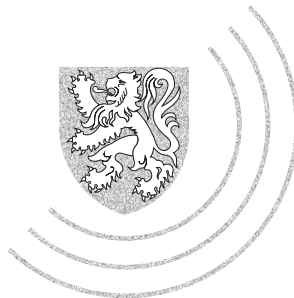


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

5 november 2002

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

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

a) Hoewel een stedenbouwmisdrijf niet kan verjaren en zo de garantie lijkt in te houden van een sluitende handhaving in de ruimtelijke ordening, moeten we het volgende vaststellen :

1° deze situatie heeft in het verleden tot een vorm van passiviteit van de controlerende instanties, en daarmee tot een opeenstapeling van allerlei niet-bestrafte misdrijven geleid ;

2° het niet-verjaren van stedenbouwmisdrijven gaat tegen het rechtsgevoel in, omdat bijvoorbeeld voor geweldmisdrijven, voor misdrijven in de fiscale sfeer enzovoort, er wel verjaringstermijnen bestaan ;

3° met de nieuwe organisatie van de ruimtelijke ordening, onder meer door de nieuwe handhavinginstrumenten van het decreet Ruimtelijke Ordening, wordt de niet-verjaring als minder noodzakelijk aanvoeld ;

4° het voeren van een strafproces zeer lang na het plegen van het originele misdrijf kan strijdig zijn met de bepalingen van het E.V.R.M ;

b) Over de verjaringstermijn voor bouwmisdrijven (in feite het laten ingaan van de verjaringstermijn) werd n.a.v. de bespreking van een voorstel van decreet tot invoering van een verjaringstermijn voor bouwdelicten (ingediend door mevrouw Marijke Dillen, en de heren Filip Dewinter, Frans Wymeersch en Jan Penris) – stuk 621 (2000-2001) Nrs 1 en 2 (verslag) –, een parlementaire bespreking gevoerd. Verschillende fracties en de minister hebben enkele inzichten m.b.t. dit onderwerp verduidelijkt. Voor de meeste parlementaire groepen is dit geen zaak meer van 'voor of tegen'. Ook de CD&V-fractie heeft gesteld dat ze onder bepaalde voorwaarden akkoord kan gaan met het instellen van een verjaringstermijn.

Dit standpunt wordt in dit voorstel van decreet uitgewerkt.

Nagenoeg alle parlementaire groepen hebben bevestigd dat er iets moest gebeuren. De indieners willen dan ook een signaal geven dat aan

het huidige non-beleid een halt toegevoegd moet worden.

c) De kern van de zaak, en het keerpunt in de discussie, is de totaal vernieuwde organisatie van de ruimtelijke ordening (vanaf 1999). Het nieuwe decreet schept eindelijk het kader voor een sluitend handhavingssysteem.

Op die manier kunnen de onrechtvaardige gevolgen van het uitblijven van verjaring aangepakt worden.

Het kader voor het handhavingssysteem ziet er als volgt uit :

- er worden plannen- en vergunningenregisters opgesteld ;
- er bestaat een lijst van kleine werken die niet meer vergunningsplichtig zijn ;
- er zijn meer (gemachtigde) ambtenaren, er is meer mankracht, om toezicht uit te oefenen ;
- er is een betere voorlichting van de bevolking door de lokale besturen ;
- er is ook een mentaliteitswijziging bij die bevolking ("Toch maar beter wat opletten i.p.v. lichtzinnig bouwwerken te starten"), die sneller de raad van ambtenaren inwint en opvolgt ;
- de overheid kan onmiddellijk optreden ;
- de informatieplicht van notarissen is beter omschreven, enzovoort.

Wij stellen, ondanks het handhavingssysteem, een aantal onrechtvaardige gevolgen van de niet-verjaring vast :

- Wie als onschuldige koper een huis koopt met een bouwmisdrijf houdt het misdrijf in stand. Nochtans koopt hij een goed met een verborgen gebrek : wie draagt hier de verantwoordelijkheid ? Het gaat soms ook over overdracht en die heel ver in de tijd gelegen kunnen zijn, via vererving, enzovoort. Is dit billijk om in die gevallen geen verjaringstermijn in te stellen ?
- Voor andere misdrijven, die maatschappelijk als veel ernstiger beschouwd worden, is er wel een verjaringstermijn. Er wordt in de ruimtelijke ordening geen of nauwelijks een

onderscheid gemaakt tussen zware en lichte overtredingen : de niet-verjaring geldt dus zowel voor de kleine bouw misdrijven als voor de grote.

Het permanent karakter van een bouw misdrijf, de feitelijke niet-verjaring, heeft precies tot de actuele problemen bijgedragen. Omdat de overheid elke dag nog kon optreden, werd er uiteindelijk (soms jarenlang) niet opgetreden. Dat verhoogde nadien, bij vererving, verkoop enzovoort, de moeilijkheid van het bewijs van onschuld.

Paradoxaal genoeg heeft het eeuwigdurende karakter van het misdrijf dus tot de huidige rechtsonzekerheid bijgedragen. Wanneer de draagwijdte in de tijd beperkt zou zijn, moet de handhaver wel optreden. Doet hij dat niet, komt de eigenaar dan ook in een meer rechtszekere toestand.

Ook tijdens de bespreking in de commissievergadering in april 2002 is gebleken dat meerdere leden vinden dat er bij bouw misdrijven korter op de bal gespeeld moet worden, en dat na een periode van vijf à zes jaar het herstel in de oorspronkelijke toestand niet veel zin meer heeft.

De instandhouding van vele stedenbouwkundige misdrijven hoeft niet meer strafbaar te blijven, zoals dat nu het geval is.

Daarnaast is ook technisch, bijvoorbeeld met behulp van luchtfotografie, een veel betere handhaving mogelijk.

Het decreet is m.a.w. de verantwoording van het invoeren van een effectief werkende verjaringstermijn, het laten ingaan van de verjaringstermijn is er zelfs de toetssteen van.

De effectiviteit van de verjaring moet de controlediensten precies dwingen te gaan toekijken. Alleen op die manier kan worden vermeden dat onder het mom 'we kunnen altijd nog optreden (want het verjaart toch niet)' een nieuwe erfenis voor de toekomst ontstaat.

- d) Het verwijt van amnestie van de bestaande bouw misdrijven is ongegrond, omdat de start van de inwerkingtreding voor ons gekoppeld is

aan de effectiviteit van het nieuwe decreet, in het bijzonder van het opstellen van de vergunningenregisters.

Geen amnestie voor het verleden, maar redelijkheid en rechtvaardigheid voor de toekomst, in een totaalaanpak (cfr Stuk 621 – Nr. 2).

De verjaringstermijn blijft voor de indieners gekoppeld aan :

- 1° het bestaan van de burgerlijke vorderingen, die onverkort (en sommige met een lange verjaringstermijn) blijven gelden ;
 - 2° de 'as-builtverklaring' of het bouwattest, dat de bouwvergunning completeert ;
 - 3° het vastleggen van een ruime overgangstermijn, waarbinnen de overheid de gelegenheid heeft om vaststellingen te doen ;
 - 4° en zoals reeds gezegd, de terugkoppeling naar de handhaving.
- e) Het statuut van het gebouw waarop een bouw misdrijf rust, is en blijft dus "kaduuk", het blijft een niet behoorlijk vergund gebouw. Belangrijk is dat het hier om de strafrechtelijke verjaring gaat. Nooit zullen bouw overtreeders beloond worden voor hun overtreding. De constructie blijft niet-vergund. Voor niet-vergunde constructies zijn er de regularisatie of meerwaarden. Uitbreiding, verplaatsing, vernieuwing is dan ook enkel mogelijk na vergunning, regularisatie, enzovoort.

De invoering van een effectieve strafrechtelijke verjaringstermijn is geen vrijgeleide voor een niet-bestafting.

Bovendien blijven de burgerlijke verjaringstermijnen ongewijzigd. Ze zijn zelfs ruimer dan de verjaringstermijnen in het strafrecht.

Een gebouw met een bouw misdrijf dat niet regulariseerbaar is, blijft burgerlijk een niet behoorlijk vergund gebouw, waarvan bijvoorbeeld het herstel in de oorspronkelijke toestand kan worden gevorderd !

De dader blijft ook strafbaar, maar zijn misdrijf kan verjaren.

Schematisch ziet het voorstel van decreet er als volgt uit ;

Vordering	Verjaringstermijn	Ingaand vanaf
Strafrechtelijke vordering	5 jaar (algemeen)	feiten
Burgerlijke vorderingen		
– herstellvordering artikel 149 DORO / verbonden met de strafvordering	10 jaar	feiten
– herstellvordering door derde - benadeelde van eigen schade / gaat samen met strafrechtelijke vordering	5 jaar	feiten
– herstellvordering artikel 151 DORO / onafhankelijk instelbaar van de strafvordering	10 jaar	feiten
– herstellvordering artikel 1382 BW 2262bis BW	5 jaar 20 jaar	Vaststelling schade feiten
– milieustakingsvordering (vorderingsrecht milieuverenigingen)	10 jaar	feiten

f) De invoering van een bouwattest na vergunning : de as-buultverklaring

Om onrechtvaardige toestanden uit het verleden voor de toekomst onmogelijk te maken, de onschuldige koper te beschermen en tegelijk de verantwoordelijkheid van anderen scherper te stellen, kiezen we voor de wettelijke invoering van de "as-buultverklaring". De as-buultverklaring completeert het vergunningenregister, meer bepaald legt de verklaring vast of wat er op het terrein aanwezig is, ook conform de plannen is.

De minister van Ruimtelijke Ordening heeft zich voor een dergelijk systeem uitgesproken.

De as-buultverklaring moet als een soort conformiteitsattest worden beschouwd ; de architect die ze aflevert, verklaart dat het goed wordt afgeleverd in overeenstemming met de vergunning en de ingediende plannen en dat het dus vrij is van een 'verborgen gebrek'.

g) In het voorstel worden overgangstermijnen ingeschreven. Om de overheid nog de kans te geven manifeste bouwmisdrijven uit het verleden nog te vervolgen, stellen we voor om de inwerkingtreding van dit voorstel twee jaar uit te stellen zodat de overheid kan doen wat zij meent te moeten doen.

Dat betekent het volgende :

- voor oude stedenbouwmisdrijven : de administratie en toezichthoudende diensten hebben twee jaar om de misdrijven vast te stellen en PV's op te stellen. Daardoor stuiten ze de verjaringstermijn en hebben ze minstens vijf jaar extra, tot en met het jaar 2009. Dan pas kan het misdrijf verjaren ;
- voor misdrijven van na de inwerkingtreding van dit voorstel van decreet (voorzover die in het huidige kader nog mogelijk zijn, zie het punt 5) : vanaf de inwerkingtreding heeft men 5 jaar. Die termijn kan bovendien worden gestuit, waardoor die maximaal 10 jaar kan bedragen. Nieuwe misdrijven verjaren op zijn vroegst op 1 januari 2010.

Er hoeft geen razzia te volgen Een aantal kleine misdrijven kunnen vandaag al geregulariseerd worden. Andere kunnen met het systeem van meerwaarden opgelost worden. Nog andere misdrijven kunnen via de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen opgelost worden. Door deze manier van werken komen de werkelijk zware misdrijven aan de oppervlakte.

h) Technisch-juridische verantwoording

De verstoring van de rechtsorde door een stedenbouwmisdrijf verantwoordt het instellen van strafvervolgingen en het uitvoeren van de uitgesproken straffen. Strafvervolgingen en strafuitvoeringen zijn alleen dan maatschappelijk nuttig als ze binnen een redelijke tijdspanne plaatsvinden.

Strafvervolging of strafuitvoering lange tijd nadat het misdrijf gepleegd is of na de definitieve veroordeling, op een ogenblik waarop de herinnering aan de gestoorde rechtsorde is uitgewist, heeft geen enkel maatschappelijk nut. Het heeft integendeel een omgekeerd effect. De inmiddels herstelde rechtsorde wordt opnieuw verstoord door het in herinnering brengen van feiten die inmiddels vergeten waren en de gemeenschap niet meer beroerden. (J. D'Haenens – Belgisch Strafrecht – Deel I, Vol. A, blz. 127).

Er is inderdaad een wettelijk vermoeden dat de maatschappij geen behoefte meer heeft aan de uitvoering van een straf na een zekere tijd. (Van Houdt en Calewaert – Belgisch Strafrecht – Deel III, blz. 1130).

Dat stedenbouwmisdrijven vervolgd en bestraft kunnen worden tien, twintig jaar of meer na het plegen van die misdrijven is in strijd met de fundamentele verjaringsbeginselen.

De oorzaak van de al te laattijdige vervolging en bestraffing ligt in het feit dat de gewestelijke decreetgevers ook het in stand houden van de verboden werken en handelingen strafbaar stellen.

Door de rechtspraak en de rechtsleer wordt een dergelijk omschreven misdrijf als een voortdurend misdrijf beschouwd, waarvoor de verjaring van de strafvordering slechts begint te lopen vanaf de dag dat de onwettelijke toestand een einde neemt.

Overeenkomstig artikel 21 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering verjaart de strafvordering voor een misdaad na verloop van tien jaar en voor een wanbedrijf na verloop van vijf jaar.

Het stedenbouwmisdrijf is slechts een wanbedrijf. Het gaat niet op enerzijds de verjaringstermijn van de strafvordering voor een wanbedrijf te verlengen tot meer dan het dubbele van die voor een misdaad en anderzijds voor het stedenbouwmisdrijf af te wijken van de gewone verjaringstermijn van vijf jaar voor een wanbedrijf.

Een termijn van twee jaar moet de bevoegde overheden ruimschoots in staat stellen de stedenbouwmisdrijven op te sporen en te vervolgen, aangezien :

- 1) de bouwconstructies voor iedereen zichtbaar zijn zodat de misdrijven gemakkelijk opgespoord kunnen worden ;
- 2) de wettelijke verplichting bestaat voor de agenten en officieren van de gerechtelijke politie, de stedenbouwkundige inspecteurs, de andere door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren, alsmede de door de provinciegouverneur aangewezen ambtenaren van de provincie van de gemeenten, de misdrijven op te sporen en door een proces-verbaal vast te stellen, (artikel 145, decreet van 18 mei 1999).

Uit de algemene bewoordingen van artikel 8 van het Wetboek van Strafvordering vloeit voort dat het opsporen van misdrijven betekent deze misdrijven uit eigen beweging op te sporen zonder daartoe een eventuele aan-

gifte of klacht af te wachten. (J. D'Haenens – Belgisch Strafrecht – Deel II, Vol. A, blz. 21) ;

- 3) het ten slotte in de meeste gevallen gaat om de woning van de burgers waarover er geen rechtsonzekerheid mag bestaan ;

De juridische logica en het respect voor de fundamentele verjaringsbeginselen in ons strafrecht kunnen hersteld worden door de afschaffing van het misdrijf "de in stand houding van de door artikel 146 voorziene verboden handelingen en werken" waartoe het huidige voorstel van decreet strekt.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Handelt over het as-builsysteem :

Om onrechtvaardige toestanden uit het verleden voor de toekomst onmogelijk te maken, de onschuldige koper te beschermen en tegelijk de verantwoordelijkheid van de architect en bouwheer scherper te stellen, kiezen we voor de wettelijke invoering van de "as-builtverklaring" of bouwattest na vergunning. Dit bouwattest vervolledigt, voltooit als het ware de bouwvergunning.

Het bouwattest moet als een soort conformiteitsattest worden beschouwd : de architect die het aflevert, verklaart dat het goed werd gebouwd in overeenstemming met de vergunning en de goedgekeurde plannen, dat het dus als het ware vrij is van een 'verborgen gebrek'.

De Vlaamse overheid kan nadere regels vastleggen m.b.t. de vorm en termijn van indiening.

Het bouwattest wordt naderhand vanzelfsprekend in het vergunningenregister opgenomen, waardoor toekomstige kopers kunnen vaststellen of er nadat het attest is afgeleverd, aanpassingen zijn gebeurd of eventueel misdrijven zijn gepleegd.

Bouwwerken waarvoor het attest niet is ingediend, moeten in de gedachte van dit voorstel worden beschouwd als niet-vergunde gebouwen.

Artikel 3

Dit artikel stelt de instandhouding van het misdrijf niet meer strafbaar, wie het misdrijf voortzet ,blijft strafbaar.

Artikel 4

Regelt de datum van inwerkingtreding (de overgangstermijn).

Dit artikel gaat in na het opstellen van de vergunningenregisters, en maakt het de overheid mogelijk, niet om een heksenjacht te organiseren, maar om de nodige vaststellingen van de ernstige misdrijven te doen.

Een termijn van twee jaar moet volstaan om de nodige en gewenste vaststellingen te kunnen doen.

Gerald KINDERMANS

Erik MATTHIJS

Jan LAURYS

Carl DECALUWE

Jos DE MEYER

Eric VAN ROMPUY

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 4

Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2005.

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Aan artikel 99, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gewijzigd bij de decreten van 26 april 2000 en 13 juli 2001, worden de volgende leden toegevoegd :

"De stedenbouwkundige vergunning voor de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, 1°, wordt geacht definitief te zijn toegekend nadat een bouwattest, conform de vergunning, ingediend werd. Het bouwattest is een document waarin de toezichthoudende architect verklaart dat de bouwwerken werden uitgevoerd overeenkomstig de ingediende plannen, waarvoor de bouwvergunning werd verkregen.

Voor vergunningsplichtige bouwwerken waarvan de tussenkomst van een architect nodig is, dient de vergunningverkrijger een bouwattest als verklaring op erewoord in.

De Vlaamse regering kan nadere regels vastleggen met betrekking tot de vorm en de termijn van indiening van het bouwattest."

Artikel 3

In artikel 146 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening worden :

- in 1° in fine, de woorden "of in stand houdt" geschrapt ;
- in 2°, de woorden "of in stand houdt" geschrapt ;
- in 3°, de woorden "of in stand gehouden" geschrapt ;
- in 6°, de woorden "of in stand houdt" geschrapt ;
- in 7°, de woorden "of in stand houdt" geschrapt.

Gerald KINDERMANS

Erik MATTHIJS

Jan LAURYS

Carl DECALUWE

Jos DE MEYER

Eric VAN ROMPUY