

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 26 juni 2025 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 Omgeving en Landbouw

vertegenwoordigd door advocaat
woonplaatskeuze te

met

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 4 juli 2024 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 4 juni 2024 met nummer _____ waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 5.050 euro wegens schending van artikel 6.2.1, 1° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), in samenlezing met artikel 4.2.1, 1° en 7° VCRO. Er wordt haar met name verweten dat ze het aantal woongelegenheden in een gebouw heeft gewijzigd in strijd met haar achtereenvolgende vergunningen voor het project.

II. Rechtspleging

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 20 februari 2025. Verzoekende partij verschijnt in persoon. Advocaat _____ oert het woord voor verwerende partij.

III. Feiten

1.

Op 2 juni 2022 stelt een gemeentelijk ambtenaar ruimtelijke ordening van (hierna: verbalisant), op het perceel te met als kadastrale omschrijving dat is gelegen in woongebied met cultureel, historische en/of esthetische waarde, het volgende vast:

“ ...

De woongelegenheden op de derde en vierde verdieping werden verder afgewerkt niettegenstaande het schriftelijk bevel tot onmiddellijke staking van alle werken in functie van het wijzigen van het aantal woongelegenheden op de derde en vierde verdieping op 3 september 2020 ... opgenomen in het proces-verbaal van 3 september 2020 met referte Dit schriftelijk bevel tot staking ... werd bekrachtigd door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur op 17 september 2020 ...

Het aanvankelijk stakingsbevel wordt niet geacht te zijn opgeheven door de uitvoerbare regularisatievergunningen van 3 juni 2021, afgeleverd door de bestendige deputatie van de provincie met referte en 16 september 2021, afgeleverd door de bestendige deputatie van de provincie met referte gezien de vergunningen en de eventuele voorwaarden niet strikt werden gevolgd.

De volgende werken wijken af van de omgevingsvergunningen:

De duplex studio's op de derde en vierde verdieping werden afgewerkt als zelfstandige woongelegenheden ondanks de expliciete voorwaarden in de verkregen omgevingsvergunningen. In de omgevingsvergunning met referte werd de volgende voorwaarde opgenomen: De 2 studentenkamers op de 3de en 4de verdieping mogen niet ingericht worden als zelfstandige woning ... In de omgevingsvergunning met referte werd de volgende voorwaarde opgenomen: Gezien de oppervlakte van de kamers kleiner is dan 35 m2 kunnen deze in de toekomst niet verder omgevormd worden tot zelfstandige woonentiteiten ... In de opgetekende kamers 7 en 8 (Vergunning werd telkens een keuken met oven, elektrisch kookvuur en afwasbak geïnstalleerd waardoor de drie basisfuncties aanwezig zijn en kamers tot zelfstandige woongelegenheden van circa 24 m2 zijn omgevormd. Dit is in strijd met de voorwaarden van de omgevingsvergunningen en onderstaand artikel 22 van bouwcode.”

Deze vaststellingen worden opgenomen in het proces-verbaal nr. dat op 10 juni 2022 wordt afgesloten en wordt verstuurd aan de procureur des Konings.

2.

Het PV kent een uitgebreide historiek.

Op 14 november 2019 verleent de deputatie van de provincie (hierna: deputatie) in graad van bestuurlijk beroep, aan de bestuurder van verzoekende partij, een omgevingsvergunning onder voorwaarden voor het verbouwen van een meergezinswoning. Er wordt daarin met betrekking tot de woongelegenheden op de derde en vierde verdieping, waarin op de plannen, naast een badkamer, ook een keuken en een leefruimte worden voorzien, het volgende overwogen:

‘ ...

De aanvraag is voorwaardelijk in overeenstemming met de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘bouwcode’ van 9 oktober 2014. ...

Artikel 22: Minimale oppervlakte van een zelfstandige woning

De 2 studio's op de 3de en 4de verdieping in het hoofdgebouw zijn beide kleiner dan 35m², waardoor ze niet voldoen aan artikel 22. Hoewel het studentenkamers betreffen, kunnen deze ook beschouwd worden als zelfstandige woning (cfr. definitie in bouwcode): alle volgende voorzieningen zijn aanwezig: wc, bad of douche, kookgelegenheid, woongelegenheden en slaapgelegenheid.

Als vergunningsvoorwaarde zal worden opgelegd dat de 2 studentenkamers op de 3de en 4de verdieping niet mogen ingericht worden als zelfstandige woning.

...

Besluit ...

Een vergunning wordt verleend, op basis van de in beroep gewijzigde plannen van 17 oktober 2019, onder volgende voorwaarden: ...

- De 2 studentenkamers op de 3^{de} en 4^{de} verdieping mogen niet ingericht worden als zelfstandige woning.

...’

Deze beslissing wordt door de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RVVB), op vordering van enkele omwonenden, vernietigd met het arrest van 1 april 2021 met nummer (hierna: arrest van 1 april 2021) nadat de tenuitvoerlegging hiervan was geschorst met het arrest van 30 juni 2020 met nummer (hierna: arrest van 30 juni 2020) n de zaak met rolnummer 1920-RVVB-0296).

Na het schorsingsarrest van de RVVB maakt de verbalisant op 3 september 2020 een proces-verbaal met nr (hierna: proces-verbaal van 3 september 2020) op, waarin het volgende wordt vastgesteld:

Het aantal woongelegenheden in de voorbouw wordt gewijzigd van 1 naar 8. De woongelegenheden situeren zich als volgt:

Op de gelijkvloerse verdieping van de voorbouw werd in de kamer achteraan een gemeenschappelijke keuken ingericht en in de kamer vooraan een gemeenschappelijke woonkamer.

Op de eerste en tweede verdieping van de voorbouw worden telkens drie kamers en een gemeenschappelijke badkamer ingericht. ... De indeling van kamers en badkamers komen overeen met de opgetekende plannen van de geschorste omgevingsvergunning ...

Op de derde en vierde verdieping van de voorbouw worden 2 zelfstandige duplex woongelegenheden ingericht, één vooraan en één achteraan. De woongelegenheden (studio 1 en 2) worden in een licht gewijzigde vorm voorzien dan opgetekend op de plannen van de geschorste omgevingsvergunning. De wijziging bestaat erin dat de binnenmuur tussen de keuken en leefruimte werd weggelaten (één grote ruimte) en dat beide trappen naar de vierde verdieping zowel in de woongelegenheid vooraan als achteraan evenwijdig met de voorgevel tegen de muren van de traphal werden geplaatst in plaats van haaks op de voorgevel. Verder werden er in beide woongelegenheden reeds een toilet en badkamer voltooid en waren er aansluitpunten (stopcontacten, afvoerleidingen, waterpunten, enz.) voor een keuken en een nog niet geplaatste keuken (kasten en toestellen) voorzien.

Stakingsbevel ...

Gelet op het feit dat de werken in functie van het wijzigen van het aantal woongelegenheden op de derde en vierde verdieping nog in uitvoering waren en de aanwezige werklui ofwel aangeven geen verantwoordelijke functie te hebben ofwel aangaven de Nederlandse taal niet machtig te zijn, heb ik ... het schriftelijk bevel tot onmiddellijke staking van alle werken in functie van het wijzigen van het aantal woongelegenheden op de derde en vierde verdieping op een zichtbare plaats aangebracht.

Extra informatie ...

Op 3 maart 2015 werd het proces verbaal met referte opgesteld voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden van 1 naar 13 in het volledige pand. In de voorbouw wijzigde het aantal woongelegenheden van 1 naar 12. Gezien de 13 woongelegenheden waarvan sprake volledig ontmanteld werden en er in de voorbouw 8 nieuwe woongelegenheden gecreëerd worden, wordt in dit proces verbaal een wijziging van het aantal woongelegenheden van 1 naar 8 opgenomen in plaats van een wijziging van het aantal woongelegenheden van 13 naar 8.

HHC - 4

Op 26 augustus 2020 werd ook al een controle door de dienst bouwtoezicht uitgevoerd. Er werd toen beslist om op dat moment nog geen actie te ondernemen en gezien de schorsing door de Raad van Vergunningenbetwistingen de situatie eerst intern te bespreken aan de hand van de vaststellingen van deze controle. Door de schorsing beschikt men niet langer over een uitvoerbare omgevingsvergunning en worden de werken zonder vergunning uitgevoerd. Gezien het preventief karakter van het stakingsbevel en vanuit proportionaliteitsoverwegingen werd er beslist om enkel alle werken aan de twee woongelegenheden op de derde en vierde verdieping te staken. Bovendien worden de twee bovenste woongelegenheden uitgevoerd als zelfstandige woongelegenheden (alle functies intern aanwezig of minstens voorzien om dusdanig af te werken) terwijl in de voorwaarde van zowel de omgevingsvergunning verleend door het college van burgemeester en schepenen als in de omgevingsvergunning in beroep vergund door de bestendige deputatie in verschillende bewoording(en) werd opgelegd dat deze twee woongelegenheden als studentenkamers of niet zelfstandige woningen dienden ingericht te worden. De voorwaarden van de geschorste omgevingsvergunning worden dus eveneens niet nageleefd.

...

Na het vernietigingsarrest van de RVVB van 1 april 2021 wordt de bestuurlijke beroepsprocedure hernomen. De deputatie verleent op 3 juni 2021 opnieuw een omgevingsvergunning onder voorwaarden voor het verbouwen van een meergezinswoning. Er wordt daarin met betrekking tot de woongelegenheden op de derde en vierde verdieping, waarin op de plannen, naast een badkamer, ook een keuken en een leefruimte worden voorzien, het volgende overwogen:

‘...

De aanvraag is voorwaardelijk in overeenstemming met de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘bouwcode’ van 9 oktober 2014. ...

Artikel 22: Minimale oppervlakte van een zelfstandige woning

De 2 studio's op de 3de en 4de verdieping in het hoofdgebouw zijn beide kleiner dan 35m², waardoor ze niet voldoen aan artikel 22. Hoewel het studentenkamers betreffen, kunnen deze ook beschouwd worden als zelfstandige woning (cfr. definitie in bouwcode): alle volgende voorzieningen zijn aanwezig: wc, bad of douche, kookgelegenheid, woongelegenheden en slaapgelegenheid.

Als vergunningsvoorwaarde zal worden opgelegd dat de 2 studentenkamers op de 3de en 4de verdieping niet mogen ingericht worden als zelfstandige woning.

...

Besluit ...

Een vergunning wordt verleend overeenkomstig de in beroep gewijzigde plannen van 17 oktober 2019, onder volgende voorwaarden: ...

- De 2 studentenkamers op de 3^{de} en 4^{de} verdieping mogen niet ingericht worden als zelfstandige woning.

...'

Deze beslissing wordt door de RVVB, op vordering van enkele omwonenden, opnieuw vernietigd met het arrest van 4 augustus 2022 met nummer _____ in de zaak met rolnummer _____. De RVVB stelt zijn arrest daarbij in de plaats van de nieuw te nemen beslissing en weigert de omgevingsvergunning.

De bestuurder van verzoekende partij dient ondertussen, tijdens voormelde procedures, een nieuwe aanvraag in voor het verbouwen van een meergezinswoning. De deputatie verleent hiervoor in graad van bestuurlijk beroep op 16 september 2021 nogmaals een omgevingsvergunning onder voorwaarden. Er wordt daarin met betrekking tot de woongelegenheden op de derde en vierde verdieping, waarvan de ruimtes op de plannen niet langer worden benoemd, het volgende overwogen:

'...

Het project is in overeenstemming met de voorschriften van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening Bouwcode. ...

Artikel 22: Minimale oppervlakte van een zelfstandige woning

De 2 kamers 7 en 8 op de 3de verdieping beschikken zelf over toilet en douche. Een kookgelegenheid is gemeenschappelijk voorzien op het gelijkvloers. Gezien de oppervlakte kleiner is dan 35m² kunnen deze niet als zelfstandige woonentiteiten worden ingericht. ...

Besluit

De vergunning wordt verleend overeenkomstig de voorgebrachte plannen.

Onder volgende voorwaarden: ...

- Gezien de oppervlakte van de kamers kleiner is dan 35m² kunnen deze in de toekomst niet verder omgevormd worden tot zelfstandige woonentiteiten.

...'

Deze beslissing wordt door de RVVB, op vordering van enkele omwonenden, opnieuw vernietigd met het arrest van 8 september 2022 met nummer _____ in de zaak met rolnummer _____.

Na het vernietigingsarrest van de RVVB van 8 september 2022 wordt de bestuurlijke beroepsprocedure hernomen. De deputatie verleent op 1 december 2022 opnieuw een omgevingsvergunning onder voorwaarden voor het verbouwen van een meergezinswoning.

Er wordt daarin met betrekking tot de woongelegenheden op de derde en vierde verdieping, waarvan op de plannen geen ruimtes worden benoemd, het volgende overwogen:

‘ ...

Het project is in overeenstemming met de voorschriften van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening Bouwcode. ...

Artikel 22: Minimale oppervlakte van een zelfstandige woning

De 2 kamers 7 en 8 op de 3de verdieping beschikken zelf over toilet en douche. Een kookgelegenheid is gemeenschappelijk voorzien op het gelijkvloers. Gezien de oppervlakte kleiner is dan 35m² kunnen deze niet als zelfstandige woonentiteiten worden ingericht. ...

Besluit

De vergunning wordt verleend overeenkomstig de voorgebrachte plannen.

Onder volgende voorwaarden: ...

- Gezien de oppervlakte van de kamers kleiner is dan 35m² kunnen deze in de toekomst niet verder omgevormd worden tot zelfstandige woonentiteiten.

...’

Deze beslissing wordt door de RVVB, op vordering van enkele omwonenden, opnieuw vernietigd met het arrest van 8 februari 2024 met nummer _____ in de zaak met rolnummer _____

Na het vernietigingsarrest van de RVVB van 8 februari 2024 wordt de bestuurlijke beroepsprocedure hernomen. De deputatie verleent op 18 april 2024 opnieuw een omgevingsvergunning onder voorwaarden voor het verbouwen van een meergezinswoning. Er wordt daarin met betrekking tot de woongelegenheden op de derde en vierde verdieping een gelijkaardige overweging en voorwaarde opgenomen als in de vorige vergunning van 1 december 2022.

Het College heeft geen kennis van het verdere verloop van de bestuurlijke vergunningsprocedure, maar dit is in het licht van de datum van het PV waarop de bestreden beslissing steunt ook niet van belang.

3.

Op 12 juli 2022 ontvangt de gewestelijk entiteit de melding van de procureur des Konings van 30 juni 2022 dat het stedenbouwkundig misdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

4.

Op 26 juli 2022 vraagt de gewestelijke entiteit bijkomende inlichtingen aan de verbalisant over onder meer de omgevingsvergunningen van de deputatie van respectievelijk 3 juni 2021 en 3 september 2021, en over het gebeurlijk herstel. De verbalisant bezorgt de gevraagde informatie met een mailbericht van 8 augustus 2022, waarin wordt opgemerkt dat 'de eigenaar mondeling aangaf dat er geen inbreuk was', zodat hij 'ook niet van plan was over te gaan tot herstel'.

5.

Op 17 augustus 2022 brengt de gewestelijke entiteit de verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om eventueel een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen wegens het wijzigen van het aantal woongelegenheden in strijd met, dan wel zonder omgevingsvergunning. Ze nodigt verzoekende partij daarbij uit om haar schriftelijk verweer mee te delen, eventueel vergezeld van een vraag tot hoorzitting, terwijl deze ook de mogelijkheid krijgt om inzage te vragen in het administratief dossier.

Verzoekende partij bezorgt op 14 september 2022 een schriftelijk verweer aan de gewestelijke entiteit, waarbij ze vraagt om te worden gehoord.

6.

Op 17 april 2024 vraagt de gewestelijke entiteit opnieuw bijkomende inlichtingen aan de verbalisant over het gebeurlijk herstel en met name in hoeverre de twee woongelegenheden ondertussen zijn ingericht conform de voorwaarden van de omgevingsvergunning, dan wel of er sprake is van een regularisatie. De verbalisant antwoordt op 23 april 2024 dat er hiervoor geen nieuwe vergunning is aangevraagd en hij geen melding kreeg van herstel of van andere aanpassingen.

7.

Verzoekende partij wordt op 16 mei 2024 gehoord door de gewestelijke entiteit. Deze legt vervolgens op 4 juni 2024 een geldboete op aan verzoekende partij, die hiervan met een aangetekende brief van 6 juni 2024 in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep – schending van artikel 15, 4° Procedurebesluit

Standpunt van de partijen

Verwerende partij 'maakt voorbehoud wat betreft een schending van artikel 15 Procedurebesluit en de ontvankelijkheid van het verzoekschrift' omdat daarin 'geen specifieke

wettelijke norm of beginsel van behoorlijk bestuur wordt aangevoerd' en 'evenmin concreet wordt geduid op welke wijze een bepaalde norm of een beginsel door de bestreden beslissing zou zijn geschonden'.

Beoordeling door het College

1.

Verzoekende partij dient in het verzoekschrift verplicht minstens één ontvankelijk middel aan te voeren, bij gebreke waarvan de vordering onontvankelijk is, terwijl de niet-naleving van deze vereiste naderhand niet kan worden geregulariseerd (artikel 17 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges - hierna: DBRC-decreet, in samenlezing met artikel 15, 4° Procedurebesluit). Een middel bestaat uit een voldoende en duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel of het geschonden rechtsbeginsel en van de wijze waarop deze rechtsregel of dit rechtsbeginsel volgens verzoekende partij wordt geschonden. De vereiste dat het verzoekschrift een uiteenzetting dient te bevatten van de feiten en de middelen impliceert niet dat verzoekende partij expliciet de rechtsregels of rechtsbeginselen moet vermelden die volgens haar door de bestreden beslissing worden geschonden. Het is enkel noodzakelijk dat de uiteenzetting in het verzoekschrift het voor het College in het kader van zijn legaliteitstoetsing, en voor verwerende partij in het kader van haar verdediging, mogelijk maakt duidelijk te begrijpen wat de bestreden beslissing wordt verweten. Het College vernietigt de bestreden beslissing wanneer deze onregelmatig is omwille van de schending van een rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel (artikel 35 DBRC-decreet).

2.

Verwerende partij stelt tevergeefs dat het verzoek tot vernietiging onontvankelijk is omdat het verzoekschrift geen uiteenzetting bevat van de middelen, zodat haar exceptie wordt verworpen. Op basis van de argumentatie in het verzoekschrift kan redelijkerwijze worden vastgesteld dat verzoekende partij in eerste instantie betwist dat er een stedenbouwkundig misdrijf voorligt, dat haar kan worden toegerekend. Ze betwist vervolgens ook de hoogte van de boete, waarbij ze in het bijzonder kritiek uit op de beoordeling door de gewestelijke entiteit van het waarderingscriterium van de frequentie en van de gevolgen van de overschrijding van haar beslissingstermijn. Bovendien blijkt uit de antwoordnota van verwerende partij dat ze daarover inhoudelijk standpunt heeft ingenomen, zodat ze wel degelijk begrijpt waarom verzoekende partij meent dat de bestreden beslissing onregelmatig is en om die reden moet worden vernietigd.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij betwist in essentie dat er een stedenbouwkundig misdrijf voorligt, dat haar kan worden toegerekend. Ze voert dus feitelijk de schending aan van de artikelen 6.2.6, 6.2.7, §1, lid 1 en 6.1.1, 6° VCRO en van het algemeen rechtsbeginsel van het vermoeden van onschuld, in samenlezing met het volgens de bestreden beslissing geschonden artikel 6.2.1, 1° VCRO, in samenlezing met artikel 4.2.1, 7° VCRO. Ze merkt vooreerst op dat ze zich bezwaarlijk in regel kan stellen binnen enkele dagen nadat haar omgevingsvergunning door de Raad voor Vergunningsbetwistingen is vernietigd, in de rand waarvan ze wijst op de vaststelling dat er door de achtereenvolgende bestuurlijke en jurisdictionele vergunningsprocedures met betrekking tot het gebouw onduidelijkheid bestaat over de correct vergunde toestand. Ze stelt, in navolging van haar schriftelijk verweer tijdens de bestuurlijke boeteprocedure, dat de twee studio's op de derde en vierde verdieping van het gebouw zijn vergund, zijn uitgevoerd en worden gebruikt als studentenkamers en niet als zelfstandige woningen in de zin van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 'Bouwcode' van

van 9 oktober 2014 (zoals van toepassing op het ogenblik van het PV) (hierna: Bouwcode). Ze meent dat deze studio's, die door hun kwalificatie als studentenhuisvesting niet als hoofdverblijfplaats kunnen dienen, onmogelijk kunnen worden beschouwd als zelfstandige woningen omdat ze niet voldoen aan de oppervlakenorm in artikel 22 Bouwcode, op basis waarvan een zelfstandige woning een netto-vloeroppervlakte moet hebben van minimaal 35 m²; geen nutsvoorzieningen hebben en enkel bereikbaar zijn via de gemeenschappelijke ruimtes van de studentenkamers; en geen leefruimte hebben. Ze stelt dat er minstens twijfel bestaat over de definities en termen en dat ze de regelgeving nooit bewust heeft overtreden. Ze wijst daarbij op de vaststelling dat het PV ten onrechte uitgaat van de veronderstelling dat de studio's niet als 'zelfstandige wooneenheden' mogen worden ingericht omdat er in de vergunningsvoorwaarden enkel sprake is van 'zelfstandige woningen' of 'zelfstandige woonentiteiten'.

2.

Verwerende partij meent dat verzoekende partij niet aantoonst dat de beoordeling in de bestreden beslissing van het stedenbouwkundig misdrijf en de toerekenbaarheid hiervan foutief of kennelijk onredelijk is. Ze stelt dat verzoekende partij haar schriftelijk verweer tijdens de bestuurlijke boeteprocedure herneemt, terwijl dit in de bestreden beslissing punt per punt

is weerlegd. Ze stelt dat de veelheid aan bestuurlijke en jurisdictionele vergunningsprocedures met betrekking tot het gebouw niet relevant is omdat verzoekende partij er, ondanks deze procedures, bewust en op eigen risico voor koos om de werken aan te vatten en over te gaan tot het wijzigen van het aantal woongelegenheden. Ze wijst in dit kader op de vaststelling dat er op het ogenblik van de opmaak van het eerste proces-verbaal op 3 september 2020 alleszins geen uitvoerbare omgevingsvergunning meer voorlag voor de herindeling van het gebouw in acht woongelegenheden omdat de tenuitvoerlegging van de omgevingsvergunning door het arrest van de RVVB van 30 juni 2020 was geschorst. Ze merkt daarbij op dat er in dit proces-verbaal ook reeds is vastgesteld dat er op de derde en vierde verdieping van het gebouw twee zelfstandige woongelegenheden werden ingericht zonder vergunning en in strijd met de Bouwcode. Ze benadrukt dat de veelheid aan bestuurlijke en jurisdictionele vergunningsprocedures met betrekking tot het gebouw losstaat van de inrichting van deze twee zelfstandige woongelegenheden omdat elke verkregen omgevingsvergunning tot nu toe steeds uitdrukkelijk heeft verboden om op de derde en vierde verdieping zelfstandige woongelegenheden in te richten. Ze stelt dat algemeen opzet volstaat voor een stedenbouwkundig misdrijf en dat er in die optiek ter zake geen sprake kan zijn van dwaling in hoofde van verzoekende partij. Ze betwist de aangevoerde twijfel over het begrip 'zelfstandige woongelegenheden' omdat verzoekende partij wordt bijgestaan door een raadsman en zich dan ook niet op enige onwetendheid kan beroepen. Ze benadrukt ter zake dat er in de bestreden beslissing wordt verwezen naar de duidelijke vergunningsvoorwaarden, die niet voor interpretatie vatbaar zijn en waaruit duidelijk blijkt dat er in de studio's geen afzonderlijke keukens kan worden voorzien en ze hierdoor overeenkomstig de Bouwcode dienen te worden beschouwd als zelfstandige woningen. Ze wijst in dit kader ook naar de overwegingen in de bestreden beslissing, waaruit blijkt dat het al dan niet voorzien van een aparte leefruimte, een aparte toegang en/of nutsvoorzieningen ter zake niet relevant is en dat uit de ontstentenis van gemeenschappelijke ruimte *a contrario* kan worden afgeleid dat er sprake is van zelfstandige woongelegenheden.

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 overtreders (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.

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 de 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.

3.

De gewestelijke entiteit 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, 7° VCRO is er een vergunning nodig om een woning opsplitsen of in een gebouw het aantal wooneenheden die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande wijzigen, ongeacht of het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer.

Uit het proces-verbaal en de hiervoor aangehaalde feiten is gebleken dat vermoedelijke overtreder het aantal wooneenheden aan het wijzigen is. In de omgevingsvergunning van 3 september 2021 wordt de huidige toestand van het pand beschreven. Dit geeft aan dat er 11 studentenkamers zijn (voorhuis), een woning (achterhuis) en een bureel met atelier.

In het proces-verbaal van 3 september 2020 blijkt dat vermoedelijk overtreder het pand (voorhuis) aan het herindelen is in 8 woongelegenheden. In zijn proces-verbaal van 10 juni 2022 stelt de verbalisant vast dat het aantal woongelegenheden niet is gewijzigd maar de afwerking ervan niet verloopt conform de toegekende vergunning. Volgens de verbalisant is de voorbouw enkel vergund als een woongelegenheid en is de beschreven toestand van 11 studentenkamers dus niet stedenbouwkundig vergund. Welke toestand de correct vergunde toestand is, is niet volledig duidelijk. De vergunning 14 november 2019 werd verlengd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen en leidde tot de vergunning van 3 juni 2021.

Los van de discussie van het aantal woongelegenheden, is er geen discussie over het feit dat het aantal werd gewijzigd in het voorhuis naar acht (in plaats van elf of een). Het aantal woongeleden wordt dus gewijzigd en is dus vergunningsplichtig conform de aangehaalde bepaling. Hierbij is het niet van belang of het aantal woongelegenheden stijgt of daalt. Elke wijziging er van is vergunningsplichtig. Ook de aard van de wijziging is niet relevant conform de aangehaalde bepaling. Of de wijziging plaatsvindt in een zelfstandige woongelegenheid of studentenkamer of welke vorm van woongelegenheid dan ook. Heeft geen impact op de vergunningsplicht.

In zijn verweer en tijdens de hoorzitting argumenteert vermoedelijke overtreder over de al dan niet doorbreking van het stakingsbevel van 3 september 2020. In de mate dat dit nodig is, kan er worden opgemerkt dat in de kennisgeving van 16 augustus 2022 geen sprake is van een doorbreking, doch enkel van het wijzigen van het aantal woongelegenheden. De feiten en tenlastelegging richten zich dan ook op de loutere wijziging van het aantal woongelegenheden zonder of in strijd met de omgevingsvergunning.

Zowel de vergunning van 3 juni 2021 als deze van 3 september 2021 laten toe dat er op de derde en vierde verdiepingen woongelegenheden worden ingericht, maar dat deze niet mogen worden ingericht als een zelfstandige woongelegenheid. Vermoedelijke overtreder verwijst met betrekking tot de vergunning van september naar het feit dat er sprake is van een 'zelfstandige woonentiteit' wat niet zou gedefinieerd zijn. Uit de context van de beslissing mag duidelijk zijn dat hiermee de zelfstandige woning wordt bedoeld zoals omschreven en gedefinieerd in de Bouwcode van 2012. De meer daar de Deputatie ook expliciet verwijst naar de norm van 35m².

Vermoedelijke overtreder gaat echter over tot een merkwaardige lezing van de voorwaarden van de vergunning. De voorwaarden van een vergunning vormen een integrerend onderdeel van de vergunning en de niet naleving er van staat gelijk met het niet naleven van de vergunning. Het opleggen van voorwaarden door de vergunningverlenende overheid strekt er toe om een aangevraagd project in overeenstemming te brengen met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. Uiteraard kunnen in diverse soorten van woongelegenheden worden ingericht, maar niet elke vorm is wenselijk op een bepaalde locatie of zoals in dit geval met een bepaalde oppervlakte. Het opleggen van een voorwaarde vereist ook niet dat de plannen worden

gewijzigd te meer daar het hier over inrichtingsvoorwaarden gaat. De redenering van vermoedelijke overtreder over het afglijden naar een andere woonvorm of verkoop in de toestand is hier ook niet relevant. De vergunningverlenende overheid heeft expliciet gezegd dat de desbetreffende woongelegenheden niet mogen worden ingericht als zelfstandige woning. Vermoedelijk overtreder verwijst in zijn verweer zelf naar de definitie hiervan in de Bouwcode. Indien er een wc, bad of douche, kookgelegenheid, woongelegenheden en slaapgelegenheid gelijktijdig zijn ingericht is er sprake van een zelfstandige woning, wat conform de vergunningen niet is toegelaten op de derde en vierde verdieping volgens de ingediende plannen omdat de woongelegenheden een te beperkte oppervlakte hebben, namelijk minder dan 35m². De lezing van vermoedelijke overtreder in verband met de draagwijdte van de voorwaarde, namelijk dat de voorwaarde enkel geldt bij latere verkoop of verhuur kan dan ook niet worden bijgetreden.

In zijn verweer betwist vermoedelijke overtreder ook dat alle onderdelen van een zelfstandige woning aanwezig moet zijn en in het bijzonder de leefruimte. Dit argument van vermoedelijke overtreder kan niet gevolgd worden. Aan de verschijningsvorm van de onderdelen zoals gedefinieerd in artikel 4 van de Bouwcode worden geen voorwaarden verbonden. Het is dus niet vereist dat elk van hen in een ommuurde ruimte zijn of wat dan ook. De betrokken duplexstudio's strekken zich uit over het derde en vierde verdiep van het gebouw. Op het plan bij de vergunning is er een aparte ruimte op de vierde verdieping. Hier zijn geen bijzondere nutsvoorzieningen (wateraanvoer, afvoer,...) aanwezig, wel zijn er twee dakramen. Deze ruimte kan dus logischer wijze als slaapruiimte worden gebruikt. Op de derde verdieping is voor elk van de woongelegenheden een aparte ruimte voorzien met hierin het sanitair, zijnde een toilet, wastafel en douche. De rest van de ruimte is een geheel en op de plannen is er geen keuken ingetekend. Uit de vaststellingen van de verbalisant is gebleken dat er een open keuken in deze ruimte werd geplaatst. Op plannen die gevoegd zijn bij het proces-verbaal van 3 september 2020 is deze ruimte wel nog opgedeeld in een keukendeel en een leefruimte. Op de latere plannen zijn deze benamingen verdwenen. In deze ruimte is er dus sprake van een keuken die duidelijk op de foto bij het proces-verbaal van 10 juni 2022 is te zien, zijnde een open meubel met kraan en pompbak, fornuis en oven. De keuken gaat over in de leefruimte waar de tafel te zien is die gebruikt wordt om bezig te zijn met documenten en een laptop. Het gegeven dat dit een open ruimte is, doet niks af van het feit dat er een keuken en leefruimte is. Ook de andere onderdelen van een zelfstandige woning zijn aanwezig. Het feit dat het om zelfstandige woongelegenheden gaat, kan a contrario ook worden afgeleid uit het feit dat er geen gemeenschappelijke ruimte is. Op de andere verdiepen met studentenkamers is er per verdiep steeds een gemeenschappelijk toilet en badkamer voorzien. Op de verdiepen drie en vier zijn er geen gemeenschappelijke ruimtes. Er is ook geen noodzaak om de gemeenschappelijke voorzieningen op een ander verdiep te gebruiken gezien deze woongelegenheden elk een eigen badkamer en toilet hebben.

Het is dan ook duidelijk dat de twee studio's op de derde en vierde verdieping zijn ingericht als een afzonderlijke woongelegenheden en dit in strijd met de uitdrukkelijke voorwaarden van de

omgevingsvergunning (zowel deze van 3 juni 2021 als deze van 3 september 2021). Gelet op het feit dat de voorwaarden van de omgevingsvergunning niet werden nageleefd, werd de omgevingsvergunning met betrekking tot deze twee woongelegenheden in hun geheel niet correct nageleefd en werden zij ten onrechte gecreëerd in hun huidige vorm.

Tijdens de hoorzitting stelt vermoedelijke overtreder dat er geen aparte nutsmeters zouden zijn, er maar een gemeenschappelijke ingang is voor alle woongelegenheden en er wordt verhuurd aan studenten. Waar het eerste en derde argument enkel blanke beweringen zijn, doet dit ook niets af van het feit dat het om een zelfstandige woongelegenheden zoals gedefinieerd in bouwcode.

Tijdens de hoorzitting verwijst vermoedelijke overtreder ook naar het lange traject dat hij reeds gelopen heeft in verband met dit bouwproject door diverse bezwaren van burens en de financiële impact voor hem terwijl het project volgens hem past in de plaatselijke goede ruimtelijke ordening. Deze elementen zijn echter niet ter zake. Het feit dat derden hun rechten in de procedure tot het bekomen van een omgevingsvergunning, verleent vermoedelijke overtreder geen toelating om de regelgeving inzake ruimtelijke ordening te schenden, hetzelfde geldt voor de mogelijke financiële impact voor hem. De beoordeling of een omgevingsvergunning kan worden verleend voor een project en dit zich verstaat met de goede ruimtelijke ordening, behoort toe aan de vergunningsverlenende overheden zodat deze discussie hier niet gevoerd dient te worden.

Bovenvermelde feiten zijn een schending van:

VCRO: Artikel 6.2.1, 1° in samenhang met 4.2.1, 1° en 7°.

Deze feiten vallen daarmee onder de definitie van een stedenbouwkundig misdrijf als bedoeld in de artikelen 6.2.1 en 6.2.13 VCRO waarvoor een bestuurlijke geldboete kan opgelegd worden.

Artikel 6.1.1, 6° VCRO definieert een overtreder als “de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het stedenbouwkundige misdrijf of de stedenbouwkundige inbreuk heeft uitgevoerd, er opdracht toe heeft gegeven of er zijn medewerking aan heeft verleend”. Vermoedelijke overtreder is de eigenaar van het perceel en dient dan ook als opdrachtgever van de werken te worden beschouwd.

Het stedenbouwkundige misdrijf staat vast in hoofd van 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 het wijzigen van het aantal woongelegenheden in het voorhuis van het gebouw in strijd met de hiervoor verleende omgevingsvergunningen van respectievelijk 3 juni 2021 en 16 september 2021 en dus feitelijk zonder omgevingsvergunning, een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt, dat haar

kan worden toegekend, foutief dan wel kennelijk onredelijk is en dat er ter zake (minstens) twijfel bestaat. Ze stelt tevergeefs dat de twee woongelegenheden op de derde en vierde verdieping zijn ingericht conform deze omgevingsvergunningen, dan wel dat er ter zake onduidelijkheid bestaat over het begrip 'zelfstandige woning'.

3.1.

Zoals blijkt uit de feitelijke uiteenzetting en door partijen op zich niet wordt betwist, heeft de deputatie aan (de bestuurder van) verzoekende partij al meermaals een omgevingsvergunning onder voorwaarden verleend voor (onder meer) het wijzigen van het aantal woongelegenheden in het voorhuis van het gebouw, die door de RVVB telkens zijn geschorst en/of vernietigd. Het project beoogt met name acht studentenkamers, waarbij de gelijkvloerse verdieping een gemeenschappelijke keuken en woonkamer omvat, de eerste en tweede verdieping telkens drie kamers met een gemeenschappelijke badkamer, en de derde en vierde (dak)verdieping twee duplex studio's. De discussie tussen partijen heeft betrekking op de verenigbaarheid van de inrichting van deze twee studio's met de achtereenvolgende omgevingsvergunningen voor het project, in het bijzonder deze van respectievelijk 3 juni 2021 en 16 september 2021.

De deputatie overweegt in haar initiële omgevingsvergunning voor het project van 14 november 2019, met betrekking tot de verenigbaarheid van het project met de Bouwcode, dat deze twee studio's qua oppervlakte niet voldoen aan de vereiste 'minimale oppervlakte van een zelfstandige woning' in artikel 22 Bouwcode, terwijl ze, 'hoewel het studentenkamers betreffen, ook kunnen worden beschouwd als zelfstandige woning (cfr. definitie in bouwcode)' omdat 'alle volgende voorzieningen aanwezig zijn: wc, bad of douche, kookgelegenheid, woongelegenheden en slaapgelegenheid'. Ze legt daarom als vergunningsvoorwaarde op dat 'de 2 studentenkamers op de 3^{de} en 4^{de} verdieping niet mogen ingericht worden als zelfstandige woning'. Een zelfstandige woning betreft volgens de definitie hiervan in artikel 4, 79, b Bouwcode een 'woning waarin alle volgende voorzieningen aanwezig zijn, namelijk: wc, bad of douche, kookgelegenheden, woongelegenheden en slaapgelegenheid'. Uit deze initiële vergunning blijkt duidelijk dat de deputatie ze enkel verleent als de tweede studio's, die volgens de initiële bouwplannen op de derde verdieping, naast een badkamer, zowel een keuken als een leefruimte hebben, niet alle voorzieningen van een zelfstandige woning bevatten. Dit wordt bevestigd in het initiële proces-verbaal van 3 september 2020, dat is opgemaakt na de schorsing van de tenuitvoerlegging van deze initiële vergunning door de RVVB, en waarin de staking is opgelegd van de plaatsing van een ingerichte keuken in deze studio's. De verbalisant stelt daarin met name vast dat 'de twee bovenste woongelegenheden worden uitgevoerd als zelfstandige woongelegenheden (alle functies intern aanwezig of minstens voorzien om

dusdanig af te werken)', in strijd met de voorwaarde dat 'deze twee woongelegenheden als studentenkamers of niet zelfstandige woningen dienden ingericht te worden'. Hoewel deze initiële vergunning door de RVVB vervolgens ook wordt vernietigd en hierdoor wordt geacht nooit te hebben bestaan, is ze toch van belang omdat de daaropvolgende (herstel)vergunningen hierop voortbouwen. Zo herneemt de deputatie in haar (herstel)vergunning van 3 juni 2021, die finaal door de RVVB ook wordt vernietigd, haar initieel oordeel met betrekking tot deze twee studio's en legt ze opnieuw als vergunningsvoorwaarde op dat 'de 2 studentenkamers op de 3^{de} en 4^{de} verdieping niet mogen ingericht worden als zelfstandige woning'. De deputatie oordeelt vervolgens ook in gelijkaardige zin in haar vergunning van 16 september 2021, naar aanleiding van een nieuwe aanvraag van (de bestuurder van) verzoekende partij voor het project, waarbij de ruimtes van de woongelegenheden op de derde en vierde verdieping op de plannen niet langer worden benoemd. Ze overweegt daarin, met betrekking tot de verenigbaarheid van het project met artikel 22 Bouwcode, met name dat deze twee studio's 'zelf beschikken over toilet en douche', terwijl 'een kookgelegenheid gemeenschappelijk is voorzien op het gelijkvloers'. Ze herhaalt daarbij dat deze studio's 'niet als zelfstandige woonentiteiten kunnen worden ingericht, gezien de oppervlakte kleiner is dan 35m²', en legt in die optiek als voorwaarde op dat de studio's 'in de toekomst niet verder kunnen omgevormd worden tot zelfstandige woonentiteiten, gezien de oppervlakte van de kamers kleiner is dan 35m²'. Nadat ook deze vergunning door de RVVB wordt vernietigd, herneemt de deputatie dezelfde overwegingen en voorwaarde in haar (herstel)vergunning van 1 december 2022, die ondertussen ook is vernietigd door de RVVB.

3.2.

Op basis van de gelijkaardige overwegingen en de daarmee gerelateerde vergunningsvoorwaarden in de achtereenvolgende omgevingsvergunningen van de deputatie, blijkt onmiskenbaar dat de wijziging van het aantal woongelegenheden in het voorhuis van het gebouw tot acht studentenkamers telkens enkel ruimtelijk inpasbaar is geacht, mits de twee beoogde studio's op de derde en vierde (dak)verdieping niet zouden worden ingericht als zelfstandige woningen in de zin van artikel 4, 79, b Bouwcode en er daarin met name niet ook een keuken zou worden geplaatst. Zoals blijkt uit het PV en door partijen niet wordt betwist, stelde de verbalisant vast dat deze twee studio's door of in opdracht van verzoekende partij finaal toch zijn ingericht als zelfstandige woningen (die niet voldoen aan de oppervlakenorm in artikel 22 Bouwcode), doordat er daarin telkens (ondanks het bekrachtigde stakingsbevel) een uitgeruste keuken is geïnstalleerd. De inrichting van deze studio's tot zelfstandige woningen is dan ook in strijd is met de achtereenvolgende omgevingsvergunningen voor het project, zodat er daaruit voor hun schorsing en/of vernietiging door de RVVB zelfs geen rechten meer konden worden geput. De achtereenvolgende (gelijkaardige) voorwaarden met

betrekking tot de inrichting van deze studio's beoogden daarbij telkens om een onverenigbaarheid van de vergunningsaanvraag met de stedenbouwkundige voorschriften te remediëren, teneinde een niet-vergunbare aanvraag toch vergunbaar te maken. Het stedenbouwkundig misdrijf in hoofde van verzoekende partij staat dan ook vast. De bewering van verzoekende partij, dat deze studio's geen afzonderlijke leefruimte hebben, doet niet anders besluiten omdat dit wordt tegengesproken in het PV, terwijl ook uit de bouwplannen bij de respectievelijke omgevingsvergunningen blijkt dat de ruimtes van deze studio's, die initieel wel werden benoemd als badkamer, keuken en leefruimte, gewoonweg niet langer formeel worden benoemd, maar wel nog altijd aanwezig zijn. Ook haar bewering dat de studio's geen nutsvoorzieningen hebben en slechts toegankelijk zijn via de gemeenschappelijke ruimtes doet niet anders besluiten omdat een zelfstandige woning in de zin van de Bouwcode enkel vereist dat er zowel een wc, een bad of douche, kookgelegenheden, een woongelegenheden en een slaapgelegenheden als voorziening aanwezig zijn. In die optiek is ook de verwijzing door verzoekende partij naar de oppervlaktenorm voor een zelfstandige woning in artikel 22 Bouwcode, en haar opmerking dat de studio's daaraan niet voldoen, niet relevant omdat hun grootte op zich geen afbreuk doet aan hun kwalificatie als zelfstandige woning en enkel tot gevolg heeft dat ze door hun grootte niet als zelfstandige woning kunnen worden ingericht en gebruikt.

3.3.

Verzoekende partij stelt tevergeefs dat dit stedenbouwkundig misdrijf haar niet kan worden verweten. In zoverre ze aanvoert dat ze zich na de vernietiging door de RVVB van haar achtereenvolgende omgevingsvergunningen voor het project niet per kerende in regel kon stellen, gaat ze ten onrechte voorbij aan de vaststelling dat deze vergunningen allemaal de gelijkaardige voorwaarde bevatten dat de twee studio's op de derde en vierde verdieping niet mogen worden ingericht als zelfstandige woningen, terwijl dit (zoals hoger gesteld) wel is gebeurd. Verzoekende partij heeft ten onrechte zowel haar (ondertussen vernietigde) initiële omgevingsvergunning voor het project van 14 november 2019, als haar navolgende (herstel)vergunningen van respectievelijk 3 juni 2021 en 16 september 2021 (en 1 december 2022), nooit nageleefd. In zoverre ze wijst op de verschillende definities en termen die in het dossier worden gehanteerd voor de twee studio's, met name zelfstandige woongelegenheden in het PV en zelfstandige woningen dan wel woonentiteiten in de omgevingsvergunningen, toont ze redelijkerwijze niet aan dat ze daardoor in verwarring is gebracht. Uit alle gegevens blijkt ontegensprekelijk dat zowel de vergunningverlenende overheden als de handhavende overheden doelen op het verbod om de twee studio's in te richten als zelfstandige woningen in de zin van artikel 4, 79, b Bouwcode, met name met alle mogelijke voorzieningen, terwijl verzoekende partij dit verbod bewust heeft genegeerd. In de hypothese dat ze hierover geen

zekerheid had, stond het haar vrij de verbalisant of de vergunningverlenende overheid nadere informatie te vragen.

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 het eenmalig karakter van de feiten en de omstandigheid dat de beslissingstermijn van de gewestelijke entiteit op het ogenblik van de bestreden beslissing was overschreden, en vraagt om de boete minstens te herleiden. 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 en de redelijke termijneis als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Wat betreft het waarderingscriterium van de frequentie, verwijt ze de gewestelijke entiteit met name dat deze ten onrechte laat uitschijnen dat ze eerder vergelijkbare feiten heeft gepleegd omdat deze betrekking hebben op hetzelfde dossier.

Wat betreft de termijn waarbinnen de gewestelijke entiteit in beginsel een boetebeslissing moet nemen, verwijt ze de gewestelijke entiteit dat deze haar beslissingstermijn heeft laten verstrijken, zoals in de bestreden beslissing wordt erkend, terwijl er hiervoor in het licht van de aard van het dossier, en met name de vaststelling dat ze steeds heeft meegewerkt, geen aanleiding bestond.

2.

Verwerende partij meent dat verzoekende partij niet aantoont dat de begroting door de gewestelijke entiteit van de boete, en met name haar beoordeling van het waarderingscriterium van de frequentie en van de gevolgen van de overschrijding van haar beslissingstermijn, foutief of kennelijk onredelijk is.

Wat betreft de frequentie, meent ze dat de boete terecht is verhoogd. Ze stelt ze dat het proces-verbaal van 3 september 2020 is opgemaakt naar aanleiding van het geheel van de werken in het licht van de schorsing door de RVVB op dat ogenblik van de tenuitvoerlegging van de initiële omgevingsvergunning van 14 november 2019. Ze benadrukt dat verzoekende partij toen reeds expliciet is gewezen op de vaststelling dat het verder inrichten van de studio's

op de derde en vierde verdieping als zelfstandige woningen strijdig was met de voorwaarden van deze geschorste vergunning. Ze stelt dat verzoekende partij hierna heeft geopteerd om deze studio's, door het plaatsen van een uitgeruste keuken, alsnog verder in te richten als zelfstandige woningen, terwijl dit ook strijdig was met de gelijkaardige voorwaarden van de navolgende omgevingsvergunningen voor het project van respectievelijk 3 juni 2001 en 16 september 2021, waardoor het PV is opgemaakt.

Wat betreft de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar beslissingstermijn waarbinnen ze in beginsel een boetebeslissing moet nemen, benadrukt ze dat dit een ordetermijn is en dat de gewestelijke entiteit bij haar beoordeling rekening heeft gehouden met de overschrijding hiervan en de boete om die reden heeft herleid. Ze wijst in dit kader op de vaststelling dat de gewestelijke entiteit, vooraleer ze de boetebeslissing nam, heeft geïnformeerd in hoeverre verzoekende partij inmiddels was overgegaan tot herstel. Ze verwijt verzoekende partij dat deze zich ter zake nooit in regel heeft gesteld, hoewel ze daartoe veelvuldig de mogelijkheid kreeg, zodat er geen sprake is van enige medewerking. Ze benadrukt in dit kader dat er in alle achtereenvolgende omgevingsvergunningen voor het project telkens is bepaald dat de studio's op de derde en vierde verdieping niet mogen worden ingericht als zelfstandige woningen, terwijl verzoekende partij dit toch heeft gedaan. Ze stelt dat verzoekende partij niet aanvoert dat ze door de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar beslissingstermijn nadelige gevolgen heeft ondervonden vanuit het oogpunt van de bewijslevering, dan wel dat haar recht van verdediging hierdoor is aangetast. Ze merkt op dat verzoekende partij ook niet aantoonde dat een bestraffing in het licht van de ernst van de feiten niet langer passend en noodzakelijk is, zoals in de bestreden beslissing wordt overwogen.

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 van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid). 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.

Als de gewestelijke entiteit een stedenbouwkundig misdrijf wil bestraffen met een alternatieve bestuurlijke geldboete moet ze bepaalde termijnen in acht 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 moet anderzijds haar voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen overmaken aan de vermoedelijke overtreder 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. 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 tien 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-eis 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 wettigheidscontrole uit en gaat met name na of de boetebeslissing op dat punt niet kennelijk onredelijk is.

3.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de gewestelijke entiteit bij het bepalen van het boetebedrag rekening houdt met de ernst van het milieumisdrijf, de frequentie en de omstandigheden waarin het is gepleegd of beëindigd, waaronder de overschrijding van haar decretale beslissingstermijn. Ze overweegt daarover onder de titel ‘de hoogte van de geldboete’ met name onder meer het volgende:

“4.2.1. De ernst van de feiten

...

Overtreder heeft hier manifest tegen de wil van de vergunningverlenende overheid haar eigen project gerealiseerd. Dit heeft een impact op de goede ruimtelijke ordening en de woonkwaliteit. Het inrichten van een woongelegenheid met alle functionaliteiten heeft een andere impact daar het permanente bewoners kan aantrekken in plaats van studenten. Bovendien zullen deze leven in een woning die niet in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften van de Bouwcode van

De feiten zijn voldoende ernstig om te worden gesanctioneerd met een bestuurlijke geldboete van 4000 euro.

4.2.2. De frequentie

Het betreft geen eenmalige schending. Uit onderzoek van het dossier blijkt dat overtreder reeds eerder vergelijkbare feiten pleegde. Deze feiten werden vastgesteld in het proces-verbaal (nr. van 3 september 2020. Dit gegeven verantwoordt de verhoging van het boetebedrag in voorliggende beslissing. Het criterium frequentie geeft dus aanleiding tot een verhoging van de geldboete tot 5000 euro.

4.2.3. De omstandigheden

Er zijn geen bijzondere omstandigheden die in rekening worden genomen bij het bepalen van de hoogte van de geldboete. Uit de inlichtingen van de verbalisant met betrekking tot een herstel, blijkt dat de toestand ter plaatse niet is gewijzigd. Dit werd ook bevestigd tijdens de hoorzitting. Naar aanleiding van de hoorzitting werd op 16 mei 2024 per mail een omgevingsvergunning die door de deputatie werd uitgereikt op 18 april 2024 meegedeeld. Deze omgevingsvergunning leidt ook niet tot een herstel gezien in artikel 1 van de vergunning nog steeds is opgenomen dat de ruimtes niet als zelfstandige woonentiteiten mogen worden ingericht.

...

De gewestelijke entiteit ging per schrijven van 16 augustus 2022 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 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 5050 euro.

...”

4.

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. Haar kritiek vormt dan ook eerder opportunitetskritiek, waarbij ze haar visie over de begroting van de boete stelt tegenover deze van de gewestelijke entiteit, die ter zake in het licht van het mogelijke boetebedrag over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt.

4.1.

Verzoekende partij, die in haar verzoekschrift geen kritiek uit op de beoordeling door de gewestelijke entiteit van het eerste waarderingscriterium van de ernst van de feiten, betwist tevergeefs de verhoging van de (basis)boete omwille van de frequentie. Ze verwijt de gewestelijke entiteit op zich niet dat deze 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)'.

Ze stelt tevergeefs dat de eerdere vergelijkbare feiten, die zijn vastgesteld in het proces-verbaal van 3 september 2020 en op basis waarvan de gewestelijke entiteit de boete verhoogt, betrekking hebben op 'hetzelfde dossier'. Hoewel deze eerdere feiten zijn gerelateerd aan de verbouwing van hetzelfde gebouw als dat waarop het PV betrekking heeft, zijn ze niet identiek als de feiten die de grondslag vormen voor de bestreden boete. De feiten zoals vastgesteld met het (eerste) proces-verbaal van 3 september 2020 betroffen het wijzigen van het aantal woongelegenheden in het gebouw zonder uitvoerbare omgevingsvergunning, vermits de tenuitvoerlegging van de initiële omgevingsvergunning voor het project van 14 november 2019 op dat ogenblik door de RVVB was geschorst. De verbalisant heeft toen ook vastgesteld dat de twee studio's op de derde en vierde verdieping, in strijd met deze geschorste vergunning, toch werden ingericht als zelfstandige woningen, waarbij de keukens op dat ogenblik echter nog niet waren geplaatst en de werken om die reden (preventief) werden gestaakt. Het PV heeft weliswaar ook betrekking op het wijzigen van het aantal woongelegenheden in het gebouw, maar hierbij is vastgesteld dat verzoekende partij deze twee studio's, in strijd met haar navolgende (vernietigde) (herstel)vergunningen voor het project van respectievelijk 3 juni 2021 en 16 september 2021, toch verder en effectief heeft ingericht als zelfstandige woningen, waardoor er sprake is van een nieuw gelijkaardig stedenbouwkundig misdrijf. Verzoekende partij toont dan ook niet aan dat het oordeel van de gewestelijk entiteit, dat de feiten geen eenmalige schending betreffen, foutief of kennelijk onredelijk is. Ze voert overigens ook geen betwisting over de juistheid van de vaststellingen in dit (eerste) proces-verbaal van 3 september 2020.

4.2.

Verzoekende partij toont ook niet aan dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de gevolgen van de overschrijding van haar beslissingstermijn, waarbij het boetebedrag meetbaar wordt verlaagd met 1.200 euro, 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.

Uit het administratief dossier blijkt dat de gewestelijke entiteit verzoekende partij op 17 augustus 2022 op de hoogte brengt van het voornemen om haar eventueel een bestuurlijke geldboete op te leggen naar aanleiding van de vaststellingen van de verbalisant in het PV van 10 juni 2022. Ze beslist uiteindelijk op 4 juni 2024 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 16 maanden overschreden.

Verzoekende partij betwist niet dat de vervalttermijn 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 zonder aanvaardbare verantwoording niet respecteerde, terwijl ze steeds haar medewerking heeft verleend. 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 'de voorliggende overschrijding van de beslissingstermijn en rekening houdende met de concrete elementen in het dossier' wordt verlaagd met 1.200 euro. Hieruit blijkt dat de gewestelijke entiteit erkent dat de redelijke termijn waarbinnen de boeteprocedure in het licht van de concrete omstandigheden moest worden afgehandeld dermate is overschreden, dat dit gegeven moet leiden tot een boetevermindering, om het mogelijk nadeel dat verzoekende partij heeft geleden door het onredelijk lang uitblijven van een boetebeslissing te herstellen. De gewestelijke entiteit geeft daarbij concreet aan van welk basisbedrag ze vertrekt en hoeveel dit wordt verlaagd, zodat het College in het kader van de legaliteitstoets waarmee het is belast kan beoordelen of de toegepaste vermindering van de boete niet kennelijk onredelijk is in het licht van de termijnoverschrijding en de gegevens van het dossier.

Verzoekende partij voert geen betwisting over het feit dat de overschrijding van de redelijke termijn in voorliggend dossier geen gevolgen had uit het oogpunt van de bewijslevering en haar recht van verdediging niet heeft aangetast. Ze maakt ook niet aannemelijk dat ze hierdoor zichtbaar schade of nadelen heeft ondervonden en reikt alleszins geen concrete elementen aan waaruit blijkt dat het mogelijks door haar geleden nadeel door het overschrijden van de ordeterminen niet adequaat is hersteld door de herleiding van het initiële boetebedrag.

Ze gaat ten onrechte voorbij aan de vaststelling dat de gewestelijke entiteit haar door de termijnoverschrijding voldoende tijd gaf om de wederrechtelijke stedenbouwkundige handelingen te remediëren, in het kader waarvan de gewestelijke entiteit kort voor de boetebeslissing nog bijkomende inlichtingen heeft gevraagd aan de verbalisant. 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.

Het middel wordt verworpen.

VI. Beslissing

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

Dit arrest is uitgesproken op 26 juni 2025 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,