

# Hof van Cassatie van België

## Arrest

Nr. P.12.1389.N

1. **P P**,

beklaagde,

2. **P S L V**,

beklaagde,

eisers,

met als raadslieden mr. Denis Philippe, advocaat bij de balie te Brussel, en mr. Sven Boullart, advocaat bij de balie te Gent,

**tegen**

1. **GEWESTELIJK STEDENBOUWKUNDIG INSPECTEUR** bevoegd voor het grondgebied van de provincie Vlaams Brabant, met kantoor te 3000 Leuven, Dirk Boutsgebouw, Diestsepoort 6 bus 93,

eiser tot herstel,

2. **M vzw**,

burgerlijke partij,

verweerders.

## **I. RECHTSPLEGING VOOR HET HOF**

De cassatieberoepen zijn gericht tegen het arrest van het hof van beroep te Brussel, correctionele kamer, van 25 juni 2012.

De eisers voeren in een memorie die aan dit arrest is gehecht, vijf middelen aan.

Raadsheer Filip Van Volsem heeft verslag uitgebracht.

Advocaat-generaal Henri Vanderlinden heeft geconcludeerd.

## **II. BESLISSING VAN HET HOF**

### ***Beoordeling***

#### *Ontvankelijkheid van de cassatieberoepen*

1. Het arrest ontslaat de eisers van rechtsvervolging voor de telastleggingen A (instandhouding), B, C (instandhouding) en D. Het verklaart de strafvordering vervallen door verjaring voor de telastleggingen A (oprichting) en C (oprichting). Het stelt verder de overschrijding van de redelijke termijn met betrekking tot de herstellvorderingen vast.

In zoverre tegen die beslissingen gericht, zijn de cassatieberoepen niet ontvankelijk.

#### *Eerste middel*

2. Het middel voert schending aan van artikel 149 Grondwet, de artikelen 3 en 4 Voorafgaande Titel Wetboek van Strafvordering, artikel 63 Wetboek van Strafvordering, artikel 1382 Burgerlijk Wetboek en artikel 17 Gerechtelijk Wetboek: het arrest oordeelt ten onrechte dat de tweede verweerster belang heeft bij haar burgerlijkepartijstelling; zij heeft voor de appelrechters evenwel geen eigen belang laten gelden; het nastreven van haar statutair doel volstaat niet als persoonlijk

en rechtstreeks belang vereist voor het instellen van een rechtsvordering en dat geldt ook in het domein van de ruimtelijke ordening.

3. Artikel 3.4 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna Verdrag van Aarhus) bepaalt dat elke partij bij het verdrag voorziet in een *“passende erkenning van en steun aan verenigingen, organisaties of groepen die milieubescherming bevorderen en waarborgt dat haar nationale rechtsstelsel strookt met deze verplichting.”*

Artikel 9.3 Verdrag van Aarhus bepaalt: *“Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.”*

Artikel 2.4 Verdrag van Aarhus omschrijft *“het publiek”* als *“één of meer natuurlijke personen of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen”*.

4. Uit deze bepalingen volgt dat België op zich de verplichting heeft genomen om verenigingen die de bevordering van de milieubescherming tot doel hebben, de toegang tot de rechter te verzekeren ingeval zij met de bepalingen van het nationale milieurecht strijdig handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties willen betwisten, voor zover zij daartoe voldoen aan de in het nationale recht neergelegde criteria. Die criteria mogen niet zodanig worden omschreven of uitgelegd dat zij de toegang van deze verenigingen in dergelijk geval onmogelijk maken. De rechter vermag de in het nationale recht vastgelegde criteria uit te leggen in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9.3 Verdrag van Aarhus.

5. Volgens artikel 3 Voorafgaande Titel Wetboek van Strafvordering behoort de rechtsvordering tot herstel van schade aan hen die de schade hebben geleden. Zij dienen te doen blijken van een rechtstreeks en persoonlijk belang.

Indien een dergelijke rechtsvordering wordt ingesteld door een rechtspersoon die zich krachtens zijn statuten tot doel heeft gesteld de milieubescherming te bevorderen en ertoe strekt het met de bepalingen van het nationale milieurecht strijdig geacht handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten, voldoet die rechtspersoon op het vlak van belang aan de ontvankelijkheidsvereiste voor het instellen van een rechtsvordering.

In zoverre het middel uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt het naar recht.

6. De appelrechters (arrest, p. 15) verklaren de vordering van de tweede verweerster ontvankelijk op de volgende gronden:

- een goede ruimtelijke ordening raakt zowel het belang van de gemeenschap als het individuele belang van de burgers;
- de krenking van dit belang door een foutieve verstoring van het leefmilieu voldoet aan de ontvankelijkheidsvereiste voor een rechtsvordering en meer in het bijzonder aan de vereiste van de schending van een rechtmatig belang voor de aansprakelijkheidsvordering uit artikel 1382 Burgerlijk Wetboek;
- door de bewezen misdrijven staat vast dat een aantasting van de ruimtelijke ordening werd veroorzaakt;
- het kan niet worden ontkend dat deze aantasting van de ruimtelijke ordening de tweede verweerster enig moreel leed heeft toegebracht, tevens rekening houdend met haar statutaire doelstelling, bijvoorbeeld door de plaats die deze wederrechtelijke constructies innamen in de ruimtelijke ordening zodat deze verstoring afbreuk doet aan de morele goederen van deze rechtspersoon.

Met die redenen verantwoorden de appelrechters naar recht de beslissing dat aan de vereiste van belang in hoofde van de tweede verweerster is voldaan.

In zoverre kan het middel niet worden aangenomen.

#### *Tweede middel*

7. Het middel voert schending aan van artikel 149 Grondwet, artikel 4.2.1.1°, a), Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en artikel 55, § 2, zesde lid, Stedenbouwwet, evenals miskennis van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbegin-

sel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur: het arrest verwerpt ten onrechte eisers' beroep op de onoverwinnelijke dwaling; de eisers mochten op basis van de stand van de rechtspraak van de Raad van State in verband met de aanvangsdatum van de in artikel 55, § 2, Stedenbouwwet bedoelde termijn na een vernietigingsarrest, ervan uitgaan dat ze beschikten over een stilzwijgende stedenbouwkundige vergunning; de rechter moet bij de beoordeling van een aangevoerde onoverwinnelijke rechtsdwaling elk overheidsbesluit en dus ook een stilzwijgende bouwvergunning betrekken in zijn beoordeling of er redelijke verwachtingen zijn gecreëerd voor de rechtszoekende; door die redelijke verwachtingen met betrekking tot de stilzwijgende bouwvergunning en de tegenstrijdige rechtspraak van de Raad van State op geen enkele wijze in hun beoordeling te betrekken, maar enkel te stellen dat sinds het arrest van het Brusselse hof van beroep van 17 juni 2006 (lees 19 juni 1996) de eisers dienden te weten dat de termijn om opnieuw te beslissen inging vanaf de betekening van het vernietigingsarrest, maakt het arrest geen belangenafweging tussen het legaliteitsbeginsel en het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel.

8. De appelrechters (arrest, p. 9-11) oordelen met betrekking tot eisers' beroep op de onoverwinnelijke dwaling als volgt:

- de eerste verweerder stelt terecht dat slechts sprake kan zijn van een onoverwinnelijke dwaling als uit de omstandigheden kan worden afgeleid dat de eisers hebben gehandeld zoals ieder redelijk en voorzichtig persoon zou hebben gehandeld en dat dit *in casu* niet zo is;
- op 24 augustus 1995 werd vastgesteld dat reeds 14 funderingszolen werden geplaatst voor het bouwen van de trainingshal, waarna een stopzettingsbevel werd betekend en bekrachtigd;
- in het proces-verbaal van vaststelling werd gesteld dat deze 14 funderingszolen zonder vergunning werden geplaatst, wat ook het motief was voor het stopzettingsbevel;
- op dat ogenblik bestond reeds de ministeriële beslissing van 17 maart 1995, waarbij het administratief beroep van de eisers tegen de afwijzing van hun vergunningsaanvraag werd verworpen;

- de betwisting van de eisers met de administratie omtrent het al dan niet bestaan van een stilzwijgende vergunning bestond dus reeds van vóór de beschikking van 14 december 1995 en zeker vanaf de datum van de opstelling van het proces-verbaal van vaststelling van 24 augustus 1995;
- tegen het stopzettingsbevel werd een kortgedingprocedure gevoerd waarbij op 14 december 1995 een beschikking volgde, waarin te lezen stond dat *“niet genoeg het bestaan van de beweerde stilzwijgende vergunning wordt aangetoond”*;
- het feit dat bij beschikking van 14 december 1995 de kortgedingrechter het bevel tot stopzetting der werken en de bekrachtiging heeft opgeheven, gaf aan de eisers geen vrijgeleide om verder te bouwen; deze rechter oordeelde niet over het al dan niet bestaan van een vergunning, maar stelde enkel dat het niet voldoende aangetoond is dat de eisers de vereiste vergunning uiteindelijk niet zouden verkrijgen;
- het hof van beroep oordeelde bij arrest van 19 juni 1996 op gemotiveerde wijze dat de eisers zich niet konden beroepen op een stilzwijgend verkregen bouwvergunning;
- het voeren van een kortgedingprocedure met betrekking tot de wettigheid van het stopzettingsbevel impliceert niet dat een vergunning werd verkregen om de kwestieuze werken aan de trainingshal uit te voeren of dat de dwaling te beschikken over een stilzwijgende vergunning werd bevestigd;
- ook het gegeven dat de overheid pas op 4 maart 1996 hoger beroep aantekende tegen de beschikking van 14 december 1995 kan geen oorzaak zijn van dwaling daar de beroepsprocedure tot de mogelijkheden behoorde en waarmee de eisers rekening hadden dienen te houden indien zij overgingen tot het verder bouwen van de kwestieuze constructie;
- de eisers hadden zich derhalve moeten onthouden van het verder uitvoeren van de kwestieuze werken, zeker in de periode van 24 augustus 1995 tot de definitieve beslissing met betrekking tot deze betwisting omtrent het stopzettingsbevel, hetgeen pas het geval was op 17 juni 1996 (lees 19 juni 1996) bij arrest van het Brusselse hof van beroep;

- volledig ten onrechte en niet relevant voeren de eisers aan dat zij pas in augustus 2008, meer bepaald door het arrest van de Raad van State van 30 augustus 2008, op de hoogte waren van het feit dat de termijn voor de Minister, om na het vernietigingsarrest van 23 juni 1994 een nieuwe beslissing te nemen, een aanvang nam na de betekening van dit arrest en niet vanaf de datum van het vernietigingsarrest;
- niet alleen wisten de eisers reeds door de kortgedingprocedure dat daaromtrent betwisting bestond met de overheid, maar ook het hof van beroep stelde in het arrest van 17 juni 1996 (lees 19 juni 1996) dat de termijn van 60 dagen inging vanaf de betekening van het vernietigingsarrest;
- het staat dus vast dat de eisers, ondanks de vaststelling dat zij niet over een vergunning beschikten, toch overgingen tot het verder afwerken van de werken aan de trainingshal.

9. Met die redenen betrekken de appelrechters bij hun beoordeling van een aangevoerde onoverwinnelijke dwaling wel degelijk elke relevante overheidsbeslissing en de door de eisers aangehaalde rechtspraak van de Raad van State.

In zoverre mist het middel feitelijke grondslag.

10. De rechter oordeelt onaantastbaar in feite of een beklaagde onoverwinnelijk heeft gedwaald, dit wil zeggen of hij heeft gehandeld als ieder normaal, voorzichtig en redelijk persoon in dezelfde omstandigheden van tijd en plaats zou hebben gedaan.

Het Hof gaat enkel na of de rechter uit zijn vaststellingen geen gevolgen afleidt die daarmee geen verband houden of op grond daarvan niet kunnen worden aangenomen.

11. Met die hierboven vermelde redenen verantwoordt de appelrechters naar recht hun beslissing dat de eisers niet hebben gehandeld zoals elk normaal, voorzichtig en redelijk persoon in dezelfde omstandigheden van tijd en plaats zou hebben gedaan en dat bijgevolg hun beroep op de onoverwinnelijke dwaling moet worden verworpen.

In zoverre kan het middel niet worden aangenomen.

*Derde middel*

12. Het middel voert schending aan van artikel 149 Grondwet, artikel 44, § 1, Stedenbouwwet, artikel 42, § 1, Stedenbouwdecreet 1996, artikel 99, § 1, eerste lid, 1°, Stedenbouwdecreet 1999 en de artikelen 4.2.1.1°, a) en b), en 6.1.1., eerste lid, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening: het arrest oordeelt ten onrechte dat de uitgevoerde werken kwalificeren als het functioneel samenbrengen van materialen waardoor een vaste inrichting of constructie ontstaat in de zin van artikel 4.2.1.1° a) en b), Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en artikel 99, § 1, eerste lid, 1°, Stedenbouwdecreet 1999; de artikelen 44, § 1, Stedenbouwwet en artikel 42, § 1, Stedenbouwdecreet 1996 bevatten geen bepaling omtrent het functioneel samenbrengen van materialen; voor het functioneel samenbrengen van een verharding was er geen vergunningsplicht.

13. Artikel 44, § 1, 1°, eerste lid, Stedenbouwwet en artikel 42, § 1, 1°, eerste lid, Stedenbouwdecreet 1996 bepalen dat niemand zonder voorafgaande schriftelijke vergunning van het college van burgemeester en schepenen mag bouwen, een grond gebruiken voor het plaatsen van een of meer vaste inrichtingen, afbreken, herbouwen, verbouwen van een bestaande woning, instandhoudings- of onderhoudswerken uitgezonderd. Onder bouwen en plaatsen van vaste inrichtingen worden verstaan het oprichten van een gebouw of een constructie of het plaatsen van een inrichting, zelfs niet uit duurzame materialen, die in de grond is ingebouwd of aan de grond is bevestigd of op de grond steun vindt ten behoeve van de stabiliteit, en bestemd is om ter plaatse te blijven staan, al kan zij ook uit elkaar genomen of verplaatst worden.

14. De werken voor de aanleg van een openluchtpiste voor paarden is op grond van deze bepalingen vergunningsplichtig indien zij bestaan in *“het oprichten van een gebouw of een constructie of het plaatsen van een inrichting, zelfs niet uit duurzame materialen, die in de grond is ingebouwd of aan de grond is bevestigd of op de grond steun vindt ten behoeve van de stabiliteit, en bestemd is om ter plaatse te blijven staan, al kan zij ook uit elkaar genomen of verplaatst worden”*.

15. De appelrechters (arrest, p. 11-12) oordelen onder meer dat:

- volgens het proces-verbaal van 5 december 1996 over een oppervlakte van ongeveer 70 op 30 meter de graszoden werden weggenomen en een ondernemer bezig was met het aanleggen van een oefenpiste voor paarden;
- de aangevoerde materialen bestonden uit zand, gewassen steenpuin en rivierzand gemengd met vezels;
- deze materialen in achtereenvolgende lagen zouden worden aangebracht zonder het niveau van het terrein te wijzigen;
- dit geen loutere verharding, aanaarding of verbetering van de bodem betreft.

Met die redenen verantwoordde de appelrechters naar recht hun beslissing dat een constructie is ontstaan waarvoor een voorafgaande en schriftelijke vergunning noodzakelijk is.

Het middel kan niet worden aangenomen.

#### *Vierde middel*

16. Het middel voert schending aan van artikel 6.1 EVRM, artikel 14.3.c IVBPR, artikel 149 Grondwet, artikel 21<sup>ter</sup> Voorafgaande Titel Wetboek van Strafvordering en de artikelen 6.1.1, eerste lid, en 6.1.41, § 1, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening: het arrest beveelt spijs de vastgestelde overschrijding van de redelijke termijn het herstel zonder opgave te doen van de bijzondere wettelijk dwingende redenen die dit noodzakelijk maken.

17. De herstellvordering heeft als grondslag de stedenbouwkundige verplichting die moet worden nageleefd en waarvan de niet-naleving leidt tot een met de wet strijdige toestand, waardoor het openbaar belang wordt geschaad en waaraan een einde moet worden gesteld.

De noodzaak de goede ruimtelijke ordening te handhaven en waar nodig te herstellen, biedt wegens de aard zelf van de herstellvordering geen ruimte tot mildering om redenen die enkel de persoonlijkheid van de dader betreffen en onverenigbaar zijn met de doelstellingen van de wet.

18. Het staat aan de rechter die bij de beoordeling van de herstellvordering een overschrijding van de redelijke termijn heeft vastgesteld, te onderzoeken in welke

mate de omstandigheden van de zaak hem toelaten een passend en redelijk verantwoord rechtsherstel te verlenen dat voldoet aan de artikelen 6.1 en 13 EVRM, zonder dat hij daarbij de bevoegdheden hem toegekend door artikel 6.1.41, § 1, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zou overschrijden. De noodzaak van een passend rechtsherstel wegens overschrijding van de redelijke termijn wordt daarbij beïnvloed door de omstandigheid dat de betrokkene in afwachting van de uitspraak langdurig voordeel heeft kunnen halen uit de door hemzelf gecreëerde onwettige toestand.

Bij de onmogelijkheid dit rechtsherstel te verlenen stelt de rechter de overschrijding van de redelijke termijn op authentieke wijze vast, waarbij het dan aan de betrokkene behoort zich tot de bevoegde rechter te wenden teneinde dit passend rechtsherstel te verkrijgen.

19. De appelrechters (arrest, p. 14) die met verwijzing naar de noodzaak de goede ruimtelijke ordening te handhaven en te herstellen en naar de invloed op het te verlenen rechtsherstel van het langdurig voordeel dat de eisers hebben gehaald uit de onwettige toestand, oordelen dat het passend herstel wegens de overschrijding van de redelijke termijn kan worden beperkt tot de authentieke vaststelling van die overschrijding, verantwoorden hun beslissing naar recht.

Het middel kan niet worden aangenomen.

#### *Vijfde middel*

20. Het middel voert schending aan van artikel 149 Grondwet, artikel 6.1.41, § 1, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en de artikelen 2 en 3 Wet Motivering Bestuurshandelingen, evenals de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur: het arrest verantwoordt de beslissing over het herstel niet naar recht; het gaat niet na waarom precies is gekozen voor een welbepaalde herstelmaatregel en of de herstelmaatregel *in concreto* al dan niet in disproportionele verhouding staat ten opzichte van de last die daaruit voortvloeit voor de overtreders; het laat evenmin blijken of geen andere herstelmaatregel noodzakelijk is die minder ingrijpend is en evengoed de ruimtelijke ordening kan dienen.

21. De rechter gaat na of de herstellvordering uitsluitend met het oog op de goede ruimtelijke ordening is genomen. Hij moet de vordering die steunt op motieven die vreemd zijn aan de ruimtelijke ordening of op een opvatting van een goede ruimtelijke ordening die kennelijk onredelijk is, zonder gevolg laten.

22. Wanneer de wettigheid van de vordering tot het herstel in de vorige plaats wordt aangevochten, gaat de rechter bovendien in het bijzonder na of deze vordering niet kennelijk onredelijk is. In voorkomend geval moet de rechter afwegen of geen andere herstelmaatregel noodzakelijk is, dit onder meer op grond van de aard van de overtreding, de omvang en de aantasting van de goede ruimtelijke ordening en het voordeel dat voor de ruimtelijke ordening ontstaat door het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand tegenover de last die daaruit voor de overtreder voortvloeit.

23. De appelrechters (arrest, p. 12) stellen vast dat de vordering tot het afbreken van de trainingshal en het verwijderen van de afbraakmaterialen onder meer wordt gemotiveerd door te wijzen op:

- de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied;
- het in het gedrang brengen van de plaatselijke aanleg door de werken;
- de aantasting van de vegetatiestructuur van de zoom van het Margijsbos door de bouw van de omschreven constructie met de eraan verbonden cultuurtechnische verbetering, de reliëfwijziging en het rooien van de bomen;
- de schending van de homogeniteit van het Margijsbos;
- het mogelijk maken van commerciële en recreatieve uitbating zonder rechtstreeks verband met agrarische activiteiten;
- naast de aantasting van de structuur het storend inwerken op het landschappelijk waardevol element van het agrarisch gebied door een dusdanig grootschalige constructie in materialen als donkergrijze golfplaten voor de geveldaken en golfplaten in antracietkleurig eterniet, waarbij wel moet worden opgemerkt dat enkel het dakgedeelte is afgewerkt met antracietkleurige eternieten golfplaten.

De appelrechters (arrest, p. 13) stellen ook vast dat de vordering met betrekking tot de openluchtpiste wordt gemotiveerd door te wijzen op:

- de ligging van het terrein in landschappelijk waardevol agrarisch gebied;

- de schade die zo wordt toegebracht aan het bestaande natuurlijk landschappe-lijk gebied en aan de bestaande bodemkwaliteit;
- het feit dat de wederrechtelijk uitgevoerde werken in een prioritaire zone zijn gelegen.

De appelrechters (arrest, p. 13) oordelen dat gelet op de motieven van de herstel-vorderingen, die vorderingen niet kennelijk onredelijk zijn, het voordeel voor de goede ordening van de ruimte door de uitvoering van de herstelmaatregelen op-weegt tegen de last die er voor de overtreders uit voortvloeit en dat de vaststelling van de schade aan de plaatselijke ruimtelijke ordening volstaat om de gekozen vorm van het herstel naar recht te verantwoorden.

24. Uit het geheel van die redenen volgt dat de appelrechters wel degelijk na-gaan of uit de motivering van de herstellvorderingen blijkt waarom voor bepaalde herstelmaatregelen wordt geopteerd, of de maatregelen *in concreto* niet in een disproporzionele verhouding staan tegenover de last die daaruit voortvloeit voor de overtreder en of in het licht van de aard van de overtreding, de omvang en de aantasting van de goede ruimtelijke ordening en rekening houdend met het voor-deel voor de ruimtelijke ordening en de last voor de overtreder geen andere her-stelmaatregel noodzakelijk is.

In zoverre kan het middel niet worden aangenomen.

#### *Ambtshalve onderzoek van de beslissing*

25. De substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven rechtsvormen zijn in acht genomen en de beslissing is overeenkomstig de wet geweest.

#### ***Dictum***

Het Hof,

Verwerpt de cassatieberoepen.

Veroordeelt de eisers tot de kosten.

Bepaalt de kosten op 98,67 euro.

Dit arrest is gewezen te Brussel door het Hof van Cassatie, tweede kamer, samengesteld uit afdelingsvoorzitter Paul Maffei, als voorzitter, en de raadsheren Luc Van hoogenbemt, Filip Van Volsem, Alain Bloch en Peter Hoet, en op de openbare rechtszitting van 11 juni 2013 uitgesproken door afdelingsvoorzitter Paul Maffei, in aanwezigheid van plaatsvervangend advocaat-generaal Marc De Swaef, met bijstand van afgevaardigd griffier Véronique Kosynsky.