
OMZENDBRIEF RO/2014/03

Aan

De Gewestelijk Stedenbouwkundig
Inspecteur

De gemeentelijke en gewestelijke
ambtenaren bevoegd om
stedenbouwkundige misdrijven op te sporen
en vast te stellen

Datum: 06 juni 2014

Betreft: Afwegingskader voor stakingsbevelen bij gebruik

1 Situering en achtergrond

Deze omzendbrief schept een afwegingskader voor de toepassing van het stakingsbevel bij handelingen die als 'gebruik' worden omschreven. Deze omzendbrief is er op gericht door te werken op al de bestuursniveaus die actief zijn bij de handhaving van de ruimtelijke ordening en verduidelijkt de onderlinge verhouding tussen de handhavingsinstrumenten.

Uit de resultaten van de evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan 2010 blijkt dat er bij de handhavingpartners onduidelijkheid bestaat over het gebruik van het stakingsbevel bij gebruikshandelingen na enkele cassatiearresten inzake het stakingsbevel in 2013.¹ Uit de evaluatie van het Handhavingsplan 2010 is meer bepaald naar voor gekomen dat men op het terrein het volgende ervaart:

*"Het stakingsbevel had tot voor kort effectief een preventieve werking en werd op het terrein als nuttig ervaren. Er wordt zeer vaak snel gevolg gegeven aan een dossier bij het uitvaardigen van een stakingsbevel. Er is onduidelijkheid of door de recente rechtspraak van het Hof van Cassatie de mogelijkheden van het stakingsbevel bij staking van gebruik echter sterk ingeperkt [zijn]. Deze hogere rechtspraak is nog onvoldoende uitgekristalliseerd en deels contradictorisch, hetgeen voor de nodige onzekerheid zorgt."*²

¹ Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 over de eerste drie werkingsjaren – Onderzoeksrapport - pag. 8. Het gaat om volgende arresten: arresten van 8 februari 2013, 24 oktober 2013 (VR 7 februari 2014).

² Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010, o.c., pag. 76.

Er is aldus een grote nood aan meer duidelijkheid voor de handhavingspartners op het terrein.

Daarnaast komen er vragen in verband met de aanpak van permanente bewoning van weekendverblijven naar aanleiding van lopende provinciale planningsprocessen.

2 Doelstellingen en toepassingsgebied

Deze omzendbrief wil een leidraad bieden bij het opleggen van stakingsbevelen en de beoordeling bij de bekrachtiging ervan in de zin van artikel 6.1.47 VCRO en is van toepassing op de beoordeling van gebruikshandelingen.

Het doel van deze omzendbrief is om de uiteenlopende interpretaties, onduidelijkheden en daarmee verbonden verschillende implementaties op het terrein, alsook een stijgend aantal betwistingen en procedures weg te werken. Dit in afwachting van het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening, dat deze omzendbrief zal vervangen.

3 Afwegingskader voor het opleggen en het bekrachtigen van een stakingsbevel bij gebruik

3.1. Algemene principes uit het Handhavingsplan 2010 over het stakingsbevel:

Het stakingsbevel is een krachtig en preventief middel, dat optimaal dient te worden ingezet conform het modeltraject, uitgewerkt in het Handhavingsplan.³

“Wanneer de handhavende overheid een decretaal omschreven misdrijf “in wording” vaststelt, legt zij een stakingsbevel op. Het stakingsbevel is dus een uiterst belangrijk instrument, doordat het misdrijven voorkomt, en een belangrijke signaalfunctie heeft. (...) Het stakingsbevel kent niettemin zijn grenzen als instrument om aan preventieve handhaving te doen. Het stakingsbevel is erop gericht verdere schade aan de goede ruimtelijke ordening te voorkomen. Hoe vroeger niet-voltooid illegale bouwwerkzaamheden worden stilgelegd, hoe kleiner de kans dat er schade berokkend is aan de goede ruimtelijke ordening, wat het herstel ervan vergemakkelijkt.

Bovendien kan door een stakingsbevel wel een ‘status quo’ worden afgedwongen ten aanzien van de overtreder. Maar om tot eigenlijk herstel van de goede ruimtelijke ordening te kunnen komen, is het vereist dat er tot vrijwillig of gedwongen herstel wordt overgegaan.”⁴

De beslissing tot het opleggen van een stakingsbevel dient te steunen op motieven die de ruimtelijke ordening betreffen.

Het stakingsbevel is in essentie een preventief instrument dat:

- 1) misdrijven moet voorkomen;
- 2) verdere bijkomende schade aan de goede ruimtelijke ordening moet voorkomen.

Het stakingsbevel is ook een voorlopig instrument dat:

- 1) het bevrozen van een bestaande feitelijke toestand beoogt;
- 2) voorlopig is in afwachting van een definitieve herstelmaatregel.

Dit instrument mag niet kennelijk onredelijk of disproportioneel worden ingezet, noch mag het stakingsbevel als een repressief middel worden ingezet.

³ Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 – nr. 7.2.2./5 - pag. 49

⁴ Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010, p. 32.

Het is een instrument dat dient ingezet worden volgens het gedifferentieerd modeltraject zoals beschreven in het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010. Het opstellen van een proces-verbaal hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat steeds een stakingsbevel moet worden opgelegd.⁵

3.2. In welke gevallen kan een stakingsbevel bij gebruik worden opgelegd of bekrachtigd?

3.2.1. Vooraf: wat is 'gebruik'?

In deze omzendbrief wordt een onderscheid gemaakt tussen:

1. Gebruikshandelingen die het gevolg zijn van een bepaald strafbaar gesteld feit *zonder dat zij in strijd zijn met de bestemming van een bepaald gebied* (zie onder 3.2.2);
2. Gebruikshandelingen die het gevolg zijn van een bepaald strafbaar gesteld feit en *op zich in strijd met de bestemming van een bepaald gebied* zijn (zie onder 3.2.3).

Het is aangewezen dit onderscheid steeds toe te passen bij de beoordeling van concrete situaties.

Daarnaast is er ook nog het geval van het strafbaar gestelde gewoonlijk gebruik dat afzonderlijk wordt behandeld (zie 3.2.4).

3.2.2. Wat indien het gebruik geen strijdigheid met een bepaalde bestemming oplevert?

Aangezien het stakingsbevel wordt ingezet als preventief middel zal er concreet moeten worden nagegaan of er een misdrijf is én of dit misdrijf al dan niet reeds voltrokken is. Daarnaast moet worden gemotiveerd dat dit gebruik de goede ruimtelijke ordening in die mate aantast dat een stakingsbevel, waarbij het gebruik onmiddellijk wordt gestaakt, noodzakelijk is.

Het is niet aangewezen een stakingsbevel op te leggen wanneer op het terrein wordt vastgesteld dat het misdrijf reeds geruime tijd voltrokken is en het gebruik er nog slechts de nasleep van is.

In het geval er gebruikshandelingen worden vastgesteld, die het gevolg zijn van een strafbaar gesteld feit, kan een stakingsbevel binnen een beleidsmatig redelijk geachte termijn van één jaar na het ontstaan van het strafbaar feit worden opgelegd.

3.2.3. Wat indien de gebruikshandeling rechtstreeks in strijd is met de bestemmingsvoorschriften?

3.2.3.1. Welke handelingen zijn rechtstreeks in strijd met de bestemmingsvoorschriften?

Artikel 6.1.1, 2° en 6° VCRO stelt volgende handelingen strafbaar⁶:

⁵ Artikel 6.1.47 VCRO en Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 – nr. 7.2.2./2 – pag. 49

- het plegen, voortzetten of instandhouden van handelingen in strijd met de voorschriften opgenomen in RUP's, stedenbouwkundige verordeningen of verkavelingsvoorschriften, tenzij vergund
- het plegen van inbreuken na 1 mei 2000 op de plannen van aanleg en verordeningen van vóór het DRO, tenzij vergund

Het Grondwettelijk Hof⁷ achtte het niet strijdig met het legaliteitsbeginsel dat ook niet-vergunningsplichtige handelingen strafbaar konden gesteld worden op grond van deze bepalingen.

Sinds enige tijd wordt door het Hof van Cassatie⁸ erkend dat waar een oorspronkelijk misdrijf is gepleegd ook het daaropvolgende gebruik strafbaar kan zijn wegens strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften (het zogenaamde "strafbaar strijdig gebruik").

Een gedraging binnen het ruimtelijke ordeningsrecht kan maar strafbaar zijn voor zover het een 'handeling' is. "Handelingen" worden in artikel 1.1.2, 7° VCRO omschreven als: werkzaamheden, wijzigingen of activiteiten met ruimtelijke implicaties.⁹ Het Hof van Cassatie oordeelde dat bij de beoordeling van de strafbaarheid van een gebruikshandeling de ruimtelijke implicatie als beoordelingselement bijgevolg steeds mee speelt.¹⁰

3.2.3.2. Welke toets om te besluiten tot het opleggen of het bekrachtigen van het stakingsbevel

Zoals aangehaald in de inleiding, is een stakingsbevel een preventief instrument.

Het is gewenst dat *in concreto* wordt aangetoond hoe het gebruik strijdig is met de voorschriften.

Daarnaast speelt ook het tijdsverloop een belangrijke rol. Het tijdsverloop of meer bepaald het bestendige karakter van het gebruik kan doen besluiten dat het stakingsbevel niet meer het aangewezen instrument is om preventief te worden ingezet.

Als redelijk tijdsverloop waarbij het stakingsbevel kan aangewend worden, wordt een termijn van één jaar sinds het ontstaan van de gebruikshandeling beschouwd. In ruimtelijke kwetsbare gebieden, waar het gebruik langer aan het zicht onttrokken kan zijn, wordt een termijn van twee jaar sinds het ontstaan van de gebruikshandeling beleidsmatig redelijk geacht.

Als aanvangspunt voor de beoordeling van het tijdsverloop geldt de eerste handeling van het gebruik. Deze eerste handeling kan samenvallen met een ander misdrijf (het doorvoeren van de onvergunde functiewijziging of het oprichtingsmisdrijf). Het initiële feit is zo het startpunt van het strijdig gebruik.

De termijn begint m.a.w. te lopen vanaf het initiële feit of de eerste handeling, en niet vanaf de feitelijke kennisname van het strafbare feit door het handhavende bestuur.

3.2.4. Hoe optreden tegen de schending van de vergunningsplicht voor het gewoonlijk gebruiken van een grond (artikel 4.2.1, 5° VCRO)?

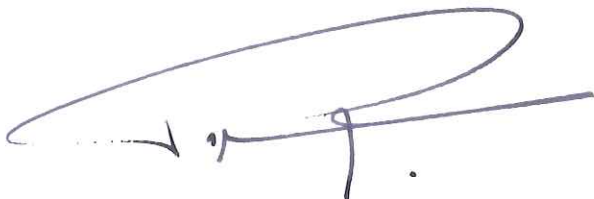
Het gewoonlijk gebruiken van een grond is op zich vergunningsplichtig gesteld en dus strafbaar wanneer niet vergund. Het betreft o.a. de opslag van voertuigen, afval en materialen¹¹.

Het Hof van Cassatie heeft hierover geoordeeld dat dit een gewoontemisdrijf is.¹² Het stellen van een aantal geïsoleerde daden maakt nog geen gewoonlijk gebruik uit. Het gebruik van de grond vereist een zekere regelmaat waarbij blijvend handelingen gesteld worden. Inzake het gewoonlijk gebruiken zal eerst een zekere regelmaat van de handelingen moeten vastgesteld worden.

Voor de toepassing van het stakingsbevel bij het gewoonlijk gebruiken van een grond zal ook hier het tijdsverloop in overweging dienen te worden genomen. Voor een optreden met een stakingsbevel wordt eveneens een termijn van 1 jaar sinds het ontstaan van het gewoonlijk gebruik als redelijk beschouwd. In ruimtelijke kwetsbare gebieden, waar het gewoonlijk gebruik van een grond langer aan het zicht onttrokken kan zijn, wordt een termijn van twee jaar sinds het ontstaan van de gebruikshandeling beleidsmatig redelijk geacht.

4 Good practice inzake overleg bij lopende planningsinitiatieven

In geval er planningsinitiatieven lopen, die een relevante invloed hebben op de bestemming of het gebruik, is het aangewezen overleg te plegen met de plannende overheid en de betrokken gemeente. Handhaving dient in het geval van lopende planningsinitiatieven afgestemd te worden op de geplande bestemmingswijzigingen en rekening te houden met de begeleidende maatregelen.



Philippe Muyters

Vlaams minister van Financiën, Begroting,
Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport

¹¹ Artikel 4.2.1, 5° VCRO juncto artikel 6.1.1, 1° VCRO.