



Association de la Ville et des Communes
de la Région de Bruxelles-Capitale ASBL

Vereniging van de Stad en de Gemeenten
van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vzw



DE VORDERING TOT STAKING INZAKE LEEFMILIEU een snel en efficiënt instrument

Een specifieke juridische vordering stelt gemeenten in staat om snel een inbreuk op een milieureglementering te doen ophouden. In het Brussels Gewest wordt dit instrument vaak gebruikt als alternatief voor de trage strafrechtelijke vervolging inzake stedenbouw. Een overzicht van de toepassingsvoorwaarden.

In het kort

Op verzoek van een gemeente kan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg het bestaan vaststellen van een zelfs strafrechtelijk strafbare handeling die een ernstige dreiging of een duidelijke inbreuk vormt op een milieureglementering.

Hij kan de staking opleggen van handelingen die zijn aangevat of maatregelen opleggen om de uitvoering van deze handelingen of schade aan het leefmilieu te verhinderen.

De rechter spreekt zich uit volgens een snelrechtprocedure en kan dwangsommen opleggen.

Een “toegewezen” vordering

De vordering tot staking is voorbehouden voor de in de wet opgesomde personen: de Procureur des Konings, een vereniging zonder winstbejag met milieubescherming als statutair doel¹ en de bestuurlijke overheden².

Gemeenten worden als bestuurlijke overheden geacht een legitiem belang te hebben om een vordering tot staking in te dienen “voor zover dit aspect van milieubescherming binnen hun bevoegdheid valt”³.

¹ De vereniging moet verder voldoen aan de volgende voorwaarden: in zijn statuten het grondgebied bepalen waarop de activiteit wordt uitgeoefend, bij het indienen van de vordering sinds drie jaar beschikken over een rechtspersoonlijkheid, het bewijs leveren dat de vereniging een reële activiteit heeft conform zijn statutaire voorwerp.

² Aangezien verduidelijking in de wet ontbreekt, wordt de term “administratieve overheid” geïnterpreteerd in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

³ Cass., 14 februari 2002, *Amén.*, 2002, blz. 333; Cass., 10 maart 2008, RG nr. C.06.0173.N.

Geen subsidiair karakter

De wet bepaalt expliciet dat de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van andere rechtscolleges op basis van andere wettelijke bepalingen. Het indienen van een vordering tot staking inzake leefmilieu maakt een beroep bij de Raad van State om een gelijkaardig resultaat te bekomen dan ook niet onontvankelijk⁴.

Een gemeente heeft een legitiem belang om te handelen, zelfs als ze beschikt over eigen bevoegdheden die ze op eigen initiatief kan toepassen en die tot dezelfde resultaten kunnen leiden als een stakingsvordering inzake leefmilieu⁵.

De gemeente kan eveneens kiezen voor de meest gepaste gerechtelijke of administratieve procedure om een inbreuk inzake stedenbouw of leefmilieu te doen ophouden⁶.

De bevoegdheid van de rechter

Een aantasting van het leefmilieu op zich is onvoldoende. De rechter mag enkel tussenkomen om een inbreuk op een reglementering tot bescherming van het leefmilieu te doen ophouden of te verhinderen, ongeacht het niveau van de norm (wet, decreet, ordonnantie, besluit, reglement).

Het begrip leefmilieu beperkt zich niet tot natuurbescherming, maar omvat de volledige bescherming van het levenskader, inclusief ruimtelijke ordening en stedenbouw⁷.

Bij wijze van voorbeeld kan men de voortzetting vermelden van de exploitatie van een ingedeelde inrichting waarvan de vergunning geannuleerd werd door de Raad van State⁸, een inbreuk op de afvalnormen⁹, de niet-naleving van een plan van aanleg¹⁰, werken die uitgevoerd worden zonder stedenbouwkundige vergunning¹¹ of in overtreding met de voorschriften van een dergelijke vergunning¹², gebrekkig onderhoud of aanpassingen aan het uitzicht van een beschermd goed¹³.

⁴ R.v.S., 23 januari 2001, *DESSARD*, nr. 92.536. J.-F. NEURAY benadrukt de risico's op verwarring in de bevoegdheidsverdeling tussen de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg en de Raad van State. Die laatste kan aan zijn arresten een dwangsom koppelen en voorlopige maatregelen opleggen, *Leçons de droit de l'environnement*, J.-F. NEURAY, Kluwer, Brussel, 2005, blz. 224– 228.

⁵ Burg. Namen (kort ged.), 8 september 1995, *Amén.*, 1996, blz. 173.

⁶ Burg. Brussel (kort ged.), 18 november 2002, R.G. 2001/1478/C.

⁷ *Parl. St.* Senaat, zitting 1990–1991, nr. 1232/1, blz. 3 en nr. 1323/2, blz. 7; *Parl. St.* Kamer, zitting 1991–1992, nr. 556/6, blz. 4; L'action en cessation en matière d'environnement, M.-C. COPPIETERS, *Mouv. Comm.*, 1993, blz. 410 ; Cass., 8 november 1996, *R.W.*, 1996–1997, blz. 1256; Burg. Brussel (kort ged.), 19 november 1997, geciteerd in "Jurisprudence en bref", B. JADOT, *Amén.*, 1998, blz. 175; Burg. Brussel (kort ged.), 31 oktober 2001, *J.L.M.B.*, 2002, blz. 1720–1728, opmerking J.-F. NEURAY.

⁸ Burg. Brussel (kort ged.), 29 maart 2000, "Jurisprudence en bref", B. JADOT, *Amén.*, 2000, blz. 247.

⁹ Burg. Brussel (kort ged.), 18 mei 2005, "Jurisprudence en bref", B. JADOT, *Amén.*, 2005, blz. 310–311.

¹⁰ Burg. Antwerpen (kort ged.), 2 december 1996, *Amén.*, 1998, blz. 233.

¹¹ Brussel, 12 oktober 2007, *Res. Jur. Imm.*, 2007, blz. 223.

¹² Burg. Brussel, 3 november 2003, *R.W.*, 2006–2007, blz. 883.

¹³ Burg. Brussel (kort ged.), 11 april 2008, RG nr. 08/17557, onuitgegeven. Volgens artikel 214 en 231 van het BWRO is de eigenaar van een beschermd onroerend goed of een onroerend goed ingeschreven op de bewaarlister verplicht om dit in goede staat te houden en om de bijzondere behoudsvoorwaarden, die eventueel werden voorgeschreven, na te leven. Ingevolge artikel 232 is het bovendien verboden om een beschermd goed volledig of gedeeltelijk af te breken.

De rechter is gemachtigd om een inbreuk vast te stellen op een reglementering, zelfs als dit een misdrijf vormt, ongeacht een proces-verbaal of veroordeling door een strafrechtbank.

Verder dient de schending “*kennelijk*” te zijn.

Deze voorwaarde was lange tijd controversieel. Een eerste tendens in de rechtspraak verstond hieronder een schending met een evident of onbetwistbaar karakter. Een tweede tendens ging uit van een significante schending met een bepaalde graad van ernst.

Het Hof van Cassatie heeft zich als volgt uitgesproken: “*de rechter moet niet alleen nagaan of de inbreuk met voldoende zekerheid vaststaat, maar hij moet tevens de gevolgen van die inbreuk op het milieu in aanmerking nemen*”¹⁴. Dit geldt bijvoorbeeld “*als blijkt dat de verrichte werkzaamheden (...) niet passen binnen de architecturale waarde van de gevel, die beschermd moet worden*”¹⁵. De rechter dient dus een abstracte controle uit te oefenen op de legaliteit en een concrete controle op de aantasting van het leefmilieu.

De rechter is eveneens bevoegd bij ernstige bedreiging van het leefmilieu.

Mogelijkheden voor de rechter

De rechter kan de stopzetting opleggen van aangevatte handelingen maar ook van voltooide inbreuken. Hij kan maatregelen uitspreken om de uitvoering te voorkomen van die handelingen of om schade aan het leefmilieu te vermijden.

Hij kan herstelmaatregelen opleggen, zoals het afbreken van werken die in overtreding zijn, indien dit noodzakelijk is om verdere schade aan het leefmilieu te voorkomen¹⁶. De loutere vaststelling dat een gebouw is opgetrokken zonder stedenbouwkundige vergunning volstaat met andere woorden niet als grond voor een dergelijke maatregel¹⁷. In dit laatste geval zijn de stedenbouwkundige overheden bevoegd om een uitspraak te doen¹⁸.

Het vonnis is uitvoerbaar, zelfs bij beroep, en kan gekoppeld worden aan dwangsommen. Er kan ook een termijn toegekend worden aan de overtreder om zich te conformeren met de opgelegde maatregelen.

¹⁴ Cass., 2 mars 2006, *Amén.*, 2007, blz. 13, *Inforum* 223376.

¹⁵ Cass., 18 december 2009, *J.L.M.B.*, 2010, blz. 972-973, *Inforum* 244956.

¹⁶ Cass., 8 november 1996, *Amén.*, 1997, blz. 136, nota B. JADOT; Cass., 31 maart 2008, *Inforum* 237319; Cass., 27 februari 2009, *Inforum* 238800.

¹⁷ Cass., 14 februari 2002, *Amén.*, 2002, blz. 265-266.

¹⁸ Arbitragehof, 28 oktober 2004, nr. 168/2004, punt B.5.4.

Procedure

De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg spreekt zich uit “zoals in kort geding”. Dit betekent dat de vordering ingesteld en behandeld wordt volgens de vormvoorschriften van het kort geding, volgens een versnelde procedure. In tegenstelling tot de vorderingen in kort geding spreekt de rechter zich wel definitief uit over de grond en is dringendheid geen ontvankelijkheidsvoorwaarde¹⁹.

De vordering kan ingeleid worden aan de hand van een dagvaarding of verzoekschrift (deze vorm van inleiding is goedkoper). Er wordt geen enkele termijn gekoppeld aan de uitoefening.

De vordering kan ook uitgeoefend worden als tegenvordering.²⁰ De gemeente kan bijgevolg voordeel halen uit een beroep tegen een bevel tot staking van werken die ingediend werd op basis van artikel 302 van het BWRO²¹ om aan de rechter te vragen het herstel te bevelen op straffe van dwangsommen²².

De wet bepaalt dat de debatten worden voorafgegaan door een poging tot verzoening. Uit de rechtspraak blijkt niettemin dat verzoening geen ontvankelijkheidsvoorwaarde is of is voorgeschreven op straffe van nietigheid²³.

Verhouding met de strafrechtprocedure

De wet van 12 januari 1993 organiseert de verhouding tussen vorderingen tot staking en de strafrechtprocedure.

De wet vormt een afwijking op het adagium “*le criminel tient le civil en l'état*”. Dit houdt in dat de burgerrechter de beslissing van de strafrechter moet afwachten als die een invloed kan hebben op de oplossing van het burgerlijk geding. In tegenstelling tot het gemeen recht leidt de indiening van een vordering tot staking tot een opschorting van de vervolging en schorsing van de strafrechtelijke verjaring.

¹⁹ Cass., 5 maart 1998, *Amén.*, 1999, blz. 66; Voorzitter Burg. Brussel, 30 oktober 2002, *Amén.*, 2003, blz. 258.

²⁰ Dit is een verzoek dat uitgaat van de verweerder en dat bedoeld is om een veroordeling te laten uitspreken ten laste van de eiser. Er moet niet noodzakelijk een band zijn met de oorspronkelijke vordering en deze kan ingediend worden tot aan het sluiten van de debatten. Verder moet de rechtbank ook bevoegd zijn om dit type vordering te onderzoeken.

²¹ Dit beroep wordt ook ingediend in kort geding voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg.

²² Burg. Brussel (kort ged.), 31 oktober 2001, *op. cit.*; Burg. Brussel (kort ged.), 21 januari 2003, RG nr. 2002/13919/A en Burg. Brussel (kort ged.), 5 december 2003, RG n° 03/13467/A, niet gepubliceerd, waarvan belangrijke uittreksels geciteerd worden door F. LAMBOTTE, De stedenbouwkundige verzegeling onder de loep, *Nieuwsbrief*, 2004/4, blz. 9–11.

²³ Cass., 30 oktober 2003, R. W., 2004–2005/25, blz. 976, *Inforum* 206.923.

Verhouding met de stedenbouwkundige aanvragen

Als er in de praktijk een aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning wordt ingediend om een situatie te regulariseren, schort de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg zijn uitspraak op tot de uitputting van de niet-gerechtelijke beroepsmiddelen^{24,25}.

De indiening van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State tegen de weigering van een dergelijke vergunning rechtvaardigt een schorsing echter niet. De annulering van de beslissing tot weigering heeft immers geen regularisatie tot gevolg van de werken die in overtreding werden uitgevoerd²⁶.

Rechtsvorderingen van gemeenten

De wet van 12 januari 1993 wijkt niet af van de bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet inzake vorderingen en vertegenwoordiging in rechtszaken²⁷.

De gemeente beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid en handelt in rechte via de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen.

In toepassing van artikel 270 van de Nieuwe Gemeentewet beslist de gemeenteraad om in rechte op te treden (zelfs voor een verzoek tot herziening), met uitzondering van de burgemeester²⁸ of gemeenteraadsleden die individueel handelen²⁹.

Het college van burgemeester en schepenen vertegenwoordigt de gemeente in rechtszaken op basis van artikel 123, 8°.

Wettelijke basis

Wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu

²⁴ Dit wil zeggen het beroep tot herziening ingediend bij de Regering.

²⁵ Burg. Brussel (kort ged.), 31 oktober 2001, *op. cit.*

²⁶ Burg. Brussel (kort ged.), 30 oktober 2002, in "Jurisprudence en bref", B. JADOT, *Amén.*, 2003, blz. 258.

²⁷ Voor een duidelijke voorstelling van deze regels, zie: "De gemeente voor de rechter, wie doet wat?", F. LAMBOTTE, *Nieuwsbrief*, 2003/3, blz. 9-11.

²⁸ Burg. Brussel (kort ged.), 18 oktober 1999, *C.D.K.P.*, 2001, blz. 198. Contra: Brussel, 25 juni 2002, *C.D.K.P.*, 2003/1, blz. 142.

²⁹ Brussel (kort ged.), 1 oktober 2002, *C.D.K.P.*, 2003, blz. 82.