

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 23 maart 2023 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 23 juni 2022 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 20 mei 2022 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 1.175 euro wegens schending van de artikelen 4.2.1, 1° en 6.2.1, 1° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Er wordt haar met name verweten dat ze zonder de daarvoor vereiste voorafgaande omgevingsvergunning werken heeft uitgevoerd aan de voorgevel en linker scheidingsmuur van een gebouw.

II. Rechtspleging

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 12 januari 2023. Verzoekende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting. Verwerende partij verschijnt schriftelijk.

III. Feiten

1.

Op 18 december 2020 stelt een gemeentelijk stadstoezichter van _____ (hierna: verbalisant) op de percelen te _____, met als kadastrale omschrijving _____ die volgens het gewestplan _____ zijn gelegen in woongebied, het volgende vast:

“De voorgevel van de voorbouw links en de naastgelegen toonzaal van het voormalige tegelbedrijf met magazijn werd gewijzigd.

De oorspronkelijke raamindeling werd gewijzigd en de raamopeningen werden in hoogte vergroot en voorzien van nieuw buitenschrijnwerk in aluminium. De volledige gevelbekleding werd verwijderd.

De bestaande houten dakconstructie van de voorbouw links vooraan en de naastgelegen toonzaal werd vervangen door een stalen dakconstructie met daarop geprofileerde stalen dakplaten. De nieuw geplaatste dakconstructie heeft een benaderende oppervlakte van 130 m². Door de nieuw geplaatste dakconstructie werd de bouwhoogte van de voorbouw links vooraan en de naastgelegen toonzaal met circa 0,50 meter opgehoogd.

Aan de linker zijde werd hiervoor de enkelvoudige scheidingsmuur opgehoogd met minimum 4 lagen snelbouwsteen. ...“

De verbalisant beveelt op 18 december 2020 ook mondeling de staking van de werken aan de voorgevel en aan de linker scheidingsmuur omdat deze nog in uitvoering zijn. Dit stakingsbevel wordt op 11 januari 2021 bekrachtigd door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur.

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr. _____ van 18 december 2020, dat op dezelfde dag wordt afgesloten (hierna: PV).

Op 18 januari 2021 stelt de verbalisant op dezelfde percelen het volgende vast:

“De werken aan de linker opgehoogde scheidingsmuur worden verder gezet niettegenstaande het schriftelijk bevel tot onmiddellijke staking van alle werken aan de voorgevel en de linker opgehoogde scheidingsmuur op 18 december 2020 om 9.45 uur. ...

Op de gelijkvloerse verdieping werd aan de binnenzijde de enkelvoudige, uitbakstenen en geperforeerde snelbouwstenen opgebouwde, linker scheidingsmuur over de volledige oppervlakte beschilderd in een donkergrijze kleur.”

Deze vaststellingen worden opgenomen in het proces-verbaal nr. van 21 januari 2021, dat op dezelfde dag wordt afgesloten.

Op 21 januari 2021 worden beide processen-verbaal verstuurd aan de Procureur des Konings.

2.

Op 22 maart 2021 ontvangt de gewestelijke entiteit AMMC de melding van de procureur des Konings van 15 maart 2021 dat het stedenbouwkundig misdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

3.

Vooraleer de bestuurlijke boeteprocEDURE op te starten vraagt de gewestelijke entiteit op 6 april 2021 bijkomende inlichtingen aan de verbalisant over de omvang van de wederrechtelijke handelingen en over de stand van zaken met betrekking tot het herstel. De verbalisant bezorgt op 15 april 2021 de gevraagde inlichtingen, waaruit blijkt dat er ondertussen een regularisatieaanvraag is ingediend, waarover het college van burgemeester en schepenen uiterlijk op 17 juni 2021 een beslissing zal nemen.

4.

Op 29 april 2021 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van het voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen omwille van zowel het zonder vergunning wijzigen van de voorgevels en de dakconstructie van een gebouw als het doorbreken van het bekrachtigd stakingsbevel. Ze wijst haar daarbij op de mogelijkheid van een bestuurlijke transactie mits betaling van 3.975 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 vraagt op 17 mei 2021 inzage in het administratief dossier en bezorgt vervolgens op 3 juni 2021 haar schriftelijk verweer. Ze betwist daarin dat ze het bekrachtigd stakingsbevel heeft doorbroken omdat ze enkel was belast met de plaatsing van de ramen, terwijl deze werken zijn uitgevoerd voor 18 december 2020 en er naderhand geen werken aan de voorgevel meer zijn gebeurd.

5.

Ondertussen vraagt de gewestelijke entiteit op 17 mei 2021 opnieuw bijkomende inlichtingen aan de verbalisant over de stand van zaken met betrekking tot het herstel. De verbalisant

antwoordt op 19 mei 2021 dat er op 11 februari 2022 een voorwaardelijke regulariserende omgevingsvergunning is verleend.

6.

Op 20 mei 2022 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op, waarvan verzoekende partij met een aangetekende brief van 30 mei 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 haar niet kan worden verweten omdat ze zonder opzet handelde en te goeder trouw is voortgegaan op de plannen van de architect. Ze voert dus feitelijk de schending aan van de artikelen 6.6.1, 6° en 6.2.7, §1, lid 1 VCRO. Ze betwist op zich niet dat ze de ramen in de voorgevel plaatste, maar stelt dat 'alle instructies en aanbevelingen door de bouwheer in samenspraak met de architect werden opgegeven', waarbij er 'wekelijks meetings werden ingepland en verslaggevingen gemaakt', zodat 'er werd gewerkt met professionele controle door een vakkundig persoon'. Ze stelt dat ze begrijpt dat ze 'als professioneel wordt geacht de vergunningen na te gaan', maar merkt op dat ze als kleine vennootschap kleine aannemingswerken uitvoert en weinig tot zelden werkt met grote architectenkantoren.

2.

Verwerende partij betwist het middel. Ze stelt dat verzoekende partij de schuld voor het stedenbouwkundig misdrijf tevergeefs minstens deels bij derden probeert te leggen omdat ze in haar hoedanigheid van aannemer die de werken heeft uitgevoerd een professioneel is, die wordt geacht de reglementering inzake stedenbouw te kennen en daaraan bijzondere aandacht te besteden. Ze stelt dat het gegeven dat verzoekende partij de werken uitvoerde op instructie en aanbeveling van de bouwheer en in samenspraak met de architect geen afbreuk doet aan haar eigen verantwoordelijkheid om voldoende maatregelen te nemen om het vastgestelde stedenbouwkundig misdrijf te voorkomen.

Beoordeling door het College

1.

De gewestelijke entiteit kan een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen voor gedragingen die een stedenbouwkundig misdrijf uitmaken in de zin van artikel 6.2.1, lid 1 VCRO en die naargelang de keuze van de procureur des Konings ook strafrechtelijk kunnen worden bestraft (artikelen 6.2.6 VCRO). Elke schending van de gehandhaafde regelgeving die wetens en willens gebeurt is in beginsel strafbaar, zodat enkel (algemeen) opzet is vereist. De geldboete kan alleen worden opgelegd aan de 'overtreder', hetzij de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die het stedenbouwkundig misdrijf heeft uitgevoerd, er opdracht toe heeft gegeven of er zijn medewerking aan heeft verleend (artikel 6.2.7, §1, lid 1 VCRO en artikel 6.1.1, 6° VCRO), en kan worden opgelegd aan alle overtreiders (artikel 6.2.13, §4 VCRO). De kwalificatie van de feiten als een stedenbouwkundig misdrijf en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder vormt dus de grondslag voor de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om haar een geldboete op te leggen en raakt de openbare orde. Het College dient dit dan ook desnoods ambtshalve te onderzoeken, waarbij de rechten van verdediging moeten worden gewaarborgd.

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

2.

Verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing met betrekking tot 'de toerekenbaarheid aan de overtreder' en 'de hoogte van de geldboete' onder meer het volgende:

" ...

De werken die werden uitgevoerd aan de constructie (wijzigen voorgevel, dakconstructie en scheidingsmuur) zijn werken aan een gebouw dat voor zijn stabiliteit steunt op de bodem. Om deze reden zijn de werken dan ook principieel vergunningsplichtig. De vermelde werken komen ook niet in aanmerking voor vrijstelling van vergunningsplicht conform het vrijstellingsbesluit of een melding. Werken aan de voorgevel komen hier namelijk niet voor in aanmerking.

...

Op het ogenblik van de vaststellingen was er geen omgevingsvergunning aanwezig voor de uitgevoerde werken.

...

Vermoedelijke overtreder ontkent ... niet dat hij verantwoordelijk is voor de werken zoals vastgesteld op 18 december 2020 en die een schending zijn van artikel 6.2.1, 1° in samenhang met 4.2.1, 1° VDRO, in tegendeel hij geeft toe deze te hebben uitgevoerd. Van vermoedelijke overtreder mocht als aannemer verwacht worden dat hij zich steeds de vergunde bouwplannen ...

...

4.2.3. De omstandigheden

Overtreder is ingeschreven in de Kruispuntbank voor Ondernemingen onder het nummer ... en houdt zich volgens de Nacebelcodes onder andere bezig met 'overige gespecialiseerde bouwwerkzaamheden' en 'overige werkzaamheden met de afwerking van gebouwen'.

Hieruit blijkt dat overtreder een professioneel is die geacht wordt de reglementering inzake stedenbouw te kennen en hieraan bijzondere aandacht te besteden.

...”

3.

Verzoekende partij toont in het licht van de stukken van het administratief dossier en de procedurestukken niet aan dat het oordeel van de gewestelijke entiteit, dat de uitvoering van de verbouwingswerken aan de voorgevel een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt dat haar kan worden toegerekend, foutief dan wel kennelijk onredelijk is en er ter zake (minstens) twijfel bestaat.

3.1.

Verzoekende partij betwist niet dat ze als aannemer instond voor de stedenbouwkundige handelingen aan de voorgevel van het gebouw waaraan de verbouwingswerken werden uitgevoerd en dat deze handelingen vergunningsplichtig waren. Ze betwist ook niet dat het uitvoeren van deze stedenbouwkundige handelingen zonder de daarvoor vereiste voorafgaande omgevingsvergunning een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt (artikel 4.2.1, 1° VCRO en artikel 6.2.1, 1° VCRO), waarvoor haar als uitvoerder van of medewerker aan dit misdrijf in beginsel een geldboete kan worden opgelegd. Ze betwist enkel dat het

stedenbouwkundig misdrijf haar kan worden toegerekend omdat ze te goeder trouw handelde en voortging op de plannen van de architect.

3.2.

Het stedenbouwkundig misdrijf naar aanleiding waarvan de boete wordt opgelegd vereist zoals gesteld als moreel element enkel (algemeen) opzet, dat bestaat uit het wetens en willens handelen in strijd met de VCRO. Wetens betekent handelen met kennis van zaken, waarbij de overtreder weet of behoort te weten dat de stedenbouwkundige handeling enkel mag worden uitgevoerd na het verkrijgen van een vergunning. Willens betekent bewust handelen, dat wordt verondersteld bij het plegen van de materiële handeling die als de uiting van de vrije en bewuste wil van de overtreder moet worden aanzien, in zoverre deze niet aannemelijk maakt dat er sprake is van een schulditsluitingsgrond zoals overmacht of onoverkomelijke (rechts)dwaling of van een rechtvaardigingsgrond zoals noodtoestand. De gewestelijke entiteit moet dus aantonen dat de overtreder het stedenbouwkundig misdrijf waarvoor een geldboete wordt opgelegd wetens en willens pleegde.

De gebeurlijke vaststelling dat verzoekende partij niet de intentie had om verbouwingen uit te voeren zonder de daarvoor vereiste voorafgaande vergunning betekent niet dat ze daarbij niet wetens en willens handelde en ontslaat haar niet van haar strafrechtelijke verantwoordelijkheid. Haar bewering dat ze te goeder trouw handelde is niet dienstig omdat het stedenbouwkundig misdrijf, waarvoor haar een boete wordt opgelegd, enkel (algemeen) opzet vereist. Verzoekende partij toont niet aan dat er in haar hoofde sprake is van onoverwinnelijke (rechts)dwaling. Gelet op de professionaliteit die in hoofde van een geregistreerde aannemer mag worden verondersteld behoorde ze redelijkerwijze te weten dat de stedenbouwkundige handelingen die ze uitvoerde door hun aard en omvang vergunningsplichtig waren en diende ze zich bij gebeurlijke twijfel hierover minstens degelijk te informeren. Ze heeft klaarblijkelijk voorafgaandelijk aan de uitvoering van de ingrijpende verbouwingen aan de architect en de bouwheer geen vragen gesteld over het vergunningsplichtig karakter hiervan en geen navraag gedaan naar het voorhanden zijn van een omgevingsvergunning voor deze werken. Haar bewering dat ze doorgaans slechts kleine aannemingswerken uitvoert en niet is vertrouwd met het werken met grote architectenkantoren doet geen afbreuk aan het door haar bevestigde feit dat ze 'als professioneel wordt geacht de vergunningen na te gaan'.

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 frequentie van de feiten, haar precaire financiële situatie en de omstandigheid dat de beslissingstermijn van de gewestelijke entiteit op het ogenblik van de bestreden beslissing was overschreden, en vraagt om de boete op te heffen dan wel te verminderen. Ze voert dus feitelijk de schending aan van de artikelen 6.2.7, §1 en 6.2.13, §4, lid 2 VCRO en van het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Ze stelt dat ze nooit eerder een boete heeft gekregen. Ze wijst ook op het feit dat ze omwille van de coronapandemie 'een moeilijk jaar achter de rug heeft' en met name zowel in 2020 als 2021 verlies leed, waardoor ze 'niet over voldoende liquide middelen beschikt om de boete te betalen'. Ze merkt daarbij op dat ze de geleden verliezen dit jaar, 'gelet op de opbloei van de bouwmarkt' en de 'betere vooruitzichten', wil recupereren. Ze wijst tenslotte op de vaststelling dat de bestreden beslissing is genomen na het verstrijken van de daartoe voorziene termijn en dat er sinds de vaststellingen met name meer dan twee jaar is verstreken, waarbij buitengewone omstandigheden een impact hadden op haar werkzaamheden.

2.

Verwerende partij betwist het middel. Ze meent dat verzoekende partij niet aantoont 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 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 beperkte financiële draagkracht van verzoekende partij stelt ze dat de gewestelijke entiteit enkel rekening kan houden met de daarover gekende gegevens, terwijl verzoekende partij in haar schriftelijk verweer naliert om te wijzen op deze omstandigheid en om daarover stukken bij te brengen. Ze meent dat de informatie die verzoekende partij hierover voor het eerst in voorliggende procedure bijbrengt niet van aard is om het boetebedrag te verminderen zonder het punitief karakter hiervan aan te tasten omdat uit de jaarrekening per 31 december 2021 blijkt dat verzoekende partij het boekjaar 2020 afsloot met een winst van 13.996 euro. Ze merkt daarbij op dat het winstcriterium ook niet determinerend is bij het bepalen van het boetebedrag en wijst op de vaststelling dat verzoekende partij zelf aangeeft dat ze in het boekjaar 2022 betere vooruitzichten heeft en

hoopt om eerdere verliezen te recupereren. In zoverre verzoekende partij wijst op het verstrijken van de termijn om een boete op te leggen stelt ze dat verzoekende partij daarbij niet aanvoert dat de in dit kader toegepaste verlaging onredelijk is.

Beoordeling door het College

1.

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

“ ...

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

...

De gewestelijke entiteit ging per schrijven van 29 april 2021 over tot kennisgeving van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen. De boetebeslissing moet binnen een termijn van honderdtachtig dagen na deze kennisgeving genomen worden. Deze termijn was geschorst zolang de toegestane betalingstermijn van de initieel voorgestelde geldsom liep en ving pas na afloop daarvan aan. Deze termijn van honderdtachtig dagen is een termijn van orde, waarvan de overschrijding niet gesanctioneerd wordt. 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 1175 euro.

..."

3.

Verzoekende partij toont niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aan dat deze motieven de bestreden boetebeslissing redelijkerwijze niet kunnen dragen en dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen foutief of kennelijk onredelijk is en er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten en de opgelegde geldboete omdat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend.

3.1.

Verzoekende partij uit in haar verzoekschrift geen kritiek op de beoordeling door de gewestelijke entiteit van het eerste waarderingscriterium van de ernst van de feiten. Ze uit ook geen kritiek op de beoordeling van de boeteverhogende omstandigheid dat ze handelde als een professioneel en de boeteverlagende omstandigheid dat het stedenbouwkundig misdrijf werd geregulariseerd.

3.2.

Verzoekende partij betwist tevergeefs de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de frequentie omwille van het gegeven 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

van de frequentie geen aanleiding vormt om een hogere boete 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)'.

3.3.

Verzoekende partij verwijt de gewestelijke entiteit ten onrechte dat deze bij het bepalen van het boetebedrag geen rekening hield met haar beperkte financiële draagkracht. 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. Dit belet niet dat ze dit argument alsnog voor het College kan opwerpen en het College hiermee rekening kan houden bij de beoordeling van de proportionaliteit van de boete. Het College kan na gehele of gedeeltelijke vernietiging van de boetebeslissing immers zelf een beslissing nemen over het bedrag van de boete en bepalen dat zijn uitspraak daarover de vernietigde beslissing vervangt (artikel 44 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges). Het beschikt bij de behandeling van het jurisdictioneel beroep dus over een eigen beoordelingsbevoegdheid en beslist daarbij op grond van de meest actuele elementen die haar regelmatig worden voorgelegd, zodat het bij de beoordeling van de boete rekening kan houden met nieuw aangereikte gegevens. Gelet op het punitief karakter van een bestuurlijke geldboete vormt de financiële draagkracht van de overtreder één van de elementen waarmee het College in het licht van de waarderingscriteria in artikel 6.2.7, §1, lid 2 VCRO rekening kan houden.

Het College oordeelt op basis van de thans voorliggende gegevens dat verzoekende partij niet afdoende aantoont dat de opgelegde boete disproportioneel is in het licht van haar financiële draagkracht en dat dit een reden vormt voor een bijkomende verlaging van de boete. Uit de voorliggende stukken blijkt redelijkerwijze niet dat verzoekende partij niet in staat is om de boete te betalen, terwijl artikel 6.2.11, §1 VCRO haar de mogelijkheid biedt om op gemotiveerde wijze uitstel of spreading van betaling van de boete te vragen. De vaststelling dat

ze naliet om de gewestelijke entiteit tijdens de bestuurlijke boeteprocedure in kennis te stellen van haar beweerde precaire financiële toestand wijst er eerder op dat dit element volgens haar klaarblijkelijk geen belangrijk aspect vormt bij de bepaling van de boete. Uit de door verzoekende partij voorgelegde jaarrekening blijkt bovendien dat ze in tegenstelling tot haar bewering in het boekjaar 2020 een winst boekte van ongeveer 14.000 euro, terwijl ze in haar verzoekschrift zelf aangeeft dat ze in 2022 betere vooruitzichten heeft en beoogt om eerdere verliezen te recupereren. Hoewel verwerende partij op basis hiervan in haar antwoordnota uitdrukkelijk stelde dat verzoekende partij niet aantoonde dat ze omwille van haar financiële situatie niet in staat is om de boete te betalen, diende verzoekende partij geen wederantwoordnota in en liet ze dus na om dit te betwisten.

3.4.

Verzoekende partij toont tenslotte niet aan dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de gevolgen van de overschrijding van haar beslissingstermijn kennelijk onredelijk is in het licht van de ernst van het stedenbouwkundig misdrijf en dat er redenen zijn om de boete bijkomend te verminderen omwille van het tijdsverloop van de boeteprocedure.

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

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

Uit het administratief dossier blijkt dat de gewestelijke entiteit verzoekende partij op 29 april 2021 op de hoogte brengt van het voornemen om haar eventueel een bestuurlijke geldboete op te leggen. Ze geeft haar daarbij de mogelijkheid van een bestuurlijke transactie door betaling van 3.975 euro voor 28 juli 2021, zodat haar beslissingstermijn drie maanden is geschorst. Ze beslist uiteindelijk op 20 mei 2022 om een geldboete op te leggen. De gewestelijke entiteit heeft de termijn van 180 dagen waarbinnen ze in beginsel moet beslissen over het opleggen van een geldboete dus met ongeveer vier maanden overschreden.

Verzoekende partij toont 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 het stedenbouwkundig misdrijf en dat er redenen zijn om de boete bijkomend te verminderen omwille van het tijdsverloop van de boeteprocedure. Ze betwist niet dat de vervaltermijn waarbinnen de gewestelijke entiteit een geldboete kan opleggen voor het stedenbouwkundig misdrijf nog niet is verstreken. Ze verwijt de gewestelijke entiteit enkel dat deze haar beslissingstermijn van 180 dagen niet respecteerde, terwijl er zich ondertussen buitengewone omstandigheden hebben voorgedaan die een impact hadden op haar werkzaamheden. De

gewestelijke entiteit oordeelt in de bestreden beslissing dat 'de feiten voldoende ernstig zijn om alsnog een bestuurlijke geldboete op te leggen' maar dat de opgelegde boete omwille van het lange tijdsverloop wordt verlaagd van 1.300 euro tot 1175 euro ofwel met 125 euro. Hieruit blijkt dat ze erkent dat de redelijke termijn waarbinnen de boeteprocedure in het licht van de concrete omstandigheden moest worden afgehandeld dermate is overschreden dat dit gegeven moet leiden tot een boetevermindering om het mogelijk nadeel dat verzoekende partij heeft geleden door het onredelijk lang uitblijven van een boetebeslissing te herstellen. De gewestelijke entiteit geeft daarbij concreet aan van welk basisbedrag ze vertrekt en hoeveel dit wordt verlaagd, zodat het College in het kader van de legaliteitstoets waarmee het is belast kan beoordelen of de toegepaste vermindering van de boete niet kennelijk onredelijk is in het licht van de termijnoverschrijding en de gegevens van het dossier.

Verzoekende partij voert geen betwisting over het feit dat de overschrijding van de redelijke termijn in voorliggend dossier geen gevolgen had uit het oogpunt van de bewijslevering en haar recht van verdediging niet heeft aangetast. Ze maakt ook niet aannemelijk dat ze hierdoor zichtbaar schade of nadelen heeft ondervonden en reikt alleszins geen concrete elementen aan waaruit blijkt dat het mogelijks door haar geleden nadeel door het overschrijden van de ordeterminen niet adequaat is hersteld door de herleiding van het initiële boetebedrag. Ze toont niet aan dat een bestraffing in het licht van de aard en de ernst van de feiten niet langer passend en noodzakelijk is. Ze toont ook niet aan dat de door de gewestelijke entiteit toegepaste herleiding van de boete niet evenredig is met de termijnoverschrijding en de concrete gegevens van het dossier. Ze gaat ten onrechte voorbij aan de vaststelling dat de gewestelijke entiteit de uitkomst van de regularisatieprocedure heeft afgewacht, waarbij er pas op 11 februari 2022 en dus na de reguliere beslissingstermijn een regularisatievergunning tussenkwam, en haar zo voldoende tijd gaf om de wederrechtelijke handelingen te herstellen. Ze betwist niet dat de boete door deze omstandigheid aanzienlijk en met name met 2000 euro is verlaagd, zodat ze hierdoor bezwaarlijk enig nadeel kan hebben ondervonden.

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 23 maart 2023 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,