

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 9 februari 2023 met nummer
in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

vertegenwoordigd door advocaat met
woonplaatskeuze te

Verwerende partij

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, ten verzoeken van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

vertegenwoordigd door advocaat met
woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 22 februari 2022 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 19 januari 2022 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 3.350 euro wegens schending van de artikelen 4.2.1, 1° en 4° en 6.2.1, 1° en 7° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Er wordt haar met name verweten dat ze zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning een verharding heeft aangelegd en een reliëfwijziging heeft uitgevoerd.

II. Rechtspleging

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

Partijen worden opgeroepen voor de openbare zitting van 17 november 2022. 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 20 augustus 2020 stelt de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar (verbalisant) op het terrein achter het voormalig schoolgebouw te _____ dat volgens het gewestplan is gelegen in woongebied, het volgende vast:

“Op het terrein was er een reliëfwijziging uitgevoerd (aanhoging) en een verharding aangebracht in gemalen beton/kiezels. Volgens de afgeleverde omgevingsvergunningen

_____ was de voorziene verharding ‘grasdallen’ en was het maaiveld voorzien op 5 cm onder het niveau van de as van de straat. Het maaiveld van de aangebrachte verharding en de geplaatste garages komt niet overeen met het vergunde maaiveld.

Ter info kan meegedeeld worden dat de vergunning van 18/09/2018 slechts gedeeltelijk uitgevoerd werd. De bestemming van schoolgebouw naar wonen (1 entiteit) en het plaatsen van 4 garages werd uitgevoerd. De uitbreiding van het gebouw tot meergezinswoning (meerdere entiteiten) is nog niet gerealiseerd.”

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr. _____ van 26 augustus 2020 (hierna: PV), dat wordt verstuurd aan onder meer de procureur des Konings, verzoekende partij als overtreder en de politiezone _____

Na ontvangst hiervan op 7 september 2020 gaat de lokale politie _____ (hierna: verbalisant 2) over tot de opmaak van een aanvankelijk proces-verbaal en het verhoor van verzoekende partij. Deze wordt op 26 september 2020 verhoord, nadat ze hiertoe op 8 september 2020 schriftelijk was uitgenodigd, en verklaart daarbij het volgende:

“In 2018 heb ik een omgevingsvergunning gekregen van _____ Er is nog een vergunning lopende voor een garagebox achteraan het perceel. De reden dat er nog geen grasdallen (zoals voorzien in de omgevingsvergunning) werden gelegd maar gemalen beton/kiezels was op vraag van de firma die de prefab garages kwam plaatsen. Terreingewicht 48 ton. Nadien was ik uiteraard van plan om er grasdallen te plaatsen nadat de werkzaamheden zijn uitgevoerd. Het gemalen beton zal worden genivelleerd, gelijk gedrukt en dient als onderlaag. Het is ook gecertificeerd en sterk waterdoorlatend zoals voorzien in de vergunning.

De materialen die er aanwezig zijn op het terrein betreffen enkel bouwmaterialen die er uiteraard ook niet zullen blijven liggen, doch zolang de werken nog bezig zijn. In de loop van het jaar 2021-2022 zullen wij starten met het omvormen van het schoolgebouw naar drie appartementen. Omwille van de corona crisis hebben wij een serieuze achterstand gehad in de werkzaamheden.

Ik wens nog drie foto's bij te voegen inzake de eerste foto duidt op het feit dat het perceel sterk naar beneden duikt tot onder het straatniveau waarna het uiteraard terug omhoog loopt. De tweede foto toont aan dat het voorlopige grind momenteel hoger ligt dan de garageboxen dit is een voorlopige werfverharding en ligt niet op niveau. Dit maakt het perceel bereikbaar voor vrachtwagens. Aan de achterste garagebox is er inderdaad een hoogteverschil te meten al is dit relatief. De reden hiertoe is dat dit stuk werd afgegraven gezien de vorige eigenaar asbest en glas heeft ondergefreesd met een landbouwmachine afkomstig van de afgebroken bijgebouwen. Een derde foto toont een recent chapeblok van bemalen asbest die nog steeds naar boven komt en waar de afgebroken gebouwen opstonden. Dit werd afgevoerd op eigen kosten (container). Wij hebben hieromtrent nooit klacht neergelegd aangezien de vorige eigenaar was en wij bij hen hun stedenbouwkundige vergunningen dienden aan te vragen.

Ik benadruk dat bij einde der werken alles op het gevraagde niveau zal liggen in de gevraagde uitvoering maar dat momenteel de werkzaamheden nog maar juist zijn opgestart. Het niveauverschil zoals aangegeven in het proces-verbaal is quasi nihil."

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr. van 8 september 2020, dat wordt afgesloten op 28 september 2020 (hierna: PV 2) en op 2 oktober 2020 wordt verstuurd aan de procureur des Konings.

2.

Op 15 november 2020 ontvangt de gewestelijke entiteit AMMC de melding van de procureur des Konings van 4 november 2020 dat het stedenbouwkundig misdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

3.

Op respectievelijk 26 november 2020 en 9 december 2020 vraagt de gewestelijke entiteit bijkomende inlichtingen aan de verbalisanten, waarna de verbalisant in dit kader op 11 december 2020 het volgende meedeelt:

"Hieronder vind u mijn antwoorden ...

- Binnen welk gebied werden de feiten gepleegd? Woongebied? : Perceel ligt in woongebied volgens het gewestplan
- Om te kunnen spreken van een vergunningsplichtige reliëfwijziging dient de aard / functie van het terrein te wijzigen. Kan u verduidelijken hoe de functie, gebruik, uitzicht van het terrein is gewijzigd? Komt de reliëfwijziging in aanmerking voor vrijstelling zoals vermeld in artikel 12.1/1 van

het vrijstellingenbesluit? : Het was voor de aanleg van de verharding een tuin. De reliëfwijziging komt niet in aanmerking voor vrijstelling van vergunning.

- Wat is de oppervlakte van de reliëfwijziging? : Ongeveer 208 m²
- Wat is de oppervlakte van de verharding in gemalen beton/ kiezels. Komt deze verharding, gelet op de verklaring van vermoedelijke overtreder, in aanmerking voor de vrijstelling van artikel 7.1 van het Vrijstellingenbesluit? : De oppervlakte van de verharding is ong. 144 m² en komt niet in aanmerking voor vrijstelling conform artikel 7.1
- Is er ondertussen sprake van herstel? Werden de feiten ongedaan gemaakt? Werd er een regularisatievergunning aangevraagd en / of bekomen? : Wij hebben geen weet van enig herstel of van een regularisatieaanvraag.”

4.

Op 23 december 2020 brengt de gewestelijk entiteit verzoekende partij op de hoogte van het voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen. Ze wijst haar daarbij op de mogelijkheid van een bestuurlijke transactie mits betaling van 2.125 euro (artikel 6.2.14 VCRO). Ze nodigt haar ook uit om bij gebreke van tijdige en volledige betaling van de voorgestelde geldsom een schriftelijk verweer mee te delen, eventueel vergezeld van een vraag tot hoorzitting, en biedt haar de mogelijkheid om inzage te vragen in het administratief dossier.

5.

Verzoekende partij vraagt en ontvangt op 25 januari 2021 een kopie van het administratief dossier, waarna ze op 22 februari 2021 een schriftelijk verweer indient. Ze overweegt daarin het volgende:

“We kochten het pand, een voormalig schoolgebouw, via openbare verkoop van de gemeente Opwijk aan op 13 oktober 2016 en vroegen een bouwvergunning aan, waarin ook de 4 garageboxen met bijhorende verharding vergund werden op 24-09-2018. Deze vergunning is momenteel in uitvoering, zo werden ondermeer de garageboxen geplaatst, dient er nog een betonplaat gegoten te worden voor het gebouw achteraan op het perceel (vergund bij vergunning d.d. 19-07-2020), enz.

De verharding die het proces-verbaal vermeldt is de werfverharding bestaande uit BENOR-gekeurd betonpuin en grind (toeleveringsfacturen in uw bezig, bijgevoegd aan het verhoor). Deze is noodzakelijk voor het werfverkeer: de vrachtwagens van de garageboxen hadden een treingewicht van 48 ton. Betonmixers hebben een gewicht van ongeveer 40 ton bruto. Nadien wordt dit vervangen door grasdallen zoals de vergunning voorschrijft. Dit is op heden niet mogelijk gezien grasdallen het gewicht van oa. de betonmixer onmogelijk kunnen dragen. De beoogde betonnen grasdallen zijn ontworpen voor personenwagens.

Het grind heeft dezelfde zeer waterdoorlatende eigenschappen zoals ook de definitieve verharding (grasdallen) dient te hebben.

Op onderstaande foto, genomen door _____ zelf, zien we overigens dat het grind niet verder is gestort dan wat op datum van het pv vergund was, namelijk tot en met de laatste garagebox. (Heden is dit ook verder vergund (vanaf 19-07)). De uitgevoerde werken passen dus volledig in de vergunning. ...

Dat dit een reliëfwijziging (is) waarbij de aard of functie van het terrein gewijzigd zouden zijn, zoals het antwoord van de gemeenteambtenaar aangeeft, klopt niet. Ik verwijs naar uw e-mail van 26-11 naar _____. Daarin is uw vraag zeer duidelijk: 'Om te kunnen spreken van een vergunningsplichtige reliëfwijziging dient de aard / functie van het terrein te wijzigen. Kan u verduidelijken hoe de functie, gebruik, uitzicht van het terrein is gewijzigd? Komt de reliëfwijziging in aanmerking voor vrijstelling zoals vermeld in artikel 12.1/1 van het vrijstellingenbesluit?'. Het antwoord van de gemeente is daarop: 'Het was voor de aanleg van de verharding een tuin. De reliëfwijziging komt niet in aanmerking voor vrijstelling van vergunning.'. Dit antwoord is zonder meer foutief. Sedert de goedgekeurde vergunning van 24-09-2018 is de bestemming met hun toestemming en weten veranderd naar verhard; wat ook het logische gevolg heeft dat wij dit dan ook daadwerkelijk gaan verhard. Het is sedert dan dus geen tuinperceel meer, de verharding wordt dan ook stapsgewijs aangelegd zoals vergund bij deze vergunning. Gelet op de vergunning voor de aanleg van de garageboxen en bijhorende verharding werd de functie van het perceel door deze vergunning gewijzigd en lijkt het niet correct om te stellen dat dit perceel 'tuin' is die onvergund omgezet werd naar verharding. Er is een vergunning voor het verharden van dit gedeelte van het perceel; het deel waar het geverbaliseerde werfgrind momenteel ligt is zelfs beduidend kleiner dan de vergunde verharding.

Het pv spreekt ook van een ophoging tov. het maaiveld. Ook dit is niet correct, de foto die bij het pv gevoegd werd, werd genomen op de plaats waar aarde met asbest en glaspuin (van de vorige eigenaar, met name _____ werd verwijderd. Hierdoor ligt het perceel daar op heden lager dan voorheen. Daarenboven werd de verharding met grasdallen vergund op -5 cm van de straat as, en lag het perceel (voor het verwijderen van de grond met asbest en glas) reeds sterk lager tov de as van de straat waardoor de gemeente een ophoging toelaat in haar vergunning. Na de plaatsing van het gebouw achteraan het perceel wordt dit alles genivelleerd en zal de verharding zoals vergund worden aangelegd. Ook ligt de werfverharding momenteel zelfs te hoog voor de garageboxen, deze ligt op dit moment hoger dan de inrij-hoogte van de garages, wat uiteraard niet de bedoeling kan zijn. Dit is geen definitieve verharding maar slechts tijdelijke werfverharding. Overigens dient de aanleg van de grasdallen niet gezien te worden als een eventueel herstel maar als eenvoudigweg verderzetten en voltooien van de werken.

Daarenboven liep de werken aan het achterste gebouw vertraging op doordat de gemeente naliet ons in kennis te stellen van deze stedenbouwkundige beslissing. Pas na actief opvragen werd deze kenbaar gemaakt. De werken werden dan ook niet gestart voor we de definitieve beslissing van de gemeente mochten ontvangen; waardoor de nog uit te voeren grond- en betonwerken op dit perceel niet gestart werden. Eens deze uitgevoerd zijn kan het grind verwijderd worden en kunnen de grasdallen aangelegd worden.

We zijn dan ook van mening dat wij onze bouwvergunning van 24-09-2018 tot op heden correct aan het uitvoeren zijn en het voorstel tot betaling op foutieve en onvolledige informatie van de gemeente gebaseerd werd. We dienen voor de volledigheid ook aan te geven dat de samenwerking met de gemeentelijke stedenbouwkundige dienst (en ook de verbalisant van dit pv) niet vlekkeloos verloopt:

- Zo werd de verleende bouwvergunning voor het oplaadstation van 19-07-2020 pas na actief opvragen gecommuniceerd;
- Werd ons foutief en louter via email gemeld dat de vergunning van 24-09-2018 vervallen zou zijn, waarna wijzelf de wettelijk van toepassing zijnde termijnen aan de gemeente overmaakten en wij 3 weken dienden te wachten op enige reactie hierop. Waaruit dan blijkt dat de vergunningverlener dan toch moet toegeven dat deze vergunning weldegelijk niet vervallen en nog steeds uitvoerbaar is. (In dergelijke onzekere situatie werd de verdere werkplanning dan ook on hold gezet, dit om geen handelingen zonder geldige vergunning te stellen, in afwachting van het definitieve en formele antwoord van de gemeente);
- En wij opmerken dat ook uw vraag tot aanvullende informatie door dezelfde ambtenaar foutief minstens onvolledig beantwoord werd; ook werd er geen enkele verleende vergunning in zijn antwoord vernoemd.

...

Gezien wij van mening zijn dat wij geen misdrijf pleegden, kunnen wij dan ook niet ingaan op uw voorstel tot betaling.”

In navolging van haar verweer vraagt ze de gewestelijke entiteit op 26 juli 2021 ‘of het mogelijk is (haar) beslissing uit te stellen naar de periode herfst-winter 2021’ omdat ze ‘de werken op het terrein na de verlofperiode (zal) opstarten, en dit in samenspraak met de gemeentelijke dienst stedenbouw’ die ze ‘de werken (wil) laten opvolgen gezien één achterliggende buur dreigmails blijft sturen naar zo blijkt zowel onze vennootschap, politiediensten, gemeentelijke diensten en de raad van state’, waarbij deze ‘onlangs gewag maakte van een verdere ophoging tot 80 à 100cm, niettegenstaande het niveau niet werd gewijzigd’.

Nog in navolging van haar verweer deelt ze op 15 september 2021 aan de gewestelijke entiteit mee dat ze ‘reeds enkele kantstenen (kon) plaatsen en bezig (is) het grind aan het herverdelen, zoals ook eerder uitgelegd, samen met het trekken van nog enkele nutsleidingen’.

Ze merkt daarbij op dat 'de gemeente de nieuwe, definitieve pas is komen nameten en deze in overeenstemming is met de vergunning'. Ze herhaalt dat 'er nooit enig misdrijf heeft plaatsgevonden maar dat men nooit de voortgang van de werken heeft afgewacht'.

Tenslotte stelt verzoekende partij op 13 december 2021, in navolging van de vraag van de gewestelijke entiteit op 29 november 2021 of ze deze 'de huidige stand van zaken kan meedelen zodat (hij) een beslissing kan nemen', nog het volgende:

"Helaas hebben wij de werken heden nog niet kunnen afronden, doch hebben wij wel de pas uitgezet met kantstenen en dit laten nakijken door de gemeente. Bij nazicht blijkt de ophoging zoals zichtbaar op de foto hieronder geen probleem meer te zijn.

...

De gemeente is nu verwonderd dat er een niveauverschil is, hetgeen een verklaring kan zijn voor hun eerdere, foutieve vaststelling van ophoging. In de daaropvolgende berichten tracht de gemeente de vergunning nog bij te sturen en verzoekt om de laatste 0,5m te laten liggen. ... Nu hebben wij voldoende beroepsernst om dit degelijk te gaan afwerken, wij gaan dit glooiend aanleggen of in treden zodat niemand aanstoot kan nemen.

Verder keken wij de wetgeving na op werfverharding. Wij moeten vaststellen dat deze specifieke regelgeving nagenoeg onbestaande is en wij correct hebben gehandeld. Buiten het feit dat uiteraard correcte materialen dienen te worden gebruikt (zoals ontegensprekelijk is gebeurd) menen wij nog tot het einde van de hoofdvergunning (24-09-2023) tijd te hebben om de verharding uit te voeren zoals aangevraagd.

...

Gezien bovenvermeld en ons eerder bezwaarschrift zijn we dan ook van mening dat wij onze bouwvergunning van 24-09-2018 tot op heden correct aan het uitvoeren zijn en het voorstel tot betaling op foutieve en onvolledige informatie van de gemeente gebaseerd werd. Werfverharding is van tijdelijke aard en is bovendien wel degelijk toegelaten, en overschrijdt in geen geval de vergunde zone. De werfverharding bestaat uit correct materiaal en recent werd geconstateerd dat deze tijdelijke verharding voor werfverkeer zelfs het niveau van de definitieve verharding benadert, voor zoverre dit zelfs nog maar een criterium kan zijn. Wij zijn van mening dat wij geen enkel misdrijf plegen maar zien ons meer slachtoffer van een slechte meting en interpretatie van de gemeente Opwijk."

6.

Op 29 november 2021 vraagt de gewestelijke entiteit opnieuw bijkomende inlichtingen aan de verbalisant in het licht van artikel 7.1, lid 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 tot bepaling van de stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is (hierna: Vrijstellingsbesluit). Hij stelt met name dat

'werfhandelingen gedurende een jaar zijn vrijgesteld van vergunning conform artikel 7.1, eerste lid'; dat hij 'uit de stukken bij (het) proces-verbaal afleidt dat de verhandelingen/reliëfwijziging werden aangelegd in de periode april-mei 2020'; en dat 'de tijdelijke verharding/reliëfwijziging mogelijks kaderen in de context van het toelaten van zwaar werfverkeer'. Hij vraagt de verbalisant of deze 'elementen heeft waaruit blijkt dat de verhandelingen/reliëfwijziging eerder werden uitgevoerd of dat deze niet kaderen in werfhandelingen' en ook 'wat de huidige stand van zaken is op het perceel'. De verbalisant deelt in dit kader op 15 december 2021 mee dat '(zijn) collega langs is geweest en hij geen beweging ziet op deze werf' en dat ze 'geen elementen hebben waaruit blijkt dat de verhandelingen/reliëfwijzigingen eerder werden uitgevoerd' en 'vermoeden dat deze verharding aangebracht werd bij het plaatsen van de 3 garages aan de linkerzijde van het terrein'.

7.

Op 19 januari 2022 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op, waarvan verzoekende partij met een aangetekende brief van 24 januari 2022 in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep – schending van artikel 15, 4° Procedurebesluit

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift (onder meer) dat ze de boetebeslissing betwist omdat ze zich 'hiermee niet akkoord (kan) verklaren gezien er geen verkeerde handelingen werden uitgevoerd'. Ze stelt daarbij ook dat 'het bedrag dat wordt gevraagd bovendien buiten proportie is met wat als overtreding wordt aanzien'.

2.

Verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het verzoekschrift omdat dit 'louter feitelijke kritiek en geen rechtsregels of beginselen bevat die verzoekende partij geschonden acht' en er daarin 'geen middelen worden opgeworpen'.

3.

Verzoekende partij wijst ter weerlegging van de exceptie in haar wederantwoordnota op de vaststelling dat verwerende partij in haar antwoordnota 'zelf twee middelen lijkt te kunnen distilleren, namelijk met betrekking tot de kwalificatie als stedenbouwkundig misdrijf en de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur'. Ze stelt dat ze 'op basis van concrete

gegevens en met verwijzing naar relevante bepalingen uit het Vrijstellingsbesluit en vermelding van de beginselen van behoorlijk bestuur duidelijk heeft gemaakt op welke gronden haar middelen zijn gesteund’.

Beoordeling door het College

1.

Verzoekende partij dient in haar verzoekschrift verplicht minstens één ontvankelijk middel aan te voeren, bij gebreke waarvan de vordering onontvankelijk is, terwijl de niet-naleving van deze vereiste naderhand niet kan worden geregulariseerd (artikel 17 DBRC-decreet in samenlezing met artikel 15, 4° Procedurebesluit). Een middel bestaat uit een voldoende en duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel of het geschonden rechtsbeginsel en van de wijze waarop deze rechtsregel of dit rechtsbeginsel volgens verzoekende partij wordt geschonden. De vereiste dat het verzoekschrift een uiteenzetting dient te bevatten van de feiten en de middelen impliceert niet dat verzoekende partij expliciet de rechtsregels of rechtsbeginselen moet vermelden die volgens haar door de bestreden beslissing worden geschonden. Het is enkel noodzakelijk dat de uiteenzetting in het verzoekschrift het voor het College in het kader van zijn legaliteitstoetsing, en voor verwerende partij en tussenkomende partij in het kader van hun verdediging, mogelijk maakt duidelijk te begrijpen wat de bestreden beslissing wordt verweten. Het College vernietigt de bestreden beslissing wanneer deze onregelmatig is omwille van de schending van een rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel (artikel 35 DBRC-decreet).

2.

Verwerende partij stelt tevergeefs dat het verzoek tot vernietiging onontvankelijk is omdat het verzoekschrift geen uiteenzetting bevat van de middelen, zodat haar exceptie wordt verworpen. Op basis van de argumentatie in het verzoekschrift kan redelijkerwijze worden vastgesteld dat verzoekende partij in essentie betwist dat ze een stedenbouwkundig misdrijf pleegde waarvoor haar een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Ze wijst daarbij overigens ook expliciet op artikel 7.1, lid 1 Vrijstellingsbesluit. Bovendien blijkt uit de antwoordnota van verwerende partij dat ze daarover inhoudelijk standpunt heeft ingenomen, waaruit blijkt dat ze wel degelijk begrijpt waarom verzoekende partij meent dat de bestreden beslissing onregelmatig is en om die reden moet worden vernietigd.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij betwist in essentie dat de ophoging en verharding van het terrein met gemalen beton en kiezels stedenbouwkundige misdrijven uitmaken die haar als overtreder kunnen worden toegerekend en waarvoor haar een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Ze stelt dat zowel de reliëfwijziging als de verharding kaderen in de regelmatige uitvoering van de niet-vervallen omgevingsvergunningen van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opwijk van 18 september 2018 en 3 juni 2020, die respectievelijk zijn verleend voor de verbouwing van het voormalige schoolgebouw tot meergezinswoning en voor het bouwen van een oplaadstation voor elektrische voertuigen, waarbij ze voor de uitvoering van de basisvergunning van 2018 nog tijd heeft tot 24 september 2023. Ze stelt dat de op het ogenblik van de vaststellingen door de verbalisant aanwezige ophoging en verharding van het terrein, waarop de bestreden boetebeslissing is gesteund, moet worden beschouwd als een tijdelijke en noodzakelijke waterdoorlatende werfverharding in functie van het zwaar werfverkeer, waarvan de aanleg startte op 16 april 2020 en die op basis van artikel 7, 1°, lid 1 Vrijstellingsbesluit is vrijgesteld van vergunning. Ze stelt ook dat deze voorlopige werfverharding, die bestaat uit BENOR-goedgekeurd betonpuin en grind, later zal worden genivelleerd tot de toegelaten hoogte en zal dienen als definitieve waterdoorlatende onderlaag voor de vergunde verharding van het terrein met grasdallen, die het gewicht van het werfverkeer niet kunnen dragen. Ze wijst daarbij op de vaststelling dat dergelijke materialen volgens de Bouwunie, Federatie Bouw en WTCB vanuit technisch oogpunt ideaal zijn als fundering voor grasdallen, die bouwtechnisch niet rechtstreeks op tuingrond kunnen worden geplaatst, zodat de ophoging en voorlopige werfverharding van het terrein moet worden geacht te zijn begrepen in de vergunning van 2018 voor de verharding van een deel van het terrein met grasdallen. Ze meent dat dit wordt bevestigd doordat het gemalen beton en de kiezels zich op het ogenblik van de vaststellingen door de verbalisant slechts uitstrekten tot het deel van het terrein dat overeenkomstig de eerste vergunning mag worden opgehoogd en verhard met grasdallen. Ze wijst daarbij nog op het feit dat ze op geen enkel tijdstip tijdens de bestuurlijke boeteprocedure kennis kreeg van het officieel meetrapport waarop de verbalisant zich steunt om te oordelen dat de reliëfwijziging niet is uitgevoerd volgens de hiervoor verleende vergunning van 2018, terwijl de verbalisant ondertussen bevestigde dat de reliëfwijziging daarmee conform is. Voorts merkt ze in dit kader nog op dat een foto van de verbalisant, die bij het proces-verbaal werd gevoegd, is genomen op de plaats waar ze aarde met asbest en glaspuin dat door de vorige eigenaar was achtergelaten heeft verwijderd, waardoor het perceel daar lager ligt dan voorheen.

2.

Verwerende partij betwist het middel. Ze stelt dat verzoekende partij tevergeefs 'de materialiteit van de wederrechtelijke handelingen betwist' omdat 'uit alle elementen van het administratief dossier, inzonderheid de vaststellingen door de bevoegde verbalisanten, alsook de verklaringen van (verzoekende partij) en de fotoreportages gevoegd bij de vaststellingen waarop de bestreden beslissing steunt' blijkt dat er sprake is van een wederrechtelijke reliëfwijziging en verharding, in strijd met de verleende omgevingsvergunningen. Ze wijst daarbij op het gegeven dat 'de verbalisanten ruimtelijke ordening overeenkomstig artikel 6.2.4 VCRO bevoegd zijn om stedenbouwkundige misdrijven op te sporen en vast te stellen door een proces-verbaal dat geldt tot bewijs van het tegendeel, zodat de bewering van verzoekende partij dat ze niet akkoord is met 'de vaststellingen gedaan door de bevoegde verbalisant' irrelevant zijn. Ze wijst op de overwegingen hierover in de bestreden beslissing en stelt dat uit het administratief dossier blijkt dat de aan verzoekende partij verleende vergunningen niet zijn gevolgd, zodat het stedenbouwkundig misdrijf is bewezen. Ze merkt op dat de gewestelijke entiteit niet betwist dat er overeenkomstig artikel 7.1 Vrijstellingsbesluit geen stedenbouwkundige vergunning is vereist voor tijdelijke handelingen in functie van vergunde handelingen, maar meent dat verzoekende partij ten onrechte aanvoert dat de betreffende handelingen daaronder ressorteren omdat 'uit het administratief dossier blijkt dat het tijdsverloop van deze handelingen bij de vaststellingen meer dan één jaar duurden zodat omtrent dit gegeven dan ook geen enkele discussie kan ontstaan'. Ze meent ook dat verzoekende partij ten onrechte aanvoert dat er geen sprake is van een aanmerkelijke reliëfwijziging omdat uit het administratief dossier blijkt dat het reliëf van de bodem van het perceel werd opgehoogd en in andere materialen werd uitgevoerd dan vergund, waardoor de aard en de functie van het terrein hiermee werd gewijzigd. Ze stelt dat er hierdoor geen sprake is van een vergunde ophoging van een tuin omdat de ophoging gebeurde in strijd met de verleende omgevingsvergunning, zodat er ook geen schending voorligt van het vertrouwensbeginsel.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in de argumentatie in haar verzoekschrift. Ze verwijt de gewestelijke entiteit nog dat deze de bestreden beslissing mede steunt op een schending van de vergunningsplicht voor het oprichten van constructies, terwijl de verbalisant hiervan geen melding maakt in het PV. Ze meent dat de gewestelijke entiteit de kwalificatie van de stedenbouwkundige misdrijven door de verbalisant in het PV naderhand tijdens de bestuurlijke boeteprocedure niet meer kan wijzigen. Ze benadrukt dat ze terecht wijst op artikel 7.1 Vrijstellingsbesluit omdat uit het mailverkeer met de verbalisant van 8 september 2021 volgt dat de beweerdde wederrechtelijke ophoging ondertussen ongedaan is

gemaakt, waaruit blijkt dat deze ophoging in het licht van de oorspronkelijke vaststellingen van 7 september 2020 daar maximaal één jaar aanwezig was en dus was vrijgesteld van vergunning. In de rand hiervan wijst ze nog op de vaststelling dat ook reliëfwijzigingen op basis van artikel 12/1.1 Vrijstellingsbesluit onder bepaalde voorwaarden zijn vrijgesteld van vergunning, terwijl ze meent dat er ook hieraan is voldaan, zodat de gewestelijke entiteit hiervan ten onrechte abstractie maakt.

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 (artikelen 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 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 overtreiders (artikel 6.2.13, §4 VCRO). De kwalificatie van de feiten als een stedenbouwkundig misdrijf 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 en raakt de openbare orde. Het College dient dit dan ook desnoods ambtshalve te onderzoeken, waarbij de rechten van verdediging moeten worden gewaarborgd.

Een bestuurlijke geldboete is een punitieve sanctie, waarbij de bewijslast van het stedenbouwkundig misdrijf 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 principieel vrije bewijsvoering betekent dat dit bewijs onder meer kan worden geleverd door een geheel van samenhangende feitelijke vaststellingen, die éénsluidend eenzelfde persoon als pleger van een stedenbouwkundig misdrijf 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 bij de toerekenbaarheid van het stedenbouwkundig misdrijf aan verzoekende partij het volgende:

“4.1. De toerekenbaarheid aan de overtreder

Overeenkomstig artikel 6.2.1,1° VCRO is het strafbaar om zonder voorafgaandelijke omgevingsvergunning of in strijd ermee, handelingen te stellen die conform artikel 4.2.1 VCRO vergunningsplichtig zijn. 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 ontstaan.
- c) het afbreken, herbouwen, verbouwen en uitbreiden van een constructie.

Artikel 4.1.1,3° VCRO omschrijft een constructie als *“een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds”*.

De vermelde verharding dient als een constructie te worden beschouwd. Zoals onder de feiten aangehaald beschikt de vermoedelijke overtreder enkel over een omgevingsvergunning om een verharding aan te leggen in grasdallen, maar niet in gemalen beton en kiezels. Het gaat hier dan ook om een verharding die niet in overeenstemming is met de bekomen omgevingsvergunning daar zij is aangelegd in compleet andere materialen en er is dus geen uitspraak geweest over de mogelijkheden van het gebruik van dit materiaal. Gezien het gaat om een fundamenteel ander materiaal met een ander uitzicht en de impact ervan op de infiltratie van regenwater, is deze verharding niet gedekt door de eerdere omgevingsvergunning.

Overeenkomstig artikel 6.2.1,1° VCRO is het strafbaar om zonder voorafgaandelijke omgevingsvergunning of in strijd ermee, handelingen te stellen die conform artikel 4.2.1 VCRO vergunningsplichtig zijn. Volgens artikel 4.2.1, 4° VCRO is er een vergunning nodig voor het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem, onder meer door de bodem aan te vullen, op te hogen, uit te graven of uit te diepen waarbij de aard of de functie van het terrein wijzigt.

Vermoedelijke overtreder stelt dat het hier enkel gaat om een werfverharding om het materiaal en materieel te kunnen dragen dat nodig is voor het uitvoeren van de werken. Deze overweging van vermoedelijke overtreder kan niet worden aangenomen. De verharding was reeds aanwezig op 28 september 2020, zijnde het ogenblik van het PV. Uit het verweer van vermoedelijke overtreder blijkt dat op 13 december 2021 nog steeds geen werf werd opgestart, wat ook bevestigd werd door de verbalisant op 15 december 2021. De verharding kan dan ook niet gezien worden als een tijdelijke

handeling in functie van vergunde werken daar deze nog steeds niet opgestart zijn. Ook de ligging van de verharding, tot vlak aan de garage duidt er op dat de verharding dient om toegang te hebben tot de garages en niet in functie staat van een werf.

Vermoedelijke overtreder bekwaam eveneens een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een aanmerkelijke reliëfwijziging. De verbalisant heeft vastgesteld dat deze reliëfwijziging niet werd uitgevoerd conform de vergunning en het terrein meer werd opgehoogd dan aangevraagd en toegelaten. De werken werden dus uitgevoerd in strijd met de vergunning en dus ook zonder omgevingsvergunning. De werken betreffen wel degelijk een aanmerkelijke reliëfwijziging, daar de tuin die aanwezig was nu is verdwenen en er een inrit is verschaft tot de aanwezige parkeergarages.

Vermoedelijke overtreder betwist dat het hier gaat om een aanmerkelijke reliëfwijziging. Naast voorgaande feiten, die aangeven dat de reliëfwijziging een aanmerkelijk karakter heeft, kan dit ook uit de juridische context worden afgeleid. Vermoedelijke overtreder wist dat de werken die hij ging uitvoeren een vergunningsplichtige reliëfwijziging inhielden. Dit mag blijken uit het feit dat hij hiervoor een omgevingsvergunning aanvroeg en ook bekwaam. Vermoedelijke overtreder heeft de vergunning echter niet gevolgd en de reliëfwijziging nog hoger uitgevoerd dan aangevraagd en vergund. Hieruit kan dan ook enkel worden afgeleid dat de uitgevoerde reliëfwijziging ook aanmerkelijk en vergunningsplichtig is, maar niet afgedekt is door de bekomen omgevingsvergunning.

Bovenvermelde feiten zijn een schending van:

- VCRO: artikel 6.2.1,1° in samenhang met 4.2.1,1° en 4° en 6.2.1,7°.

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

Vermoedelijke overtreder is de eigenaar van het perceel. Uit zijn verhoor van 26 september 2020 blijkt ook dat hij de opdrachtgever is geweest van de werken. Hij is dan ook een overtreder zoals omschreven in artikel 6.1.1,6° VCRO.

Het stedenbouwkundig misdrijf staat vast in hoofde van overtreder.”

3.

Verzoekende partij toont in het licht van de stukken van het administratief dossier en de procedurestukken afdoende aan dat het oordeel van de gewestelijke entiteit, dat de ophoging en verharding van het terrein moeten worden beschouwd als een wederrechtelijke constructie en reliëfwijziging waarvoor haar een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd, foutief is en er ter zake minstens twijfel bestaat. Ze maakt redelijkerwijze afdoende aannemelijk dat deze

ophoging en verharding op het ogenblik van de vaststellingen door de verbalisant moeten worden beschouwd als niet-vergunningsplichtige tijdelijke stedenbouwkundige handelingen in de zin van artikel 7.1, lid 1 Vrijstellingsbesluit, die nodig zijn om de omgevingsvergunningen van het college van burgemeester en schepenen van _____ van 18 september 2018 en 3 juni 2020 uit te voeren en die bovendien kaderen in de regelmatige uitvoering van de verharding van een deel van het terrein met grasdallen volgens de vergunning van 2018.

Verzoekende partij verkrijgt op respectievelijk 18 september 2018 en 3 juni 2020 een omgevingsvergunning van het college van burgemeester en schepenen van _____

Beide vergunningen beogen stedenbouwkundige handelingen op het terrein waarop de ophoging en verharding, die aan de basis liggen van de bestreden boete, zijn gesitueerd. Het voorwerp van de vergunning van 2018 betreft met name de verbouwing van een voormalig schoolgebouw tot een meergezinswoning met drie appartementen. Achter dit gebouw worden ook een garagebox met 4 autostaanplaatsen tegen de linker perceelgrens en een vuilnisberging met fietsenstalling tegen de rechterperceelgrens voorzien, waarbij het daartussen gelegen terrein wordt aangelegd in grasdallen. Een tweede garagebox over de breedte van het perceel tegenaan de achterste perceelgrens wordt geweigerd. Met betrekking tot de nieuwe verharding blijkt uit de toets van het project aan de provinciale stedenbouwkundige verordening inzake verhardingen van 12 september 2014 dat 'de onbebouwde zone op het perceel (met uitzondering van de tuin en het terras bij (het) appartement op het gelijkvloers) volledig wordt voorzien van grasdallen', waarvan 'de oppervlakte circa 146 m² bedraagt', zodat 'bijkomende verhardingen vergunningsplicht(ig) zijn'. Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wordt inzake het 'bodemreliëf' gesteld dat dit 'niet van toepassing' is, terwijl uit de voorliggende stukken niet kan worden afgeleid welke reliëfwijzigingen er daar precies zijn vergund. Het voorwerp van de vergunning van 2020 betreft het bouwen van een oplaadstation voor elektrische voertuigen achteraan het perceel, ter hoogte van het midden van de in 2018 geweigerde tweede garagebox. Daarin wordt gesteld dat de provinciale stedenbouwkundige verordening inzake verhardingen van 12 september 2014 'niet van toepassing is' omdat 'de voorziene verhardingen reeds werden vergund met de aanvraag van 2018', terwijl er 'in deze aanvraag geen bijkomende verhardingen zijn voorzien'. Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wordt inzake het 'bodemreliëf' gesteld dat 'het terrein iets lager is gelegen dan de voorliggende straat maar wel op hetzelfde niveau ligt als de aangrenzende eigendommen'. Uit het inplantingsplan en het terreinprofiel bij deze vergunning van 2020, die de verbalisant als bijlage bij het PV voegt, blijkt enkel dat het maaiveld ter hoogte van de grasdallen 5 cm onder het niveau van de as van _____ blijft. Beide vergunningen zijn alleszins op het ogenblik van de

vaststellingen door de verbalisant nog niet vervallen. Deze gegevens blijken uit het administratief dossier en worden door partijen op zich niet betwist.

De verbalisant stelt blijkens zijn PV, waarvan de vaststellingen klaarblijkelijk zijn overgenomen in het PV 2 van de verbalisant 2 waarop de boeteprocedure is gesteund, op 20 augustus 2020 vast dat 'er op het terrein een reliëfwijziging was uitgevoerd (aanhoging) en een verharding aangebracht in gemalen beton/kiezels'. Hij stelt ook vast dat 'de voorziene verharding volgens de afgeleverde omgevingsvergunningen (2020-058 en 2018-080) grasdallen was en het maaiveld was voorzien op 5 cm onder het niveau van de as van de straat', terwijl 'het maaiveld van de aangebrachte verharding en de geplaatste garages niet overeen komt met het vergunde maaiveld'. Verzoekende partij erkent in haar verhoor door de politie dat 'het voorlopige grind momenteel hoger ligt dan de garageboxen', maar stelt dat 'dit een voorlopige werfverharding is' die 'het perceel berijdbaar maakt voor vrachtwagens' 'en niet op niveau ligt'. In dezelfde zin verklaart ze ook dat 'de reden dat er nog geen grasdallen (zoals voorzien in de omgevingsvergunning) werden gelegd, maar gemalen beton/kiezels, op vraag was van de firma die de prefab garages kwam plaatsen', gelet op het 'terreingewicht 48 ton'. Ze verklaart tenslotte dat ze 'nadien uiteraard van plan was om er grasdallen te plaatsen nadat de werkzaamheden zijn uitgevoerd', waarbij 'het gemalen beton zal worden genivelleerd, gelijk gedruild en als onderlaag dient', in de rand waarvan ze opmerkt dat 'het ook is gecertificeerd en sterk waterdoorlatend zoals voorzien in de vergunning'. Tijdens de bestuurlijke boeteprocedure wijst ze nog op het feit dat de verbalisant haar ondertussen met een mailbericht van 9 augustus 2021 bevestigde dat 'het niveau werd nagemeten en dit in overeenstemming is met de afgeleverde vergunning'.

Uit het PV blijkt niet duidelijk op basis waarvan de verbalisant (waarover nadere gegevens over zijn aanstelling in het PV ontbreken) concludeert dat 'het maaiveld van de aangebrachte verharding en de geplaatste garages niet overeen komt met het vergunde maaiveld'. Er worden daarbij enkel foto's gevoegd en een uittreksel van het inplantingsplan en het terreinprofiel bij de vergunning van 2020, terwijl zowel de garagebox tegen de linker perceelgrens als de verharding van het terrein tussen de gebouwen achteraan het voorwerp zijn van de vergunning van 2018. Uit het PV blijkt niet duidelijk welke reliëfwijzigingen er op basis van de vergunning van 2018 mogen worden uitgevoerd, en ook niet of het op basis daarvan is toegelaten om een verharding met gemalen beton/kiezels te gebruiken als onderlaag voor de voorziene verharding met grasdallen. Wat betreft de vaststelling dat 'het maaiveld van de geplaatste garages niet overeen komt met het vergunde maaiveld' blijkt bovendien dat de verbalisant naderhand in een mailbericht van 9 augustus 2021 heeft

bevestigd dat 'het niveau werd nagemeten en dit in overeenstemming is met de afgeleverde vergunning', terwijl niet wordt betwist dat de betreffende garages sindsdien niet zijn gewijzigd.

Hoewel de verbalisant de vaststellingen in zijn PV met betrekking tot de verhouding tussen het vergunde maaiveld en het maaiveld van de aangebrachte verharding slechts beknopt onderbouwt en er ter zake geen duidelijke meetresultaten voorliggen, wordt ook vastgesteld dat verzoekende partij in haar verhoor hierover heeft erkend dat 'het voorlopige grind momenteel hoger ligt dan de garageboxen'. Ze betwistte toen dus niet dat het maaiveld van de verharding op 20 augustus 2020 niet conform was met de vergunning van 2018. Ze maakt echter afdoende aannemelijk dat deze verharding op dat ogenblik was vrijgesteld van vergunning omdat ze slechts tijdelijk was in functie van de uitvoering van de vergunning van 2018 en in het bijzonder de plaatsing van de garagebox met 4 autostaanplaatsen tegen de linker perceelgrens en de vuilnisberging met fietsenstalling tegen de rechterperceelgrens.

Artikel 7.1, lid 1 Vrijstellingsbesluit voorziet dat 'een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen niet nodig is voor tijdelijke handelingen die nodig zijn om vergunde handelingen, meldingsplichtige handelingen waarvan akte is genomen of van vergunning vrijgestelde handelingen uit te voeren, als die tijdelijke handelingen plaatsvinden op openbaar domein, op het goed of binnen de werkstrook die afgebakend is in de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of in de meldingsakte', waarbij 'de tijdelijke handelingen die nodig zijn om de van vergunning vrijgestelde handelingen uit te voeren niet langer mogen duren dan een jaar'.

Verzoekende partij toont redelijkerwijze afdoende aan dat de door de verbalisant vastgestelde verharding in gemalen beton/kiezels volgens alle elementen van het dossier duidelijk diende om zwaar vrachtverkeer toe te laten op het bouwperceel en met name om de (prefab)gebouwen achteraan op te richten. Dit blijkt met name uit het gelijklopende tijdstip waarop deze verharding werd aangebracht en er werd gestart met de oprichting van de garagebox, en ook uit de niet betwiste en door foto's ondersteunde vaststelling dat deze verharding zich op het ogenblik van de vaststellingen door de verbalisant slechts uitstreckte tot aan de rand van de garagebox en dus van het deel van het terrein dat overeenkomstig de vergunning 2018 mag worden verhard met grasdallen. De verbalisant stelt ter zake in een mailbericht van 15 december 2021 aan de gewestelijke entiteit overigens dat hij en zijn collega 'vermoeden dat deze verharding aangebracht werd bij het plaatsen van de garages aan de linkerzijde van het terrein'. Het standpunt in de bestreden beslissing dat 'de verharding niet kan gezien worden als een tijdelijke handeling in functie van vergunde werken daar deze nog steeds niet opgestart zijn' omdat 'de verharding reeds aanwezig was op 28 september 2020'

In het licht van deze vaststellingen verwijt de bestreden beslissing verzoekende partij ook ten onrechte dat de verharding in gemalen beton en kiezels niet conform is met de vergunning van 2018, die voorziet in een verharding in grasdallen, zodat er sprake is van 'een verharding die niet in overeenstemming is met de bekomen omgevingsvergunning daar zij is aangelegd in compleet andere materialen en er dus geen uitspraak is geweest over de mogelijkheden van het gebruik van dit materiaal'. Verzoekende partij toont zoals gesteld afdoende aan dat de verharding in gemalen beton en kiezels moet worden beschouwd als een tijdelijke handeling, die nodig is om de in 2018 en 2020 vergunde handelingen en met name in het bijzonder de gebouwen achter de beoogde meergezinswoning te kunnen oprichten. Bovendien blijkt uit geen enkel element in het dossier dat verzoekende partij de verharding naderhand finaal niet conform de vergunning van 2018 zal uitvoeren met grasdallen, waarbij het maaiveld 5 cm onder het niveau van de as van blijft. Dit zou overigens pas eerst nuttig kunnen worden vastgesteld als de werken volgens de vergunningen van 2018 en 2020, waarvoor deze tijdelijke verharding nodig is, zijn gefinaliseerd.

4.

Verzoekende partij maakt zoals gesteld afdoende aannemelijk dat de verharding in gemalen beton en kiezels, waarvan het maaiveld op het ogenblik van de vaststellingen door de verbalisant hoger lag dan het vergunde maaiveld, en die afweek van de vergunde verharding met grasdallen, moet worden beschouwd als een van vergunning vrijgestelde tijdelijke handeling in functie van de uitvoering van haar vergunningen van 2018 en 2020. Ze maakt echter ook afdoende aannemelijk dat deze verharding naderhand, na nivellering in functie van de toegelaten hoogte, op regelmatige wijze kan worden aangewend als onderlaag voor de vergunde verharding met grasdallen en in die optiek moet worden geacht te zijn begrepen in de vergunning van 2018.

De vergunning van 2018 voorziet zoals gesteld in een verharding van de onbebouwde zone van het bouwperceel met grasdallen met een oppervlakte van ongeveer 146 m², zodat vaststaat dat verzoekende partij op basis daarvan het reliëf van de bodem van dit terreindeel aanmerkelijk mag wijzigen omdat de aard of de functie hiervan wijzigt. Het administratief dossier bevat hierover geen nadere (bouwtechnische) informatie, zodat het onduidelijk is op welke manier deze verharding moet worden aangelegd. Verzoekende partij maakt afdoende aannemelijk dat de vergunde grasdallen, waarlangs personenwagens toegang zullen nemen tot garages en tot een oplaadpunt, vanuit bouwtechnisch oogpunt niet rechtstreeks op tuingrond kunnen worden geplaatst, zodat er daaronder een fundering moet worden voorzien. Ze maakt ook aannemelijk dat de voorlopige werfverharding in het licht van de aard en de samenstelling van de materialen geschikt is als waterdoorlatende onderlaag voor grasdallen, terwijl dit in het licht van het verweer van verzoekende partij tijdens de bestuurlijke vergunningsprocedure klaarblijkelijk ook niet wordt betwist door de verbalisant en de gewestelijke entiteit.

5.

De gewestelijke entiteit oordeelt dan ook onterecht dat verzoekende partij een wederrechtelijke verharding en reliëfwijziging heeft gerealiseerd waarvoor haar een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Het middel is gegrond.

B. Tweede middel

Het middel over de begroting van de boete dient in het licht van de beoordeling van het eerste middel niet te worden onderzocht.

VI. Beslissing

1. De bestreden beslissing wordt vernietigd.
2. De kosten van het beroep, begroot op 100 euro rolrecht, zijn ten laste van verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 9 februari 2023 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,