

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 15 september 2022 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, voor wie bij delegatie optreedt: de gewestelijke entiteit (het Departement Omgeving - afdeling Handhaving)

vertegenwoordigd door
afdelingshoofd, met kantoor te 1000 Brussel, Koning Albert II-laan 20, bus 8

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert door neerlegging in het digitaal loket op 16 oktober 2021 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 14 september 2021 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 7.330 euro wegens schending van artikel 6.2.1, 1° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) in samenhang gelezen met de artikelen 4.2.1, 1° en 4.2.1, 7° VCRO. Er wordt haar met name verweten dat ze zonder voorafgaande omgevingsvergunning een paardenpiste en een mestopslag heeft aangelegd.

II. Rechtspleging

Verwerende partij dient geen antwoordnota in maar wel het administratief dossier.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 30 juni 2022. Advocaat _____ roert het woord voor verzoekende partij. Verwerende partij verschijnt schriftelijk.

III. Feiten

1.

Op 10 april 2019 stelt een gewestelijk verballisant ruimtelijke ordening van het departement Omgeving, afdeling Handhaving (hierna: verballisant) op de percelen te _____ met als kadastrale omschrijving _____ die volgens het gewestplan _____ zijn gelegen in recreatiegebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied, het volgende vast:

“Oprichten constructie en aanleggen piste:

Op 28/08/2014 werd een proces-verbaal _____ opgemaakt voor het niet afbreken conform de vergunning en oprichten diverse constructies. Het proces-verbaal werd opgemaakt tegen _____ de toenmalige eigenaar.

Tijdens de controle van 15/12/2016 werd vastgesteld dat er behalve de cafetaria geen activiteiten meer plaatsvonden op dit adres. _____ was het goed aan het verkopen.

Op 26/07/2018 voeren we een nieuwe controle uit. Het goed is ondertussen verkocht aan _____ zaakvoerder van _____. We stellen vast dat er verder werd opgeruimd maar ook dat er ondertussen een piste was aangelegd van ongeveer 35m x 40m en een betonnen mestopslag werd gebouwd van ongeveer 6m x 6m (bijlage 1). Er werd aan betrokkene een aanmaning gestuurd op 10/08/2018 (bijlage 2). Vandaag stellen we vast dat de manege terug in gebruik is. De toestand is ongewijzigd sinds de vaststelling van 26/07/2018 (bijlage 3).

Achter de manege is een piste aangelegd van ca. 35m x 40m. Tegen de linker gevel is een betonnen mestopslag gebouwd van ongeveer 6m x 6m. ... Verder liggen er op het terrein enkele materialen zoals metalen buizen, balen stro, hout, een mobilhome en een paardentrailer.”

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr. _____ van 10 april 2019, dat op dezelfde dag wordt afgesloten en op 19 april 2019 wordt verstuurd aan het Parket en aan verzoekende partij.

2.

Op 13 mei 2019 ontvangt de gewestelijke entiteit AMMC de melding van de procureur des Konings van 10 mei 2019 dat het stedenbouwkundig misdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

3.

Op 24 februari 2020 vraagt de gewestelijke entiteit aan de verbalisant bijkomende inlichtingen, waaronder de vraag of er al enige vorm van herstel is gebeurd. De verbalisant bezorgt op 27 februari 2020 de gevraagde inlichtingen, waaronder het gegeven dat de wederrechtelijke bouwwerken vooralsnog niet zijn hersteld.

Op 3 maart 2020 brengt de gewestelijke 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 7.900 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.

Verzoekende partij bezorgt haar schriftelijk verweer op respectievelijk 7, 8 en 14 april 2020 en op 27 mei 2020. Wat betreft de piste betwist ze onder meer dat deze is aangelegd uit zand en stelt ze dat dit een grasloze (winter)weide is. Wat betreft de mestopslag betwist ze niet dat deze is aangelegd zonder vergunning maar wijst ze op de noodzaak hiervan voor de exploitatie en de vaststelling dat ze is aangelegd volgens de regels van de kunst. Ze stelt dat ze hiervoor ondertussen een regularisatieaanvraag heeft ingediend.

Op 14 oktober 2020 vraagt de gewestelijke entiteit opnieuw bijkomende inlichtingen aan de verbalisant, in het bijzonder of er al enige vorm van herstel is gebeurd. De verbalisant bezorgt op 14 en 15 oktober 2020 de gevraagde inlichtingen, waaronder het gegeven dat er nog een regularisatieprocedure lopende is.

Op 14 september 2021 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op, waarvan verzoekende partij met een aangetekende brief van 16 september 2021 in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

4.

Na de opmaak van het aanvankelijk proces-verbaal en tijdens de boeteprocedure poogt verzoekende partij met een aanvraag van 25 februari 2020 om onder meer de wederrechtelijke

constructies te regulariseren. Haar aanvraag wordt uiteindelijk op 24 februari 2021 in graad van bestuurlijk beroep geweigerd door de deputatie van de provincieraad van in navolging van het ongunstig advies van de provinciale omgevingsvergunningscommissie, nadat ze eerder op 7 september 2020 door het college van burgemeester en schepenen in eerste bestuurlijke aanleg onder voorwaarden was verleend.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- de artikelen 16.4.4 en 16.4.25 van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM)
- het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 tot bepaling van de stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is (hierna: Vrijstellingenbesluit)
- de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

In een eerste onderdeel betwist ze dat de 'piste' een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt op basis waarvan een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd omdat dit feitelijk een uitloopweide is waarvan de aanleg niet vergunningsplichtig is. Ze wijst hierbij op het advies van het Departement Landbouw en Visserij van 12 november 2020 naar aanleiding van haar aanvraag voor onder meer 'het regulariseren van de uitloopweide van 1455 m²', waarin wordt overwogen dat er voor 'de natuurlijk omheinde uitloopweide bestaande uit omgewoelde aarde' geen vergunning is vereist omdat 'een uitloopweide niet te vergelijken is met een buitenrijpiste waarbij er een nivellering wordt uitgevoerd en gebiedsvreemde materialen in de ondergrond worden gebracht in functie van drainage en tenslotte wordt afgedekt met een laag zand'. Ze stelt dat deze 'uitloopweide' vervolgens op 7 september 2020 ook is vergund door het college van burgemeester en schepenen in eerste bestuurlijke aanleg. Ze merkt daarbij op dat het departement Omgeving hierover tijdens deze regularisatieprocedure geen opmerkingen maakte in haar advies in eerste bestuurlijke aanleg van 30 november 2020 en ook niet in haar bestuurlijk beroepschrift tegen de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van 7 september 2020. Ze wijst hierbij ook op de vaststelling dat er aldaar geen

sprake is van een buitenpiste en er geen nivellering van de ondergrond is gebeurd en er ook 'geen zand of ander materiaal is aangevoerd'.

In een tweede onderdeel stelt ze dat de aanleg van de mestopslag zonder de vereiste voorafgaande omgevingsvergunning zonder opzet gebeurde. Ze stelt dat ze daarmee de vroegere situatie van een open mestopslag die milieuschade kon veroorzaken heeft willen verhelpen door een nieuwe gesloten mestopslag in beton aan te leggen op het hoogste punt van het terrein en volgens de regels van de kunst om elk risico op milieuschade te voorkomen. Ze merkt op dat deze mestopslag op 7 september 2020 is vergund door het college van burgemeester en schepenen in eerste bestuurlijke aanleg, zodat ze in beginsel regulariseerbaar is.

Beoordeling door het College

1.

Verzoekende partij voert ten onrechte de schending aan van de artikelen 16.4.4 en 16.4.25 DABM. De bestreden boete wordt opgelegd omdat haar wordt verweten dat ze zonder voorafgaande vergunning een piste en een betonnen mestopslag bouwde, zodat titel VI van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) van toepassing is en niet titel XVI van het DABM.

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. Het is enkel noodzakelijk dat de uiteenzetting in het verzoekschrift het voor het College in het kader van de legaliteitstoetsing en voor verwerende partij in het kader van haar verdediging mogelijk maakt duidelijk te begrijpen wat de bestreden beslissing wordt verweten. Op basis van de uiteenzetting in het middel kan redelijkerwijze worden vastgesteld dat verzoekende partij met de aangevoerde schendingen betwist dat er haar een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd, respectievelijk omdat de aanleg van de 'piste' geen stedenbouwkundig misdrijf is en omdat de aanleg van de betonnen mestopslag niet met opzet gebeurde. De strekking van het middel is dus duidelijk.

2.

De stedenbouwkundige misdrijven die worden omschreven in artikel 6.2.1, lid 1 VCRO kunnen naargelang de keuze van de procureur des Konings worden bestraft door de strafrechter dan wel met een alternatieve bestuurlijke geldboete (artikel 6.2.6 VCRO). Een bestuurlijke

geldboete is een sanctie waarbij de gewestelijke entiteit een overtreder verplicht om een geldsom te betalen wegens het plegen van een stedenbouwkundig misdrijf (artikel 6.2.7, §1, lid 1 VCRO). Een overtreder is 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 6.1.1, 6° VCRO). De gewestelijke entiteit kan een geldboete opleggen 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.

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 de aanleg van de 'piste' een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt dat haar kan worden toegerekend foutief dan wel kennelijk onredelijk is en dat er ter zake (minstens) twijfel bestaat omdat dit feitelijk een niet-vergunningsplichtige 'uitloopweide' betreft.

De gewestelijke entiteit overweegt hierover bij de toerekenbaarheid van het stedenbouwkundig misdrijf aan verzoekende partij het volgende:

"Overeenkomstig artikel 6.2.1, 1° VCRO is het strafbaar om zonder voorafgaandelijke omgevingsvergunning 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 ontstaat,
- 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"

Uit het PV blijkt dat er op het perceel zonder voorafgaandelijke vergunning een piste en een betonnen mestopslag werden gebouwd. Gelet op de aangehaalde definitie van constructie dienen beide als een constructie te worden beschouwd. Uit de vaststellingen van de verbalisant blijkt ook dat er geen vergunning voor stedenbouwkundige handelingen voor handen was.

In zijn verweer van 8 april 2020 verwijst vermoedelijke overtreder naar een regularisatieprocedure die zou worden opgestart. Vermoedelijke overtreder brengt hiervan geen stukken bij. Dit bewijst des te meer dat het om vergunningsplichtige handelingen gaat die pas mochten worden uitgevoerd na een voorafgaande omgevingsvergunning. De impact van de procedure op de omvang van de boete zal verder besproken worden onder de omstandigheden. Het feit dat na het plegen van de feiten een regularisatievergunning wordt aangevraagd en/of bekomen, neemt uiteraard de strafwaardigheid van de feiten niet weg.

In zijn verweer van 27 mei 2020 maakt vermoedelijke overtreder een luchtfoto 2013 uit geopunt over om aan te tonen dat de buitenbak er al lag voor hij eigenaar werd van het perceel. De verklaring van vermoedelijke overtreder strookt echter niet met de vaststellingen van de verbalisant. Door de verbalisant werden op regelmatige tijdstippen vaststellingen gedaan met betrekking tot stedenbouwkundige schendingen. Dit gebeurde in 2014, 2016 en 2018. Het is pas in 2018, nadat vermoedelijke overtreder eigenaar is geworden dat er sprake is van een piste van 35 bij 40 meter. De vaststellingen van de verbalisant hebben een bijzondere bewijswaarde en gelden tot bewijs van het tegendeel. De loutere bewering met een foto van vermoedelijke overtreder volstaat niet om dit vermoeden te weerleggen. Bovendien blijkt ook uit een verdere vergelijking van de foto's op geopunt dat de invulling steeds wijzigt. Op het perceel is reeds geruime tijd vooraleer vermoedelijke overtreder eigenaar werd een afsluiting te zien. De invulling van dit omheinde gedeelte van het perceel wijzigt steeds en door de verbalisant werd in 2018 vastgesteld dat hierin een piste werd aangelegd.

..."

Verzoekende partij betwist op zich niet dat een buitenpiste een constructie is in de zin van artikel 4.1.1, 3° VCRO en dat er voor de aanleg hiervan een omgevingsvergunning is vereist op basis van artikel 4.2.1, 1° VCRO. Ze betwist ook niet dat het aanleggen van een buitenpiste zonder de daarvoor vereiste voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of dit als eigenaar toestaan een stedenbouwkundig misdrijf is (artikel 6.2.1, 1° en 7° VCRO) waarvoor er een geldboete kan worden opgelegd. Ze betwist enkel de vaststelling van de verbalisant dat ze aldaar een buitenpiste aanlegde en stelt dat dit louter een uitloopweide is waarvoor geen vergunning is vereist.

De bewering van verzoekende partij dat er achteraan enkel een uitloopweide ligt strookt niet met de vaststellingen en de foto's van de verbalisant in respectievelijk het navolgend verslag van vaststelling van 26 juli 2018 en het aanvankelijk proces-verbaal van 10 april 2019 dat geldt tot bewijs van het tegendeel (artikel 6.2.4, lid 1 VCRO), zoals ook in de bestreden beslissing wordt overwogen. Deze bewering vindt ook geen afdoende steun in een luchtfoto op Geopunt uit 2013 die ze tijdens de bestuurlijke boeteprocedure voorlegde. Verzoekende partij voert bovendien geen betwisting met betrekking tot de vaststelling van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing dat uit de vergelijking van verschillende foto's op Geopunt blijkt dat de invulling van het omheinde gedeelte van het perceel steeds wijzigt. Het College stelt op basis van de vergelijking tussen de luchtfoto's op Geopunt van respectievelijk de winter van 2018 en de zomer van 2018 vast dat in deze periode alle groen binnen de omheining is verdwenen en is vervangen door zand, terwijl dit strookt met de vaststellingen van de verbalisant. De bewering van verzoekende partij dat er geen nivellering van de ondergrond is gebeurd en er ook geen zand of ander materiaal is aangevoerd en er aldaar enkel sprake is van een weide met omgewoelde aarde wordt dus zowel tegengesproken door de vaststellingen en foto's van de verbalisant als door de luchtfoto's op Geopunt. Verzoekende partij hanteert in haar mailbericht aan het waarnemend diensthoofd Omgeving van 13 april 2020 overigens de term 'buitenrijbak' voor de 'piste', hoewel ze in haar eerder mailbericht aan de gewestelijke entiteit van 7 april 2020 stelt dat dit een 'grasloze weide' is en 'absoluut geen rijbak'

Verzoekende partij nam de piste bovendien op in haar regularisatieaanvraag van 25 februari 2020, waaruit blijkt dat ze ook zelf van mening was dat er hiervoor een omgevingsvergunning is vereist. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat het departement Landbouw en Visserij in haar advies in het kader van deze regularisatieprocedure overwoog dat 'de natuurlijk omheinde uitloopweide bestaande uit omgewoelde aarde niet vergunningsplichtig is' omdat 'een uitloopweide niet te vergelijken is met een buitenrijpiste waarbij er een nivellering wordt uitgevoerd en gebiedsvreemde materialen in de ondergrond

worden gebracht in functie van drainage en tenslotte wordt afgedekt met een laag zand'. Ongeacht het feit dat niet blijkt dat dit advies steunt op vaststellingen op het terrein en niet louter op de gegevens in de aanvraag, dateert dit van 12 november 2020, terwijl de feiten op basis waarvan de geldboete wordt opgelegd initieel werden vastgesteld op 26 juli 2018 en vervolgens zijn opgenomen in een aanvankelijk proces-verbaal van 10 april 2019, zodat de plaatselijke situatie toen mogelijks opnieuw was gewijzigd. Hieraan wordt ook geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat het departement Omgeving hierover geen opmerkingen maakte in haar advies in eerste bestuurlijke aanleg van 30 november 2020 in het kader van deze regularisatieprocedure dan wel in haar bestuurlijk beroepschrift tegen de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van 7 september 2020. Deze vergunning had overigens ook betrekking op 'het regulariseren van de uitloopweide van 1455 m²', waaraan als voorwaarde onder meer was verbonden dat 'de weide enkel mag bestaan uit omgewoelde aarde of gras' en 'het onderhoud ervan geen aanleiding mag geven tot het bijvullen van deze oppervlakte met inerte materialen'. Het gegeven dat de regularisatieaanvraag door het college van burgemeester en schepenen in eerste bestuurlijke aanleg onder voorwaarden is verleend is overigens niet relevant omdat ze uiteindelijk op 24 februari 2021 door de deputatie van de provincieraad van in graad van bestuurlijk beroep is geweigerd.

4.

Verzoekende partij toont ook niet aan dat het oordeel van de gewestelijke entiteit dat de aanleg van de 'mestopslag' een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt dat haar kan worden toegerekend foutief dan wel kennelijk onredelijk is omdat dit gebeurde te goeder trouw en volgens de regels van de kunst om milieuschade te vermijden.

Het stedenbouwkundig misdrijf naar aanleiding waarvan de boete wordt opgelegd vereist 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 noodtoestand. De gewestelijke entiteit moet dus enkel aantonen dat de overtreder het stedenbouwkundig misdrijf waarvoor een geldboete wordt opgelegd wetens en willens pleegde.

Verzoekende partij betwist op zich niet dat de aanleg van een betonnen mestopslag zonder de daarvoor vereiste voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt (artikel 4.2.1, 1° VCRO en artikel 6.2.1, 1° en 7° VCRO), waarvoor haar in beginsel een geldboete kan worden opgelegd. Ze stelt enkel dat ze daarbij niet met opzet handelde en louter beoogde om de bestaande situatie, met een open mestopslag met risico's op milieuschade, te verbeteren door de aanleg van een gesloten betonnen mestopslag op het hoogste punt van het terrein en volgens de regels van de kunst, om voortaan elk risico op milieuschade te vermijden. De gebeurlijke vaststelling dat verzoekende partij niet de intentie had om de mestopslag te bouwen zonder vergunning betekent niet dat ze daarbij niet wetens en willens handelde en ontslaat haar niet van haar strafrechtelijke verantwoordelijkheid. Haar bewering dat ze te goeder trouw handelde en milieuschade door afvloeien van meststoffen wilde voorkomen is niet relevant omdat het stedenbouwkundig misdrijf waarvoor haar een boete wordt opgelegd enkel (algemeen) opzet vereist. Verzoekende partij toont ook niet aan dat er in haar hoofde sprake is van onoverwinnelijke (rechts)dwaling. Ze behoorde redelijkerwijze te weten dat de aanleg van een betonnen mestopslag van 36 m² vergunningsplichtig is, te meer gelet op de historiek van het dossier. Het gegeven dat het college van burgemeester en schepenen op 7 september 2020 in eerste bestuurlijke aanleg onder meer voor deze constructie een regularisatievergunning onder voorwaarden verleende is daarbij niet relevant omdat de regularisatieaanvraag uiteindelijk op 24 februari 2021 door de deputatie van de provincieraad van Limburg in graad van bestuurlijk beroep is geweigerd. Bovendien kan het plegen van het stedenbouwkundig misdrijf ook nog worden gesanctioneerd als de overtreder ondertussen al dan niet vrijwillig overging tot herstel, zoals door het bekomen van een regulariserende omgevingsvergunning voor de wederrechtelijke stedenbouwkundige handelingen.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

Verzoekende partij voert de schending aan van artikel 16.4.29 DABM. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat ze bij de beoordeling van de ernst van het stedenbouwkundig misdrijf als waarderingscriterium om het boetebedrag te bepalen ten onrechte geen rekening houdt met het gegeven dat de piste feitelijk een uitloopweide is waarvan de aanleg niet vergunningsplichtig is en dat de gesloten betonnen mestopslag door de aanleg op het hoogste punt van het terrein en volgens de regels van de kunst geen milieuvervuiling veroorzaakt. Ze

verwijt de gewestelijke entiteit ook dat ze bij de beoordeling van de omstandigheden waarin het stedenbouwkundig misdrijf is gepleegd als waarderingscriterium om het boetebedrag te bepalen ten onrechte geen rekening houdt met de vaststelling dat de aanleg van de gesloten mestopslag een verbetering vormt ten opzichte van de bestaande situatie met een open mestopslag met risico's op milieuschade. Ze wijst tenslotte op de vaststelling dat ze nooit eerder is veroordeeld dan wel een bestuurlijke geldboete moest betalen voor soortgelijke misdrijven.

Beoordeling door het College

1.

Verzoekende partij voert ten onrechte de schending aan van artikel 16.4.29 DABM. De betreden boete wordt opgelegd omdat haar wordt verweten dat ze zonder voorafgaande vergunning een piste en een betonnen mestopslag bouwde, zodat titel VI van de VCRO van toepassing is en niet titel XVI van het DABM.

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. Het is enkel noodzakelijk dat de uiteenzetting in het verzoekschrift het voor het College in het kader van de legaliteitstoetsing en voor verwerende partij in het kader van haar verdediging mogelijk maakt duidelijk te begrijpen wat de bestreden beslissing wordt verweten. Op basis van de uiteenzetting in het middel kan redelijkerwijze worden vastgesteld dat verzoekende partij met de aangevoerde schending de beoordeling betwist door de gewestelijke entiteit van de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen. De strekking van het middel is dus duidelijk.

2.

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 bestuurlijke geldboete (artikel 6.2.13, §4 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 (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 wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Ze 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.

3.

Verzoekende partij toont niet aan dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de ernst van het stedenbouwkundig misdrijf, de frequentie en de omstandigheden waarin ze dit heeft gepleegd of beëindigd, als waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen, foutief is of kennelijk onredelijk.

De bestreden beslissing overweegt hierover het volgende:

“4.2.1. De ernst van de feiten

...

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 handelingen, 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.

Overtreder heeft hier zonder deze voorafgaandelijke controle twee constructies opgericht. De piste bevindt zich in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Dit gebied is bedoeld voor de

uitoefening van agrarische activiteiten. Gelet op het waardevol karakter van het gebied is de oprichting van constructies gelimiteerd. Overtreder heeft hier een piste van ongeveer 1400m² aangelegd. Uit de foto's blijkt dat deze piste in zand werd aangelegd.

Hierdoor is de uitoefening van de landbouwactiviteit niet langer mogelijk ook niet gezien de piste is omheind. Daarenboven is het uitzicht van de omgeving sterk veranderd.

Ook de mestopslag van ongeveer 36m² in recreatiegebied strookt niet met deze functie. Bovendien kan een niet-conforme mestopslag heel wat hinder voor de omgeving bezorgen. Dit blijkt ook uit de weigering van de regularisatie ervan door de Deputatie op 24 februari 2021, waar deze aangeeft dat de kans bestaat dat het uitgelopen gier in de naburige beek terecht komt wat kan zorgen voor ongewenste vervuiling en eutrofiëring van de beek.

Daarnaast hield overtreder ook geen rekening met de aanmaning die hem werd verzonden op 26 juli 2018.

...

4.2.2. De frequentie

Het betreft een eenmalige schending. Er zijn minstens geen indicaties die erop wijzen dat bij overtreder reeds eerder vergelijkbare feiten werden vastgesteld. Het criterium frequentie geeft derhalve geen aanleiding tot een hogere geldboete.

..."

Zoals blijkt uit de beoordeling van het eerste middel toont verzoekende partij niet aan dat de gewestelijke entiteit ten onrechte oordeelt dat de aanleg van de 'piste' een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt dat haar kan worden toegerekend. De aanleg van een zandpiste van ongeveer 1400 m² in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, waardoor er aldaar niet langer bestemmingsconforme agrarische activiteiten mogelijk zijn en waardoor het uitzicht van het landschap sterk is veranderd kan dus wel degelijk worden meegenomen bij de beoordeling van de ernst van de feiten. Verzoekende partij liet bovendien ondanks de aanmaning van 26 juli 2018 en het aanvankelijk proces-verbaal op basis waarvan een boeteprocEDURE werd opgestart na om de wederrechtelijke toestand te herstellen.

Dezelfde vaststelling geldt voor de gesloten betonnen mestopslag van ongeveer 36 m² in recreatiegebied. De bewering van verzoekende partij dat deze constructie door haar inplanting op het hoogste punt van het terrein en door de aanleg volgens de regels van de kunst geen milieuvervuiling veroorzaakt en integendeel juist een verbetering vormt ten opzichte van de vroegere open mestopslag met risico's op milieuschade blijkt niet uit de stukken van het administratief dossier dan wel uit de proceduristukken. De overwegingen van de gewestelijke entiteit dat een niet-conforme mestopslag omgevingshinder kan veroorzaken en dat de

regularisatie hiervan uiteindelijk door de deputatie van de provincieraad van in graad van bestuurlijk beroep is geweigerd omdat de kans bestaat dat uitgelooqd gier in de aanpalende beek terechtkomt worden door verzoekende partij zelfs niet betwist aan de hand van stukken. De gewestelijke entiteit moest hiermee dus geen rekening houden bij de beoordeling van de omstandigheden.

Verzoekende partij wijst tenslotte tevergeefs op de vaststelling dat ze nooit eerder gelijkaardige feiten heeft gepleegd. De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing expliciet dat de feiten blijkens de voorliggende gegevens een eenmalige schending betreffen zodat het waarderingscriterium frequentie geen aanleiding vormt om een hogere geldboete op te leggen. Verzoekende partij toont niet aan dat de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk oordeelt door binnen haar ruime discretionaire bevoegdheid bij het bepalen van het boetebedrag het waarderingscriterium van de frequentie (enkel) als boeteverzwarende omstandigheid in aanmerking te nemen als vaststaat dat de overtreder al eerder gelijkaardige feiten pleegde. Dit oordeel ligt overigens in de lijn van de parlementaire voorbereiding van artikel 16.4.29 DABM (*Parl. St.*, VI. P., 2006-07, nr. 1249/1, 59), waarmee artikel 6.2.7, §1, lid 2 VCRO analoog is, en waarin wordt gesteld dat 'het vanuit het proportionaliteitsbeginsel belangrijk is om bij de bepaling van de bestuurlijke geldboeten rekening te houden met zowel positieve (de omstandigheden waarin de vermoedelijke overtreder milieu-inbreuken of milieumisdrijven pleegt of beëindigt) als negatieve factoren (ernst van de milieu-inbreuk of de milieumisdrijffrequentie van de gepleegde feiten)'.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde en vierde middel

Standpunt van de partijen

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- de artikelen 16.4.30 en 16.4.37 DABM
- de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheids- en het vertrouwensbeginsel en het beginsel van de redelijke termijn.

Ze stelt dat de gewestelijke entiteit de bestreden boetebeslissing nam en meedeelde binnen een kennelijk onredelijke termijn, gelet op de vervaltermijn waarbinnen een alternatieve bestuurlijke boete kan worden opgelegd en de termijnen waarover de gewestelijke entiteit beschikt om een boetebeslissing te nemen en deze mee te delen aan de persoon aan wie de boete is opgelegd. Ze stelt dat ze hiervan met name pas 2,5 jaar na het aanvankelijk proces-

verbaal kennis kreeg, zodat de gewestelijke entiteit 50% van haar vervalt termijn benutte, terwijl er sinds de opstart van de boeteprocEDURE 540 dagen zijn verstreken, zodat de termijn van 180 dagen waarbinnen de gewestelijke entiteit haar beslissing moet nemen aanzienlijk is overschreden. Ze stelt dat ze al die tijd in het ongewisse bleef over de uitkomst van de boeteprocEDURE, terwijl haar dossier nochtans niet complex was. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze bij de begroting van de geldboete 'onterecht geen rekening houdt met de overschrijding van de redelijke termijn'. Ze verwijst daarbij naar een boetebeslissing in een ander dossier en stelt dat er in het licht van het vertrouwensbeginsel naar analogie hiermee 'voor elke keer een nieuwe periode van 180 dagen is verstreken, er een equivalent bedrag in mindering dient te worden gebracht', met name 'een vermindering van 1.100 euro per overschrijding van de beslissingstermijn van 180 dagen', zodat er in voorliggend dossier 'minstens 2200 euro in mindering dient te worden gebracht'.

Beoordeling door het College

1.

Verzoekende partij voert ten onrechte de schending aan van de artikelen 16.4.30 en 16.4.37 DABM. De betreden boete wordt opgelegd omdat haar wordt verweten dat ze zonder voorafgaande vergunning een piste en een betonnen mestopslag bouwde, zodat titel VI van de VCRO van toepassing is en niet titel XVI van het DABM.

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. Het is enkel noodzakelijk dat de uiteenzetting in het verzoekschrift het voor het College in het kader van de legaliteitstoetsing en voor verwerende partij in het kader van haar verdediging mogelijk maakt duidelijk te begrijpen wat de bestreden beslissing wordt verweten. Op basis van de uiteenzetting in het middel kan redelijkerwijze worden vastgesteld dat verzoekende partij met de aangevoerde schending de beoordeling betwist door de gewestelijke entiteit van de gevolgen die moeten worden verbonden aan de overschrijding van haar termijn om een boete op te leggen en mee te delen. De strekking van het middel is dus duidelijk.

2.

Als de gewestelijke entiteit een stedenbouwkundig misdrijf wil bestraffen met een alternatieve bestuurlijke geldboete dient ze bepaalde termijnen in acht te nemen. Ze beschikt hiervoor enerzijds over een termijn van 5 jaar vanaf de dag waarop het stedenbouwkundig misdrijf is gepleegd, waarna de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete verjaart. De verjaring

wordt daarbij gestuit door daden van onderzoek of van vervolging binnen deze termijn, waarbij het opstellen van een verslag van vaststelling of een proces-verbaal door een bevoegde verbalisant steeds als een daad van onderzoek wordt beschouwd (artikel 6.2.9 VCRO). Dit is een vervaltermijn, zodat de gewestelijke entiteit na het verstrijken hiervan niet langer bevoegd is om een geldboete op te leggen. Ze dient anderzijds haar voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen binnen een termijn van 30 dagen na ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings over het al dan niet strafrechtelijk behandelen van het stedenbouwkundig misdrijf aan de vermoedelijke overtreder over te maken. Vanaf deze kennisgeving beschikt ze over een termijn van 180 dagen om te beslissen over het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete, waarna ze haar beslissing binnen een termijn van 10 dagen aan de overtreder moet betekenen (artikel 6.2.13, §4, lid 2 VCRO in samenlezing met artikel 6.2.12 VCRO). Dit zijn ordeterminen waarvan de schending op zich niet wordt gesanctioneerd, zodat de gewestelijke entiteit na het verstrijken hiervan nog altijd bevoegd is om een geldboete op te leggen en de bestreden beslissing om die reden niet noodzakelijk moet worden vernietigd.

De gewestelijke entiteit heeft op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder de redelijke termijneis als onderdeel van het zorgvuldigheidsbeginsel wel de plicht om binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen. Onder het begrip ‘kennelijk onredelijke termijn’ verstaat het College een termijn die zodanig laattijdig is dat het niet meer redelijk kan worden geacht om de overtreder alsnog de normale voor het stedenbouwkundig misdrijf decretaal toepasselijke bestuurlijke punitieve sanctie op te leggen. De redelijke termijnvereiste manifesteert zich ten aanzien van de gewestelijke entiteit als de verplichting om te handelen als een goede huisvader en moet in het licht van de vijfjarige verjaringstermijn, als absolute grens waarbinnen een geldboete kan worden opgelegd, worden geëvalueerd naargelang de concrete omstandigheden. Hierbij kunnen tal van factoren een rol spelen, zoals de complexiteit van het dossier, het gedrag van de bestuurlijke overheden en de houding van de overtreder. De gebeurlijke vaststelling dat de redelijke termijn is overschreden leidt op zich niet noodzakelijk automatisch tot de vernietiging van de bestreden beslissing. De gevolgen hiervan moeten opnieuw worden beoordeeld naargelang de concrete omstandigheden en dit zowel uit het oogpunt van de bewijslevering als van de opportuniteit tot het opleggen van een sanctie en de omvang ervan. Het komt in eerste instantie aan de gewestelijke entiteit toe om binnen haar discretionaire bevoegdheid te oordelen over de (boeteverlagende) gevolgen van de overschrijding van de redelijke termijn. Het College oefent hierop een wettigheidsstoezicht uit en gaat met name na of de boetebeslissing op dat punt niet kennelijk onredelijk is.

De gewestelijke entiteit overweegt met betrekking tot het tijdsverloop en de gevolgen hiervan in de bestreden beslissing het volgende:

“4.2.3 De omstandigheden

In zijn verweerschrift spreekt overtreder van een regularisatieaanvraag. Uit navraag bij de verbalisant blijkt dat er inderdaad een vergunning werd uitgereikt door de gemeente, maar dat hiertegen hoger beroep werd ingesteld door 3 partijen. De gewestelijke entiteit vond het in dit dossier, gelet op de omvang van de ernst, opportuun om de beslissing van de deputatie af te wachten. De deputatie van de provincie heeft zich over deze feiten uitgesproken op 24 februari 2021 en de vergunning geweigerd.

De gewestelijke entiteit ging per schrijven van 10 maart 2020 over tot kennisgeving van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen. De boetebeslissing moet binnen een termijn van honderdtachtig dagen na deze kennisgeving genomen worden (artikel 6.2.13 VCRO). Deze termijn was geschorst zolang de toegestane betalingstermijn van de initieel voorgestelde geldsom liep en ving pas na afloop daarvan aan. Deze termijn van honderdtachtig dagen is een termijn van orde, waarvan de overschrijding niet gesanctioneerd wordt.

De beslissingstermijn is inmiddels verstreken. De gewestelijke entiteit is evenwel van oordeel dat de feiten voldoende ernstig zijn om alsnog een bestuurlijke geldboete op te leggen en acht het, wegens de voorliggende overschrijding van de beslissingstermijn en rekening houdende met de concrete elementen in het dossier, passend en redelijk om het boetebedrag te verlagen tot 7330 euro.”

4.

Verzoekende partij toont niet aan dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de gevolgen van de overschrijding van de haar opgelegde decretale ordeterminen kennelijk onredelijk is in het licht van de ernst van het stedenbouwkundig misdrijf en dat er redenen zijn om de boete bijkomend te verminderen omwille van het tijdsverloop van de boeteprocedure. Ze verwijt de gewestelijke entiteit tevergeefs dat ze ‘geheel onterecht geen rekening houdt met de overschrijding van de redelijke termijn’ en dat het boetebedrag in het licht hiervan onvoldoende is herleid in vergelijking met een ander boetedossier.

Verzoekende partij betwist niet dat de vervaltermijn waarbinnen de gewestelijke entiteit een geldboete kan opleggen voor het stedenbouwkundig misdrijf nog niet is verstreken. Ze verwijt de gewestelijke entiteit enkel dat deze de ordeterminen en in het bijzonder haar beslissingstermijn van 180 dagen niet respecteerde, waardoor ze lange tijd in onzekerheid leefde over de gevolgen die aan het aanvankelijk proces-verbaal zouden worden gegeven,

terwijl haar dossier niet complex was. Ze meent dat de redelijke termijn waarbinnen de boeteprocedure diende te worden afgehandeld dermate is overschreden dat dit gegeven moet leiden tot een boetevermindering van minstens 2.200 euro.

De gewestelijke entiteit oordeelt in de bestreden beslissing dat 'de feiten voldoende ernstig zijn om alsnog een bestuurlijke geldboete op te leggen' maar dat de opgelegde boete omwille van het lange tijdsverloop wordt verlaagd van 8425 euro tot 7330 euro ofwel met 1095 euro. Hieruit blijkt dat ze erkent dat de redelijke termijn waarbinnen de boeteprocedure in het licht van de concrete omstandigheden moest worden afgehandeld dermate is overschreden dat dit gegeven moet leiden tot een boetevermindering om het mogelijk nadeel dat verzoekende partij heeft geleden door het onredelijk lang uitblijven van een boetebeslissing te herstellen. De gewestelijke entiteit geeft daarbij concreet aan van welk basisbedrag ze vertrekt en hoeveel dit wordt verlaagd, zodat het College in het kader van de legaliteitstoets waarmee het is belast kan beoordelen of de toegepaste vermindering van de boete niet kennelijk onredelijk is in het licht van de termijnoverschrijding en de gegevens van het dossier.

Verzoekende partij voert geen betwisting over het feit dat de overschrijding van de redelijke termijn in voorliggend dossier geen gevolgen had uit het oogpunt van de bewijslevering en haar recht van verdediging niet heeft aangetast. Ze maakt ook niet aannemelijk dat ze hierdoor zichtbaar schade of nadelen heeft ondervonden en reikt alleszins geen concrete elementen aan waaruit blijkt dat het mogelijks door haar geleden nadeel door het overschrijden van de ordeterminen niet adequaat is hersteld door de herleiding van het initiële boetebedrag. Ze toont niet aan dat een bestraffing in het licht van de aard en de ernst van de feiten niet langer passend en noodzakelijk is. Ze toont ook niet aan dat de door de gewestelijke entiteit toegepaste herleiding van de boete niet evenredig is met de termijnoverschrijding en de concrete gegevens van het dossier. Ze gaat ten onrechte voorbij aan de vaststelling dat de gewestelijke entiteit de uitkomst van de regularisatieprocedure heeft afgewacht en haar zo voldoende tijd gaf om de wederrechtelijke handelingen te herstellen. Ze kreeg overigens al voor de opmaak van het aanvankelijk proces-verbaal dat finaal heeft geleid tot de bestreden boete tevergeefs een aanmaning om zich in regel te stellen. Ze betwist niet dat de inspanningen van de overtreder om te pogen om de wederrechtelijke stedenbouwkundige handelingen waarvoor de boete wordt opgelegd te regulariseren een omstandigheid vormen waarmee de gewestelijke entiteit rekening kan houden bij het bepalen van de hoogte van de geldboete (artikel 6.2.7, §1, lid 2 VCRO), zodat ze hierdoor bezwaarlijk enig nadeel kan hebben ondervonden. Haar verwijzing naar een ander boetedossier, waarin de gewestelijke entiteit de initiële boete wegens overschrijding van de beslissingstermijn nog meer herleidde dan in voorliggend dossier, doet niet ter zake. Ze toont niet aan dat de concrete omstandigheden in

dit dossier gelijkaardig waren aan deze in voorliggend dossier, terwijl de gevolgen van de overschrijding van de redelijke termijn zoals gesteld steeds moeten worden beoordeeld naargelang de concrete omstandigheden.

De middelen worden 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 in zitting van 15 september 2022 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,