

Rolnummer 4971
Arrest nr. 22/2011 van 3 februari 2011

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 6.1.1, derde en vierde lid, en 6.1.2 van de « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (coördinatie van 15 mei 2009), gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Kortrijk.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 8 juni 2010 in zake Piet Vanhoutte, handelend in zijn hoedanigheid van gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur, tegen Willy Vermeulen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 25 juni 2010, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Kortrijk de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 6.1.1, vierde lid VCRO het door artikel 16 Grondwet en artikel 1.1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM gewaarborgde eigendomsrecht van de door de instandhouding van een illegale constructie benadeelde derde, al dan niet in samenhang gelezen met het legaliteitsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, door te verhinderen dat de tijdig bij het vonnisgerecht aanhangig gemaakte publieke vordering tot herstel in de oorspronkelijke staat of tot herstel in de legale staat niet langer kan worden ingewilligd indien deze instandhouding op het ogenblik van de uitspraak niet meer strafbaar is gesteld ?

2. Schendt artikel 6.1.1, vierde lid VCRO het *standstill*-beginsel vervat in artikel 23 Grondwet door - zonder in de plaatsstelling van een alternatief - reeds bestaande en voor de rechter uitgeoefende vorderingsrechten van de overheid tot herstel van de goede ruimtelijke ordening uit te doven naar aanleiding van een depenalisering van het misdrijf van instandhouding, terwijl deze depenalisering de concrete aantasting van de goede ruimtelijke ordening zowel *de facto* als *de iure* onverlet laat ?

3. Schenden de artikelen 6.1.1, derde lid, 6.1.1, vierde lid en 6.1.2 VCRO het *standstill*-beginsel vervat in artikel 23 Grondwet, doordat zij in onderlinge samenhang het opleggen van een herstelmaatregel op grond van feiten van instandhouding volstrekt onmogelijk maken, en hierdoor de mogelijkheid van de overheid tot het herstellen van illegale situaties *de facto* laten afhangen van het voorhanden zijn van een dader, aan wie het oprichtingsmisdrijf toerekenbaar is, terwijl deze omstandigheid geen enkel verband houdt met de schade aan de goede ruimtelijke ordening die door de illegale situatie wordt veroorzaakt ?

4. Schenden artikel 6.1.1, derde lid en 6.1.1, vierde lid VCRO de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat zij samen gelezen tot gevolg hebben dat de instandhouder buiten ruimtelijk kwetsbaar gebied bij wie voor het oprichtingsmisdrijf nog een oprichter kan worden vervolgd, de gevolgen van een opgelegde herstelmaatregel kan moeten ondergaan, terwijl eenzelfde instandhouder bij wie voor het oprichtingsmisdrijf niet langer een oprichter kan vervolgd worden, deze gevolgen niet kan moeten ondergaan ? ».

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 22 december 2010 :

- is verschenen : Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J. Spreutels verslag uitgebracht;

- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## *II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

In de voor de Rechtbank van eerste aanleg te Kortrijk aanhangige zaak staat ter discussie of een herstellvordering op verzoek van de stedenbouwkundig inspecteur nog door de rechter kan worden ingewilligd wanneer die steunt op het wederrechtelijk in stand houden van constructies in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden.

De verwijzende rechter stelt vast dat op 1 september 2009 de artikelen 6.1.1, derde en vierde lid, en 6.1.2 van de bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (hierna: VCRO) van toepassing zijn. Voormelde artikelen hebben tot gevolg dat een herstellvordering niet langer kan worden ingewilligd als het instandhoudingsmisdrijf niet langer strafbaar is gesteld op het ogenblik van de uitspraak. Het instandhoudingsmisdrijf, gelegen in niet ruimtelijk kwetsbare gebieden, werd gedepenaliseerd zodat de herstellvordering eveneens is vervallen.

De gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur verzoekt de Rechtbank van eerste aanleg bovenvermelde prejudiciële vragen te stellen, een verzoek waarop de verwijzende rechter ingaat.

## *III. In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

A.1.1. De Vlaamse Regering stelt dat er te dezen geen sprake is van eigendomsberoving in de zin van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Er moet enkel worden onderzocht of de betwiste regeling verenigbaar is met artikel 1, tweede alinea, van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De Vlaamse Regering verklaart niet in te zien hoe er sprake zou kunnen zijn van een beperking van het eigendomsrecht van een « door de instandhouding van een illegale constructie benadeelde derde ». In de bodemgeschillen heeft er zich geen particuliere rechtsonderhorige als « benadeelde derde » gemanifesteerd. Overheden zoals de stedenbouwkundig inspecteur en het college van burgemeester en schepenen kunnen zich niet beroepen op de waarborgen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat ertoe strekt private personen te beschermen tegen willekeurig optreden van de overheid.

Er valt bovendien niet in te zien hoe de overheid die een herstellvordering instelt, zou kunnen worden aangezien als een « benadeelde derde » wiens eigendomsrecht wordt beknot.

In diverse arresten van het Hof is bevestigd dat de publieke herstellvordering ertoe strekt het algemeen belang te vrijwaren. Die vordering kan slechts worden ingesteld wanneer de publieke strafvordering op gang is gebracht. Iemand die persoonlijk wordt benadeeld door het stedenbouwmisdrijf, kan zich burgerlijke partij stellen in het strafproces en van zijn kant het herstel in de vroegere toestand vorderen of zelf de strafvordering op gang brengen.

A.1.2. Naar het oordeel van de Vlaamse Regering is er in ieder geval geen onevenredige aantasting van het eigendomsrecht. Het komt de decreetgever toe om te oordelen of het opportuun is om welbepaalde overtredingen te laten vervolgen teneinde het herstel in de vroegere toestand mogelijk te maken. Te dezen heeft hij geoordeeld dat het niet langer maatschappelijk verdedigbaar is om de publieke herstellvordering nog mogelijk te maken, nu het onderliggende misdrijf niet langer strafbaar is.

De Vlaamse Regering wijst erop dat de in het geding zijnde bepaling enkel betrekking heeft op herstellvorderingen naar aanleiding van instandhoudingsmisdrijven die niet langer strafbaar zijn, zodat herstellvorderingen die berusten op het oprichtingsmisdrijf nog steeds kunnen worden ingewilligd. Bovendien blijft een herstellvordering mogelijk voor oprichtings- of instandhoudingsmisdrijven in ruimtelijk kwetsbare gebieden. Daar komt nog bij dat de maatregel enkel betrekking heeft op de publieke herstellvordering. De mogelijkheid van een herstellvordering door de burgerlijke partij als « door de illegale constructie benadeelde derde » blijft onverlet. Ten slotte gelden nu langere verjaringstermijnen voor de publieke herstellvordering die berust op een oprichtingsmisdrijf.

A.1.3. De Vlaamse Regering wijst er tevens op dat het Grondwettelijk Hof, in zijn arrest nr. 94/2010, geoordeeld heeft dat artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO geen afbreuk doet aan het eigendomsrecht van de door de illegale constructie benadeelde derde.

#### *Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

A.2.1. Volgens de Vlaamse Regering is er geen schending van artikel 23 van de Grondwet.

Indien al zou moeten worden aangenomen dat een stedenbouwkundig misdrijf als een aantasting van het leefmilieu zou worden beschouwd, is er hoogstens enige achteruitgang op het vlak van de bescherming van het gezond leefmilieu, doordat de decreetgever voorschrijft dat de publieke herstellvordering niet meer kan worden ingewilligd indien een dergelijk instandhoudingsmisdrijf op het ogenblik van de uitspraak niet meer strafbaar is. Van een aanzienlijke achteruitgang kan er echter geen sprake zijn, mede gelet op wat reeds werd aangevoerd in verband met de eerste prejudiciële vraag.

Zelfs al zou worden aangenomen dat er een aanzienlijke achteruitgang zou zijn ten aanzien van het niveau van bescherming van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu door de voorheen toepasselijke regeling, dan moet worden aangenomen dat er daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

De decreetgever vond het maatschappelijk niet langer verantwoord, noch opportuun, om de publieke herstellvordering te handhaven in die gevallen waarin de strafbaarstelling van het eraan ten grondslag liggende instandhoudingsmisdrijf reeds eerder was opgeheven. Zodoende reageerde de decreetgever op de rechtspraak waarin werd geoordeeld dat, ondanks de « depenalisering » van het instandhoudingsmisdrijf (in ander dan ruimtelijk kwetsbaar gebied), de herstellvordering nog kon worden ingewilligd en gaf hij ten volle uitwerking aan zijn eerdere initiatief om het instandhoudingsmisdrijf (in niet ruimtelijk kwetsbaar gebied) te schrappen. Aldus komt de maatregel de rechtszekerheid ten goede.

A.2.2. De Vlaamse Regering merkt tevens op dat het Grondwettelijk Hof, in het arrest nr. 94/2010, uitdrukkelijk de argumentatie van de Vlaamse Regering heeft bevestigd. De Vlaamse Regering ziet geen reden om daar te dezen anders over te oordelen.

#### *Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag*

A.3.1. De Vlaamse Regering doet opmerken dat het instandhoudingsmisdrijf en het oprichtingsmisdrijf twee afzonderlijke wederrechtelijke handelingen zijn. Met de in het geding zijnde bepalingen wordt niet teruggekomen op de strafbaarheid van het oprichtingsmisdrijf en op de mogelijkheid om naar aanleiding van het oprichtingsmisdrijf het herstel te vorderen.

Alleen is de strafbaarstelling van het instandhoudingsmisdrijf in niet-kwetsbaar gebied opgeheven en is het niet meer mogelijk om een herstelmaatregel te vorderen die enkel steunt op het instandhoudingsmisdrijf dat gedepenaliseerd is. De decreetgever heeft geoordeeld dat het niet maatschappelijk verantwoord en opportuun

was dat de rechtsonderhorige voor altijd met een herstellvordering geconfronteerd kon blijven. Zo heeft hij de rechtszekerheid toch enigszins willen versterken.

Hij heeft daarbij het belang van de goede ruimtelijke ordening en een gezond leefmilieu niet uit het oog verloren. Strafrechtelijke inbreuken kunnen nog steeds worden vervolgd, ook voor feiten in niet-kwetsbaar gebied, maar de klemtoon van de handhaving komt te liggen bij het oprichtingsmisdrijf.

De Vlaamse Regering doet in dit verband nog opmerken dat de decreetgever voor de verjaring een regeling heeft uitgewerkt die in vergelijking met de gemeenrechtelijke regeling « gunstiger » is voor wie de schade wil laten herstellen.

A.3.2. De Vlaamse Regering merkt op dat het Hof in het arrest nr. 94/2010 in dezelfde zin heeft geoordeeld.

#### *Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag*

A.4.1. Naar de mening van de Vlaamse Regering vloeit de verantwoording voor het verschil in behandeling voort uit het zakelijk karakter van de herstellvordering. Dat zakelijke karakter van de vordering heeft tot gevolg dat ook de mede-eigenaar die niet bij die vordering werd betrokken en niet op de hoogte was, de gevolgen van het vonnis dient te ondergaan. De mede-eigenaar kan tegen die vordering derdenverzet instellen en zijn rechtmatige belangen voor de rechter doen gelden.

Meer algemeen kan een herstelmaatregel niet strijdig zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, nu hij vanwege zijn onpersoonlijke en zakelijke aard, « *erga omnes* » geldt, dus ten opzichte van iedereen en niet alleen de partijen of andere betrokkenen.

A.4.2. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 94/2010 de bovenvermelde stelling van de Vlaamse Regering bevestigd.

- B -

#### *Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen*

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 6.1.1, derde en vierde lid, en artikel 6.1.2 van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (hierna : VCRO).

B.1.2. Die bepalingen maken deel uit van titel VI (« Handhavingsmaatregelen »), hoofdstuk I (« Strafbepalingen »), afdeling 1 (« Strafsancties »), van de VCRO.

Artikel 6.1.1 bepaalt :

« Met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en met een geldboete van 26 euro tot 400.000 euro of met één van deze straffen alleen, wordt de persoon gestraft die :

1° de bij de artikelen 4.2.1 en 4.2.15 bepaalde handelingen hetzij zonder voorafgaande vergunning, hetzij in strijd met de vergunning, hetzij na verval, vernietiging of het verstrijken van de termijn van de vergunning, hetzij in geval van schorsing van de vergunning, uitvoert, voortzet of in stand houdt;

2° handelingen uitvoert, voortzet of in stand houdt in strijd met een ruimtelijk uitvoeringsplan, vermeld in de artikelen 2.2.1 tot en met 2.2.18, met een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan waarvoor toepassing werd gemaakt van artikel 4.3.2 of 4.4.7, § 1, of met de stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen, vermeld in de artikelen 2.3.1 tot en met 2.2.3, tenzij de uitgevoerde handelingen vergund zijn, of tenzij het gaat om onderhoudswerken aan een hoofdzakelijk vergunde constructie of om handelingen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht;

3° als eigenaar toestaat of aanvaardt dat één van de onder 1° en 2° vermelde strafbare feiten worden gepleegd, voortgezet of in stand gehouden;

4° een inbreuk pleegt op de informatieplicht, vermeld in de artikelen 5.2.1 tot en met 5.2.6;

5° de handelingen voortzet in strijd met het bevel tot staking, de bekrachtigingsbeslissing of, in voorkomend geval, de beschikking in kortgeding;

6° een inbreuk op de plannen van aanleg en verordeningen die tot stand zijn gekomen volgens de bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 en die van kracht blijven zolang en in de mate dat ze niet vervangen worden door nieuwe voorschriften uitgevaardigd krachtens onderhavige codex, pleegt na 1 mei 2000, of dit voortzet of in stand houdt, op welke wijze ook, tenzij de uitgevoerde werken, handelingen of wijzigingen vergund zijn, of tenzij het gaat om onderhoudswerken aan een hoofdzakelijk vergunde constructie of om handelingen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht;

7° handelingen die een inbreuk zijn op de bouw- en verkavelingsvergunningen die zijn verleend krachtens het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, uitvoert, voortzet of in stand houdt.

De minimumstraffen zijn echter een gevangenisstraf van vijftien dagen en een geldboete van 2.000 euro, of één van deze straffen alleen, indien de in het eerste lid vermelde misdrijven gepleegd worden door instrumenterende ambtenaren, vastgoedmakelaars en andere personen die in de uitoefening van hun beroep of activiteit onroerende goederen kopen, verkavelen, te koop of te huur zetten, verkopen of verhuren, bouwen of vaste of verplaatsbare inrichtingen ontwerpen en/of opstellen of personen die bij die verrichtingen als tussenpersonen optreden, bij de uitoefening van hun beroep.

De strafsanctie voor het instandhouden van inbreuken, vermeld in het eerste lid, 1°, 2°, 3°, 6° en 7°, geldt niet voorzover de handelingen, werken, wijzigingen of het strijdige gebruik niet gelegen zijn in de ruimtelijk kwetsbare gebieden. Voor de strafbare instandhouding is uitsluitend vereist dat de wederrechtelijke handelingen op het ogenblik van de instandhouding gelegen zijn in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Een herstellvordering die door de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen is ingesteld op grond van de instandhouding van handelingen, kan vanaf 1 september 2009 niet langer worden ingewilligd indien deze instandhouding op het ogenblik van de uitspraak niet meer strafbaar is gesteld ».

Artikel 6.1.2 van de VCRO bepaalt :

« Artikel 6.1.1, derde lid, toegevoegd bij decreet van 4 juni 2003 en gedeeltelijk vernietigd bij arrest nr. 14/2005 van 19 januari 2005 van het Grondwettelijk Hof, wordt geïnterpreteerd als volgt :

Deze bepaling heft de strafbaarstelling van de vermelde instandhoudingsmisdrijven op ».

B.1.3.1. Artikel 6.1.1, derde lid, van de VCRO is bij de coördinatie overgenomen uit artikel 146, derde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : DRO).

Zoals het werd toegevoegd bij artikel 7 van het decreet van 4 juni 2003 « houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft », bepaalde het voormelde artikel 146, derde lid :

« De strafsanctie voor het instandhouden van inbreuken, bedoeld in het eerste lid, 1°, 2°, 3°, 6° en 7°, geldt niet voorzover de handelingen, werken, wijzigingen of het strijdige gebruik niet gelegen zijn in de ruimtelijk kwetsbare gebieden, voorzover ze geen onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder veroorzaken voor de omwonenden of voorzover ze geen ernstige inbreuk vormen op de essentiële stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming krachtens het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg ».

Bij zijn arrest nr. 14/2005 van 19 januari 2005 heeft het Grondwettelijk Hof in die bepaling de woorden « , voorzover ze geen onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder veroorzaken voor de omwonenden of voorzover ze geen ernstige inbreuk vormen op de essentiële stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming krachtens het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg » vernietigd.

B.1.3.2. Uit de eerste zin van artikel 6.1.1, derde lid, van de VCRO volgt dat het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden niet meer strafbaar is sinds 22 augustus 2003, datum van inwerkingtreding van het voormelde artikel 7 van het decreet van 4 juni 2003. Zoals het Hof deed opmerken in het voormelde arrest nr. 14/2005, was het de bedoeling van artikel 7 van het decreet van 4 juni 2003 om een

stedenbouwmisdrijf niet langer te beschouwen als een voortdurend misdrijf en de strafbaarstelling van de instandhouding te schrappen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1566/7, p. 38).

In ruimtelijk kwetsbare gebieden blijft zowel het in stand houden als het uitvoeren of voortzetten van stedenbouwmisdrijven strafbaar. Het strafbare « uitvoeren of voortzetten » wordt hierna oprichtingsmisdrijf genoemd.

B.1.3.3. Artikel 6.1.1, derde lid, van de VCRO (voorheen artikel 146, derde lid, van het DRO) moet in samenhang worden gelezen met artikel 6.1.2 van de VCRO (voorheen artikel 184 van het DRO), zoals ingevoegd bij artikel 83 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid.

Aldus heeft de decreetgever duidelijk gemaakt dat artikel 146, derde lid, van het DRO (« De strafsancie voor het instandhouden van inbreuken [...] geldt niet voorzover [...] ») niet enkel beoogt een grond tot strafuitsluiting in te voeren, maar ook een einde te maken aan de strafbaarstelling van het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden.

B.1.4.1. Artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO heeft betrekking op de herstellvorderingen die zijn ingesteld door de stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen en die steunen op het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden.

Dat vierde lid is bij de coördinatie in de VCRO overgenomen uit artikel 146, vierde lid, van het DRO, zoals vervangen bij artikel 50, 7°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid. De in die bepaling vermelde datum van 1 september 2009 is gerelateerd aan de datum van inwerkingtreding van het voormelde decreet van 27 maart 2009.



B.1.4.2. Het doel dat de decreetgever met die bepaling voor ogen had, is in de parlementaire voorbereiding ervan als volgt uiteengezet :

« Wat de instandhoudingsmisdrijven betreft, stelt zich evenwel de vraag of het opportuun of verantwoordbaar is dat na de depenalisering van sommige van deze misdrijven (namelijk deze die niet gelegen zijn in ruimtelijk kwetsbaar gebied) alsnog herstelvorderingen (van overheidswege) op grond van de instandhouding kunnen worden ingewilligd.

Het contentieux over het Handhavingsdecreet van 4 juni 2003 leert in dat verband dat herstelvorderingen die aanhangig waren voor 22 augustus 2003 (datum van inwerkingtreding van het decreet van 4 juni 2003) niet *in se* ongegrond zijn. Herstelvorderingen die ingesteld zijn voor de datum van de inwerkingtreding van voorliggend ontwerp van decreet, op grond van de (voortaan gedepenaliseerde) instandhouding in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, zullen in principe evenzeer nog kunnen worden ingewilligd.

Zulks is maatschappelijk niet geheel verzoenbaar met de aard van de herstelvordering die onder meer een bijzondere vorm van vergoeding of teruggave uitmaakt, ertoe strekkende een einde te maken aan de met de wet strijdige toestand die uit het misdrijf is ontstaan en waardoor het openbaar belang wordt geschaad (Cass., 19 september 1989, T.R.O.S. 1999, 109, noot). Die schade aan het openbaar belang wordt door een depenalisering sterk genuanceerd.

Om die reden wordt voor de toekomst (vanaf de inwerkingtreding van het ontwerp van decreet) bepaald dat herstelvorderingen (van overheidswege) die gebaseerd zijn op een instandhouding die op het ogenblik van de uitspraak niet langer strafbaar is gesteld, niet meer kunnen worden ingewilligd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/3, p. 57).

B.1.5. Het niet in het geding gebrachte artikel 6.1.41, § 1, van de VCRO bepaalt :

« Naast de straf kan de rechtbank bevelen de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen of het strijdige gebruik te staken, en/of bouw- of aanpassingswerken uit te voeren en/of een geldsom te betalen gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen ».

Rekening houdend met de gegevens van de zaak voor de verwijzende rechter, die betrekking heeft op een vordering van de stedenbouwkundig inspecteur tot herstel in de oorspronkelijke toestand, beperkt het Hof zich tot de « herstelvordering » waarmee het herstel in de oorspronkelijke toestand wordt beoogd, waarbij het dus eventuele herstelvorderingen tot bouw- of aanpassingswerken of tot het doen betalen van een meerwaarde buiten beschouwing laat.

*Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

B.2.1. Het Hof wordt verzocht om artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO te toetsen aan artikel 16 van de Grondwet en aan artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, al dan niet in samenhang gelezen met het wettigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

De vraag is of « het eigendomsrecht van de door de instandhouding van een illegale constructie benadeelde derde » wordt geschonden doordat met artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO wordt verhinderd dat een tijdig ingestelde « publieke » herstellvordering die steunt op het in stand houden van stedenbouwmisdrijven, nog zou worden ingewilligd na 1 september 2009.

B.2.2. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

Aangezien die internationaalrechtelijke bepaling een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met diegene die zijn ingeschreven in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de in het geding zijnde bepalingen, rekening houdt met de eerstgenoemde.

B.2.3. De in de vraag bedoelde « publieke » herstellvordering wordt door de stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen ingesteld in het algemeen belang, met het oog op het vrijwaren van de goede ruimtelijke ordening.

Artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO staat er niet aan in de weg dat de door de instandhouding van de illegale constructie benadeelde derde zijn private belangen behartigt, inzonderheid als eigenaar van een aanpalend perceel. Hij kan nog steeds een vordering instellen om de schade die hij zou lijden te doen ophouden door een herstel *in natura* of minstens om zich te doen vergoeden voor situaties die een quasi-delictuele fout blijven uitmaken.

Voorts blijft de publieke herstellvordering mogelijk ten aanzien van oprichtings- en instandhoudingsmisdrijven in ruimtelijk kwetsbare gebieden alsook in die gevallen waarin die vordering nog kan worden gegrond op oprichtingsmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden.

De benadeelde derde verliest een voordeel wanneer hij zich had aangesloten bij de door de stedenbouwkundig inspecteur ingestelde herstellvordering en wanneer die herstellvordering als gevolg van de in het geding zijnde bepaling niet langer kan worden ingewilligd. Het verlies van dat voordeel heeft evenwel geen betrekking op het eigendomsrecht van de benadeelde derde, maar op zijn procesrechtelijke situatie als gevolg van zijn keuze om niet zelf zijn private belangen te behartigen en zich louter aan te sluiten bij de publieke herstellvordering. In voorkomend geval staat het aan de benadeelde derde om alsnog zijn private belangen, met inbegrip van zijn eigendomsrecht, te doen gelden.

De door de illegale constructie benadeelde derde wordt door artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO derhalve niet geraakt in zijn eigendomsrecht zoals dat wordt gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet en bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.2.4. De toetsing aan het wettigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, in samenhang gelezen met de voormelde referentienormen, leidt niet tot een andere conclusie.

B.2.5. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

B.3.1. Het Hof wordt gevraagd of artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO « het *standstill*-beginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet » schendt doordat een einde wordt gemaakt aan de publieke herstellvordering die reeds aanhangig is bij de rechter. Volgens de vraag is die uitdoving ingegeven door de « depenalisering van het misdrijf van instandhouding, terwijl deze depenalisering de concrete aantasting van de goede ruimtelijke ordening zowel *de facto* als *de iure* onverlet laat ».

B.3.2. De prejudiciële vraag heeft meer bepaald betrekking op het « recht op de bescherming van een gezond leefmilieu » zoals gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet.

Het Hof heeft geoordeeld dat die bepaling een *standstill*-verplichting impliceert die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang (arresten nrs. 135/2006, 137/2006, 145/2006, 87/2007, 114/2008, 121/2008, 94/2010, 113/2010 en 2/2011).

B.3.3. Met artikel 7 van het decreet van 4 juni 2003, dat thans is opgenomen in artikel 6.1.1, derde lid, van de VCRO, heeft de Vlaamse decreetgever in het raam van zijn appreciatiemarge geoordeeld dat het in stand houden van een wederrechtelijke situatie in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden niet meer als een voortdurend misdrijf moest worden aangemerkt. In samenhang gelezen met artikel 6.1.2 van de VCRO blijkt dat het van meet af aan de bedoeling was om die strafbaarstelling op te heffen. Uit de in B.1.4.2 geciteerde parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO, blijkt dat de decreetgever het bovendien maatschappelijk niet meer verantwoord achtte dat alsnog het herstel in de vroegere toestand zou worden ingewilligd op vraag van de stedenbouwkundig inspecteur of het college van burgemeester en schepenen.

Nu hij het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden niet langer strafbaar acht, vermocht de decreetgever in redelijkheid te oordelen dat het in het algemeen belang verantwoord was om ook te vermijden dat hangende publieke

herstelvorderingen nog zouden worden ingewilligd met ingang van 1 september 2009, datum van inwerkingtreding van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009.

B.3.4. In ruimtelijk kwetsbare gebieden blijven de in artikel 6.1.1 van de VCRO opgesomde misdrijven strafbaar en kan ook de publieke herstelvordering nog steeds worden uitgeoefend. De publieke herstelvordering kan eveneens nog steeds worden uitgeoefend wanneer die steunt op oprichtingsmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden. De maatregel is derhalve beperkt tot die gevallen waar de herstelvordering op 1 september 2009 nog aanhangig was voor feiten van instandhouding in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden.

Voorts heeft de decreetgever enkel een regeling getroffen voor de publieke herstelvordering en heeft hij derhalve geen afbreuk gedaan aan de rechten van personen om de schade die zij zouden lijden, bijvoorbeeld als eigenaar van een aanpalend perceel, te doen ophouden door een herstel *in natura* of minstens om zich te doen vergoeden voor situaties die een quasi-delictuele fout blijven uitmaken.

B.3.5. Uit wat voorafgaat blijkt dat er te dezen door artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO noch een aanzienlijke achteruitgang wordt teweeggebracht in het beschermingsniveau van het leefmilieu, noch een aanzienlijke achteruitgang die niet zou kunnen worden verantwoord door de daaraan ten grondslag liggende motieven van algemeen belang.

B.3.6. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

#### *Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag*

B.4.1. In tegenstelling tot de voorgaande prejudiciële vraag, die enkel betrekking had op het vierde lid van artikel 6.1.1 van de VCRO, wordt het Hof met deze vraag verzocht om ook de artikelen 6.1.1, derde lid, en 6.1.2 van de VCRO te toetsen aan « het *standstill*-beginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet ».

B.4.2. Te dezen is het de vraag of de *standstill*-verplichting wordt geschonden doordat de in het geding zijnde bepalingen, in hun onderlinge samenhang gelezen, het opleggen van een herstelmaatregel op grond van feiten van instandhouding in ander dan ruimtelijk kwetsbaar gebied onmogelijk maken. Volgens de vraag is de mogelijkheid van een publieke herstellvordering in feite afhankelijk van de eventuele vervolging en schuldigverklaring van de dader van het oprichtingsmisdrijf, « terwijl deze omstandigheid geen enkel verband houdt met de schade aan de goede ruimtelijke ordening die door de illegale situatie wordt veroorzaakt ».

B.4.3. Bij het onderzoek van de tweede prejudiciële vraag zijn reeds de motieven van algemeen belang uiteengezet die de decreetgever ertoe hebben gebracht de strafbaarstelling van het in stand houden van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden op te heffen (artikel 6.1.1, derde lid, en artikel 6.1.2 van de VCRO) en, aansluitend, te vermijden dat publieke herstellvorderingen nog zouden worden ingewilligd (artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO).

Daarbij is uiteengezet dat in ruimtelijk kwetsbare gebieden de in artikel 6.1.1 van de VCRO opgesomde misdrijven strafbaar blijven en ook de publieke herstellvordering mogelijk blijft, dat hetzelfde geldt voor oprichtingsmisdrijven, zelfs in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden, en dat de decreetgever geen afbreuk heeft gedaan aan de rechten van personen om de schade die zij, bijvoorbeeld als eigenaar van een aanpalend perceel, zouden lijden, te doen ophouden door een herstel *in natura* of minstens om zich te doen vergoeden voor situaties die een quasi-delictuele fout blijven uitmaken.

B.4.4. De conclusie van het Hof dat aldus door artikel 6.1.1, vierde lid, van de VCRO noch een aanzienlijke achteruitgang wordt teweeggebracht in het beschermingsniveau van het leefmilieu, noch een aanzienlijke achteruitgang die niet zou kunnen worden verantwoord door de daaraan ten grondslag liggende motieven van algemeen belang, geldt evenzeer ten aanzien van het derde lid van dat artikel en ten aanzien van artikel 6.1.2 van de VCRO.

B.4.5. De derde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag*

B.5.1. Het Hof wordt verzocht om artikel 6.1.1, derde en vierde lid, van de VCRO te toetsen aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De vraag noopt tot een vergelijking van de categorie van personen die een stedenbouwmisdrijf in stand houden in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden en die zelf geen schuld hebben aan het oprichtingsmisdrijf maar waarvoor de oprichter schuldig wordt bevonden, met de categorie van personen die een stedenbouwmisdrijf in stand houden in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden en die zelf geen schuld hebben aan het oprichtingsmisdrijf maar waarvoor de oprichter niet schuldig wordt bevonden. Enkel de eerste categorie van personen zal in voorkomend geval de gevolgen van een herstelmaatregel moeten ondergaan. In dit opzicht zijn de twee categorieën van personen vergelijkbaar.

B.5.2. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium van onderscheid : in het eerste geval omschreven in B.5.1, kan de dader van het oprichtingsmisdrijf in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden worden veroordeeld, in het tweede geval niet.

Met de in het geding zijnde bepalingen heeft de decreetgever gewild, enerzijds, dat feiten van instandhouding van stedenbouwmisdrijven in andere dan ruimtelijk kwetsbare gebieden niet langer strafbaar zouden zijn en dat ook de publieke herstellvordering die enkel op die instandhouding zou berusten, vanaf 1 september 2009 niet meer zou worden ingewilligd en, anderzijds, dat oprichtingsmisdrijven strafbaar blijven - ongeacht of het gaat om ruimtelijk kwetsbaar gebied of niet - en dat de herstellvordering mogelijk blijft.

In het licht van die doelstelling, en rekening houdend met het zakelijk karakter van de herstellvordering, is het redelijk verantwoord dat die vordering nog kan worden ingewilligd wanneer de oprichter schuldig wordt bevonden, waarbij in voorkomend geval ook andere personen de gevolgen van de herstelmaatregel dienen te ondergaan.

Die maatregelen brengen meer evenwicht tussen, enerzijds, het streven naar de bestraffing en het herstel in de vroegere toestand ten aanzien van diegenen die schuldig zijn aan het oprichtingsmisdrijf en, anderzijds, het streven naar meer rechtszekerheid voor diegenen die rechten verkrijgen over het betrokken goed en die alleen nog kunnen worden verontrust als de dader van het oprichtingsmisdrijf wordt veroordeeld. Overigens heeft de decreetgever voorzien in een aantal maatregelen van informatieverstrekking die het mogelijk maken dat personen die rechten zouden verkrijgen over het betrokken goed, niet onwetend zouden zijn over stedenbouwkundige onregelmatigheden waarmee dat goed behept zou zijn en eventuele rechtsvorderingen die dienaangaande aanhangig zijn.

Ten slotte heeft de decreetgever geen afbreuk gedaan aan de rechten van personen om de schade die zij, bijvoorbeeld als eigenaar van een aanpalend perceel, zouden lijden, te doen ophouden door een herstel *in natura* of minstens om zich te doen vergoeden voor situaties die een quasi-delictuele fout blijven uitmaken.

B.5.3. De vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 6.1.1, vierde lid, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (VCRO) schendt artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet.

- Artikel 6.1.1, derde en vierde lid, en artikel 6.1.2 van de VCRO schenden artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet niet.

- Artikel 6.1.1, derde en vierde lid, van de VCRO schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 3 februari 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt