

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 8 januari 2026 met nummer
in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

met woonplaatskeuze te

Verwerende partij

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering, ten verzoeken van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw

vertegenwoordigd door advocaat , met
woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 26 februari 2025 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 24 januari 2025 met nummer waarmee haar een bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 4.500 euro wegens schending van de artikelen 4.2.1, 1° en 7°, 6.2.1, 1° en 6.2.2, 1° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna VCRO). Er wordt haar met name verweten dat ze een zonevreemde garage in ruimtelijk kwetsbaar gebied heeft verbouwd en omgevormd tot een bijkomende woongelegenheden, die niet voldoet aan de voorwaarden om te worden beschouwd als een zorgwoning, in functie waarvan ze ook stabiliteitswerken heeft uitgevoerd aan de gevels van dit bijgebouw, en dat ze de illegale gevolgen hiervan in stand houdt.

II. Rechtspleging

Verwerende partij legt het administratief dossier neer en dient een antwoordnota in.

Partijen worden opgeroepen voor de openbare zitting van 13 november 2025. Ze stemmen in met het schriftelijk behandelen en in beraad nemen van de vordering (conform artikel 41, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges).

III. Feiten

1.

Op 4 maart 2023 stelt de gemeentelijke verbalisant ruimtelijke ordening (hierna: verbalisant), vergezeld door de gemeentelijke milieuambtenaar, bij een woning te _____, met als kadastrale omschrijving, _____, die is gesitueerd in binnen zowel een habitatrichtlijn- als vogelrichtlijngebied en is opgenomen in het Vlaams Ecologisch Netwerk, ambtshalve het volgende vast:

“ ...

Relaas van de feiten

Bij een toezichtronde merk ik op dat er ter plaatse mogelijk vergunningsplichtige werken gebeuren. Er is mij ter plaatste geen vergunning gekend. Ik zie dat er een deur en ramen geplaatst werden, en de ramen werden met folie afgeplakt zoals dat gebruikelijk is bij bepleisteringswerken. Het gebouw betreft een bestaand garagegebouw, waar bepleisteringswerken niet gebruikelijk zijn. Ik besluit een controle van de werken te doen.

Plaatsbeschrijving

Het goed bestaat uit 3 percelen. 2 percelen bestaan uit grasland, het derde is het woningperceel. ... Het woningperceel ontsluit zich via een lange oprit in asfaltverharding naar de voorliggende straat. ... Het goed is afgesloten met een omheining met een hoge poort. De omgeving kenmerkt zich hoofdzakelijk door groen en bebossing. Het goed bevindt zich tegen het reservaatgebied ' _____ ', gekend omwille van moerassige gebieden en natte natuur. De onmiddellijke omgeving betreft een zeer overstromingsgevoelig gebied.

Vaststellingen

Een deel van de vaststellingen gebeuren op kantoor, op basis van beschikbare digitale bronnen. Op 04-04-2023 om 10:20 stop ik ter plaatse. Ik word hierbij vergezeld door de gemeentelijke milieuambtenaar.

...

Woning

Voor de woning werd op 10 mei 2021 en op 07 september 2021 een aanvraag tot opname in het vergunningenregister ingediend. Deze opname werd beide keren geweigerd. De beslissingen stellen dat er minstens in 1987 nog ingrijpende wijzigingen gebeurden.

Bijgebouw 'garage' – woongelegenheid

In de aanvragen tot opname in het vergunningenregister wordt het bijgebouw herhaaldelijk aangehaald als 'garage'. Op de bij de tweede aanvraag tot opname in het vergunningenregister ingediende plannen is te zien dat de gevelopeningen (ramen en deuropening) op dat moment niet aanwezig waren. Deze plannen werden gedateerd op 10-05-2021. Op de luchtbeelden van 24-11-2022 ... zijn de nieuw bijgemaakte gevelopeningen nog niet aanwezig. In de westelijke gevel werd een raam voorzien. In de zuidelijke gevel werd een eerder al aanwezige raamopening omgevormd tot een deur, en er werd een raam bij voorzien.

Bij mijn plaatsbezoek blijkt dat het bijgebouw binnenin voorzien werd als woongelegenheid. De muren zijn bepleisterd, er werd een laminaatvloer voorzien, en er werd een keuken ingebouwd. Volgens de verklaring van de eigenaars werd er achteraan een slaapgelegenheid en sanitair voorzien. Ik betrad het bijgebouw niet, maar blijf aan de deur. De slaapgelegenheid en het sanitair werd door mij niet gezien. De eigenaars verklaren dat de woongelegenheid voorzien werd als zorgwoning voor de moeder van (verzoekende partij) (mede-eigenares ...). De werken aan het gebouw zijn afgerond, maar er zijn op het moment van mijn vaststellingen nog geen meubels aanwezig.

Een eerder aanwezige aanbouw werd verwijderd.

...

Vergunningsvoorwaarden ontbossing

In de vergunning van 17-10-2005 werd er onder meer als voorwaarde opgenomen dat er een 'hakhoutbosje' diende aangeplant te worden, bestaande uit 9 rijen met tussenafstand 3 meter, van ter plaatse gewonnen zomereik. Dit zou dienen als buffer tussen het reservaatgebied en het verblijfs-recreatieve gebied. Ter plaatse is er geen hakhoutbosje aanwezig. Ook op de luchtfoto's van 2006 en later is dit niet terug te vinden.

..."

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nummer van 25 april 2023, dat op dezelfde dag wordt afgesloten (hierna: PV) en met een beveiligde zending wordt verstuurd aan (onder meer) de procureur des Konings en verzoekende partij.

2.

De procureur des Konings vraagt op 25 mei 2023 om de vergunningsplichtige werken in de tijd te situeren aan de hand van luchtfoto's en om na te gaan of er daarvoor een

regulariserende vergunning kan worden bekomen, met inbegrip van het aanmanen van verzoekende partij om zich in regel te stellen, en ook om verzoekende partij te verhoren over de vaststellingen.

2.1.

De verbalisant stelt in het kader van zijn bijkomend onderzoek van de feiten het volgende vast:

“ ...

Relaas van de feiten

... De situering in de tijd van de onderdelen van het misdrijf zijn in het aanvankelijk proces-verbaal onvoldoende duidelijk.

Vaststellingen

Voor huidig proces-verbaal ga ik niet opnieuw ter plaatse. De vaststellingen gebeuren op kantoor, op basis van beschikbare digitale bronnen.

...

Bijgebouwen

Op de luchtfoto van 1971 is het garagebijgebouw al op te merken. Op de foto's van 1989-1990 en 1995 lijken er geen andere bijgebouwen terug te vinden. Op de foto van februari 2003 is er aan de noordkant van het bijgebouw een aanbouw te zien. Deze verdwijnt op de foto van 13-03-2006 terug. Op deze foto is de dubbele carport voor het eerst te zien. In de weide langs de westelijke kant verschijnt er een klein stalgebouw. Beide blijven ongewijzigd aanwezig tot de luchtfoto van 23-04-2010. Op de foto van 26-05-2012 is het stalgebouw vergroot, en verschijnt er ten noorden van de woning een tweede stalgebouw. Beiden blijven in dezelfde vorm aanwezig op de navolgende luchtfoto's.

Regularisatiemogelijkheden

De woning betreft een zonevreemde woning in buffergebied. Op 07-09-2021 werd er een aanvraag ingediend om de woning als vergund geacht op te laten nemen in het vergunningenregister. Het college van burgemeester en schepenen besliste op de zitting van 14-06-2021 deze aanvraag te weigeren omdat niet kon aangetoond worden dat de huidige woning nog de oorspronkelijke aanwezige woning betreft. Bijgevolg kan er geen aanspraak gemaakt worden op de zonevreemde rechten, en zijn er geen mogelijkheden tot regularisatie.

...”

Deze vaststellingen worden opgenomen in het navolgend proces-verbaal nummer van 18 juli 2023, dat op dezelfde dag wordt afgesloten en met een beveiligde zending wordt verstuurd aan (onder meer) de procureur des Konings.

2.2.

Verzoekende partij wordt op 23 augustus 2023 door de lokale politie verhoord. Ze verklaart daarbij onder meer het volgende:

“ ...

Sinds wanneer bent u en uw echtgenote ... eigen(aar) van de percelen ...?

Wij hebben de drie percelen in november 2022 aangekocht.

...

Wanneer werden de werken aangevat met betrekking tot de creatie van een woongelegenheid in de garage? Wie gaf de opdracht tot uitvoering van deze werken en wie heeft de werken uitgevoerd?

In december 2022 heb ik zelf werken uitgevoerd in de garage gestald op het perceel met nummer

Ik heb in de garage een gyprocmuur verwijderd (geen steunmuur) en heb van deze ruimte een zorgwoning gemaakt voor mijn moeder. De zorgwoning bestaat momenteel uit twee ruimtes zijnde een open woonruimte met keuken en een aparte slaapkamer met badkamer. Aan de achterzijde heb ik een reeds geplaatst raam verwijderd en heb ik dit vervangen door een raam met een kleinere oppervlakte. De open ruimte heb ik opgevuld met bakstenen. In de bouwkundige rechterzijde van de voormalige garage heb ik ook één raam geplaatst. De exacte afmetingen van deze ramen ken ik. Het schrijnwerk is vervaardigd uit aluminium. Boven de ramen heb ik zelf betonnen draagbalken geplaatst om het opgaand metselwerk te dragen. Voor de uitvoering van deze structurele werken heb ik een vriend gecontacteerd die kennis heeft van zaken ... Ik heb van de uitvoering van de werken en de functiewijziging geen melding gemaakt bij de gemeente noch een vergunning aangevraagd.

Werd er een architect gebruikt? Zo ja, wie?

Ik heb geen architect geraadpleegd. De werken die werden uitgevoerd hebben een minimale omvang. Ik heb de garage gewoon woonklaar gemaakt.

Waarom werd de garage omgebouwd? Is het de bedoeling om deze te verhuren? Is de garage momenteel bewoond?

Deze werd omgebouwd om dienst te doen als zorgwoning voor mijn moeder. Wij hebben geprobeerd om mijn moeder bij ons te laten inwonen in de woning maar dit was niet mogelijk gezien mijn moeder worstelde met haar zelfstandigheid. De zorgwoning die ik heb gemaakt voor mijn moeder is de ideale oplossing voor haar situatie. Het is niet de bedoeling om de zorgwoning in de toekomst te verhuren. Mijn moeder betreft de zorgwoning reeds sedert mei 2023.

Waarom werden de werken uitgevoerd zonder te beschikken over een stedenbouwkundige vergunning?

Hierop wens ik niet in te gaan.

Wat zijn uw intenties aangaande de regularisatie van de toestand? Werden er hieromtrent al stappen ondernomen? Zoja, welke?

In april/mei 2023 heb ik een gesprek gehad met de Burgemeester ... De zaak is besproken en hij zou dit verder bespreken met iemand die hiervoor bevoegd is. Hij zou ons ook in contact brengen met deze persoon. Tot op heden werd ik nog steeds niet gecontacteerd. Mijn echtgenote heeft ondertussen al navraag gedaan naar de stand van zaken via é-mailbericht maar heeft hier nog steeds geen antwoord op mogen ontvangen.

Hebt u nog zaken die u wenst te vermelden?

Ik ben bereid om mee te werken om tot een oplossing te komen. ... Het enige wat ik heb uitgevoerd is het plaatsen van twee ramen en de functiewijziging van een garage naar een zorgwoning.
..."

Deze verklaring wordt opgenomen in het aanvankelijk proces verbaal nummer van 14 juni 2023, dat op 23 augustus 2023 wordt afgesloten en wordt verstuurd aan de procureur des Konings.

3.

Op 15 maart 2024 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van 8 maart 2024, dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld. De procureur des Konings gaf de gewestelijke entiteit daarvoor op 25 mei 2023 kennis van de verlenging van zijn beslissingstermijn (artikel 6.2.13, §2 VCRO) omdat het opsporingsonderzoek nog bezig was.

4.

Op 10 april 2024 vraagt de gewestelijke entiteit bijkomende inlichtingen aan de verbalisant over de omvang van de wederrechtelijke werken (vloeroppervlakte zorgwoning en geveloppervlakte illegale gevelwijzigingen) en over de stand van zaken met betrekking tot herstel. De verbalisant antwoordt hierop met een mailbericht van 24 april 2024, waarin hij meedeelt dat er vooralsnog geen enkel vorm van herstel is gebeurd.

5.

Op 15 mei 2024 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om eventueel een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen. Ze nodigt verzoekende partij daarbij uit om haar schriftelijk verweer mee te delen, eventueel vergezeld van een vraag tot hoorzitting, terwijl deze ook de mogelijkheid krijgt om inzage te vragen in het administratief dossier.

Verzoekende partij bezorgt op 1 juli 2024 een schriftelijk verweer, waarin ze de feiten niet betwist en waarbij ze vraagt om te worden gehoord.

Verzoekende partij wordt op 13 november 2024 door de gewestelijke entiteit gehoord. In navolging hiervan herhaalt de gewestelijke entiteit dat het is aangewezen om navraag te doen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente over de mogelijkheid van regularisatie omdat dit een omstandigheid is waarmee ze rekening kan houden bij de begroting van de boete. Verzoekende partij krijgt daarvoor een termijn van één maand, met verzoek om de gewestelijke entiteit hiervan op de hoogte te houden.

6.

Op 12 december 2024 ontvangt de gewestelijke entiteit bijkomende inlichtingen van de gemeente. Daaruit blijkt dat verzoekende partij op 29 november 2024 navraag deed over de vergunningsproblematiek van haar woning. Daaruit blijkt ook dat deze woning, inclusief de wederrechtelijk omgevormde garage, volgens het gewestplan zijn gelegen in een bufferzone en niet kunnen genieten van de basisrechten voor zonevreemde woningen. In navolging hiervan meldt de gewestelijke entiteit op 19 december 2024 aan verzoekende partij dat een regularisatie van de wederrechtelijke constructies niet mogelijk is, en wijst ze haar op de mogelijkheid van een minnelijke schikking met het gemeentebestuur, met verzoek om de gewestelijke entiteit hiervan op de hoogte te houden. Op 23 januari 2025 meldt de verbalisant aan de gewestelijke entiteit dat hij van verzoekende partij vooralsnog niets heeft vernomen.

7.

Op 24 januari 2025 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op van 4.500 euro, waarvan verzoekende partij met een aangetekende brief van 24 januari 2025 in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij betwist in essentie dat er sprake is van stedenbouwkundige misdrijven en een stedenbouwkundige inbreuk, die haar kunnen worden toegerekend en waarvoor haar een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Ze voert dus feitelijk de schending aan van de

artikelen 6.2.7, §1 en 6.1.1, 6° VCRO en van het algemeen rechtsbeginsel van het vermoeden van onschuld, in samenlezing met de volgens de bestreden beslissing geschonden artikelen. Ze stelt dat ze de voormalige garage niet heeft vergroot, maar enkel heeft ingericht als zorgwoning voor haar inwonende moeder, die een eigen ruimte nodig had, waarbij ze slechts enkele ramen heeft vervangen en een deur heeft geplaatst. Ze stelt dat ze daarmee geen kwaad in de zin had en wijst op de onduidelijke communicatie en wetgeving hierover, onder meer wat betreft de ligging van de woning en het bijgebouw in ruimtelijk kwetsbaar gebied en de historie van de bewoning van de woning. Ze stelt dat ze opnieuw in gesprek gaat met de gemeente omdat ze ervan overtuigd is dat de woning wel degelijk kan genieten van de basisrechten voor zonevreemde woningen en de inrichting van de garage als zorgwoning enkel meldingsplichtig is.

2.

Verwerende partij stelt dat verzoekende partij niet aantoont dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing van het bestaan van de stedenbouwkundige misdrijven en de stedenbouwkundige inbreuk, en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij, foutief of kennelijk onredelijk is. Ze wijst op de uitvoerige motivering hierover van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing. Ze stelt dat daaruit afdoende blijkt dat de omvorming van de garage naar een zorgwoning vergunningsplichtig is, ongeacht de bedoeling om de moeder van verzoekende partij een eigen thuis te geven. Ze merkt op dat de vaststelling, dat de omvang van de garage niet is gewijzigd, niet relevant is omdat de boete betrekking heeft op wederrechtelijke verbouwingswerken met stabiliteitswerken en het creëren van een bijkomende woongelegenheid. Ze stelt dat de woning met zorgwoning zijn gelegen binnen het Vlaams Ecologisch Netwerk, dat in tegenstelling tot de gewestplanbestemming 'buffergebied' wel degelijk een ruimtelijk kwetsbaar gebied is overeenkomstig artikel 1.1.2, 10°, c van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), zodat de instandhouding van de wederrechtelijke stedenbouwkundige handelingen wel degelijk ook een stedenbouwkundige inbreuk vormt.

Beoordeling door het College

1.

De gewestelijke entiteit kan een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen voor gedragingen die een stedenbouwkundig misdrijf uitmaken in de zin van artikel 6.2.1, lid 1 VCRO en die naargelang de keuze van de procureur des Konings ook strafrechtelijk kunnen worden bestraft, en een exclusieve bestuurlijke geldboete voor gedragingen die een stedenbouwkundige inbreuk uitmaken in de zin van artikel 6.2.2 VCRO (artikel 6.2.6 VCRO).

Elke schending van de gehandhaafde regelgeving die wetens en willens gebeurt is in beginsel strafbaar, zodat enkel (algemeen) opzet is vereist. De geldboete kan alleen worden opgelegd aan de 'overtreder', hetzij de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die het stedenbouwkundig misdrijf dan wel de stedenbouwkundige inbreuk heeft uitgevoerd, er opdracht toe heeft gegeven of er zijn medewerking aan heeft verleend (artikel 6.2.7, §1, lid 1 VCRO en artikel 6.1.1, 6° VCRO), en kan worden opgelegd aan alle overtreders (artikel 6.2.13, §4 VCRO). De kwalificatie van de feiten als een stedenbouwkundig misdrijf of een stedenbouwkundige inbreuk en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder vormt dus de grondslag voor de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om haar een geldboete op te leggen.

Een bestuurlijke geldboete is een punitieve sanctie, waarbij de bewijslast van het stedenbouwkundig misdrijf of de stedenbouwkundige inbreuk en de overtreder berust bij de gewestelijke entiteit. Het bewijs van de feiten en het daderschap kan met het oog op bestuurlijke beboeting, naar analogie met de bewijsvoering in strafzaken, in beginsel met alle middelen van recht worden geleverd. De principiële vrije bewijsvoering betekent dat dit bewijs onder meer kan worden geleverd door een geheel van samenhangende feitelijke vaststellingen, die éénsluierend eenzelfde persoon als pleger van een stedenbouwkundig misdrijf of de stedenbouwkundige inbreuk aanduiden. De beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, en het vermoeden van onschuld zoals onder meer bepaald in artikel 6, lid 2 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, omringen de bewijslevering met waarborgen op procedureel en inhoudelijk vlak.

2.

De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing, met betrekking tot 'de toerekenbaarheid aan de overtreder', het volgende:

“ ...

Volgens artikel 4.2.1, 1° VCRO is er een vergunning nodig voor het uitvoeren van de navolgende bouwwerken, met uitzondering van onderhoudswerken:

- a) het optrekken of plaatsen van een constructie,
- b) het functioneel samenbrengen van materialen waardoor een constructie ontstaat,
- c) het afbreken, herbouwen, verbouwen en uitbreiden van een constructie.

...

In voormeld proces-verbaal stelde de verbalisant vast dat in gevels van het garagegebouw twee ramen werden bijgeplaatst en een raam vervangen door een deur. Het bijgebouw is een gebouw

en dus een constructie, waarvan het verbouwen in beginsel vergunningsplichtig is. Bij het maken van de nieuwe gevelopeningen worden de buitenmuren deels afgebroken en moeten draagbalken geplaatst worden bovenaan de openingen om de muren erboven te dragen; dit bevestigde de vermoedelijke overtreder ook in zijn verhoor. Deze werken hebben dus betrekking op de constructieve elementen van de constructie en betreffen dus stabiliteitswerken, waardoor artikel 2.1, 2° of 3.1, 2° Vrijstellingsbesluit niet van toepassing kan zijn. De werken vallen ook niet onder toepassing van artikel 3 Meldingsplicht omdat het bijgebouw niet hoofdzakelijk vergund of vergund geacht is, en omdat de werken strijdig zijn met het gewestplanvoorschrift voor bufferzones, volgens hetwelk bufferzones in hun staat dienen bewaard te worden of als groene ruimte ingericht te worden. Deze handelingen zijn dus vergunningsplichtig.

Volgens artikel 4.2.1, 7° VCRO is er een vergunning nodig om een woning op te splitsen of in een gebouw het aantal woonegelegenheden die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande te wijzigen, ongeacht of het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer.

...

Voor de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid met het oog op de creatie van een vorm van zorgwonen in een bestaand, hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw geldt een meldingsplicht, indien onder andere de bruto-vloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid maximaal 50 m² bedraagt (artikel 4.2.4, lid 1, 2° VCRO).

De verbalisant stelde ook vast dat een woonelegenheden werd ingericht in het bijgebouw. Het wijzigen van het aantal woonegelegenheden in een gebouw is in beginsel vergunningsplichtig. Het Vrijstellingsbesluit is niet van toepassing op het wijzigen van het aantal woonegelegenheden. De woonelegenheden zou volgens de vermoedelijke overtreder dienen als zorgwoning voor zijn moeder. Voor het inrichten van die zorgwoning volstaat echter ook geen melding omdat de zorgwoning volgens de verbalisant ongeveer 70 m² groot is en dus groter dan 50 m²; bovendien is het bijgebouw niet hoofdzakelijk vergund. Deze handeling is dus vergunningsplichtig.

Het stellen van een handeling, zoals onder meer bepaald in artikel 4.2.1 VCRO, zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vormt een stedenbouwkundig misdrijf (artikel 6.2.1, 1° VCRO).

Bovendien bleven de gevelwerken en zorgwoning aanwezig, als illegaal gevolg van de hoger omschreven misdrijven. De handelingen zijn daarenboven gesitueerd in ruimtelijk kwetsbaar gebied, met name het Vlaams Ecologisch Netwerk (artikel 1.1.2, 10°, c) VCRO). De instandhouding van de illegale gevolgen van de misdrijven, vermeld in artikel 6.2.1, eerste lid, voor zover die gevolgen zich situeren in kwetsbaar gebied, is een inbreuk (artikel 6.2.2, 1° VCRO).

Bovenvermelde feiten zijn een schending van: VCRO: artikel 6.2.1, 1° in samenhang met artikel 4.2.1, 1°, artikel 6.2.1, 1° in samenhang met artikel 4.2.1, 7° en artikel 6.2.2, 1°.

Deze feiten vallen daarmee onder de definitie van een stedenbouwkundig misdrijf en een stedenbouwkundige inbreuk als bedoeld in artikel 6.2.1 en artikel 5.2.13 VCRO respectievelijk artikel 6.2.2 en 6.2.13 VCRO, waarvoor een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd.

De vermoedelijke overtreder verklaarde tijdens zijn verhoor bij de politie de handelingen te hebben uitgevoerd en heeft als eigenaar de gevolgen van de handelingen in stand gehouden, en is dus een overtreder in de zin van artikel 6.1.1, 6° VCRO. ...

Bovenvermelde feiten zijn bovendien toerekenbaar aan de vermoedelijke overtreder. Er is geen bijzonder opzet vereist voor een stedenbouwkundig misdrijf of een stedenbouwkundige inbreuk en het volstaat dat men wetens en willens handelt in strijd met het decreet. Het moreel bestanddeel kan dus worden afgeleid uit het louter plegen van het materiële feit (=handeling op zich) door de vermoedelijke overtreder en uit de vaststelling dat dit feit hem kan worden toegerekend., tenzij een schulditsluitings- of rechtvaardigingsgrond enigszins geloofwaardig is gemaakt, wat niet het geval is.

De vermoedelijke overtreder haalde op de hoorzitting aan dat iedereen recht heeft op een kwalitatieve woning. Zijn moeder kan nog zelfstandig wonen, dus wil nog niet naar een rusthuis en daarom hebben ze de zorgwoning ingericht. Deze verantwoording doet echter geen afbreuk aan de geldende vergunningsplicht en het feit dat de vermoedelijke overtreder deze geschonden heeft.

Het stedenbouwkundig misdrijf en de stedenbouwkundige inbreuk staan vast in hoofde van de overtreder.

...”

3.

Verzoekende partij toont in het licht van de stukken van het administratief dossier en de procedurestukken niet aan dat het oordeel van de gewestelijke entiteit, dat er stedenbouwkundige misdrijven en een stedenbouwkundige inbreuk voorliggen, die haar kunnen worden toegerekend, foutief dan wel kennelijk onredelijk is en dat er ter zake (minstens) gerede twijfel bestaat. Ze maakt bij haar kritiek ten onrechte abstractie van de gemotiveerde overwegingen hierover in de bestreden beslissing.

3.1.

Uit de vaststellingen in het PV, die door verzoekende partij niet worden betwist en die overigens gelden tot het bewijs van het tegendeel (artikel 6.2.4, lid 1 VCRO), blijkt dat ze een

onvergund zonevreemd garagebijgebouw heeft omgevormd tot een bijkomende woongelegenheden voor haar inwonende moeder, die niet voldoet aan de voorwaarden om te worden beschouwd als een zorgwoning, in functie waarvan ze ook stabiliteitswerken heeft uitgevoerd aan de gevels van dit bijgebouw. Ze heeft hiervoor met name onder meer ramen bijgeplaatst en een raam vervangen door een deur, waarbij buitenmuren deels zijn afgebroken en draagbalken zijn geplaatst bovenaan de openingen. De gewestelijke entiteit motiveert in de bestreden beslissing uitvoerig waarom deze stedenbouwkundige handelingen vergunningsplichtig zijn en niet ressorteren onder de vrijgestelde stedenbouwkundige handelingen of onder de meldingsplicht, en waarom ze aan verzoekende partij kunnen worden toegerekend. Verzoekende partij uit hierop, ondanks haar stelplicht en de vereiste om haar argumentatie afdoende te onderbouwen, op zich geen inhoudelijke kritiek.

3.2.

Verzoekende partij stelt tevergeefs dat ze met de verbouwing en omvorming van haar garage tot een bijkomende woongelegenheden voor haar moeder geen kwaad in de zin had, waarmee ze feitelijk aanvoert dat ze te goeder trouw heeft gehandeld. De stedenbouwkundige misdrijven en inbreuk, naar aanleiding waarvan de boete wordt opgelegd, vereisen als moreel element enkel algemeen opzet, dat bestaat uit het wetens en willens handelen in strijd met de VCRO. Wetens betekent handelen met kennis van zaken, waarbij de overtreder weet of behoort te weten dat de stedenbouwkundige handeling enkel mag worden uitgevoerd na het verkrijgen van een vergunning. Willens betekent bewust handelen, dat wordt verondersteld bij het plegen van de materiële handeling die als de uiting van de vrije en bewuste wil van de overtreder moet worden aanzien, in zoverre deze niet aannemelijk maakt dat er sprake is van een schulduitsluitingsgrond zoals overmacht of onoverkomelijke (rechts)dwaling of van een rechtvaardigingsgrond zoals de noodtoestand. Verzoekende partij maakt geenszins aannemelijk dat ze de feiten niet wetens en willens pleegde. Ze toont niet aan dat elke redelijke en vooruitziende persoon, geplaatst in dezelfde omstandigheden, de stedenbouwkundige handelingen ook zou hebben aangevat zonder voorafgaande vergunning, en hierover minstens niet eerst bijkomende informatie zou hebben gevraagd.

3.3.

Verzoekende partij wijst daarbij tevergeefs op de onduidelijke communicatie en wetgeving over haar rechten en plichten als eigenaar van een zonevreemde woning met garagebijgebouw. Zoals blijkt uit het administratief dossier, heeft het college van burgemeester en schepenen, kort voor de aankoop door verzoekende partij van het onroerend goed, tot tweemaal geweigerd om dit in het vergunningenregister te laten opnemen als vergund geacht. Verzoekende partij is hiervan ongetwijfeld via haar notaris in kennis gesteld, zodat ze voor

aanvang van de wederrechtelijke werken wist dat deze gebeurden aan een onvergunde zonevreemde woning en ze zich geenszins kan beroepen op (rechts)dwaling als schulditsluitingsgrond. In zoverre ze nu aanvoert, dat ze hierover opnieuw in gesprek zal gaan met de gemeente omdat ze overtuigd is dat ze kan genieten van de basisrechten voor zonevreemde constructies, en dus ook dat haar woning en garage kunnen genieten van het vermoeden van vergunning, valt niet in te zien waarom ze dit niet heeft gedaan vooraleer de werken aan te vatten, dan wel kort na de opmaak van het PV. In die optiek is haar kritiek op de informatie van de gemeente met betrekking tot de historie van de bewoning van het onroerend goed niet relevant, te meer de data waarnaar wordt verwezen zich allebei situeren na de eerste goedkeuring van het gewestplan.

Ook haar kritiek op de onduidelijkheid en de verwarring over de ligging van haar woning en bijgebouw in ruimtelijk kwetsbaar gebied is niet dienstig. Het buffergebied, waarin het onroerend goed volgens het gewestplan is gesitueerd, is overeenkomstig artikel 1.1.2, 10°, a VCRO geen ruimtelijk kwetsbaar gebied. Het Vlaams Ecologisch Netwerk, waarin het onroerend goed ook is gesitueerd, is overeenkomstig artikel 1.1.2, 10°, c VCRO wel een ruimtelijk kwetsbaar gebied. Zoals gesteld, is verzoekende partij recent eigenaar geworden van dit onroerend goed, zodat redelijkerwijze mag worden aangenomen dat ze via haar notaris in kennis is gesteld van de ligging hiervan binnen het Vlaams Ecologisch Netwerk, gelet op de consequenties daarvan voor de toegelaten activiteiten. Haar kritiek heeft bovendien geen uitstaans met de bewuste verbouwingswerken aan de garage en de omvorming hiervan naar een nieuwe woongelegenheden zonder vergunning omdat dit ongeacht hun ruimtelijke situering stedenbouwkundige misdrijven zijn. Ze is enkel relevant voor de stedenbouwkundige inbreuk wegens het instandhouden van de wederrechtelijke stedenbouwkundige handelingen in ruimtelijk kwetsbaar gebied, waarover verzoekende partij op zich geen inhoudelijke discussie voert.

3.4.

Verzoekende partij wijst ook tevergeefs op de vaststelling dat ze het garagebijgebouw niet heeft vergroot en enkel aan de buitenzijde beperkte verbouwingswerken heeft uitgevoerd door het plaatsen van ramen en een deur. Deze vaststelling, die in de bestreden beslissing wordt bevestigd, doet geen afbreuk aan het niet betwiste feit, dat deze constructie is omgevormd tot een bijkomende woongelegenheden, die helemaal niet voldoet aan de voorwaarden in artikel 4.2.1, lid 1, 1° en 2° VCRO. Ongeacht de vergunningplicht voor de verbouwingswerken zelf, die door de wijziging van de gevelopeningen ook stabiliteitswerken omvatten, wordt de zorgwoning alleszins niet voorzien in een hoofdzakelijk vergunde woning of vrijstaand bijgebouw. Zoals blijkt uit het administratief dossier en door verzoekende partij niet wordt

betwist, zijn twee eerdere pogingen van haar rechtsvoorgangers, om de woning en de garage in het vergunningenregister te laten opnemen als vergund geacht, door het college van burgemeester en schepenen op respectievelijk 14 juni 2021 en 4 oktober 2021 geweigerd, waartegen indertijd klaarblijkelijk geen juridische beroep is ingesteld.

3.5.

Verzoekende partij wijst tenslotte tevergeefs op de vaststelling, dat ze de garage enkel tot zorgwoning heeft omgebouwd in functie van de comfortabele huisvesting van haar inwonende moeder. Het nobele gegeven, dat verzoekende partij haar moeder een eigen ruimte wil geven, vormt geen redelijke verantwoording om een onvergunde garage in ruimtelijk kwetsbaar gebied zonder vergunning of aanvraag daartoe om te bouwen tot een zelfstandige woning en doet geen afbreuk aan het bestaan van de stedenbouwkundige misdrijven en de stedenbouwkundige inbreuk en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij. Verzoekende partij voert ook niet aan dat er in haar hoofde sprake is van een schulditsluitingsgrond of een rechtvaardigingsgrond, terwijl dit ook geenszins blijkt uit de voorliggende gegevens.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij betwist in essentie de hoogte van de boete, die ze buitenproportioneel acht. Ze voert dus feitelijk de schending aan van artikel 6.2.7, §1, lid 2 VCRO en van het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Ze wijst op de vaststelling dat ze de voormalige garage niet heeft vergroot, maar enkel heeft ingericht als zorgwoning voor haar inwonende moeder, die een eigen ruimte nodig had, waarbij ze slechts enkele ramen heeft vervangen en een deur heeft geplaatst. Ze stelt dat ze daarmee geen kwaad in de zin had. Ze relateert hiermee feitelijk (ook) de ernst van de stedenbouwkundige misdrijven en inbreuk. Ze stelt ook dat ze opnieuw in gesprek gaat met de gemeente omdat ze ervan overtuigd is dat de wederrechtelijke toestand kan worden geredigeerd. Ze geeft hiermee feitelijk aan dat ze wel degelijk bereid is om de maatregelen te nemen om de vastgestelde schendingen ongedaan te maken.

2.

Verwerende partij stelt dat verzoekende partij niet aantoont dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing van de waarderingscriteria om de boete te begroten foutief of kennelijk onredelijk is, en dat de boete disproportioneel is in het licht van de feiten. Ze wijst op de uitvoerige motivering hierover van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing. Ze stelt dat de vaststelling, dat de omvang van de garage niet is gewijzigd, niet relevant is omdat de boete betrekking heeft op de wederrechtelijke verbouwing van deze garage met stabiliteitswerken tot een bijkomende woongelegenheid.

Beoordeling door het College

1.

De gewestelijke entiteit (artikel 6.1.1, 2° VCRO) moet in het licht van het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur bij het opleggen van een bestuurlijke geldboete zorgen dat de boete evenredig is tot de feiten (zie naar analogie artikel 16.4.4 DABM). Dit wordt nader gepreciseerd door de vereiste dat de hoogte van de bestuurlijke geldboete wordt afgestemd op de ernst van het stedenbouwkundig misdrijf, terwijl er ook rekening wordt gehouden met de frequentie en de omstandigheden waarin de overtreder dit heeft gepleegd of beëindigd (artikel 6.2.7, §1, lid 2 VCRO).

De gewestelijke entiteit beschikt hierbij, in het licht van het maximumbedrag van een alternatieve of exclusieve bestuurlijke geldboete (artikel 6.2.13, §4 VCRO en artikel 6.2.2. VCRO), over een ruime discretionaire bevoegdheid, waarbij ze op vraag van de overtreder in beginsel ook de mogelijkheid heeft om de boete op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging gedurende een proefperiode die niet minder dan een jaar en niet meer dan drie jaar mag bedragen (artikel 6.2.7, §2, lid 1 DABM). Het College zal bij het toezicht hierop aan de hand van de argumentatie die regelmatig en in het bijzonder door verzoekende partij wordt voorgelegd nagaan of de gewestelijke entiteit is uitgegaan van de juiste feitelijke en juridische gegevens, deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen niet foutief of kennelijk onredelijk heeft toegepast. Dit zal met name moeten blijken uit de motieven die aan de boetebeslissing ten grondslag liggen en die daarin worden vermeld en afdoende moeten zijn, vermits de beslissing als individuele bestuurshandeling ressorteert onder de Motiveringswet. De beslissing moet dus een concrete, precieze en pertinente of draagkrachtige motivering bevatten, waaruit de keuze van de gewestelijke entiteit voor een boete en voor een welbepaald boetebedrag blijkt, zodat de overtreder hiertegen met kennis van zaken kan opkomen.

2.

De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing, bij de beoordeling van 'de hoogte van de geldboete', het volgende:

" ...

4.2.1. De ernst van de feiten

De doelstelling van bovenvermelde regelgeving is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit (artikel 1.1.4 VCRO). Dit gebeurt onder andere door het instellen van een voorafgaande vergunnings- of meldingsplicht naargelang de handeling en het gebied waar de handeling plaatsvindt en het opleggen van strikte voorwaarden waaraan moet worden voldaan.

De naleving van de voorafgaande vergunningsplicht behoort tot de meest elementaire verplichtingen. Zij laat de vergunningverlenende overheid toe om kennis te nemen van de voorgenomen handeling, te beoordelen of deze al dan niet vergund kunnen worden, desgevallend mits oplegging van voorwaarden, en de toezichthoudende overheden om controle uit te oefenen op deze handelingen.

Het verzaken aan deze voorafgaandelijke vergunningsplicht leidt ertoe dat de vergunningverlenende overheid niet in kennis wordt gesteld van de voorgenomen handelingen, de mogelijkheid wordt ontnomen om na te gaan of de goede ruimtelijke ordening, de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen aanvaardbaar zijn, desgevallend mits oplegging van bijzondere voorwaarden, en het de toezichthoudende overheden onmogelijk wordt gemaakt, minstens ernstig wordt bemoeilijkt, om controle uit te oefenen.

Door het verbouwen van het bijgebouw en het inrichten van de bijkomende woongelegenheden verhoogt de ruimtelijke belasting op het perceel omdat er zo een extra gezin of alleenstaande kan wonen. Dit faciliteert het gebruik van het terrein en kan extra mobiliteitsbewegingen met zich meebrengen, wat nefast is voor de omgeving. Deze hinder kan bovendien des te ernstiger zijn gezien de ligging in een ruimtelijk kwetsbaar gebied, met name een deel van het Vlaams Ecologisch Netwerk. Dat is het geheel van de mooiste groene plekken in Vlaanderen waar de natuur net extra beschermd moet worden, om deze belangrijke natuurbelangen veilig te stellen in de toekomst. De handelingen bestendigen de woonfunctie op het perceel en verkleinen zo de kans dat de geplande gewestplanbestemming van bufferzone, die streeft naar de inrichting als groene ruimte, gerealiseerd kan worden. Uit aanvullende inlichtingen van het gemeentebestuur blijkt ook dat de

handelingen onvergund zijn wegens strijdig met het gewestplanvoorschrift. Door het in stand houden van deze handelingen blijft de hinder en impact bovendien voortduren.

Tijdens de hoorzitting verklaarde de overtreder niet in te zien wie hij schade berokkend heeft. Gezien de ligging in ruimtelijk kwetsbaar gebied, met name een deel van het Vlaams Ecologisch Netwerk, is er echter potentiële schade aan de natuur, die de overheid ook niet heeft kunnen beoordelen wegens gebreke aan een vergunningsaanvraag. De zorgwoning heeft een geschatte oppervlakte van 70 m², de gevelwerken een geschatte oppervlakte van 6 m².

Het stedenbouwkundige misdrijf en de stedenbouwkundige inbreuk zijn voldoende ernstig om te worden gesanctioneerd met een bestuurlijke geldboete van 6.000 euro.

...

4.2.2. De omstandigheden

Bij het bepalen van de hoogte van de geldboete kan worden rekening gehouden bereidheid van de overtreder om voor de vastgestelde schendingen maatregelen te nemen. De gewestelijke entiteit heeft de overtreder aangeraden bij het gemeentebestuur te informeren naar de regularisatiemogelijkheden. Toen regularisatie onhaalbaar bleek, heeft de gewestelijke entiteit de overtreder aangeraden de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur te contacteren voor een eventuele minnelijke schikking, maar dat heeft de overtreder niet gedaan. De overtreder is ondertussen al bijna twee jaar op de hoogte van de schendingen, maar heeft deze nog steeds niet hersteld. Er kan dan ook geen verzachtende omstandigheid wegens herstel in rekening worden gebracht.

...”

3.

Verzoekende partij toont niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aan dat geciteerde motieven de bestreden boetebeslissing redelijkerwijze niet kunnen dragen en dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen foutief of kennelijk onredelijk is. Ze maakt niet aannemelijk dat er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten en de opgelegde boete en dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend. Ze beperkt zich in hoofdorde tot de opmerking dat de opgelegde boete buitenproportioneel is, en maakt ondanks haar stelplicht ten onrechte abstractie van de gemotiveerde en pertinente overwegingen hierover van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing.

3.1.

Wat betreft de ernst van de feiten, als eerste waarderingscriterium om het (basis)boetebedrag te bepalen, uit verzoekende partij op zich geen pertinente inhoudelijke kritiek op de gemotiveerde overwegingen hierover in de bestreden beslissing. Ze betwist op zich niet dat

het oordeel van de gewestelijke entiteit steunt op het principe, dat de handhaving van een stedenbouwkundig misdrijf of inbreuk strekt tot de vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 4.3.1, §2 VCRO (artikel 6.1.2 VCRO). De gewestelijke entiteit somt de wederrechtelijke stedenbouwkundige handelingen daarbij op en beoordeelt ook hun ruimtelijke impact, terwijl verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat deze beoordeling onjuist of kennelijk onredelijk is en dat de wederrechtelijke stedenbouwkundige handelingen geen afbreuk doen aan de goede ruimtelijke ordening aldaar. De vaststelling, dat de garage niet is vergroot en er slechts beperkte verbouwingswerken aan de buitenzijde zijn uitgevoerd, doet op zich geen afbreuk aan de ernst van het niet betwiste feit dat er daaraan bewust, zonder vergunning, stabiliteitswerken zijn gebeurd, in functie van de omvorming hiervan tot een bijkomende woongelegenheden. Er wordt daarbij herhaald dat verzoekende partij ongetwijfeld kennis had van de achtereenvolgende weigeringsbeslissingen van het college van burgemeester en schepenen om het onroerend goed in het vergunningenregister te laten opnemen als vergund geacht, en dus ook van het onvergunde karakter van haar woning en garage, maar desondanks heeft beslist om haar garage zonder vergunning te verbouwen en om te vormen tot een bijkomende zonevreemde woongelegenheden. De vaststelling dat ze dit deed in functie van de comfortabele huisvesting van haar inwonende moeder doet daaraan geen afbreuk.

3.2.

Wat betreft de omstandigheden, uit verzoekende partij op zich opnieuw geen pertinente inhoudelijke kritiek op de gemotiveerde overwegingen hierover in de bestreden beslissing. Ze betwist met name niet dat ze, ondanks het feit dat ze alleszins sinds ongeveer twee jaar onmiskenbaar op de hoogte is van de wederrechtelijk toestand, feitelijk geen concrete stappen heeft ondernomen om te pogen om deze toestand te regulariseren, terwijl de gewestelijke entiteit haar daartoe nochtans meermaals de mogelijkheid heeft geboden. Haar loutere bewering, dat ze ter zake opnieuw met de gemeente in gesprek zal gaan, doet niet anders besluiten, en toont niet aan dat ze nu wel bereid is om maatregelen te nemen voor de vastgestelde schendingen. Uit het dossier blijkt dat verzoekende partij een zonevreemde en vooralsnog onvergunde woning met bijgebouwen heeft gekocht, waarna ze haar garage heeft omgevormd tot bijkomende woongelegenheden en hiervoor bewust, onder het mom van onwetendheid, geen vergunning heeft gevraagd. Daaruit blijkt ook dat verzoekende partij de wederrechtelijke toestand niet vrijwillig zal herstellen en het dossier zo lang als mogelijk zal laten aanslepen.

Het middel wordt verworpen.

V. Beslissing

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De kosten van het beroep, begroot op 100 euro rolrecht, zijn ten laste van verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken op 8 januari 2026 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,