

8 FEBRUARI 2013

C.11.0617/N/1

## Hof van Cassatie van België

### Arrest

Nr. C.11.0617.N

VLAAMS GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering in de persoon van de

eiser,

vertegenwoordigd door mr.  
met kantoor te

tegen

wonende te

verweerder,

vertegenwoordigd door mr.  
kantoor te  
kiest.

advocaat bij het Hof van Cassatie,  
waar de eiser woonplaats kiest;

advocaat bij het Hof van Cassatie, met  
waar de verweerder woonplaats

**I. RECHTSPLEGING VOOR HET HOF**

Het cassatieberoep is gericht tegen het arrest van het hof van beroep te Antwerpen van 10 mei 2011.

Advocaat-generaal heeft op 17 december 2012 een schriftelijke conclusie neergelegd.

Afdelingsvoorzitter heeft verslag uitgebracht.

Advocaat-generaal heeft geconcludeerd.

**II. CASSATIEMIDDEL**

De eiser voert in zijn verzoekschrift dat aan dit arrest is gehecht, een middel aan.

**III. BESLISSING VAN HET HOF*****Beoordeling***

1. Krachtens artikel 154, eerste lid, Stedenbouwdecreet 1999 en, vanaf 1 september 2009, artikel 6.1.47 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, kunnen de in het artikel 148 Stedenbouwdecreet 1999 dan wel de in artikel 6.1.5 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bedoelde ambtenaren, agenten of officieren van gerechtelijke politie mondeling ter plaatse de onmiddellijke staking van het werk, van de handelingen of van het gebruik bevelen, indien zij vaststellen dat het werk, de handelingen of de wijzigingen een inbreuk vormen zoals bedoeld in artikel 146 van hetzelfde decreet, dan wel, vanaf 1 september 2009, vermeld in artikel 6.1.1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Het in deze artikelen bedoelde bevel is een preventieve maatregel die er niet alleen toe strekt de macht van de rechter om het herstel te bevelen veilig te stellen, maar ook bedoeld is om inbreuken op de wettelijke regels inzake ruimtelijke ordening zoals bedoeld in artikel 146 Stedenbouwdecreet 1999 en 6.1.1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening te voorkomen.

2. Krachtens artikel 146, 6°, Stedenbouwdecreet 1999 wordt de persoon gestraft die 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 onderhavig decreet, pleegt na de datum van inwerkingtreding van dit decreet, of dit voortzet of in stand houdt, op welke wijze ook.

Krachtens artikel 6.1.1, 6°, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt de persoon gestraft die 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.

3. Krachtens artikel 1.1.2, 9°, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening moet voor de toepassing van de codex worden verstaan onder plan van aanleg: een gewestplan, een algemeen plan van aanleg of een bijzonder plan van aanleg.

Artikel 4.1.1, 1°, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat een bestemmingsvoorschrift een stedenbouwkundig voorschrift is dat is neergelegd in, onder meer, een gewestplan, in welk geval het betrekking heeft op de omschrijving van de bestemmingsgebieden, in de zin van artikel 1, § 1, tweede lid, Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

Op grond van artikel 16.5.0 Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen zijn de recreatiegebieden bestemd voor het aanbrengen van recreatieve en toeristische accommodatie, al dan niet met inbegrip van de verblijfsaccommodatie en kunnen in deze gebieden de handelingen en werken aan beperkingen worden onderworpen ten einde het recreatief karakter van de gebieden te bewaren.

Op grond van artikel 1.1.2, 7°, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt voor de toepassing van deze codex verstaan onder handelingen: werkzaamheden, wijzigingen of activiteiten met ruimtelijke implicaties.

4. Uit deze bepalingen volgt dat het niet vergund gebruik in strijd met de gewestplanbepaling "recreatiegebied" na 1 mei 2000 ingevolge artikel 6.1.1, 6°, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening een strafbare handeling uitmaakt.

Voor dergelijke strafbare handeling kan een stakingsbevel worden afgeleverd zoals bedoeld in artikel 154 Stedenbouwdecreet 1999 en 6.1.47 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voor zover vaststaat dat daardoor een inbreuk op de wettelijke regels inzake ruimtelijke ordening kan worden voorkomen.

5. Anders dan het middel aanvoert is het niet-vergund gebruik in strijd met de bestemmingsvoorschriften geen voortdurend misdrijf, dit is een misdrijf dat bestaat in een ononderbroken en door de dader bestendigde wederrechtelijke toestand.

In zoverre het middel aanvoert dat het niet-vergund gebruik in strijd met de bestemmingsvoorschriften een voortdurend misdrijf is dat het opleggen van een stakingsbevel kan verantwoorden, faalt het naar recht.

6. Of verscheidene misdrijven wegens eenheid van opzet een enkel misdrijf opleveren, wordt onaantastbaar beoordeeld door de feitenrechter.

In zoverre het middel aanvoert dat het niet-vergund gebruik in strijd met de bestemmingsvoorschriften het voorwerp van een stakingsbevel kan uitmaken omdat het een voortgezet misdrijf oplevert in zoverre opeenvolgend, door het actief strijdig gebruik, inbreuken worden begaan op de bestemmingsvoorschriften die, overeenkomstig artikel 65 Strafwetboek, de voortzetting zijn van eenzelfde misdadig opzet, verplicht dit het Hof tot een onderzoek van feiten waarvoor het niet bevoegd is.

In zoverre is het middel niet ontvankelijk.

7. In zoverre het middel aanvoert dat het arrest de aard van het instandhoudingsmisdrijf zou hebben miskend, is het gericht tegen een overtollige reden en kan het niet tot cassatie leiden.

Het is in zoverre niet ontvankelijk.

8 FEBRUARI 2013

C-11:0617-N/5

8. De overige grieven zijn afgeleid en bijgevolg niet ontvankelijk.

*Dictum*

Het Hof,

Verwerpt het cassatieberoep.

Veroordeelt de eiser in de kosten.

Bepaalt de kosten voor de eiser op 524,40 euro en voor de verweerder op 320,46 euro.

Dit arrest is gewezen te Brussel door het Hof van Cassatie, eerste kamer, samengesteld uit afdelingsvoorzitter als voorzitter, afdelingsvoorzitter en de raadsheren en en in openbare rechtszitting van 8 februari 2013 uitgesproken door voorzitter in aanwezigheid van advocaat-generaal met bijstand van griffier

## VOORZIENING IN CASSATIE

**VOOR:** Het **VLAAMSE GEWEST**, vertegenwoordigd door

**Eiser tot cassatie**, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr  
ondergetekende advocaat bij het Hof van Cassatie,  
kantoor houdende te \_\_\_\_\_ bij wie  
keuze van woonplaats wordt gedaan,

**TEGEN:** De heer \_\_\_\_\_ wonende te \_\_\_\_\_  
woonstkeuze hebbende gedaan in het  
exploot, houdende betekening aan eiser van het bestreden arrest  
ten kantore van de heer gerechtsdeurwaarder  
gelegen te \_\_\_\_\_

**Verweerder in cassatie,**

\* \* \*

Aan de Heren Eerste Voorzitter en Voorzitter, de Dames en Heren  
Raadsheren, leden van het Hof van Cassatie,

Hooggeachte Dames en Heren,

Eiser tot cassatie heeft de eer het tegensprekelijk arrest, gewezen  
op 10 mei 2011 door de zesde kamer van het Hof van Beroep te Antwerpen  
(A.R. nr. 2010/AR/426), aan het toezicht van Uw Hof te onderwerpen.

## FEITEN EN PROCEDUREVOORGAANDEN

Verweerder bekam in 1979 een vergunning voor de oprichting van een loods voor een tuinbouwbedrijf te volgens het gewestplan (goedgekeurd bij Koninklijk besluit van 5 augustus 1976) gelegen in recreatiegebied.

Bij proces-verbaal van 16 januari 2009 stelde de politie vast dat de landbouwloods was omgebouwd tot studentenkamers.

Op 23 juli 2009 werd het bevel tot staking van het strijdig gebruik gegeven. Dit bevel werd op 29 juli 2009 bekrachtigd door de stedenbouwkundig inspecteur.

Op 19 augustus 2009 werd de doorbreking van het stakingsbevel vastgesteld, en werd opnieuw de staking bevolen van het strijdig gebruik. Dit stakingsbevel werd op 25 augustus 2009 bekrachtigd door de stedenbouwkundig inspecteur.

Verweerder dagvaardde op 24 augustus 2009 voor de Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Mechelen in opheffing van het stakingsbevel.

Bij beschikking van 19 november 2009 verklaarde de voorzitter de vordering ongegrond.

Ingevolge het hoger beroep van verweerder hervormde het Hof van Beroep te Antwerpen, bij arrest van 10 mei 2011, de beschikking a quo, en opnieuw recht doende, beval de onmiddellijke opheffing van het stakingsbevel van 23 juli 2009, bekrachtigd op 29 juli 2009, en bevestigd op 19 augustus 2009, met bekrachtiging op 25 augustus 2009.

Tegen dit arrest meent eiser volgend middel tot cassatie te kunnen aanvoeren.



## ENIG MIDDEL TOT CASSATIE

### Geschonden bepalingen

- Artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet;
- Artikel 65 van het Strafwetboek;
- Artikelen 1.1.2, 7° en 9°, 4.1.1, 1°, 6.1.1, eerste lid, 1°, derde en vierde lid, 6.1.47, eerste en zesde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- Artikel 6.1.1, eerste lid, 6° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zowel in de versie vóór als na de wijziging bij artikel 43, 2°, van het decreet van 16 juli 2010 *"houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid"*;
- Artikelen 146, eerste lid, 1°, en derde lid, en 154, eerste en zesde lid, van het Vlaams decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna afgekort Stedenbouwdecreet 1999);
- Artikel 146, eerste lid, 6°, van het Stedenbouwdecreet 1999, zowel in de versie vóór als na de wijziging bij artikel 46, 2°, van het decreet van 21 november 2003 *"houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996"*, als in de versie na de wijziging bij artikel 50, 4°, van het decreet van 27 maart 2009 *"tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid"*;
- Artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals van toepassing vóór de opheffing bij artikel 104 van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid;
- Artikel 16, sub 5.0 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen;



## **Bestreden beslissing**

Het bestreden arrest verklaart het hoger beroep van verweerder gegrond, hervormt de bestreden beschikking, en opnieuw recht sprekende, beveelt de onmiddellijke opheffing van de stakingsmaatregel met betrekking tot het pand gelegen te bevelen op 23 juli 2009, bekrachtigd op 29 juli 2009; opnieuw bevestigd op 19 augustus 2009, met bekrachtiging op 25 augustus 2009, en dit op volgende gronden:

### **5. Beoordeling**

*Aan de hand van de uiteenzetting van partijen en de neergelegde stukken overweegt het (hof van beroep) als volgt:*

*Art. 154, eerste lid, van het Decreet van het Vlaams parlement van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bepaalt dat de in het art. 148 van dit decreet bedoelde ambtenaren, agenten of officieren van gerechtelijke politie mondeling ter plaatse de onmiddellijke staking van het werk, van de handelingen of van het gebruik kunnen bevelen, wanneer zij vaststellen dat het werk, de handelingen of de wijzigingen een inbreuk vormen zoals bedoeld in art. 146 van hetzelfde decreet. Het bevel tot staking is een preventieve maatregel. (Cassatie, 18 mei 2007, [www.cass.be](http://www.cass.be)).*

*De rechter beslist ten gronde over de vordering tot opheffing en toetst hierbij het bevel op zijn externe en interne wettigheid; hij mag hierbij nagaan of het bevel een preventieve aard heeft dan wel berust op een machtsoverschrijding. (Cassatie, 16 januari 2009, [www.cass.be](http://www.cass.be)).*

*Art. 154 DRO bepaalt dat de erin genoemde ambtenaren de onmiddellijke staking van het werk, van de handelingen of van het gebruik bevelen indien zij vaststellen dat deze een inbreuk vormen zoals bedoeld in art. 146. De decreetgever heeft de mogelijkheid gegeven aan de administratie om wederrechtelijk uitgevoerde werken, handelingen of het gebruik stil te leggen en dit kaderde in een preventiebeleid dat de overheid wenst na te streven om aldus te vermijden dat het kwaad volledig is geschied en de rechter die over de herstelmaatregel moet oordelen voor voldongen feiten wordt gesteld.*

*De mogelijkheid voor de administratie voor een preventieve stillegging verhindert een verdere aantasting van de goede ruimtelijke ordening, voorkomt dat de overheid wordt geconfronteerd met de problematiek van het "voldongen feit" en voorkomt dat aanzienlijke bedragen worden geïnvesteerd die nadien verloren blijken te zijn en dat jaren later een rechter een herstelmaatregel dient te bevelen met alle mogelijke schade en economische drama's van dien.*

6.

*Om een stakingsbevel te kunnen opleggen moet het gaan om een werk, handeling of gebruik die een inbreuk vormt op art. 146 DRO.*

*Het gaat hierbij om meer dan het louter onvergund bouwen van vergunningsplichtige constructies. Ook het wijzigen van het reliëf van de bodem, het gewoonlijk gebruiken van een grond voor de doeleinden bepaald in art. 99 of het onvergund wijzigen van de hoofdfunctie zijn handelingen die voorwerp kunnen zijn van een stakingsbevel.*

*De stakingsrechter oordeelt enkel of, als de oprichting van een werk of handeling of het doorvoeren van een gebruikswijziging in beginstel strafbaar is (en door de bevoegde bodemrechter kan worden bestraft) er preventief moet worden opgetreden om de machten van die bodemrechter (m.b.t. een eventuele herstelmaatregel) te vrijwaren.*

*Het stakingsbevel kan slechts worden gebruikt om een einde te stellen aan een misdrijf in uitvoering. Het bevel tot staking van resp. een werk, een handeling of een functiewijziging kan slechts worden opgelegd indien, al naargelang het werk, de handeling of de wijziging nog niet voltrokken is.*

*Het Hof van cassatie oordeelde in een recent arrest als volgt:*

*'De appelrechters, die de onmiddellijke opheffing bevelen van de stakingsbevelen op grond dat deze in niets bijdragen tot het vrijwaren van de mogelijkheid van de rechter om het herstel te bevelen, zonder na te gaan of de stakingsbevelen niet strekten tot de stopzetting van een vergunningsplichtig persoonlijk gebruik van de grond zonder vergunning en derhalve tot het voorkomen van verdere aantasting van de ruimtelijke ordening door inbreuken zoals bedoeld in art. 146 van het decreet, verantwoordden hun beslissing niet.'*

Cassatie, 1 maart 2010,

[www.cass.be](http://www.cass.be).

Het Hof van Cassatie betreft het stakingsbevel hier op een voortdurend misdrijf, zijnde het 'gewoonlijk gebruiken' van een terrein voor de opslag van gebruikte of afgedankte voertuigen, van allerhande materialen, materieel of afval, of voor het parkeren van voertuigen, wagens en aanhangwagens.

7.

Krachtens art. 99 § 1 eerste lid, 6° Stedenbouwdecreet 1999 mag niemand zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning de hoofdfunctie van een onroerend bebouwd goed geheel of gedeeltelijk wijzigen met het oog op een nieuwe functie.

Door het geven, zonder de vereiste voorafgaande vergunning, van een in die bepaling bedoelde nieuwe functie aan het onroerend bebouwd goed, wordt het misdrijf van uitvoering van een niet-vergunde maar vergunningsplichtige functiewijziging voltrokken.

Het misdrijf van instandhouding van deze niet-vergunde maar vergunningsplichtige functiewijziging bestaat in het schuldig verzulm om aan het bestaan van de aldus wederrechtelijk doorgevoerde functiewijziging een einde te maken, wat inzonderheid blijkt uit het verdere gebruik van het onroerend bebouwd goed overeenkomstig de niet-vergunde gewijzigde functie.

(Cassatie, 2 mei 2006,

[www.cass.be](http://www.cass.be))

In de fase van de verondersteld illegale ingebruikname vindt een wijziging plaats waarvan preventief de staking kan worden bevolen. Eens het pand in gebruik werd genomen kan echter geen staking meer opgelegd worden, vermits op dat ogenblik geen preventie meer mogelijk is.

(Verweerder) heeft op 30 augustus 1979 een bouwvergunning gekregen voor het bouwen van een landbouwloods. In de loop van 1987 heeft hij zijn landbouwactiviteiten stopgezet wegens gezondheidsredenen en heeft hij de loods omgebouwd tot studentenkamers. De niet vergunde functiewijziging was dus reeds voltrokken in 1987. Het eerste bevel tot staking van het strijdig gebruik werd aan (verweerder) ter kennis gebracht op 23 juli 2009. Het stakingsbevel verbiedt het strijdig gebruik van de loods, nl. concreet van het verder gebruiken van wederrechtelijke studentenkamers, die zijn opgericht in een landbouwloods. Aangezien het pand reeds in gebruik werd genomen sedert 1987, kan geen staking van het strijdig gebruik meer worden opgelegd, vermits op dat ogenblik geen preventie meer mogelijk is.

8.

*Het tweede stakingsbevel vermeldt niet alleen een beweerde overtreding van de vergunningsplicht inzake functiewijzigingen maar eveneens een beweerde overtreding van de gewestplanbepaling 'recreatiegebied'. Ook hier kan met een bestuurlijk stakingsbevel slechts worden opgetreden indien preventie nog aan de orde is, niet indien de nieuwe functie reeds volledig is gerealiseerd.*

9.

*Bovendien maakt het enkel instandhouden van een onvergund werk of van een handeling die strijdig zou zijn met het gewestplan, sedert 2003 geen misdrijf meer uit en kan het niet meer worden aangegrepen om een stakingsbevel op te leggen.*

*Op grond van art. 6.1.47 VCRO kan immers de staking maar worden bevolen van een werk, een handeling of een wijziging dat een inbreuk uitmaakt op de strafbaarstellingen in art. 6.1.1 VCRO. Basisvereiste is dus dat preventief een einde wordt gesteld aan een bouwmisdrijf. De loutere instandhouding van een illegale functiewijziging is maar strafbaar wanneer ze plaatsvindt in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.*

*Het hoger beroep is ontvankelijk en gegrond en de bestreden beschikking dient te worden hervormd." (arrest pp. 3-7).*

**Grieven**

1. Krachtens artikel 154, eerste lid, van het Stedenbouwdecreet 1999, en, met ingang van 1 september 2009, artikel 6.1.47, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, kunnen de bevoegde ambtenaren en agenten of officieren van gerechtelijke politie ter plaatse de **onmiddellijke staking** bevelen van het werk, van de handelingen of van **het gebruik** indien zij vaststellen dat het werk, de handelingen of de wijzigingen **een inbreuk vormen** zoals bedoeld in artikel 146 van het Stedenbouwdecreet 1999, en sinds 1 september 2009, artikel 6.1.1, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Dit bevel tot staking is een **preventieve maatregel** die niet alleen erfoc strekt de macht van de rechter om het herstel te bevelen veilig te stellen,



maar ook bedoeld is om inbreuken op de wettelijke regels inzake ruimtelijke ordening zoals bedoeld in artikel 146 van het Stedenbouwdecreet (artikel 6.1.1, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening), te voorkomen.

2. Naar luid van artikel 146, eerste lid, 6°, van het Stedenbouwdecreet 1999, in de versies, zoals weergegeven in de aanhef van het middel, en naar luid van artikel 6.1.1, eerste lid, 6° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, in de versie weergegeven in de aanhef van het middel, is de persoon strafbaar die *"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 onderhavig decreet, pleegt na 1 mei 2000, of dit voortzet of in stand houdt, op welke wijze ook"*.

3. Krachtens artikel 1.1.2, 9°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening moet onder *"plan van aanleg"* worden verstaan *"een gewestplan, een algemeen plan van aanleg of een bijzonder plan van aanleg"*.

Krachtens artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals van toepassing vóór de opheffing bij artikel 104 van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, verleent de Vlaamse regering bindende kracht aan de streek-, gewest- en gemeentepannen, hebben alle voorschriften van de plannen van aanleg dezelfde bindende kracht, ongeacht of zij grafisch zijn voorgesteld of niet, hebben de plannen verordenende kracht, en blijven zij gelden totdat zij door andere plannen kunnen worden vervangen na een herziening.

Overeenkomstig artikel 4.1.1, 1°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is *"een bestemmingsvoorschrift"* een stedenbouwkundig voorschrift dat is neergelegd in o.m. een gewestplan, in welk geval het betrekking heeft op de omschrijving van de bestemmingsgebieden, in de zin van artikel 1, §1, tweede lid, van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

Artikel 16, sub 5.0 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, bepaalt dat de recreatiegebieden bestemd zijn voor het aanbrengen van recreatieve en toeristische accommodatie, al dan niet met inbegrip van de verblijfsaccommodatie en dat in deze gebieden de handelingen en werken aan beperkingen kunnen worden onderworpen ten einde het recreatief karakter van de gebieden te bewaren.

Naar luid van artikel 1.1.2, 7°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, moet voor de toepassing van deze codex onder "*handelingen*" worden verstaan "*werkzaamheden, wijzigingen of activiteiten met ruimtelijke implicaties*".

5. Uit de samenhang van voornoemde voorschriften vloeit voort dat het niet vergund gebruik dat strijdig is met de bij gewestplan voorziene bestemmingsvoorschriften, sinds 2 mei 2000 een strafbare handeling is, oorspronkelijk op grond van artikel 146, eerste lid, 6°, van het Stedenbouwdecreet 1999, en sinds 1 september 2009 op grond van artikel 6.1.1, eerste lid, 6° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

De inbreuk op het gewestplan door het niet vergund gebruik in strijd met de bestemmingsvoorschriften, vormt een voortdurend misdrijf in zoverre een ononderbroken delictuele toestand bestaat die door de dader wordt bestendigd. Het vormt minstens een voortgezet misdrijf in zoverre opeenvolgend, door het actief strijdig gebruik, inbreuken worden begaan op de bestemmingsvoorschriften die, overeenkomstig artikel 65 van het Strafwetboek, de voortzetting zijn van eenzelfde misdadig opzet.

Het met de gewestplanbestemming vóór 2 mei 2000 aangevat strijdig gebruik, dat na 1 mei 2000 voortduurt of wordt voortgezet, is strafbaar op grond van artikel 146, eerste lid, 6°, van het Stedenbouwdecreet 1999, en sinds 1 september 2009 op grond van artikel 6.1.1, eerste lid, 6° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, nu alle constitutieve bestanddelen van het misdrijf aanwezig zijn op 2 mei 2000 en nadien.

De inbreuk op de gewestplanbestemming als voortdurend, minstens voortgezet misdrijf, is onderscheiden van het instandhoudingsmisdrijf, bepaald in artikel 146, eerste lid, 1°, en derde lid, van het Stedenbouwde-

creet 1999, en, sinds 1 september 2009, in artikel 6.1.1, eerste lid, 1°, en derde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, evenals artikel 6.1.1, vierde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, nu het Instandhoudingsmisdrijf het schuldig verzuim betreft om aan het bestaan van eerder voltooide wederrechtelijke werken of wijzigingen een einde te maken, terwijl bij de inbreuk op de gewestplanbestemming door strijdig gebruik geen eerder voltooid misdrijf door schuldig verzuim wordt in stand gehouden, maar het misdrijf zelf voortduurt of wordt voortgezet.

6. Uit de samenhang van voornoemde voorschriften vloeit eveneens voort dat de met toepassing van artikel 6.1.47, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening -voorheen artikel 154, eerste lid, van het Stedenbouwdecreet 1999- bevolen **staking van "het strijdig gebruik"** met een gewestplanbestemming, een preventief karakter heeft zowel om reden dat het de macht van de rechter om het herstel te bevelen veilig stelt, nu het aanvangspunt van de verjaringstermijnen voor de strafvordering en de herstellordering geldend voor voortdurende en voortgezette misdrijven in ieder geval pas kan aanvangen wanneer dit gebruik wordt beëindigd, en de herstellordering dan ook steeds mogelijk blijft, als om reden dat het een verdere aantasting van de ruimtelijke ordening door inbreuken op de wettelijke regels inzake ruimtelijke ordening zoals bedoeld in artikel 6.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, inzonderheid 6°, voorheen artikel 146, eerste lid, 6°, van het Stedenbouwdecreet 1999, voorkomt.

7. Naar luid van artikel 6.1.47, zesde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, en vóór 1 september 2009 artikel 154, zesde lid, van het Stedenbouwdecreet 1999, kan de betrokkene in kort geding de opheffing van de maatregel vorderen tegen het Vlaamse Gewest. De vordering wordt gebracht voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg in het ambtsgebied waarvan het werk en de handelingen werden uitgevoerd.

De rechter beslist ten gronde over de vordering tot opheffing van het stakingsbevel, en kan het, op grond van artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet, op zijn externe en interne wettigheid toetsen, alsmede onderzoeken of het strookt met de wet dan wel op machtsoverschrijding of machtsafwendiging berust.



8. Uit de vaststellingen van het bestreden arrest blijkt dat verweerder op 30 augustus 1979 een vergunning bekwam voor het bouwen van een loods voor een tuinbouwbedrijf, dat verweerder in 1987 de landbouwloods ombouwde tot studentenkamers zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning, en dat op 23 juli 2009, bekrachtigd op 29 juli 2009, en op 19 augustus 2009, bekrachtigd op 25 augustus 2009, met toepassing van artikel 154, eerste lid, van het Stedenbouwdecreet 1999, de staking werd bevolen van het strijdig gebruik van de loods.

Het bestreden arrest stelt ook vast dat het tweede stakingsbevel, zijnde het stakingsbevel van 19 augustus 2009, bekrachtigd op 25 augustus 2009, niet alleen melding maakt van een beweerde overtreding van de vergunningsplicht voor de functiewijziging, maar *"eveneens een beweerde overtreding van de gewestplanbestemming 'recreatiegebied'"*.

Wat betreft de niet vergunde doch vergunningsplichtige hoofdfunctiewijziging van de tuinbouwloods naar studentenkamers, overweegt het bestreden arrest *"(dat) in de fase van de verondersteld illegale ingebruikname een wijziging (plaatsvindt) waarvan preventief de staking kan worden bevolen (en dat) eens het pand in gebruik werd genomen echter geen staking meer (kan) opgelegd worden, vermits op dat ogenblik geen preventie meer mogelijk is"*. Aangezien te dezen de niet vergunde functiewijziging reeds voltrokken was in 1987, en het eerste stakingsbevel dateert van 23 juli 2009, en het *"strijdig gebruik"* verbod, m.n. *"het verder gebruiken van de wederrechtelijke studentenkamers"*, kan volgens de appelrechters *"geen staking van het strijdig gebruik meer worden opgelegd, vermits op dat ogenblik geen preventie meer mogelijk is"*.

Wat betreft de in het tweede stakingsbevel ingeroepen *"overtreding van de gewestplanbestemming 'recreatiegebied'"*, oordelen de appelrechters *"(dat) ook hier met een bestuurlijk stakingsbevel slechts (kan) worden opgetreden indien preventie nog aan de orde is, niet indien de nieuwe functie reeds volledig is gerealiseerd"*.

9. De door het bestreden arrest weerhouden omstandigheid *"(dat) de nieuwe functie reeds volledig is gerealiseerd"*, kan, wat betreft het niet-vergund gebruik in strijd met de gewestplanbestemming, de beslissing dat de

bevolen staking van het strijdig gebruik niet preventief is, niet naar recht verantwoorden.

Ook al is de niet vergunde functiewijziging volledig gerealiseerd, dan nog vormt de voortgezette handeling van het gebruik zelf, dag na dag, in strijd met de bestemmingsvoorschriften van het plan, een strafbare handeling op grond van artikel 146, eerste lid, 6°, van het Stedenbouwdecreet 1999, en, sinds 1 september 2009, op grond van artikel 6.1.1, eerste lid, 6° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, nu de voortzetting van de handeling van het strijdig gebruik een voortdurend, minstens voortgezet misdrijf vormt, dat pas eindigt bij het beëindigen van het gebruik.

De bevolen staking van het met de gewestplanbestemming strijdig gebruik heeft wel een preventief karakter, nu het een verdere aantasting van de ruimtelijke ordening, door inbreuken als bedoeld in artikel 6.1.1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (voorheen artikel 146 van het Stedenbouwdecreet 1999), voorkomt door in te grijpen in een aan de gang zijnde voortdurend, minstens voortgezet misdrijf.

Het preventief karakter van een stakingsbevel waarbij, zoals te dezen, de stopzetting van een niet-vergund en met de gewestplanbestemming strijdig gebruik wordt bevolen, is dan ook niet uitgesloten door de enkele omstandigheid dat "de nieuwe functie reeds volledig is gerealiseerd", zonder dat tevens wordt vastgesteld dat het actief gebruik ook reeds beëindigd is.

## Besluit

Door derhalve de opheffing te bevelen van de stakingsbevelen en bekrachtigingsbeslissingen van 2009 om reden dat ze geen preventief karakter hebben nu "de nieuwe functie reeds volledig is gerealiseerd" in 1987, zonder tevens de in 2009 bestendigde wederrechtelijke bestemming van de verbouwde loods door verder gebruik van de studentenkamers uit te sluiten,

— miskent het bestreden arrest het voortdurend karakter van de inbreuk op de gewestplanbestemming, zowel in de stedenbouwwetgeving geldend vóór 1 september 2009 (schending van artikel 146, eerste lid, 6°, Stedenbouwdecreet 1999, in de versies weergegeven in de aanhef van het middel, artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, in de versie weergegeven in de aanhef

- van het middel, en artikel 16, sub 5.0 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen), als in de stedenbouwwetgeving geldend vanaf 1 september 2009 (schending van de artikelen 1.1.2, 7° en 9° en 4.1.1, 1°, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, artikel 6.1.1, eerste lid, 6° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, in de versies weergegeven in de aanhef van het middel, artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, in de versie weergegeven in de aanhef van het middel, en artikel 16, sub 5.0 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen),
- miskent het bestreden arrest minstens het voortgezet karakter van de inbreuk op de gewestplanbestemming, zowel in de stedenbouwwetgeving geldend voor 1 september 2009 (schending van artikel 65 van het Strafwetboek, artikel 146, eerste lid, 6°, Stedenbouwdecreet 1999, in de versies weergegeven in de aanhef van het middel, artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, in de versie weergegeven in de aanhef van het middel, en artikel 16, sub 5.0 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen), als in de stedenbouwwetgeving geldend vanaf 1 september 2009 (schending van artikel 65 van het Strafwetboek, artikelen 1.1.2, 7° en 9° en 4.1.1, 1°, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, artikel 6.1.1, eerste lid, 6° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, in de versies weergegeven in de aanhef van het middel, artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, in de versie weergegeven in de aanhef van het middel, en artikel 16, sub 5.0 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen),
  - miskent het bestreden arrest de aard van het instandhoudingsmisdrijf, dat enkel het schuldig verzuim betreft om aan het bestaan van een niet-vergund en met de gewestplanbestemming strijdig gebruik een einde te maken, en het bestaan niet uitsluit van een voortdurend, minstens voortgezet misdrijf van strijdig gebruik met de gewestplanbestemming dat de handeling van het gebruik zelf viseert (schending van artikel 146, eerste lid, 1°, en derde lid, van het Stedenbouwdecreet 1999, en de artikelen 6.1.1, eerste lid, 1°, derde lid en vierde lid, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening),

- miskent het bestreden arrest het preventief karakter van de stopzetting van een niet-vergund, met de gewestplanbestemming strijdig gebruik, door het voorkomen van verdere aantasting van de ruimtelijke ordening door inbreuken zoals inzonderheid bedoeld in artikel 146, eerste lid, 6°, Stedenbouwdecreet 1999 en, sinds 1 september 2009, artikel 6.1.1, eerste lid, 6° Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (schending van artikel 154, eerste lid, van het Stedenbouwdecreet 1999, artikel 146, eerste lid, 6°, Stedenbouwdecreet 1999, in de versies weergegeven in de aanhef van het middel, artikel 6.1.47, eerste lid, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en artikel 6.1.1, eerste lid, 6° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, in de versies weergegeven in de aanhef van het middel), en kon het bestreden arrest dienvolgens niet wettig besluiten tot onwettigheid van de stakingsbevelen en bekrachtigingsbeslissingen (schending van artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet), en tot de onmiddellijke opheffing van de stakingsbevelen en bekrachtigingsbeslissingen (schending van artikel 154, zesde lid, van het Stedenbouwdecreet 1999, en artikel 6.1.47, zesde lid, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

## TOELICHTING

Het bestreden arrest beveelt de onmiddellijke opheffing van de aangevochten stakingsbevelen (en bekrachtigingsbeslissingen) van 2009, om reden dat ze geen preventief karakter hebben nu de inbreuken reeds dateren van 1987, en bovendien de instandhouding ervan, ingevolge depenalisering, de stakingsbevelen niet kan verantwoorden.

De inbreuken, die het arrest onderzoekt, zijn de vergunningsplichtige, doch niet vergunde hoofdfunctiewijziging (van landbouwloods naar studentenkamers), de overtreding van de gewestplanbestemming "recreatiegebied", en de instandhouding van deze inbreuken.

1. Wat betreft de niet-vergunde doch vergunningsplichtige functiewijziging oordeelt het bestreden arrest dat het misdrijf voltrokken is door het geven van de nieuwe functie. Te dezen was de functiewijziging reeds voltrokken in 1987 toen de loods werd omgebouwd tot studentenkamers (arrest, p. 6, eerste en tweede alinea).



De vergunningsplichtige functiewijziging (art. 99, §1, 6°, 146, 1°, 192bis, 3°, Stedenbouwdecreet 1999 en artikel 2, §1, van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is), is inderdaad een aflopend misdrijf dat voltrokken is op het ogenblik dat, zonder de vereiste voorafgaande vergunning, de nieuwe functie aan het goed gegeven wordt (zie Cass. 2 mei 2006, [www.juridat.be](http://www.juridat.be)), zodat te dezen het misdrijf inderdaad reeds voltrokken was in 1987.

2. Tegen de in het tweede stakingsbevel (van 19 augustus 2009) ingeroepen **"overtreding van de gewestplanbestemming 'recreatiegebied'"** kan volgens de appelrechters *"met een bestuurlijk stakingsbevel slechts worden opgetreden indien preventie nog aan de orde is, niet indien de nieuwe functie reeds volledig is gerealiseerd"* (arrest p. 6, derde alinea).

**Deze beoordeling is niet naar recht verantwoord.**

2.1. Het bevel tot staking is een preventieve maatregel, die niet alleen ertoe strekt de macht van de rechter om het herstel te bevelen veilig te stellen, maar ook bedoeld is om inbreuken op de wettelijke regels inzake ruimtelijke ordening, zoals bedoeld in artikel 146 van het decreet, te voorkomen. Het komt aan de rechter toe het bevel tot staking op zijn externe en interne wettigheid te toetsen, alsmede te onderzoeken of het stroókt met de wet dan wel op machtsoverschrijding of machtsafwending berust (Cass 1 maart 2010, A.R. met conclusie [www.juridat.be](http://www.juridat.be); Cass. 16 januari 2009, [www.juridat.be](http://www.juridat.be)).

2.2. Wanneer, zoals te dezen, de niet vergunde functiewijziging bovendien tot gevolg heeft dat een inbreuk wordt gemaakt op de gewestplanbestemming, moet ook rekening worden gehouden met de omstandigheid dat, ingevolge het Stedenbouwdecreet 1999, sinds 2 mei 2000, ook inbreuken op plannen van aanleg, waaronder gewestplannen, strafbaar zijn.

2.3. Naar luid van artikel 6.1.1, eerste lid, 6° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (vóór 1 september 2009 artikel 146, eerste lid, 6°, Stedenbouwdecreet 1999) is de persoon strafbaar *"die 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".*

Een inbreuk op de plannen van aanleg bestaat uit werken, handelingen of wijzigingen die in strijd zijn met de stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer van het gebied die in de plannen zijn bepaald (zie GwH 20 oktober 2005, ro. B.10.7, [www.grondwettelijkhof.be](http://www.grondwettelijkhof.be)).

Dit misdrijf werd ingevoerd door het Stedenbouwdecreet 1999, waar voordien enkel inbreuken op de bijzondere plannen van aanleg strafbaar waren gesteld (zie BOES, M., "Kroniek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw (1999-2007)", R.W., 2007-08, (1786), 1787, nr. 117; HUBEAU en PEREMANS, De sanctionering van stedenbouwmisdrijven, Brugge, Die Keure, 1993, 35, nr. 28; bv. Cass. 2 juni 1972, Arr. Cass. 1972, 927)

Sinds de inwerkingtreding van het Stedenbouwdecreet 1999 (op 1 mei 2000) zijn derhalve het plegen, voorzetten of in stand houden na 1 mei 2000 van een inbreuk op plannen van aanleg, waaronder de gewestplannen, strafbaar (zie art. 146, eerste lid, 6°, Stedenbouwdecreet 1999).

De inbreuk op plannen van aanleg (art. 146, eerste lid, 6°, Stedenbouwdecreet 1999) vormt een zelfstandig misdrijf, onderscheiden van de vergunningsplichtige functiewijziging (art. 99, §1, 6° en 146, eerste lid, 1°, Stedenbouwdecreet 1999).

2.4. De inbreuk op plannen van aanleg, zoals te dezen het in het tweede stakingsbevel aangevoerde strijdig gebruik als studentenkamers met de planbestemming "recreatiegebied", heeft een voortdurend of minstens voortgezet karakter.

a) Het aflopend dan wel voortdurend karakter van een misdrijf wordt bepaald door de wijze waarop de wetgever het misdrijf heeft omschreven (Cass. 2 september 1981,

Een aflopend misdrijf is, zoals het in de wet is omschreven, een misdrijf dat op een bepaald ogenblik door één enkel feit voltrokken is (ibid.).

Het voortdurend misdrijf, dat kan voortvloeien uit een daad of uit een verzuim, komt neer op een feitelijke toestand die aanhoudt door de volgehouden wil van de delinquent (Cass. 5 april 2006, [www.juridat.be](http://www.juridat.be)). Het beoogt aldus een **ononderbroken en door de dader bestendig-de wederrechtelijke toestand** (Cass. 2 mei 2006, [www.juridat.be](http://www.juridat.be); zie KUTY, F., *Principes généraux du droit pénal belge*, II, L'infraction pénale, Brussel, Larcier, 2010, 197, nr. 1060; VAN DEN WYNGAERT, C., *Strafrecht strafprocesrecht & internationaal strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2006, 187; DUPONT, L. en VERSTRAETEN, R., *Handboek strafrecht*, Leuven, Acco, 1990, 199, nr. 317).

Het met de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan strijdige gebruik zou als een **voortdurend misdrijf** kunnen beschouwd worden in zoverre een ononderbroken delictuele toestand wordt beoogd die wordt gehandhaafd (VANSANT, P., "De herstelmaatregelen", in *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2011*, Mechelen, Kluwer, (686), 742).

De verjaring van de strafvordering vangt pas aan bij het beëindigen van de delictuele toestand (ibid.; zie ook o.m. Cass. 5 april 2006, [www.juridat.be](http://www.juridat.be); Cass. 16 mei 1989, Arr. Cass 1077; "De verjaring van de strafvervolgning", in *Prolegomena*, eds.), Brussel, Swinnen, 1980, 68).

b) **Minstens** en alleszins is het met de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan **strijdige gebruik een voortgezet misdrijf**. Voortgezette (of collectieve) misdrijven bestaan uit verscheidene strafbare gedragingen, die elk op zichzelf een misdrijf uitmaken, maar die als één misdrijf worden beschouwd omdat zij de opeenvolgende en voortgezette uitvoering zijn van eenzelfde misdadig opzet (art. 65 Sw.) (zie Cass. 6 januari 2004, [www.juridat.be](http://www.juridat.be); *Strafrecht strafprocesrecht & internationaal strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2006, 190). Het voortgezet misdrijf kan uit identieke of uit verschillende misdrijven bestaan.



Het herhaaldelijk plegen van eenzelfde aflopend misdrijf gedurende een bepaalde periode wijzigt dan ook niet de aard van het misdrijf, in die zin dat het geen voortdurend misdrijf wordt. Eenheid van opzet brengt wel met zich dat de feiten als één misdrijf moeten beschouwd worden, m.n. een voortgezet misdrijf (zie DE NAUW, A. en KUTY, F., Examen de jurisprudence (2000 à 2007). Droit pénal général, RCJB, 2010, (223), 310-311, nr. 101; KUTY, F., Principes généraux du droit pénal belge, II, L'infraction pénale, Brussel, Larcier, 2010, 182, nr. 1029; zie voor toepassingen: Cass. 5 april 2005, [www.juridat.be](http://www.juridat.be), ivm. het niet-afgeven van het kind; Cass. 22 december 2004, [www.juridat.be](http://www.juridat.be), ivm. het wanbedrijf organisatie van bedrieglijk onvermogen).

In het cassatiearrest van 8 december 2004 ([www.juridat.be](http://www.juridat.be)) wordt het onderscheid gemaakt tussen een aflopend misdrijf ("dat slechts éénmaal is gepleegd"), een voortdurend misdrijf ("een wederrechtelijk feit dat zichzelf in stand houdt"), en een voortgezet misdrijf ("openvolgende misdrijven voor het herhaaldelijk plegen waarvan een nieuwe wilsuïting van de dader is vereist").

In de mate dat het met een gewestplanbestemming strijdig gebruik bestendig wordt, kan een continu herhaalde wilsuïting van de dader tot het plegen van het misdrijf weerhouden worden als voortzetting van een identiek misdrijf. Elke handeling die een inbreuk vormt op de gewestplanbestemming, en m.n. het gebruik van het goed voor een andere functie dan deze voorgeschreven door het plan van aanleg, vormt bij voortzetting, en dus herhaling, telkenmale opnieuw een strafbaar feit. Omdat er maar één misdadig inzicht is, vormen die verschillende handelingen, alle samen, slechts één misdrijf, het voortgezet (collectief) misdrijf (art. 65 Sw.).

Het vertrekpunt van de verjaringstermijn van een voortgezet misdrijf is de datum van de laatste feiten waartussen een eenheid van opzet bestaat (zie o.m. Cass. 2 februari 2004, [www.juridat.be](http://www.juridat.be);

"Het strafrechtelijk onderzoek naar het milieumisdrijf", in

Milieustraf- en milieustrafprocesrecht. Actuele vraagstukken, Brussel, De Boeck & Larcier, 2005, (183-301), 279, nrs. 132-133;

Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht in hoofdlijnen, Antwerpen, Maklu, 2006, 190; "De verjaring bij

voortgezet of collectief misdrijf, noot bij Cass. 15 juni 1983, R.W.,

2.5. De omstandigheid dat het met de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan strijdige gebruik slechts strafbaar is in zoverre het werd gepleegd na 1 mei 2000, en dat te dezen het gebruik reeds werd aangevat in 1987, belet niet dat te dezen alle constitutieve bestanddelen van het misdrijf voorhanden zijn na 1 mei 2000, zowel in de veronderstelling van een voortdurend als in de veronderstelling van een voortgezet misdrijf, zodat deze feiten onder toepassing van de strafbepaling vallen (door toepassing van de strafwet die geldt bij het voltooiën van het misdrijf en niet deze die geldt bij het aanvangen ervan; cf. KUTY, F., *Principes généraux du droit pénal belge*, I, La loi pénale, Brussel, Larcier, 2010, 332; nr. 527; VAN DEN WYNGAERT, C., *Strafrecht strafprocesrecht & internationaal strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2006, 189; POPELIER, P., Toepassing van de wet in de tijd, in A.P.R., 1999, 65, nr. 99; DUPONT, L. en VERSTRAETEN, R., *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, Acco, 1990, 200, nr. 320; zie voor toepassing van de nieuwe strengere strafwet op het voortdurend misdrijf van instandhouding in stedenbouw: Cass. 24 september 1974, Arr. Cass. 1975,

"Over enkele aspecten van de uitoefening van de strafvordering inzake stedenbouwkundige misdrijven", noot bij Antwerpen, 4 november 1987, R.W., 1988-89, (541), 542, nr. 9; dezelfde principes gelden bij voortgezette misdrijven: zie bv. Cass. 10 oktober 2006, [www.juridat.be](http://www.juridat.be); Cass. 22 oktober 2003, [www.juridat.be](http://www.juridat.be); vgl. evenwel voor instandhoudingsmisdrijven, die in de regel vereisten dat de onwettige toestand die in stand wordt gehouden, ook reeds strafbaar was onder de oude wet: Cass. 6 juni 1972, Arr. Cass. 1972, 927; Cass., 23 augustus 1965, Pas., 1965, I, 1207; HUBEAU, B. en PEREMANS, R., *De sanctionering van stedenbouwmisdrijven*, Brugge, Die Keure, 1993, p. 30, noot 62).

2.6. Het voortdurend of minstens voortgezet misdrijf van strijdig gebruik met de gewestplanbestemming, is te onderscheiden van de "instandhoudingsmisdrijven" (zie VANSANT, P., "De herstelmaatregelen", in *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2011*, Mechelen, Kluwer, (686), 742 en noot 668).

Het misdrijf van instandhouding bestaat in het schuldig verzuim om aan het bestaan van wederrechtelijke toestand en einde te maken (bv. het verzuim om aan wederrechtelijk uitgevoerde werken een einde te maken:

Cass. 21 februari 2006

Cass. 4 februari 2003,

[www.juridat.be](http://www.juridat.be); Cass., 14 november 1990,

Cass. 14 maart 1989,

of het schuldig verzuim

om aan het bestaan van de wederrechtelijk doorgevoerde functiewijziging een einde te maken: Cass. 2 mei 2006

[www.juridat.be](http://www.juridat.be).

Instandhoudingsmisdrijven zijn dan ook "*secundaire misdrijven*" die een primair misdrijf veronderstellen (bv. oprichting van een gebouw zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning, wijziging van bepaalde hoofd-functies zonder voorafgaande vergunning, enz.) (zie ook DEBERSAQUES, G. en VAN LANDEGHEM, H., "Handhaving", in Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W. en DEBERSAQUES, G., Brugge, die Keure, 2010, 880, nr. 39).

Het strijdig gebruik met een gewestplanbestemming is een primair misdrijf, geen instandhoudingsmisdrijf. Dat aan de oorsprong van de inbreuk op het plan van aanleg een ander misdrijf kan liggen (zoals te dezen, de functiewijziging zonder voorafgaande vergunning), doet hieraan geen afbreuk. Handelingen, die niet vergunningsplichtig zijn, vallen ook onder de delictsomschrijving (bv. een niet vergunningsplichtige wijziging van de (hoofd-)functie van een gebouw), zodat het determinerend criterium de strijdigheid is met de plannen van aanleg, en niet de vergunning of vergunningsplicht (ibid., p. 887, nr. 58 en p. 894; zie ook GwH. 20 oktober 2005, [www.grondwettelijkhof.be](http://www.grondwettelijkhof.be),

Instandhoudingsmisdrijven steunen bovendien op een passieve gedraging (het verzuim een einde te maken aan een onwettige toestand), terwijl het met de bestemmingsvoorschriften strijdig gebruik wijst op een actieve daad (cf. DEBERSAQUES, G. en VAN LANDEGHEM, H., "Handhaving", in Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W. en DEBERSAQUES, G., Brugge, die Keure, 2010, 878, nr. 36).

Het constitutief bestanddeel van het misdrijf "*plegen*" of "*voortzetten*" van "*een inbreuk op de plannen van aanleg*" (art. 6.1.1, eerste lid, 6° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening; artikel 146, eerste lid, 6°, Stedenbouwdecreet 1999) is, wanneer de inbreuk bestaat in een miskennis van de gewestplanbestemming, het uitoefenen van een activiteit strijdig met deze bestemming. Anders dan bij het misdrijf "*wijzigen van de (hoofd)functie*"

*zonder vergunning*, dat zich op een welbepaald ogenblik voordoet (de eenmalige gebeurtenis van het wijziging), en waarbij het verder gebruik enkel te beschouwen is als een schuldig verzuim om aan die initiële wederrechtelijke functiewijziging een einde te maken (zie Cass. 2 mei 2006, [www.juridat.be](http://www.juridat.be)), is de inbreuk op het bestemmingsvoorschrift van het gewestplan een door de dader actief bestendigde toestand, en niet een verzuim om aan een initieel wederrechtelijke toestand een einde te maken, zoals bij een *"instandhoudingsmisdrijf"* (zie ook VANSANT, P., "Handhaven van ruimtelijk gebruik", T.M.R., 2010, 682 e.v.).

Artikel 6.1.1, eerste lid, 6° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (artikel 146, eerste lid, 6°, Stedenbouwdecreet 1999), stelt naast het *"plegen"* en het *"voortzetten"*, ook het *"in stand houden"* van een inbreuk op de plannen van aanleg strafbaar (overeenkomstig artikel 6.1.1, derde lid, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, alleen in ruimtelijk kwetsbaar gebied). Het toevoegen van het misdrijf van instandhouding van een met de gewestplanbestemming strijdig gebruik, aan het primair misdrijf van strijdig gebruik, heeft tot gevolg dat de door het strijdig gebruik veroorzaakte illegale toestand in hoofde van de houders van zakelijke rechten op het onroerend goed een plicht ontstaat om hieraan terstond een einde te stellen, ook al liggen zij niet aan de basis van het gebruik zelf (VANSANT, P., "Handhaven van ruimtelijk gebruik", T.M.R., 2010, (682), 697).

2.7. Het preventief karakter van het stakingsbevel betreffende een gebruik dat op zich een inbreuk vormt op de regels inzake ruimtelijke ordening, wordt bevestigd door het arrest van Uw Hof van 1 maart 2010

met conclusie van

[www.juridat.be](http://www.juridat.be);

een stakingsbevel strekkende tot de stopzetting van een vergunningsplichtig gewoonlijk gebruik van de grond zonder vergunning (art. 99, §1, eerste lid, 5°, Stedenbouwdecreet 1999; art. 4:2.1, 5°, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening), strekt tot het voorkomen van verdere aantasting van de ruimtelijke ordening door inbreuken zoals bedoeld in artikel 146 van het Stedenbouwdecreet 1999.

Ook nadat het gewoonlijk gebruik gevestigd is, blijft de voortzetting en herhaling van het gebruik, dag na dag, strafbaar, en zorgt het voor een aanhoudende aantasting van de ruimtelijke ordening, waartegen preventief kan opgetreden worden door het stakingsbevel (zie ook en



"Het staken van een 'gewoonlijk gebruik' van een grond", noot bij Cass. 1 maart 2010, TIROS, 2011, 49; contra:

"Handhaving", in Ruimtelijke Ordening herbekeken, FLAMEY, P. en VERHELST, G. (eds.), Brugge, Vanden Broele, 2010, (205), 223-224, nr. 220).

Net zoals een vergunningsplichtig gewoonlijk gebruik, zorgt ook het niet-vergund gebruik in strijd met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan, "*dag na dag*", voor een inbreuk op de regels inzake ruimtelijke ordening, en voor een aanhoudende aantasting van de ruimtelijke ordening, waartegen preventief kan opgetreden worden.

2.8. Te dezen kon het bestreden arrest het preventief karakter van de stakingsbevelen op grond van de in het tweede stakingsbevel ingeroepen overtreding van de gewestplanbestemming, niet wettig verwerpen op de gronden die het bevat.

T.a.v. deze inbreuk is de preventie, volgens de appelrechters, niet meer aan de orde "*indien de nieuwe functie reeds volledig is gerealiseerd*" (arrest p. 6, sub 8).

Evenwel vormt niet de functiewijziging het constitutief bestanddeel van het misdrijf van strijdig gebruik (met de gewestplanbestemming), maar wel de handeling van het gebruik zelf. Dus ook al is de nieuwe functie volledig gerealiseerd (de landbouwloods is omgevormd tot studentenkamers en is in gebruik genomen met de bestemming studentenkamers), dan nog vormt de handeling van het verdergezet gebruik in strijd met de gewestplanbestemming, een "*aan de gang zijnd misdrijf*" waartegen een stakingsbevel, strekkende tot stopzetting van dit gebruik, preventief kan optreden teneinde verdere schade aan het leefmilieu te vermijden. Dit primair misdrijf is onderscheiden van het instandhoudingsmisdrijf, dat enkel het verzuim betreft een einde te maken aan het strijdig gebruik.

Het bestreden arrest kon dan ook niet wettig, op de enkele grond dat "*de nieuwe functie reeds volledig is gerealiseerd*", het preventief karakter van het stakingsbevel verwerpen, zonder tevens vast te stellen het pand ook niet meer gebruikt werd voor de wederrechtelijke bestemming.

**BIJ DEZE BESCHOUWINGEN,**

Besluit voor eiser, ondergetekende advocaat bij het Hof van Cassatie, dat het U behage, Hooggeachte Dames en Heren, de bestreden beslissing te vernietigen, de zaak en de partijen te verwijzen naar een ander hof van beroep, kosten als naar recht.

Brussel, 20 september 2011.

**Enig stuk, dat bij de voorziening wordt gevoegd:**

Een kopie van het exploit, houdende betekening aan eiser ten verzoeken van verweerder van het bestreden arrest, waarbij laatstgenoemde woonstkeuze heeft gedaan ten kantore van gerechtsdeurwaarder

