

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 21 november 2024 met nummer
in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

vertegenwoordigd door advocaat
woonplaatskeuze te net

Verwerende partij

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

vertegenwoordigd door advocaat
met woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert door neerlegging van een verzoekschrift ter griffie op 16 januari 2024 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 4 december 2023 met nummer waarmee haar een exclusieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 725 euro wegens schending van artikel 6.2.2, 1° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Er wordt haar met name verweten dat ze verschillende wederrechtelijke constructies in stand houdt in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

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 10 oktober 2024. 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 januari 2022 stelt een gewestelijk verbalisant ruimtelijke ordening (hierna: verbalisant), op een perceel in natuurgebied te met kadastrale omschrijving lastens onder meer verzoekende partij, het volgende vast:

“ ...

Voorgeschiedenis:

Bij arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 31/01/2001 werden voornoemd en haar voormalige echtgenoot, veroordeeld tot het herstel in oorspronkelijke staat door de afbraak van een chalet (70m²), inclusief vloerplaat en fundamente, de verwijdering van de afbraakmaterialen van het terrein en het herstel van de bodem in oorspronkelijke staat. Op 07/07/2004 werd hiervoor een proces-verbaal van uitvoering opgesteld.

Door onze dienst werd er op 21/01/2014 een aanvankelijk proces-verbaal met notitienummer opgesteld ten laste van voornoemd voor het zonder vergunning oprichten van constructies en het plaatsen van een caravan. De volgende zaken werden opgenomen in het proces-verbaal: een houten pergola met verharding, een afdak met caravan, een tuinhuis, een bergplaats, een tweede afdak, een verharde weg, een betonplaten muur en een constructie met houten palen.

In het kader van een gebiedsgerichte actie in waarbij op meer dan 50 percelen een grondige controle gebeurde met vaststellingen, werd dit dossier opnieuw geactiveerd. Op 18/10/2019 gebeurde een nieuw plaatsbezoek waarbij werd vastgesteld dat de toestand op het terrein nagenoeg ongewijzigd was gebleven. Er werd wel bijkomend een ontbossing van het perceel vastgesteld.

Er werd op 26/11/2019 een aanmaning gestuurd naar om zich in regel te stellen. Hierop reageerde de overtreder per schrijven van 06/12/2019 waaruit geen intentie van herstel bleek en waarop op 24/12/2019 gereageerd werd door onze dienst.

Op 18/09/2020 werd een verslag van vaststelling opgesteld lastens

wegens het zonder vergunning in stand houden van volgende schendingen:

- een houten pergola van 2,50 op 2,00 meter (5,00m²) inclusief tegelverharding;
- een afdak van 6,00 op 8,00 (48,00m²) waaronder een stacaravan met voorzettent staat;
- een tuinhuis van 2,00 op 2,00 meter (4,00m²);
- een berging van 2,50 op 3,00 meter (7,50m²);
- een tweede afdak van 3,50 op 9,00 meter (31,50m²);
- een met grind verharde weg van 3,00 meter breed en +/-45,00 (135m²) meter lang;
- een grindverharding (+/-10m²) tussen de voornoemde weg en het tweede afdak,
- een betonplaten afsluiting van ongeveer 1,50 meter hoog langsheen de achterste perceelsgrens (+/-32,00 meter);
- langsheen de voorste perceelsgrens werd een gesloten afsluiting gecreëerd door groen zeildoek vast te maken aan houten palen. Deze afsluiting is +/-2,00 meter hoog en ongeveer 21,00 meter lang.

Tevens werd vastgesteld dat het terrein ontbost werd over een oppervlakte van 750 tot 800m².

De Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering verleende op 17/06/2021 een positief advies aangaande een herstellvordering in deze zaak, waarin het herstel in oorspronkelijke staat gevorderd werd door de verwijdering van alle constructies, inclusief verhardingen en afbraakmaterialen, en door de aanplanting van inheemse bomen op de plaats waar ontbost werd.

Op 17/12/2021 werd een aanmaning verstuurd naar de drie voormelde overtredders, nadat onze dienst van de deurwaarder die gelast was met het uitbrengen van de dagvaarding lastens vernomen had dat deze overleden was op 12/10/2021.

In deze aanmaningen van 17/12/2021 werden de drie betrokkenen, respectievelijk de weduwe en de twee kinderen van _____ er op gewezen dat volgens de onze afdeling gekende gegevens zij de erfgenamen en de huidige eigenaar en/of vruchtgebruiker van bovenvermeld goed te _____ zijn en dat zij als actuele zakelijk rechthebbenden verantwoordelijk zijn voor het zonder vergunning verder in stand houden van de bouwovertreddingen op dit perceel dat gelegen is in natuurgebied. Er werd verder gevraagd om binnen de maand te reageren, anders zou er lastens hen een verslag van vaststelling opgemaakt worden, gevolgd door de opmaak van een nieuwe herstellvordering en een dagvaarding. Op deze aanmaning kwam geen enkele reactie.

Volgens de actuele kadastrale gegevens behoort voormeld goed te _____ thans toe aan _____ voor 3/4 in volle eigendom en 1/4 in vruchtgebruik, aan _____ voor 1/8 in blote eigendom en aan _____ voor 1/8 in blote eigendom (zie bijlage).

Vaststellingen:

Op 20/01/2022 om 13.50 uur begeef ik mij naar het betrokken adres te

Onbewoond terrein: Ja

Ik stel vast dat de toestand nog steeds nagenoeg onveranderd gebleven is sinds het verslag van vaststelling van 18/09/2020. Concreet betekent dit dat de volgende constructies in stand gehouden worden:

- een houten pergola van 2,50 op 2,00 meter (5,00m²) inclusief tegelverharding;
- een afdak van 6,00 op 8,00 (48,00m²) waaronder een stacaravan met voorzettent staat;
- een tuinhuis van 2,00 op 2,00 meter (4,00m²);
- een berging van 2,50 op 3,00 meter (7,50m²);
- een tweede afdak van 3,50 op 9,00 meter (31,50m²);
- een met grind verharde weg van 3,00 meter breed en ±45,00 (135m²) meter lang;
- een grindverharding (±10m²) tussen de voornoemde weg en het tweede afdak;
- een betonplaten afsluiting van ongeveer 1,50 meter hoog langsheen de achterste perceelsgrens (±32,00 meter);
- langsheen de voorste perceelsgrens werd een gesloten afsluiting gecreëerd door groen zeildoek vast te maken aan houten palen. Deze afsluiting is ±2,00 meter hoog en ongeveer 21,00 meter lang.

Er werd ook nog niet overgegaan tot het aanplanten van nieuwe inheemse bomen op de ontboste oppervlakte van ongeveer 750 tot 800 m². De ontbossing wordt dus ook instandgehouden.

De actuele instandhouding van deze overtredingen gebeurt door de drie voormelde personen die de actuele zakelijk rechthebbenden op het goed zijn.

...

Tijdstip van het misdrijf:

De inbreuk wordt gepleegd vanaf 13/10/2021, dit is vanaf de dag na het overlijden van
/oornoemd.

...”

Deze vaststellingen worden opgenomen in het verslag van vaststelling nr. _____ dat
wordt afgesloten op 3 maart 2022 (hierna: verslag van vaststelling) en op 11 maart 2022 wordt
verstuurd aan verzoekende partij en aan de gewestelijke entiteit, die dit op 21 maart 2022
ontvangt.

2.

Op 7 april 2022 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen. Ze wijst haar daarbij op de mogelijkheid van een bestuurlijke transactie mits betaling van 1.225 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 gaat niet over tot betaling en bezorgt op 18 juli 2022 een schriftelijk verweer aan de gewestelijke entiteit, waarbij ze vraagt om te worden gehoord. Ze stelt daarbij onder meer dat er sinds de vereffening en verdeling van de nalatenschap van de vorige eigenaar van het onroerend goed wordt gestreefd naar de verwijdering van de stacaravan en het afdak.

3.

Op 2 oktober 2023 vraagt de gewestelijke entiteit bijkomende inlichtingen aan de verbalisant over de stand van zaken met betrekking tot het herstel. De verbalisant antwoordt op 17 oktober 2023 dat hij op 9 oktober 2022 opnieuw ter plaatse is gegaan om de actuele toestand van het terrein te controleren, waarvan een navolgend proces-verbaal van vaststelling is opgemaakt, waarin het volgende wordt vastgesteld:

“ ...

Heden stel ik vast dat de toestand quasi onveranderd gebleven is sinds de vaststellingen uit het verslag van vaststelling van 16/02/2022. Enkel de caravan met voorzettent en de afsluiting met groen zeildoek langsheen de voorste perceelsgrens werden verwijderd van het terrein. Alle andere zaken zijn nog steeds aanwezig.

Daarnaast werd het perceel ook niet opnieuw bebost met inheems bomen.

... ”

4.

Verzoekende partij wordt op 22 november 2023 gehoord, nadat ze meermaals verzocht om de eerder geplande hoorzitting uit te stellen. In navolging hiervan bezorgt ze op 27 november 2023 nog bijkomende stukken aan de gewestelijke entiteit over onder meer haar inkomen.

5.

Op 4 december 2023 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op, waarvan verzoekende partij met een aangetekende brief van 13 december 2023 in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van het rechtsbeginsel 'non bis in idem' omdat de gewestelijke entiteit voor de betreffende milieu-inbreuk eerder al een exclusieve bestuurlijke geldboete heeft opgelegd. Ze stelt, in navolging van de argumentatie hierover in haar schriftelijk verweer, dat de bestreden boete betrekking heeft op dezelfde stedenbouwkundige inbreuk houdende het instandhouden van wederrechtelijke constructies in natuurgebied als deze waarvoor er op 25 mei 2021, naar aanleiding van een gelijkaardig verslag van vaststelling, al een exclusieve bestuurlijke geldboete van 4.375 euro is opgelegd aan haar ondertussen overleden echtgenoot. Ze wijst op de vaststelling dat deze eerdere boete is vervallen door het overlijden van haar echtgenoot en meent dat er geen nieuwe boete meer kan worden opgelegd.

2.

Verwerende partij betwist dat er sprake is van een schending van het rechtsbeginsel 'non bis in idem'. Ze stelt, onder verwijzing naar de overwegingen hierover in de bestreden beslissing, dat verzoekende partij nooit eerder is vervolgd voor de stedenbouwkundige inbreuk waarop de bestreden boete betrekking heeft. Ze stelt dat de eerdere bestuurlijke boete waarnaar verzoekende partij verwijst betrekking had op het instandhouden van wederrechtelijke constructies in natuurgebied tot 18 september 2020 door de overleden echtgenoot van verzoekende partij, terwijl de bestreden boete wordt opgelegd wegens het instandhouden door verzoekende partij van dezelfde wederrechtelijke constructies in natuurgebied na het overlijden van haar echtgenoot vanaf 13 oktober 2020. Ze merkt nog op dat het Handhavingscollege (hierna: College) met het arrest van 10 februari 2022 de door de gewestelijke entiteit aan de overleden echtgenoot van verzoekende partij opgelegde boete uiteindelijk door zijn overlijden vervallen heeft verklaard.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in essentie in de argumentatie in haar verzoekschrift. Ze meent dat het verval van de exclusieve bestuurlijke geldboete die aan haar overleden echtgenoot was opgelegd niet belet dat er een schending voorligt van het rechtsbeginsel 'non bis in idem'.

Ze merkt op dat bovendien nergens uit blijkt dat de periode van beweerde instandhouding van de wederrechtelijke constructies, waarvoor de bestreden boete wordt opgelegd, verschilt van de periode van instandhouding waarvoor haar overleden echtgenoot een boete werd opgelegd.

Beoordeling door het College

1.

Een tweede strafvervolging en bestraffing van eenzelfde persoon wegens identieke of substantieel dezelfde feiten, die na een eerste vervolging hebben geleid tot een onherroepelijke beslissing van veroordeling of vrijspraak, is verboden overeenkomstig artikel 4.1 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 14.7 van het Internationaal verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO) en het algemeen (strafrechtelijk) rechtsbeginsel 'non bis in idem', dat dezelfde draagwijdte heeft als deze bepalingen en daardoor binnen de Belgische rechtsorde wordt gewaarborgd. Er is sprake van een strafvervolging wanneer de vervolging beantwoordt aan een strafrechtelijke kwalificatie volgens het interne recht, de inbreuk volgens haar aard geldt voor alle burgers of de sanctie op de inbreuk volgens haar aard en haar ernst een repressief of preventief oogmerk heeft. Identieke of substantieel dezelfde feiten zijn een geheel van concrete feitelijke omstandigheden die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden door samenhang in tijd, ruimte en voorwerp, waarbij niet de inbreuken of de kwalificatie van de feiten, maar de feiten zelf identiek of substantieel dezelfde moeten zijn.

Een bestuurlijke geldboete heeft tot doel om gedragingen in strijd met een voorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van titel VI VCRO en waarop overeenkomstig deze titel een straf is gesteld te voorkomen en te bestraffen. Het is een sanctie met een overwegend repressief karakter, zodat het opleggen van dergelijke boete door het punitief karakter hiervan volgens de kwalificatiecriteria van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een strafvervolging betreft in de zin van artikel 6 EVRM. Bij het opleggen hiervan moet dan ook worden voldaan aan de procedurele en materiële waarborgen voor strafvervolging en bestraffing, zoals onder meer vervat in de artikelen 6 en 7 EVRM en het zevende protocol bij het EVRM, in de artikelen 14 en 15 BUPO en in de fundamentele beginselen van het strafrecht, waaronder het non bis in idem-beginsel. Er kan dan ook geen bestuurlijke boeteprocedure meer worden opgestart dan wel een bestuurlijke geldboete worden opgelegd als er voor dezelfde feiten in het verleden al een andere strafvervolging is ingesteld dan wel een straf is opgelegd.

2.

De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing, bij de beoordeling van de toerekenbaarheid van het milieumisdrijf, naar aanleiding van de gelijkaardige argumentatie hierover van verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocedure, het volgende:

“ ...

Vermoedelijke overtreder meent dat er geen bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd, gelet op het principe non bis in idem. Het feit dat het hier gaat om een sanctie conform artikel 6 EVRM is niet betwist. Feit is wel dat het hier gaat om handelingen waarvoor nooit eerder een sanctie werd opgelegd. De inbreuk van instandhouding betreft een voortdurende omissie schending. Het louter laten bestaan van de gevolgen van een misdrijf is voldoende om te spreken van een nieuwe inbreuk. Met andere woorden elke dag dat de illegale gevolgen blijven bestaan is er sprake van een nieuwe inbreuk en dit tot op het ogenblik dat de illegale gevolgen zijn verwijderd.

De procedure ten aanzien van _____ waarnaar vermoedelijke overtreder verwijst, heeft betrekking op de instandhouding tot 18 september 2020 (verslag van vaststelling van die datum). In deze procedure gaat het over de feiten van instandhouding na het overlijden van _____

Door de erfopvolging is vermoedelijke overtreder mede-eigenaar geworden en had zij dus zeggensrecht over de instandhouding.

...”

3.

Verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de bestreden boetebeslissing de uitkomst is van een tweede strafvervolging van strafbare feiten waarvoor ze zich eerder reeds moest verantwoorden en dat de bestreden beslissing ter zake foutief of kennelijk onredelijk is.

De vaststelling dat de gewestelijke entiteit voorheen al een exclusieve bestuurlijke geldboete heeft opgelegd aan de overleden echtgenoot van verzoekende partij wegens het instandhouden van dezelfde wederrechtelijke constructies in natuurgebied als deze die door verzoekende partij in stand worden gehouden, verhindert niet dat er haar hiervoor (ook) nog een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Dit geldt des te meer in het licht van de vaststelling dat uit het administratief dossier blijkt dat de wederrechtelijke instandhouding die verzoekende partij wordt verweten betrekking heeft op een andere periode dan deze die haar overleden echtgenoot werd verweten. De argumentatie van verzoekende partij gaat voorbij aan het beginsel van het persoonsgebonden karakter van de straf, dat inhoudt dat een straf persoonlijk en dus enkel aan diegene die de inbreuk heeft gepleegd, en individueel en dus ten aanzien van iedere overtreder afzonderlijk, moet worden opgelegd.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 6.2.1, 1°, 6.2.2, 1° en 4.2.1, 1° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) omdat er geen stedenbouwkundige inbreuk zou voorliggen. Ze stelt, in navolging van de argumentatie hierover in haar schriftelijk verweer, dat er geen sprake is van bouw misdrijven op het perceel, waarvan ze sinds het overlijden van haar echtgenoot eigenaar is en waarop ze geen handelingen meer uitvoerde, zodat haar ook niet kan worden verweten dat ze de illegale gevolgen hiervan in stand houdt.

Ze stelt met name dat de constructies waarvan sprake in het verslag van vaststelling niet wederrechtelijk zijn opgericht en geen afbreuk doen aan de gewestplanbestemming, op basis waarvan er daar jagers- en vissershutten mogen worden opgericht. Specifiek wat betreft de ontbossing wijst ze op de vaststelling dat het merendeel van de op het perceel aanwezige bomen door een storm zijn omgewaaid, waarna haar overleden echtgenoot is overgegaan tot de opkuis van het bos, waarvoor hij naderhand een kapmachtiging heeft verkregen. Ze meent dat de vraag in hoeverre er is voldaan aan de voorwaarden van deze kapmachtiging, in het bijzonder de noodzaak tot herbebossing, niet relevant is omdat voorliggende boeteprocedure enkel betrekking heeft op de vraag of er sprake is van de instandhouding van een wederrechtelijke ontbossing. Wat betreft de verhardingen en de pergola stelt ze dat deze constructies ook al aanwezig waren ten tijde van de voorgaande strafprocedure met betrekking tot de oprichting van meerdere wederrechtelijke constructies op het betreffende perceel, die heeft geleid tot het arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 31 januari 2001. Ze merkt op dat deze constructies volgens dit arrest niet dienden te worden verwijderd en meent dat er haar meer dan twintig jaar na dit arrest en na meerdere ongunstige adviezen van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid met betrekking tot het herstel in de oorspronkelijke toestand geen boete meer kan worden opgelegd voor de beweerde wederrechtelijke instandhouding hiervan. Ze stelt dat dit vereist dat er sprake is van een voorafgaand bouw misdrijf, terwijl ze hiervoor ter zake nooit is vervolgd dan wel veroordeeld en de gewestelijke entiteit niet bevoegd is om daarover te oordelen. Wat betreft de afsluiting wijst ze op het door het Hof van Cassatie bevestigde recht om een perceel te omsluiten en op de vaststelling dat er hiervoor geen vergunning is vereist.

Wat betreft de stacaravan met voorzettent stelt ze dat ze deze na de vereffening en verdeling van de nalatenschap van haar overleden echtgenoot heeft verkocht, waarna deze constructies zijn verwijderd, in de rand waarvan ze opmerkt dat dit door de onverdeeldheid naar aanleiding van het overlijden van haar echtgenoot niet eerder mogelijk was.

In zoverre er wel sprake zou zijn van bouwmisdrijven op het betreffende perceel stelt ze dat deze alleszins sinds 1 maart 2018 zijn verjaard, gelet op de verjaringsperiode van vijf jaar na de oprichting, te meer er geen proces-verbaal voorligt dat ter zake een schorsende werking heeft. Ze meent dat er hierdoor ook geen exclusieve bestuurlijke geldboete meer kan worden opgelegd voor de instandhouding van de gevolgen van deze bouwmisdrijven omdat dit vereist dat ze nog niet zijn verjaard.

2.

Verwerende partij betwist het middel en verwijst ter zake naar de beoordeling van de toerekenbaarheid in de bestreden beslissing, waarvan verzoekende partij niet aantoont dat deze foutief of kennelijk onredelijk is. Ze stelt dat daaruit blijkt dat alle constitutieve elementen van de stedenbouwkundige inbreuk in de zin van artikel 6.2.2, 1° VCRO, waarvoor de bestreden boete wordt opgelegd, voorhanden zijn. Ze stelt dat uit het verslag van vaststelling blijkt dat er sprake is van het in stand houden van zonder de daarvoor vereiste vergunning uitgevoerde handelingen in een natuurgebied, dat ressorteert onder de ruimtelijk kwetsbare gebieden, terwijl verzoekende partij niet aantoont dat deze handelingen zijn gedekt door een vergunning dan wel zijn vrijgesteld van de vergunningsplicht. Specifiek wat betreft de ontbossing stelt ze dat niet blijkt dat er daarvoor voorafgaandelijk een omgevingsvergunning is verleend, terwijl de kapmachtiging waarnaar verzoekende partij verwijst is gekoppeld aan strikte voorwaarden, in het bijzonder het verplicht herbebossen met inheemse bomen in het plantseizoen tussen 2021 en 2022, die blijkens het verslag van vaststelling niet zijn nageleefd. Wat betreft de verhardingen en de pergola stelt ze dat de vaststelling dat deze constructies, hoewel al aanwezig, geen voorwerp vormden van de voorgaande strafprocedure tegen verzoekende partij en haar overleden echtgenoot, en er hiervoor in die optiek door het Hof van Beroep te Brussel in het arrest van 31 januari 2001 geen herstel is bevolen, niet impliceert dat er hiervoor geen exclusieve bestuurlijke geldboete meer kan worden opgelegd wegens de wederrechtelijke instandhouding hiervan. Wat betreft de stacaravan met voorzettent stelt ze dat de vaststelling dat deze ondertussen zijn verwijderd geen afbreuk doet aan de stedenbouwkundige inbreuk van de instandhouding hiervan, en dit enkel relevant kan zijn voor de beoordeling van de hoogte van de geldboete, waarbij er hiermee effectief rekening is gehouden.

Wat betreft de berging en de andere aangetroffen constructies stelt ze dat deze strijdig zijn met de bestemming, terwijl ook niet blijkt dat ze daar al aanwezig waren voor de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet dan wel het toepasselijke gewestplan en in die optiek kunnen genieten van het vermoeden van vergunning. Wat betreft de afsluitingen stelt ze dat het eigendomsrecht en het recht op omsluiting van buitengronden niet absoluut is en geen afbreuk doet aan de noodzaak van een daarvoor vereiste vergunning.

Ze stelt voorts dat het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete niet vereist dat het bouw misdrijf waarvan de gevolgen in stand worden gehouden, met name de wederrechtelijke oprichting van een constructie, is vastgesteld door een strafrechter, terwijl er ook geen sprake is van de verjaring van de wederrechtelijke instandhouding. Ze wijst op de vaststelling dat het instandhouden van wederrechtelijke handelingen een voortdurend misdrijf betreft, dat in voorliggend dossier blijkens de stukken vooralsnog niet is beëindigd, zodat de verjaringstermijn nog geen aanvang heeft genomen.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in essentie in de argumentatie in haar verzoekschrift. Wat betreft de ontbossing benadrukt ze dat de bomen zijn beschadigd door een storm en er daarna een kapmachtig is verleend, zodat er geen sprake is van een wederrechtelijke ontbossing en instandhouding van deze situatie, waaraan de beweerde niet naleving van de voorwaarden van de kapmachtiging vreemd is. Wat betreft de verhardingen, de pergola, de berging en de andere constructies benadrukt ze dat de verwerende partij niet betwist dat ze tijdens de voorgaande strafprocedure nooit is vervolgd en veroordeeld voor de oprichting van deze constructies en herhaalt ze dat de gewestelijke entiteit hierdoor niet meer kan oordelen dat deze constructies indertijd wederrechtelijk zijn opgericht en in stand worden gehouden, in de rand waarvan ze opmerkt dat ze zich daarbij wel degelijk kan beroepen op het vermoeden van vergunning. Wat betreft de stacaravan met voorzettent meent ze dat het gegeven dat deze constructies ondertussen zijn verwijderd hun instandhouding uitsluit. Wat betreft de afsluitingen meent ze dat deze gebruikelijk zijn en in die optiek konden worden geplaatst in het licht van haar recht om haar terrein te omheinen. Ze wijst in dit kader voorts op de vaststelling dat ze ondertussen, met het oog op het herstel van de beweerde wederrechtelijke toestand, is gedagvaard voor de rechtbank te Leuven en deze procedure nog hangende is. Ze meent dat de gewestelijke entiteit de uitkomst van deze procedure moest afwachten en ondertussen niet zelf kon oordelen over de het al dan niet wederrechtelijk karakter van de constructies.

1.

De gewestelijke entiteit kan een exclusieve bestuurlijke geldboete opleggen voor handelingen en omissies die in artikel 6.2.2 VCRO worden aangeduid als een stedenbouwkundige inbreuk (artikel 6.2.6 VCRO). De schending van de aangegeven bepaling die wetens en willens gebeurt volstaat in principe opdat een exclusieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. De geldboete kan alleen worden opgelegd aan de 'overtreder', hetzij de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die de stedenbouwkundige inbreuk heeft uitgevoerd, er opdracht toe heeft gegeven of er zijn medewerking aan heeft verleend (artikel 6.2.7, §1, lid 1 VCRO en artikel 6.1.1, 6° VCRO), en kan worden opgelegd aan alle overtreders (artikel 6.2.12, §1 VCRO). De kwalificatie van de feiten als een stedenbouwkundige inbreuk en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder vormen dus de grondslag voor de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om haar een geldboete op te leggen.

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

2.

De gewestelijke entiteit overweegt in de eerste bestreden beslissing, onder de titel 'de toerekenbaarheid aan de overtreder', onder meer het volgende:

"...

Het is een stedenbouwkundige inbreuk wanneer de illegale gevolgen van een misdrijf zoals omschreven in artikel 6.2.1, eerste lid VCRO in stand worden gehouden, wanneer deze gevolgen zich situeren in kwetsbaar gebied.

Een eerste voorwaarde betreft het feit dat er sprake dient te zijn van een misdrijf zoals omschreven in artikel 6.2.1, eerste lid VCRO. Een misdrijf dat onder deze omschrijving valt, is om handelingen te stellen zonder voorafgaandelijke omgevingsvergunning 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".

Alle aanwezige elementen zoals opgesomd onder de feiten, met uitzondering van de ontbossing, vormen een constructie. Het gaat hier telkens om bouwwerken en inrichtingen die op de grond steunen of er zijn ingebouwd en bestemd zijn om ter plaatse te blijven staan. Dit blijkt uit het feit dat de constructies er reeds lange tijd aanwezig zijn.

Daarnaast is er ook sprake van een doorgevoerde verwijdering van het bos. Conform artikel 4.2.1, 2° VCRO mag een ontbossing enkel worden doorgevoerd indien er een omgevingsvergunning voor handen is. Uit bestaande luchtfoto's blijkt dat er ter plaatse sprake is van een bos zoals vermeld in artikel 3 van het bosdecreet. Uit de beschrijving van de verbalisant, blijkt dat er hier nu geen sprake meer is van een bos maar van een recreatief domein en de bestemming van het bos dus is verdwenen. Er is hier dan ook effectief sprake van een ontbossing. Ook hiervoor kan er geen stedenbouwkundige vergunning of omgevingsvergunning worden voorgelegd.

In haar verweer betwist vermoedelijke overtreder het feit dat het hier zou gaan om een schending.

In een eerste middel stelt vermoedelijke overtreder dat er sprake is van een kapvergunning. Bovendien dient men over te kunnen gaan tot een ontbossing over een stedenbouwkundige vergunning, thans omgevingsvergunning, te beschikken. Vermoedelijke overtreder beweert zelfs niet deze te bezitten. Het is aan vermoedelijk overtreder om deze stelling te bewijzen. Vermoedelijke overtreder geeft aan dat er sprake zou zijn van een natuurlijk herstel, opnieuw zonder enig bewijs. In het aanvullend verweer van vermoedelijke overtreder en tijdens de hoorzitting stelt vermoedelijke overtreder dat het verdwijnen van de bomen het gevolg is van een storm. Het enige bewijs hiervan zijn een paar foto's waarop enkele afgeknakte bomen te zien zijn.

De bewijs is niet overtuigend, zeker niet als het wordt afgezet tegen de foto's zoals zichtbaar op geopunt. Hierop is te zien dat op het perceel van vermoedelijke overtreder alle bomen zijn gekapt, terwijl het bos op de omliggende percelen nog aanwezig is. Het is dan ook weinig geloofwaardig dat een storm alle bomen op het perceel van vermoedelijke overtreder heeft weggeblazen, maar er niets te zien is op de omliggende percelen. Tijdens de hoorzitting had vermoedelijke overtreder hiervoor ook geen verklaring. Het feit of er al dan niet herstel is, doet niets af van de strafwaardigheid van de feiten. Indien er sprake is van een herstel, kan hiermee rekening gehouden worden in het kader van de omstandigheden.

Vermoedelijke overtreder stelt in zijn verweer ook dat er sprake is van herstel met betrekking tot de stacaravan met voorzettent en een afdak. Hier kan opnieuw naar het voorgaande argument worden verwezen.

In een volgend middel beroept vermoedelijke overtreder zich op het vermoeden van vergunning. Voor het kwestieuze perceel dateert het gewestplan van 7 november 1978. Om zich te kunnen beroepen op het vermoeden van vergunning, dient vermoedelijke overtreder aan te tonen dat de constructies voor deze datum werden opgericht en sinds die datum in ongewijzigde vorm zijn behouden gebleven. Vermoedelijke overtreder stelt dat er op luchtfoto's van 2007 en 2013 een klein gebouw zichtbaar is. Dit is dus ver na de datum van 7 november 1978 en vermoedelijke overtreder faalt dus in haar bewijsvoering.

In een navolgend middel verwijst vermoedelijke overtreder naar artikel 13 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. Dit artikel vermeldt inderdaad dat bepaalde constructies mogen worden opgericht in natuurgebieden zolang deze niet voor bewoning geschikt zijn. Vermoedelijke overtreder stelt dat er door de verwijdering van de caravan geen woongelegenheid en geen schending meer is. Vermoedelijke overtreder interpreteert deze bepaling echter foutief. Het feit dat er jagers- en vissershutten mogen worden opgericht, betekent niet dat alle constructies die niet voor bewoning zijn bedoeld mogen worden opgericht, laat staan dat dit zou kunnen zonder voorafgaandelijke omgevingsvergunning.

In een voorlaatste middel verwijst vermoedelijke overtreder naar een arrest van het Hof van Cassatie waaruit blijkt dat het een subjectief recht is om zijn buitengronden te omsluiten. Dit arrest dateert al van 1931. Bovendien kan een subjectief recht en de uitoefening er van aan bepaalde voorwaarden worden gekoppeld. Inzake is voorzien dat een afsluiting een constructie is en deze dus onderworpen is aan de principiële vergunningsplicht. In het kader van het vrijstellingsbesluit zijn hierop een aantal beperkte uitzondering voorzien, die echter niet van toepassing zijn in natuurgebied.

Tot slot verwijst vermoedelijke overtreder ook naar een advies van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering (hierna HRH). Vermoedelijke overtreder geeft dit advies slechts heel fragmentarisch weer. Het is dan ook niet duidelijk wat de HRH besliste en om welke reden. Dit is ter zake echter niet relevant. Het advies van de HRH is enkel bindend met het oog op het instellen van een herstellvordering bij de rechter. De gewestelijke entiteit is echter niet gebonden door deze adviezen. Met betrekking tot de sanctienering inzake schendingen ruimtelijke ordening beslist de gewestelijke entiteit in alle vrijheid en onafhankelijkheid om een schending te sanctioneren.

Een tweede voorwaarde betreft dat de illegale gevolgen zich situeren in kwetsbaar gebied. Volgens het vermelde verslag van vaststelling vonden de feiten plaats natuurreserveaat / natuurgebied met wetenschappelijke waarde. Artikel 1.1.2, 10°, a), 6 VCRO bepaalt dat natuurgebieden ruimtelijk kwetsbare gebieden (hierna RKG) zijn.

Vermoedelijke overtreder verwijst ook naar de eigendomssituatie van het perceel. Zij is reeds sedert 1992, samen met wijlen haar echtgenoot, eigenaar van het perceel. Naar aanleiding van het overlijden van haar echtgenoot is vermoedelijke overtreder volle eigenaar over de helft van het perceel en vruchtgebruiker over de andere helft van het perceel. Sinds de afstand-verdeling van 30 juni 2022 is zij volle eigenaar van het perceel. Zij heeft dus steeds de nodige zeggenschap over het perceel gehad om actie te ondernemen om een einde te stellen aan de instandhouding.

Vermoedelijke overtreder stelt ook dat de illegale gevolgen die in het proces-verbaal en de feiten worden aangehaald, reeds aanwezig waren op het ogenblik dat zij een gerechtelijke herstelmaatregel kregen opgelegd bij vonnis van 15 december 1997 en arrest van 31 januari 2001. Dit is ter zake niet relevant. Deze feiten vormden blijkbaar niet het voorwerp van de herstellvordering, wat kan aangeven dat zij pas na het inleiden ervan zijn ingediend. Los van deze kwestie dient te worden vastgesteld dat de oprichting van de constructies waarnaar vermoedelijke overtreder verwijst, vergunningsplichtig waren en dat er geen stedenbouwkundige vergunning voor handen is, waardoor het om een illegale constructie gaat en de aanwezigheid er van een illegaal gevolg is. Bovendien vormt de oprichting van constructies een andere schending / ten laste legging dan de instandhouding van illegale gevolgen.

Vermoedelijke overtreder verwijst ook naar de procedure aangaande het instellen van een burgerlijke herstellvordering en de adviezen hierover van de HRH. Dit is opnieuw niet relevant. De decreetgever heeft er voor gekozen om de herstellvordering en de bestuurlijke beboeting onafhankelijk van elkaar te laten bestaan. Ieder dient hierbij zijn eigen wetmatigheden te volgen, zonder dat de ene gebonden is door een beslissing of advies in het andere traject.

In haar aanvullende verweer en tijdens de hoorzitting stelt vermoedelijke overtreder dat de feiten zouden verjaard zijn. Dit middel kan niet worden bijgetreden. Zoals aangehaald, is de inbreuk van instandhouding een voortdurende schending.

Elke dag dat de illegale gevolgen van een stedenbouwkundig misdrijf verder behouden blijven duurt de inbreuk door. Zolang de instandhouding niet is beëindigd, blijft de schending verder bestaan en vangt de verjaring niet aan. Tijdens de hoorzitting verduidelijkt vermoedelijke overtreder ook dat de gewestelijke entiteit zich niet mag uitspreken over het bestaan van het misdrijf waaruit de illegale gevolgen voortvloeien. Vermoedelijke overtreder stelt dat enkel de gewone rechter bevoegd is om de schending vast te stellen en dat dit niet meer mogelijk is gelet op de verjaring van de stedenbouwkundige misdrijven. Dit middel kan niet worden weerhouden. De gewestelijke entiteit heeft de bevoegdheid om zich uit te spreken over alle constitutieve elementen van de inbreuk en moet beoordelen of deze elementen aanwezig zijn. De decreetgever heeft hieraan nooit een beperking gekoppeld. Bovendien is de stelling dat de gewestelijke entiteit zich enkel kan uitspreken over de instandhouding van de illegale gevolgen van een niet verjaard misdrijf een beperking die de decreetgever niet heeft voorzien en een niet bestaande beperkende interpretatie van de inbreuk.

Bovenvermelde feiten zijn een schending van:

- VCRO: Artikel 6.2.2, 1°.

Deze feiten vallen daarmee onder de definitie van een stedenbouwkundige inbreuk als bedoeld in artikel 6.2.2 en 6.2.12 VCRO, waarvoor een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd.

Om als pleger van de inbreuk van instandhouding te kunnen worden beschouwd, dient men op het ogenblik van de vaststellingen eigenaar van het perceel te zijn. Door de bevoegde verbalisant werd dit element uitdrukkelijk vastgesteld.

...

Er is geen bijzonder opzet vereist voor een stedenbouwmisdrijf, en het volstaat dat men wetens en willens handelt in strijd met het decreet. Het moreel bestanddeel kan dus worden afgeleid uit het door de vermoedelijke overtreder gepleegde materiële feit en de vaststelling dat dit feit hem kan worden toegerekend, zolang een schulduitsluitings- of rechtvaardigingsgrond niet enigszins geloofwaardig is gemaakt.

De stedenbouwkundige inbreuk staat vast in hoofde van overtreder.

...”

4.

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 vastgestelde feiten moeten worden beschouwd als een stedenbouwkundige inbreuk die haar kan worden toegerekend, foutief dan wel kennelijk onredelijk is en dat er ter zake (minstens) twijfel bestaat. Ze beperkt zich in hoofdorde tot een herhaling van de argumentatie in haar schriftelijk verweer tijdens de bestuurlijke boeteprocedure en maakt, ondanks haar stelplicht, ten onrechte

abstractie van de gemotiveerde en pertinente overwegingen hierover van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, waarbij deze argumentatie nochtans concreet wordt betrokken.

4.1.

De stedenbouwkundige inbreuk waarvoor de bestreden boete wordt opgelegd betreft de instandhouding in ruimtelijk kwetsbaar gebied van de illegale gevolgen van het bouw misdrijf in artikel 6.2.1, lid 1, 1° VCRO, met name het uitvoeren zonder voorafgaande vergunning van vergunningsplichtige handelingen in artikel 4.2.1, 1° en 2° VCRO, meer bepaald het optrekken of plaatsen van een constructie in de zin van artikel 4.1.1, 3° VCRO dan wel het functioneel samenbrengen van materialen waardoor dergelijke constructie ontstaat, en het ontbossen van een oppervlakte bos. Het staat dan ook aan de gewestelijke entiteit om bij haar beoordeling in de bestreden beslissing te onderzoeken en te motiveren in hoeverre er sprake is van een bouw misdrijf in ruimtelijk kwetsbaar gebied en of de gevolgen hiervan door de overtreder in stand worden gehouden, waarbij de inbreuk voortduurt totdat de wederrechtelijke toestand wordt beëindigd. De gebeurlijke vaststelling dat dit bouw misdrijf, met name de oprichting van de wederrechtelijke constructies of de ontbossing, ondertussen is verjaard doet daarbij op zich geen afbreuk aan de mogelijkheid om alsnog een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen voor de instandhouding van de illegale gevolgen hiervan. De constitutionele elementen van deze stedenbouwkundige inbreuk vereisen zoals gesteld enkel de instandhouding van de illegale gevolgen van een bouw misdrijf en de situering hiervan in ruimtelijk kwetsbaar gebied, zodat de gewestelijke entiteit enkel moet onderzoeken of er een bouw misdrijf voorligt en niet in hoeverre dit al dan niet is verjaard.

4.2.

Verzoekende partij, die niet betwist dat de constructies en de ontbossing waarvan sprake in het verslag van vaststelling volgens het geldende gewestplan zijn gesitueerd in natuurgebied en dat dergelijke gebied volgens artikel 1.1.2, 10°, a), 6 VCRO ressorteert onder de ruimtelijk kwetsbare gebieden, stelt tevergeefs dat deze handelingen geen bouw misdrijf uitmaken. Ze legt ter zake geen vergunning(en) voor, zodat ze niet weerlegt dat er daarvoor nooit een vergunning is verleend. Ze maakt ook niet aannemelijk dat deze handelingen zijn vrijgesteld van vergunning en met name ressorteren onder het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 tot bepaling van de stedenbouwkundige handelingen waarvan geen vergunning nodig is. Ze toont tenslotte niet aan de hand van pertinente bewijsstukken aan dat (enkele van) de constructies kunnen genieten van het vermoeden van vergunning in artikel 4.2.14 VCRO, doordat ze zijn gebouwd voor 22 april 1962 dan wel in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het daar geldende gewestplan, zoals wordt bevestigd door de

vaststelling dat ze ter zake geen registratiebeslissing voorlegt. Ongeacht deze vaststellingen stelt ze daarbij overigens tevergeefs dat de wederrechtelijke constructies niet strijdig zijn met de gewestplanbestemming omdat geenszins blijkt in welke mate deze kaderen in het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu.

Wat betreft de stacaravan met voorzettent stelt ze tevergeefs dat er hiervoor geen boete kan worden opgelegd omdat deze constructies ondertussen zijn verwijderd, waardoor dit bouw misdrijf niet langer in stand wordt gehouden. Ze gaat voorbij aan de vaststelling dat het plegen van een stedenbouwkundige inbreuk ook kan worden gesanctioneerd als de overtreder ondertussen initiatief nam om deze inbreuk te beëindigen dan wel te remediëren omdat dit gegeven de feiten hun strafbaar karakter niet ontnemt en in beginsel geen afbreuk doet aan de mogelijkheid om daarvoor (alsnog) een bestuurlijke geldboete op te leggen. Het kan wel een omstandigheid zijn die door de gewestelijke entiteit bij de begroting van de boete in aanmerking wordt genomen, zoals in voorliggend dossier ook is gebeurd bij de beoordeling van de omstandigheden.

Wat betreft de ontbossing wijst ze tevergeefs op de kapmachtiging van 19 augustus 2021 omdat op basis daarvan niet blijkt dat er geen sprake is van een ontbossing van het perceel en de inrichting hiervan als een recreatief terrein. Deze kapmachtiging, in functie van de regularisatie van het kappen van een fijnsparrenbos, is gekoppeld aan strikte voorwaarden, waaronder de verplichte herbebossing van het terrein met inheems loofhout in het plantseizoen 2021-2022, terwijl verzoekende partij niet aan de hand van stukken betwist dat deze voorwaarden niet zijn nageleefd. De kapmachtiging was overigens slechts geldig tot 18 augustus 2024. Verzoekende partij beweert ook tevergeefs dat de ontbossing zijn oorzaak vindt in een zware storm met veel schade aan het bos omdat de aanwezige bomen allemaal zijn verwijderd en het terrein niet langer fungeert als onderdeel van een bos.

Wat betreft de constructies die al aanwezig waren op het ogenblik van de strafzaak tegen verzoekende partij en haar overleden echtgenoot, waarbij het Hof van Beroep te Brussel hen uiteindelijk met het arrest van 31 januari 2001 heeft veroordeeld tot het herstel van het terrein in de oorspronkelijke toestand, toont verzoekende partij niet aan dat deze constructies ook het voorwerp vormden van deze strafprocedure. Bovendien dient het oprichten van een constructie te worden onderscheiden van de instandhouding hiervan.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde en vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van artikel 6.1.2 VCRO en van de redelijke termijn als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit geen exclusieve bestuurlijke boete meer kon opleggen omdat de mogelijkheid hiertoe was verjaard, doordat er meer dan drie jaar zijn verstreken sinds de stedenbouwkundige inbreuk is gepleegd en er in deze periode geen daden van onderzoek of vervolging zijn gebeurd die deze termijn hebben gestuit. Ze wijst op het gegeven dat de vaststellingen van de verbalisant een loutere herhaling zijn van de feiten van instandhouding die eerder lastens haar overleden echtgenoot zijn vastgesteld. Ondergeschikt merkt ze op dat de gewestelijke entiteit haar beslissingstermijn van negentig dagen na de kennisgeving van haar voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, conform artikel 6.2.12, §2 VCRO, heeft overschreden, zodat deze niet langer op rechtsgeldige wijze een bestuurlijke boete kon opleggen. Ze merkt op dat dit gegeven in de bestreden beslissing niet wordt betwist en stelt dat deze beslissingstermijn een vervaltermijn is. In meer ondergeschikte orde stelt ze dat de gewestelijke entiteit alleszins de redelijke termijn waarbinnen ze een boete kon opleggen heeft overschreden omdat ze haar beslissingstermijn van negentig dagen, die is gestart na de kennisgeving van de opstart van de bestuurlijke boeteprocedure op 6 april 2022, met ongeveer anderhalf jaar heeft overschreden, zonder dat ze hiervoor in de bestreden beslissing een aanvaardbare verklaring geeft. Ze meent dat er daardoor geen bestuurlijke boete meer kon worden opgelegd.

2.

Verwerende partij betwist dat de mogelijkheid van de gewestelijke entiteit om een exclusieve bestuurlijke boete op te leggen is verjaard. Ze stelt dat de vaststellingen lastens verzoekende partij betrekking hebben op de periode van instandhouding na het overlijden van haar echtgenoot vanaf 13 oktober 2021 en dat er sindsdien geen drie jaar zijn verstreken. Wat betreft de vaststelling dat de gewestelijke entiteit haar beslissingstermijn van negentig dagen in artikel 6.1.12, §2 VCRO heeft overschreden merkt ze in navolging van de bestreden beslissing op dat dit geen vervaltermijn is, zodat er nog steeds een bestuurlijke boete kon worden opgelegd, naar analogie met de boeteprocedure in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM). Wat betreft de schending van de redelijke termijn merkt ze op dat de gewestelijke entiteit het lange tijdsverloop tussen de kennisgeving van de opstart van de bestuurlijke boeteprocedure en haar beslissing in de bestreden beslissing erkent en de boete om die reden vermindert.

Ze stelt dat verzoekende partij in voorliggende procedure geen nieuwe elementen aanbrengt die aanleiding geven tot een bijkomende herleiding van de boete omwille van het tijdsverloop en merkt op dat verzoekende partij daardoor alleszins niet is benadeeld, doordat ze langere tijd kon genieten van de wederrechtelijke constructies. Ze stelt tenslotte dat uit deze gedragswijze van de gewestelijke entiteit geen rechtmatige verwachting kon worden afgeleid dat er geen boete meer zou worden opgelegd.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in de argumentatie in haar verzoekschrift. Wat betreft de verjaring benadrukt ze dat de verbalisant enkel de eerdere vaststellingen op het terrein opnieuw heeft vastgesteld in functie van het stuiten van de verjaring, maar dat dit niet mogelijk is. Wat betreft de overschrijding van de redelijke termijn stelt ze dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat de gewestelijke entiteit hiermee rekening heeft gehouden bij de begroting van de boete.

Beoordeling door het College

1.

Als de gewestelijke entiteit een stedenbouwkundige inbreuk wil bestraffen met een exclusieve bestuurlijke geldboete dient ze bepaalde termijnen in acht te nemen. Ze beschikt hiervoor enerzijds over een termijn van drie jaar vanaf de dag waarop de stedenbouwkundige inbreuk 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, en het betekenen van een voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen als een daad van vervolging (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 zestig dagen na ontvangst van het verslag van vaststelling aan de vermoedelijke overtreder over te maken. Vanaf deze kennisgeving beschikt ze dan over een termijn van negentig dagen om te beslissen over het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete, die wordt geschorst door het voorstel tot betaling van een geldsom (artikel 6.2.14, lid 2 VCRO), waarna ze haar beslissing binnen een termijn van 10 dagen aan de overtreder moet betekenen (artikel 6.2.12, §§1 en 2 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 termijn 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 de stedenbouwkundige inbreuk 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 driejarige 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 wettigheidstoezicht uit en gaat met name na of de boetebeslissing op dat punt niet kennelijk onredelijk is.

2.

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen klaarblijkelijk niet wordt betwist, stelt de verbalisant op 20 januari 2022 vast dat (onder meer) verzoekende partij sinds 13 oktober 2021 een stedenbouwkundige inbreuk pleegt, waarvan hij op 3 maart 2022 een verslag van vaststelling opmaakt en verstuurt naar de gewestelijke entiteit, die dit op 21 maart 2022 ontvangt. De gewestelijke entiteit brengt verzoekende partij vervolgens op 7 april 2022 op de hoogte van haar voornemen om eventueel een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen, waarbij ze verzoekende partij in het kader van een bestuurlijke transactie voorstelt om voor 6 juli 2022 een geldsom te betalen, waardoor haar beslissingstermijn drie maanden is geschorst. Bij gebreke aan betaling beslist de gewestelijke entiteit uiteindelijk op 4 december 2023 om de bestreden geldboete op te leggen, waarvan ze verzoekende partij op 13 december 2023 in kennis stelt.

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

“ ...

4.1 De toerekenbaarheid aan de overtreder

Vermoedelijk overtreder haalt in het aanvullend verweer en tijdens de hoorzitting aan dat de gewestelijke entiteit niet meer bevoegd zou zijn voor het opleggen van een bestuurlijke geldboete daar de beslissingstermijn van 90 dagen van artikel 6.2.12 VCRO is verstreken. Deze termijn is echter een ordetermijn en geen vervaltermijn. De gewestelijke entiteit kan na het verstrijken van deze termijn nog steeds een bestuurlijke boete opleggen, al zal hierbij moeten gekeken worden of de redelijke termijn is overschreden. Hierop wordt onder de omstandigheden verder ingegaan.

...

In haar aanvullende verweer en tijdens de hoorzitting stelt vermoedelijke overtreder dat de feiten zouden verjaard zijn. Dit middel kan niet worden bijgetreden. Zoals aangehaald, is de inbreuk van instandhouding een voortdurende schending. Elke dag dat de illegale gevolgen van een stedenbouwkundig misdrijf verder behouden blijven duurt de inbreuk door. Zolang de instandhouding niet is beëindigd, blijft de schending verder bestaan en vangt de verjaring niet aan.

...

4.2 De hoogte van de geldboete...

4.2.3 De omstandigheden ...

De gewestelijke entiteit ging per schrijven van 6 april 2022 over tot kennisgeving van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen. De boetebeslissing moet binnen een termijn van negentig dagen na deze kennisgeving genomen worden. Deze termijn van negentig dagen is een termijn van orde, waarvan de overschrijding niet gesanctioneerd wordt.

Deze 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 2175 euro.

...”

3.

Verzoekende partij toont niet aan dat de mogelijkheid van de gewestelijke entiteit om een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen voor de stedenbouwkundige inbreuk op het ogenblik van de bestreden beslissing al was verjaard.

De gewestelijke entiteit beschikt hiervoor, zoals gesteld, over een vervaltermijn van drie jaar vanaf de dag waarop de stedenbouwkundige inbreuk is gepleegd, zodat de scharnierdatum het ogenblik betreft waarop de inbreuk wordt gepleegd en niet het ogenblik waarop deze door de verbalisant wordt vastgesteld. In voorliggend dossier blijkt uit het verslag van vaststelling dat de stedenbouwkundige inbreuk door verzoekende partij wordt gepleegd sinds 13 oktober

2021 en ondertussen overigens nog altijd blijft voortduren, terwijl verzoekende partij niet aantoont dat deze datum foutief is. De mogelijkheid van de gewestelijke entiteit om verzoekende partij een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen was op 4 december 2023 dan ook nog niet verjaard. Dit geldt des te meer in het licht van de vaststelling dat het verslag van vaststelling van de bevoegde verbalisant van 3 maart 2022 wordt beschouwd als een stuitingsdaad van onderzoek en de betekening door de gewestelijke entiteit aan verzoekende partij van haar voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen op 7 april 2022 wordt beschouwd als een stuitingsdaad van vervolging.

4.

Verzoekende partij toont ook niet aan dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de gevolgen van de overschrijding van de haar opgelegde decretale ordetermijn om een boetebeslissing te nemen kennelijk onredelijk is in het licht van de ernst van de stedenbouwkundige inbreuk en dat er redenen zijn om de boete bijkomend te verminderen omwille van het tijdsverloop van de boeteprocedure.

De gewestelijke entiteit heeft verzoekende partij, na ontvangst van het verslag van vaststelling op 21 maart 2022, op 7 april 2022 ruim binnen haar ordetermijn van zestig dagen op de hoogte gebracht van haar voornemen om een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen. Wel heeft ze daarna haar ordetermijn van negentig dagen om een boetebeslissing te nemen, die is beginnen lopen na de schorsing hiervan tot 6 juli 2022 door het voorstel tot betaling van een geldsom, overschreden met ongeveer 14 maanden. Gelet op deze termijnoverschrijding heeft ze de boete herleid.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de gewestelijke entiteit 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 ordetermijn 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 daarbij overigens ten onrechte voorbij aan de vaststelling dat de hoorzitting op haar verzoek meermaals is uitgesteld en uiteindelijk pas meer dan een maand later is gebeurd, terwijl ze in tussentijd ook voldoende tijd kreeg om de instandhouding van de gevolgen van de bouwmisdrijven te beëindigen.

Het middel wordt verworpen.

D. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van artikel 6.2.7 VCRO. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit haar vraag tot uitstel van tenuitvoerlegging van de boete ten onrechte heeft afgewezen op basis van de vaststelling dat ze in het verleden al bij arrest van het Hof van Beroep te Brussel is veroordeeld voor een stedenbouwkundig misdrijf omdat deze veroordeling dateert van meer dan twintig jaar geleden en ze dit arrest en de daarin bevolen herstelmaatregelen, samen met haar overleden echtgenoot, correct heeft uitgevoerd.

2.

Verwerende partij stelt dat uit de bestreden beslissing blijkt dat de gewestelijke entiteit de vraag tot uitstel van verzoekende partij concreet heeft beoordeeld en gemotiveerd heeft afgewezen in het licht van de omstandigheden in het dossier, met name de eerdere veroordeling van verzoekende partij voor bouwmisdrijven en de geringe inspanningen om de wederrechtelijke toestand van het perceel te remediëren. Ze meent dat verzoekende partij niet aantoont dat deze beoordeling foutief of kennelijk onredelijk is.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in de argumentatie in haar verzoekschrift.

Beoordeling door het College

1.

Een exclusieve bestuurlijke geldboete kan op vraag van de overtreder worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging gedurende een proefperiode, die niet minder dan een jaar en niet meer dan drie jaar mag bedragen. Het uitstel wordt van rechtswege herroepen als gedurende de proeftijd een nieuw stedenbouwkundig misdrijf of een nieuwe stedenbouwkundige inbreuk is gepleegd, met een veroordeling tot een straf of het opleggen van een bestuurlijke geldboete tot gevolg (artikel 6.2.7, §2 VCRO). Zoals blijkt heeft de gewestelijke entiteit hiertoe de mogelijkheid, maar is ze daartoe niet verplicht.

2.

Gelet op de vraag hiertoe van verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocedure, heeft de gewestelijke entiteit deze mogelijkheid onderzocht, maar achtte ze dit volgens de motivering hierover in de bestreden beslissing niet opportuun. De gewestelijke entiteit overweegt met betrekking tot de vraag tot uitstel van verzoekende partij in de bestreden beslissing met name het volgende:

“..

Overtreder vraagt ook om een uitstel toe te kennen. Tijdens de hoorzitting stelde overtreder dat de kans klein is op nieuwe feiten. Uit de feiten van het dossier is gebleken dat overtreder in het verleden reeds veroordeeld werd voor een stedenbouwkundig misdrijf. Ook heeft zij ondanks het tijdsverloop maar beperkte stappen ondernomen om tot herstel te komen. Er is dan ook geen reden om in te gaan op de vraag tot uitstel.

...”

3.

Verzoekende partij verwijt de gewestelijke entiteit ten onrechte dat deze de geldboete niet oplegt met uitstel van tenuitvoerlegging. Ze maakt niet aannemelijk dat de gemotiveerde opportuniteitsbeoordeling van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing steunt op foutieve gegevens of kennelijk onredelijk is. Ze betwist met name niet dat ze eerder al is veroordeeld voor een stedenbouwkundig misdrijf en dat ze de wederrechtelijke toestand van haar perceel, ondanks het lange tijdsverloop vooraleer de bestreden boete is opgelegd, maar beperkt heeft geremedieerd. Ze voert in het licht van de gegevens van het dossier ook tijdens voorliggende procedure geen overtuigende pertinente en draagkrachtige redenen aan om de bestuurlijke geldboete alsnog op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging, zodat haar verzoek daartoe wordt verworpen. Ze toont met name niet aan dat er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten en de opgelegde geldboete.

Het middel wordt verworpen.

V. Beslissing

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

Dit arrest is uitgesproken op 21 november 2024 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,