

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 24 november 2022 met nummer
in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

vertegenwoordigd door advocaat met
woonplaatskeuze te

Verwerende partij

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

vertegenwoordigd door advocaat met
woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert door neerlegging in het digitaal loket op 22 december 2021 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 22 november 2021 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 4.875 euro wegens schending van de artikelen 4.2.1, 1° en 5° en 6.2.1, 1° en 7° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Er wordt haar met name verweten dat ze zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning een metalen houtstapelrek heeft gebouwd en een grond gewoonlijk heeft gebruikt voor het opslaan van gebruikte of afgedankte voertuigen of van allerlei materialen, materieel of afval.

II. Rechtspleging

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 11 augustus 2022. Advocaat _____ loco advocaat _____ voert het woord voor verzoekende partij. Verwerende partij verschijnt schriftelijk.

III. Feiten

1.

Op 18 juni 2020 stellen twee inspecteurs van de politiezone _____ (hierna: verbalisant), naar aanleiding van een melding van de gemeentelijke omgevingsambtenaar van 8 juni 2020, rondom de woning van verzoekende partij in woongebied met landelijk karakter te _____ het volgende vast:

“Ter plaatse komen we aan ... met de bedoeling vaststellingen uit te voeren naar aanleiding van een bouwovertreiding. ... We vragen toestemming ... om de tuin te betreden om onze vaststellingen verder te zetten. ... stemt hierop in en samen betreden we via de zijkant van de woning de tuin aan de achterzijde van de woning. Er worden foto's genomen van wat we kunnen vaststellen.

Vaststellingen bij aankomst ter plaatse

Voorzijde woning

Op de gelijkgrondse berm voor de woning staat

- 2 Houten paletten
- Losse kasseien
- Een grote stapel gestapelde klinkers

Oprit van de woning

- Een betonmixer
- Een aanhangwagen met kentekenplaat _____ deze komt uit voor een _____ op naam van _____
- Een kleefmachine
- Banden
- Een voertuig van het merk Honda zonder kentekenplaat
- Losse bakstenen
- Stukken paletten

Berm tegenover de woning

In de berm aan de overzijde van de woning ... kunnen (we) vaststellen dat er een groot aantal kasseien verspreid liggen over de berm. Er staat een tractor geparkeerd op de gelijkgrondse berm, hierachter staat een aanhangwagen de welke volgeladen is met gekleefd hout. Het kentekenplaat _____ hangt op de achterzijde van de aanhangwagen, deze komt uit voor de tractor eerder vermeld en deze staat ingeschreven op naam van _____

Rechterzijde van de woning

- Banden met velg
- Oude metalen
- Gekleefd hout

Achterzijde woning

- Bakstenen
- Verschillende plastic containers
- 4 Voertuigen (2x Peugeot, 2x Volvo)
- 4 Oranje rekken op de grond
- Verschillende stapels hout
- Een grasmaaier
- Een kruiwagen
- Losse beton blokken
- Houten paletten
- Losse draad met bijhorende palen
- Velgen
- Bumpers
- Oude verroeste verwarmingsketels
- Metalen staven

We zien vanop afstand een half gemonteerd rek staan helemaal achterin de tuin. We vernemen ... dat hiermee bezig is en dat hij een soort stapelrek hiervan wil maken voor zijn hout dat een beetje over ligt te kunnen stapelen. Dit rek is met beton gevestigd in de grond. Het rek zou ongeveer 15 meter lang zijn.”

De verbalisant beveelt op 18 juni 2020 mondeling de staking van de werken en met name van het verder opbouwen van het stapelrek aan de achterzijde van de woning. Dit stakingsbevel wordt op 27 juli 2020 bekrachtigd door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, die de procureur des Konings hiervan op dezelfde dag in kennis stelt.

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr. van 19 juni 2020 (hierna: PV), dat op 13 augustus 2020 wordt verstuurd aan de procureur des Konings en aan de overtreder.

2.

Verzoekende partij wordt op 1 augustus 2020 door de verbalisant verhoord, nadat ze hiertoe eerder tweemaal op respectievelijk 2 juli 2020 en 14 juli 2020 schriftelijk was uitgenodigd maar telkens was verhinderd. Ze verklaart hierbij het volgende:

“U stelt mij in kennis dat er op 18/06/2020 een mondeling stakingsbevel werd uitgesproken Ik heb dit vernomen via mijn vrouw de dag zelf toen ik thuis gekomen ben. Ik heb sinds die datum ook niet meer gewerkt aan de rekken die ik heb gezet omwille van het stakingsbevel.

...

Ik wil hierbij verklaren dat ik niet op de hoogte was dat ik een bouwvergunning nodig had voor het neerzetten van de stapelrekken. Deze rekken zijn bedoeld voor mijn hout te kunnen stapelen achter in mijn tuin.

Ik weet wie dat de klacht heeft neergelegd bij de gemeente, het betreft mijn burens van op de nummers De buur van de nummer was in kennis gesteld door mezelf dat ik de rekken ging plaatsen in mijn tuin. Ik wens hierbij te vermelden dat ik voldoende afstand gelaten heb tussen de constructie en de burens hun tuin.

Ik ben zelf al bij geweest en ze hebben ons eveneens laten weten dat er inderdaad een stakingsbevel is uitgeroepen voor het bouwen van de rekken. We hebben sindsdien een aanvraag tot vergunning ingediend voor het bouwen van de rekken. We wachten nu af op een reactie van de gemeente.”

Deze verklaring wordt opgenomen in het navolgend proces-verbaal nr. van 2 juli 2020, dat op 13 augustus 2020 wordt verstuurd aan de procureur des Konings.

3.

Op 29 september 2020 ontvangt de gewestelijke entiteit AMMC de melding van de procureur des Konings van 17 september 2020 dat het stedenbouwkundig misdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

4.

Op 5 oktober 2020 vraagt de gewestelijke entiteit bijkomende inlichtingen aan de verbalisant, die in dit kader op 19 oktober 2020 het volgende meedeelt:

“- De opgerichte constructie en de toestand van het perceel maken deel uit van een niet gebruikelijke situatie, en zijn volgens mij niet overeenkomstig met het artikel 4.2.1 van het VCRO. Het gebruik is verspreid over een oppervlakte van 16 are.

- Een regularisatie werd aangevraagd, maar hier is nog geen uitspraak over.

- Bij nazicht op 15/10/2020 kon ik zelf vaststellen dat er weinig veranderd is aan de toestand van het perceel. Zowel in de voor- als achtertuin werden het materiaal, materieel en de autowrakken niet verwijderd. Gezien de bewoners niet thuis waren, gebeurde dit nazicht vanaf de straatkant. Hierbij had ik geen zicht op de constructie en kan ik dus niet zeggen of deze reeds verwijderd werd.”

5.

Op 19 november 2020 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van het voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen. Ze wijst haar daarbij op de mogelijkheid van een bestuurlijke transactie mits betaling van 4.550 euro (artikel 6.2.14 VCRO), waarbij er rekening is gehouden met de ingediende regularisatieaanvraag. 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.

Nadat de rechtsbijstandsverzekeraar van verzoekende partij op 1 december 2020 kopie van het administratief dossier vraagt en ontvangt, dient verzoekende partij op 25 januari 2021 een schriftelijk verweer in:

“Naar aanleiding van de bouwovertreiding in mijn tuin met magazijnrek van 90x1080 (+/- 10M²). Volgens de gemeente zou dit (30M²) zijn.

Deze zouden dienen om brandhout goed te kunnen stapelen en zonnepanelen op te leggen, daar de buurman zijn bomen veel te kort staan en tot 4à5 meter hoog laat groeien.

Zover ik op de hoogte was ging ik er vanuit dat voor een open constructie geen vergunning nodig was, dus dacht ik hiermee niks verkeerd te doen, maar vanaf dat ik op de hoogte was dat het een overtreiding was heb ik een aanvraag ingediend via de wettelijke procedure maar deze is na een bepaalde tijd geweigerd.

Op 1 December heb ik alles afgebroken en ben ik begonnen met alles op te ruimen, deze werken zijn ondertussen goed gevorderd en in het najaar (Maart – April) zou alles heraangelegd worden. Heel veel brandhout is al weggedaan eveneens zijn er ook al auto's weg die er stonden.

Wij hebben met de buurman al jaren problemen aangaande de perceelgrens tussen onze eigendom en die van hem.

De bouwmaterialen dat aanwezig zijn dienen om de tuin verder af te werken.

...”

In navolging hiervan stuurt verzoekende partij (via haar zoon) op 17 maart 2021 aan de gewestelijke entiteit ‘enkele foto's om aan te tonen dat (ze) al serieus wat werk (heeft) gemaakt

van de opruim van (haar) tuin en voortuin en van de overkant van de straat en deze werken ook nog verdergezet zullen worden'.

6.

Op respectievelijk 24 september 2021, 8 oktober 2021 en 4 november 2021 vraagt de gewestelijke entiteit opnieuw bijkomende inlichtingen aan de verbalisant, in het bijzonder met betrekking tot de stand van zaken van het aangekondigde herstel en met name de afbraak van het rek en de verwijdering van de materialen en het afval in de tuin. Hierop volgt geen reactie.

7.

Op 22 november 2021 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op, waarvan verzoekende partij met een aangetekende brief van 26 november 2021 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:

- de artikelen 4.2.3 en 6.2.12, §3 VCRO
- artikel 2.1, 10° van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 tot bepaling van de stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is (hierna: Vrijstellingsbesluit)
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet)
- het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze betwist in essentie dat de oprichting van het brandhoutstapelrek achteraan in haar tuin een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt dat haar als overtreder kan worden toegerekend en waarvoor haar een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Ze stelt dat deze constructie is vrijgesteld van vergunning omdat ze behoort tot de normale uitrusting van een tuin bij een woning en ressorteert onder artikel 2.1, 10° Vrijstellingsbesluit, waarin wordt

bepaald dat er geen omgevingsvergunning is vereist voor 'de plaatsing van allerhande kleine tuinconstructies zoals tuinornamenten, brievenbussen, barbecues en speeltoestellen'. Ze merkt daarbij op dat het Vrijstellingsbesluit nergens de afmetingen bepaalt waaraan een tuinconstructie moet voldoen om als 'klein' te worden gekwalificeerd, zodat de invulling hiervan subjectief is. Ze betwist bovendien de omvang van deze constructie volgens het PV en stelt dat de diepte hiervan volgens de foto's bij het PV geen 2 meter bedraagt maar hoogstens 60 cm. Ze stelt dat er haar in het licht van de vaststelling dat een houtstapelrek redelijkerwijze behoort tot een normale tuinuitrusting en de subjectieve invulling van artikel 2.1, 10° Vrijstellingsbesluit alleszins niet kan worden verweten dat ze overtuigd was dat er hiervoor geen omgevingsvergunning moest worden aangevraagd. Ze stelt dat ze hierop ook wees tijdens haar verhoor en in haar schriftelijk verweer, en verwijt de gewestelijke entiteit dat de bestreden beslissing geen motivering bevat waaruit afdoende blijkt waarom deze oordeelt dat het houtstapelrek niet is vrijgesteld van vergunning. Ze merkt daarbij op dat het onredelijk is dat ze wordt beboet voor de oprichting van een gebruikelijke tuinconstructie op basis van het subjectieve oordeel dat deze constructie niet 'klein' kan worden geacht. Ze meent dat de twijfel die hierover in het licht van het Vrijstellingsbesluit bestaat in haar voordeel moet spelen.

2.

Verwerende partij betwist het middel. Ze stelt dat er in de bestreden beslissing afdoende wordt gemotiveerd waarom de oprichting van het houtstapelrek een stedenbouwkundig misdrijf is. Ze wijst op de bijzondere bewijswaarde van de vaststellingen van de verbalisant in het PV met betrekking tot de omvang van deze constructie, waaruit blijkt dat dit een stapelrek is met een lengte van 15 meter, een diepte van 2 meter en een hoogte van 4 meter. Ze stelt dat dergelijke constructie, zelfs als de breedte hiervan slechts 60 cm zou bedragen, redelijkerwijze niet kan worden beschouwd als een 'kleine tuinconstructie' in de zin van artikel 2.1, 10° Vrijstellingsbesluit, te meer dit artikel restrictief moet worden geïnterpreteerd omdat er daarin een uitzondering wordt voorzien op het principieel vergunningsplichtig karakter van constructies. Ze meent dat de bestreden beslissing hierover wel degelijk impliciet maar zeker een afdoende motivering bevat, hoewel verzoekende partij zich in haar schriftelijk verweer van respectievelijk 25 januari 2021 en 17 maart 2021 niet steunde op het Vrijstellingsbesluit. Ze stelt dat verzoekende partij niet aantoont dat de beoordeling hierover in de bestreden beslissing foutief of kennelijk onredelijk is dan wel onzorgvuldig.

3.

Verzoekende partij herhaalt in de wederantwoordnota in hoofddorde de argumentatie in haar verzoekschrift. Ze benadrukt dat het PV enkel bijzondere bewijswaarde geniet wat betreft de zintuiglijke (materiële) waarnemingen van de verbalisant, die niet vaststelt en ook niet kan

vaststellen dat het stapelrek geen 'kleine tuinconstructie' is en om die reden niet van vergunning is vrijgesteld. Ze stelt dat de bewoordingen van het PV over de grootte van het stapelrek conflicteren met de bijgevoegde foto's hiervan. Ze herhaalt dat het begrip 'kleine tuinconstructie' in het Vrijstellingsbesluit ruimte laat voor interpretatie en dat de twijfel die ze door deze onduidelijkheid had over het al dan niet vergunningsplichtig karakter van de constructie in haar voordeel moet spelen. Ze betwist dat de bestreden beslissing ter zake impliciet maar zeker is gemotiveerd, en herhaalt dat het in het licht van haar argumentatie tijdens de bestuurlijke boeteprocedure aan de gewestelijke entiteit stond om haar oordeel daarover expliciet te motiveren.

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 éénsluitend eenzelfde persoon als pleger van een stedenbouwkundig misdrijf aanduiden. De beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, en het vermoeden van onschuld zoals onder meer bepaald in artikel 6, lid 2 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten

van de mens en de fundamentele vrijheden, omringen de bewijslevering met waarborgen op procedureel en inhoudelijk vlak.

2.

De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing bij de toerekenbaarheid van het stedenbouwkundig (aflopend) misdrijf aan verzoekende partij het volgende:

“Overeenkomstig artikel 6.2.1.,1° VCRO is het strafbaar om zonder voorafgaandelijke omgevingsvergunning handelingen te stellen die conform artikel 4.2.1. VCRO vergunningsplichtig zijn. Volgens artikel 4.2.1.,11° VCRO is er een vergunning nodig voor het uitvoeren van 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’.

In dit dossier gaat het om metalen steunders die in de grond worden bevestigd en waaraan een verdere constructie wordt bevestigd om draagvlakken te maken voor allerlei goederen. De uitgevoerde werken resulteren dus in een constructie waarvan de oprichting vergunningsplichtig is.

...

In zijn verweer betwist de vermoedelijke overtreder de oppervlakte van het rek en stelt hij dat het een oppervlakte heeft van 10 m² in plaats van 30 m². Het proces-verbaal geniet echter een bijzondere bewijswaarde en de feiten die er in opgenomen zijn gelden tot bewijs van het tegendeel. De blanke bewering van de vermoedelijke overtreder is dan ook onvoldoende om deze vastgestelde feiten tegen te spreken.

Bovenvermelde feiten zijn een schending van:

- VCRO: artikel 6.2.1.,1° in samenhang met 4.2.1.1° en 5° en artikel 6.2.1.,7°

Deze feiten van een daarmee onder definitie van een stedenbouwkundig misdrijf als bedoeld in artikel 6.2.1. en 6.2.13. VCRO. Ze zijn strafbaar gesteld met een bestuurlijke geldboete.

Artikel 6.1.1.,6° VCRO definieert de overtreder als “de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het stedenbouwkundig misdrijf of de stedenbouwkundige inbreuk heeft uitgevoerd, er opdracht toe heeft gegeven of er zijn medewerking aan heeft verleend”. Vermoedelijk overtreder heeft de

handelingen zelf gesteld of minstens hiertoe opdracht gegeven zodat hij als overtreder dient te worden beschouwd.

Vermoedelijke overtreder geeft aan dat hij niet wist dat voor het bouwen van een open constructie een omgevingsvergunning is vereist. Er is geen bijzondere optie vereist voor een stedenbouwmisdrijf, en het volstaat dat men wetens en willens handelt in strijd met het decreet. Het vermoedelijk bestanddeel kan dus worden afgeleid uit het door de vermoedelijke overtreder gepleegde materiële feiten en de vaststelling dat dit feit hem kan worden toegerekend, zolang een schulditsluitings- of rechtvaardigingsgrond niet enigszins geloofwaardig is gemaakt. Ook het feit dat er met de buurman een discussie is over de perceelsgrens of de inplanting van de bomen, doet hieraan niets af.

Het stedenbouwkundig misdrijf staat vast in hoofde van de overtreder.”

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 oprichting van het brandhoutstapelrek achteraan in haar tuin een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt dat haar kan worden toegerekend foutief dan wel kennelijk onredelijk is omdat dit een niet-vergunningsplichtige ‘kleine tuinconstructie’ betreft en er ter zake (minstens) twijfel bestaat over het vergunningsplichtig karakter hiervan.

De Vlaamse regering heeft met het Vrijstellingsbesluit de lijst bepaald van de stedenbouwkundige handelingen waarvoor er geen omgevingsvergunning is vereist (artikel 4.2.3 VCRO). Deze lijst vormt een uitzondering op de principiële vergunningsplicht in artikel 4.2.1 VCRO, zodat ze restrictief moet worden geïnterpreteerd. Er wordt daarin onder de titel ‘Handelingen in, aan en bij woningen’ bepaald dat er in beginsel geen omgevingsvergunning nodig is voor ‘de plaatsing van allerhande kleine tuinconstructies zoals tuinornamenten, brievenbussen, barbecues en speeltoestellen’ (artikel 2.1, 10° Vrijstellingsbesluit). Het begrip ‘kleine tuinconstructies’ waarop deze vrijstelling betrekking heeft wordt daarbij niet gedefinieerd, zodat het moet worden uitgelegd in zijn spraakgebruikelijke betekenis, waarbij ‘klein’ volgen Van Dale in het algemeen betekent ‘van minder dan middelmatige afmeting, niet groot’.

Ongeacht de discussie over de correcte bouwdiepte van het brandhoutstapelrek maakt verzoekende partij niet aannemelijk dat het standpunt van de gewestelijke entiteit dat deze constructie vergunningsplichtig is en dus niet is vrijgesteld van vergunning foutief of kennelijk onredelijk is. De constructie is volgens de vaststellingen en de foto’s van de verbalisant in het

PV, dat geldt tot bewijs van het tegendeel (artikel 6.2.4, lid 1 VCRO), 'met beton bevestigd in de grond' en 'ongeveer 15 meter lang', terwijl ze volgens de niet-betwiste melding van de gemeentelijke omgevingsambtenaar en de foto's van de verbalisant ongeveer 4 meter hoog is. In die optiek kon de gewestelijke entiteit redelijkerwijze besluiten dat dit geen kleine tuinconstructie is waarop de door verzoekende partij ingeroepen vrijstelling betrekking heeft. De constructie, die niet thuishoort in de categorie 'kleine tuinconstructies zoals tuinornamenten, brievenbussen, barbecues en speeltoestellen', heeft geen minder dan middelmatige maar eerder grote afmetingen en kadert geenszins in de normale inrichting van een tuin in de omgeving van de woning, waarvoor de betreffende vrijstelling dient. Ze kan dan ook bezwaarlijk worden beschouwd als een 'kleine tuinconstructie' in de zin van artikel 2.1, 10° Vrijstellingsbesluit en is wel degelijk vergunningsplichtig. Dit standpunt wordt overigens onderschreven door zowel de gemeentelijke omgevingsambtenaar als het college van burgemeester en schepenen als vergunningverlenende overheid, terwijl ook verzoekende partij dit initieel klaarblijkelijk niet betwiste. Ze heeft met name geen opheffing gevraagd van het bekrachtigde stakingsbevel voor het verder opbouwen van het houtstapelrek, maar heeft hiervoor een regularisatievergunning gevraagd, die volgens haar is geweigerd, terwijl ook niet blijkt dat ze deze weigering heeft betwist.

Gelet op de vaststelling dat het brandhoutstapelrek principieel vergunningsplichtig is en dat verzoekende partij het tegendeel niet aantoonde is de discussie over het afdoende karakter van de motivering hierover in de bestreden beslissing, in het licht van het verweer van verzoekende partij, niet relevant. Verzoekende partij beperkte zich in haar bezwaarschrift overigens tot de (loutere) opmerking dat ze er vanuit ging dat ze hiervoor voorafgaandelijk geen vergunning moest vragen, zonder dat ze daarbij concreet verwees naar (artikel 2.1, 10° van) het Vrijstellingsbesluit. De gewestelijke entiteit, die in de bestreden beslissing (onder de titel 'Regelgevend kader') expliciet melding maakt van het Vrijstellingsbesluit, wijst in de bestreden beslissing (onder de titel 'de ernst van de feiten') overigens expliciet op de vaststelling dat het brandhoutstapelrek 'een omvangrijke constructie' is, gelet op de 'hoogte van 4 meter' en de verklaring van verzoekende partij dat ze 'deze wou volstapelen met brandhout en hier op de nodige zonnepanelen (wou) plaatsen'.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- de artikelen 4.2.1, 5° en 6.2.12, §3 VCRO
- de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet
- het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur
- de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke grondslag.

Ze betwist in essentie dat de opslag van allerlei materialen, materieel en voertuigen in haar tuin rondom de woning een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt dat haar als overtreder kan worden toegerekend en waarvoor haar een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Ze stelt dat uit het PV waarop de boete is gesteund niet blijkt dat haar tuin 'gewoonlijk' wordt gebruikt voor het opslaan van gebruikte of afgedankte voertuigen of van allerlei materialen, materieel of afval. Ze merkt op dat de aanwezigheid hiervan in haar tuin enkel op 18 juni 2020 is vastgesteld, zodat niet blijkt dat er sprake is van opslag over een langere periode en met enige regelmaat, terwijl dit bovendien wordt tegengesproken door de vaststelling in de bestreden beslissing dat er slechts sprake is van een eenmalige schending. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze in de bestreden beslissing nalaat om te antwoorden op het argument in haar schriftelijk verweer dat de in haar tuin aanwezige materialen dienden om de tuin af te werken en er dus geen sprake was van het gewoonlijk gebruik van de tuin voor de opslag van deze materialen.

2.

Verwerende partij betwist het middel. Ze meent dat uit de bestreden beslissing afdoende blijkt dat er wel degelijk sprake was van een gewoonlijk en dus geen occasioneel gebruik van de tuin voor de opslag van allerhande materialen, materieel en voertuigen. Ze stelt dat dit blijkt uit respectievelijk de vaststellingen in het PV, de verklaring van verzoekende partij, de bijkomende inlichtingen van de verbalisant en de verweernota's van verzoekende partij. Ze stelt dat zowel uit de bestreden beslissing als uit het administratief dossier blijkt dat de opgeslagen materialen, materieel en voertuigen, gelet op hun aard en omvang, met uitzondering van de klinkers, niet louter dienden voor de (her)aanleg van de tuin en het terras. Ze merkt op dat de vaststelling in de bestreden beslissing, bij de beoordeling van de hoogte van de boete en met name van de frequentie, dat er slechts sprake is van een 'éénmalige schending', geen afbreuk doet aan het bestaan van het stedenbouwkundig misdrijf van het gewoonlijk gebruik van de tuin voor de opslag van allerhande materialen, materieel en voertuigen omdat daaruit enkel blijkt dat dit gewoontemisdrijf bij verzoekende partij nog niet eerder is vastgesteld.

3.

Verzoekende partij herhaalt in de wederantwoordnota in hoofdorde de argumentatie in haar verzoekschrift. Ze stelt dat verwerende partij ook in haar antwoordnota nalaat om het pertinente argument dat de opslag van de materialen kaderde in de tuinaanleg te weerleggen, en merkt op dat het argument van verwerende partij dat de materialen behoudens de klinkers niet dienstig zijn voor de tuinaanleg niet blijkt uit de motieven van de bestreden beslissing. Ze benadrukt dat er geen vaststellingen zijn en ook geen bewijs voorligt dat er sprake is van het gewoonlijk gebruik door meerdere handelingen doorheen de tijd. Ze stelt dat dit gewoonlijk gebruik alleszins niet blijkt uit de vaststellingen van de verbalisant op 18 juni 2020, zoals opgenomen in het PV waarop de boete steunt. Ze merkt daarbij op dat de bestaande situatie aldaar na deze datum door het bekrachtigd stakingsbevel was bevroren, zodat ze geen handelingen kon stellen zonder risico van een boete wegens doorbreking van een bekrachtigd stakingsbevel, terwijl de boete geen betrekking kan hebben op misdrijven die zijn ontstaan na de vaststelling en de stillegging van de wederrechtelijke toestand.

Beoordeling door het College

1.

Zoals gesteld bij de beoordeling van het eerste middel kan de gewestelijke entiteit enkel een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen aan de overtreder voor gedragingen die een stedenbouwkundig misdrijf uitmaken, zodat de kwalificatie van de feiten als een stedenbouwkundig misdrijf en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder de grondslag vormt voor haar bevoegdheid, waarbij zij de bewijslast draagt.

2.

De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing bij de toerekenbaarheid van het stedenbouwkundig (gewoonte)misdrijf aan verzoekende partij het volgende:

“Overeenkomstig artikel 6.2.1.,1° is het strafbaar om zonder voorafgaandelijke omgevingsvergunning handelingen te stellen die conform artikel 4.2.1. VCRO vergunningsplichtig zijn. Volgens artikel 4.2.1.,5° VCRO is een vergunning nodig voor het gewoonlijk gebruik van de grond voor het opslaan van gebruikte of afgedankte voertuigen, of van allerlei materialen, materieel of afval. Uit het proces-verbaal blijkt dat in de tuin rondom de woning door de tijd heen heel wat materiaal is opgeslagen. Zo staan er diverse auto's zonder nummerplaat, ligt hier allerhande bouw materiaal, plasticen tonnen en kuipen. Ook in de voortuin, zelfs de berm aan de overkant van de straat, werd er bouw materiaal gestapeld. Deze handelingen vallen onder de definitie van artikel 4.2.1.,5°, a) VCRO doch er is geen omgevingsvergunning voor deze handelingen voorhanden.

In zijn verweer betwist de vermoedelijke overtreder de oppervlakte van het rek en stelt hij dat het een oppervlakte heeft van 10 m² in plaats van 30 m². Het proces-verbaal geniet echter een bijzondere bewijswaarde en de feiten die er in opgenomen zijn gelden tot bewijs van het tegendeel. De blanke bewering van de vermoedelijke overtreder is dan ook onvoldoende om deze vastgestelde feiten tegen te spreken.

Bovenvermelde feiten zijn een schending van:

- VCRO: artikel 6.2.1.,1° in samenhang met 4.2.1.1° en 5° en artikel 6.2.1.,7°

Deze feiten van een daarmee onder definitie van een stedenbouwkundig misdrijf als bedoeld in artikel 6.2.1. en 6.2.13. VCRO. Ze zijn strafbaar gesteld met een bestuurlijke geldboete.

Artikel 6.1.1.,6° VCRO definieert de overtreder als “de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het stedenbouwkundig misdrijf of de stedenbouwkundige inbreuk heeft uitgevoerd, er opdracht toe heeft gegeven of er zijn medewerking aan heeft verleend”. Vermoedelijk overtreder heeft de handelingen zelf gesteld of minstens hiertoe opdracht gegeven zodat hij als overtreder dient te worden beschouwd.

... Er is geen bijzondere optie vereist voor een stedenbouwmisdrijf, en het volstaat dat men wetens en willens handelt in strijd met het decreet. ...

Het stedenbouwkundig misdrijf staat vast in hoofde van de overtreder.”

2.

Uit de bestreden beslissing blijkt in het licht van de stukken van het administratief dossier en de procedurestukken niet afdoende dat alle voertuigen, materieel en materialen die door de verbalisant op het ogenblik van de vaststellingen werden aangetroffen in de tuin van verzoekende partij aldaar wederrechtelijk werden opgeslagen in de zin van artikel 4.2.1, 5°, a VCRO en er hiervoor aan verzoekende partij een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd.

Artikel 4.2.1, 5°, a VCRO vereist een voorafgaande omgevingsvergunning voor het gewoonlijk gebruiken, aanleggen of inrichten van een grond voor het opslaan van gebruikte of afgedankte voertuigen, of van allerlei materialen, materieel of afval. Deze vergunningsplicht heeft dus geen betrekking op het toevallig of occasioneel gebruik van een grond voor de opslag van goederen maar vereist dat dit gebruik een zekere regelmaat vertoont en een zekere tijd duurt. Dit betreft een feitenkwestie die door de gewestelijke entiteit zorgvuldig moet worden onderzocht en gemotiveerd en waarop het College een wettigheidstoezicht uitoefent. Bovendien voorziet artikel 2.1, 12° Vrijstellingsbesluit dat er geen vergunning is vereist voor het opslaan van allerhande bij de woning horende materialen en materieel met een totaal

maximaal volume van 10 kubieke meter, mits dit niet zichtbaar is vanaf de openbare weg en mits deze handelingen volledig worden uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van de vergunde woning. In de toelichting bij deze bepaling wordt verduidelijkt dat het begrip 'materialen en materieel' ruim wordt geïnterpreteerd en wordt er verwezen naar brandhout, snoeihout, afvalcontainers, vuilnisbakken, composthopen en composteringsvaten.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de gewestelijke entiteit haar oordeel steunt op het PV, waaruit volgens haar blijkt dat er 'in de tuin rondom de woning door de tijd heen heel wat materiaal is opgeslagen', waaronder 'diverse auto's zonder nummerplaat, allerhande bouw materiaal, plasticen tonnen en kuipen', en er 'ook in de voortuin, zelfs de berm aan de overkant van de straat, bouw materiaal werd gestapeld'. Hoewel de verbalisant daarbij niet expliciet vaststelt dat er sprake is van een strafbaar niet-occasioneel en gewoonlijk gebruik van de tuin voor de opslag van de aangetroffen goederen, en met name niet vaststelt dat dit gebruik de voor artikel 4.2.1, 5°, a VCRO vereiste regelmaat en tijd(spanne) vertoont, blijkt uit de foto's bij het PV en met name het opgeschoten gras rondom de vier voertuigen (en losse onderdelen) en enkele hopen (al dan niet recupereerbare) materialen in de achtertuin alleszins dat er daarbij sprake is van een stedenbouwkundig gewoontemisdrijf. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling in de bestreden beslissing bij de beoordeling van de hoogte van de boete en in het bijzonder het daarvoor relevante criterium van de frequentie dat er slechts sprake is van een eenmalige schending omdat dit betrekking heeft op het (aflopend -en) gewoontemisdrijf zelf en niet op de aard en de toerekenbaarheid hiervan. Dit wordt vervolgens ook bevestigd door een hercontrole van het terrein door de verbalisant vanaf de straat. Verzoekende partij heeft hierover in haar verweer tijdens de bestuurlijke boeteprocedure overigens nooit betwisting gevoerd en heeft daarbij enkel aan de hand van foto's gewezen op de vaststelling dat ze haar tuin (en het aanpalend openbaar domein) ondertussen grotendeels heeft opgeruimd, in de rand waarvan wordt opgemerkt dat het bekrachtigd stakingsbevel enkel betrekking had op (de verdere opbouw van) het brandhoutstapelrek.

Deze beoordeling geldt echter niet voor de 'allerhande' bouwmaterialen (en het brandhout) die op het ogenblik van de vaststellingen werden aangetroffen in de tuin van verzoekende partij (en op het aanpalend openbaar domein) en waarnaar in de bestreden beslissing wordt verwezen. Uit het PV en uit de bestreden beslissing blijkt niet dat deze bouwmaterialen aldaar gewoonlijk werden opgeslagen in de zin van artikel 4.2.1, 5°, a VCRO en dat er hiervoor geen vrijstelling van vergunning gold. Het stond nochtans aan de gewestelijke entiteit om dit zorgvuldig te onderzoeken en haar beslissing daarover afdoende te motiveren, te meer gelet op het verweer van verzoekende partij dat deze bouwmaterialen dienden om haar 'tuin verder

af te werken' en de vaststelling dat dit in de bestreden beslissing klaarblijkelijk niet wordt betwist. Het betreft volgens de foto's bij het PV (naast brandhout) inderdaad vooral (deels gestapelde) (kassei)stenen en klinkers die dienstig zijn bij de aanleg van een oprit, terras en/of tuin, terwijl ook de aanwezigheid van een betonmixer hierop wijst. De gewestelijke entiteit bewijst dan ook niet dat het gebruik door verzoekende partij van haar tuin om deze materialen op te slaan moet worden beschouwd als een strafbare handeling in de zin van artikel 4.2.1, 5°, a VCRO. Er bestaat hierover minstens gerede twijfel die in het voordeel van verzoekende partij moet spelen. Het middel is in die optiek gegrond.

V. Indeplaatsstelling

1.

Het College kan na de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing 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).

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). De bestuurlijke geldboete moet evenredig zijn tot de feiten (zie naar analogie artikel 16.4.4 DABM). Dit wordt nader gepreciseerd door de vereiste dat de hoogte van de 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).

2.

Zoals blijkt uit de beoordeling van de middelen ligt er voldoende bewijs voor dat verzoekende partij zonder de hiervoor vereiste omgevingsvergunning respectievelijk een constructie en met name een houtstapelrek oprichtte in haar tuin en deze tuin gewoonlijk gebruikte voor de opslag van enkele gebruikte of afgedankte voertuigen en van allerlei materialen, materieel en afval. Het College oordeelt in navolging van de gewestelijke entiteit dat het in het licht van de feitelijke gegevens van de zaak is aangewezen om voor deze stedenbouwmisdrijven aan verzoekende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen, zodat haar verzoek om 'de boete onverschuldigd te verklaren' wordt verworpen. Het College bepaalt het bedrag van de geldboete in het licht van de aard en de omvang van de stedenbouwkundige misdrijven, hun ruimtelijke impact op het woongebied met landelijk karakter en de houding van verzoekende partij op 1.500 euro.

Wat betreft het beoordelingscriterium van de omstandigheden waarin de overtreder de stedenbouwkundige misdrijven heeft gepleegd of beëindigd houdt het College in navolging van de gewestelijke entiteit rekening met de verzachtende omstandigheid dat verzoekende partij na de opmaak van het PV het bekrachtigde stakingsbevel naleefde en na haar poging om de wederrechtelijke toestand te regulariseren uiteindelijk, bij gebreke aan een regularisatievergunning, overging tot de afbraak van het (op dat ogenblik slechts deels opgericht) houtstapelrek en haar tuin (minstens grotendeels) opruimde. Door het herstel van de plaats in de oorspronkelijk toestand hebben de stedenbouwkundige misdrijven niet langer een ruimtelijke impact en veroorzaken ze met name niet langer visuele hinder voor de omwonenden en voorbijgangers, zodat de goede ruimtelijke ordening aldaar is hersteld.

Wat betreft het beoordelingscriterium van de ernst van de feiten wijkt het College af van het standpunt van de gewestelijke entiteit met betrekking tot de omvang van het houtstapelrek en de oppervlakte van het terrein dat gewoonlijk werd gebruikt voor de opslag van goederen. Het uitgangspunt van de gewestelijke entiteit dat het houtstapelrek blijkens het PV een diepte had van 2 meter blijkt niet uit het administratief dossier, zodat ook de totale oppervlakte hiervan, die wordt geraamd op 30 m² (in de hypothese dat het volledig zou zijn opgericht), is overschat. De verbalisant vermeldt in het PV enkel dat hij 'vanop een afstand helemaal achterin de tuin een half gemonteerd rek' ziet staan dat 'ongeveer 15 meter lang zou zijn', zodat hij de juiste omvang hiervan niet materieel vaststelt. De gewestelijke entiteit wijst in dit kader dan ook tevergeefs op de bijzondere bewijswaarde van het PV en steunt zich feitelijk op de maten die de gemeentelijke omgevingsambtenaar in zijn mail aan de verbalisant van 6 juni 2020 opgaf. Uit de voorliggende stukken en in het bijzonder de foto's bij het PV en met name deze waarop een palet op (het onderste gedeelte van) het rek zichtbaar is blijkt dat deze constructie alleszins geen 2 meter diep was, gelet op de vaststelling dat een blokpallet standaard 100 cm op 120 cm meet (en een europalet 80 cm op 120 cm). Verzoekende partij schept ter zake echter ook geen duidelijkheid doordat ze in voorliggende procedure aanvoert dat dit rek een diepte had 'van hooguit 60 cm', terwijl ze tijdens de bestuurlijke boeteprocedure in haar verweer wees op een 'magazijnrek van 90*1080 (+/- 10 m²)'. Gelet op de gebruikelijke afmetingen van een palet en de vaststelling dat de palet blijkens de foto's bij het PV ongeveer even breed is als het rek blijkt dat dit rek ongeveer een diepte had van 1 meter, zodat de werkelijke oppervlakte hiervan (indien volledig opgericht) ongeveer 15 m² zou bedragen in plaats van 30 m². Ook het uitgangspunt van de gewestelijke entiteit dat het 'merendeel van het perceel (ongeveer 1400 m²)' gewoonlijk werd gebruikt voor het opslaan van gebruikte of afgedankte voertuigen, of van allerlei materialen, materieel of afval berust op een overschatting.

Zoals volgt uit de beoordeling van het tweede middel blijkt uit de bestreden beslissing niet afdoende dat alle voertuigen, materieel en materialen die door de verbalisant op het ogenblik van de vaststellingen werden aangetroffen in de tuin van verzoekende partij aldaar wederrechtelijk werden opgeslagen en blijkt dit in het bijzonder niet voor de verschillende 'bouwmaterialen' (en het brandhout), die een groot deel uitmaken van de aldaar aangetroffen goederen. In die optiek blijkt ook niet dat er op het merendeel van het perceel van verzoekende partij sprake was van een wederrechtelijke opslag van goederen.

VI. Beslissing

1. De bestreden beslissing wordt vernietigd.
2. Het College legt ter vervanging van de vernietigde beslissing aan verzoekende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 1.500 euro.
3. De kosten van het beroep, begroot op 100 euro rolrecht, zijn ten laste van verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 24 november 2022 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,