

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak:
recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege.

Carole M. Billiet

Inleidend

1. De inwerkingtreding van titel XVI DABM op 1 mei 2009¹ heeft de handhaving van ons milieurecht ingrijpend gewijzigd. Eén van de belangrijke innovaties die met de nieuwe wetgeving tot stand is gekomen², bestaat uit een bestuurlijke beboetingsstelsel met een toepassingsgebied dat de quasi-totaliteit omvat van het milieuhygiëne- en natuurbeschermingsrecht dat tot de gewestelijke bevoegdheidssfeer behoort: Vlaamse regelgeving maar ook Europese verordeningen die geheel of gedeeltelijk tot de gewestelijke bevoegdheidssfeer behoren³. De opzet en krachtlijnen van dit bestuurlijke beboetingsstelsel werden reeds in verschillende publicaties besproken⁴. We herinneren kort aan een paar wezenlijke kenmerken ervan.

¹ DABM: Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, veelvuldig gewijzigd. Titel XVI DABM: ingevoegd bij decreet 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen” (*BS* 29 februari 2008). De nieuwe titel werd reeds meermaals gewijzigd. Decreetwijzigingen bij decreet 12 december 2008 (*BS* 4 februari 2009), 30 april 2009 (*BS* 25 juni 2009), 8 mei 2009 (*BS* 6 juli 2009), 23 december 2010 (*BS* 18 februari 2011), 23 december 2011 (*BS* 28 februari 2012), 20 april 2012 (*BS* 22 mei 2012), 25 mei 2012 (*BS* 28 juni 2012) en, recent, 8 februari 2013 (*BS* 22 februari 2013). Uitermate belangrijk is het wijzigingsdecreet van 20 april 2009, dat het toepassingsgebied van de nieuwe handhavingsregeling uitbreidde tot het natuurbeschermingsrecht; aanvankelijk omvatte het enkel het milieuhygiënerecht. Een aparte vermelding waard is het wijzigingsdecreet van 24 april 2012, waarbij een nieuw bestuurlijk sanctioneringsinstrument werd ingevoerd: de bestuurlijke transactie.

Inwerkingtreding titel XVI DABM, oorspronkelijke redactie, op 1 mei 2009: artikel 43, eerste lid, decreet 21 december 2007 zoals uitgevoerd door artikel 93 B. VI. R. 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (*BS* 10 februari 2009) (hierna ‘Milieuhandhavingsbesluit’).

² De nieuwe wetgeving heeft verschillende belangrijke innovaties gebracht. We vermelden bij wijze van voorbeeld graag nog de oprichting van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (artikelen 16.2.6 – 16.2.11 DABM), waarmee een platform tot stand is gekomen voor een gestructureerde dialoog tussen de verschillende federale, regionale en lokale milieuhandhavers in het Vlaamse Gewest, en de modernisering van het probleemverhelpende bestuurlijke sanctie-instrumentarium, met de invoering van het regularisatiebevel (artikel 16.47, §1, 1^o, DABM) als opvallend winstpunt.

³ Uiteraard werd reeds voor de inwerkingtreding van titel XVI DABM een beroep gedaan op bestuurlijke beboeting om schendingen van de milieuwetgeving tegen te gaan. Deze eerdere toepassingen van de sanctie werden echter zonder uitzondering gekenmerkt door een beperkt sanctionerend bereik, dat in de meeste gevallen slechts één of een paar welbepaalde rechtsregels omvatte. Sommige van deze oudere beboetingsstelsels zijn ook nu nog operationeel, in voorkomend geval met enige opfrissing. Aldus de beboetingsstelsels inzake milieueffingen en het beboetingsstelsel ter handhaving van de meststoffenwetgeving. Voor een overzicht van de bestuurlijke beboetingsstelsels in het milieurecht met toepassing in het Vlaamse Gewest vanaf 1946, met analyse van hun handhavingspotentieel: C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2008, nrs. 624 – 690.

⁴ Zie o.m. J. HEYMAN, “Is er een Copernicaanse wending op til in het Vlaamse milieuhandhavingsbeleid?”, *Nullum Crimen* 2008, (308) nrs. 57 – 74; C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, “Vlaamse

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

- 1/ Het beboetingsstelsel stoelt op een indeling van wetsschendingen in milieumisdrijven en milieu-inbreuken. Milieumisdrijven blijven strafrechtelijk vervolgbaar; bestuurlijke beboeting vormt er een alternatief voor strafrechtelijke afhandeling, wat verklaart dat desbetreffende bestuurlijke boeten als ‘alternatieve bestuurlijke geldboete’ bestempeld zijn. Milieu-inbreuken komen niet in aanmerking voor strafrechtelijke afhandeling. De bestraffing ervan is een exclusief bestuurlijke aangelegenheid. De desbetreffende bestuurlijke boeten staan als ‘exclusieve bestuurlijke geldboeten’ te boek in de wetgeving.⁵
- 2/ De Vlaamse decreetgever heeft ervoor gekozen de bestuurlijke beboetingsbevoegdheid te centraliseren. Ongeacht waar in het Vlaamse gewest de wederrechtelijke feiten plaatsvonden, is steeds één Vlaams-gewestelijke administratie bevoegd om het dossier te behandelen en eventueel tot alternatieve dan wel exclusieve beboeting over te gaan: de zogenaamde ‘gewestelijke entiteit’, concreet de Afdeling Milieuhandhaving, milieuschade en crisisbeheer van het Departement Leefmilieu, natuur en energie⁶.
- 3/ De decreetgever heeft de tariefvorken voor de boetebedragen homogeen en ongemeen breed uitgemeten⁷. Alternatieve bestuurlijke geldboeten bedragen voor alle gevallen “*maximaal 250.000 euro*”, exclusieve bestuurlijke geldboeten “*maximaal 50.000 euro*”, met telkens een minimum-boete van nul euro⁸. De boetebedragen maken de aansluiting bij de muntontwaardingscorrectie uit het strafrecht: een opgelegde

milieuhandhaving nieuwe stijl”, *T.M.R.* 2009, (326) nrs. 73 – 104 vnl.; C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.) *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83 – 132.

⁵ Er wordt in dit verband gewag gemaakt van een zachte (alternatieve bestuurlijke beboeting) en een harde (exclusieve bestuurlijke beboeting) depenalisering. De impact van de harde depenalisering door de invoering van de figuur van de exclusieve bestuurlijke geldboete is erg zwaar overschat. De betrokken wetsschendingen werden voor de invoering van titel XVI DABM zo goed als niet geverbaliseerd en vormden dan ook geen nodeloze belasting van parketten, laat staan strafrechters. Zie C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctieringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, (128) nrs. 19 en 20, en C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, R. MEEUS en A. BALCAEN, “Minnelijke schikkingen voor milieumisdrijven in Vlaanderen”, *Panopticon* 2010/5, (78) 81 – 82. Ook onder de huidige wetgeving leiden ze amper tot het opstellen van verslagen van vaststelling: VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING, *Milieuhandhavingsrapport 2009*, VHRM, Brussel, 2010, p. 77 – 83; VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING, *Milieuhandhavingsrapport 2010*, VHRM, Brussel, 2012, p. 115 – 117.

⁶ Artikelen 16.1.2, 4°, en 16.4.25 eerste lid, DABM zoals uitgevoerd door de artikelen 1, 23°, en 3 Milieuhandhavingsbesluit. Vergelijk deze monolithische toewijzing van de bevoegdheid aan één bestuur dat op Vlaams gewestelijk niveau werkzaam is met, bijvoorbeeld, de toewijzing van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen bepaald in artikel 16.4.6 DABM. Deze laatste werd niet alleen gefragmenteerd over ettelijke bestuursorganen maar ook over de drie klassieke bestuursniveaus: gewest, provincie en gemeente.

⁷ In haar legisprudentie aangaande artikel 14 Grondwet – “*Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet.*” – stelt de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich sedert vele jaren afwijzend op ten overstaan van eenvormige strafmaten. De vereisten ten aanzien van de omschrijving van de straffen die de afdeling in dit grondwettelijke legaliteitsbeginsel leest, worden in haar adviespraktijk geruggensteund door het proportionaliteitsbeginsel. De optie die door de afdeling wordt onderschreven, bestaat in een gradatie van de sancties. Aldus, immers, bezorgt de wetgever “*de rechter de specifieke gegevens (..) waardoor deze kan optreden met het onderscheidingsvermogen dat nodig is om een evenwicht tot stand te brengen tussen de zwaarwichtigheid van het strafbaar feit en de straf*”. Deze legisprudentie geldt ook t.a.v. bestuurlijke geldboeten. – J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1999, 95, nr. 13. Zie ook *ibid.*, 106 – 107, nr. 45.

⁸ Artikel 16.4.27, tweede en derde lid, DABM.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

boete “wordt vermeerderd met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten”

⁹. Bij de inwerkingtreding van titel XVI DABM bedroegen de opdecimen 5,5; sedert 1 januari 2012 is een correctiefactor 6 van toepassing ¹⁰. Voor feiten die thans worden gepleegd, ligt het wettelijke maximum dus concreet op 1.500.000 euro voor milieumisdrijven en op 300.000 euro voor milieu-inbreuken.

4/ Samen met een bestuurlijke geldboete kan een bestuurlijke voordeelontneming worden opgelegd. Anders dan de penale voordeelontneming op grond van de artikelen 42, 3^o en 43*bis* Strafwetboek, is de bestuurlijke voordeelontneming duidelijk uitgetekend als een herstelmaatregel: het betreft een netto-voordeelafroaming.
¹¹

Beroepen tegen bestuursbesluiten die een alternatieve of exclusieve bestuurlijke geldboete opleggen, eventueel aangevuld met een voordeelontneming, moeten worden ingediend bij het Milieuhandhavingscollege ¹². Zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen ¹³, is het Milieuhandhavingscollege een administratief rechtscollege in de zin van artikel 161 Grondwet, dat met beroep op de impliciete bevoegdheden werd opgericht ¹⁴. De huidige basisbepalingen aangaande de bevoegdheid, samenstelling en werking van het College zijn vervat in de artikelen 16.4.19 tot 16.4.24 en 16.4.63 tot 16.4.65 DABM ¹⁵. Het uitvoeringsbesluit met het grootste concrete belang voor de rechtsprekende functie van het College ¹⁶ is het zogenaamde ‘Procedurebesluit’, dat op 22 juli 2011 in werking is getreden ¹⁷.

⁹ Artikel 16.4.25, tweede lid, DABM.

¹⁰ Wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten, meermaals gewijzigd, meest recent door artikel 2 van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen inzake justitie (II).

¹¹ Artikel 16.4.26 DABM. Lezenswaard: Ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’, *Parl. St.*, VI. R., 2006-07, nr. 1249/1, 58 – 59 (memorie van toelichting).

¹² Artikelen 16.4.39 (alternatieve bestuurlijke boeten) resp. 16.4.44 (exclusieve bestuurlijke boeten) DABM.

¹³ Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, Titel 4 *Vergunningenbeleid*, Hoofdstuk 8 *Raad voor Vergunningsbetwistingen*, inzonderheid de artikelen 4.8.1 en 4.8.2, aanhef.

¹⁴ Artikel 16.4.19, §1, tweede lid DABM.

Lees dienaangaande o.m. M. VAN DAMME, “Gerechtelijke hervorming en de administratieve rechtsbedeling”, in H. BOCKEN (ed.), *De gerechtelijke hervorming*, Brugge, die Keure, 2012, (43), nrs. 20 – 21 en bijgaande verwijzingen.

¹⁵ De oorspronkelijke regeling was in vergaande mate decretaal verankerd. Ze werd gewijzigd door de wijzigingsdecreten van 30 april 2009 en 23 december 2010. Vooral de laatst vermelde wijziging, die in werking trad op 22 juli 2011, is van tel. Ze ging gepaard met de inwerkingtreding van een nieuwe procedureregeling die in een apart procedurebesluit werd opgenomen (zie onmiddellijk *infra*).

¹⁶ Zie ook B. VI. R. 4 september 2009 houdende de rechtspositieregeling van de leden van het Milieuhandhavingscollege (*BS* 22 oktober 2009, err. *BS* 23 maart 2010), gewijzigd bij B. VI. R. 28 oktober 2011 (*BS* 21 december 2011), waar onder meer blijkt dat de bestuursrechters andere dan de voorzitter en ondervoorzitter niet noodzakelijk juristen dienen te zijn maar wel minstens tien jaar ervaring moeten hebben “in het domein van het Vlaamse milieubeleid of milieurecht” (artikel 3, §2, besluit). De toevoeging aan de bestuursrechters-milieujuristen van zogenaamde technische bestuursrechters heeft uiteraard een impact op de kwaliteit van de rechtspraak.

¹⁷ B. VI. R. van 27 mei 2011 houdende vaststelling van de rechtspleging voor het Milieuhandhavingscollege (*BS* 12 juli 2011), vooralsnog ongewijzigd. Gezamenlijke inwerkingtreding van het geheel aan nieuwe procedurebepalingen, het decretale niveau inbegrepen: artikel 45 Procedurebesluit.

Aanvullend een vermelding waard: B. VI. R. 4 december 2009 tot bekrachtiging van het huishoudelijk reglement van het Milieuhandhavingscollege van 28 oktober 2009 (*BS* 15 januari 2010), waar onder meer de openingsuren van de griffie te vinden zijn (artikel 16 reglement).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

2. Deze bijdrage geeft een overzicht van de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege tussen januari 2012 en 28 februari 2013. In die veertien maanden werden tachtig arresten geveld die, op een paar uitzonderingen na, allemaal tot stand kwamen met toepassing van het Procedurebesluit.

Rechtspraakoverzichten vormen een beproefd genre in de doctrine. Ze structureren rechtsgebieden, voeden de rechtsleer en vormen nuttige werkinstrumenten voor rechtspractici. Het is goed deze meerwaarde in gedachten te houden bij lectuur ervan. Doorgaans, immers, zijn ze gortdroog en sterk beschrijvend, iets dat ook voor de auteur kan wegen.

De rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege werd tot nog toe niet in kaart gebracht¹⁸.

Het College spreekt recht binnen het klassieke stramien van de bestuursrechtspraak, die wezenlijk een legaliteitstoetsing doorvoert. De Vlaamse decreetgever heeft het College evenwel uitgerust, reeds in 2007, met werkingsmogelijkheden die een voorafspiegeling bieden van de verzuchtingen die leven rond een meer actieve bestuursrechtspraak¹⁹ en van de inzichten die op landelijk, Europees en internationaal vlak zijn gegroeid aangaande de nood tot specialisatie in de milieurechtspraak²⁰. Aldus voorziet het decreet in een beperkte mogelijkheid tot indeplaatsstelling: na vernietiging van een bestreden bestuursbeslissing, kan het Milieuhandhavingscollege “*zelf een beslissing nemen over het bedrag van de boete en, in voorkomend geval, over de voordeelontneming, en bepalen dat zijn uitspraak daarover de vernietigde beslissing vervangt*”²¹. In de zelfde lijn, kent het Procedurebesluit het College verschillende actieve onderzoeksmogelijkheden toe²². Zo bv. kan het College ambtshalve stukken of inlichtingen opvragen bij de partijen en bij derden²³ en kan het ambtshalve bestuursrechters aanwijzen om een plaatsbezoek af te leggen²⁴. Het College zelf is

¹⁸ Het *Werkingsverslag 2011* van het Milieuhandhavingscollege bevat een rechtspraakoverzicht van dat jaar. Zie <http://www.mhhc.be/werkingsverslag/2011/MHHC-werkingsverslag-2011.pdf>, p. 26 – 39.

Voor het overige werd bij een beperkt aantal arresten een noot gepubliceerd: J. BOUCKAERT en P. VANDENHEEDE, “De eerste beslissing van het Milieuhandhavingscollege omtrent de bewijswaarde van het procesverbaal” (noot bij beslissing MHHC-10/1-VK van 30 september 2010), *T.M.R.* 2011, 137 – 140; P. DE SMEDT, “De biologische waarderingskaart: een juridische splijtzwam?” (noot bij beslissing MHHC-10/4-VK van 15 december 2010), *T.M.R.* 2011, 268 – 275; R. MEEUS, “Het Milieuhandhavingscollege past het financiële draagkrachtcriterium toe bij de bestuurlijke beboeting van milieumisdrijven” (noot bij arrest MHHC-13/12-VK van 22 maart 2012), *M.E.R.* 2012, 190 – 193.

Alle arresten van het Milieuhandhavingscollege zijn in integrale tekst op de website van het College terug te vinden: www.mhhc.be.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld H. BOCKEN (ed.), *De gerechtelijke hervorming, o.c.*, (235), het afsluitende hoofdstuk “Aanbevelingen aan de minister van Justitie over de gerechtelijke hervorming”, nr. 13, waar de noodzaak tot een actieve rechter wordt vooropgesteld, alsook de nrs. 14-15, waar gepleit wordt voor een bestuursrechter met conflictoplossende bevoegdheid: “*De Raad van State en andere administratieve rechtscolleges moeten de mogelijkheid hebben om niet enkel de nietigverklaring van administratieve rechtshandelingen uit te spreken maar moeten ook andere bijkomende maatregelen kunnen treffen om een geschil op een meer effectieve wijze op te lossen.*”.

²⁰ O.m. C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit in het beleid van de strafrechter: bestraffen tussen Haus en Brundtland”, *R.W.* 2010-11, (898), nr. 1, 899 – 900, en de verwijzingen aldaar.

²¹ Artikel 16.4.19, §4, DABM.

²² Vooral de bevoegdheid tot indeplaatsstelling van het Milieuhandhavingscollege is vernieuwend. De onderzoeksmogelijkheden van het College, daarentegen, zijn bijvoorbeeld erg gelijkaardig aan de maatregelen van onderzoek die mogelijk zijn in de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: zie de artikelen 16 tot 25 R.B. 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

²³ Artikelen 19 en 20 Procedurebesluit.

²⁴ Artikel 21 Procedurebesluit.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

samengesteld uit bestuursrechters met milieu-specialistische kennis en ervaring, waarvan enkel de voorzitter en de ondervoorzitter juristen moeten zijn; de ‘gewone’ bestuursrechters mogen niet-juristen zijn²⁵. Deze innoverende franjes aan de klassieke formule van de bestuursrechtspraak stemmen tot nieuwsgierigheid. Wat heeft het Milieuhandhavingscollege er in de praktijk mee gedaan? Wat voor bestuursrechtspraak is ermee tot stand gekomen?

Een andere intrigerende kant van de rechtspraak van dit nieuwe administratieve rechtscollege ligt natuurlijk in de parallel met milieustrafrechtspraak. Wegens de aard van de bestreden bestuursbesluiten is vergelijking met de strafrechter en het strafrecht nooit ver weg. Hoe wordt binnen het kader van de bestuursrechtspraak vorm gegeven aan bestraffing, het *ius puniendi*?²⁶

3. Hierna behandelen we eerst de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege die de beroepsprocedure uitklaart (I. De beroepsprocedure). Vervolgens bespreken we de rechtspraak die de beboetings- en voordeelontnemingsbevoegdheid van de gewestelijke entiteit *sensu stricto* onderzoekt (II. De bestuurlijke bevoegdheid tot beboeting en voordeelontneming). We gaan daarna na hoe de legaliteitstoetsing op de boetebedragen en afgeroomde vermogensvoordelen verloopt (III. De bepaling van het boetebedrag en de waardering van het netto-vermogensvoordeel). Tenslotte onderzoeken we de overige legaliteitsbezwaren die in de rechtspraak aan bod komen (IV. Overige legaliteitsbezwaren). Waarop besluit volgt. De informatie-inzameling is afgesloten op 16 maart 2013. Alle standpunten die een persoonlijke mening vertolken, zijn uitsluitend voor rekening van de auteur en kunnen geenszins aan het Milieuhandhavingscollege worden toegeschreven.

I. De beroepsprocedure

A. Wettelijk kader: achtergrondinformatie en basiskennmerken

4. Omdat het voorliggende rechtspraakoverzicht haast uitsluitend arresten omvat die tot stand zijn gekomen met toepassing van het Procedurebesluit, heeft het geen zin de eerder bestaande procedureregeling te bespreken. We beperken de toelichting tot de thans geldende regelgeving.²⁷

²⁵ Zie net hoger, voetnoot (16).

²⁶ De Latijnse bewoordingen leggen goed de vinger op de essentie van de bestuurlijke beboeting: de bestuurlijke beboetingsstelsels kennen de ter zake bevoegde overheden een recht toe om te straffen, analoog aan de strafrechter. De bestuurlijke verpakking kan dit enigszins verhullen. Er mag niet vergeten worden wat voor uiterst ingrijpend fenomeen het is dat een maatschappij zich het recht toekent om haar rechtsonderhorigen te straffen.

²⁷ De enkele keren waar een uitspraak van het Milieuhandhavingscollege in het navolgende rechtspraakoverzicht de benaming ‘beslissing’ of ‘tussenbeslissing’ draagt, signaleert dit dat hij met toepassing van de oude procedureregeling tot stand kwam.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

5. Titel XVI DABM omvat enkele artikelen die de procedure voor het Milieuhandhavingscollege ingrijpend vorm geven: de artikelen 16.4.39 (alternatieve bestuurlijke beboeting) en 16.4.44 (exclusieve bestuurlijke beboeting) DABM, artikel 16.4.19, §§ 3 en 4, DABM en artikel 16.1.2, 3°, DABM.

Beide eerstgenoemde artikelen zijn omzeggens gelijkkluidend: “*Tegen de beslissing waarbij de gewestelijke entiteit een [alternatieve] / [exclusieve] bestuurlijke geldboete oplegt, in voorkomend geval met voordeelontneming, kan degene aan wie de boete werd opgelegd beroep indienen bij het Milieuhandhavingscollege. Het beroep schorst de bestreden beslissing.*” Met deze twee artikelen is de scene gezet. De bestuursbeslissing waarbij een geldboete, eventueel met voordeelontneming werd opgelegd, vormt het voorwerp van het geding. Een procedure voor het Milieuhandhavingscollege kent twee types partijen: het Vlaamse gewest, als verwerende partij, en degene aan wie de boete werd opgelegd, als verzoekende partij. Dat het Vlaamse gewest in iedere zaak opnieuw verwerende partij is, vloeit uiteraard voort uit de centralisatie van de beboetingsbevoegdheid bij de gewestelijke entiteit, een gewestelijke bestuur. Het beroep heeft van rechtswege schorsende werking, wat een schorsingsprocedure voor het College overbodig maakt.

De paragrafen 3 en 4 van artikel 16.4.19 DABM omschrijven de inhoudelijke strekking van de arresten die het College velt en preciseren aldus meteen het doel waartoe eventuele beroepen kunnen strekken en in overeenstemming waarmee zij concreet vorm dienen te krijgen:

“§3. *De behandeling van het beroep door het Milieuhandhavingscollege leidt tot één van de volgende uitspraken:*

1° onbevoegdverklaring van het Milieuhandhavingscollege;

2° vaststelling van de onontvankelijkheid van het beroep;

3° ongegrondverklaring van het beroep;

4° gegrondverklaring van het beroep.

§4. *Als het Milieuhandhavingscollege het beroep gegrond verklaart, vernietigt het de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk. Het kan daarenboven zelf een beslissing nemen over het bedrag van de boete en, in voorkomend geval, over de voordeelontneming, en bepalen dat zijn uitspraak daarover de vernietigde beslissing vervangt.*”

Artikel 16.1.2, 3°, DABM, tenslotte, definieert een sleutelbegrip van de procedure: het begrip ‘kennisgeving’²⁸. Een kennisgeving is, luidt het, “*het verzenden door middel van een aangetekende brief, met ontvangstbewijs*”.

6. De procedure zelf is volledig uitgewerkt in het reeds eerder vermelde Procedurebesluit; de rechtzoekende moet ze niet samen puzzelen uit DABM en besluit of besluiten²⁹.

Het Procedurebesluit is relatief kort. In vijfenveertig artikelen worden, na een aantal definities en algemene bepalingen (*Hoofdstuk I. Definities en algemene bepalingen*, artikelen 1 tot 5 besluit), de indiening van een

²⁸ Zie ook artikel 1, 11°, Procedurebesluit.

²⁹ Rechtsgrond Procedurebesluit: artikel 16.4.24, derde lid, DABM.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

ontvankelijk beroep (*Hoofdstuk II. Het verzoekschrift*, artikelen 6 tot 8 besluit) en de behandeling ervan in een standaardprocedure dan wel vereenvoudigde procedure³⁰ georganiseerd.

7. De vereisten waaraan het beroep moet beantwoorden, staan vermeld in de artikelen 6 en 7 Procedurebesluit. Deze vereisten zijn beperkt in aantal. De meeste ervan gelden wel op straffe van onontvankelijkheid, zonder enige regularisatiemogelijkheid.

“Op straffe van onontvankelijkheid wordt het beroep bij verzoekschrift en binnen een termijn van dertig dagen na de kennisgeving van de bestreden beslissing ingesteld.” (artikel 6 besluit)

Eveneens op “straffe van onontvankelijkheid” “vermeldt” het verzoekschrift:

“1° de naam van de verzoekende partij;

2° de woonplaats, zetel of gekozen woonplaats van de verzoekende partij;

3° de bestreden beslissing;

4° een uiteenzetting van de ingeroepen bezwaren;

5° een inventaris van de stukken.” (artikel 7, §1, besluit)

Nog “op straffe van onontvankelijkheid”, wordt het verzoekschrift ondertekend door de verzoekende partij (artikel 7, tweede lid, besluit).

Bemerkt dat het verzoekschrift niet in meerdere exemplaren moet worden ingediend; één exemplaar volstaat. Het beroep moet evenmin bij middel van een aangetekende brief worden ingesteld.

8. De standaardprocedure voor het College is in wezen een schriftelijke procedure, met de uitwisseling van stukken en memories als vaste spil en de mogelijkheid om het dossier aanvullend te stofferen door een beroep op uiteenlopende maatregelen van onderzoek.

De uitwisseling van stukken is vrij strak geregisseerd. De verzoekende partij dient haar stukken toe te voegen aan haar verzoekschrift; stukken die zij naderhand aan het dossier toevoegt, “worden uit de debatten geweerd, tenzij ze op het ogenblik van het indienen van het beroep aan de verzoekende partij niet bekend waren”³¹. De verwerende partij is iets vrijer in de neerlegging van stukken: binnen de twee-drie weken na de inschrijving van het beroep in het register van de beroepen, moet zij het College in het bezit stellen “van de bestreden beslissing en van de door haar genummerde en geïnventariseerde stukken op grond waarvan deze beslissing is genomen”³². Verder ontbreekt iedere bepaling die de neerlegging van stukken door de verwerende partij in het verdere verloop van de procedure nader regelt en eventueel beperkt. Vermeldenswaard is dat de griffier van het Milieuhandhavingscollege beide partijen automatisch kennis geeft van een kopie van de stukken die de andere partij heeft ingediend³³.

De memories omvatten een memorie van antwoord (verwerende partij), een memorie van wederantwoord (verzoekende partij) en een laatste memorie (verwerende partij). De indieningstermijnen hebben een eerder ongebruikelijke duur: respectievelijk veertig, veertig en twintig dagen³⁴. Een laattijdige memorie kan geacht

³⁰ Tussengeschieden en bijhorende procedures: zie voornamelijk de artikelen 34 tot 36 (*De wraking van bestuursrechters*) en artikel 37 (*Betichting van valsheid*) Procedurebesluit.

³¹ Artikel 9, §1, Procedurebesluit.

³² Artikel 11 Procedurebesluit, inzonderheid artikel 11, §2, besluit.

³³ Artikel 12 Procedurebesluit.

³⁴ Artikel 13, §1, Procedurebesluit.

Mogelijkheid tot verlenging van de termijn, op gemotiveerd verzoek van de betrokken partij: artikel 13, §2, besluit.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

worden tijdig te zijn ingediend, mits uit schriftelijke opmerkingen die de partij meedeelt, blijkt dat zij om gegronde redenen te laat werd neergelegd ³⁵.

Verdere maatregelen die kunnen bijdragen tot het in staat stellen van het beroepsdossier zijn de oproeping tot persoonlijke verschijning van een partij ³⁶, het opvragen van stukken of inlichtingen bij een partij ³⁷ dan wel bij een derde ³⁸, het overgaan tot vaststellingen op het terrein ³⁹, het verhoor van getuigen ⁴⁰ en het bevelen van een deskundigenonderzoek ⁴¹. Waar het initiatiefrecht tot de maatregelen niet steeds uitdrukkelijk is geformuleerd, staat vast dat het College (de kamer, de kamervoorzitter) het initiatief tot ieder type maatregel kan nemen.

De organisatie en het verloop van de zitting vertonen geen verrassingen ⁴². De kennisgeving van de datum van de zitting gebeurt minstens dertig dagen voor de zitting. De zitting is in beginsel openbaar en wordt geleid door de kamervoorzitter. De behandeling van elke zaak start met een verslag van de bestuursrechter-verslaggever, waarna de aanwezige partijen het woord krijgen ⁴³. Daarna kan de kamervoorzitter de zaak in voortzetting zetten of de debatten sluiten, in welk geval de zaak in beraad wordt genomen. Het beraad is uiteraard geheim. ⁴⁴

9. De vereenvoudigde procedure ⁴⁵ beoogt de volgende vier hypothesen: het College is klaarblijkelijk onbevoegd om van het beroep kennis te nemen, het beroep is klaarblijkelijk onontvankelijk, of klaarblijkelijk ongegrond dan wel klaarblijkelijk gegrond. De kamervoorzitter komt in deze het eerste oordeel toe: indien hij van oordeel is dat er grond is tot toepassing van de vereenvoudigde procedure, stelt hij dit vast in een beschikking binnen een termijn van dertig dagen na de inschrijving van het beroep in het register der beroepen, met vermelding van plaats, dag en uur van de zitting waarop de verzoekende partij voor de kamer moet verschijnen om haar “*in de gelegenheid te stellen haar opmerkingen mondeling mee te delen*”. ⁴⁶ Slechts in de hypothese van een klaarblijkelijke gegrondheid van het beroep, wordt ook de verwerende partij op de zitting uitgenodigd ⁴⁷. Het vervolg hangt af van het oordeel van de kamer. Treedt deze het standpunt van de voorzitter bij, wordt het beroep onmiddellijk in beraad genomen. Is de kamer, integendeel, van oordeel dat het beroep niet in staat is om in beraad te worden genomen, wordt de

³⁵ Zie artikel 13, §3, Procedurebesluit.

³⁶ Artikel 18 Procedurebesluit.

³⁷ Artikel 19 Procedurebesluit

³⁸ Artikel 20 Procedurebesluit

³⁹ Artikel 21 Procedurebesluit

⁴⁰ Artikel 22 Procedurebesluit

⁴¹ Artikelen 23 tot 27 Procedurebesluit

⁴² Artikelen 14 tot 17 Procedurebesluit.

⁴³ Wanneer een partij niet ter zitting verschijnt, wordt de zaak geacht op tegenspraak te zijn behandeld mits op regelmatige wijze is kennisgegeven van de dag van de zitting.

⁴⁴ Zie ook artikel 16.4.63 DABM.

Heropening van de debatten: artikelen 29 en 30 Procedurebesluit.

⁴⁵ Artikelen 38 en 39 Procedurebesluit.

⁴⁶ Artikel 38, eerste lid, Procedurebesluit.

⁴⁷ Artikel 38, tweede lid, besluit.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

kamervoorzitter vervangen en wordt het beroep met gewijzigde kamersamenstelling verder behandeld volgens de standaardprocedure.⁴⁸

10. Uitspraak van het arrest volgt in beginsel “*binnen een termijn van veertig dagen die ingaat op de dag na de sluiting van de debatten*”⁴⁹.

B. Casuïstiek

1. Basisinformatie

1.1. Standaardprocedure versus vereenvoudigde procedure

11. Van de tachtig arresten die werden geveld tussen 1 januari 2012 en 28 februari 2013, zijn er zeven waarin de zaak abrupt werd afgesloten ingevolge intrekking van de bestreden beslissing na het instellen van het beroep⁵⁰. Vier andere zaken kwamen tot een einde ingevolge afstand van beroep, schriftelijk, door de verzoekende partij⁵¹. In de overige negenenzestig zaken, oordeelde de kamervoorzitter tot veertien keer toe dat het aangewezen was toepassing te maken van de vereenvoudigde procedure. Alle toepassingen betroffen een klaarblijkelijke onontvankelijkheid van het beroep, zulks doorgaans wegens de manifeste laattijdigheid ervan⁵². Meestal trad de kamer het standpunt van de kamervoorzitter bij, waarna het beroep onmiddellijk in beraad werd genomen. Twee keer oordeelde de kamer dat het beroep niet in staat was om in beraad te

⁴⁸ Artikel 39 besluit.

⁴⁹ Zie artikel 31 Procedurebesluit.

⁵⁰ Het College stelt er vast, volkomen in lijn met de artikelen 16.4.39 en 16.4.44 DABM: “*Aangezien de gewestelijke entiteit de beslissing, waartegen beroep werd aangetekend, heeft ingetrokken, heeft het beroep geen voorwerp meer.*” – Arrest MHHC-12/32-VK van 5 juli 2012; arrest MHHC-12/42-VK van 18 oktober 2012; arrest MHHC-12/43-VK van 18 oktober 2012; arrest MHHC-12/45-VK van 6 november 2012; arrest MHHC-12/47-VK van 6 november 2012; arrest MHHC-12/48-VK van 6 november 2012; arrest MHHC-12/66-VK van 18 december 2012.

⁵¹ Zie artikel 33 Procedurebesluit, dat ook de omstandigheden bepaalt op grond waarvan stilzwijgende afstand van het beroep kan worden aangenomen.

Het College onderzoekt of de afstand kan worden ingewilligd: “*De verzoekende partij doet schriftelijk afstand van het beroep. Aangezien er geen gegevens in het dossier voorhanden zijn die zich hiertegen verzetten en de verwerende partij er evenmin opwerpt, wordt de afstand van het beroep ingewilligd.*” - Arrest MHHC-12/24-VK van 22 mei 2012. Gelijklopend: arrest MHHC-12/46-VK van 6 november 2012; arrest MHHC-12/61-VK van 6 december 2012; arrest MHHC-12/62-VK van 6 december 2012.

⁵² Arrest MHHC-12/39-VK van 9 oktober 2012; arrest MHHC-12/40-VK van 9 oktober 2012; arrest MHHC-12/44-VK van 18 oktober 2012; arrest MHHC-12/49-VK van 6 november 2012; arrest MHHC-12/50-VK van 6 november 2012; tussenaarrest MHHC-12/53-VK van 6 november 2012; arrest MHHC-12/57-VK van 27 november 2012; arrest MHHC-13/6-VK van 24 januari 2013; arrest MHHC-13/8-VK van 7 februari 2013; arrest MHHC-13/9-VK van 7 februari 2013; arrest MHHC-13/14-VK van 21 februari 2013.

Andere gronden tot onontvankelijkheid: geen uiteenzetting van de ingeroepen bezwaren (artikel 7, §1, 4° Procedurebesluit) (arrest MHHC-12/9-VK van 1 maart 2012); geen ondertekening van het verzoekschrift (artikel 7, tweede lid, Procedurebesluit) (arrest MHHC-12/27-VK van 14 juni 2012).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

worden genomen, waarna het terug naar de standaardprocedure werd verwezen⁵³. Met deze praktijkdata staat het boven twijfel dat het bijzonder zinvol is om over een vereenvoudigde procedure te beschikken⁵⁴, ook al blijkt de bruikbaarheid ervan in essentie beperkt tot de hypothese van klaarblijkelijke onontvankelijkheid *ratione temporis* (versus, voornamelijk, de hypothesen van klaarblijkelijke ongegrondheid of gegrondheid)⁵⁵.

De betrokken partijen dienen er acht op te slaan dat, conform artikel 38 Procedurebesluit, in de toepassing van de vereenvoudigde procedure enkel mondelinge opmerkingen ter zitting worden aanvaard, wat desgewenst een aanwezigheid ter zitting noodzakelijk maakt⁵⁶.

1.2. Taal van de rechtspleging

12. In de loop van 2012 werd het Milieuhandhavingscollege geconfronteerd met de vaststelling dat er geen regeling bestaat voor het taalgebruik in haar rechtspleging. Dienaangaande oordeelde het College als volgt: “3.5.2. *Bij gebrek aan enige regeling van het taalgebruik in de rechtspleging voor het Milieuhandhavingscollege, en in acht genomen de omstandigheid dat de verzoekende partij een particulier is, moet vooreerst artikel 30 Grondwet in herinnering worden gebracht. Dit artikel bepaalt: “Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken.” Het kent de burger een grondrecht toe op het vrij gebruik van talen. In zijn betrekkingen met de overheid waarborgt dit grondrecht aan de burger een vrij gebruik van de landstalen – het Nederlands, Frans en Duits – dat enkel kan worden beperkt door een wet, die uitsluitend betrekking kan hebben op handelingen van het openbaar gezag of gerechtszaken, of door een gemeenschapsdecreet op grond van artikel 129 Grondwet. In casu staat het de verzoekende partij dan ook vrij om in de rechtspleging voor het Milieuhandhavingscollege het Frans te gebruiken. Er is aldus ook geen reden om in te gaan op de vraag van de verwerende partij om de memorie van wederantwoord te weren uit de debatten.*

Gezien de procesvoering voor een rechtscollège, het Milieuhandhavingscollege, het kader vormt waarin de betrekkingen tussen verzoekende en de verwerende partij plaatsvinden, kan de verzoekende partij binnen de rechtspleging geen eisen stellen aan de verwerende partij op grond van de Taalwet Bestuurszaken of artikel 36 GWHI, die beide het gebruik van talen in bestuurszaken regelen. Er bestaat dus evenmin een

⁵³ Tussenarrest MHHC-12/25-VK van 22 mei 2012; tussenarrest MHHC-12/53-VK van 6 november 2012.

⁵⁴ De procedureregeling waarmee het Milieuhandhavingscollege van start ging, kende geen vereenvoudigde procedure. Oude vs. nieuwe procedureregeling: *supra*, randnr. 1, inzonderheid voetnoten (15) en (17).

⁵⁵ Het *Werkingsverslag 2011* van het Milieuhandhavingscollege vermeldt één zaak waar het beroep met toepassing van de vereenvoudigde procedure ongegrond werd verklaard: arrest MHHC-11/14-VK van 17 november 2011. Het verzoekschrift bevatte er net één bezwaar, dat de nietigheid van de bestreden beboetingsbeslissing opwierp louter wegens de schending van de beslissingstermijn bepaald in artikel 16.4.43, eerste lid, DABM. Zie ook *infra*, randnr. 64.

⁵⁶ Arrest MHHC-13/6-VK van 24 januari 2013, nr. 3.2.2: “*Luidens* [artikel 38, eerste lid, Procedurebesluit] *was het de verzoekende partijen enkel toegelaten om mondeling op de zitting van 10 januari 2013 hun opmerkingen met betrekking tot de toepassing van de vereenvoudigde procedure uiteen te zetten. Nu zij op die zitting niet zijn verschenen, noch aldaar vertegenwoordigd waren, kan het Milieuhandhavingscollege met het verweer van de verzoekende partij J. V., zoals uiteengezet in haar mail van 12 december 2012, geen rekening houden.*”

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

reden om in te gaan op de vraag van de verzoekende partij om de memorie van antwoord van de verwerende partij te weren.

*Het Milieuhandhavingscollege, zijnerzijds, stelt vast dat de enige authentieke versie van zijn oprichtings- en werkingswetgeving in het Nederlands is opgesteld, dat de toelatings- en aanwervingsvoorwaarden die voor de bestuursrechters zijn bepaald, geen vereisten stellen op het vlak van een eventuele meertaligheid, en dat het toepassingsgebied *ratione loci* van het DABM is beperkt tot het grondgebied van het Vlaamse Gewest, waarvan de grenzen samenvallen met deze van het Nederlandse taalgebied. De gezamenlijke lezing van al deze elementen leidt noodzakelijk tot de conclusie dat het rechtscollege zelf in zijn rechtsprekende functie het Nederlands dient te hanteren.”⁵⁷.*

1.3. Schorsende werking van het beroep

13. Een enkele keer bleek het noodzakelijk te herinneren aan de schorsende werking van het beroep⁵⁸.

2. De ontvankelijkheidsvereisten

14. Een ontvankelijk beroep vormt de hoeksteen van de procedure. Zoals de bespreking van de vereenvoudigde procedure hogerop reeds aantoonde, loopt in de praktijk echter al te vaak een en ander mis met het verzoekschrift. De arresten die ontvankelijkheidskwesties behandelen, zijn dan ook relatief talrijk. We overlopen deze casuïstiek met bijzondere aandacht voor de meest problematische ontvankelijkheidseisen.

2.1. Ontvankelijkheid *ratione temporis*

15. Het lijkt belangrijk eerst de berekeningsprincipes inzake de tijdigheid *ratione temporis* duidelijk mee te geven. We laten het Milieuhandhavingscollege aan het woord:

“3.1. Luidens artikel 6 Procedurebesluit wordt het beroep op straffe van onontvankelijkheid ingesteld binnen een termijn van dertig dagen na de kennisgeving van de bestreden beboetingsbeslissing.

Artikel 2, §1, Procedurebesluit bepaalt: “De termijnen die volgen op een kennisgeving, nemen een aanvang daags na de kennisgeving, tenzij deze kennisgeving gebeurt daags voor een zaterdag, een zondag of een wettelijke feestdag. In dat geval neemt de termijn een aanvang op de eerstvolgende werkdag.

De dag die het uitgangspunt is van de termijn wordt er niet inbegrepen.

De vervalddag wordt in de termijn gerekend. Is die dag een zaterdag, een zondag of een wettelijke feestdag of valt die dag binnen een periode dat de griffie gesloten is als vermeld in het huishoudelijk reglement, dan wordt die vervalddag verplaatst naar de eerstvolgende werkdag.”

⁵⁷ Tussenbeslissing MHHC-12/13-VK van 28 maart 2012, nrs. 3.5.1 en 3.5.2.

⁵⁸ Arrest MHHC-12/64-VK van 18 december 2012, nr. 5.5.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

3.2. *Te dezen dateert de kennisgeving van de bestreden beboetingsbeslissing van 17 juli 2012. Met toepassing van de artikelen 6 en 2, §1, Procedurebesluit, verstreek de termijn om tegen deze beslissing bij het Milieuhandhavingscollege beroep in te dienen op 17 augustus 2012.*

De verzoekende partij heeft haar beroep ingediend met een aangetekende brief van 24 augustus 2012. Dit beroep is klaarblijkelijk laattijdig.

Het beroep is dienvolgens onontvankelijk.”⁵⁹

De *dies a quo* van de beroepstermijn is verankerd in “*de kennisgeving van de bestreden beslissing*”. Vermits de artikelen 16.4.37, eerste lid, (milieumisdrijven) en 16.4.43, eerste lid, (milieu-inbreuken) DABM de gewestelijke entiteit tot kennisgeving van de bestuurlijke beboetingsbeslissing verplichten, is het de “*zaak van de verwerende partij om te bewijzen wanneer de beroepstermijn een aanvang heeft genomen*”. Een “*door bpost afgestempelde lijst van aangetekende zendingen waarop de betrokken zending vermeld staat*”, vormt “*een afdoend bewijs*”.⁶⁰ De kennisgeving aan een particulier is rechtsgeldig indien zij gebeurde aan het adres waar de betrokkene “*ten tijde van de kennisgeving (...) gedomicilieerd was*”⁶¹.

In de gevallen waar het verzoekschrift een eerste maal werd verzonden binnen de beroepstermijn maar met vermelding van een foutief adres, bijvoorbeeld met een foutieve postcode, en pas na een tweede laattijdige verzending met correct adres het Milieuhandhavingscollege bereikte, houdt het College rekening met de informatie aangaande de ‘*Mogelijkheid tot beroep*’ die de gewestelijke entiteit, conform de wettelijke verplichtingen dienaangaande, steeds toevoegt aan haar beboetingsbeslissingen. Is de foute adressering van de tijdige eerste verzending te wijten aan foutieve informatie in dit toevoegsel, “*kan de laattijdige nuttige verzending [van het verzoekschrift] de verzoekende partij niet worden verweten*” en is het beroep ontvankelijk *ratione temporis*⁶². Gaf, daarentegen, het toevoegsel aangaande de ‘*Mogelijkheid tot beroep*’ “*volkomen correcte informatie (...) over de beroepsinstantie en haar adres*”, verandert de tijdige maar foutief geadresseerde eerste verzending niets aan de laattijdigheid van het beroep⁶³.

Zoals hogerop werd aangestipt, verplicht het Procedurebesluit niet tot een indiening van het beroep bij middel van een aangetekende brief⁶⁴. Het risico dat een niet-aangetekende verzending kan meebrengen, wordt geïllustreerd door een zaak waarin het Milieuhandhavingscollege “*bij gebrek aan leesbare*

⁵⁹ Arrest MHHC-12/44-VK van 18 oktober 2013 (vereenvoudigde procedure).

Gelijklopend: arrest MHHC-12/49-VK van 6 november 2012 (vereenvoudigde procedure); arrest MHHC-12/57-VK van 27 november 2012 (vereenvoudigde procedure); arrest MHHC-13/6-VK van 24 januari 2013 (vereenvoudigde procedure); arrest MHHC-13/14-VK van 21 februari 2013 (vereenvoudigde procedure).

⁶⁰ Toepassingsgeval: arrest MHHC-12/55-VK van 27 november 2012, nr. 3.2.2.

⁶¹ Toepassingsgeval: arrest MHHC-12/18-VK van 24 april 2012, nr. 3.3.

⁶² Toepassingsgeval: arrest MHHC-12/14-VK van 9 maart 2012, nr. 3.1.

⁶³ Arrest MHHC-12/40-VK van 9 oktober 2012 (vereenvoudigde procedure).

Gelijklopend: arrest MHHC-12/50-VK van 6 november 2012 (vereenvoudigde procedure); arrest MHHC-13/8-VK van 7 februari 2013 (vereenvoudigde procedure). Zie ook arrest MHHC-13/9-VK van 7 februari 2013 (vereenvoudigde procedure).

⁶⁴ *Supra*, randnr. 7.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

poststempel” op de brief de tijdigheid van de verzending mede beoordeelde op grond van de overweging dat “*een gewone brief in regel één of twee dagen na verzending bij de geadresseerde toekomt*”⁶⁵.

2.2. Een “uiteenzetting van de ingeroepen bezwaren”

16. De ontvankelijkheidsvereiste waarin artikel 7, §1, 4°, Procedurebesluit voorziet, heeft tot behoorlijk wat rechtspraak geleid. Een omstandigheid die hier wellicht toe heeft bijgedragen, is dat één op de twee verzoekende partijen uit de onderzochte casuïstiek beroep instelde bij het Milieuhandhavingscollege zonder advocaat en aldus aan de vereiste invulling heeft gegeven zonder juridisch-technische bagage. De discussiepunten die uit de casuïstiek blijken, betreffen de vraag wat een ‘bezwaar’ is, de relatie van de ingeroepen bezwaren tot het verweer dat gevoerd werd in de bestuurlijke beboetingsprocedure voor de gewestelijke entiteit, hoe de vereiste te begrijpen valt dat “*het verzoekschrift*” de bezwaren dient te vermelden, en de randvoorwaarden waaronder de exceptie nuttig kan worden opgeworpen.

17. Thans gevestigde rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege licht het begrip ‘bezwaar’ als volgt toe: “ [Artikel 7, §1, 4° Procedurebesluit] *vergt (...) niet dat de verzoekende partij in haar bezwaren uitdrukkelijk de rechtsregels of rechtsbeginselen zou vermelden die door de bestreden beboetingsbeslissing zouden zijn geschonden. Het is daarentegen noodzakelijk, maar voldoende, dat de uiteenzetting van de ingeroepen bezwaren het mogelijk maakt te vatten wat de bestreden beslissing wordt verweten in het kader van de legaliteitstoetsing die het Milieuhandhavingscollege doorvoert. Meer bepaald moet de uiteenzetting van de ingeroepen bezwaren het mogelijk maken te begrijpen welke rechtsregels of rechtsbeginselen door de bestreden beslissing zouden zijn geschonden en hoe. Dit is de informatie die onontbeerlijk maar voldoende is voor een nuttige behandeling van het beroep, met eerbiediging van het recht op verdediging van de verwerende partij.*”⁶⁶.

Een bezwaar moet niet eerder zijn opgeworpen in de bestuurlijke beboetingsprocedure voor de gewestelijke entiteit. Het Milieuhandhavingscollege overwoog dienaangaande:

“5.4.2. (...)

Met betrekking tot het standpunt van de verwerende partij dat, door de toepassing van de principes van behoorlijk burgerschap, de verzoekende partij de discussie over de correctheid van de analyseresultaten niet voor het eerst in deze beroepsprocedure te berde kan brengen, kan naar het oordeel van het Milieuhandhavingscollege niet worden voorbijgegaan aan de volgende twee vaststellingen:

- *enerzijds, dat de bestuurlijke beboeting een punitieve materie betreft die, naar de artikelen 6 en 7 van het Europees verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de artikelen 14 en 15 van het Internationaal verdrag van 19 december 1966*

⁶⁵ Arrest MHHC-12/39-VK van 9 oktober 2012 (vereenvoudigde procedure), nr. 3.2. Samen met “*het feit dat de brief zes dagen na de laatste dag van de beroepstermijn ter griffie toekwam*”, besloot het College aldus tot de klaarlijkkelijke laattijdigheid van het beroep.

⁶⁶ Arrest MHHC-12/8-VK van 1 maart 2012, nr. 3.1.2. Gelijkkluidend: arrest MHHC-12/9-VK van 1 maart 2012 (vereenvoudigde procedure); arrest MHHC-12/21-VK van 2 mei 2012; arrest MHHC-12/37-VK van 18 september 2012; arrest MHHV-12/38 –VK van 18 september 2012; arrest MHHC-12/51-VK van 6 november 2012; arrest MHHC-12/54-VK van 27 november 2012; arrest MHHC-13/4-VK van 24 januari 2013.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

inzake burgerrechten en politieke rechten, bevestigen, verhoogde eisen stelt op het vlak van de rechtsbescherming;

- *anderzijds, dat de gewestelijke entiteit bij het bepalen van het boetebedrag over een uitermate ruime discretionaire beslissingsmarge beschikt, waarbij de overtreder pas bij de ontvangst van de boetebeslissing kennis krijgt van de beoordeling die de gewestelijke entiteit in zijn zaak doorvoerde en van haar motieven.*

Samengenomen, leiden beide voorgaande vaststellingen ertoe dat een overtreder die zich tot het Milieuhandhavingscollege wendt, in zijn verzoekschrift voor het eerst bezwaren kan opwerpen die hij niet eerder liet gelden. Niets van wat tot de beoordeling van de gewestelijke entiteit behoort, mag ontzegd worden aan de toetsing die het Milieuhandhavingscollege doorvoert. En het opgeworpen bezwaar is onmiskenbaar pertinent voor de beoordeling die de gewestelijke entiteit in het kader van artikel 16.4.29 DABM dient te maken, nu het de ernst van de feiten, een beoordelingscriterium bevat in het artikel, betreft. Overigens bevestigen de talrijke onderzoeksmogelijkheden, die het DABM en zijn uitvoeringsbesluiten aan het Milieuhandhavingscollege toekennen, dat de controle die het College doorvoert zich in beginsel niet beperkt tot de dossier-elementen die aan de gewestelijke entiteit bekend waren.”⁶⁷.

In een dertigtal beroepen uit de onderzochte casuïstiek voerde de verzoekende partij volstrekt geen verweer in de procedure voor de gewestelijke entiteit.

18. De vereiste dat het verzoekschrift de ingeroepen bezwaren dient te vermelden, impliceert *a contrario* dat de bezwaren die de verzoekende partij voor het eerst opwerpt na de indiening van het verzoekschrift, in een verder stadium van de beroepsprocedure, bijvoorbeeld in de memorie van wederantwoord, niet ontvankelijk zijn⁶⁸.

De vereiste heeft evenwel toch enige bandbreedte. Bezwaren uiteengezet in een aan het verzoekschrift gehechte nota zijn, onder omstandigheden, ontvankelijk:

“ 3.2.2. (...)

*Het Milieuhandhavingscollege is van oordeel dat door de expliciete verwijzing in het verzoekschrift naar de eraan gehechte nota aangenomen moet worden dat deze nota samen met het verzoekschrift als één geïntegreerd en onlosmakelijk geheel dient te worden aanzien, derwijze dat de in de nota uiteengezette bezwaren beantwoorden aan het voorschrift van artikel 7, §1, 4^o Procedurebesluit. Een dergelijke lezing sluit naadloos aan bij het normdoel van deze bepaling, te weten de maximale waarborg van de rechten van verdediging van de verwerende partij met eerbiediging van de procedurele gelijkheid van de procespartijen. Het doet hierbij niet te zake of de nota van vóór of van na de bestreden beslissing dateert. (...)*⁶⁹.

⁶⁷ Arrest MHC-12/15-VK van 29 maart 2012.

⁶⁸ Toepassingen betreffende bezwaren die voor het eerst in de memorie van wederantwoord zijn opgeworpen: arrest MHC-12/7-VK van 1 maart 2012, nr. 5.3.3; arrest MHC-12/21-VK van 2 mei 2012, nr. 5.3.2; arrest MHC-12/34-VK van 9 augustus 2012, nr. 5.4.3; arrest MHC-12/36-VK van 18 september 2012, nr. 5.3.1; arrest MHC-12/41-VK van 18 oktober 2012, nr. 5.2.2; arrest MHC-12/58-VK van 6 december 2012, nr. 5.3; arrest MHC-12/59-VK van 6 december 2012, nr. 5.2.2; arrest MHC-13/11-VK van 21 februari 2013, nr. 5.3.1.

Overige toepassingen: arrest MHC-12/12-VK van 22 maart 2012, nr. 5.2.2; arrest MHC-12/51-VK van 6 november 2012, nrs. 5.2 *in fine* en 5.2.1.1.

⁶⁹ Arrest MHC-13/12-VK van 21 februari 2013.

Zie evenwel ook arrest MHC-13/13-VK van 21 februari 2012, nr. 3.2, en arrest MHC-13/3-VK van 24 januari 2013, nr. 5.2.2.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

19. Vermeldenswaard, tenslotte is, dat de rechtspraak erop wijst dat de exceptie van onontvankelijkheid enkel op nuttige wijze kan worden opgeworpen “*wanneer het verzoekschrift niet één bezwaar zou aanvoeren dat naar eis van recht is uiteengezet*”⁷⁰.

2.3. Overige ontvankelijkheidsvereisten

Ontvankelijkheid ratione personae

20. Naar de artikelen 16.4.39 en 16.4.44 DABM bepalen, is de persoon aan wie het recht toekomt om beroep in te stellen “*degene aan wie de boete werd opgelegd*”. Het beroep ingesteld door aan andere persoon, is bijgevolg onontvankelijk⁷¹.

Gezien de aard van het contentieux, is de verwerende partij noodzakelijk in ieder dossier opnieuw het Vlaamse Gewest. Meer in het algemeen valt op te merken dat er in de procedure geen plaats is voor tussenkommende partijen, noch aan de zijde van medeburgers, noch aan de zijde van andere bestuurlijke overheden die zich op enigerlei wijze bij het beroep betrokken achten: “*Noch titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen milieubeleid (hierna DABM) noch het besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 2011 houdende vaststelling van de rechtspleging voor het Milieuhandhavingscollege (hierna Procedurebesluit) voorziet de mogelijkheid tot tussenkomst. (...) De akte van vrijwillige tussenkomst (...) is niet ontvankelijk.*”⁷².

21. Terugkerend naar de ontvankelijkheid *ratione personae* van het beroep: uit een paar arresten blijkt dat het Milieuhandhavingscollege er via deze ontvankelijkheidsvereiste op kan toekijken of de bestuurlijke beboetingsbeslissing wel aan een persoon – natuurlijke persoon of rechtspersoon, een drager van rechten en plichten – is opgelegd. Aldus werd verduidelijkt dat aan een feitelijke vereniging geen bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd⁷³. Een ander gelijkaardig euvel betreft het opleggen van de geldboete aan de handelsbenaming van een eenmanszaak, uitgebaat door een natuurlijke persoon⁷⁴.

Vermelding van de bestreden beslissing

22. Luidens artikel 7, §1, 3°, Procedurebesluit “*vermeldt*” het verzoekschrift, op straffe van onontvankelijkheid, “*de bestreden beslissing*”. Het Milieuhandhavingscollege interpreteert ook deze ontvankelijkheidsvereiste in functie van het doel ervan. Het College oordeelde:

⁷⁰ Arrest MHHC-12/7-VK van 18 september 2012, nr. 3.2.3.1.

Gelijkluidend: arrest MHHC-12/38-VK van 18 september 2012; arrest MHHC-12/51-VK van 6 november 2012; arrest MHHC-12/54-VK van 27 november 2012; arrest MHHC-13/4-VK van 24 januari 2013.

⁷¹ Toepassingsgeval: arrest MHHC-12/51-VK van 6 november 2012, nr. 3.3.1.

⁷² Arrest MHHC-12/59-VK van 6 december 2013, nr. 3.2.

⁷³ Arrest MHHC-12/16-VK van 29 maart 2012, nrs. 3.1.1 tot 3.1.3 en 3.2.

⁷⁴ Arrest MHHC-12/32-VK van 5 juli 2012, inzonderheid nr. 2.4, samen gelezen met arrest MHHC-13/1-VK van 24 januari 2013.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

“3.2.1. De (...) ontvankelijkheidsvereiste moet, bij ontstentenis van enige wettelijke precisering ervan en gelet op de rechtsbeschermende basisfunctie van het bestuurlijke procesrecht, worden begrepen in functie van het normdoel: met zekerheid te weten welke beboetingsbeslissing het voorwerp van het beroep uitmaakt. Iedere identificatie van de bestreden beslissing in het verzoekschrift die het mogelijk maakt dit met zekerheid te weten, voldoet aan de gestelde eis.

Te dezen stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat het verzoekschrift gedetailleerde informatie bevat over het proces-verbaal van overtreding waarop de beboetingsbeslissing steunt: zijn datum, de namen van de natuurinspecteurs-verbalisanten en het vastgestelde milieumisdrijf worden meegedeeld. Toegevoegd aan de naam en woonplaats van de verzoekende partij volstaan deze gegevens om met uitsluiting van elke twijfel de bestreden beslissing te identificeren. Zulks is overigens ook gebleken uit de prompte toezending door de verwerende partij aan het College van de beslissing in kwestie en de stukken op grond waarvan zij is genomen.

De exceptie is ongegrond.”⁷⁵.

Andere ontvankelijkheidsvereisten

23. Tot slot vallen nog een paar arresten te vermelden die de ontvankelijkheidsvereiste van ondertekening door de verzoekende partij belichten: “Bij ontstentenis van een specifieke wettelijke omschrijving ervan, moet de ontvankelijkheidsvereiste van een “ondertekenen”, of handtekenen, in overeenstemming met het algemene taalgebruik worden begrepen als de eis van een eigenhandige ondertekening door of namens de verzoekende partij waarmee deze zich het verzoekschrift ontegensprekelijk toe-eigent. Hierbij is het niet ter zake of deze ondertekening vormelijk gesofisticeerd is of niet. In casu heeft de verzoekende partij ontegensprekelijk eigenhandig haar naam onder het verzoekschrift geschreven zodat aan de vereiste van ondertekening voldaan is.”⁷⁶.

3. Uitwisseling van memories en stukken

3.1. Stukken

24. Ingevolge artikel 9, §1, Procedurebesluit kan de verzoekende partij na de indiening van haar verzoekschrift slechts aanvullende stukken aan het dossier toevoegen op voorwaarde dat deze haar “op het ogenblik van het indienen van het beroep (...) niet bekend waren”. Het Milieuhandhavingscollege preciseerde: “De term ‘stukken’ in deze bepaling doelt uiteraard op overtuigingsstukken, die de gegrondheid van het beroep ondersteunen. Wetgeving wordt niet door deze bepaling geïnvloed.”⁷⁷.

⁷⁵ Arrest MHHC-12/52-VK van 6 november 2012.

⁷⁶ Arrest MHHC-12/52-VK van 6 november 2012, nr. 3.2.2.

Zie echter ook arrest MHHC-12/27-VK van 14 juni 2012 (vereenvoudigde procedure).

⁷⁷ Arrest MHHC-12/54-VK van 27 november 2012, nr. 5.3.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

Een aanvullend stuk dat probleemloos aan het dossier kan worden toegevoegd, is bijvoorbeeld een milieuvergunning die na de indiening van het verzoekschrift tot stand is gekomen⁷⁸. Wanneer uit de aard van het stuk als zodanig niet met vanzelfsprekendheid blijkt dat het de verzoekende partij niet bekend kon zijn op het ogenblik van het beroep, is de toevoeging ervan moeilijker. De verzoekende partij moet elementen aanvoeren “om minstens aanneembaar te maken” dat het stuk in kwestie haar op dat tijdstip niet bekend was⁷⁹.

3.2. Memories

25. Uit het samenlezen van artikel 13, §1 en artikel 14, §1, Procedurebesluit volgt dat de uitwisseling van memories uiterlijk met de laatste memorie ten einde loopt. Het is de partijen “niet meer toegelaten (...) om nadien nog memories in te dienen”. Bijkomende memories worden dan ook uit de debatten geweerd.⁸⁰

Aangaande het bewijs van de tijdige indiening van de memories, moet artikel 3, §1, Procedurebesluit in herinnering worden gebracht: “De partijen bezorgen aan het college alle stukken per aangetekende brief of door afgifte tegen ontvangstbewijs op de griffie. De datum van de poststempel of de datum van het ontvangstbewijs geldt als bewijs van het tijdstip waarop het stuk is ingediend.”⁸¹ Is de memorie laattijdig, bestaat, zoals hogerop meegedeeld⁸², de mogelijkheid om ze toch tot de debatten toe te laten indien gegronde redenen haar laattijdigheid verantwoorden. Tot nog toe leidde geen van de toepassingen van dit opvangscenario tot succes; de laattijdige memories werden zonder uitzondering uit de debatten geweerd⁸³.

4. Maatregelen van onderzoek

26. In de onderzochte casuïstiek maakt het Milieuhandhavingscollege in meer dan één dossier op de acht gebruik van de mogelijkheid om op eigen initiatief een maatregel van onderzoek te nemen.

27. Het ambtshalve opvragen van stukken of inlichtingen bij partijen, in toepassing van artikel 19 Procedurebesluit, is de maatregel die veruit het meest toepassing vindt.

De opgevraagde stukken zijn erg uiteenlopend van aard.

⁷⁸ Arrest MHHC-12/15-VK van 29 maart 2012, nr. 5.3.

⁷⁹ Arrest MHHC-12/19-VK van 24 april 2012. Gelijklopend: arrest MHHC-12/20-VK van 24 april 2012, nr. 5.2.2; arrest MHHC-12/23-VK van 8 mei 2012, nr. 5.2.2; arrest MHHC-12/36-VK van 18 september 2012, nr. 5.3.2.

⁸⁰ Arrest MHHC-12/51-VK van 6 november 2012, nr. 5.2.1.2. Zie ook arrest MHHC-13/1-VK van 24 januari 2013, nr. 5.2.

⁸¹ Voor een toepassingsgeval waar bij ontstentenis aan poststempel tot laattijdigheid van de memorie werd besloten, zie arrest MHHC-12/1-VK van 10 januari 2010, nr. 3.3.1.

⁸² *Supra*, randnr. 8.

⁸³ Tussenarrest MHHC-12/1-VK van 10 januari 2012; tussenarrest MHHC-12/6-VK van 16 februari 2012; tussenarrest MHHC-12/60-VK van 6 december 2012; tussenarrest MHHC-13/10-VK van 19 februari 2013.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

Meermaals gaat het om stukken die als bijlage bij het aanvankelijke proces-verbaal van overtreding zijn gevoegd. Hierbij betreft het soms een duidelijke kleurenversie van het fotodossier⁸⁴. In andere gevallen betreft de maatregel bijlagen van het proces-verbaal die volledig lijken te ontbreken in het administratief dossier dat aan het College werd bezorgd, zoals een offerte die een rol speelt in de berekening van een opgelegde voordeelontneming⁸⁵ of een proces-verbaal van verhoor⁸⁶.

Andere toepassingen van de onderzoeksmaatregel betreffen andersoortige stukken of inlichtingen die, bij verdere lezing van het arrest, een belangrijke tot beslissende rol blijken te spelen in de beoordeling van de ontvankelijkheid⁸⁷ van het verzoekschrift dan wel de gegrondheid van één welbepaald bezwaar⁸⁸ of van meerdere bezwaren⁸⁹.

Conform artikel 19, tweede lid, Procedurebesluit wordt aan de betrokken partij(en) een termijn gegeven om de gevraagde informatie te bezorgen, doorgaans een tweetal weken. Met informatie die laattijdig is ingediend, wordt, in toepassing van artikel 19, tweede lid, “*geen rekening gehouden*”⁹⁰.

28. Voorts deed het Milieuhandhavingscollege ook éénmalig een beroep op de mogelijkheid om, met toepassing van artikel 20 Procedurebesluit, ambtshalve bij derden stukken en inlichtingen op te vragen⁹¹ en op de mogelijkheid om, in toepassing van artikel 21 Procedurebesluit, vaststellingen ten velde te verrichten⁹².

Ook in deze dossiers blijkt uit lezing van het arrest dat de aanvullend opgezochte informatie in belangrijke mate heeft gewogen op de beoordeling van het beroep.

⁸⁴ Aldus bv. arrest MHHC-12/64-VK van 18 december 2012, nr. 2.4, en arrest MHHC-13/2-VK van 24 januari 2013, nr. 2.4.

⁸⁵ Arrest MHHC-13/2-VK van 24 januari 2013, nr. 2.4.

⁸⁶ Arrest MHHC-12/10-VK van 13 maart 2012, nr. 2.3.

⁸⁷ Arrest MHHC-12/16-VK van 29 maart 2012, nr. 2.2.

⁸⁸ Arrest MHHC-12/14-VK van 29 maart 2012, nr. 2.3 gelezen met nr. 5.4.3.2 (stuk dienstig voor het bezwaar waarin het bestaan van een vermogensvoordeel wordt betwist); arrest MHHC-12/35-VK van 9 augustus 2012, nr. 2.2.3 (stuk dienstig voor de beoordeling van een bezwaar dat de schending van de hoorplicht aanvoert); arrest MHHC-13/7-VK van 24 januari 2013, nr. 2.4 (stukken dienstig voor de beoordeling van een bezwaar dat de redelijkheid van het boetebedrag betwist).

⁸⁹ Arrest MHHC-13/3-VK van 24 januari 2013, nr. 2.4 (de definitieve en volledige versie van het verslag van de hoorzitting die plaatsvond gedurende de bestuurlijke beboetingsprocedure voor de gewestelijke entiteit); arrest MHHC-12/15-VK van 29 maart, nr. 2.2 (een volledige kopie van het beproevingsverslag van een schepmonster waarop de vaststelling van het milieumisdrijf steelt); arrest MHHC-12/58-VK van 6 december 2012, nr. 2.4 (diverse plannen en inlichtingen in verband met de lozings situatie van een bedrijf).

⁹⁰ Toepassingsgeval: arrest MHHC-13/3-VK van 24 januari 2013, nr. 5.2.1.

⁹¹ Arrest MHHC-13/1-VK van 24 januari 2013, nr. 2.3.

⁹² Arrest MHHC-12/58-VK van 6 december 2012, nr. 2.5.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

II. De bestuurlijke bevoegdheid tot beboeting en voordeelontneming

A. Wettelijk kader: achtergrondinformatie

29. De beboetingsbevoegdheid *ratione materiae* van de gewestelijke entiteit betreft milieumisdrijven (alternatieve bestuurlijke beboeting) en milieu-inbreuken (exclusieve bestuurlijke beboeting) (artikel 16.4.27, tweede en derde lid, DABM). Beide categorieën wetsschendingen betreffen “*een gedraging, in strijd met een voorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van [titel XVI DABM]*” (artikel 16.1.2, 1° en 2° DABM). De basisafbakening van de beboetingsbevoegdheid *ratione materiae* van de gewestelijke entiteit is aldus te vinden in artikel 16.1.1 DABM, dat het toepassingsgebied bepaalt van de nieuwe handhavingswetgeving.

Binnen deze basisafbakening, gelden twee beperkingen.

De eerste beperking vloeit voort uit artikel 16.4.3 DABM dat, geïnspireerd door de artikelen 7 EVRM⁹³ en 15 BUPO⁹⁴, een retro-activiteitsverbod codificeert: “*Bestuurlijke (...) geldboeten kunnen alleen worden opgelegd voor feiten die in strijd zijn met wettelijke voorschriften die voorafgaandelijk aan die feiten zijn bepaald en in werking getreden.*”

Een tweede beperkende bevoegdheidsvoorwaarde ligt vervat in artikel 16.4.28 DABM, dat een codificatie doorvoert van het *Non bis in idem* – beginsel. In haar huidige redactie, luidt deze bepaling als volgt:

“*Een bestuurlijke geldboete kan niet worden opgelegd als:*

1° voor het feit in kwestie al eerder, hetzij een bestuurlijke geldboete overeenkomstig dit decreet, hetzij een door een ander hiertoe bevoegde persoon of overheid bepaalde boete werd opgelegd;

2° door de strafrechter voor het feit in kwestie al eerder een straf werd opgelegd;

3° het feit in kwestie eerder al geleid heeft tot een vrijspraak, een eenvoudige schuldigverklaring zonder straf, een opschorting van de uitspraak van veroordeling of een minnelijke schikking;

4° de gewestelijke entiteit oordeelt dat de vermoedelijke overtreder heeft voldaan aan de voorwaarden van het voorstel tot betalen van een geldsom zoals vermeld in artikel 16.4.36, §3, of in artikel 16.4.41, §2.” Het

laatste van de vier toepassingsgevallen, dat cumul met een bestuurlijke transactie uitsluit, werd, gelijktijdig met de bestuurlijke transactie, in titel XVI DABM ingevoegd bij decreetswijziging van 20 april 2012.

30. De beboetingsbevoegdheid *ratione personae* van de gewestelijke entiteit is, voor milieumisdrijven zowel als milieu-inbreuken, beperkt tot de “*overtreder*” (artikel 16.4.25, eerste lid, DABM). Titel XVI DABM voorziet niet in de strafbaarheid van andere personen, bijvoorbeeld medeplachtigen.⁹⁵

31. De bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om een voordeelontneming op te leggen bestaat uitsluitend wanneer zij beboet: “*Samen met een bestuurlijke geldboete kan een voordeelontneming worden opgelegd.*

⁹³ Europees verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, opgemaakt te Rome.

⁹⁴ Internationaal verdrag van 19 december 1966 inzake de burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New-York.

⁹⁵ Vergelijk met de artikelen 66 en 67 Strafwetboek.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

Een voordeelontneming is een sanctie waarbij een overtreder verplicht wordt een al dan niet geschat geldbedrag te betalen ter waarde van het netto-vermogensvoordeel dat uit de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf is verkregen.” (artikel 16.4.26 DABM).

B. Casuïstiek

1. Het toepassingsgebied van titel XVI DABM

32. Een enkele keer moest het Milieuhandhavingscollege zich buigen over een bezwaar dat bevoegdheidsoverschrijding opwierp op grond van het standpunt dat de beboete feiten niet binnen het toepassingsgebied van titel XVI DABM vielen. De zaak betrof het vervoer van levende fazanten door een particulier gedurende de zogenaamde ‘open tijd’, het jachtseizoen. De verzoekende partij betoogde dat de feiten ressorteerden onder een Europese verordening inzake voedselhygiëne, met name Verordening (EG) nr. 853/2004 van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong, en derhalve niet beboetbaar waren als jachtmisdrijven. Het College oordeelde dat de gewestelijke entiteit terecht had aangenomen dat de jachtwetgeving op de feiten van toepassing was zodat de bestreden beslissing dan ook niet met bevoegdheidsoverschrijding was genomen.

⁹⁶

2. De algemene bevoegdheidsbeperkingen *ratione materiae*

2.1. Het retro-activiteitsverbod (artikel 16.4.3 DABM)

33. Wetgeving komt en gaat. Wetswijzigingen zijn courant. Overgangsregelingen kunnen ingewikkeld zijn. Wanneer zij Europese milieuverordeningen betreffen, kunnen zij aparte vragen oproepen. Ook al is het retro-activiteitsverbod niet van aard om veel betwistingen tot stand te brengen, is het toch continu aandacht waard.

In de onderzochte casuïstiek maakte het Milieuhandhavingscollege er in één zaak toepassing van:
 “5.4.3.2. *In het tweede onderdeel van dit bezwaar lijkt de verzoekende partij te betwisten dat “de feiten” een milieumisdrijf uitmaken om reden dat “de vergunningsplicht voor het wijzigen van punt en lijnvormige landschapselementen in de gewone agrarische gebieden vrij recent is”.*

(...)

Artikel 16.4.3 DABM bepaalt :”Bestuurlijke (...) geldboeten kunnen alleen worden opgelegd voor feiten die in strijd zijn met wettelijke voorschriften die voorafgaandelijk aan die feiten zijn bepaald en in werking getreden.”

⁹⁶ Arrest MHHC-13/13-VK van 21 februari 2013.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

Artikel 13, §4, Decreet Natuurbehoud is door artikel 5, 2°, van het decreet van 19 juli 2002 houdende wijziging van het Decreet Natuurbehoud ingevoegd en op 10 september 2002 in werking getreden. Artikel 8, §1, 2°, van het Besluit Natuurbehoud is door artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2009 in dit besluit ingevoegd en op 1 september 2009 in werking getreden.

Nu de aan de verzoekende partij toegerekende feiten op 3 oktober 2009, dus na de inwerkingtreding van voormelde bepalingen, door een toezichthouder van ANB werden vastgesteld en de verzoekende partij niet beweert, laat staan aantoon, dat ze voor 1 september 2009 werden gepleegd, moet worden besloten dat de gewestelijke entiteit deze feiten terecht in aanmerking heeft genomen bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke geldboete.”⁹⁷.

2.2. Het *Non bis in idem* – beginsel (artikel 16.4.28 DABM)

34. De onderzochte casuïstiek omvat enkele beroepen waarin het *Non bis in idem* – beginsel werd ingeroepen. De verzoekende partij was er de mening toegedaan dat dit beginsel geschonden was omdat de bestuurlijke beboeting volgde op een reeds betaalde factuur voor opruimingskosten⁹⁸, een eerder uitgevoerde bestuurlijke maatregel⁹⁹, de eerdere betaling van een ontdoken milieuheffing¹⁰⁰, ...

Het oordeel van het Milieuhandhavingscollege over deze bezwaren beklemtoont dat het beginsel de cumul van punitieve berechting en *ditto* sancties betreft. In zijn meest uitgebreide standpunt over het bezwaar, neemt het College ook artikel 14, §7, BUPO in de beoordeling mee:

“6.6.3. (...)

In zoverre het opgeworpen middel een schending van artikel 16.4.28 DABM beoogt, is het ongegrond. Geen van de hypothesen die in deze bepaling in ogenschouw worden genomen, betreft immers de cumul tussen een bestuurlijke geldboete, enerzijds, en een bestuurlijke maatregel anderzijds.

*In zoverre het opgeworpen middel zich rechtstreeks beroept op de rechtswaarborg bepaald in artikel 14, §7, BUPO, is het eveneens ongegrond nu het daar bepaalde verbod op dubbele berechting en bestraffing punitieve sancties betreft, wat in dit dossier niet het geval is. Inderdaad, samen met de verwerende partij stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat een besluit houdende bestuurlijke maatregelen een wezenlijk andere finaliteit heeft dan een bestuurlijke geldboete. Daar waar de bestuurlijke geldboete een bestraffend karakter heeft en leedtoevoeging voor ogen heeft, is de bestuurlijke maatregel gericht op het beëindigen van het milieumisdrijf, op het ongedaan maken van de gevolgen ervan of op het voorkomen van de herhaling ervan. In tegenstelling tot het standpunt van de verzoekende partij kan er dan ook niet gesproken worden van het bestraft zijn met een bestuurlijke maatregel en is er dan ook geen sprake van een schending van het *non bis in idem*-beginsel.”¹⁰¹*

⁹⁷ Arrest MHHC-12/10-VK van 13 maart 2012.

⁹⁸ Arrest MHHC-12/5-VK van 16 februari 2012, nrs. 5.2 – 5.4.

⁹⁹ Beslissing MHHC-12/28-VK van 19 juni 2012, nrs. 6.6.1 – 6.6.3.

¹⁰⁰ Arrest MHHC-12/56-VK van 27 november 2012, nrs. 5.4.1 – 5.4.3.

¹⁰¹ Beslissing MHHC-12/28-VK van 19 juni 2012. In dezelfde zin: arrest MHHC-12/5-VK van 16 februari 2012, nr. 5.4.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

Ook herinnert het College eraan dat artikel 16.4.28, 4°, DABM, dat de cumul van een bestuurlijke geldboete met een bestuurlijke transactie op grond van artikel 16.4.36, §3 of artikel 16.4.41, §2, DABM verbiedt, slechts sedert de inwerkingtreding van de transactieregeling op 23 augustus 2012 toepassing kan vinden¹⁰².

3. Bevoegdheid tot beboeting van de “overtreder”

35. Voor milieumisdrijven zowel als milieu-inbreuken geldt, op grond van artikel 16.4.25, eerste lid, DABM, dat de bestuurlijke beboetingsbevoegdheid *ratione personae* enkel de “overtreder” betreft.

Het verwondert wellicht niet dat Milieuhandhavingscollege er in zijn rechtspraak toe werd genoopt de term ‘overtreder’ te verduidelijken. De desbetreffende standpunten worden steeds ingeleid met de vaststelling dat “*noch het DABM, noch enige uitvoeringsbepaling van dit decreet (...) het begrip ‘overtreder’ [omschrijven]*”¹⁰³.

De verdere analyse van het College volgt een vast patroon. Eerst volgt een basisinterpretatie van het begrip, die de normadressaat van de geschonden normen mee in aanmerking neemt. Daarna wordt de stap gezet naar de toepassing van de uiteengezette principes naar het voorliggende beroep. Een typisch voorbeeld: “*Artikel 16.4.25, eerste lid, DABM bepaalt: “De bestuurlijke geldboete is een sanctie waarbij de gewestelijke entiteit een overtreder verplicht een geldsom te betalen”. Noch het DABM, noch enige uitvoeringsbepaling van dit decreet omschrijven het begrip ‘overtreder’. In overeenstemming met de spraakgebruikelijke betekenis van het woord, moet ervan worden uitgegaan dat de overtreder de persoon is die een gebod of verbod schendt dat zich tot hem richt. Het begrip mag uiteraard niet aldus worden begrepen dat uitsluitend diegene die de strafbare gedraging materialiter heeft verricht als overtreder aanzien kan worden. Uit de draagwijdte van het begrip volgt dat de geschonden normen, die de toerekenbaarheid kunnen beperken door een gebod of verbod te formuleren dat zich slechts tot één of een paar categorieën personen richt, mede bepalen wie rechtens als overtreder kan worden aanzien. Te dezen werd een bestuurlijke geldboete opgelegd wegens een schending van de vergunningsplicht, bepaald in artikel 13, §4, 3° en §5, 1° Decreet Natuurbehoud en van het verbod opgelegd door artikel 7, 4° Besluit Natuurbehoud. Deze bepalingen zijn alle drie in algemene bewoordingen opgesteld, derwijze dat het gebod respectievelijk verbod dat zij opleggen zich tot eenieder richt. Dat de op 20 november 2009 vastgestelde feiten een schending behelzen van deze bepalingen wordt door de verzoekende partij niet betwist. Met betrekking tot de feiten vastgesteld op 1 oktober 2010 heeft het Milieuhandhavingscollege, zoals blijkt uit de overwegingen opgenomen onder randnummer 5.3.4., geoordeeld dat ook zij de voormelde decretale en reglementaire bepalingen schenden. De vraag die het Milieuhandhavingscollege dient te beantwoorden is of de bestreden beslissing terecht de schending van deze bepalingen heeft toegerekend aan de verzoekende partij als overtreder.”*¹⁰⁴.

¹⁰² Arrest MHC-12/56-VK van 27 november 2012, nr. 5.4.3.

¹⁰³ Beslissing MHC-12/28-VK van 19 juni 2012, nr. 6.8.3.1; arrest MHC-12/51-VK van 6 november 2012, nr. 5.4.3; arrest MHC-13/2-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.1.

¹⁰⁴ Arrest MHC-12/51-VK van 6 november 2012, nr. 5.4.3.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

In de beoordeling van de rechtmatigheid van de toerekening van de wetsschendingen aan de verzoekend partij “*als overtreder*”, houdt het College rekening met de volgende elementen: het feit dat de verzoekende partij de persoon is die de verboden handelingen heeft gesteld ¹⁰⁵ of diegene is die opdracht ertoe gaf ¹⁰⁶, het feit dat zij ten tijde van de feiten de eigendom en bijhorende zeggenschap had over de gronden waar de verboden handelingen werden gepleegd ¹⁰⁷, dan wel over het *instrumentum* waarmee zij werden gepleegd ¹⁰⁸. Ook wordt het morele aspect van de wetsschending soms bij de beoordeling betrokken ¹⁰⁹.

36. Aangaande de bewijstechnische aspecten van het daderschap, heeft het Milieuhandhavingscollege het volgende overwogen:

“Er moet worden aangenomen dat het bewijs van feiten en daderschap met het oog op bestuurlijke beboeting, zoals in strafzaken, in beginsel met alle middelen van recht kan worden geleverd en dat de gewestelijke entiteit, bij de waardering van de voorliggende bewijsmiddelen, in beginsel naar innerlijke overtuiging oordeelt. Noch Titel XVI DABM noch het gemene bestuursrecht bevatten immers enige bepaling die het bewijs op algemene wijze beperkt tot welbepaalde bewijsmiddelen en de bewijswaardering op algemene wijze aan banden legt. De beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidbeginsel, het motiveringsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, en het vermoeden van onschuld bepaald in artikel 6 §2 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden omringen het bewijs wel met waarborgen op procedureel en inhoudelijk vlak. De principieel vrije bewijsvoering behelst onder meer dat het bewijs van het daderschap kan worden geleverd door een geheel van samenhangende feitelijke vaststellingen die eensluidend een zelfde persoon als pleger van de vastgestelde milieumisdrijven aanduiden.” ¹¹⁰.

Op grond van deze parameters toetst het College vervolgens of de gewestelijke entiteit “*op grond van het voorliggende bewijs en met eerbiediging van de relevante beginselen van behoorlijk bestuur en het vermoeden van onschuld*”, “*in redelijkheid en op gemotiveerde wijze*” tot het betwiste oordeel over het daderschap kon komen ¹¹¹.

Gelijkluidend: beslissing MHHC-12/28-VK van 19 juni 2012, nr. 6.8.3.1 (met een geschonden voorschrift dat de normadressaat preciseert); arrest MHHC-13/2-VK van 24 januari 2013, nrs. 5.4.1.1 en 5.4.1.2.

¹⁰⁵ Arrest MHHC-12/51-VK van 6 november 2012, nr. 5.4.3; arrest MHHC-13/2-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.1.2.

¹⁰⁶ Beslissing MHHC-12/28-VK van 19 juni 2012, nr. 6.8.3.1; arrest MHHC-12/51-VK van 6 november 2012, nr. 5.4.3; arrest MHHC-13/2-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.1.2.

¹⁰⁷ Beslissing MHHC-12/28-VK van 19 juni 2012, nr. 6.8.3.1.

¹⁰⁸ Arrest MHHC-13/2-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.1.2.

¹⁰⁹ *Ibid.* .

¹¹⁰ Arrest MHHC-12/36-VK van 18 september 2012, nr. 5.4.3.1.

¹¹¹ *Ibid.*, 5.4.3.2.

Zie ook arrest MHHC-12/10-VK van 13 maart 2012, nr. 5.4.3.1.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

4. Bevoegdheid tot alternatieve bestuurlijke beboeting

37. De bevoegdheid van gewestelijke entiteit tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete betreft milieumisdrijven, meer bepaald “*milieumisdrijven, vermeld in artikelen 16.6.1, 16.6.2, 16.6.3, 16.6.3bis, 16.6.3ter, 16.6.3quater, 16.6.3quinquies, 16.6.3sexies en 16.6.3septies*” DABM (artikel 16.4.27, tweede lid, DABM). De artikelen 16.6.1 tot 16.6.3septies DABM vormen de hoofdmoot van het hoofdstuk dat titel XVI DABM wijdt aan “*Strafrechtelijke handhaving*”. De delictomschrijvingen in deze artikelen preciseren, zonder uitzondering, uitdrukkelijk het morele bestanddeel van de beoogde misdrijven. Dit morele bestanddeel bestaat uit gewoon opzet (*dolus generalis*) en uit “*gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid*”. In beide hypothesen zijn de feiten strafrechtelijk strafbaar, in het geval van opzet met hogere hoofdstraffen dan in het geval van gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid.

De rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege aangaande alternatieve bestuurlijke beboeting maakt met vanzelfsprekendheid de aansluiting bij de strafrechtelijke opbouw van milieumisdrijven als som van een materieel bestanddeel met een moreel bestanddeel. In de relatief uitgebreide casuïstiek waar de beboetingsbevoegdheid van de gewestelijke entiteit werd betwist op grond van een betwisting van het betrokken milieumisdrijf, de betrokken milieumisdrijven, komen zowel het materiele als het morele bestanddeel van de misdrijven aan bod.

4.1. Materieel bestanddeel

38. De bezwaren die het materiële bestanddeel van milieumisdrijven viseren, omvatten uiteenlopende types betwistingen: betwistingen van de feiten als zodanig ¹¹², betwistingen van het bewijs van de feiten ¹¹³, betwistingen van de wettigheid van het bewijs ¹¹⁴ en betwistingen van de kwalificatie van de feiten ¹¹⁵.

39. De betwisting van de feiten in een notendop: de verzoekende partij bezat geen illegaal geringde vinken ¹¹⁶, er werden geen autobanden en plasticafval doch enkel plantaardige afvalstoffen verbrand ¹¹⁷, bij het afvalstoffentransport was wel een bijlage VII-document aanwezig ¹¹⁸, het is niet zeker dat er mestsappen aanwezig waren in het smeltwater dat afvloeide naar de straatafwatering ¹¹⁹. In de beoordeling van het aldus

¹¹² Arrest MHHC-12/29-VK van 5 juli 2012, nr. 5.3.3; arrest MHHC-12/30-VK van 5 juli 2012, nrs. 5.3.1 – 5.3.4; arrest MHHC-12-54-VK van 27 november 2012, nrs. 5.4.3.1 – 5.4.3.2; arrest MHHC-13/7-VK van 24 januari 2013, nrs. 5.2 en 5.4.2.

¹¹³ Arrest MHHC-12/58-VK van 6 december 2012, nrs. 5.4.1– 5.4.6; arrest MHHC-13/3-VK van 24 januari 2013, nrs. 5.6.1 – 5.6.3. Zie ook arrest MHHC-12/55-VK van 27 november 2012, nrs. 5.2 – 5.4.

¹¹⁴ Arrest MHHC-12/37-VK van 18 september 2012, nrs. 5.3.1 – 5.4.3.

¹¹⁵ Arrest MHHC-12/19-VK van 24 april 2012, nrs. 5.4.1 en 5.4.3.2; arrest MHHC-12/20-VK van 24 april 2012, nrs. 5.4.1 – 5.4.3; arrest MHHC-12/36-VK van 18 september 2012, nrs. 5.5.1 – 5.5.3.2; arrest MHHC-12/51-VK van 6 november 2012, nrs. 5.2.2 – 5.2.4.

¹¹⁶ Arrest MHHC-12/29-VK van 5 juli 2012.

¹¹⁷ Arrest MHHC-12-54-VK van 27 november 2012.

¹¹⁸ Arrest MHHC-12/30-VK van 5 juli 2012.

¹¹⁹ Arrest MHHC-13/7-VK van 24 januari 2013.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

opgeworpen bevoegdheidsbezwaar speelt het voorliggende bewijs uiteraard een sleutelrol. Luidens de motivering van de arresten wegen hierbij de volgende bewijsaspecten door: de bijzondere bewijswaarde van de zintuiglijke vaststellingen van de verbalisanten opgetekend in het proces-verbaal van overtreding¹²⁰, het fotodossier dat bij het proces-verbaal van overtreding werd gevoegd¹²¹, verklaringen van de verzoekende partij in een proces-verbaal van verhoor of in andere dossierstukken¹²², en een “*geheel van met elkaar overeenstemmende zwaarwichtige vermoedens*”¹²³. Ook ten aanzien van dit bewijsvraagstuk bevestigt het Milieuhandhavingscollege de rol van het vermoeden van onschuld: “*Met toepassing van het vermoeden van onschuld dient ernstige twijfel over het bestaan van het milieumisdrijf in het voordeel van de verzoekende partij uitgelegd te worden.*”¹²⁴.

40. De betwistingen van de bewijswaarde van het voorliggende bewijs betroffen onder meer de representativiteit en juistheid van monsters en metingen die aan de basis lagen van de vaststelling van de beboete milieumisdrijven¹²⁵. In een van deze dossiers stelde het Milieuhandhavingscollege vast dat de reële lozingssituatie ter plekke “*met reden*” de vraag deed rijzen naar “*de representativiteit van het schepmonster (...) tot bewijs van de samenstelling van het geloosde afvalwater, in het bijzonder eventuele schendingen van de toepasselijke meissiegrenswaarden*” omdat dit monster inderdaad slechts een deel van het bedrijfsafvalwater betrof. Gelet op de specifieke feitelijke omstandigheden van het dossier, zoals onder meer de vaststelling dat het bemonsterde effluent “*meer dan 70%*” van het volledige effluent uitmaakte en “*de ruime tot extreem ruime maat aan overschrijding van de emissiegrensnormen*” in het bemonsterde effluent, oordeelde het College dat de bestreden beslissing terecht de analyseresultaten van het betwiste schepmonster in aanmerking had genomen om tot de van de betrokken lozingsnormen te besluiten en dan ook geen schending inhield van artikel 27.4.27, tweede lid, DABM¹²⁶.

41. Een betwisting die zich exclusief toespitste op de rechtmatigheid van het voorliggende bewijs, draaide omheen de wettige uitoefening van het recht op toegang als premisse tot het geheel aan vaststellingen in het proces-verbaal van overtreding waarop het beboetingsdossier geschraagd was. In zijn beoordeling van het bezwaar stak Milieuhandhavingscollege van wal met de vermelding dat het “*de vraag terzijde*” liet “*of de verzoekende partij terecht redeneert dat onrechtmatig verworven bewijs hoe dan ook niet bruikbaar is met het oog op de bewijsvoering en derhalve geen bestuurlijke geldboete kan verantwoorden*”. Hierna ging het nader in op de draagwijdte van het toegangsrecht zoals bepaald in artikel 16.3.12 DABM, eerste lid (algemeen toegangsrecht) zowel als tweede lid (toegang tot bewoonde lokalen). Het beklemtoonde dat het algemene toegangsrecht *ex* artikel 16.3.12, eerste lid, DABM “*elke plaats*” betreft en zich, anders dan de verzoekende partij stelde, niet beperkt tot “*elke plaats waar zich een milieu-inbreuk of milieumisdrijf voordoet*”.¹²⁷

¹²⁰ Arrest MHC-12/29-VK van 5 juli 2012, nr. 5.3.3; arrest MHC-13/7-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.2.

¹²¹ Arrest MHC-13/7-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.2; arrest MHC-13/7-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.2. Zie ook, *a contrario*, arrest MHC-12-54-VK van 27 november 2012, nr. 5.4.3.2.

¹²² Arrest MHC-12-54-VK van 27 november 2012, nr. 5.4.3.2.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Arrest MHC-12/30-VK van 5 juli 2012, nr. 5.3.3. Zie ook *supra*, nr. 36.

¹²⁵ Arrest MHC-12/55-VK van 27 november 2012; arrest MHC-12/58-VK van 6 december 2012.

¹²⁶ Arrest MHC-12/58-VK van 6 december 2012, nrs. 5.4.6.1 en 5.4.6.2.

¹²⁷ Arrest MHC-12/37-VK van 18 september 2012, nr. 5.3.4.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

42. De betwistingen aangaande de kwalificatie van de feiten betroffen beide polen van het kwalificatieproces: het recht en de feiten. In twee zaken waar jachtmisdrijven ter sprake stonden, oordeelde het Milieuhandhavingscollege dat de kwalificatie van de feiten als schendingen van artikel 3, 1°, Jachtvoorwaardenbesluit¹²⁸ onterecht was omdat zij uitging van een foute begrip van de jacht met lokvogels, in het bijzonder een foute interpretatie van het begrip “*lokvoegel*”¹²⁹. In een ander dossier stond de feitelijke vraag centraal of de draineringswerkzaamheden die, zonder betwisting, waren uitgevoerd al of niet kwalificeerden als vergunningsplichtige wijzigingen van vegetatie en kleine landschapselementen. Het Milieuhandhavingscollege volgde er het oordeel van de gewestelijke entiteit dat de werkzaamheden in kwestie wel degelijk onder de vergunningsplicht ressorteerden.¹³⁰ Een andere feitelijke beoordelingsvraag stond ter sprake in een dossier aangaande het houden van beschermde vogelsoorten: kwalificeerde het houden van zieke spreuwen met het oog op hun herstel al of niet als een schending van artikel 12 Soortenbesluit¹³¹, dat het houden van deze vogels in beginsel verbiedt? Ook al maakte de verzoekende partij aannemelijk dat zij de vogels ziek en voor verzorging had opgenomen, werd de kwalificatie als milieumisdrijf toch bevestigd gezien de goede fysieke conditie waarin de vogels zich ten tijde van de vaststellingen bevonden¹³².

4.2. Moreel bestanddeel

43. Ook de casuïstiek omheen het morele bestanddeel van milieumisdrijven is relatief omvangrijk. De desbetreffende rechtspraak omvat twee beoordelingslijnen. Eerste bundel arresten betreft het loutere voorkomen van “*opzet*” of “*gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid*”¹³³. Een tweede reeks arresten gaat de schuldvraag dieper in: de aanwezigheid van het morele bestanddeel wordt er beoordeeld op het niveau van schulditsluitingsgronden, met name dwaling en overmacht¹³⁴.

44. Voor wat schuld door opzet betreft, maakt de rechtspraak de aansluiting bij het klassieke strafrechtelijke criterium van de *dolus generalis*: het wetens en willens handelen. In de bewoordingen van het Milieuhandhavingscollege: “*De verzoekende partij pleegde de feiten met opzet nu zij ze wetens en willens heeft verricht: wetens en willens heeft de verzoekende partij er voor gekozen om eerst het spuitwerk uit te voeren “om tijd te winnen om het werk nog tijdig klaar te krijgen” en pas later de doekenfilters te vervangen. Er is met betrekking tot de geuroverlast dus in ieder geval sprake van een milieumisdrijf in de zin van het*

¹²⁸ B. VI. R. 30 mei 2008 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend.

¹²⁹ Arrest MHHC-12/20-VK van 24 april 2012, nr. 5.4.3; arrest MHHC-12/55-VK van 18 september 2012, nr. 5.5.3.2.

¹³⁰ Arrest MHHC-12/51-VK van 6 november 2012, nr. 5.2.4.

¹³¹ B. VI. R. 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer.

¹³² Arrest MHHC-12/19-VK van 24 april 2012, nr. 5.4.3.2.

¹³³ Arrest MHHC-12/2-VK van 19 januari 2012, nr. 5.3.3.1; arrest MHHC-12/21-VK van 2 mei 2012, nrs. 5.4.1 – 5.4.2; arrest MHHC-12/23-VK van 8 mei 2012, nr. 5.3.3; arrest MHHC-12/34-VK van 9 augustus 2012, nrs. 5.5.1 – 5.5.3.1; arrest MHHC-12/36-VK van 18 september 2012, nr. 5.6.3.2; arrest MHHC-12/52-VK van 6 november 2012, nrs. 5.3.1 – 5.3.3.1; arrest MHHC-13/4-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.1.

¹³⁴ Arrest MHHC-12/14-VK van 29 maart 2012, nrs. 5.3.1 – 5.3.3.2; arrest MHHC-12/21-VK van 2 mei 2012, nrs. 5.4.1 – 5.4.3; arrest MHHC-12/23-VK van 8 mei 2012, nrs. 5.3.1 – 5.3.3; arrest MHHC-12/26-VK van 7 juni 2012, nr. 5.4.1; arrest MHHC-12/34-VK van 9 augustus 2012, nrs. 5.5.1 – 5.5.3.3; arrest MHHC-12/38-VK van 18 september 2012, nrs. 5.3.1 – 5.3.3; arrest MHHC-12/58-VK van 6 december 2012, nrs. 5.6.1 – 5.6.3; arrest MHHC-12/63-VK van 18 december 2012, nr. 5.4.1.2; arrest MHHC-13/7-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.1.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

DABM.”¹³⁵. Het treft voorts dat meermaals de afwezigheid van kwaad opzet en goede trouw van de verzoekende partij werden aangevoerd om van schuld vrij te pleiten. Bij herhaling heeft het Milieuhandhavingscollege erop moeten wijzen dat het “*bezwaar (...) dat de feiten [de verzoekende partij] niet verwijtbaar zijn omdat zij ze niet met opzet pleegde, (...) niet [kan] worden bijgetreden. Een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid volstaat opdat er van een milieumisdrijf sprake zou zijn.*”¹³⁶. De beoordeling van de vraag of de bestreden beslissing terecht tot het bestaan van een milieumisdrijf besloot, berust in essentie op een beoordeling van de feiten in de zaak, getoetst aan de maatstaf van een normale voorzichtigheid. Een paar voorbeelden:

*“Te dezen is er ontegensprekelijk sprake van een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid nu wettelijk sedert vele jaren is bepaald dat met een visverlof maximum twee hengels mogen worden gebruikt en voorts, ten overvloede, aan deze wettelijke bepaling wordt herinnerd in de brochures die systematisch worden verspreid aan de kopers van de visverloven.”*¹³⁷;

*“In casu waren er aan de verzoekende partij verschillende indicaties bekend waaruit duidelijk het bijzonder beschermde statuut van haar perceel en de belendende percelen bleek. Zo met name was de verzoekende partij er van op de hoogte dat deze percelen, waarop in 1970 kon worden gebouwd, kort nadien een statuut hadden gekregen dat het bouwen niet langer toeliet en natuurwaarden beschermde, een ontwikkeling die zij in haar verzoekschrift beschrijft als een herbestemming tot “bosgebied”. Ook was de verzoekende partij ervan op de hoogte dat haar perceel en de belendende percelen als behorend tot de onmiddellijke omgeving van het Kasteel van Loonbeek in 1999 een bijkomend beschermend statuut kregen, dat bepaalde handelingen in beginsel verbiedt. Zo bv. vermeldt ze, eveneens in haar verzoekschrift, dat het besluit inhield dat zij “niets mocht wijzigen aan [haar] huis en aan [haar] vijvers”. Onder deze omstandigheden was het voorzichtig geweest, voorafgaand aan de aanvang van de werkzaamheden tot herstel van het afwateringsstelsel ten behoeve van het volledige blok percelen, informatie in te winnen omtrent het bestaan van eventuele wettelijke verplichtingen die dergelijke werkzaamheden zouden omkaderen en, in voorkomend geval, hun strekking. (...)”*¹³⁸;

*“De verzoekende partij is, naar zij zelf verklaarde bij haar verhoor, beëdigd jachtwachter geweest. Zoals de verwerende partij acht het Milieuhandhavingscollege het onwaarschijnlijk dat de verzoekende partij er niet van op de hoogte was dat het gebruik van een kastval met het oog op het vangen van een vos rechtens niet zonder meer mogelijk is. Het geniet algemene bekendheid dat vossen in het Vlaamse Gewest bescherming genieten. Des te meer moest dit gegeven gekend zijn door een persoon die de officiële functie van beëdigd jachtwachter had bekleed en nog steeds informeel als jachttopzichter optrad. Het zou van een normale voorzichtigheid blij hebben gegeven om, voorafgaand aan het gebruik van de kastval of enig ander middel tot bejaging of bestrijding van de vos, bij bevoegde diensten te informeren naar de stand van de regelgeving dienaangaande. Terecht oordeelde de bestreden beslissing dan ook dat het desbetreffende milieumisdrijf vaststaat. (...)”*¹³⁹.

¹³⁵ Arrest MHHC-12/23-VK van 8 mei 2012, nr. 5.3.3.

¹³⁶ Arrest MHHC-12/52-VK van 6 november 2012, nr. 5.3.3.1. Zie ook arrest MHHC-12/2-VK van 19 januari 2012, nr. 5.3.3.1; arrest MHHC-12/21-VK van 2 mei 2012, nr. 5.4.2; arrest MHHC-12/34-VK van 9 augustus 2012, nr. 5.5.3.1; arrest MHHC-12/36-VK van 18 september 2012, nr. 5.6.3.2; arrest MHHC-13/4-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.1.

¹³⁷ Arrest MHHC-12/52-VK van 6 november 2012, nr. 5.3.3.1.

¹³⁸ Arrest MHHC-12/2-VK van 19 januari 2012, nr. 5.3.3.1.

¹³⁹ Arrest MHHC-12/36-VK van 18 september 2012, nr. 5.6.3.2.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

45. Het inroepen van dwaling¹⁴⁰, overmacht¹⁴¹, of beide schulduitsluitingsgronden¹⁴², blijkt weinig kans op succes te bieden. In geen enkel beroep werd de toepasselijkheid van een schulduitsluitingsgrond aanvaard. De rechtsfiguren van de dwaling en de overmacht worden ingevuld in overeenstemming met de strafrechtspraak. Voor wat overmacht betreft, heeft het Milieuhandhavingscollege bij herhaling gesteld dat “vereist [is] dat de overtreder werd gedwongen door een macht die hij niet heeft kunnen weerstaan, waardoor zijn vrije wil wordt uitgeschakeld”¹⁴³. Met betrekking tot dwaling, beklemtoont het College de vereist van onoverkomelijkheid, onoverwinnelijkheid: “Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, kan dwaling niet worden gestoeld op loutere goede trouw maar moet zij tevens onoverwinnelijk zijn, met andere woorden zodanig zijn dat elke redelijke mens in dezelfde omstandigheden op de zelfde wijze zou gehandeld hebben.”¹⁴⁴.

5. Bevoegdheid tot exclusieve bestuurlijke beboeting

46. In de onderzochte casuïstiek vormen de beroepen tegen exclusieve bestuurlijke geldboeten een uitgesproken minderheid. Slechts negen arresten, goed voor acht zaken, betwisten dergelijke geldboeten¹⁴⁵. Opmerkenswaard is dat de verslagen van vaststelling, die aan de basis lagen van de bestuurlijke beboetingsdossiers, allen afkomstig zijn van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij en afvalinbreuken betreffen, meer bepaald schendingen van de aanvaardingsplicht.

47. Bij deze enkele dossiers zijn er een paar waar de verzoekende partij het bestaan van de milieu-inbreuk in haren hoofde betwistte door op te werpen dat zij als invoerder niet aan de aanvaardingsplicht zou zijn onderworpen. Het Milieuhandhavingscollege verwierp dit standpunt: “Te dezen stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat het Afvalstoffendecreet, samen gelezen met het VLAREA, geen ruimte laat voor de interpretatie die de verzoekende partij aan het begrip “invoerder” geeft nu ook diegene die producten invoert voor eigen gebruik ondubbelzinnig gedefinieerd wordt als een producent op wie de aanvaardingsplicht van toepassing is en er verder, voor wat afvalbanden betreft, uitdrukkelijk wordt afgeweken van het zogenaamde “één-voor-één principe” waarbij de aanvaardingsplicht enkel geldt bij de

¹⁴⁰ Arrest MHC-12/21 van 2 mei 2012; arrest MHC-12/23-VK van 8 mei 2012; arrest MHC-12/38-VK van 18 september 2012.

¹⁴¹ Arrest MHC-12/26-VK van 7 juni 2012; arrest MHC-12/34-VK van 9 augustus 2012; arrest MHC-12/58-VK van 6 december 2012; arrest MHC-13/7-VK van 24 januari 2013.

¹⁴² Arrest MHC-12/14-VK van 29 maart 2012; arrest MHC-12/63-VK van 18 december 2012.

¹⁴³ Arrest MHC-12/14-VK van 29 maart 2012, nr. 5.3.3.2. Zie ook arrest MHC-12/26-VK van 7 juni 2012; arrest MHC-12/34-VK van 9 augustus 2012; arrest MHC-12/58-VK van 6 december 2012; arrest MHC-13/7-VK van 24 januari 2013.

¹⁴⁴ Arrest MHC-12/14-VK van 29 maart 2012, nr. 5.3.3.2. Zie ook arrest MHC-12/21 van 2 mei 2012; arrest MHC-12/23-VK van 8 mei 2012; arrest MHC-12/38-VK van 18 september 2012

¹⁴⁵ Beslissing MHC-12/11-VK van 13 maart 2012; arrest MHC-12/17-VK van 29 maart 2012 (voorafgegaan door tussenarrest MHC-12/6-VK van 16 februari 2012); arrest MHC-12/18-VK van 24 april 2012; arrest MHC-12/32-VK van 8 juli 2012; arrest MHC-12/35-VK van 9 augustus 2012; arrest MHC-12/41-VK van 18 oktober 2012; arrest MHC-13/1-VK van 24 januari 2013; arrest MHC-13/8-VK van 7 februari 2013.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

*aanschaf van een nieuw product door de consument. Onder meer voor afvalbanden geldt de aanvaardingsplicht ook wanneer de consument geen nieuw product aanschafft.”*¹⁴⁶.

6. Bevoegdheid tot voordeelontneming

48. De gewestelijke entiteit blijkt spaarzaam gebruik te maken van haar bevoegdheid om, bij beboeting, aanvullend ook een illegaal vermogensvoordeel af te romen. In de onderzochte casuïstiek komen slechts zeven bestreden beslissingen voor waarin beide sancties zijn opgelegd¹⁴⁷. Een paar keer werd er enkel tegen de geldboete beroep ingesteld¹⁴⁸. In de overige gevallen had het beroep de geldboete zowel als de voordeelontneming tot voorwerp; geen enkel beroep beperkte zich tot de voordeelontneming.

49. De voorwaarden tot bevoegdheidsuitoefening komen aan bod in de casuïstiek:

“Artikel 16.4.26 DABM bepaalt dat samen met een bestuurlijke geldboete een voordeelontneming kan worden opgelegd en dat een voordeelontneming een sanctie is waarbij een overtreder verplicht wordt een al dan niet geschat geldbedrag te betalen ter waarde van het nettovermogensvoordeel dat uit de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf is verkregen. Een vermogensvoordeel kan derhalve enkel worden uitgesproken ten laste van de overtreder aan wie een bestuurlijke geldboete werd opgelegd.

*Nu aan de verzoekende partij terecht een bestuurlijke geldboete werd opgelegd had de gewestelijke entiteit eveneens de bevoegdheid en de mogelijkheid om lastens haar een voordeelontneming uit te spreken. In casu is het van geen belang te weten of de verzoekende partij al dan niet de bedoeling had om uit de illegale exploitatie van de varkensstal een financieel voordeel te halen. Voor het opleggen van een voordeelontneming is immers geen bijzonder opzet in hoofde van de overtreder vereist.”*¹⁴⁹.

III. De bepaling van het boetebedrag en de waardering van het netto-vermogensvoordeel

A. Wettelijk kader: achtergrondinformatie

50. Luidens artikel 16.4.27, tweede *resp.* derde lid, DABM, bedraagt een alternatieve bestuurlijke geldboete “*maximaal 250.000 euro*”, een exclusieve bestuurlijke geldboete “*maximaal 50.000 euro*”. Bij gebrek aan

¹⁴⁶ Arrest MHC-12/17-VK van 29 maart 2012, nr. 5.4.1.3. Zie ook arrest MHC-12/41-VK van 18 oktober 2012, nr. 5.3.4.

¹⁴⁷ Arrest MHC-12/4-VK van 16 februari 2012; arrest MHC-12/14-VK van 29 maart 2012; arrest MHC-12/22-VK van 8 mei 2012; arrest MHC-12/51-VK van 6 november 2012; arrest MHC-12/65-VK van 18 december 2012; arrest MHC-13/2-VK van 24 januari 2013; arrest MHC-13/8-VK van 7 februari 2013.

¹⁴⁸ Arrest MHC-12/51-VK van 6 november 2012; arrest MHC-12/65-VK van 18 december 2012.

¹⁴⁹ Arrest MHC-12/4-VK van 16 februari 2012, nr. 5.6.3. Zie ook arrest MHC-12/14-VK van 29 maart 2012, nr. 5.4 en arrest MHC-13/2-VK van 24 januari 2013, nrs. 5.4.2.1 en 5.4.2.2.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

wettelijk bepaalde minimumboete, ligt de minimumboete op 0 euro. Artikel 16.4.25, tweede lid, DABM vult aan: “*Een opgelegde bestuurlijke geldboete wordt vermeerderd met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten*”.

Het is dus wel degelijk zo dat er voor alle milieumisdrijven en milieu-inbreuken net één tariefvork bestaat, ongeacht de relatieve zwaarwichtigheid van de wetsschendingen en ongeacht omstandigheden zoals herhaling. Twee artikelen sturen de concrete bepaling van de geldboeten aan: de artikelen 16.4.4 en 16.4.29 DABM. Artikel 16.4.4 DABM bepaalt: “*Bij het opleggen van (...) bestuurlijke geldboeten [zorgt] (...) de gewestelijke entiteit (...) ervoor dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan (...) de bestuurlijke geldboeten ten grondslag liggen, en (...) de boeten die op grond van die feiten worden opgelegd.*”. Artikel 16.4.29 DABM preciseert: “*Als een bestuurlijke geldboete wordt opgelegd, wordt de hoogte van de geldboete afgestemd op de ernst van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf. Tevens wordt rekening gehouden met de frequentie en de omstandigheden waarin de vermoedelijke overtreder milieu-inbreuken of milieumisdrijven heeft gepleegd of beëindigd.*”.

51. Aangaande de waardering van het illegale vermogensvoordeel, geeft artikel 16.4.28 DABM enkel mee dat er een afroming kan gebeuren “*ter waarde van het netto-vermogensvoordeel dat uit de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf is verkregen*”¹⁵⁰.

B. De casuïstiek

52. Het verrast wellicht niet dat talrijke beroepen het bedrag van de opgelegde geldboete aanvechten. Hierna gaan we eerst in op de algemene krijtlijnen van de legaliteitstoetsing die het Milieuhandhavingscollege dienaangaande doorvoert, om vervolgens het overzicht te maken van standpunten die specifiek artikel 16.4.4 dan wel artikel 16.4.29 DABM betreffen. Tot slot volgt de beperkte rechtspraak aangaande de waardering van de afroombare netto-vermogensvoordelen.

1. Legaliteitscontrole: algemene krijtlijnen

53. Een reeks arresten preciseert de verhouding tussen artikel 16.4.4 DABM en artikel 16.4.29 DABM en de verhouding tussen de drie beoordelingscriteria vervat in laatstgenoemde bepaling. Wegens het praktijkbelang van deze rechtspraak, laten we het Milieuhandhavingscollege *in extenso* aan het woord: “*5.4.4.1. Voor zover de diverse onderdelen van het verzoekschrift moeten worden begrepen als het inroepen van een schending van artikel 16.4.4 DABM, zoals gepreciseerd door artikel 16.4.29 DABM, overweegt het Milieuhandhavingscollege wat volgt.*”

¹⁵⁰ Voor een praktijkoverzicht van de waardering van illegale vermogensvoordelen in recente milieustrafrechtspraak (brutovermogensvoordeel op grond van artikel 42, 3°, en 43bis Strafwetboek): C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit: waardering van wederrechtelijk verworven vermogensvoordelen”, *R.W.* 2012-13, 482 – 499.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

5.4.4.2. Luidens artikel 16.4.4 DABM moet de gewestelijke entiteit er bij het opleggen van een bestuurlijke geldboete voor zorgen dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan de bestuurlijke geldboete ten grondslag liggen en de boetes die op grond van die feiten worden opgelegd. Artikel 16.4.29 DABM preciseert dat wanneer de gewestelijke entiteit een bestuurlijke geldboete oplegt de hoogte ervan wordt afgestemd op de ernst van het milieumisdrijf en dat tevens rekening wordt gehouden met de frequentie waarmee en de omstandigheden waarin de vermoedelijke overtreder het milieumisdrijf heeft gepleegd of beëindigd.

Uit de bewoordingen van artikel 16.4.29 DABM blijkt dat de gewestelijke entiteit bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke geldboete in eerste orde de ernst van het milieumisdrijf in aanmerking moet nemen. Gezien het door de milieuregelgeving beschermde algemeen belang uitgedrukt in artikel 1.2.1, §1, DABM, in casu aangevuld met artikel 12 van het toenmalige Afvalstoffendecreet, vormen de schadelijke gevolgen van het milieumisdrijf voor de mens of het leefmilieu een wezenlijk aspect van de beoordeling van de ernst van het milieumisdrijf. Na de beoordeling van de ernst van het milieumisdrijf, moet de gewestelijke entiteit tevens de frequentie waarmee en de omstandigheden waarin dit milieumisdrijf werd gepleegd of beëindigd in aanmerking nemen.

Van een mogelijke schending van de artikelen 16.4.4 juncto 16.4.29 DABM kan alleen dan sprake zijn indien de gewestelijke entiteit op kennelijk onredelijke wijze toepassing heeft gemaakt van de waarderingscriteria die in deze artikelen zijn bepaald.”¹⁵¹.

Het discretionaire karakter van de bevoegdheid en het marginale karakter van de rechterlijke toetsing worden geregeld beklemtoond: *“Luidens artikel 16.4.27, tweede lid, DABM bedraagt een alternatieve bestuurlijke geldboete “maximaal 250.000 euro”. De uiterst ruime vork, tussen de minimumboete van 0 euro en de maximumboete van 250.000 euro, die de decreetgever aan de gewestelijke entiteit heeft toegekend, vormt een ruimte voor discretionaire beleidsvoering. In het licht van deze decretaal toegewezen ruimte tot discretionaire beleidsvoering kan er, zoals ook de verwerende partij terecht stelt, enkel sprake zijn van een schending van artikel 16.4.29 DABM indien de gewestelijke entiteit op kennelijk onredelijke wijze toepassing heeft gemaakt van de waarderingscriteria die daar zijn bepaald.”¹⁵².*

54. Aangaande de toe te passen opdecimen, bestaat een reeks arresten waarin het Milieuhandhavingscollege, op grond van een ambtshalve opgeworpen bezwaar, toepassing maakt van de bevoegdheid, bepaald in artikel 16.4.19, §4, DABM, tot gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing met indeplaatsstelling. Deze casuïstiek houdt verband met de relatief recente wijziging van de wet van 5 maart 1952 *“betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten”*, die in werking trad op 1 januari 2012 en de vermenigvuldigingsfactor voor strafrechtelijke geldboeten optrok van een factor 5,5 naar een factor 6¹⁵³. Het Milieuhandhavingscollege preciseerde er aangaande verschillende

¹⁵¹ Arrest MHC-12/54-VK van 27 november 2012.

Gelijkkluidend: arrest MHC-12/56-VK van 27 november 2012, nr. 5.5.3.1.

Zie ook: arrest MHC-12/31-VK van 5 juli 2012, nr. 5.4.3.1; arrest MHC-13/1-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4; arrest MHC-13/3-VK van 24 januari 2013, nr.5.7.3.1; arrest MHC-13/4-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.2.1; arrest MHC-13/5-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.1; arrest MHC-13/7-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.4.1; arrest MHC-13/11-VK van 21 februari 2013, nr. 5.4.3.1.

¹⁵² Arrest MHC-12/8-VK van 1 maart 2012. Gelijkkluidend: arrest MHC-12/23-VK van 8 mei 2012, nr. 5.5.3. Zie ook arrest MHC-12/33-VK van 17 juli 2012, nr. 5.5.3.

¹⁵³ Artikel 2 van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen inzake justitie (II).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

beboetingsbesluiten die na 1 januari 2012 waren genomen en prompt de nieuwe vermenigvuldigingsfactor hanteerden, dat die nieuwe vermenigvuldigingsfactor gold “voor feiten gepleegd vanaf 1 januari 2012”¹⁵⁴.

55. Een enigszins anekdotisch arrest preciseert, voor de gevallen waarin de hoegrootheid van de in letters en in cijfers geschreven boetebedragen niet met elkaar overeenstemmen, wat het boetebedrag is: “*Bij tegenstrijdigheid tussen, enerzijds, het berekende te betalen boetebedrag, omschreven in artikel 16.4.25, tweede lid, DABM, en, anderzijds, de opgelegde bestuurlijke geldboete, primeert de opgelegde bestuurlijke geldboete. Bij tegenstrijdigheid tussen een voluit in letters geschreven boetebedrag en een boetebedrag in cijfers, primeert het voluit in letters geschreven boetebedrag, waarin verschrijvingen minder licht gebeuren.*”¹⁵⁵.

2. Artikel 16.4.4 DABM

56. De proportionaliteitsvereiste waarin dit artikel voorziet, biedt enige ruimte tot verrekening van de financiële draagkracht van de overtreder. In de woorden van het Milieuhandhavingscollege: “*Wegens de wezenlijk punitieve aard van de bestuurlijke geldboeten, waarin leedtoevoeging het eerste sanctiedoel vormt, moet redelijkerwijze worden aangenomen dat de vereiste dat er geen kennelijke wanverhouding mag bestaan tussen de feiten, enerzijds, en de boete die wegens die feiten wordt opgelegd, anderzijds, een proportionaliteitsverplichting oplegt waar bij het afwegen van de relatieve zwaarwichtigheid van de boete, naast het objectieve boetebedrag, onder omstandigheden ook de mate mag worden meegenomen waarin dit bedrag de overtreder pijn berokkent gezien zijn financiële draagkracht. Dit is met name het geval wanneer er manifest reden bestaat tot een dergelijke proportionaliteitsbeoordeling wegens de zeer geringe financiële draagkracht van de betrokkene.*”¹⁵⁶. De geringe financiële draagkracht dient gestaafd te worden. In de enige zaak waar het Milieuhandhavingscollege in het licht van de financiële draagkracht van de verzoekende partij tot een schending van artikel 16.4.4 DABM besloot, had deze laatste het aanslagbiljet neergelegd dat haar officiële inkomsten bewees. Het College oordeelde: “*Waar de inkomsten die blijken uit een aanslagbiljet niet noodzakelijk het volledige inkomen documenteren, zodat een dergelijk bewijsstuk een gezaghebbende indicatie biedt over iemands inkomen maar niet meer dan dat, stelt het Milieucollege vast dat er uit het geheel van de stukken waar het kennis van kan nemen niet één element blijkt dat de zeer geringe financiële draagkracht van de verzoekende partij tegenspreekt. Integendeel, deze stukken bevatten eensluidende aanduidingen die de waarachtigheid van het aangevoerde bezwaar in casu schragen. Verzoekende partij*

¹⁵⁴ Arrest MHHC-12/38-VK van 18 september 2012, nr. 5.5; arrest MHHC-12/51-VK van 6 november 2012, nr. 5.4; arrest MHHC-12/52-VK van 6 november 2012, nr. 5.5; arrest MHHC-12/54-VK van 27 november 2012, nr. 5.5; arrest MHHC-12/55-VK van 27 november 2012, nr. 5.5; arrest MHHC-12/65-VK van 18 december 2012, nr. 5.5; arrest MHHC-13/13-VK van 21 februari 2013, nr. 5.6.

¹⁵⁵ Arrest MHHC-13/3-VK van 24 januari 2013, nr. 5.8.3.

¹⁵⁶ Arrest MHHC-12/12-VK van 22 maart 2012, nr. 5.5; arrest MHHC-12/21-VK van 2 mei 2012, nr. 5.6.2; arrest MHHC-12/29-VK van 5 juli 2012, nr. 5.5.3; arrest MHHC-12/38-VK van 18 september 2012, nr. 5.4.3.1.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

maakt dan ook aannemelijk dat haar financiële draagkracht zeer gering is.”¹⁵⁷. In de overige zaken waar het bezwaar werd opgeworpen, werd het bij gebrek aan bewijs¹⁵⁸ verworpen.

57. Artikel 16.4.4 DABM impliceert dat bij de bepaling van het boetebedrag “*niet alleen rekening moet worden gehouden met het abstracte bestaan van een milieumisdrijf of een milieu-inbreuk, maar ook met de concrete invulling ervan.*”. Aldus oordeelde het College bijvoorbeeld: “*Het aantal ingevoerde voertuigen maakt in casu derhalve deel uit van de beoordeling van de feiten op grond waarvan de boete wordt opgelegd.*”¹⁵⁹.

3. Artikel 16.4.29 DABM

3.1. criterium ‘ernst van de feiten’

58. Standpunten met algemene relevantie komen eerder schaars voor in de casuïstiek. We selecteerden wat volgt.

In sommige bestuurlijke beboetingsbesluiten wordt de hoogte van het boetebedrag uitsluitend gemotiveerd op grond van de ernst van de feiten. Een verkeerde beoordeling van de ernst van de feiten heeft in dergelijke gevallen lichter gevolgen voor het oordeel over de redelijkheid van het boetebedrag: “*Nu de gewestelijke entiteit bij de bepaling van de hoogte van de geldboete enkel met de ernst van de gepleegde feiten rekening heeft gehouden en deze feiten door haar onmiskenbaar verkeerd werden beoordeeld, is de opgelegde alternatieve bestuurlijke geldboete kennelijk onredelijk hoog en is het dan ook gepast het bedrag ervan substantieel te verminderen.*”¹⁶⁰.

Relatief vaak wordt opgeworpen dat de feiten niet zo ernstig zijn omdat zij geen concrete schade hebben veroorzaakt. Het Milieuhandhavingscollege oordeelde aangaande deze redenering: “*Er kan niet worden betwist dat het geenszins onredelijk is om in de beoordeling van de ernst van de feiten de bedreiging te betrekken die van de feiten uitgaat voor de goede werking van een cruciaal onderdeel van het biotoop, in casu de waterhuishouding, ook al valt de daadwerkelijke schade amper of niet te bespeuren.*”¹⁶¹.

In verschillende arresten blijkt een band tussen de tijd die het neemt om tot een beboetingsbeslissing te komen en de beoordeling van de ernst van de feiten:

“In verband met het eerste onderdeel van het bezwaar, waarin de verzoekende partij de flagrante overschrijding van de beslissingstermijn aangrijpt om de onredelijkheid van de opgelegde boete te bepleiten, beaamt het Milieuhandhavingscollege dat de termijn die de gewestelijke entiteit neemt om tot een

¹⁵⁷ Arrest MHHC-12/12-VK van 22 maart 2012, nr. 5.5.

¹⁵⁸ Arrest MHHC-12/21-VK van 2 mei 2012, nr. 5.6.2; arrest MHHC-12/29-VK van 5 juli 2012, nr. 5.5.3; arrest MHHC-12/38-VK van 18 september 2012, nr. 5.4.3.1.

¹⁵⁹ Arrest MHHC-12/41-VK van 18 oktober 2012, nr. 5.4.3.

¹⁶⁰ Arrest MHHC-12/10-VK van 13 maart 2012, nr. 5.5.3.1.

¹⁶¹ Arrest MHHC-12/2-VK van 19 januari 2012, nr. 5.4.3.1.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

beslissing te komen inderdaad relevant kan zijn om de redelijkheid van de opgelegde boete te beoordelen, in die zin dat ongerechtvaardigd dralen er op wijst dat de gewestelijke entiteit geen overheersend belang hecht aan de gepleegde feiten.

De flagrante overschrijding van de beslissingstermijn in voorliggend dossier, die niet de minste rechtvaardiging vindt in de omvang en complexiteit van de zaak, staat lijnrecht in tegenspraak met de beoordeling die de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing formuleert aangaande de ernst van de gepleegde feiten. Nu, zeer precies, de ernst van de feiten het eerste criterium vormt ter bepaling van het boetebedrag, wettigt deze vaststelling het besluit dat de boete die in casu is opgelegd kennelijk onredelijk hoog is zodat een substantiële vermindering ervan zich opdringt.” ¹⁶².

3.2. Criterium ‘frequentie’

59. Uit de bestreden beboetingsbeslissingen blijkt dat de gewestelijke entiteit aangaande dit criterium een beleid voert waar eerdere schendingen van de milieuwetgeving boeteverhogend werken maar de ontstentenis van dergelijke antecedenten geen boetemilderende invloed heeft. Indien er geen antecedenten zijn, vermeldt de boetebeslissing dan ook dat de frequentie “niet in aanmerking werd genomen”. Dienaangaande oordeelde het College: “*De factor ‘frequentie’ heeft niet tot een verhoging van de geldboete geleid. (...) wat dit beoordelingscriterium betreft, is het, anders dan de verzoekende partij voorstaat, niet kennelijk onredelijk dat haar blanco-strafverleden niet tot een verlaging van de bestuurlijke geldboete heeft geleid. Binnen de ruime discretionaire bevoegdheid tot bepaling van het boetebedrag die de decreetgever aan de gewestelijke entiteit heeft toegekend, staat het deze entiteit redelijkerwijze vrij om het beoordelingscriterium van de frequentie enkel stelselmatig in aanmerking te nemen als boeteverzwarende omstandigheid, telkens blijkt dat de overtreder reeds eerder gelijkaardige feiten heeft gepleegd.*” ¹⁶³.

Indien de factor frequentie in aanmerking wordt genomen ter verzwaring van het boetebedrag, moeten eerdere schendingen van de milieuwetgeving door de zelfde overtreder uiteraard een feit zijn. Het Milieuhandhavingscollege oordeelde bijvoorbeeld: “*De loutere vermelding van een vroeger proces-verbaal, zonder toevoeging van dit stuk aan het dossier en zonder enige duiding omtrent het gevolg dat eraan werd gegeven, biedt evenwel een onvoldoende zekerheid om te kunnen stellen dat de verzoekende partij reeds eerder op illegale wijze afval heeft verbrand. De bestreden beslissing heeft dan ook ten onrechte de herhaling van afvalverbranding in de factor frequentie meegenomen bij het bepalen van de hoogte van de geldboete.*” ¹⁶⁴.

¹⁶² Arrest MHHC-12/23-VK van 8 mei 2012, nr. 5.5.3.1. Gelijkkluidend: arrest MHHC-12/56-VK van 27 november 2012, nr. 5.5.3.3. Zie ook: arrest MHHC-12/10-VK van 13 maart 2012, nr. 5.3.3.2; arrest MHHC-12/65-VK van 18 december 2012, nr. 5.3.2.

¹⁶³ Arrest MHHC-13/5-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.2.

Zie ook MHHC-12/58-VK van 6 december 2012, nrs. 5.7.1 – 5.7.3.2.

¹⁶⁴ Arrest MHHC-12/54-VK van 27 november 2012, nr. 5.4.4.4. Vergelijk met: arrest MHHC-12/15-VK van 29 maart 2012, nr. 5.4.4; arrest MHHC-13/3-VK van 24 januari 2013, nr. 5.7.3.2.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

3.3. criterium ‘omstandigheden waarin de milieumisdrijven/milieu-inbreuken werden gepleegd’

60. In een paar zaken liet de verzoekende partij als omstandigheid gelden dat zij door de bevoegde (milieu)overheid werd misleid aangaande de strekking van haar verplichtingen. Het Milieuhandhavingscollege onderzoekt het bezwaar en oordeelt in het licht van zijn bevindingen, bijvoorbeeld als volgt: *“Daarnaast stelt het Milieuhandhavingscollege samen met beide partijen vast dat de Toezichthouder ANB, opgeroepen als getuige, bij zijn verhoor heeft bevestigd dat hij met verzoekende partij op 3 november 2007 de werken is gaan bekijken zoals zij toen waren gevorderd. Ook al verschillen vervolgens de herinneringen van de verzoekende partij en de getuige aangaande een mondeling gegeven toestemming – gegeven met de bewoordingen “Doe maar” of niet – desondanks moet worden vastgesteld dat de aanwezigheid van de toezichthouder ter plekke, op het ANB-terrein met de toen reeds verrichte aanzienlijke werken, een bevestigd feit vormt en dat het eerstvolgende bezoek van ANB aan de litigieuze percelen, die nochtans deel uitmaken van een zwaar beschermd gebied, met name een natuurgebied, Habitatrictlijngebied en GEN dat daarenboven nog in een geklasseerd dorpsgezicht ligt, pas meer dan anderhalf jaar later gebeurde. De som van deze omstandigheden noopt het Milieuhandhavingscollege ertoe te besluiten dat de verzoekende partij pas eerst bij het plaatsbezoek van 7 september 2009 expliciet werd gewezen op de verplichting tot het vervullen van enige formaliteit zoals het aanvragen van een vergunning of ontheffing en dat zij tot dan ingevolge het bezoek van 3 november 2007 heeft kunnen begrijpen stilzwijgend toestemming tot de werken te hebben gekregen en hierdoor is misleid aangaande de wettelijke verplichtingen waaraan zij diende te voldoen. In zoverre het bezwaar ertoe strekt een schending van artikel 16.4.29 DABM te doen vaststellen, is het gegrond.”*¹⁶⁵.

3.4. criterium ‘omstandigheden waarin de milieumisdrijven/milieu-inbreuken werden beëindigd’

61. De verzoekende partij laat meer dan eens de bereidwilligheid en spoed gelden waarmee zij een einde heeft gesteld aan de wederrechtelijke feiten. Naar blijkt uit de onderzochte rechtspraak, is de regularisatie van de situatie een factor die in vele beboetingsbeslissingen een boetemilderende invloed heeft uitgeoefend. Enigszins aparte casuïstiek in dit verband, betreft het illegaal onder zich houden van beschermde vogels en verboden vangtuigen, milieumisdrijven waar de toezichthouders doorgaans de toestemming vragen tot betreding van de woning, zijn aanhorigheden (bijgebouwtjes allerhande) en de tuin om daar verdere vaststellingen te doen. Na te hebben gepreciseerd dat de medewerkingsplicht waar artikel 50 Soortenbesluit in voorziet *“rechtens niet zo begrepen [kan] worden dat zij een verplichting zou inhouden om toestemming te geven tot toegang tot de bewoonde lokalen”* conform artikel 16.3.12, tweede lid, DABM, overwoog het Milieuhandhavingscollege: *“De impact van de huiszoeking op de beëindiging van vastgestelde milieumisdrijven blijkt in casu woordelijk uit het proces-verbaal van overtreding, het basisstuk van het administratieve beboetingsdossier. Niet alleen bevestigt dit stuk dat de toestemming tot huiszoeking werd gevraagd en verkregen en dat bij de huiszoeking, onder meer in een paar bijgebouwtjes, ettelijke illegale vogels en vangtoestellen werden aangetroffen wat de ernst van de feiten heeft medebepaald, tevens wordt*

¹⁶⁵ Arrest MHHC-12/2-VK van 19 januari 2012, nr. 5.3.3.2. Zie ook: arrest MHHC-12/41-VK van 18 oktober 2012, nr. 5.3.5; arrest MHHC-12/63-VK van 18 december 2012, nr. 5.4.2.

Vergelijk met de erg specifieke situatie in arrest MHHC-13/1-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.2.1.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

*er uitdrukkelijk meegedeeld dat bij die gelegenheid een einde werd gesteld aan de schendingen van de artikelen 12 en 16 Soortenbesluit, nu elke illegale vogel werd vrijgelaten of meegenomen voor revalidatie en elk illegaal vangsttoestel werd verwijderd. Het is dan ook kennelijk onredelijk om, zoals de bestreden beslissing heeft gedaan, de verleende medewerking niet mee te nemen in de bepaling van het boetebedrag, meer bepaald bij de verrekening van de omstandigheden waarin het milieumisdrijf werd beëindigd, in het voordeel van de verzoekende partij.”*¹⁶⁶.

4. Voordeelontneming: waardering van het netto-vermogensvoordeel

62. In één van de weinige beroepen tegen een voordeelontneming die het te behandelen kreeg, oordeelde het Milieuhandhavingscollege wat volgt: *“In tegenstelling tot wat de verzoekende partij poneert, heeft ze ontegensprekelijk uit het door haar gepleegde milieumisdrijf geldelijk voordeel genoten. Zij diende immers pas na zes maanden exploitatie de financiële kost van de aanschaf en de plaatsing van de luchtwasser te dragen wat tot gevolg had dat zij gedurende deze periode ofwel geen intresten op de financiering diende te betalen, ofwel de intresten van haar gelden verder kon ontvangen.”*¹⁶⁷.

IV. Overige legaliteitsbezwaren

63. Sommige beginselen van behoorlijk bestuur komen vrij vaak terug in de onderzochte casuïstiek: de redelijke termijneis, de hoorplicht en het motiveringsbeginsel zoals gecodificeerd in de Motiveringswet¹⁶⁸. Hier volgt een overzicht van de desbetreffende rechtspraak.

A. De redelijke termijneis¹⁶⁹

64. Het behoort tot de gevestigde rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege dat de kennisgevings- en beslissingstermijnen die bepaald zijn in de artikelen 16.4.36, §1, aanhef, en 16.4.37, eerste lid, DABM (alternatieve bestuurlijke beboeting) en de artikelen 16.4.41, §1, aanhef, en 16.4.43, eerste lid, DABM (exclusieve bestuurlijke beboeting) allen, zonder uitzondering, geen vervaltermijnen maar termijnen van

¹⁶⁶ Arrest MHHC-12/7-VK van 1 maart 2012, nr. 5.5.3.2. Gelijklopend: arrest MHHC-12/8-VK van 1 maart 2012, nr. 5.4.2. Zie ook arrest MHHC-13/3-VK van 24 januari 2013, nr. 5.7.3.4.

¹⁶⁷ Arrest MHHC-12/4-VK van 16 februari 2012, nr. 5.6.3.

¹⁶⁸ Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

¹⁶⁹ Een basisreferentie, met uitgebreide verwijzingen naar rechtspraak van de Raad van State en doctrine: I. OPDEBEEK, “De redelijke termijneis”, in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 397 – 426.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

orde zijn. De schending ervan kan als zodanig niet tot de onwettigheid en vernietiging van de laattijdige beslissing leiden.¹⁷⁰ Vandaar de bezwaren die een schending van de redelijke termijn aanvoeren.

65. In het onderzoek van de bezwaren die de schending van de redelijke termijn aanvoeren, gaat het Milieuhandhavingscollege eerst na of dit beginsel van behoorlijk bestuur inderdaad geschonden werd. Een typisch voorbeeld van de hierbij doorgevoerde beoordeling:

“5.3.2. De omstandigheid dat de overschrijding van de beslissingstermijn bepaald in artikel 16.4.37 DABM niet uitdrukkelijk gesanctioneerd is, ontslaat de gewestelijke entiteit er niet van om binnen een redelijke termijn, volgend op de kennisgeving aan de vermoedelijke overtreder van haar voornemen om een bestuurlijke geldboete al dan niet vergezeld van een voordeelontneming op te leggen, een beboetingsbeslissing te nemen.

Te dezen wordt vastgesteld dat de termijn van 180 dagen waarbinnen de gewestelijke entiteit geacht wordt een beslissing te nemen met 324 dagen is overschreden. Ten onrechte verantwoordt de verwerende partij deze laattijdigheid door te refereren naar, enerzijds, het feit dat de verzoekende partij pas op 7 mei 2011 de gewestelijke entiteit heeft “aangemaand” tot het nemen van een beslissing en, anderzijds, de vraag om inlichtingen van de gewestelijke entiteit van 27 juli 2011 betreffende de toestand van de site, inzonderheid de aanwezigheid van niet vergunde afvalstoffen, teneinde deze omstandigheden desgevallend te betrekken bij het bepalen van de hoogte van de op te leggen bestuurlijke geldboete.

Inderdaad:

Bij nazicht van de dossierstukken stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat de gewestelijke entiteit reeds na de hoorzitting van 20 september 2010 of alleszins kort nadien in het bezit was van alle noodzakelijke gegevens en inlichtingen om met voldoende kennis van zaken een beslissing te nemen. Immers, niets belette de gewestelijke entiteit om dan reeds eveneens omtrent de staat van de site inlichtingen in te winnen veeleer dan te wachten tot 27 juli 2011. Ook het verwijt dat de verzoekende partij tot 7 mei 2011 heeft gewacht alvorens bij de gewestelijke entiteit te informeren “omtrent de stand van zaken, m.n. wanneer we ongeveer een beslissing zouden mogen verwachten” kan door het Milieuhandhavingscollege niet aanvaard worden. In hoofde van de burger bestaat namelijk geen algemene rechtsplicht om in alle omstandigheden een stilzittend bestuur aan te manen tot het nemen van een beslissing, laat staan, zoals in casu, aan te manen tot het hem opleggen van een geldboete al dan niet vergezeld van een voordeelontneming. Het Milieuhandhavingscollege stelt dan ook vast dat tussen de hoorzitting van 20 september 2010 en 9 september 2011, datum waarop de bestreden beslissing werd genomen, ongeveer één jaar is verstreken zonder dat de gewestelijke entiteit hiervoor een in redelijkheid aanvaardbare uitleg kan verschaffen. Dit klemt des te meer nu uit de stukken van het dossier, inzonderheid de processen-verbaal, blijkt dat de verzoekende partij de vastgestelde milieumisdrijven in wezen niet betwist en daarenboven het dossier niet getuigt van een bijzondere complexiteit. Deze vaststellingen nopen het Milieuhandhavingscollege ertoe te besluiten dat een onredelijk lange termijn is verstreken alvorens de bestreden beslissing werd genomen en

¹⁷⁰ Arrest MHHC-12/33-VK van 17 juli 2012, nr. 5.3.3.1; arrest MHHC-12/56-VK van 27 november 2012, nrs. 5.3.4 en 5.4.3.1. Zie ook arrest MHHC-12/4-VK van 16 februari 2012, nrs. 5.5.1 en 5.5.3; arrest MHHC-12/7-VK van 1 maart 2012, nr. 5.3.2; arrest MHHC-13/11-VK van 21 februari 2013, nr. 5.6.3. Zie voorts: arrest MHHC-12/17-VK van 29 maart 2012, nr. 5.3.1.2; arrest MHHC-12/22-VK van 8 mei 2012, nr. 5.3.1; arrest MHHC-12/58-VK van 6 december 2012, nr. 5.11.3.1; arrest MHHC-13/12-VK van 21 februari 2013, nr. 5.4.1.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

*dat derhalve de redelijke termijneis, beginsel van behoorlijk bestuur, door de gewestelijke entiteit werd miskend.”*¹⁷¹.

Is de redelijke termijneis geschonden, onderzoekt het College of de verzoekende partij wel belang heeft bij het opgeworpen bezwaar, zodat het, in voorkomend geval, ontvankelijk ingeroepen werd. Het College redeneert: *“Opdat evenwel het aangevoerde bezwaar op ontvankelijke wijze kan worden voorgedragen en derhalve tot vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden, dient de verzoekende partij aan te tonen, minstens redelijk aanneembaar te maken, dat zij getuigt van het rechtens vereiste belang. Het staat meer bepaald aan deze partij om minstens redelijkerwijze aanneembaar te maken dat zij in concreto is benadeeld door de vertraging bij het nemen van de bestreden beboetingsbeslissing. Om van het vereiste belang blijk te geven, is het noch noodzakelijk noch voldoende dat de verzoekende partij in de loop van de beboetingsprocedure contact zou hebben opgenomen met de gewestelijke entiteit om de stand van zaken in het eigen dossier te kennen.”*¹⁷².

Bevat het verzoekschrift geen enkel gegeven dat het Milieuhandhavingscollege toelaat dit belang te beoordelen¹⁷³ of volstaan de aangevoerde elementen niet om “naar genoeg van recht” te besluiten dat de verzoekende partij over het vereiste belang beschikt¹⁷⁴, wordt het bezwaar als onontvankelijk afgewezen. In een paar gevallen werd aanvaard dat de verzoekende partij het rechtens vereiste belang bij het middel had¹⁷⁵. De beoordeling van het belang is sterk casus-gebonden. Naast een materieel belang, kan ook een moreel belang in aanmerking komen¹⁷⁶.

Werd de redelijke termijneis geschonden en werd het bezwaar op ontvankelijke wijze voorgedragen, stelt het Milieuhandhavingscollege vast *“dat op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen de gewestelijke entiteit niet meer over enige beslissingsbevoegdheid beschikte zodat deze beslissing met bevoegdheidsoverschrijding is genomen en dienvolgens onwettig is.”*¹⁷⁷.

Het Vlaamse gewest heeft recent opgeworpen dat, in het licht van artikel 16.4.30 DABM, de schending van de redelijke termijneis “in geen geval” tot bevoegdheidsverlies kan leiden in hoofde van de gewestelijke entiteit. Het Milieuhandhavingscollege beoordeelde dit verweer als volgt: *“Artikel 16.4.30 DABM luidt als volgt: “De bevoegdheid tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete vervalt vijf jaar na de vaststelling van het milieumisdrijf (...).” De strekking van deze bepaling bestaat er in dat zij, per analogie*

¹⁷¹ Arrest 12/22-VK van 8 mei 2012. Zie o.m. ook: arrest MHHC-12/10-VK van 13 maart 2012, nr. 5.3.3.1; arrest MHHC-12/23-VK van 8 mei 2012, nr. 5.4.4.1; arrest MHHC-12/28-VK van 19 juni 2012, nr. 6.10.3.2; arrest MHHC-12/33-VK van 17 juli 2012, nr. 5.3.3.2; arrest MHHC-12/58-VK van 6 december 2012, nr. 5.11.3.3.

¹⁷² Arrest MHHC-12/23-VK van 8 mei 2012, nr. 5.4.4.2.

Gevestigde rechtspraak.

¹⁷³ B.v. arrest MHHC-12/10-VK van 13 maart 2012, nr. 5.3.3.2.

¹⁷⁴ B.v. arrest MHHC-12/23-VK van 8 mei 2012, nr. 5.4.4.2. Zie voorts o.m., uitgebreid: arrest MHHC-12/31-VK van 5 juli 2012, nr. 5.3.3.2; arrest MHHC-12/56-VK van 27 november 2012, nr. 5.3.4.3; arrest MHHC-13/11-VK van 21 februari 2013, nr. 5.6.3.2.

¹⁷⁵ Arrest MHHC-12/22-VK van 8 mei 2012, nrs. 5.3.3 en 5.3.4; arrest MHHC-13/12-VK van 21 februari 2013, nr. 5.4.2.2 (tegen dit arrest heeft het Vlaamse Gewest cassatieberoep ingesteld).

¹⁷⁶ Arrest MHHC-12/22-VK van 8 mei 2012, nr. 5.3.3; arrest MHHC-13/12-VK van 21 februari 2013, nr. 5.4.2.2 (tegen dit arrest heeft het Vlaamse Gewest cassatieberoep ingesteld).

¹⁷⁷ Arrest MHHC-12/22-VK van 8 mei 2012, nr. 5.3.4.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

met de verjaringstermijnen voor strafbare feiten die gelden in de strafrechtspleging, de bevoegdheid tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete begrenst in de tijd tot vijf jaar na de vaststelling van het milieumisdrijf. Deze bepaling staat er geenszins aan in de weg dat binnen deze vijfjarige bevoegdheidstermijn door de decreetgever diverse termijnen worden afgebakend die het beboetingsproces organiseren en belet evenmin dat de schending van dergelijke termijnen zou worden gesanctioneerd met toepassing van het gemene bestuursrecht of specifieke sanctiebepalingen. Artikel 16.4.30 DABM kan dan ook niet zo worden begrepen als zou het a contrario uitsluiten dat de schending van redelijke termijnis die geldt bij toepassing van artikel 16.4.37, eerste lid, DABM, met toepassing van het gemene bestuursrecht gesanctioneerd zou worden door bevoegdheidsverlies.” Het College vervolgt: *“De EHRM-rechtspraak waarnaar de verwerende partij verwijst heeft uitsluitend betrekking op strafrechtelijke beslissingen en stelt dienaangaande enkel dat “een strafvermindering een passend herstel kan zijn” voor een schending van de redelijke termijnis, suggestie die in de Belgische rechtsorde vorm kreeg in artikel 21ter van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering (hierna VT Sv). Uit de geciteerde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, één arrest van 2004, valt enkel af te leiden dat het zojuist vermelde artikel 21ter VT Sv geen toepassing vindt op de bestuurlijke beboetingsbesluiten die aan de toetsing van een arbeidsrechter worden onderworpen en dat het derhalve “aan het oordeel van de rechtbank [wordt] overgelaten” de gevolgen te bepalen in geval van overschrijding van de redelijke termijn.”* Tot besluit: *“Het Milieuhandhavingscollege stelt dan ook vast dat op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen de gewestelijke entiteit ingevolge schending van de redelijke termijnvereiste niet meer over enige beslissingsbevoegdheid beschikte zodat de bestreden beslissing met bevoegdheidsoverschrijding is genomen en dienvolgens onwettig is.”*¹⁷⁸.

B. De hoorplicht¹⁷⁹

66. Verschillende arresten van het Milieuhandhavingscollege gaan in op het beginsel van behoorlijk bestuur van de hoorplicht, dat in de bestuurlijke beboetingsprocedure toepassing moet vinden¹⁸⁰.

De bespreking van deze rechtspraak begint wellicht best bij het standpunt van het College aangaande *“het algemeen beginsel van tegenspraak”*: *“Anders dan de verzoekende partij voorhoudt en de verwerende partij bijtreedt, geldt er in de bestuurlijke besluitvorming, en onder meer de bestuurlijke beboeting, geen algemeen beginsel van tegenspraak. Het bezwaar voert dan ook de schending aan van een beginsel dat niet van*

¹⁷⁸ Arrest MHHC-13/12-VK van 21 februari 2013, nrs. 5.4.3.1 – 5.4.3.2 (tegen dit arrest heeft het Vlaamse Gewest cassatieberoep ingesteld).

¹⁷⁹ Een basisreferentie betreffende de toepassing van het beginsel in het bestuursrecht in het algemeen, met uitgebreide verwijzingen naar de rechtspraak van de Raad van State en de doctrine: I. OPDEBEEK, “De hoorplicht”, in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *o.c.*, 235 – 278. Specifiek betreffende bestuurlijke sanctionering: C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2008, 243 – 248.

¹⁸⁰ Arrest MHHC-12/3-VK van 7 februari 2012, nrs. 5.3.3. en 5.4; arrest MHHC-12/19-VK van 24 april 2012, nr. 5.3.3; beslissing MHHC-12/28-VK van 19 juni 2012, nr. 6.11.3; arrest MHHC-12/35-VK van 9 augustus 2012, nrs; 5.4.1 – 5.4.2; arrest MHHC-12/59-VK van 6 december 2012, nrs. 5.4.2 – 5.4.3; arrest MHHC-13/7-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.3.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

*toepassing is in de bestuurlijke besluitvorming, de bestuurlijke beboetingsprocedures van titel XVI DABM inbegrepen. De eenzijdige beslissingsbevoegdheid van het bestuur wordt wel getemperd door de hoorplicht. Dit beginsel van behoorlijk bestuur houdt voor dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden genomen die gebaseerd is op een gegeven dat hem als een tekortkoming wordt aangerekend zonder dat de betrokkene vooraf de mogelijkheid werd geboden om op nuttige wijze voor het eigen standpunt op te komen. Voor wat de alternatieve bestuurlijke beboetingsbevoegdheid op grond van titel XVI DABM betreft, die hier ter sprake staat, is het beginsel deels gecodificeerd in artikel 16.4.36, §1, DABM en in artikel 76, §3, Milieuhandhavingsbesluit.”*¹⁸¹.

De gedeeltelijke codificatie van de hoorplicht waar net aangehaald arrest gewag van maakt betreffende de alternatieve bestuurlijke beboeting, vindt een parallel voor de exclusieve bestuurlijke beboeting in artikel 16.4.41, §1, DABM¹⁸².

Het Milieuhandhavingscollege formuleerde het princiepstandpunt als volgt voor de alternatieve beboetingsprocedure:

“Artikel 16.4.36, §1, DABM bepaalt:

“§ 1. Na de ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings, vermeld in artikel 16.4.35, brengt de gewestelijke entiteit binnen een termijn van dertig dagen de vermoedelijke overtreder op de hoogte van het voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming. De vermoedelijke overtreder wordt uitgenodigd om binnen een termijn van dertig dagen die volgt op de kennisgeving van dit bericht schriftelijk zijn verweer mee te delen. Tevens wordt hij erop gewezen dat hij:

1° de documenten waarop het voornemen tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete berust, kan inzien en er kopieën van kan krijgen;

2° mondeling zijn schriftelijk verweer kan toelichten. De vermoedelijke overtreder moet daartoe bij de gewestelijke entiteit een aanvraag indienen binnen dertig dagen na de ontvangst van de kennisgeving.”

*Dit voorschrift, inzonderheid de op de gewestelijke entiteit rustende verplichting om de vermoedelijke overtreder uit te nodigen om schriftelijk zijn verweer mede te delen, desgevallend om mondeling zijn schriftelijk verweer toe te lichten, legt het bestuur een hoorplicht op. Het strekt er immers toe de vermoedelijke overtreder in de gelegenheid te stellen om op nuttige wijze zijn standpunt naar voor te brengen ten aanzien van de beboetingsbeslissing en de voordeelontneming die lastens hem worden overwogen wegens een gedraging die hem wordt verweten. (...) Uit zijn aard vormt artikel 16.4.36, §1, DABM een substantieel vormvoorschrift waarvan de schending de vernietiging van de beboetingsbeslissing meebrengt telkens zij de belangen van de vermoedelijke overtreder heeft geschaad.”*¹⁸³. Het princiepstandpunt inzake artikel 16.4.41, §1, DABM – exclusieve bestuurlijke beboeting – werd in gelijkkluidende bewoordingen geformuleerd¹⁸⁴.

¹⁸¹ Arrest MHC-12/28-VK van 19 juni 2012, nr. 6.11.3.

¹⁸² Arrest MHC-12/35-VK van 9 augustus 2012, nr. 5.4.1.

¹⁸³ Arrest MHC-12/3-VK van 7 februari 2012, nr. 5.3.3.

¹⁸⁴ Arrest MHC-12/35-VK van 9 augustus 2012, nr. 5.4.1.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

De hoorplicht omvat onder meer de verplichting om de kennisgeving aan de vermoedelijke overtreder van het voornemen om een bestuurlijke geldboete en eventuele voordeelontneming op te leggen, te verrichten in overeenstemming met de ter zake geldende vormvoorschriften: *“In de context van dit artikel vormt de kennisgeving waarin artikel 16.4.41, §1, eerste lid, DABM uitdrukkelijk voorziet, een essentiële vereiste die mede de hoorplicht in hoofde van de gewestelijke entiteit waarborgt. Immers, zonder deze kennisgeving heeft de vermoedelijke overtreder geen weet van de mogelijke bestuurlijke sanctie die hem kan te wachten staan, en kan hij zijn argumenten, die het bestaan van de milieu-inbreuk of de ernst ervan eventueel kunnen weerleggen, niet op gepaste wijze aanvoeren. De decreetgever heeft het belang van deze bepaling benadrukt door de kennisgeving aan vormvereisten te onderwerpen. Inderdaad, luidens artikel 16.1.2, 3°, DABM wordt voor de toepassing van titel XVI DABM onder ‘kennisgeving’ verstaan: “het verzenden door middel van een aangetekende brief, met ontvangstbewijs.” Weliswaar staat het, aldus artikel 16.4.41, §1, aanhef, DABM, de gewestelijke entiteit vrij om, in het geval van een aan haar medegedeelde milieu-inbreuk, de vermoedelijke overtreder al dan niet op de hoogte te stellen van haar voornemen tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming. Wanneer zij hier evenwel toe overgaat, moet zij de vermoedelijke overtreder uitnodigen om zijn verweer schriftelijk mee te delen op de door artikel 16.1.2, 3°, DABM voorgeschreven wijze.”*¹⁸⁵.

De hoorplicht omvat eveneens de verplichting voor de gewestelijke entiteit om een ingediend schriftelijk verweer bij de besluitvorming te betrekken: *“Aan dit voorschrift is alleen dan voldaan wanneer ook uit de bestreden beslissing zelf blijkt dat, telkens een schriftelijk verweer wordt ingediend, dit daadwerkelijk bij de beoordeling van de bestuurlijke geldboete, desgevallend van de voordeelontneming, wordt betrokken.”*¹⁸⁶. Ze omvat echter niet de verplichting voor de gewestelijke entiteit om in te gaan op een voorwaardelijk aanbod om mondeling toelichting te geven: *“Nu een voorwaardelijk aanbod om mondeling toelichting te geven, met name “indien de omstandigheden niet duidelijk genoeg zijn”, geen aanvraag uitmaakt om gehoord te worden in de zin van artikel 16.4.36, §1, DABM, heeft de gewestelijke entiteit te dezen terecht geoordeeld dat zij de vrijheid had om de verzoekende partij niet uit te nodigen op een hoorzitting.”*¹⁸⁷. Indien de gewestelijke entiteit in een laat stadium, bijvoorbeeld nadat een hoorzitting plaatsvond, stukken aan het dossier toevoegt, is er niet noodzakelijk sprake van een schending van de hoorplicht indien de vermoedelijke overtreder er niet van in kennis is gesteld: *“(…) stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat de verzoekende partij in generlei opzicht aantoonde hoe het feit dat zij niet wist dat de voornoemde stukken in het administratief dossier zaten en ze dan ook niet heeft kunnen betrekken bij het verweer dat zij voor de gewestelijke entiteit heeft gevoerd, onder meer ter gelegenheid van de hoorzitting van 19 oktober 2010, het beginsel van de hoorplicht zou hebben geschonden, met name haar zou hebben belet om op nuttige wijze voor het eigen standpunt op te komen.”*¹⁸⁸.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Arrest MHC-12/3-VK van 7 februari 2012, nr. 5.3.3. zie ook arrest MHC-12/19-VK van 24 april 2012, nr. 5.3.3.

¹⁸⁷ Arrest MHC-13/7-VK van 24 januari 2013, nr. 5.4.3.

¹⁸⁸ Beslissing MHC-12/28-VK van 19 juni 2012, nr. 6.11.3.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

C. De Motiveringswet¹⁸⁹

67. Het Milieuhandhavingscollege heeft bij herhaling geoordeeld dat de motiveringsplicht niet enkel de beslissing betreft om tot beboeting over te gaan maar ook het boetebedrag:

“Artikel 3 Motiveringswet omschrijft de motiveringsverplichting als volgt:

“De (...) motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Zij moet afdoende zijn.”

Toegepast op de bevoegdheid tot bestuurlijke beboeting op grond van artikel 16.4.25 DABM juncto artikel 16.4.27, tweede lid, DABM, die de gewestelijke entiteit de beslissingsvrijheid geeft om het bedrag van de boete vast te leggen tussen minimum 0 euro en maximum 250.000 euro, te vermeerderen met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten, brengt de verplichting tot een afdoende motivering mee dat ieder besluit dat tot het opleggen van een boete overgaat niet enkel de keuze voor beboeting maar ook het bedrag van de boete naar behoren zou motiveren.”¹⁹⁰.

Tot slot

68. De rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege uit de periode januari 2012 – februari 2013 bevat een uitgebreid palet aan standpunten. Met dit rechtspraakoverzicht wordt dit ter beschikking gesteld van wie er zijn voordeel mee kan en wil doen, voor verder onderzoek, voor verder debat aangaande de hervorming van de bestuursrechtspraak, voor behartiging van verdere beroepsdossiers, ...

Als rechtspraakoverzicht vormt deze bijdrage op een bepaalde manier een uiterst bescheiden werkstuk. We hopen echter dat de lezer in het voorbijgaan heeft gemerkt hoe boeiend de toetsing van punitieve bestuursbesluiten in bestuursrechtspraak is. De materie bevindt zich op een kruispunt van klassieke rechtsgebieden, met in het geval van het Vlaamse bestuurlijke beboetingsstelsel een uitdrukkelijke verankering in het strafrecht middels artikel 16.4.27, tweede lid, DABM. Daarnaast is er de fascinerende invloed van de artikelen 6 en 7 EVRM en 14 en 15 BUPO. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vormt een fenomenale motor tot rechtsontwikkeling die concreet in dit land onder meer tastbaar is in de toepassing van titel XVI DABM. Het van kracht worden, op 1 juli 2012, in de Belgische rechtsorde van het Zevende Protocol bij het EVRM, waar het *Non bis in idem* - beginsel en het

¹⁸⁹ Deze wet van slechts zeven artikelen, die een omwenteling heeft betekend voor het bestuursrecht, de besturen en bestuursbesluiten, werd sedert haar totstandkoming ruim twintig jaar geleden niet één maal gewijzigd. Oorspronkelijke commentaren blijven een nuttige informatiebron. Een paar goede basiscommentaren: R. ANDERSEN, H. BRIBOSIA, E. CEREXHE *et al.*, *La motivation formelle des actes administratifs. Loi du 29 juillet 1991. Actes de la journée d'études du 8 mai 1992*, Brugge, die Keure, 1992, 167 p. ;P. VAN ORSHOVEN, “De uitdrukkelijke motivering van administratieve rechtshandelingen”, *R.W.* 1991-92, 488 – 492. Gebaseerd op uitgebreid rechtspraakonderzoek: I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 1999, 378 p.

¹⁹⁰ Arrest MHC-12/7-VK van 1 maart 2012, nr. 5.4.3. Gelijkluidend: arrest MHC-12/28-VK van 19 juni 2012, nr. 6.12.3; arrest MHC-12/33-VK van 17 juli 2012, nr. 5.4.3.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140

recht op een dubbele aanleg voor strafvervolgingen zijn opgenomen, geeft de impact van deze verdragsteksten een frisse impuls.

We hopen dat dit rechtspraakoverzicht goed benut zal worden en onder meer onderzoek zal inspireren. Wijzelf koesteren bepaalde wensen op dat vlak en hopen er in komende maanden tijd voor te vinden.