

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.232 van 19 september 2025
in de zaak A. 244.971/X-19.074**

In zake: de BV G.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Yannick Grauwels en Owen Philips
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Potvlietlaan 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Leen Vanbrabant
kantoor houdend te 1000 Brussel
Jan Jacobsplein 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 2 juni 2025, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van “het besluit van de Vlaamse minister van omgeving en landbouw van 27 maart 2025 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen het besluit van de waarnemend burgemeester van de stad Antwerpen van 9 augustus 2024 tot oplegging van een bestuurlijke maatregel aan de [verzoekende partij]”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 4 juni 2025 werd, in samenspraak met het aangeduide lid van het auditoraat, de procedurekalender vastgesteld.

De verwerende partij heeft een nota met opmerkingen en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 september 2025, om 11.00 uur.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Yannick Grauwels en Owen Philips, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Leen Vanbrabant, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij huurt een meergezinswoning met vier appartementen gelegen op een perceel in de Z.-straat te 2000 Antwerpen (hierna: het gebouw).

Daartoe sloot zij een huurovereenkomst met de verhuurder van het gebouw voor een duur van negen jaar, die is ingegaan op 1 september 2022. In de huurovereenkomst wordt gestipuleerd dat het gebouw zal “aangewend worden met het oog op het verhuren van toeristische logies en/of korte termijn verhuur”.

De verzoekende partij wijst erop dat het gebouw eerder door het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen op 14 februari 2020 werd vergund als meergezinswoning met vier afzonderlijke woongelegenheden.

3.2. De verzoekende partij verklaart elk appartement van het gebouw individueel te verhuren aan toeristen via (verhuur)platformen zoals booking.com.

3.3. Het gebouw bevindt zich in de ‘Zone voor Wonen – (Wo1)’ van het op 5 maart 2012 door de gemeenteraad van de stad Antwerpen definitief vastgestelde, en op 26 april 2012 door de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen goedgekeurde, gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) ‘Binnenstad’. De bestemmingsvoorschriften voor deze zone luiden:

“1.1 BESTEMMING

De volgende functies zijn toegelaten:

- Wonen is toegelaten
- Detailhandel is op het gelijkvloers toegelaten
- Reca is op het gelijkvloers toegelaten met een maximale netto handelsoppervlakte van 200m²
- Kantoren en diensten zijn op 1 bouwlaag toegelaten
- Vrije tijdsvoorzieningen zijn op het gelijkvloers toegelaten
- Gemeenschapsvoorzieningen zijn toegelaten
- Hotels zijn toegelaten, mits volgende beperking: Bij nieuwbouw en verbouwing met volume-uitbreiding geldt de harmonieregel zoals beschreven in punt 2.1.2 voor de bepaling van de gevelbreedte en dus voor de grootte van het hotel en het aantal kamers. Bij verbouwing zonder volumewijziging is het de schaal van het bestaande gebouw dat de grootte van het hotel en het aantal kamers bepaalt. De grootte van het hotel en het aantal kamers kan echter enkel worden toegestaan voor zover ze verenigbaar is met de omgeving zoals beschreven in punt 2.2.1.
- Groothandel en bedrijvigheid zijn niet toegelaten
- Industrie, logistiek en opslag zijn niet toegelaten
- Er kan slechts één nevenfunctie (detailhandel, kantoren en diensten, reca, vrijetijdsvoorzieningen) toegelaten worden per gebouw naast de hoofdfunctie (woningen, gemeenschapsvoorziening of hotel).”

Het gemeentelijk RUP ‘Binnenstad’ definieert ‘hotel’ als:

“Toeristische logies die over ten minste vier kamers en/of acco[m]modaties voor ten minste tien personen beschikt. Kleinere toeristische logies vallen onder de functie wonen.”

Het gemeentelijk RUP ‘Binnenstad’ definieert ‘toeristisch logies’ als:

“Iedere toeristische handelsexploitatie, die ongeacht haar benaming, met daartoe uitgeruste kamers logies verstrekt, ongeacht de duur van de verhuur (met een minimum van één nacht).”

3.4. Op 3 juli 2019 stelt een verbalisant ruimtelijke ordening van de stad Antwerpen vast dat er aan het gebouw volumewijzigingen zijn gebeurd, alsook wijzigingen van raamopeningen en wijzigingen aan de voorgevel. Hij stelt tevens een functiewijziging vast. In verband met de functiewijziging wordt vastgesteld:

“De hoofdfunctie van de gelijkvloerse verdieping en achteraan op de eerste verdieping werd gewijzigd van industrie en bedrijvigheid naar wonen. De hoofdfunctie van de gelijkvloerse verdieping over de hele perceeloppervlakte wordt hoofdfunctie wonen. Het volume achteraan de gelijkvloerse verdieping en op de eerste verdieping (bekend als magazijn en bergruimte) zijn over een lengte van ongeveer 4,10 meter een open ruimte geworden in functie van de hoofdfunctiewijziging. De hoofdfunctiewijziging is conform de vervallen vergunning van 31 januari 2014 met referte AN1/B/20136027 (zie verval van de stedenbouwkundige vergunning in de extra info).

Het aantal wooneenheden werd gewijzigd van 1 naar 4. De wooneenheden situeren zich als volgt: 1 op de gelijkvloerse, 1 op de eerste verdieping, 1 op de tweede verdieping en 1 op de duplexverdieping. Op de gelijkvloerse en eerste verdieping werd er telkens een wooneenheid gecreëerd, daarvoor werd het volume achteraan verwijderd en een open ruimte gecreëerd in functie van de wooneenheid. Deze wooneenheden hebben elk een oppervlakte van ongeveer 83 m². Op de tweede verdieping werd een wooneenheid gecreëerd, deze wooneenheid heeft een oppervlakte van ongeveer 58 m². Op de duplexverdieping, zijnde de derde verdieping en verdieping onder het mansardedak, werd een wooneenheid met een oppervlakte van ongeveer 70 m² gecreëerd. Deze wooneenheden werden conform de vervallen stedenbouwkundige vergunning van 31 januari 2014 met referte AN1/B/20136027 uitgevoerd (zie verval van de stedenbouwkundige vergunning in de extra info).

Extra informatie

Verval van de stedenbouwkundige vergunning. De vergunning van 31 januari 2014 met referte AN1/B/20136027 is sinds 24 april 2017 volledig komen te vervallen, gezien het pand 3 jaar na de aanvang der werken, zijnde 25 april 2014, niet wind- en regendicht is. Door het vervallen van de stedenbouwkundige vergunning is het creëren van de 4 wooneenheden een overtreding, daar de vergunning het vermeerderen van 1 naar 4 wooneenheden omvat en hiervoor het bouwfysische geheel werd gewijzigd. Op de gelijkvloerse en eerste verdieping is een deel van het gebouw gesloopt om een open ruimte te creëren in functie van de wooneenheden. De derde verdieping is nieuw opgetrokken om zo de vierde wooneenheid te creëren.

Deze handelingen zijn in strijd met de artikelen 4.2.1.1°, 4.2.1.6°, 4.2.1.7° en 6.2.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna ‘VCRO’), waardoor er sprake is van een stedenbouwkundig misdrijf.

Gezien de werken op het moment van de controle in uitvoering waren en er niemand ter plaatse werd aangetroffen, werden alle werken in het volledige pand schriftelijk gestaakt middels een aanplakking.”

3.5. Op 11 januari 2024 stelt een verbalisant ruimtelijke ordening van de stad Antwerpen het volgende vast:

“De volgende handelingen werden verdergezet niettegenstaande het schriftelijk bevel tot onmiddellijke staking van alle werken:

Misdrijf 1:

De hoofdfunctie van het hele pand werd gewijzigd van Wonen naar Verblijfsrecreatie, Toeristische Logies (zie foto's 1 tot en met 36). Op de plannen van de omgevingsvergunning met nummer OMV_2019136488, voor het regulariseren van een verbouwing aan een meergezinswoning, goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen op 14 februari 2020, werden er vier woongelegenheden opgetekend.

Misdrijf 2:

Door het wijzigen van de hoofdfunctie werd het aantal woongelegenheden gewijzigd van 4 naar 0. Door het wijzigen van de hoofdfunctie voldoet het pand niet aan artikel 30.1 van de Antwerpse Bouwcode.

Misdrijf 3, 4 en 5:

De omgevingsvergunning met nummer OMV_2019136488, voor het regulariseren van een verbouwing aan een meergezinswoning, goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen op 14 februari 2020, werd niet conform uitgevoerd.

Volgende werken wijken af van de omgevingsvergunning:

3. Het terras achteraan de derde verdieping werd groter uitgevoerd dan op de plannen, er werd geen groendak geplaatst (zie 16, 17 en 18). Door het vergroten van het terras is de brandladder niet bereikbaar (zie foto 19).

4. Het terras achteraan de tweede verdieping werd groter uitgevoerd dan op de plannen en er werd geen groendak geplaatst (zie foto 21, 22 en 23).

5. De achtertuin op de gelijkvloerse verdieping is volledig verhard (zie foto 37, 38). De tuin heeft een oppervlakte van circa 22,70 vierkante meter. De tuin voldoet niet aan artikelen 27.2 en 27.3 van de Antwerpse Bouwcode. Deze handelingen zijn in strijd met de artikelen 4.2.1, 1°, 4.2.1, 6°, 4.2.1, 7°, 6.2.1, 1° en 6.2.1, 3° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna 'VCRO'), waardoor er sprake is van een stedenbouwkundig misdrijf.

Daarnaast zijn de werken in strijd met de artikelen 6.3 en 30.1 van de Antwerpse bouwcode geldend op het ogenblik van de schending.”

3.6. Op 9 augustus 2024 beslist de (waarnemend) burgemeester van de stad Antwerpen om op grond van artikel 6.4.14 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) een last onder dwangsom op te leggen aan de verzoekende partij.

Meer bepaald beslist de (waarnemend) burgemeester:

- dat het strijdig gebruik van het pand “als verblijfsrecreatie uiterlijk binnen een termijn van 14 dagen vanaf de betekening van de maatregel dient gestaakt te worden” (artikel 2);
- dat indien deze maatregel niet tijdig wordt uitgevoerd “er dwangsommen verbeuren ten bedrage van 5.000,00 EUR per overtreding dat het verdere strijdig gebruik wordt vastgesteld” (artikel 3);
- dat het gebouw moet hersteld worden in de oorspronkelijke toestand (artikel 4);
- dat indien het bevolen herstel niet tijdig is uitgevoerd “er dwangsommen verbeuren ten bedrage van 300,00 EUR per dag dat het volledig herstel in de oorspronkelijke toestand niet werd uitgevoerd” (artikel 5).

3.7. Tegen het voormelde burgemeestersbesluit stelt de verzoekende partij een bestuurlijk beroep in.

3.8. Op 25 oktober 2024 adviseert de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering om het beroep in te willigen als gegrond en de bestreden maatregel te vernietigen.

3.9. Op 27 maart 2025 beslist de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw om het beroep “gedeeltelijke gegrond te verklaren, en de bestuurlijke maatregel van last onder dwangsom als volgt te hervormen”:

“Artikel 1

De volgende bestuurlijke maatregel, te weten last onder dwangsom, wordt, met betrekking tot het pand gelegen te 2000 Antwerpen, [...].

Het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand door het beëindigen van de gevolgen van de onvergunde functiewijziging, zijnde

- het pand niet meer voor verblijfsrecreatie te verhuren of ter beschikking te stellen binnen een termijn van veertien dagen vanaf de betekening van het ministerieel besluit en
- alle fysieke handelingen en uitrusting, waaronder in- en uitwendige kenmerken die verwijzen naar verblijfsrecreatie te verwijderen en het pand in overeenstemming te brengen met de laatst vergunde toestand die is opgetekend in de vergunning van 14 februari 2020 binnen de twee maanden vanaf de betekening van het ministerieel besluit.

[...]

Artikel 3 Dwangsom

Bij gebreke aan tijdige en integrale uitvoering van deze bestuurlijke maatregelen zal ten aanzien van de beroepsindiener geïdentificeerd in dit

besluit een dwangsom verbeuren, overeenkomstig hetgeen bepaald is in artikel 6.4.14 VCRO.

Deze dwangsom bedraagt

- voor wat betreft de maatregel opgelegd onder artikel 1, tweede lid, eerste streepje, 5000 euro per overtreding waarbij wordt vastgesteld dat in het pand de functie verblijfsrecreatie wordt uitgeoefend,
- voor wat betreft de maatregel opgelegd onder artikel 1, tweede lid, tweede streepje, 300 euro per dag dat het volledig herstel in de oorspronkelijke toestand niet werd uitgevoerd.

Overeenkomstig artikel 6.4 16 eerste lid VCRO kan de burgemeester de verbeurde dwangsommen, verhoogd met de invorderingskosten, invorderen bij dwangbevel. Op het dwangbevel zijn de bepalingen van deel V van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing [...]”

Dit is het bestreden besluit.

3.10. De motieven van het bestreden besluit ten aanzien van de opgelegde bestuurlijke maatregel luiden:

“De keuze voor de herstelmaatregel is dus gelinkt aan een beoordeling van de vereisten van de goede ruimtelijke ordening

De bestuurlijke maatregel legt een stopzetting van het strijdig gebruik op en een herstel in de oorspronkelijke toestand.

Hoewel het RUP voorziet dat onder meer zowel de functie wonen, waaronder ook kleine toeristische logies begrepen zijn, zijn toegelaten als hotels, betekent dit niet dat deze functies automatisch verenigbaar zijn met de goede ruimtelijke ordening in dit gebied

Het pand is gelegen in het binnenstedelijk gebied van de stad Antwerpen. Zoals in het besluit van de burgemeester van de stad Antwerpen gemotiveerd, is een verwevenheid van functies een essentieel kenmerk van een binnenstedelijk gebied. Een te grote mix van verschillende functies of een te grote concentratie van een bepaalde functie in een gebied kan echter conflicten en overlast met zich meebrengen. Voorbeelden van overlast hierbij zijn geluidsproductie, parkeerdruk, mobiliteitsgeneratie, laden en lossen, dag- en nachtactiviteiten.

De functie verblijfsrecreatie brengt andere gedragingen met zich mee en heeft een andere impact op de omgeving

Uit het dossier volgt dat in de betreffende zone een overaanbod aanwezig is van verblijfsrecreatie

De goede ruimtelijke ordening in een binnenstedelijk gebied in een stad veronderstelt nochtans net dat er een evenwicht aanwezig is tussen de verschillende functies in het gebied. Dit is niet het geval.

Door het feit dat er geen omgevingsvergunning werd aangevraagd voor de functiewijziging van woonfunctie naar verblijfsrecreatie heeft de vergunningverlenende overheid de wenselijkheid, functionele

inpasbaarheid, enzovoort van de functie verblijfsrecreatie niet kunnen beoordelen.

De toets aan de rangorde van artikel 6[.]3.1 VCRO staat niet los van deze beoordeling[.] De burgemeester van de stad Antwerpen heeft bij het opleggen van de maatregel geoordeeld dat het herstel in de oorspronkelijke toestand de meest passende maatregel is omdat de functie van verblijfsrecreatie in het betreffend pand niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke en plaatselijke ordening, noch in overeenstemming met de plaatselijke ordening kan worden gebracht door het uitvoeren van aanpassingswerken.

Door deze functiewijziging uit te voeren wordt het evenwicht tussen de verschillende functies in het binnenstedelijk gebied verstoord omdat hierdoor een te grote concentratie ontstaat van de functie verblijfsrecreatie in het binnenstedelijk gebied. In tegenstelling tot het oordeel van de beroepsindiener, vormt de uitgevoerde functiewijziging dus wel degelijk een strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening

Het herstel in de oorspronkelijke toestand is derhalve de gepaste herstelmaatregel om de goede ruimtelijke ordening te herstellen.

De opgelegde maatregel van herstel in de oorspronkelijke toestand doorstaat derhalve de toets aan de rangorde van artikel 6.3[.]1 §1 VCRO.”

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van deze beslissing *prima facie* kan worden verantwoord.

V. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 4.2.1, 6° en 7°, VCRO, gelezen in samenhang met het gemeentelijk RUP ‘Binnenstad’, en van het *patere legem quam lege fecisti* -beginsel.

Zij vat zelf haar middel als volgt samen:

“DOORDAT:

De Minister bij het nemen van de bestreden beslissing ten onrechte stelt dat het gebruik van vier afzonderlijke (lees: apart vergunde/gekeurde) appartementen voor kortetermijnverhuur aan toeristen een functiewijziging inhoudt van ‘wonen’ naar ‘verblijfsrecreatie’, en dus vergunningsplichtig zou zijn.

En de minister de stedenbouwkundige kwalificaties van het bindende Gem.RUP ‘Binnenstad’ miskent, waarin kleinere toeristische logies (minder dan vier kamers of tien personen per eenheid) expliciet worden aangemerkt als een activiteit binnen de functie ‘wonen’.

En de minister artikel 4.2.1 VCRO autonoom interpreteert zonder rekening te houden met de invulling van het begrip ‘wonen’ zoals vastgelegd in het toepasselijk RUP, terwijl de VCRO zelf geen eigen definitie van dat begrip bevat. De VCRO bepaalt bovendien uitdrukkelijk dat een Gem. RUP de definities van de functies regelt.

TERWIJL:

De overheid gebonden is aan de geldende inrichtingsvoorschriften van het RUP en niet bevoegd is om deze zelf eenzijdig te herinterpreteren;

En het gebruik door [de verzoekende partij] precies valt binnen het toegelaten gebruiksregime zoals dat stedenbouwkundig is vastgesteld in de geldende vergunde toestand en in overeenstemming met het Gem. RUP.”

Beoordeling

6. Artikel 4.2.1 VCRO luidt:

“Niemand mag zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen:

[...]

6° de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wijzigen, indien de Vlaamse Regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt;

7° een woning opsplitsen of in een gebouw het aantal woongelegenheden 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;

[...]”

Artikel 2, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 ‘tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen’ bepaalt:

“§ 1. Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is nodig als een van de volgende hoofdfuncties van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd in een andere hierna vermelde hoofdfunctie. De volgende functies worden als hoofdfunctie beschouwd:
1° wonen;
2° verblijfsrecreatie;
[...]

7. Zoals hoger gezien, definieert het gemeentelijk RUP ‘Binnenstad’ het begrip ‘hotel’ als: “[t]oeristische logies die over ten minste vier kamers en/of acco[m]modaties voor ten minste tien personen beschikt. Kleinere toeristische logies vallen onder de functie wonen” (randnummer 3.3).

8. De verzoekende partij geeft zelf aan niet te betwisten dat het feitelijk gebruik van haar vier appartementen is veranderd: “[v]roeger werden de appartementen gebruikt als hoofdverblijfplaats van een alleenstaande of een gezin, terwijl thans de appartementen een slaapplek bieden aan toeristen”.

De verzoekende partij, die in haar verzoekschrift aangeeft “vier woongelegenheden” aan te bieden “in het raam van kortetermijnverhuur, waarbij elk appartement individueel verhuurd wordt aan toeristen via erkende platformen Booking.com”, overtuigt er voorshands niet van dat deze appartementen op grond van de voormelde definitie van het gemeentelijk RUP onder de categorie “wonen” en niet onder de categorie “verblijfsrecreatie” zouden vallen. Waar de verzoekende partij haar standpunt staft door erop te wijzen dat “alle vier appartementen aan de [...] voorwaarden van kleinere toeristische logies voldoe[n]”, deze “afzonderlijk zijn ingericht en geregistreerd”, en “[e]lk appartement [...] een woonentiteit [vormt] en [...] individueel [wordt] geëxploiteerd”, lijkt zij er verkeerdelijk van uit te gaan dat het “drempelniveau” te dezen per appartement afzonderlijk zou moeten beoordeeld worden. De verzoekende partij overtuigt er in de huidige stand van de rechtspleging niet van dat zulks zou volgen uit de door haar aangevoerde omstandigheid dat de term “(handels)exploitatie” door het woordenboek ‘Van

Dale' gedefinieerd wordt als "een bezit gebruiken om er voordeel uit te trekken, winstgevend te maken".

9. De verzoekende partij betwist voorts *prima facie* terecht niet dat uit de onder randnummer 6 vermelde bepalingen volgt dat een wijziging van de functie "wonen" naar de functie "verblijfsrecreatie" een vergunningsplichtige functiewijziging inhoudt.

10. Gelet op wat voorafgaat, wordt op het eerste gezicht geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond.

11. Het middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6.4.7, § 2, VCRO, gelezen in samenhang met artikel 6.3.1, § 1, VCRO, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.

Zij vat dit middel als volgt samen:

"DOORDAT:

De Minister de rangorde van herstelmaatregelen, zoals voorgeschreven in artikel 6.3.1, §1 VCRO, miskent bij het bevestigen van een maatregel tot herstel in de oorspronkelijke toestand, zonder voorafgaandelijk na te gaan of een minder ingrijpende maatregel – zoals aanpassingswerken of de betaling van een meerwaarde – volstond om de ruimtelijke ordening te herstellen;

De Minister geen concreet en objectief onderzoek verricht naar de ruimtelijke impact van het gebruik van de appartementen als kleinere toeristische logies en zich baseert op algemene en ongefundeerde beweringen omtrent een vermeende verstoring van het ruimtelijk evenwicht;

De Minister nalaat om feitelijke motieven aan te reiken ter onderbouwing van de beweerde strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening en evenmin

de proportionaliteit van de opgelegde maatregel afweegt tegenover de impact op de rechtspositie van verzoekende partij.

TERWIJL:

Artikel 6.4.7, §2 VCRO vereist dat bestuurlijke maatregelen bij wijze van herstel dezelfde inhoud hebben als rechterlijke herstelmaatregelen en dus de wettelijk voorgeschreven rangorde van artikel 6.3.1, §1 VCRO moeten respecteren;

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat de overheid slechts kan optreden op basis van degelijk feitenonderzoek en correcte dossierkennis;

Het motiveringsbeginsel vereist dat de overheid expliciete, relevante en controleerbare motieven aanreikt die haar beslissing kunnen schragen;

Het proportionaliteitsbeginsel inhoudt dat een maatregel niet verder mag gaan dan strikt noodzakelijk is om het beoogde doel van goede ruimtelijke ordening te bereiken.”

Beoordeling

13. Artikel 6.3.1, § 1, VCRO luidt:

“§ 1. Naast de straf beveelt de rechtbank, ambtshalve of op vordering van een bevoegde overheid, een meerwaarde te betalen en/of bouw- of aanpassingswerken uit te voeren en/of de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen of het strijdige gebruik te staken. Dat gebeurt, met inachtneming van de volgende rangorde:

1° als het gevolg van het misdrijf kennelijk verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening, het betalen van een meerwaarde;

2° als dit kennelijk volstaat om de plaatselijke ordening te herstellen, de uitvoering van bouw- of aanpassingswerken;

3° in de andere gevallen, de uitvoering van het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand of de staking van het strijdige gebruik.

Voor de diverse onderdelen van eenzelfde misdrijf kunnen verschillende herstelmaatregelen gecombineerd worden, bevolen volgens de rangorde, vermeld in het eerste lid. Het bevolen herstel dekt steeds de volledige illegaliteit ter plaatse, ook al werd die mee veroorzaakt door stedenbouwkundige misdrijven of inbreuken die niet bij de rechter aanhangig zijn.”

Gelet op artikel 6.4.14, derde lid, en artikel 6.4.7, § 2, VCRO, geldt de in de voormelde bepaling vermelde rangorde ook bij het opleggen van de kwestieuze bestuurlijke maatregel.

14. Uit de motivering van het bestreden besluit (randnummer 3.10) blijkt dat de Vlaamse minister van oordeel is dat een verwevenheid van functies een essentieel kenmerk is van een binnenstedelijk gebied, maar dat een te grote

mix van verschillende functies of een te grote concentratie van een bepaalde functie in een gebied conflicten en overlast met zich mee kan brengen. Voorts wordt in het bestreden besluit vastgesteld dat “in de betreffende zone een overaanbod aanwezig is van verblijfsrecreatie”, wat de verzoekende partij als dusdanig niet lijkt te betwisten.

Gezien het voormelde, wordt op het eerste gezicht niet aangetoond dat de motivering van het bestreden besluit niet concreet onderbouwd zou zijn, en dat de keuze van de kwestieuze maatregel niet op een zorgvuldig onderzoek zou steunen.

15. Dat de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering de motivering van het besluit in eerste bestuurlijke aanleg als niet deugdelijk aanmerkt, is *prima facie* niet van aard om het bestreden besluit, dat steunt op een ander, bijkomend motief, te vitiëren.

16. Uit artikel 6.3.1, § 1, VCRO volgt dat het betalen van een meerwaarde de in eerste instantie te verkiezen maatregel is “als het gevolg van het misdrijf kennelijk verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening”. Gezien de vaststelling in het bestreden besluit dat “in de betreffende zone een overaanbod aanwezig is van verblijfsrecreatie”, kan de verzoekende partij er voorshands niet van overtuigen dat de gevolgen van de functiewijziging “kennelijk verenigbaar” zouden zijn met een goede ruimtelijke ordening en dat het betalen van een meerwaarde te dezen de aangewezen maatregel is.

Nu *prima facie* niet aannemelijk wordt gemaakt dat de functiewijziging van wonen naar verblijfsrecreatie onterecht in strijd met de goede ruimtelijke ordening wordt geacht, wordt voorshands evenmin ingezien dat het uitvoeren van bouw- of aanpassingswerken *in casu* een meer aangewezen maatregel zou zijn.

De verzoekende partij overtuigt er in de huidige stand van de rechtspleging dan ook niet van dat de door de VCRO voorgeschreven volgorde van op te leggen maatregelen, niet werd nageleefd.

17. Gelet op wat voorafgaat, wordt *prima facie* geen schending van de ingeroepen rechtsregels aangetoond.

18. Het middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

19. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6.4.3, § 2, tweede lid, VCRO, gelezen in samenhang met artikel 6.2.1 VCRO.

Zij vat dit middel als volgt samen:

“DOORDAT:

De Minister een last onder dwangsom heeft opgelegd wegens een vermeend stedenbouwkundig misdrijf zonder dat de procureur des Konings voorafgaandelijk een beslissing tot sepot heeft genomen of de termijn daartoe is verstreken.

TERWIJL:

Artikel 6.4.3, §2, tweede lid VCRO uitdrukkelijk bepaalt dat de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel wegens een stedenbouwkundig misdrijf slechts ontstaat nadat de procureur des Konings de beslissing heeft genomen geen strafrechtelijke vervolging in te stellen, dan wel na het verstrijken van de wettelijke termijn waarbinnen deze beslissing dient te worden genomen.”

Beoordeling

20. De verzoekende partij gaat er in dit middel aan voorbij dat de Vlaamse minister is ingegaan op zijn stelling in verband met artikel 6.4.3, § 2, tweede lid, VCRO.

21. In het bestreden besluit wordt in dit verband vermeld:

“De beroepsindiener is verder van oordeel dat uit het besluit niet blijkt dat de burgemeester van de stad Antwerpen over de bevoegdheid beschikt om

een last onder dwangsom op te leggen omdat uit het dossier niet zou blijken of de procureur reeds een beslissing heeft genomen houdende geen strafrechtelijke behandeling of de termijn hiertoe reeds is verlopen
In tegenstelling tot het oordeel van de beroepsindieners, heeft artikel 6 4.3 §2, tweede lid VCRO geen betrekking op de termijn vanaf wanneer de burgemeester een bestuurlijke maatregel kan opleggen, maar heeft deze betrekking op de berekening van de verjaringstermijn om een bestuurlijke maatregel op te leggen. De burgemeester beschikt over de mogelijkheid om ook vóór het verstrijken van de beslissingstermijn van de procureur een bestuurlijke maatregel op te leggen. Voor zoveel als nodig volgt bovendien uit het dossier dat de procureur des Konings op 23 februari 2024 heeft beslist om het voormelde proces-verbaal niet strafrechtelijk te behandelen”

22. De verzoekende partij gaat op de voormelde argumentatie van het bestreden besluit niet in. *Prima facie* maakt zij de ingeroepen schendingen aldus niet aannemelijk.

23. Het middel is niet ernstig.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

24. In een vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 6.1.2, 6.4.7 en 6.4.14 VCRO, gelezen in samenhang met het proportionaliteitsbeginsel en het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

Zij vat dit middel als volgt samen:

“DOORDAT:

De Minister bij het opleggen van de herstelmaatregel verder gaat dan wettelijk is toegestaan door niet alleen het gestelde gebruik te verbieden, maar bijkomend ook verplicht om alle fysieke kenmerken van verblijfs-toerisme te verwijderen, zonder aan te tonen welke concrete elementen hiermee bedoeld zijn en zonder aan te tonen dat deze elementen een impact hebben op de ruimtelijke ordening;

De Minister zonder motivering oplegt dat de panden volledig ‘in overeenstemming wordt gebracht met de laatst vergunde toestand’, terwijl de loutere stopzetting van het gebruik reeds volstaat om de vermeende strijdigheid op te heffen;

De Minister nalaat aan te tonen waarom minder ingrijpende maatregelen niet toereikend zouden zijn om het doel van ruimtelijke ordening te

bereiken, en evenmin een afweging maakt van de noodzaak en impact van de opgelegde maatregel op de uitbating van verzoekende partij.

TERWIJL:

Artikel 6.1.2 VCRO bepaalt dat de toepassing van de handhabingsbepalingen enkel steekt tot vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening, en deze beoordeling moet gebeuren in overeenstemming met artikel 4.3.1, §2 VCRO;

Artikel 6.4.7 VCRO verwijst naar de rangorde van herstelmaatregelen uit artikel 6.3.1 VCRO, waarin het herstel in oorspronkelijke toestand slechts als ultimum remedium geldt;

De opgelegde maatregel onevenredig is, nu ze verder reikt dan noodzakelijk om de ruimtelijke ordening te herstellen, en bovendien vaag, ruim en onvoldoende bepaalbaar is;

De Raad van State in haar vaste rechtspraak vereist dat de overheid duidelijke, feitelijk gefundeerde en juridisch relevante motieven aanreikt om haar beslissing te kunnen dragen, en dat zij geen maatregelen mag nemen die een kennelijke wanverhouding vormen tussen het doel en de impact op de belanghebbende.”

Beoordeling

25. Het bestreden besluit legt de volgende maatregelen op:

“Het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand door het beëindigen van de gevolgen van de onvergunde functiewijziging, zijnde

- het pand niet meer voor verblijfsrecreatie te verhuren of ter beschikking te stellen binnen een termijn van veertien dagen vanaf de betekening van het ministerieel besluit en
- alle fysieke handelingen en uitrusting, waaronder in- en uitwendige kenmerken die verwijzen naar verblijfsrecreatie te verwijderen en het pand in overeenstemming te brengen met de laatst vergunde toestand die is opgetekend in de vergunning van 14 februari 2020 binnen de twee maanden vanaf de betekening van het ministerieel besluit.”

26. In de motivering van het bestreden besluit wordt aangegeven dat een volledig herstel inhoudt “dat alle in- en uitwendige kenmerken die verwijzen naar verblijfsrecreatie zoals onder andere sleutelkluizen, informatieborden, reclame dienen verwijderd te worden”. Aldus wordt op het eerste gezicht geen “vaag omschreven verplichting” opgelegd. De verzoekende partij kan *prima facie* niet worden bijgevalen in haar kritiek dat niet duidelijk zou zijn aangegeven welke concrete “handelingen of uitrusting” worden bedoeld.

27. Voorts overtuigt de verzoekende partij er op het eerste gezicht niet van dat de uit het bestreden besluit blijkende kenmerken inzake verblijfs-recreatie, geen impact zouden hebben op het uitzicht van de omgeving en de goede ruimtelijke ordening. De aanwezigheid van die kenmerken verklaart *prima facie* waarom een “loutere staking van gebruik” als maatregel niet kan volstaan.

28. Zoals ten slotte reeds bij de beoordeling van het tweede middel is gebleken, lijkt de voorgeschreven rangorde van de op te leggen maatregelen niet te zijn geschonden.

29. Gelet op wat voorafgaat, wordt *prima facie* geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond.

30. Het middel is niet ernstig.

VI. Besluit

31. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien september tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Stephan De Taeye,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Stephan De Taeye