

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 22 december 2022 met nummer
in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

met woonplaatskeuze te

Verwerende partij

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

vertegenwoordigd door advocaat met
woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 17 februari 2022 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 19 januari 2022 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 4.375 euro wegens schending van de artikelen 4.2.1, 1°, 6.2.1, 1° en 7° en 6.2.2, 3° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Er wordt haar met name verweten dat ze zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning dan wel aktename een bestaande aanbouw heeft afgebroken en vervangen door een nieuwe aanbouw en twee raamopeningen in de zijgevel van een woning heeft gemaakt.

II. Rechtspleging

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

Partijen worden opgeroepen voor de openbare zitting van 20 oktober 2022. Ze stemmen in met het schriftelijk behandelen en in beraad nemen van de vordering (conform artikel 41, §3

van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges).

III. Feiten

Op 8 september 2020 stelt een daartoe gemachtigde verbalisant ruimtelijke ordening van (hierna: verbalisant) met betrekking tot een woning te net kadastrale omschrijving die volgens het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) is gelegen in een gebied voor 'open en half open wonen', het volgende vast:

"...

Relevante administratieve procedures of documenten

Op 15 juni 2020 werd een plaatsbezoek uitgevoerd waarbij werd vastgesteld dat er zonder voorafgaande omgevingsvergunning vergunningsplichtige handelingen werd uitgevoerd. Op 16 juni 2020 werd een aanmaning verstuurd waarbij werd gevraagd om binnen een termijn van 60 dagen een aanvraag tot omgevingsvergunning in te dienen op het omgevingsloket. Hieraan werd geen gevolg gegeven.

Vaststellingen

... Ter plaatse heb ik vastgesteld dat volgende werken, handelingen, wijzigingen werden uitgevoerd zonder voorafgaandelijke omgevingsvergunning:

- de bestaande aanbouw achter de woning werd afgebroken.
- aan de achterzijde van de woning is een gelijkvloerse uitbreiding in opbouw. De uitbreiding wordt opgetrokken in het verlengde van de zijgevel van het hoofdvolume en wordt uitgevoerd tot tegen de linkerperceelsgrens. De totale diepte van de uitbreiding bedraagt +/- 6 meter achter de achtergevel van het hoofdvolume van de woning. De totale hoogte bedraagt +/- 2,50 meter. In de achtergevel van de woning werd een nieuwe deuropening gemaakt om een verbinding te maken met de uitbreiding.
- in de zijgevel van het hoofdvolume werden twee nieuwe gevelopeningen gemaakt.

...

Tijdstip van het misdrijf

Het misdrijf is nog niet afgelopen.

Stand der werken: de dragende delen van de uitbreiding werden opgetrokken tot op volledige hoogte van de gelijkvloerse bouwlaag. Het dak is nog niet afgewerkt. De werken aan de buitengevelafwerking werden nog niet gestart.

Stakingsbevel

Er werd ter plaatse een bevel tot onmiddellijke staking van de handelingen gegeven. Daar niemand ter plaatse werd aangetroffen, werd ter plaatse een schriftelijk bevel tot onmiddellijke staking aangebracht op een zichtbare plaats ...

...”

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr. _____ van 10 september 2020, dat op dezelfde datum wordt afgesloten en op 11 september 2020 wordt verstuurd aan de procureur des Konings en aan verzoekende partij.

Het stakingsbevel wordt bekrachtigd door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, die de procureur des Konings en verzoekende partij hiervan met een aangetekende brief van 21 september 2020 in kennis stelt. Verzoekende partij wordt daarbij aangemaand om de ‘schending ongedaan te maken’ ‘binnen een termijn van drie maanden’.

2.

Op 27 november 2020 ontvangt de gewestelijke entiteit AMMC de melding van de procureur des Konings van 12 november 2020 dat het stedenbouwkundig misdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

3.

Vooraleer de bestuurlijke boeteprocedure op te starten vraagt de gewestelijke entiteit op 2 december 2020 bijkomende inlichtingen aan de verbalisant over de omvang van de handelingen en hun vergunnings- dan wel meldingsplichtig karakter en over de stand van zaken met betrekking tot het herstel. De verbalisant antwoordt hierop op 8 december 2020.

4.

Op 11 januari 2021 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 3.600 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 via haar architect met een brief van 19 februari 2021 een schriftelijk verweer aan de gewestelijke entiteit, waarbij ze niet verzoekt om te worden gehoord. Haar

architect verklaart daarin bezig te zijn met de opmaak van een regularisatiedossier en wijst op de problemen die daarbij optreden.

5.

Op 10 december 2021 vraagt de gewestelijke entiteit opnieuw bijkomende inlichtingen aan de verbalisant over onder meer de stand van zaken met betrekking tot het herstel. De verbalisant antwoordt hierop op 3 januari 2022 dat er weliswaar een regularisatieaanvraag is ingediend, maar dat deze door het college van burgemeester en schepenen op 7 juli 2021 in eerste bestuurlijke aanleg is geweigerd, terwijl er ook geen herstel is uitgevoerd.

6.

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

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij stelt in essentie dat het stedenbouwkundig misdrijf en de stedenbouwkundige inbreuk haar niet kunnen worden verweten omdat ze niet wist dat de uitgevoerde handelingen vergunnings- dan wel meldingsplichtig waren. Ze voert dus feitelijk de schending aan van de artikelen 6.2.1, 6.2.2 en 6.2.7 VCRO. Ze stelt dat ze niet bekend is met de regelgeving over ruimtelijke ordening en dus onwetend was dat er voor het feitelijk herbouwen van de aanbouw een omgevingsvergunning is vereist en dat de nieuwe raamopeningen in de bestaande zijgevel moeten worden gemeld. Ze merkt op dat ze de werken na de vaststellingen door de verbalisant heeft gestaakt. Ze wijst op de beperkte omvang van de handelingen, waarbij er slechts twee nieuwe raamopeningen van telkens 1 m² zijn gemaakt en waarbij de beoogde aanbouw 'zelfs korter/kleiner zou zijn' dan de bestaande afgebroken aanbouw, waarvan 'de oude muren zouden worden vervangen door nieuwe'. Ze meent dat er hierdoor 'geen strijd(igheid) is met de (goede) ruimtelijke ordening, er geen onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder wordt veroorzaakt voor omwonenden en er geen ernstige inbreuk wordt gevormd op de essentiële stedenbouwkundige voorschriften inzake bestemming'.

2.

Verwerende partij betwist het middel. Ze stelt dat uit het PV duidelijk blijkt dat verzoekende partij 'vergunningsplichtige/meldingsplichtige werken heeft uitgevoerd zonder voorafgaande vergunning/melding en aktename', zodat 'het stedenbouwkundig misdrijf/stedenbouwkundige inbreuk wel degelijk aanwezig is'. Ze merkt op dat dit PV bijzondere bewijswaarde heeft en dat verzoekende partij het tegendeel niet aantoont. Ze stelt dat verzoekende partij tevergeefs beweert dat ze 'onwetend en te goeder trouw' was omdat 'eenieder wordt geacht de wet te kennen', terwijl 'men zich op voorhand dient te informeren als men twijfels heeft omtrent het bestaan/de draagwijdte van regelgeving'. Ze wijst op het feit dat verzoekende partij 'zeer ingrijpende werken heeft uitgevoerd', zodat ze 'wist, minstens behoorde te weten, dat deze werken vergunnings- en of meldingsplichtig waren'. Ze merkt daarbij op dat de bewering van verzoekende partij 'dat de nieuwe aanbouw kleiner zou zijn dan degene die er voorheen was ook niet juist is' omdat uit de gegevens van de verbalisant blijkt dat 'de bestaande achterbouw een oppervlakte had van ongeveer 36 m² en de nieuwe aanbouw een oppervlakte heeft van 66 m²', zodat er sprake is van 'een significante uitbreiding'. Ze betwist de relevantie van de bewering van verzoekende partij dat de goede ruimtelijke ordening niet is aangetast omdat het probleem in eerste instantie is gelegen in de ontstentenis van een voorafgaande aanvraag of melding voor de werken, waardoor de ruimtelijke inpasbaarheid hiervan door de bevoegde overheid niet kon worden beoordeeld. Ze stelt dat deze bewering bovendien wordt tegengesproken door de vaststelling dat de regularisatieaanvraag van verzoekende partij is geweigerd, waartegen blijkbaar geen bestuurlijk beroep is aangetekend, en het project strijdt met het GRUP, waarvan de voorschriften worden geacht de goede ruimtelijke ordening te weerspiegelen.

Beoordeling door het College

1.

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. De stedenbouwkundige inbreuken die worden omschreven in artikel 6.2.2 VCRO kunnen worden bestraft met een exclusieve 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 of een stedenbouwkundige inbreuk (artikel 6.2.7, §1, lid 1 VCRO). Een overtreder is de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die het stedenbouwkundig misdrijf of de stedenbouwkundige inbreuk 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 overtreders (artikel 6.2.13, §4 VCRO)**. De kwalificatie van de feiten als een stedenbouwkundig misdrijf of een stedenbouwkundige inbreuk en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder vormt dus de grondslag voor de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om haar een geldboete op te leggen 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 of de stedenbouwkundige inbreuk en de overtreder berust bij de gewestelijke entiteit. Het bewijs van de feiten en het daderschap kan met het oog op bestuurlijke beboeting, naar analogie met de bewijsvoering in strafzaken, in beginsel met alle middelen van recht worden geleverd. De 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 stedenbouwkundig misdrijf of 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 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, omringen de bewijslevering met waarborgen op procedureel en inhoudelijk vlak.

2.

Verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing met betrekking tot ‘de toerekenbaarheid aan de overtreder’ 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 en 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 ...

Zoals in het PV en in de feiten aangehaald werd, ging vermoedelijke overtreder over tot het afbreken van een bestaande aanbouw en het oprichten van een nieuwe aanbouw. De aanbouw in kwestie is werk in snelbouwsteen met raam- en deuropeningen. Dit werk dient dan ook als een constructie te worden gezien. Het is een gebouw uit duurzame materialen en steunt op de grond

omwille van stabiliteit. De desbetreffende aanbouw komt niet in aanmerking voor een meldingsplicht in plaats een vergunningsplicht daar de aanbouw groter is dan 40m², namelijk 66 m².

Daarnaast stelde de verbalisant eveneens vast dat er in de zijgevel twee nieuwe openingen werden gemaakt. Deze werken dienen als een verbouwing / afbraak te worden beschouwd. Deze werken in de zijgevel kunnen wel als meldingsplichtig worden beschouwd, gezien zij voldoen aan de voorwaarden van artikel 3 meldingsbesluit. Een melding en akteneming werd niet gedaan voor deze werken.

Bovenvermelde feiten zijn een schending van:

- VCRO: Artikel 6.2.1, 1° in samenhang met 4.2.1, 1°, artikel 6.2.1, 7° en artikel 6.2.2, 3°

Deze feiten vallen daarmee onder de definitie van een stedenbouwkundig misdrijf als bedoeld in artikel 6.2.1 en 6.2.13 VCRO en onder de definitie van stedenbouwkundige inbreuk als bedoeld in artikel 6.2.2 en 6.2.12 VCRO, waarvoor een bestuurlijke geldboete kan opgelegd worden.

Artikel 6.1.1, §° VCRO definieert een overtreder als ... Vermoede overtreder is minstens de eigenaar / opdrachtgever van de uitgevoerde werken. Om deze reden dient hij dan ook als overtreder te worden beschouwd.

...”

3.

Verzoekende partij toont niet aan dat het oordeel van de gewestelijke entiteit, dat het afbreken van de bestaande aanbouw en het oprichten van een nieuwe aanbouw een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt dat haar kan worden toegerekend, foutief dan wel kennelijk onredelijk is omdat ze onwetend was dat er hiervoor een voorafgaande omgevingsvergunning was vereist. Dezelfde vaststelling geldt voor het oordeel van de gewestelijke entiteit dat het maken van twee nieuwe raamopeningen in de zijgevel van een bestaande woning zonder voorafgaande aktename van de melding hiervan een stedenbouwkundige inbreuk uitmaakt.

Het stedenbouwkundig misdrijf en de stedenbouwkundige inbreuk naar aanleiding waarvan de boete wordt opgelegd vereisen als moreel element enkel (algemeen) opzet, dat bestaat uit het wetens en willens handelen in strijd met de VCRO. Wetens betekent handelen met kennis van zaken, waarbij de overtreder weet of behoort te weten dat de stedenbouwkundige handeling enkel mag worden uitgevoerd na het verkrijgen van een vergunning of de aktename van een melding. 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 en de stedenbouwkundige inbreuk waarvoor een geldboete wordt opgelegd wetens en willens pleegde.

Verzoekende partij betwist op zich niet dat de afbraak en de nieuwbouw van een aanbouw zonder de daarvoor vereiste voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of dit als eigenaar toestaan 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. Dezelfde vaststelling geldt voor het maken van twee nieuwe raamopeningen in de zijgevel van een woning zonder de daarvoor vereiste voorafgaande aktename van de melding van stedenbouwkundige handelingen, dat een stedenbouwkundige inbreuk uitmaakt (artikel 4.2.2 VCRO en artikel 6.2.2, 3° VCRO). Ze stelt enkel dat ze hiervan niet op de hoogte was en dus te goeder trouw en niet met opzet handelde.

De gebeurlijke vaststelling dat verzoekende partij niet de intentie had om te bouwen zonder voorafgaande vergunning dan wel aktename 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 is niet dienstig omdat het stedenbouwkundig misdrijf en de stedenbouwkundige inbreuk waarvoor haar een boete wordt opgelegd enkel (algemeen) opzet vereisen. Verzoekende partij toont niet aan dat er in haar hoofde sprake is van onoverwinnelijke (rechts)dwaling. Ze behoorde redelijkerwijze te weten dat de stedenbouwkundige handelingen die ze uitvoerde gelet op hun aard vergunnings- dan wel meldingsplichtig waren. Dit geldt des te meer omdat ze volgens de verbalisant niet louter overging tot de afbraak van de bestaande aanbouw met een oppervlakte van ongeveer 36 m² en de heropbouw hiervan op dezelfde plaats, maar de nieuwe aanbouw aanzienlijk groter uitvoerde met een oppervlakte van ongeveer 66 m², waarbij de totale bouwdiepte blijkbaar ook afwijkt van de voorschriften van het GRUP. Verzoekende partij toont niet aan dat deze vaststellingen foutief zijn, maar beperkt zich tot de loutere niet gestaafde bewering dat de beoogde nieuwe aanbouw 'korter/kleiner' is dan de gesloopte aanbouw.

Verzoekende partij werd bovendien voorafgaandelijk aan de opmaak van het PV al op 16 juni 2020 expliciet in kennis gesteld van het vergunningsplichtig karakter van de handelingen en aangemaand om hiervoor alsnog binnen een termijn van twee maanden een aanvraag in te dienen. Ze bleef echter stilzitten en diende pas meer dan zes maanden na tussenkomst van het PV op 21 maart 2021 een regularisatieaanvraag in, waaruit blijkt dat ze de woning wil omvormen tot één permanente woongelegenheden en drie studentenkamers met

parkeerplaatsen in de tuin. Deze regularisatieaanvraag is op 7 juli 2021 door college van burgemeester en schepenen geweigerd in eerste bestuurlijke aanleg wegens strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening, terwijl verzoekende partij hiertegen klaarblijkelijk geen bestuurlijk beroep aantekende. In die optiek wordt haar bewering dat de wederrechtelijke handelingen geen afbreuk doen aan de goede ruimtelijke ordening tegengesproken. De vereiste van een voorafgaande vergunning en/of aktename beoogt trouwens juist om de bevoegde overheid in kennis te stellen van de voorgenomen stedenbouwkundige handelingen en om haar in staat te stellen om deze te toetsen aan de goede ruimtelijke ordening. Uit het verzoekschrift van verzoekende partij blijkt ook niet dat ze daarna nog een aangepaste vergunningsaanvraag indiende dan wel overging tot herstel. Haar bewering dat ze problemen ondervindt met haar architect, waarvan overigens opnieuw geen stukken worden voorgelegd, doet hierbij niet ter zake. Dit geldt ook voor haar bewering dat ze in onmin leeft met de burens, die blijkbaar bezwaren indienden naar aanleiding van het openbaar onderzoek over de regularisatieaanvraag, die in de weigeringsbeslissing deels worden onderschreven. Het plegen van het stedenbouwkundig misdrijf en de stedenbouwkundige inbreuk kan overigens nog altijd 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, omdat het bestaan van het misdrijf of de inbreuk wordt beoordeeld op het ogenblik van de opmaak van het PV.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij betwist in essentie de hoogte van de boete in het licht van de ernst en de frequentie van de feiten en de omstandigheden waarin deze werden gepleegd, en vraagt om de boete 'kwijt te schelden dan wel te minimaliseren'. Ze voert dus feitelijk de schending aan van artikel 6.2.7, §1 VCRO en het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze onvoldoende rekening houdt met de vaststelling dat er slechts sprake is van een eenmalige schending door haar onwetendheid. Ze benadrukt dat ze sinds het PV geen werken meer heeft uitgevoerd omdat ze geen nieuwe fouten wil begaan en steeds de toestemming vroeg aan de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur alvorens de werf te betreden. Ze meent dat de hoogte van de boete niet in verhouding is met de ernst van de feiten, waarbij ze herhaalt dat deze gebeurden door onwetendheid. Ze wijst opnieuw op de vaststelling dat 'er sprake was van het afbreken

van de aanbouw om ervoor in de plaats een kortere aanbouw te plaatsen' en 'twee raamopeningen (1m*1m)', zodat de goede ruimtelijke ordening niet is aangetast door de wederrechtelijke handelingen. Ze stelt voorts dat ze door deze zaak in de 'financiële problemen' raakt omdat 'de hypotheek doorloopt maar de werkzaamheden aan de woning stilliggen'. Ze wijst tenslotte op de vaststelling dat ze een regulariserende omgevingsvergunning vroeg maar dat deze door het college van burgemeester en schepenen is geweigerd.

2.

Verwerende partij betwist het middel. Ze meent dat verzoekende partij niet aantoonde dat de gewestelijke entiteit de waarderingscriteria in artikel 6.2.7 VCRO foutief dan wel kennelijk onredelijk heeft beoordeeld en dat er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten en de hoogte van de boete. Wat betreft de ernst van de feiten herhaalt ze dat de nieuwe aanbouw significant groter is dan de bestaande afgebroken aanbouw. Ze betwist ook opnieuw de relevantie van de bewering van verzoekende partij dat de goede ruimtelijke ordening niet is aangetast voor de beoordeling van de ernst van de feiten, die voornamelijk is gelegen in de ontstentenis van een voorafgaande aanvraag of melding voor de werken, waardoor de bevoegde overheid de ruimtelijke inpasbaarheid hiervan niet voorafgaandelijk kon beoordelen. Ze wijst daarbij nogmaals op de vaststelling dat de regularisatieaanvraag voor het project van verzoekende partij, dat strijdig is met het GRUP, door het college van burgemeester en schepenen is geweigerd en dat verzoekende partij daartegen geen bestuurlijk beroep heeft aangetekend. Wat betreft de frequentie merkt ze op dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing rekening heeft gehouden met het feit dat er geen indicaties zijn dat verzoekende partij al eerder vergelijkbare feiten pleegde en dat dit criterium dus niet heeft geleid tot een hogere boete. Wat betreft de omstandigheden waarin de feiten werden gepleegd wijst ze op de vaststelling dat de gewestelijke entiteit correct stelt dat verzoekende partij initiatief zou nemen om de wederrechtelijke toestand te regulariseren, maar dat ze vervolgens naliet om de gewestelijke entiteit hierover te informeren. Ze merkt op dat deze dan maar zelf navraag deed naar de stand van zaken, waaruit bleek dat de regularisatieaanvraag van verzoekende partij was geweigerd en er ook geen feitelijk herstel gebeurde.

Beoordeling door de Raad

1.

De gewestelijke entiteit (artikel 6.1.1, 2° VCRO) moet in het licht van het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur bij het opleggen van een bestuurlijke geldboete zorgen dat de boete evenredig is tot de feiten (zie naar analogie

artikel 16.4.4 DABM). Dit wordt nader gepreciseerd door de vereiste dat de hoogte van de bestuurlijke geldboete wordt afgestemd op de ernst van het stedenbouwkundig misdrijf, terwijl er ook rekening wordt gehouden met de frequentie en de omstandigheden waarin de overtreder dit heeft gepleegd of beëindigd (artikel 6.2.7, §1, lid 2 VCRO). De gewestelijke entiteit beschikt hierbij in het licht van het maximumbedrag van een alternatieve 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.

2.

De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing met betrekking tot de beoordeling van de hoogte van de boete het volgende:

“De hoogte van de geldboete

Bij de bepaling van de hoogte van de geldboete wordt rekening gehouden met de ernst van de gepleegde feiten, de frequentie en de omstandigheden waarin de feiten gepleegd of beëindigd zijn.

4.2.1. De ernst van de feiten

De doelstelling van bovenvermelde regelgeving is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit (artikel 1.1.4 VCRO).

Dit gebeurt onder andere door het instellen van een voorafgaande vergunnings- of meldingsplicht naargelang de handeling en het gebied waar de handeling plaatsvindt en het opleggen van strikte voorwaarden waaraan moet worden voldaan.

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

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

Overtreder heeft zonder enige controle of toetsing door de bevoegde overheid een bouwproject opgestart en werken (vergunningsplichtige en meldingsplichtige) uitgevoerd. Gelet op de significante uitbreiding van de aanbouw, kunnen zich de nodige vragen stellen met betrekking tot de wenselijkheid en inpasbaarheid ervan, zoals de bouwdiepte, woondichtheid en dergelijke meer. Met betrekking tot de meldingsplichtige werken kon de bevoegde overheid de voorziene controle naar aanleiding van de akteneming niet uitvoeren.

De feiten zijn voldoende ernstig om te worden gesanctioneerd met een bestuurlijke geldboete van 4375 euro.

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.

4.2.3. De omstandigheden

Er zijn geen bijzondere omstandigheden die in rekening worden genomen bij het bepalen van de hoogte van de geldboete. In het verweer van 19 februari 2021 laat overtreder weten de nodige initiatieven te zullen ondernemen om een regularisatie te bekomen. Nadien vernam de gewestelijke entiteit hierover niets meer van overtreder. Uit de navolgende inlichtingen van de verbalisant van 3 januari 2022 blijkt dat de aanvraag werd afgewezen door het CBS op 7 juli 2021. Ook werd er geen herstel in natura uitgevoerd.”

3.

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

Wat betreft de ernst van de feiten toont ze blijkens de beoordeling van het eerste middel niet aan dat de gewestelijke entiteit ten onrechte oordeelt dat de afbraak van de aanbouw en de oprichting van een nieuwe en grotere aanbouw zonder vergunning een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt dat haar ondanks de beweerde onwetendheid kan worden toegerekend. Dezelfde vaststelling geldt voor het maken van twee nieuwe raamopeningen in de zijgevel, dat een toerekenbare stedenbouwkundige inbreuk uitmaakt. Deze wederrechtelijke handelingen kunnen dus wel degelijk worden meegenomen bij de beoordeling van de ernst van de feiten. Daaruit blijkt ook dat verzoekende partij tevergeefs aanvoert dat deze handelingen geen afbreuk doen aan de goede ruimtelijke ordening. De handhaving van een stedenbouwkundig misdrijf strekt tot vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 4.3.1, §2 VCRO (artikel 6.1.2 VCRO). Zoals gesteld ging verzoekende partij volgens de verbalisant niet louter over tot de afbraak en heropbouw op dezelfde plaats van de bestaande aanbouw, maar is de nieuwe aanbouw ongeveer 30 m² en dus aanzienlijk groter. Bovendien is de regularisatieaanvraag van verzoekende partij op 7 juli 2021 door college van burgemeester en schepenen in eerste bestuurlijke aanleg geweigerd wegens strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening, terwijl verzoekende partij hiertegen klaarblijkelijk geen bestuurlijk beroep aantekende. Ze voert dan ook geen concrete pertinente argumenten aan waaruit blijkt dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de ernst van de feiten kennelijk onredelijk is.

Wat betreft de frequentie wijst ze 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)'.

Wat betreft de omstandigheden betwist ze niet dat ze tijdens de bestuurlijke boeteprocedure aangaf dat ze een regularisatievergunning zou nastreven, maar de gewestelijke entiteit hiervan vervolgens niet op de hoogte hield. Ze betwist ook niet dat deze regularisatieaanvraag op 7 juli 2021 door college van burgemeester en schepenen in eerste bestuurlijke aanleg is geweigerd, terwijl ze daartegen blijkbaar geen bestuurlijk beroep aantekende. Ze betwist in haar verzoekschrift tenslotte ook niet dat ze vooralsnog niet beschikt over een regularisatievergunning en geen herstel uitvoerde. Zoals gesteld bij de beoordeling van het eerste middel kreeg verzoekende partij nochtans ruim de tijd om zich in regel te stellen. Ze werd namelijk al voorafgaandelijk aan de opmaak van het PV op 16 juni 2020 expliciet in kennis gesteld van het vergunningsplichtig karakter van de stedenbouwkundige handelingen en aangemaand om hiervoor alsnog binnen een termijn van twee maanden een aanvraag in te dienen. Ze diende deze aanvraag echter pas meer dan zes maanden na tussenkomst van het PV in, en ondernam vervolgens na de weigering hiervan blijkbaar geen nieuwe regularisatiepoging. Zoals gesteld doet haar bewering dat ze problemen ondervindt met haar architect daarbij niet ter zake.

Ze verwijt de gewestelijke entiteit ten onrechte dat deze bij het bepalen van het boetebedrag geen rekening houdt met de financiële problemen die ze ondervindt door de staking van de werken aan de woning, de doorlopende kosten en de boete(s) die ze in dit kader moet betalen. Uit het dossier blijkt niet dat ze de gewestelijke entiteit hiervan tijdens de bestuurlijke boeteprocedure informeerde, zodat deze daarvan op het ogenblik van de boetebeslissing geen kennis had en hiermee ook geen rekening kon houden. Hoewel deze vaststelling niet belet dat verzoekende partij dit argument alsnog voor het College kan opwerpen en het College hiermee rekening kan houden bij de beoordeling van de proportionaliteit van de boete, toont ze niet afdoende aan dat de opgelegde boete disproportioneel is in het licht van haar financiële draagkracht en dat dit een reden vormt voor een verlaging van de boete. Ze legt daarover immers geen concrete bewijsstukken voor. De vaststelling dat ze naliet om de gewestelijke entiteit tijdens de bestuurlijke boeteprocedure in kennis te stellen van haar beweerde preciaire financiële toestand wijst er eerder op dat dit element volgens haar klaarblijkelijk geen belangrijk aspect vormt bij de bepaling van de boete.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij stelt in essentie dat ze naar aanleiding van de wederrechtelijke handelingen niet alleen de met voorliggende procedure bestreden boete moet betalen, maar ook een leegstandsheffing. Ze voert dus feitelijk de schending aan van het *non bis in idem*-beginsel als algemeen rechtsbeginsel. Ze stelt dat ze bovenop de geldboete ondertussen ook de melding ontving dat haar woning is opgenomen 'in het gemeentelijk leegstandsregister, met bijhorende boete'. Ze stelt dat ze daartegen bezwaar aantekende maar dat dit werd verworpen, zodat 'er geen vrijstelling van leegstandsbelasting wordt toegekend'.

2.

Verwerende partij betwist het middel. Ze stelt dat de 'boete door de gemeente wegens opname van het pand in het gemeentelijk leegstandsregister' waarnaar verzoekende partij verwijst, 'een eigen grondslag (en) finaliteit' heeft en 'niet bepalend is' bij de begroting van voorliggende boete, 'onverminderd het feit dat zij tevens aan een andere overheid is verschuldigd'.

Beoordeling door de Raad

1.

Een tweede strafvervolgung 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 de artikelen 4.1 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het EVRM en 14.7 van het Internationaal verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten en het algemeen rechtsbeginsel 'non bis in idem', dat dezelfde draagwijdte heeft als deze bepalingen. Er is sprake van een strafvervolgung 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 in tijd en ruimte met elkaar zijn verbonden, 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 van de 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 een strafvervolgung betreft in de zin van artikel 6 EVRM. Er kan dan ook geen bestuurlijke geldboete meer worden opgelegd als er voor dezelfde feiten in het verleden al een andere straf werd opgelegd.

2.

Op basis van het reglement van van 14 december 2020 houdende de registratie van en de belasting op leegstand van woningen en gebouwen wordt een leegstaande woning opgenomen in het leegstandsregister aan de hand van een administratieve akte waarbij onder meer een beschrijvend verslag om de indicaties van leegstand te staven. De datum van deze akte geldt als datum van de vaststelling van de leegstand en als opnamedatum in het leegstandsregister. Een woning die gedurende ten minste twaalf opeenvolgende maanden is opgenomen in het leegstandsregister wordt onderworpen aan een gemeentebelasting, die voor het eerst is verschuldigd vanaf het ogenblik dat de woning gedurende twaalf opeenvolgende maanden in het leegstandsregister is opgenomen. Een leegstaande woning wordt daarbij omschreven als een 'woning die gedurende een periode van ten minste twaalf opeenvolgende maanden niet wordt aangewend in overeenstemming met de woonfunctie'.

Uit de voorliggende stukken blijkt dat de woning van verzoekende partij sinds 7 januari 2021 is opgenomen in het gemeentelijk leegstandsregister en dat haar aanvraag van 14 december 2021 voor vrijstelling van de leegstandsbelasting ingevolge overmacht door het college van burgemeester en schepenen is verworpen met een beslissing van 19 januari 2022. Uit deze beslissing blijkt dat verzoekende partij na de opmaak van het PV op 10 september 2020 pas op 21 maart 2021 een regularisatieaanvraag indient met betrekking tot de woning, die wordt geweigerd op 7 juli 2021. Daaruit blijkt ook dat verzoekende partij sindsdien geen nieuwe vergunningsaanvraag met betrekking tot deze woning heeft ingediend. Verzoekende partij brengt hierover geen verdere gegevens bij, zodat niet blijkt of ze beroep aantekende tegen de beslissing van 19 januari 2022 en of ze ondertussen effectief een leegstandsbelasting moest betalen en welk bedrag dit was dan wel of ze alsnog een vrijstelling van de gemeentelijke leegstandsbelasting verkreeg.

3.

Ongeacht de vaststelling dat verzoekende partij niet aanvoert dat de gemeentelijke leegstandheffing (ook) moet worden beschouwd als een punitieve sanctie, maakt ze niet aannemelijk dat de feiten die (mogelijks) aanleiding hebben gegeven tot een leegstandheffing identieke of substantieel dezelfde feiten zijn als deze die de grondslag vormen voor de

bestreden beslissing. Ze toont met name niet aan dat er een objectief oorzakelijk verband bestaat tussen de vaststelling in het PV van de wederrechtelijke handelingen en de leegstand van de woning gedurende meer dan twaalf maanden. De bestreden beslissing steunt zoals gesteld op de vaststelling op 8 september 2020 dat verzoekende partij vergunnings- en meldingsplichtige handelingen uitvoerde aan haar woning zonder voorafgaande omgevingsvergunning dan wel aktename. De verschuldigde gemeentebelasting steunt op de opname sinds 7 januari 2021 van deze woning in het gemeentelijke leegstandsregister gedurende twaalf maanden. Verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de leegstand van de woning gedurende meer dan twaalf maanden onlosmakelijk samenhangt met de wederrechtelijke handelingen die ze daaraan uitvoerde. Uit het dossier blijkt dat haar al op 16 juni 2020 en dus ruim voor de opmaak van het PV werd gevraagd om daarvoor een vergunning aan te vragen, maar dat ze daartoe pas overging op 21 maart 2021, ofwel bijna drie maanden na de opname van haar woning in het leegstandsregister. Na de weigering van de gevraagde vergunning, waarmee overigens meer werd gevraagd dan de loutere regularisatie van de wederrechtelijke handelingen zoals vastgesteld in het PV en waartegen geen bestuurlijk beroep werd aangetekend, diende verzoekende partij klaarblijkelijk alleszins tot en met 19 januari 2022 geen nieuwe aanvraag in. De leegstandsheffing vloeit dan ook eerder voort uit het stilzitten van verzoekende partij om te verhelpen aan de leegstand. Beide feiten kwalificeren dus niet als dezelfde feiten in de zin van het *non bis in idem*-beginsel, zodat verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat ze naar aanleiding van de wederrechtelijke handelingen aan haar woning al is gestraft doordat ze een leegstandheffing moest betalen.

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 in zitting van 22 december 2022 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,