

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 28 augustus 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 , met
woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 12 september 2024 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 13 augustus 2024 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 975 euro wegens schending van artikel 6.2.1, 1° in samenhang met artikel 4.2.1, 1° en 4.2.1; 5° van het besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening - Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Er wordt haar met name verweten dat ze zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen in ruimtelijk kwetsbaar gebied een saunaconstructie heeft opgericht en een grond gewoonlijk heeft gebruikt voor het opslaan van stenen.

II. Rechtspleging

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

Partijen worden opgeroepen voor de zitting van 17 juli 2025. Ze stemmen in met het schriftelijk behandelen en in beraad nemen van de vordering (artikel 41, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges).

III. Feiten

1.

Op 1 februari 2022 stelt een gewestelijk verbalisant ruimtelijke ordening bij de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving (hierna: verbalisant), op een perceel te _____, met kadastrale omschrijving _____, dat volgens het gewestplan is gesitueerd in bosgebied, lastens onder meer verzoekende partij het volgende vast:

“ ...

Vaststellingen:

Op 03/09/2021 werd reeds een aanmaning gestuurd naar de overtreder voor het oprichten van een constructie en het stapelen van materialen in bosgebied. Hieraan werd geen passend gevolg gegeven.

Vaststellingen:

Op 01/02/2022 om 12:00 begeef ik mij naar het betrokken adres ...

Onbewoond terrein : Ja

Ik stel vast dat de constructie die dienst doet als sauna nog steeds onvergund ter plaatse aanwezig is.

Daarnaast stel ik vast dat het perceel ook nog steeds wordt gebruikt voor de opslag van materialen (stenen). Omdat deze opslag van materialen op twee verschillende plaatsbezoeken is vastgesteld is er sprake van een vergunningsplichtig 'gewoonlijk' gebruik van het perceel voor het stapelen van materiaal.

...

Tijdstip van het misdrijf:

... Het oprichten van de constructie dateert van na winter 2021, daar de constructie nog niet zichtbaar is op de luchtfoto van Geopunt Vlaanderen genomen in winter 2021.

Het gewoonlijk gebruik van het perceel voor de opslag van materiaal is een gewoontemisdrijf en zet zich tot op heden voort.

...

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr. _____ van 7 februari 2022, dat op dezelfde dag wordt afgesloten (hierna: PV) en op 10 februari 2022 wordt overgemaakt aan onder meer de procureur des Konings en verzoekende partij.

2.

Op 16 februari 2022 geeft de procureur des Konings aan de gewestelijke entiteit kennis van de verlenging van zijn beslissingstermijn (artikel 6.2.13, §2 VCRO) omdat het opsporingsonderzoek nog bezig is.

3.

Op 24 maart 2022 doet een eerste inspecteur, agent van de gerechtelijke politie van de politiezone _____, op vraag van de procureur des Konings van 4 maart 2022 om de bouwheer te verhoren, volgende vaststellingen:

“...

Op bovenvermelde dag en tijdstip neemt opsteller contact op met _____ op het gsm nummer _____. Hij deelt opsteller mee dat dit een mobiele sauna betreft die zelf gemaakt en geplaatst werd door _____. De mobiele sauna zal binnenkort verplaatst worden met een kraan. Momenteel ligt het terrein nog te drassig om het nodige te doen.

...”

Deze vaststelling wordt opgenomen in het navolgend proces-verbaal nr. _____ van 17 maart 2022, dat wordt overgemaakt aan de procureur des Konings.

4.

Op 4 april 2022 stelt de verbalisant vast “dat de constructie en de stenen/materialen zijn verwijderd”. Deze vaststelling wordt opgenomen in het navolgend proces-verbaal nr. _____, dat op 6 april 2022 wordt afgesloten en wordt overgemaakt aan de procureur des Konings.

5.

Op 19 juli 2022 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van 6 april 2022 dat de stedenbouwkundige misdrijven niet strafrechtelijk zullen worden behandeld.

6.

Op 27 juli 2022 vraagt de gewestelijke entiteit bijkomende inlichtingen aan de verbalisant over de omvang van de saunaconstructie en de opgeslagen stenen en over het gebeurlijk herstel. Deze antwoordt op 1 augustus 2022 dat de omvang van de constructie zeer beperkt was en dat het terrein in april in de oorspronkelijk staat is hersteld. Op 2 augustus 2022 ontvangt de gewestelijke entiteit van de procureur des Konings ook nog het navolgend proces-verbaal van de verbalisant nr.

7.

Op 23 november 2022 brengt de gewestelijke entiteit de verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om eventueel een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen. 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 dient geen schriftelijk verweer in en vraagt niet om te worden gehoord.

8.

Op 13 augustus 2024 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op van 975 euro, waarvan verzoekende partij met een aangetekende brief van 14 augustus 2024 in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij betwist in essentie de degelijkheid van de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de hoogte van de boete en in het bijzonder van het waarderingscriterium van de omstandigheden en met name de verzachtende omstandigheid dat het perceel in de oorspronkelijk staat is hersteld. Ze benadrukt haar goede intenties en haar inspanningen om de zaak minnelijk op te lossen. Ze wijt de ontstentenis van een minnelijke schikking aan het stilzitten van de bevoegde burgemeester, in de rand waarvan ze opmerkt dat de stenen daar indertijd door de gemeente zijn gelegd. Ze wijst ook op de vaststelling dat de saunaconstructie en de opgeslagen stenen, door de aanhoudende regen tijdens de winter van 2021, niet eerder dan in maart 2022 konden worden verwijderd omdat het veld niet toegankelijk was met de

daarvoor benodigde kraan, en meent dat dit overmacht vormt. Ze vraagt om de boete in het licht hiervan kwijt te schelden.

2.

Hoewel verwerende partij eerst opmerkt dat het verzoekschrift geen middelen bevat, erkent ze vervolgens dat verzoekende partij daarin kritiek uit op het gebrek aan proportionaliteit tussen de boete en de stedenbouwkundige misdrijven. Ter weerlegging hiervan wijst ze op de overwegingen in de bestreden beslissing met betrekking tot de hoogte van de boete, waarin de begroting van de boete omstandig wordt gemotiveerd. Ze stelt dat verzoekende partij niet aantoont dat deze beoordeling onzorgvuldig, foutief of kennelijk onredelijk is. Ze merkt daarbij op dat de wederrechtelijke saunaconstructie alleszins niet kan worden toegeschreven aan de gemeente, terwijl de langere duurtijd van het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand geen afbreuk doet aan het bestaan van de stedenbouwkundige misdrijven, die zijn gepleegd door toedoen van verzoekende partij.

Beoordeling door het College

1.

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

De gewestelijke entiteit beschikt hierbij in het licht van het maximumbedrag van een alternatieve bestuurlijke geldboete (artikel 6.2.13, §4 VCRO) over een ruime discretionaire bevoegdheid, waarbij ze op vraag van de overtreder in beginsel ook de mogelijkheid heeft om de boete op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging gedurende een proefperiode die niet minder dan een jaar en niet meer dan drie jaar mag bedragen (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 Motiveringswet. De beslissing moet dus een concrete, precieze en pertinente of draagkrachtige motivering bevatten, waaruit de keuze van de gewestelijke entiteit voor een boete en voor een welbepaald boetebedrag blijkt, zodat de overtreder hiertegen met kennis van zaken kan opkomen.

2.

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

“ ...

4.2.1. De ernst van de feiten

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

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

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

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

Het perceel is gelegen in bosgebied, zijnde ruimtelijk kwetsbaar gebied (artikel 1.1.2, 10°, 3) VCRO) en aan de rand van een bos. Bossen hebben een duidelijke ecologische functie, door onder

meer de groei van inheemse boom- of struikvegetaties te bevorderen, wat ten goede komt aan het behoud, de ontwikkeling of het herstel van de biologische diversiteit van populaties van zeldzame soorten en bijdraagt tot de instandhouding, ontwikkeling of herstel van habitats en natuurlijke ecosystemen. In het kader van de bosbescherming zijn constructies in principe enkel toegelaten met het oog op het beheer en de bewaking van het bos en voor de veiligheid en het welzijn van de personen die op rechtmatige wijze in het bos aanwezig zijn.

Het plaatsen van een constructie zoals weergegeven op de foto's bij het proces-verbaal kan hinder veroorzaken aan de omgeving. Deze kan visuele hinder teweegbrengen en dus esthetische gevolgen hebben. Het gebruiken van een sauna in ruimtelijk kwetsbaar gebied kan een extra belasting van het gebied met zich meebrengen alsook een groter risico op het beschadigen van het gebied, overlast veroorzaken, enzovoort.

Het gewoonlijk gebruiken van grond door opslag van allerlei materiaal, zijnde een hoop stenen, kan een invloed hebben op de infiltratie van het regenwater in de grond, zelfs indien het perceel niet in overstromingsgevoelig gebied ligt. Daarnaast kan dit eveneens visuele hinder veroorzaken en dus esthetische gevolgen hebben op de omgeving. Ook kan de opslag meer hinder opleveren voor de omgeving en het leefmilieu.

Door voormelde feiten kan de ruimtelijke kwaliteit aldus in het gedrang komen en de ruimtelijke draagkracht extra worden belast.

De verbalisant stuurde op 3 september 2021 een voorafgaande aanmaning naar de overtreder waarbij hem de mogelijkheid werd geboden om de toestand te herstellen binnen de drie maanden. De overtreder heeft hieraan geen gevolg gegeven zodat voormeld procesverbaal werd opgesteld.

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

i. De frequentie

Het betreft een eenmalige schending. Er zijn minstens geen indicaties die erop wijzen dat bij de overtreder reeds eerder vergelijkbare feiten werden vastgesteld. Het criterium frequentie geeft derhalve geen aanleiding tot een hogere geldboete.

ii. De omstandigheden

Bij het bepalen van de hoogte van de geldboete wordt rekening gehouden met de bereidheid van de overtreder om voor de vastgestelde schendingen maatregelen te nemen. Uit het dossier blijkt dat het perceel in zijn oorspronkelijke staat werd hersteld.

Dit wordt meegenomen als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, wat leidt tot een verlaging van de geldboete tot 1200 euro.

De gewestelijke entiteit ging per schrijven van 23 november 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 (artikel 6.2.13 VCRO). 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 975 euro.

Er zijn geen verdere bijzondere omstandigheden die in rekening worden genomen bij het bepalen van de hoogte van de boete.

...”

3.

Verzoekende partij toont niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aan dat geciteerde 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. Ze maakt niet aannemelijk dat er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten en de boete die uiteindelijk is opgelegd en dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend. Ze beperkt zich in hoofdorde tot kritiek op de beoordeling van het waarderingscriterium van de omstandigheden, maar maakt ondanks haar stelplicht ten onrechte abstractie van de gemotiveerde en pertinente overwegingen hierover van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing. 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.

Verzoekende partij, die niet betwist dat de stedenbouwkundige misdrijven haar kunnen worden toegerekend, uit geen kritiek op de beoordeling van de ernst van de feiten en betwist ook niet dat de handhaving van de stedenbouwkundige misdrijven in deze strekt tot de vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 4.3.1, §2 VCRO (artikel 6.1.2 VCRO). Ze

wijst vooral op haar inspanningen om het terrein in de oorspronkelijke staat te herstellen, via een minnelijke schikking en vervolgens via het herstel van het terrein in de oorspronkelijke toestand, van zodra de weersomstandigheden dit toelieten.

Verzoekende partij gaat hierbij ten onrechte voorbij aan de vaststelling dat de gewestelijke entiteit bij haar beoordeling effectief rekening houdt met haar bereidheid om de stedenbouwkundige misdrijven te remediëren en met het uiteindelijk herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand. Dit gegeven wordt als boeteverlagende omstandigheid in rekening gebracht en het initiële boetebedrag wordt in het licht hiervan met 2.800 euro verlaagd. Verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van deze verzachtende omstandigheid, met name haar bereidheid om voor de vastgestelde schendingen maatregelen te nemen, kennelijk onredelijk is en dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend.

Verzoekende partij maakt ook ten onrechte abstractie van de vaststelling dat de verbalisant haar, via een aanmaning van 3 september 2021, de kans gaf om de wederrechtelijke toestand binnen een termijn van drie maanden te remediëren en de opmaak van een proces-verbaal, en bij uitbreiding voorliggende boeteprocedure, te vermijden, maar dat ze hieraan geen passend gevolg gaf. Hoewel verzoekende partij, na ontvangst van deze aanmaning, op 25 september 2021 de bevoegde burgemeester heeft gecontacteerd in functie van een minnelijke schikking en de verbalisant haar naar aanleiding hiervan op 4 oktober 2021 verzocht om haar op de hoogte te willen houden van het verloop hiervan, bleef de verbalisant daarna in het ongewisse over de stand van zaken. Het blijkt ook niet dat verzoekende partij daarna, voor de opmaak van het PV, zelf nog verdere stappen heeft ondernomen en de verbalisant hiervan in kennis heeft gesteld. In zoverre ze heden voor het eerst wijst op de onmogelijkheid, omwille van de slechte weersomstandigheden, om het terrein tijdens de wintermaanden van 2021-2022 alsnog onmiddellijk, zonder minnelijke schikking, te herstellen in de oorspronkelijke staat, kan worden opgemerkt dat niet blijkt dat verzoekende partij, die benadrukt steeds van goede wil te zijn geweest, de wederrechtelijke toestand niet onmiddellijk dan wel kort na ontvangst van de aanmaning kon remediëren. Het blijkt ook niet dat ze de verbalisant niet in kennis kon stellen van de tijdelijke onmogelijkheid om het terrein te betreden, in functie van het beoogde herstel hiervan.

Het middel wordt verworpen.

V. Kosten

De kosten van het geding worden ten laste gelegd van verzoekende partij, die door het verwerpen van het verzoek tot vernietiging wordt beschouwd als de partij die in het ongelijk wordt gesteld (artikel 33 DBRC-decreet). Verwerende partij vordert een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die wordt toegekend ten belope van 250 euro.

Het College kan, op verzoek van een partij, een rechtsplegingsvergoeding toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de partij die in het gelijk wordt gesteld (artikel 31/1, §5 DBRC-decreet, dat is ingevoegd door artikel 107 van het decreet van 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023, en dat op 7 september 2024 in werking getreden op basis van artikel 139, §1 van voormeld decreet en artikel 35 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juli 2024 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de uitbreiding van de procedure bij het Handhavingscollege, en tot bepaling van de inwerkingtreding van artikel 1, artikel 105 tot en met 116 en artikel 138 van het decreet van 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023, zoals bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op 28 augustus 2024). Het basisbedrag van deze vergoeding bedraagt 840 euro en kan op gemotiveerde wijze door het College worden verlaagd tot minimum 168 euro of verhoogd tot maximum 1.680 euro. Het College houdt daarbij rekening met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, om het bedrag van de vergoeding te verlagen, de complexiteit van de zaak en de kennelijk onredelijke aard van de situatie (artikel 31/1, §5, lid 3 DBRC-decreet en artikel 20/1, §1 Procedurebesluit).

Gelet op de vaststelling dat het bedrag van de bestreden boete bijna evenveel bedraagt als het bedrag van de basisrechtsplegingsvergoeding, zou het toekennen van de basisrechtsplegingsvergoeding in voorliggend dossier, dat bovendien niet complex is, kennelijk onredelijk zijn. Het zou er feitelijk toe leiden dat verzoekende partij, aan wie de bestuurlijke geldboete met een punitief karakter is opgelegd, in het kader van de vereiste toegang tot een rechter met volle rechtsmacht, wordt geconfronteerd met buitensporige potentiële rechtsplegingskosten, die het boetebedrag evenaren en die er feitelijk op neerkomen dat de toegang tot het College op overdreven wijze wordt beperkt. Het komt het College daarom passend voor om de rechtsplegingsvergoeding, in het licht van de concrete omstandigheden van het dossier, te verlagen tot 250 euro.

VI. Beslissing

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De kosten van het beroep, begroot op 100 euro rolrecht en 250 euro rechtsplegingsvergoeding voor verwerende partij, zijn ten laste van verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken op 28 augustus 2025 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,