennelijk onredelijke maatregelen bevelen, wat kan vastgeknoopt worden aan de lange termijn. Het is overigens zo dat herstellvorderingen vaker op basis van de onredelijke termijn als onwettig worden afgewezen.

De heer Gerald Kindermans : Burgers die over veel middelen beschikken, kunnen gespecialiseerde advocatenkantoren aanspreken, die alle registers opentrekken en hun conclusies schrijven met telkens weer dezelfde batterij argumenten. Maar wat met minder vermogende burgers die niet een dergelijke juridische bijstand genieten ? Kan de rechter voor hen ambtshalve oordelen dat het misdrijf kennelijk te lang geleden heeft plaatsgevonden en de vordering van het openbaar ministerie, komende van de inspecteur, afwijzen ? Gebeurt dat, ook als de betrokkene daar zelf niet met zoveel woorden heeft om gevraagd ?

De heer Dirk Van Remoortel : Ambtshalve onderzoeken wij de wettigheid van een herstellvordering. Wel worden in de praktijk in Gent weinig of geen herstellvorderingen op die basis afgewezen. Toch bestaat de mogelijkheid. Maar wij moeten in de eerste plaats de intentie van de wetgever volgen. Wij voeren de wet uit.

De heer Gerald Kindermans : Is het ook zo dat veel gevallen van kennelijk onredelijke termijn niet bij de hoven van beroep terecht komen omdat zij al in eerste aanleg zijn afgewezen ?

De heer Dirk Van Remoortel : Wij krijgen inderdaad maar een deel van de zaken, vooral de zwaardere gevallen. Maar ook kleinere komen bij ons terecht, bijvoorbeeld omdat de burger er zelf belang bij heeft dat het lang duurt.

De heer Bruno Tobback : Het EVRM spreekt niet alleen over een redelijke termijn, maar beschermt ook de eigendom en het rustige genot daarvan. Iemand die een bouw misdrijf pleegde, kan de eigendom van een ander rechtstreeks hinderen. Die benadeelde zou dan ook de onredelijke termijn kunnen aanvoeren tegenover de overheid die de hinder al die tijd liet bestaan.

De heer Dirk Van Remoortel : Wij hebben de mogelijkheid die redenering te volgen in gevallen waarin belanghebbenden zelf op vertraging aansturen en daar tegenover stellen dat ook het algemeen belang een redelijke afhandelingstermijn vraagt.

Daarom zeg ik ook : geef ons de mogelijkheid om de opportuniteit te beoordelen. Dan kunnen wij de uiteenlopende belangen in een buurt afwegen.

Wij dachten dat wij dat al konden op basis van het decreet van 18 mei 1999. Dat liet ons inziens ruimte voor het uitvaardigen van een passende maatregel bij tegenstrijdige vorderingen. Maar het Arbitragehof interpreteert dat zeer restrictief als herstel in natura. Wij mogen dus geen afweging maken.

De heer Bruno Tobback : Heeft u, of hebben uw collega's, al arresten uitgesproken, wel wetende dat zij niet zouden uitgevoerd worden en ook met die bedoeling ?

De heer Dirk Van Remoortel : Dat is wellicht een retorische vraag. Het is zo dat wij in Gent bijvoorbeeld drie tot vier uitspraken voor herstel per week doen, soms in schrijnende gevallen. Maar wij gaan er wel degelijk vanuit dat zij bestemd zijn om uitgevoerd te worden.

De voorzitter : Ik wil u bedanken voor uw degelijke uiteenzetting. Het zal bijdragen tot een goede discussie in al haar aspecten.

4. Toelichting door de heer Stefaan De Taeye, adjunct van de directeur, juridische dienst departement LIN

De heer Stephan De Taeye : Ik zal kort ingaan op de juridische implicaties van beide voorstellen.

In het voorstel van CD&V wil men het voortdurend karakter van het stedenbouwmisdrijf volledig afschaffen, weze het slechts met ingang van 1 januari 2005, teneinde de overheid nog twee jaar de tijd te geven om misdrijven vast te stellen en PV's op te stellen. Door aldus de verjaringstermijn te stuiten zou de overheid nog minstens 5 jaar extra hebben, tot en met het jaar 2009, om tot een berechting van de stedenbouwmisdrijven te komen.

De redenering dat de overheid door deze overgangsregeling de tijd zou krijgen tot eind 2009 om tot een veroordeling van de stedenbouwmisdrijven te komen, klopt echter niet. Wat staat er immers te gebeuren ? Eénmaal het voortdurend misdrijf van instandhouding afgeschaft op 1 januari 2005, zullen de voortdurende misdrijven daterend van voor deze datum evenmin nog langer strafrechtelijk sanctioneerbaar zijn. De afschaffing van het voortdurend misdrijf heeft het verval van de strafvordering met betrekking tot dergelijke misdrijven tot gevolg. Iedere daad van vervolging wordt uitgesloten en indien de zaak reeds bij het vonnisgerecht

aanhangig is, zelfs in graad van hoger beroep, zal tot ontslag van rechtsvervolging moeten worden beslist. Dit beginsel vindt zijn grondslag in artikel 2, tweede lid, van het Strafwetboek, artikel 15.1 van het BUPO-verdrag (Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten) en artikel 7.1 van het EVRM.

Een bijkomende juridische consequentie van de afschaffing van het voortdurend misdrijf van instandhouding is, dat de strafrechter en de burgerlijke rechter evenmin nog een herstelmaatregel op grond van dit opgeheven misdrijf zullen kunnen bevelen. Dit omdat een strafbaar gestelde gedraging dient voor te liggen, ook voor de burgerlijke rechter, om een herstelmaatregel te kunnen bevelen.

Een beroep op de milieustakingsvorderingswet van 12 januari 1993 zal wellicht niet langer kunnen leiden tot een bevel tot herstel in de oorspronkelijke toestand. Dit laatste is nu mogelijk omdat het bevel tot staking van een voortdurend misdrijf de facto neerkomt op het herstel in de oorspronkelijke staat.

Eén en ander betekent dus dat alle veroordelingen wegens het plegen van een voortdurend misdrijf definitief, dus na een mogelijke voorziening in beroep, zullen dienen uitgesproken te zijn vóór de afschaffing van dit misdrijf op 1 januari 2005. Wat uiteraard onmogelijk is. Eénmaal het voortdurend misdrijf is afgeschaft, dient, ook voor de feiten uit het verleden, volledig teruggevallen te worden op het aflopend misdrijf en zijn verjaringstermijn. Veel van deze aflopende misdrijven zullen inmiddels verjaard zijn of op het punt staan te verjaren. Bijkomend nadeel is, dat gebeurlijke malafide kopers van het illegale goed vrijuit gaan, daar deze enkel op grond van het misdrijf van instandhouding van de illegale toestand kunnen worden aangepakt. Een gebeurlijke strafvordering, die tegen de nieuwe eigenaars ingesteld is, zal vervallen en een herstelmaatregel zal niet meer kunnen opgelegd worden.

De vraag stelt zich of deze negatieve effecten kunnen worden voorkomen. De inschrijving in het decreet, bij wijze van overgangsmaatregel, dat een strafrechtelijke veroordeling voor feiten uit het verleden toch mogelijk blijft, ook al wordt het voortdurend misdrijf voor de toekomst afgeschaft, lijkt ons op het eerste zicht moeilijk verzoenbaar met artikel 2, tweede lid, van het Strafwetboek en de artikelen 15.1 van het BUPO-verdrag en 7.1 van het EVRM. Een uitstel van de inwerkingtreding van het decreet naar een nog latere datum dan in

het CD&V-voorstel het geval is, zodat alle instandhoudingsmisdrijven alsnog tijdig kunnen worden berecht, lijkt ons niet realistisch. Vraag is immers hoe lang dit uitstel niet zou moeten zijn, nu iedere veroordeling wegens het instandhoudingsmisdrijf voor deze datum definitief (dus desgevallend na hoger beroep) moet zijn : 10 jaar ? langer ? Dit terwijl de decriminalisering van het misdrijf al die jaren vooraf wordt aangekondigd.

Voorlopig kan alleen maar worden gesteld dat de juridische en praktische impact van de afschaffing van het voortdurend misdrijf groot is. Hoe groot, zou nader dienen onderzocht te worden.

Het VLD-voorstel voorziet in een gedeeltelijk behoud van het voortdurend misdrijf. Het misdrijf van instandhouding blijft meer bepaald behouden voor de inbreuken gepleegd in de in het decreet opgesomde kwetsbare of daarmee vergelijkbare gebieden of voor misdrijven die voorkomen op een limitatieve en nominatieve lijst, opgesteld door de Vlaamse regering na eensluidend advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid.

De niet-flagrante en de niet in kwetsbare gebieden voorkomende inbreuken, zijn overeenkomstig dit voorstel geen voortdurende misdrijven meer. Voor deze inbreuken geldt het daarnet geschetste probleem van de afschaffing van het voortdurend misdrijf. Zij zullen enkel nog als aflopende misdrijven kunnen worden aangepakt, waardoor vele inbreuken zullen zijn verjaard of binnenkort dreigen te verjaren. Voor vele nog te vervolgen misdrijven van vóór 1 januari 1995 zal daarom geen meerwaarde meer kunnen worden opgelegd. Ook voor vele misdrijven van na 1 januari 1995 zal de verjaring dreigen.

Wanneer men voor bepaalde inbreuken het voortdurend karakter van het misdrijf wenst te behouden, moet de nodige aandacht worden besteed aan het legaliteitsbeginsel, dat een duidelijke, precieze omschrijving van het misdrijf vereist. De strafbaarstelling van de instandhouding van werken in gebieden die met de ruimtelijk kwetsbare gebieden vergelijkbaar zijn, is ons inziens een te vage delictsomschrijving. Het is voor de rechtsonderhorige onvoldoende duidelijk uit te maken welke gebieden dit kunnen zijn.

Een probleem met het legaliteitsbeginsel stelt zich mogelijkerwijs ook voor wat het opstellen van een nominatieve lijst met misdrijven betreft, waarvoor het misdrijf van instandhouding zou worden weerhouden. Het legaliteitsbeginsel vereist dat de decreetgever minstens de essentiële bestanddelen van

de strafbaarstelling in abstracto bepaalt. De toekenning van de bevoegdheid aan de uitvoerende macht om misdrijven te benoemen, zonder duidelijke criteria terzake de strafbaarstelling voorop te stellen, lijkt ons strijdig met het legaliteitsbeginsel.

In het VLD-voorstel treedt de meerwaardevordering meer op de voorgrond, meer bepaald met betrekking tot de misdrijven die het zogenaamde historisch passief uitmaken, dit zijn de misdrijven van vóór 1 januari 1995, waarvoor een meerwaarde zal dienen gevorderd te worden.

Een eerste bedenking hierbij is, dat er geen zekerheid is dat alle misdrijven uit het historisch passief er met een meerwaardebedrag van af zullen komen. Volgens de tekst van het VLD-voorstel, lijkt de regeling van artikel 150 van het decreet van 18 mei 1999 alvast niet uitgesloten. Volgens deze regel zal, in geval van samenloop van de meerwaardevordering van de overheid met de vordering van de derde-benadeelde, de rechter de meest passende maatregel kiezen. Degenen die onder de regeling van het historisch passief vallen, zijn dus nog niet zeker dat zij niet tot herstel zullen veroordeeld worden. Voor inbreuken die dateren van vóór 1 januari 1995 en die in stand worden gehouden in kwetsbaar gebied, lijkt het ons op het eerste zicht evenmin uitgesloten dat ook door de overheid nog een andere herstelmaatregel dan de meerwaarde wordt gevorderd en dit op grond van de instandhouding van het misdrijf na 1 januari 1995.

Opgemerkt kan ook worden dat in geval van het bevelen van een meerwaarde, niet meer in een hersteltermijn wordt voorzien : deze termijn heeft nochtans als belangrijk doel de veroordeelde de tijd te geven alsnog de illegale toestand te herstellen.

Volgens het VLD-voorstel zal de rechter vrij en zonder beperking in de tijd, een hersteltermijn kunnen bepalen. Het past hier te wijzen op de ruime bevoegdheid die de rechter inzake de hersteltermijn blijkt te zijn toegekend. Het is de rechter die zal bepalen wanneer sociaal dwingende redenen voorhanden zijn om een hersteltermijn toe te kennen, welke de voorwaarden zullen zijn waaraan de hersteltermijn wordt onderworpen en hoe lang de termijn zal zijn. De toekenning van deze bevoegdheden aan de rechter is niet onbegrijpelijk daar de hersteltermijn volgens het huidige decreet ook door de rechter wordt bepaald, doch lijkt ons in casu nogal verregaand. Het bestuur geeft de mogelijkheid tot het bekomen van een verlengde hersteltermijn immers volledig uit handen en legt de beslissing tot toekenning van een uitdovend woon-

recht volledig bij de rechter, daar waar het blijkens de resolutie van het Vlaams parlement van 15 januari 2003 toch de bedoeling was het beslissingsrecht terzake in handen van de Vlaamse regering te houden. Ook kan de vraag worden gesteld of de Hoge Raad voor het Herstelbeleid hier geen inbreng dient te hebben, gelet op de samenstelling ervan en zijn bevoegdheid om de redelijkheid van de herstellvorderingen te beoordelen.

In het VLD-voorstel wordt dus voorzien in een Hoge Raad voor het Herstelbeleid, die onder meer een bindend advies verstrekt over de herstellvordering en de beslissing tot ambtshalve uitvoering. Er werd reeds gewezen op de twijfelachtige bevoegdheid van de Vlaamse regering, gelet op het legaliteitsbeginsel, om een lijst met flagrante misdrijven op te stellen. Hetzelfde geldt, *mutatis mutandis*, voor de bindende adviesbevoegdheid van de Hoge Raad terzake. Verder dient gewaarschuwd voor de vertragende of zelfs immobiliserende factor die de Hoge Raad kan uitmaken en dit zowel bij het formuleren van zijn advies over de herstellvordering als bij het formuleren van zijn advies over de beslissing tot ambtshalve uitvoering.

Het CD&V-voorstel voorziet in een bouwattest als een soort conformiteitsattest, in te dienen door de architect. De invoering van dergelijk bouwattest lijkt ons zinvol, omdat het ertoe bijdraagt dat mogelijke inbreuken op de stedenbouwwetgeving vroeg kunnen worden gedetecteerd. Het systeem dient naar ons aanvoelen echter nog verder te worden verfijnd. De niet-indiening van het attest heeft immers als gevolg dat de werken als niet-vergund moeten worden beschouwd. Dit is een sanctie die in de eerste plaats de bouwheer treft, terwijl hij mogelijks gewoon het slachtoffer kan zijn van een onwillige architect die weigert een attest in te dienen.

De voorzitter : Ik wil u bedanken voor uw degelijke uiteenzetting. Het zal bijdragen tot een goede discussie in al haar aspecten.

De verslaggever,

De voorzitter,

Jef VAN LOOY

Jacques TIMMERMANS
