

Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter: brede schets met klemtoon op omgevingsrecht

Dr. Carole M. Billiet
Centrum voor Milieu- en Energierecht UGent
*Onderzoeksgroep Publiekrechtelijke rechtshandhaving UGent*¹

Inleidend

1. Bestraffende bestuurlijke rechtshandhaving is sedert jaren in opmars. Het bestuurlijke bestraffingsinstrument dat het meest bekendheid geniet, is de bestuurlijke geldboete. Het thema van de Delva-cyclus 2016 luidt: *Rechtsbescherming in het publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen?* Het thema refereert onder meer aan het spanningsveld dat kan bestaan tussen rechtsbescherming en de realisatie van grote bouwprojecten, zoals mobiliteitsinfrastructuur. Denkend aan de impact die bestraffend bestuursrecht kan hebben op de realisatie van dergelijke projecten, infrastructuurwerken en andere, komt prompt bestuurlijke beboeting wegens schendingen van de milieuwetgeving in beeld, bijvoorbeeld wegens het onrechtmatig afvoeren van bouwpuin of illegaal wegpompen en lozen van grondwater. Bestuurlijke beboeting van milieucriminaliteit is veralgemeend mogelijk sedert 2009, het jaar waar Titel XVI DABM² in werking trad. In afzienbare tijd zullen ook schendingen van regelgeving behorend tot het ruimtelijk ordeningsrecht kunnen worden bestraft door

¹ De auteur was van 2000 tot 2009 lid van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het bestuursorgaan bevoegd voor beroepen tegen bestuurlijke beboetingsbesluiten opgelegd op grond van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (BS 24 juni 1999), bij herhaling gewijzigd en meest recent, ingrijpend, bij wijzigingsordonnantie van 8 mei 2014 (BS 18 juni 2014) (hierna ‘Milieuhandhavingsordonnantie’). Van 2009 tot 2015 zetelde zij als bestuursrechter, ondervoorzitter en waarnemend voorzitter in het Milieuhandhavingscollege, een Vlaams gewestelijk administratief rechtscollege als vermeld in artikel 161 van de Grondwet dat, naar verder in deze bijdrage nader wordt toegelicht, uitspraak doet over beroepen tegen bestuurlijke beboetingsbesluiten in het omgevingsrecht. Conform de internationale *Best Practice* inzake milieurechtbanken waren zowel het Brusselse Milieucollege als het Vlaamse Milieuhandhavingscollege in die jaren deels samengesteld met technische bestuursrechters. – G. PRING en C. PRING, *Greening Justice. Creating and improving environmental courts and tribunals*, Washington, World Resources Institute – The Access Initiative, 2009, 119 p.

² Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S. 3 juni 1995) zoals gewijzigd door het decreet van 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” (B.S. 29 februari 2008). Een wijzigingsdecreet van 30 april 2009 (B.S. 25 juni 2009) heeft het toepassingsgebied van de nieuwe wetgeving, dat aanvankelijk uitsluitend het milieuhygiënerecht omvatte, uitgebreid tot het natuurbeheerrecht. Inwerkingtreding Titel XVI DABM, oorspronkelijke redactie: 1 mei 2009 – artikel 43, eerste lid, decreet zoals uitgevoerd door artikel 93 BVR 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S. 10 februari 2009).

Het BVR 12 december 2008 is herhaaldelijk gewijzigd en bundelt haast alle uitvoeringsbepalingen van Titel XVI DABM. Hierna duiden we het kortweg aan als ‘Milieuhandhavingsbesluit’

middel van bestuurlijke geldboeten. Aldus, bijvoorbeeld, schendingen van de voorschriften van een stedenbouwkundige vergunning. De rechtsgrond hiervoor is te vinden in de nieuwe Titel VI VCRO³. De vraag naar de rechtsbescherming van de burger bij bestuurlijke beboeting in een dergelijke context, dient zich aan als een vraag naar de rechtsbescherming van degene aan wie een beboetbare wetsschending wordt verweten enerzijds, en van derden die zich benadeeld achten door de wederrechtelijke feiten, anderzijds.

2. Deze bijdrage onderzoekt de rechtsbescherming die de rechter, eens de boete is opgelegd, moet en kan waarborgen. De preventieve rechtsbescherming blijft buiten beeld. De analyse spitst zich toe op de rechtsbescherming bij bestuurlijke beboeting op grond van Titel XVI DABM en Titel VI VCRO. We kijken in het bijzonder naar de alternatieve bestuurlijke beboeting op grond van beide wetgevingen, als tegengesteld aan exclusieve bestuurlijke beboeting die er ook is georganiseerd. Zoals hierna wordt toegelicht, betreft de alternatieve bestuurlijke beboeting immers de relatief meest ernstige wetsschendingen en kent dit beboetingsstelsel de grootste praktijkrelevantie. We benaderen ons onderwerp vanuit een dubbele insteek. Het onderzoek naar de rechtsbescherming inzake alternatieve bestuurlijke beboeting op grond van DABM en VCRO vormt een onderwerp op zich maar wordt tevens aangegrepen als *casus* voor een leeswijzer over bestuurlijke beboeting en de desbetreffende rechtsbescherming meer in het algemeen.

Eerst geven we achtergrondinformatie omtrent bestraffend bestuursrecht en kaderen we de bestuurlijke beboetingsstelsels waarin Titel XVI DABM en Titel VI VCRO voorzien binnen dit ruimere plaatje (Hoofdstuk I. De bestuurlijke geldboete als instrument van het bestraffende bestuursrecht). Daarna bespreken we de plaats van derden-benadeelden in bestuurlijke beboetingsstelsels, met bijzondere aandacht voor de DABM- en VCRO-beboetingsstelsels (Hoofdstuk II. Derden-benadeelden in het bestuurlijke beboetingstraject: schade in de schaduw). De drie navolgende hoofdstukken betreffen de hoofdmoot van ons onderwerp: de rechtsbescherming die de personen aan wie een bestuurlijke geldboete is opgelegd, genieten dank zij de controle die de rechter moet en kan uitoefenen op de bestuurlijke beboetingsbeslissing. We benaderen het thema met oog voor de rechtswaarborgen waartoe de mensenrechtenverdragen verplichten, meer bepaald de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van

³ Decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning (*B.S.* 27 augustus 2014) (hierna ‘Decreet 2014 Handhaving omgevingsvergunning’).

Luidens artikel 145, eerste lid decreet gebeurt de inwerkingtreding van de nieuwe Titel VI VCRO “*op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum na de inwerkingtreding van het handhavingsprogramma*” (artikel 145, eerste lid, decreet). Artikel 145, tweede lid decreet voorziet te dien einde in de vervroegde inwerkingtreding van een aantal decretale bepalingen die de opstelling van het handhavingsprogramma in kwestie mogelijk moeten maken. Dit programma is er in tussentijd gekomen. Het werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 juli 2015 (VR 2015 1707 DOC.0884/2), is op 11 september 2015 ingediend bij het Vlaams Parlement (*Nota van de Vlaamse Regering – Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening, Parl. St.*, VI. Parl., 2014-15, nr. 468/1) en is daar na bespreking goedgekeurd op 3 november 2015 (*Parl. St.*, VI. Parl., 2014-15, nr. 468/2) (hierna ‘Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening 2015’). Over de precieze datum van inwerkingtreding van de nieuwe Titel VI VCRO heerst voorlopig evenwel nog onzekerheid. Voor zover deze datum zou worden gekoppeld aan de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (*B.S.* 23 oktober 2014), ziet het er momenteel naar uit dat het begin 2017 zal worden.

Wanneer we hierna zonder nadere precisering ‘Titel VI VCRO’ vermelden, hebben we het steeds over de nieuwe, nog in werking te treden Titel VI VCRO.

de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) ⁴, het Zevende Protocol bij dit verdrag (Zevende EVRM-Protocol) ⁵ en de artikelen 14 en 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO) ⁶ (Hoofdstuk III. De toets van de rechter). Aansluitend trachten we de rechtens vereiste toets van de rechter concrete gestalte te geven. We doen dit door na te gaan hoe deze toets vorm kreeg in de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege ⁷, dat beroepen behandelt tegen beboetingsbesluiten op grond van Titel XVI DABM en, in afzienbare tijd, Titel VI VCRO (Hoofdstuk IV. Bij wijze van voorbeeld: rechtsbescherming voor het Milieuhandhavingscollege). We onderzoeken tenslotte in welke mate nieuwe uitspraakbevoegdheden de rechtsbescherming inzake bestuurlijke beboeting kunnen versterken. Hiertoe kijken we naar de uitspraakbevoegdheden die het zogenaamde DBRC-decreet ⁸ het College heeft verleend (Hoofdstuk V. Punitieve bestuursrechtspraak met ruimere uitspraakbevoegdheden). We ronden de bijdrage af met een aantal slotopmerkingen.

Tenzij uitdrukkelijk anders blijkt, is het bronnenonderzoek afgesloten op 1 december 2015.

Hoofdstuk 1. De bestuurlijke geldboete als instrument van het bestraffende bestuursrecht

§1. Bestraffend bestuursrecht: instrumentarium

⁴ Rome 4 november 1950, in werking getreden op 3 september 1953; voor wat België betreft in werking getreden op 19 augustus 1955.

⁵ Protocol Nr. 7 bij het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Straatsburg op 22 november 1984, in werking getreden op 1 november 1988; geratificeerd door België op 13 april 2012 en in onze rechtsorde in werking getreden op 1 juli 2012.

⁶ New York op 19 december 1966, in werking getreden op 23 maart 1976; in onze rechtsorde in werking getreden op 21 juli 1983.

⁷ Bij inwerkingtreding van het Decreet 2014 Handhaving omgevingsvergunning verandert de benaming van dit rechtcollege van ‘Milieuhandhavingscollege’ naar ‘handhavingscollege’ – artikelen 131 en 132 decreet. In deze bijdrage hanteren we overwegend de huidige benaming ‘Milieuhandhavingscollege’ of de term ‘College’. We maken bijkomend gebruik van de dubbele benaming ‘Milieuhandhavingscollege/Handhavingscollege’ en van de afkorting ‘MHHC’

⁸ Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (BS 1 oktober 2014), gewijzigd bij hogervermeld Decreet 2014 Handhaving omgevingsvergunning, bij decreet van 3 juli 2015 tot wijziging van artikel 4.8.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (BS 16 juli 2015) en bij GwH nr. 152/2015, 29 oktober 2015 (BS 22 december 2015). Het decreet heeft twee uitvoeringsbesluiten: het BVR 16 mei 2014 houdende overdracht van personeel van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges naar de dienst van de Bestuursrechtscolleges en tot vaststelling van de rechtspositie van dit personeel en van de bestuursrechters van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (BS 8 oktober 2014) (hierna ‘Rechtspositiebesluit’) en het BVR 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (BS 3 december 2014) (voorts ‘Rechtsplegingsbesluit’). Laatst vermeld besluit werd gewijzigd bij BVR 26 september 2014 tot wijziging van artikel 69 van het [Rechtsplegingsbesluit] (BS 3 december 2014) en bij BVR 2 oktober 2015 tot wijziging van het [Rechtsplegingsbesluit], wat betreft de bestuurlijke lus en diverse andere bepalingen (BS 5 november 2015). De inwerkingtreding van de DBRC-wetgeving verloopt op getrapte wijze. Te onthouden voor deze bijdrage is dat de nieuwe uitspraakbevoegdheden van het Milieuhandhavingscollege en de bijbehorende nieuwe procedureregeling van toepassing zijn voor beroepen ingesteld vanaf 1 januari 2015. – artikel 96 DBRC-decreet zoals uitgevoerd door artikel 37 Rechtspositiebesluit; zie ook artikel 115 Rechtsplegingsbesluit.

3. Bestraffend bestuursrecht maakt voornamelijk gebruik van monetaire sanctieringsinstrumenten, sanctieringsinstrumenten die pijn doen in de portefeuille. De meest voorkomende monetaire bestuurlijke sanctieringsinstrumenten zijn de bestuurlijke transactie en de bestuurlijke geldboete. Een witte raaf, volledigheidshalve te vermelden, is de bestuurlijke voordeelontneming. De bestuurlijke transactie stoelt op een voorstel tot het betalen van een geldsom, gedaan door het bestuur aan een overtreder wegens de door hem gepleegde wetsschending. Gaat de overtreder op dit voorstel in en betaalt hij tijdig de voorgestelde som, brengt dit het einde mee van de bestuurlijke bestraffing. Gaat hij niet op het voorstel in, is in regel de overstap voorzien naar een sanctieringstraject dat tot een eenzijdig opgelegde straf kan leiden, meest typisch een bestuurlijke beboetingsprocedure die in voorkomend geval uitmondt in bestuurlijke beboeting. De bestuurlijke geldboete is een punitieve sanctie waarbij het bestuur een overtreder wegens één of meer wetsschendingen verplicht tot het betalen van een geldsom.⁹ De bestuurlijke voordeelontneming is een punitieve sanctie waarbij het bestuur een overtreder verplicht een geldbedrag te betalen ter waarde van het brutovermogensvoordeel dat hij uit een wetsschending heeft verkregen.

Bestraffend bestuursrecht maakt tevens gebruik van niet-monetaire sanctieringsinstrumenten, zij het in mindere mate. De niet-monetaire sanctieringsinstrumenten kunnen van situationele dan wel rechtontnemende aard zijn. Situationele bestuurlijke straffen grijpen rechtstreeks in op de feitelijke situatie die de overtreder door zijn wederrechtelijke doen of laten tot stand brengt. Rechtontnemende bestuurlijke straffen treffen de overtreder in rechten die hem zijn toegekend. Een voorbeeld van een situationele bestuurlijke straf is het stadionverbod op grond van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden¹⁰. Een rechtontnemende bestuurlijke straf kan de uitsluiting zijn voor een bepaalde duur van het recht op bepaalde vervangingsinkomsten.

In het omgevingsrecht, dat het milieurecht in de ruime zin en het ruimtelijk ordeningsrecht omvat, bestaat het bestraffende bestuurlijke sanctieringsinstrumentarium bij ons weten uitsluitend uit monetaire instrumenten¹¹. Titel XVI DABM voorziet in bestuurlijke transacties¹², bestuurlijke geldboeten¹³ en een

⁹ Voor het onderscheid tussen bestuurlijke transactie en bestuurlijke geldboete, zie o.m.: C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctiering van milieurecht. Wetgeving en praktijk* (diss.), Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2008, nrs. 628-630 (hierna 'BILLIET (2008)'); F. DERUYCK, *De rechtspersoon in het strafrecht* (diss.), Gent, Mys & Breesch, 1996, nr. 82.

¹⁰ BS 3 februari 1999.

Artikelen 24, 24*quater* en 29 wet

¹¹ O.m. C.M. BILLIET, "Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiering in het omgevingsrecht", in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctiering van omgevingsrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 1-77, inzonderheid 23-38.

¹² Artikel 16.4.36, §3 en §4 DABM en artikel 16.4.41, §2 en §3 DABM, zoals uitgevoerd door artikel 75/2 respectievelijk 75/1 Milieuhandhavingsbesluit.

¹³ Artikel 16.4.2, eerste lid DABM; artikelen 16.4.25 en 16.4.27 DABM.

bestuurlijke voordeelontneming¹⁴, Titel VI VCRO in bestuurlijke transacties¹⁵ en bestuurlijke geldboeten¹⁶.

In deze bijdrage blijven de bestuurlijke transacties hierna buiten beeld. Nu zij berusten op een voorstel tot betaling van een geldsom, dat degene tot wie het is gericht vrij aanvaardt of weigert, stellen zij geen rechtsbeschermingsproblematiek¹⁷. Ook op de rechtsbescherming inzake de bestuurlijke voordeelontneming gaan we verder niet in. De straf bestaat uitsluitend in het DABM, waar zij een bijkomende straf vormt die enkel als annex van een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd¹⁸. Het huidige praktijkbelang van deze straf is gering vermits zij slechts in beperkte mate wordt gebruikt¹⁹.

4. Bestuurlijke beboetingsstelsels bestaan in ettelijke varianten. In de uiterst bonte diversiteit van de wetgevingspraktijk komen er echter twee types voor met herkenbare rechtshistorische wortels. De fiscale bestuurlijke beboetingsstelsels, die even oud zijn als het land²⁰, bieden een eerste herkenbaar model. Bestuurlijke beboetingsstelsels die hierbij aanleunen, bijvoorbeeld milieubelastingsstelsels, schenken amper tot geen aandacht aan een eventuele afstemming met strafrechtelijke afhandeling nu lange tijd werd aangenomen dat de fiscale boetes geen bestraffend maar louter vergoedend karakter hadden. Voor zover de betugelde wetsschendingen bestuurlijk zowel als penaal kunnen worden afgestraft, organiseren ze dan ook vaak bestuurlijke bestraffing in parallel met penale bestraffing. Deze parallelle beboetingsstelsels kiezen

¹⁴ Artikel 16.4.2, eerste lid DABM; artikel 16.4.26 DABM. De voordeelontneming was aanvankelijk als netto-voordeelontneming geformuleerd, waarmee zij een louter probleemverhelpend karakter had: de wederrechtelijke verrijking die er niet had mogen zijn, werd ongedaan gemaakt. Pas bij decreetwijziging van 22 november 2013 (BS 21 januari 2014) werd de sanctie omgevormd tot bruto-voordeelontneming, waarmee zij een punitief karakter verkreeg.

¹⁵ Artikel 6.2.14 VCRO.

¹⁶ Artikel 6.2.6 VCRO.

¹⁷ Het is interessant vast te stellen dat zowel de DABM-transactie als de VCRO-transactie zich hebben gewapend tegen de problematiek van de vals positieven – personen die onschuldig zijn maar betalen om van verdere last bevrijd te zijn. Zie artikel 75/2, eerste lid Milieuhandhavingsbesluit en artikel 6.2.14, eerste lid VCRO: de toepassingsvoorwaarden van beide transacties omvatten de voorwaarde dat het “*onmiskkenbaar vaststaat*” dat de betrokkene de overtreder is. Voor een kritische noot bij de ontstentenis van rechtsbeschermingsproblematiek bij transacties, zie evenwel, per analogie, de reeks prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof aangaande de ontstentenis aan rechterlijke controle op de penale transactie op grond van artikel 216bis Sv, BS 17 maart 2015.

Voor meer uitgebreide informatie aangaande de bestuurlijke transactie in het algemeen en de bestuurlijke transactie in DABM en VCRO in het bijzonder: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, *l.c.*; P. LEFRANC, “Transigerend handhaven in het omgevingsrecht: voor elk wat wils”, in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, o.c.*, 78-112.

¹⁸ Artikel 16.4.2, eerste lid en artikel 16.4.26 DABM: de voordeelontneming kan uitsluitend samen met een geldboete worden opgelegd; zelfstandige oplegging ervan is rechtens niet mogelijk.

¹⁹ VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING, *Milieuhandhavingsrapport 2013. 5 jaar Milieuhandhavingsdecreet (2009-2013)*, Brussel, VHRM, 2014 (hierna ‘VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2009-2013’), 183 en 189.

In 2014 onderging de Hoge Raad een naamswijziging. Sedert 6 september 2014 luidt zijn benaming ‘Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu’ – artikel 120 Decreet 2014 Handhaving omgevingsvergunning. Sommigen blijven de afkorting ‘VHRM’ hanteren, anderen kiezen thans voor ‘VHHRM’. Wij houden het verder bij ‘VHRM’.

²⁰ Zie bijvoorbeeld het RB van 18 maart 1831, vermeld in A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2012, randnr. 10, voetnoot (16).

preferentieel voor gebonden beboetingsbevoegdheden en vaste boetetarieven, vaak onder de vorm van zogenaamde ‘verhogingen’. De wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten (Wet 1971 Administratieve geldboeten) ²¹ dient sedert decennia als inspiratiebron voor een tweede type beboetingsstelsels. Deze wet en zijn navolgers zien bestuurlijke beboeting als een alternatief voor penale afhandeling, waarbij penale afhandeling prioriteit geniet. Ieder dossier gaat naar het parket. Dit beslist binnen een bepaalde termijn of de betrokken wetsschendingen strafrechtelijk worden afgehandeld dan wel voor bestuurlijke beboeting in aanmerking komen. Slechts indien de procureur het dossier niet wil, is de beboetingsadministratie aan zet. De bestuurlijke beboetingsstelsels die dit model volgen, hebben, in navolging van de Wet 1971 Administratieve geldboeten, een voorkeur voor facultatieve beboetingsbevoegdheden – de bestuurlijke geldboete “kan” worden opgelegd – en voor boetebedragen die bepaald zijn middels vorktarieven, met ruime tot zeer ruime marges tussen de wettelijke minimumboete en maximumboete. Naast deze twee herkenbare types beboetingsstelsels, bestaan ettelijke andere beboetingsstelsels met uiteenlopende opbouw. Aldus onder meer beboetingsstelsels die werken met volledig gedepenaliseerde feiten, waar de bestuurlijke beboeting dan ook ‘exclusief’ heet te zijn. Parallele en alternatieve beboetingsstelsels werken met gemengde wetsschendingen die zowel penaal als bestuurlijk strafbaar zijn; exclusieve beboetingsstelsels werken met zuiver bestuurlijke wetsschendingen, die uitsluitend bestuurlijk strafbaar zijn. Het gebeurt dat één sanctioneringsregeling een beroep doet op twee verschillende bestuurlijke beboetingsstelsels door de wetsschendingen deels gemengd strafbaar te stellen en deels als zuiver bestuurlijke wetsschendingen louter bestuurlijk strafbaar te stellen. ²² Tabel 1 vat één en ander samen.

Tabel 1. Types bestuurlijke beboetingsstelsels

	Publiekrechtelijke bestraffing			
	Zuiver penale wetsschendingen	Gemengde wetsschendingen		Zuiver bestuurlijke wetsschendingen
Kenmerken en voorkeuren	<i>Geen bestuurlijke beboeting</i>	Parallele bestuurlijke beboeting	Alternatieve bestuurlijke beboeting	Exclusieve bestuurlijk beboeting
Prioriteitsregel	<i>Niet van toepassing</i>	Geen prioriteitsregel	Penale afhandeling heeft de prioriteit	<i>Niet van toepassing</i>
Bestuurlijke beboetingsbevoegdheid, voorkeur	<i>Niet van toepassing</i>	Obligatoir	Facultatief	Geen voorkeur
Boetetarieven, voorkeur	<i>Niet van toepassing</i>	Vaste tarieven	Vorktarieven	Geen voorkeur

Ongeacht de modaliteiten van het beboetingsstelsel, zijn bestuurlijke geldboeten punitieve sancties in de zin van artikel 6.1 EVRM en artikel 14.1 BUPO. Bijgevolg dient het opleggen ervan omringd te zijn met de rechtswaarborgen waarin de artikelen 6 en 7 EVRM, het Zevende EVRM-Protocol en de artikelen 14 en 15

²¹ BS 13 juli 1971.

²² Deze passage steunt op een grondige analyse van het geheel aan bestuurlijke beboetingsbevoegdheden dat tussen 1986 en 2008 is bepaald in de milieuwetgeving, op studie van de wetgevingspraktijk in het ruime omgevingsrecht tot op vandaag en op een analyse van het volledige contentieux inzake bestuurlijke beboetingsstelsels van het Grondwettelijk Hof. Zie BILLIET (2008), nrs. 622-690. Zie ook C.M. BILLIET, “Les amendes administratives en droit aérien: œuvre d’apprenti-sorcier?”, *Dr. pén. entr.* 2009, (243) nrs. 3-5.

BUPO voorzien. Het basisarrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ('EHRM') in dit verband, het Öztürk-arrest, dateert reeds van 1984²³. Het Grondwettelijk Hof houdt, in een steeds groeiende rechtspraak, strikt de hand aan deze verplichting. Alternatieve bestuurlijke beboetingsstelsels, gemodelleerd naar de Wet 1971 Administratieve geldboeten, dienen daarenboven, op grond van het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod, aan specifieke eisen tegemoet te komen, precies omdat identieke feiten penaal zowel als bestuurlijk kunnen worden afgedaan. Noteer dat deze bijkomende eisen wel degelijk louter dit type beboetingsstelsels aangaan. Ook hier ziet het Grondwettelijk Hof op toe.

De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof krijgt verder in deze bijdrage de aandacht.

5. Zowel Titel XVI DABM als Titel VI VCRO bevatten twee verschillende beboetingsstelsels. Voor de bestraffing van de meest ernstige wetsschendingen koos de decreetgever een alternatief bestuurlijk beboetingsstelsel naar het model van de Wet 1971 Administratieve geldboeten. Voor de als minder ernstig beoordeelde wetsschendingen, heeft hij een exclusief bestuurlijk beboetingsstelsel ontworpen. Zoals eerder aangegeven, concentreren we ons in deze bijdrage op de alternatieve bestuurlijke beboeting. Wat exclusieve bestuurlijke beboeting betreft, verwijzen naar de reeds gepubliceerde rechtsleer²⁴.

§2. Alternatieve bestuurlijke beboeting op grond van DABM en VCRO: hoofdlijnen

6. Aan de bestuurlijke beboetingsstelsels van Titel XVI DABM en Titel VI VCRO zijn reeds verschillende uitgebreide doctrinaire bijdragen gewijd²⁵. Het kan hier niet de bedoeling zijn er nogmaals in detail op in

²³ EHRM, Öztürk t. Duitse Bondsrepubliek, arrest van 21 februari 1984, *Publ. Hof*, Reeks A vol. 73. Volstrekt gevestigde rechtspraak. Een sleutelpassage uit het Öztürk-arrest luidt als volgt: "*Conferring the prosecution and punishment of (...) offences on administrative authorities is not inconsistent with the Convention provided that the person concerned is enabled to take any decision thus made against him before a tribunal that does offer the guarantees of Article 6 (...)*".

Het Öztürk-arrest, het basisarrest inzake bestuurlijke geldboeten, bouwde voort op enkele aanverwante EHRM-arresten inzake tuchtsancties, waaronder het bekende arrest Engel: EHRM, Engel t. Nederland, arrest van 23 november 1976, *Publ. Hof*, Reeks A, vol. 22.

²⁴ DABM: C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, "Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl", *T.M.R.* 2009, (326) nrs. 73-110; C.M. BILLIET, "Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld", in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132; R. MEEUS, "De voortschrijdende verankering van de geldboete in het omgevingsrecht: zelfde script, andere accenten?", in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, o.c.*, 113-164. Zie bijkomend M. FAURE, "Een nieuw milieustrafrecht in Vlaanderen, *CDPK* 2009, 606-619.

Praktijkdata: VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 175-191.

VCRO: R. MEEUS, "De voortschrijdende verankering van de geldboete in het omgevingsrecht: zelfde script, andere accenten?", *l.c.* Zie bijkomend: G. DEBERSAQUES en A. DE BACKER, "Het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning: een eerste verkennende analyse", *T.R.O.S.* 2015, (21) nrs. 14-24 en 34-38; J. DE CONINCK en K. VAN ALSENOY, "Een eerste 'screen shot' van het nieuwe handhavingsdecreet ruimtelijke ordening: richting een Vlaamse omgevingshandhaving – meer bestuur minder rechter?", *MER* 2014, nrs. 7-25; P. DE SMEDT, "Vlaamse stedenbouwhandhaving. Eerste beschouwingen bij het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning" (dl. 1), *NJW* 2015, (130) nrs. 30-51.

²⁵ Zie bovenstaande voetnoot.

te gaan. We beperken de informatie tot de hoofdlijnen die onmisbaar zijn voor een goed begrip van de navolgende analyse van de rechtsbescherming.

7. De alternatieve bestuurlijke geldboeten die kunnen worden opgelegd op grond van Titel XVI DABM en op grond van Titel VI VCRO bedragen minimum nul en maximum 250.000 euro²⁶, te vermeerderen met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten²⁷. De wetsschendingen die vatbaar zijn voor bestraffing aan de hand van deze geldboeten, zijn milieumisdrijven²⁸ en stedenbouwkundige misdrijven²⁹. Milieumisdrijven zijn alle schendingen van de regelgeving waarop Titel XVI DABM van toepassing is, die geen milieu-inbreuken zijn. Milieu-inbreuken zijn uitsluitend de relatief minder ernstige wetsschendingen die als zodanig opgenomen zijn in een lijst bepaald door de Vlaamse Regering³⁰. Er zijn momenteel ruim dertig dergelijke lijsten, alle gevoegd als bijlage bij het Milieuhandhavingsbesluit³¹. De residuaire categorie van de milieumisdrijven omvat automatisch alle overige wetsschendingen. Vermits het toepassingsgebied van Titel XVI DABM erg uitgebreid is – letterlijk tienduizenden pagina's milieurecht omvat die zowel op nationaal-gewestelijk als op supranationaal-Europees niveau zijn uitgevaardigd – vormen milieumisdrijven dan ook een erg uitgebreide residuaire categorie wetsschendingen.³² Stedenbouwkundige misdrijven zijn uitsluitend de zeven misdrijven opgesomd in artikel 6.2.1, eerste lid VCRO. De strafbaarstellingen spitsen zich toe op uiteenlopende schendingen van de verplichting tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsvergunning en van de verplichting tot het uitvoeren en voortzetten van de vergunde handelingen in overeenstemming met de vergunning. De persoon aan wie de boete kan worden opgelegd, is “*de overtreder*”³³. Een recente decreetwijziging preciseerde wie als ‘overtreder’ te bestempelen valt bij toepassing van Titel XVI DABM: “*Als overtreder wordt beschouwd degene die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf heeft gepleegd, alsook diegene die opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die die een milieu-inbreuk of milieumisdrijf heeft gepleegd.*”³⁴ Titel VI VCRO definieert de overtreder als “*de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die het stedenbouwkundige misdrijf (...) heeft uitgevoerd, er opdracht toe heeft gegeven of er zijn medewerking aan heeft verleend*”³⁵, een begripsomschrijving met een bredere kring aan strafadressaten dan degene waarvoor Titel XVI DABM koos.³⁶

²⁶ Artikel 16.4.27, tweede lid DABM; artikel 6.2.13, §4, eerste lid VCRO.

²⁷ Artikel 16.4.25, tweede lid DABM; artikel 6.2.7, §1, tweede lid VCRO.

²⁸ Artikel 16.4.27, eerste en tweede lid DABM.

²⁹ Artikel 6.2.6.j° artikel 6.2.1, eerste lid VCRO.

³⁰ Artikel 16.1.2, 1° DABM.

³¹ Milieuhandhavingsbesluit, bijlagen I tot XXXIV.

³² Voor een analyse van de wetgevingstechniek: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, *l.c.*, nrs. 30-31, te lezen met *ibid.*, nrs. 12-13.

³³ Artikel 16.4.25, eerste lid DABM; artikel 6.2.7, §1, eerste lid VCRO.

Vergelijk met de artikelen 66-67 Sw.

³⁴ Artikel 16.4.25, eerste lid DABM zoals gewijzigd bij wijzigingsdecreet van 22 november 2013 (*B.S.* 21 januari 2014).

³⁵ Artikel 6.1.1, 6° VCRO.

³⁶ O.m. R. MEEUS, “De voortschrijdende verankering van de geldboete in het omgevingsrecht: zelfde script, andere accenten?”, *l.c.*, nrs. 16-21.

Bevoegd tot het opleggen van de bestuurlijke geldboeten zijn de Afdeling Milieuhandhaving, milieuschade en crisisbeheer ('AMMC') voor DABM-boeten ³⁷ enerzijds, en nog aan te stellen gewestelijke beboetingsambtenaren voor VCRO-boeten ³⁸ anderzijds. Bij gemengde feiten kunnen zowel de AMMC als de VCRO-beboetingsambtenaren voor het geheel van de feiten beboeten, mits voorafgaand advies van het andere beboetingsorgaan. ³⁹

Wanneer milieumisdrijven dan wel stedenbouwkundige misdrijven worden vastgesteld en geformaliseerd, wordt het proces-verbaal van overtreding overgemaakt aan het bevoegde parket ⁴⁰. De procureur des Konings beschikt over een termijn van honderdtachtig dagen, eenmaal verlengbaar met hoogstens honderdtachtig dagen, om een beslissing te nemen over al dan niet strafrechtelijke afhandeling van de zaak. ⁴¹ Niet alleen wanneer hij voor strafrechtelijke afhandeling kiest maar ook wanneer hij de toepasselijke termijn stilzwijgend laat voorbijgaan, blijft het dossier in het strafrechtelijke spoor. ⁴² Uitsluitend een tijdige uitdrukkelijke beslissing om het misdrijf niet strafrechtelijk te behandelen, sluit het dossier door naar de AMMC dan wel de VCRO-beboetingsambtenaren. Deze beslissing houdt tevens het verval van de strafvordering in. ⁴³

Eens de AMMC en de VCRO-beboetingsambtenaren aan zet, start de bestuurlijke beboetingsprocedure met een kennisgeving aan de vermoedelijke overtreder van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen ⁴⁴. De vermoedelijke overtreder wordt bij deze gelegenheid uitgenodigd om schriftelijk zijn verweer mee te delen. Hij wordt er tevens op gewezen dat hij de documenten waarop het voornemen tot beboeting berust kan inzien en er kopieën van kan verkrijgen en dat hij een hoorzitting kan aanvragen om zijn schriftelijk verweer mondeling toe te lichten. ⁴⁵ De AMMC en de VCRO-beboetingsambtenaar dienen hun beslissing te nemen binnen een ordetermijn van honderdtachtig dagen. ⁴⁶ De betrokkene wordt van de beslissing op de hoogte gebracht door middel van een kennisgeving dan wel beveiligde zending. ⁴⁷

Indien het bevoegde bestuursorgaan een geldboete oplegt, dient het het boetebedrag af te stemmen op de ernst van het misdrijf. Tevens behoort het rekening te houden "*met de frequentie en de omstandigheden*

³⁷ Artikel 16.4.25, eerste lid DABM, samen te lezen met artikel 16.1.2, 4° DABM zoals uitgevoerd door de artikelen 1, 23° en 3 Milieuhandavingsbesluit.

³⁸ Artikel 6.2.7, §1, eerste lid VCRO, samen te lezen met artikel 6.1.1, 2° VCRO.

³⁹ Artikel 16.4.28 DABM zoals gewijzigd bij artikel 136 Decreet 2014 Handhaving omgevingsvergunning, in werking te treden op voorlopig onbepaalde datum; artikel 6.2.8 VCRO.

⁴⁰ Artikel 29 Sv. Zie ook de artikelen 16.3.24, eerste lid en 16.4.31, eerste lid DABM en artikel 6.2.13, §1 VCRO.

⁴¹ Artikel 16.4.32 DABM; artikel 16.2.13, §2 VCRO.

⁴² Artikel 16.4.34, eerste en tweede lid DABM; artikel 6.2.13, §3, eerste en tweede lid VCRO.

⁴³ Artikel 16.4.34, derde lid DABM; artikel 6.2.13, §3, derde lid VCRO. De VCRO-bepaling preciseert dat de strafvordering met betrekking tot andere dan de stedenbouwkundige feiten onverminderd blijft bestaan, zelfs in geval van eenheid van opzet. Wegens haar ruime bewoordingen omvat deze precisering bij gemengde milieu-stedenbouw feiten ook de milieu-feiten, wat de bedoeling niet kan geweest zijn.

⁴⁴ Artikel 16.4.36, §1 DABM. Voorafgaandelijk kan, in voorkomend geval, een aanbod tot transactie zijn gedaan, waarbij na uitdrukkelijke of impliciete afwijzing van het voorstel de stap naar de beboetingsprocedure dient te worden gemaakt. – artikel 16.4.35, §§3-4 DABM.

Artikel 6.2.13, §4 VCRO *juncto* artikel 6.2.12, §1, eerste lid VCRO. Ook voor deze misdrijven vormt de transactie een alternatief op bestuurlijke beboeting. – artikel 16.2.14 VCRO.

⁴⁵ Artikel 16.4.36, §1 DABM; artikel 6.2.13, §4, tweede lid VCRO *juncto* artikel 6.2.12, §1, tweede lid VCRO.

⁴⁶ Artikel 16.4.37, eerste lid DABM; artikel 16.2.13, §4, tweede lid VCRO *juncto* artikel 6.2.12, §2 VCRO.

⁴⁷ *Ibid.*

waarin” de overtreder de feiten heeft “gepleegd of beëindigd”⁴⁸. Artikel 16.4.4 DABM bepaalt tevens op algemene wijze dat er “geen kennelijke wanverhouding” mag bestaan tussen de feiten die aan de geldboete ten grondslag liggen en de boete die op grond van die feiten wordt opgelegd.

De bestuurlijke procedure bestaat uit één enkele aanleg. Tegen de beslissingen waarbij een bestuurlijke geldboete is opgelegd, staat beroep open bij het Milieuhandhavingscollege, Handhavingscollege te noemen eens het Decreet 2014 Handhaving omgevingsvergunning in werking treedt⁴⁹. Enkel de persoon aan wie een geldboete is opgelegd, is beroepsgerechtigd. De beroepstermijn bedraagt dertig dagen na de kennisgeving van de bestreden beslissing. Het beroep schorst de bestreden beslissing.⁵⁰

8. Welke dossierstromen bereiken de bestuurlijke beboetingskanalen en welke pijn in de portefeuille valt daar te verwachten?

Voor de milieumisdrijven beschikken we over degelijk cijfermateriaal⁵¹. Van het totaal aantal zaken ‘Milieuhandhaving’ geregistreerd door de parketten in de periode 2009-2013, werd er gemiddeld 21% geseponereerd met het oog op het opleggen van een bestuurlijke geldboete. Het percentage steeg van 10% (2009) naar 27-28% (2012 en 2013).⁵² Ter vergelijking: gedurende die periode werd in gemiddeld 4% van het totaal aantal zaken ‘Milieuhandhaving’ gedagvaard⁵³. De stijging van het procentuele aantal dossiers dat werd overgemaakt aan de AMMC laat zich optekenen bij de correctionele afdeling van elk parket maar verschilt van parket tot parket. De sterkste stijging gebeurde bij de parketten van Gent, Kortrijk en Turnhout, waar thans ongeveer de helft tot drie kwart van de dossiers wordt doorverwezen. De zwakste doorverwijzing

⁴⁸ Artikel 16.4.29 DABM; artikel 6.2.7, §1, tweede lid VCRO.

⁴⁹ Zie hoger, randnr. 2.

⁵⁰ DABM:

- voor beroepen ingediend tot 31 december 2014, artikel 16.4.39 DABM en artikel 6 van het besluit van 27 mei 2011 houdende vaststelling van de rechtspleging voor het Milieuhandhavingscollege (hierna ‘Procedurebesluit’);
- voor beroepen ingediend vanaf 1 januari 2015: artikel 16.4.39 DABM zoals gewijzigd bij artikel 69 DBRC-decreet.

VCRO: artikel 6.2.13, §4, laatste lid VCRO.

⁵¹ De jaarlijkse milieuhandhavingsrapporten van de VHRM bevatten een schat aan informatie. Zie thans in het bijzonder het synthese-rapport van 2014: VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*. Zie eveneens, ter aanvulling, de empirische data inzake milieucriminaliteit verworven dank zij het IWT/SBO onderzoeksproject ‘*Environmental law enforcement: a comparison of practice in the criminal and the administrative tracks*’ (2007-2011) dat ontworpen en uitgevoerd werd door het Centrum voor Milieu- en Energierecht van de UGent in samenwerking met het Centrum voor Economische Studiën, Research Group Energy, Transport and Environment, van de KULeuven, het Centrum voor Economie en Duurzaam Ondernemen (CEDON) van de HUBrussel en het *Institute for international Research on Criminal Policy* (IRCP) van de UGent. Projectwebsite, met downloadbare versie van de publicaties waartoe het onderzoek heeft geleid: www.environmental-lawforce.be.

⁵² VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 161.

⁵³ *Ibid.*, 150-156, inzonderheid 153-154. Een identiek gemiddelde van 4% vervolgingsbeslissingen is opgetekend voor het geheel van de federale en gewestelijke milieucriminaliteit in de periode 2012-2013: X., *Tweede federaal milieurapport*, dl. 2, *De andere aspecten van het federale milieubeleid*, Brussel, FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu, 2015, 146. Voor een vergelijking met het einde van vorige eeuw, meer bepaald de periode 1993-2002, zie *Vr. en Antw.*, Senaat, 2003-04, 2 december 2003, Vr. nr. 3-243 H. VANDENBERGE: vervolgingsbeslissingen vielen in een gelijkaardige fractie dossiers. De bestuurlijke beboeting leidt dus kennelijk tot een extra maat bestraffing.

is te vinden bij de parketten van Antwerpen, Ieper, Oudenaarde en Veurne.⁵⁴ Van de 6.140 dossiers die de AMMC tussen de inwerkingtreding van Titel XVI DABM op 1 mei 2009 en 31 december 2013 van de parketten ontving, waren er op die laatste datum 3.587 waarin een beslissing was genomen. Er werden 2.436 alternatieve bestuurlijke geldboeten opgelegd. In 706 dossiers werd beslist geen boete op te leggen. In 134 dossiers werd vastgesteld dat het proces-verbaal niet onder het toepassingsgebied van Titel XVI DABM viel.⁵⁵ Daarnaast was er een fractie dossiers met toepassing van de transactie⁵⁶. De discrepantie tussen de dossierinstroom en de dossierafhandeling is te wijten aan het personeelstekort waarmee de AMMC aanvankelijk kampte. In 2012 kende de AMMC evenwel een personeelsuitbreiding. Sedertdien worden er jaarlijks ongeveer evenveel dossiers afgehandeld als er ontvangen werden.⁵⁷

De VHRM-milieuhandhavingsrapporten huldigen zich alle in oorverdovend stilzwijgen aangaande de hoogte van de opgelegde boeten. Een persmededeling van de AMMC in oktober 2014 maakt gewag van een gemiddelde boete voor milieumisdrijven van 1.300 euro⁵⁸. Gelet op de boetebedragen die ter sprake staan in het beroepscontentieux bij het MHHC⁵⁹, moet er van worden uitgegaan dat deze 1.300 euro de gemiddelde te betalen geldboete betreft, dus met incorporatie van de toepasselijke opdecieimen. Dit bedrag situeert zich aan de onderkant van het uiterst brede wettelijke vorktarief (0 tot 250.000 euro, te vermenigvuldigen met de toepasselijke opdecieimen) voor alternatieve bestuurlijke geldboeten, een punt waarop de AMMC-bestrafing aansluit bij de bestraffingspraktijk van de strafrechter⁶⁰. Een gemiddelde is evenwel weinig informatief. Een spreiding van de boetebedragen, met zicht op de percentielen, zou nuttiger zijn. Deze informatie is niet vrijgegeven. De hoogste AMMC-geldboete die in de huidige beroepsrechtspraak van het Milieuhandhavingscollege is betwist, bedroeg, na verrekening van de toepasselijke opdecieimen, 45.912 euro⁶¹. Deze boete staat er op een eenzame hoogte⁶².

⁵⁴ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 178.

⁵⁵ *Ibid.*, 182, in het bijzonder Tabel 7.

⁵⁶ *Ibid.*, in het bijzonder Tabel 8.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ AMMC, "Milieumisdrijven steeds vaker beboet", Persmededeling 9 oktober 2014.

⁵⁹ Zie http://dbrc.be/rechtspraak_MHHC. Zie ook onmiddellijk *infra*.

⁶⁰ C.M. BILLIET, "Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld", *l.c.*, (83) 123-125, in het bijzonder Tabel 8 en Figuur 1, met praktijkdata van 1990 tot 2007. Figuur 1 betreft de te betalen strafrechtelijke geldboeten ingevolge veroordelingen voor milieucriminaliteit in de jaren 2003-2006 in het volledige rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent. Er blijkt onder meer dat de helft van de te betalen geldboeten de 1.000 euro niet overschrijdt en dat slechts een 10% ervan hoger ligt dan 7.500 euro. Voordeelontnemingen bereiken veel vlotter heel wat hogere bedragen. – C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, "Milieucriminaliteit: verbeurdverklaring van wederrechtelijk verworven vermogensvoordelen in cijfers", *T. Strafr.* 2012, (195) 200-202, randnr. 10-12. Zie ook C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, "Milieucriminaliteit: waardering van wederrechtelijk verworven vermogensvoordelen", *R.W.* 2012-13, 482-499.

⁶¹ MHHC-15/25-K6, 13 augustus 2015. Het MHHC-arrest hervormt de boete; ze wordt verminderd tot 21.000 euro. De indeplaatsstellingsbevoegdheid van het Milieuhandhavingscollege komt nader aan bod in de navolgende hoofdstukken 4 en 5.

⁶² De tweede hoogste AMMC-boete in het MHHC-contentieux bedraagt, na verrekening van de opdecieimen, 32.940 euro en is door het Milieuhandhavingscollege hervormd tot 15.125 euro. – arrest MHHC-14/88-VK, 18 december 2014. De derde hoogste AMMC-boete bedraagt, nogmaals na verrekening van de opdecieimen, 19.646 euro en is in beroep bevestigd. – arrest MHHC-13/5-VK, 7 november 2013. De beroepscausistiek van het College omvat slechts een goed dozijn bestreden geldboeten van meer dan 10.000 euro, opdecieimen verrekend. – http://dbrc.be/rechtspraak_MHHC.

Vermits Titel VI VCRO nog in werking moet treden, kunnen voorlopig slechts speculatieve standpunten worden ingenomen over de bestuurlijke beboetingsdossiers die de titel zal genereren. De regulerings-impactanalyse bij het ontwerpdecreet gaat ervan uit dat de gewestelijke beboetingsambtenaren een instroom van ongeveer 2.000 beboetingsdossiers per jaar te verwerken zullen krijgen, die *a rato* van 2,77 overtreders per dossier en bij een gemiddelde boete van 989,69 euro per overtreder 5.482.882 euro inkomsten zullen tot stand brengen. De raming steunt op cijfermateriaal aangaande één van de zeven stedenbouwkundige misdrijven: de schending van een stakingsbevel: *“De in het beleidsveld ruimtelijke ordening geïntroduceerde bestuurlijke beboeting zal naar verwachting belangrijke bedragen opleveren. De bestuurlijke beboeting van de doorbreking van ruimtelijke stakingsbevelen bracht in 2012 een bedrag van 479.998, 68 EURO op, verdeeld over 291 individuele boetes voor een totaal van 105 doorbrekingen. Dit levert een beeld op van 2.77 boetes per overtreding en een gemiddeld bedrag van 1649,48 EURO per boete.. (...) Het gemiddelde bedrag van de opgelegde boete zal in de toekomst wellicht lager liggen, waarbij een niveau van 60% van het huidige gemiddelde een voorzichtige schatting lijkt te zijn. Een gemiddeld bedrag van 989,69 EURO kan bijgevolg worden weerhouden. Gecombineerd met de verwachting dat per jaar ongeveer 2000 beboetingsdossiers door de beboetingsambtenaren zullen moeten worden behandeld, leidt dit tot een verwachte opbrengst van $2000 \times 2,77 \times 989,69 = 5.482.882 \text{ EURO}$.”*⁶³

Het blijft koffiedik kijken wat de toekomst precies zal brengen. De gemiddelde boete die de reguleringsimpact-analyse als aanname hanteert, lijkt ons alvast te laag ingeschat gezien de aard van de beboetbare wetsschendingen. Dit voorbehoud geldt des te sterker nu het globale sanctioneringssysteem van Titel VI VCRO veeleer sanctionering middels pijn in de portefeuille beoogt dan probleemverhelpend optreden.⁶⁴ In het licht van alle gekende praktijkgegevens lijkt het echter hoe dan ook een redelijke verwachting aan te nemen dat de boetebedragen zich ook in dit beleidsveld aan de lage kant van het wettelijke vorktarief – 0 tot 250.000 euro, te vermeerderen met de toepasselijke opdecimen – zullen concentreren.

Hoofdstuk 2. Derden-benadeelden in het bestuurlijke beboetingstraject: schade in de schaduw

9. Bij de vraag naar de rechtsbescherming die de burger geniet ten aanzien van bestuurlijke beboeting denken we niet alleen aan de vermoedelijke overtreder of overtreder, maar ook aan derden die door het misdrijf schade leden of menen geleden te hebben. Wat is het slachtofferstatuut in de bestuurlijke beboeting en in de controle van de rechter op bestuurlijke beboetingsbesluiten? Kan, bijvoorbeeld, een buurman wiens uitzicht door wederrechtelijke bouwwerken verdween op een of andere manier zijn zoektocht naar schadevergoeding in de procedure aan bod laten komen? Kan een gezin dat maandenlang ernstige nachtelijke geluidshinder te verduren kreeg, opkomen in de zaak om op het boetebedrag te wegen?

⁶³ *Ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning. Bijlage bij de memorie van toelichting: Reguleringimpactanalyse, Parl. St., VI. Parl., 2013-14, nr. 2419/1, (275) 291-292.*

⁶⁴ C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, *l.c.*, randnr. 63.

§1. Leed zonder plaats?

10. Hogerop vermeldden we reeds dat Titel XVI DABM en Titel VI VCRO enkel de persoon aan wie een geldboete is opgelegd het recht toekennen om beroep in te stellen bij het Milieuhandhavingscollege / Handhavingscollege⁶⁵. Niet één andere categorie personen is beroepsgerechtigd, ook niet de derde die ten gunste van de beboete overtreder wil optreden⁶⁶. Aldus ontzegt de wetgever eveneens aan derden-benadeelden het recht om beroep in te stellen tegen een beslissing te beboeten of niet te beboeten⁶⁷. Meer nog: hij kent hen evenmin de mogelijkheid toe tot tussenkomst in een beroepsprocedure die reeds aanhangig is voor het College. Enkel als getuige, opgeroepen ambtshalve of op verzoek van de verzoekende of verwerende partij⁶⁸, kunnen zij eventueel een bijdrage leveren aan de zaak.

Dit gebrek aan plaats voor derden-benadeelden in de beroepsprocedure bij het Milieuhandhavingscollege sluit consequent aan bij het concept van de voorafgaande bestuurlijke procedure.

In het strafrechtelijke spoor kunnen derden-benadeelden de strafvervolgning op gang trekken door rechtstreekse dagvaarding voor het vonnisgerecht en door klacht met burgerlijke partijstelling voor de onderzoeksrechter⁶⁹. Artikel 16.4.18 Titel XVI DABM kent hen het recht toe te verzoeken om probleemverhelpende bestuurlijke maatregelen. Het bestuur heeft de verplichting om na een dergelijk verzoek te beslissen over het nemen of niet van dergelijke maatregelen en indien de betrokkenen het niet eens zijn met een eventuele weigeringsbeslissing kunnen zij er beroep tegen instellen bij de bevoegde minister. Niets vergelijkbaars is derden-benadeelden evenwel toegekend ten aanzien van het bestraffende bestuurlijke optreden. Zij kunnen de bestuurlijke beboetingsprocedure op geen enkele manier op gang trekken. De enige handhavingsactor die de AMMC dan wel de VCRO-beboetingsambtenaren rechtsgeldig bevoegd kan maken voor de behandeling van een concreet dossier, is de procureur des Konings, door verwijzing van het dossier op rechtsconforme wijze⁷⁰.

Anders dan in het penale afhandelingsspoor, waar zij zich kunnen voegen bij een zaak die reeds aanhangig is voor de strafrechter, kunnen derden-benadeelden zich evenmin voegen bij een lopende bestuurlijke beboetingsprocedure, noch met het oog op het nastreven van de eigenlijke bestraffing noch met het oog op vergoeding van hun schade. De beboetingsprocedure voorziet op geen enkele wijze in hun tussenkomst. Zij hebben er geen procedurele rechten. De uitspraakbevoegdheden van de AMMC en de gewestelijke beboetingsambtenaren omvatten geen bevoegdheid die een schadevergoeding kan gronden.

11. Titel XVI DABM en Titel VI VCRO doen op dit punt niets verrassends. Er is ons niet één bestuurlijk beboetingsstelsel gekend dat een of andere vorm van burgerlijke partijstelling kent en derden-benadeelden een recht op beroep of tussenkomst verleent.

⁶⁵ Hoger, randnr. 7 *in fine*.

⁶⁶ Toepassingsgeval: arrest MHC nr. 14/62-VK, 26 september 2014.

⁶⁷ Beslissingen niet te beboeten: zie de praktijkdata 2009-2013 weergegeven hoger, randnr. 8.

⁶⁸ DABM-beroepen ingediend tot 31 december 2014: artikel 22 Procedurebesluit.

Voor beroepen ingediend vanaf 1 januari 2015: artikel 16, derde lid DBRC-decreet.

⁶⁹ O.m. C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 2011, 824-848, inzonderheid 836-841.

⁷⁰ Zie ook hoger, randnr. 7.

De enige wijze waarop het leed van derden-benadeelden in de bestuurlijke beboeting aan bod kan komen, is als dossierelement in de beoordeling van de ernst van de feiten, meest gebruikelijk op grond van een vermelding van klachten – ettelijke klachten, herhaalde klachten – in het proces-verbaal van overtreding dat de hoeksteen van het misdrijf dossier vormt.

Het voorgaande betekent echter niet dat er in de alternatieve bestuurlijke beboetingsstelsels volstrekt geen oog is voor derden-benadeelden. Hun aanwezigheid in een dossier werkt door in de sorteerbe beslissing van de procureur des Konings, zoals we onmiddellijk hierna toelichten.

§2. De sorteerbe beslissing van de procureur des Konings

12. De sorteerbe beslissing van de parketmagistraten aangaande de DABM-dossierstroom kreeg een houvast dank zij de zogenaamde ‘sorteernota’ van 2010, bijgewerkt in 2012, en de Prioriteitennota’s Milieuvolgvingsbeleid van 2000 en 2012. Voor de VCRO-dossierstroom kijken we in dit verband naar het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening.

13. De “‘sorteernota’ van het Openbaar Ministerie” vormt een onderdeel van “Bijlage 3: Milieuhandhavingsprogramma’s van de individuele milieuhandhavingsactoren” van het Milieuhandhavingsprogramma 2010 ⁷¹. Deze nota, die licht werd geamendeerd in 2012 (‘Sorteernota 2010/2012’), betreft zeer specifiek de rol van de procureur des Konings als spelverdeler tussen penale afhandeling en bestuurlijke beboeting. Hierin verschilt zij van de Prioriteitennota Milieuvolgvingsbeleid 2000 en van de Prioriteitennota Milieuvolgvingsbeleid 2012 ⁷², die de nota van 2000 actualiseert en vervangt. De prioriteitennota’s hebben de volgvingsbeslissing tot voorwerp. Als zodanig hebben zij uiteraard ook impact op het sorteerwerk tussen dossiers die penale afhandeling waard zijn en dossiers die in aanmerking komen voor bestuurlijke beboeting: wat prioritair in aanmerking komt voor volgvings, komt in beginsel niet in aanmerking voor bestuurlijke beboeting.

De Sorteernota 2010/2012 stelt zichzelf tot doel “op basis van onder andere het maatschappelijk belang, een aantal technisch juridische, rechtseconomische, criminologische en praktische overwegingen te bepalen welke dossiers door de parketten zelf zullen worden behandeld en welke dossiers zullen worden overgemaakt [voor bestuurlijke beboeting], zodat ieder PV een passend gevolg kan krijgen”. Ze beoogt de

⁷¹ VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, Brussel, VHRM, 2010, 103-104.

⁷² *Prioriteitennota volgvingsbeleid milieurecht in het Vlaams gewest*, 10 p., thans nog te vinden op de website van de VVSG – www.vvsg.be, in ontwerp goedgekeurd door het College van Procureurs-generaal op 21 oktober 1999 en definitief goedgekeurd door de Commissie Vervolgvingsbeleid op 30 mei 2000; *Prioriteitennota volgvingsbeleid milieurecht in het Vlaams gewest 2012*, 9 p., definitief goedgekeurd door de VHRM op 19 juni 2012 en door het College van Procureurs-generaal op 2 oktober 2012, te vinden op de website van de VHRM – www.vhrm.be (‘Prioriteitennota Milieuvolgvingsbeleid 2012’).

parketmagistraten een houvast te bieden om “aan de hand van objectieve criteria op snelle en onafhankelijke wijze een beslissing te nemen” en is inderdaad erg praktisch gericht.

De dertien sorteercriteria zijn haast voor de helft gebaseerd op een juridisch-technische analyse van het sanctionerend bereik van het strafrecht enerzijds en van bestuurlijke beboeting op grond van Titel XVI DABM anderzijds.⁷³ Waar doorverwijzing voor bestuurlijke beboeting om een dergelijke juridisch-technische reden onmogelijk, zinloos of onwenselijk is, neemt de Sorteernota 2010/2012 standpunt in tegen doorverwijzing van het betrokken dossier. Aldus de volgende criteria: milieudossiers m.b.t. feiten daterend van voor de inwerkingtreding van het bestuurlijke beboetingsstelsel, dossiers die in aanmerking komen voor een sepot van technische aard, dossiers waarin een (al dan niet voorwaardelijke) gevangenisstraf, een autonome werkstraf of een bemiddeling in strafzaken zich lijkt op te dringen, dossiers waar er samenhang is met andere (gemeenrechtelijke) misdrijven zoals valsheid in geschriften, voor zover deze andere misdrijven worden vervolgd, dossiers waar blijkt dat de feiten gevat in het initieel proces-verbaal uitmonden naar meerdere feiten of naar meerdere daders en er geen afsplitsing mogelijk is naar afzonderlijk feiten en/of daders, en ... “dossiers met herhaaldelijke of zeer ernstige hinder (aanwezigheid van benadeelden)”. Milieuhinder vormt uit zijn aard een sterk antropocentrisch gegeven. Zonder gehinderde, geen hinder. Het sorteercriterium expliciteert dit verband. Zijn er in een hinderdossier concreet benadeelden aanwezig, vormt ook dit een criterium dat zich verzet tegen doorverwijzing naar de AMMC.

De overige sorteercriteria van de Sorteernota 2010/2012 vertolken gevestigde standpunten aangaande de ernst van de misdrijven, met oog voor de zwaarwichtigheid van de feiten *an sich*⁷⁴ enerzijds en voor de strafwaardigheid van de individuele beklaagde⁷⁵ anderzijds. Wat aldus als werkelijk ernstig wordt aanzien, kan ook niet worden doorverwezen voor bestuurlijke beboeting, zulks in lijn met de *ultimum remedium* visie op het strafrecht. De criteria die in dit verband zijn geselecteerd, sporen mooi samen met de criteria die, luidens de thans toepasselijke Prioriteitennota Milieuvolgingsbeleid 2012, prioritaire aandacht wettigen voor het betrokken dossier in het vervolgingsbeleid⁷⁶. Uiteraard wordt de ernst van de feiten ook in deze nota in zeer belangrijke mate afgemeten aan hun schadelijkheid voor het door het milieurecht beschermd

⁷³ Voor een uitgebreide bespreking van de Sorteernota 2010/2012 in haar oorspronkelijke redactie, zie R. MEEUS, “De minnelijke schikking voor milieucriminaliteit na het Vlaamse Milieuhandhavingsdecreet: tussen bestuurlijke beboeting en penale vervolging”, *T. Strafr.* 2011, (244) nrs. 6-27. Bijkomend: R. MEEUS, “Een toekomst voor de transactie als sanctioneringsinstrument in het milieurecht? Lessen uit de praktijk in België en Nederland”, *T.M.R.* 2011, (325) nr. 30.

⁷⁴ Aldus de volgende sorteercriteria: “dossiers waarin sprake is van exploitatie zonder enige milieuvergunning, zonder dat er (een begin van) regularisatie is”; “dossiers die betrekking hebben op het beheren of het achterlaten van gevaarlijke afvalstoffen of grote hoeveelheden illegale afvalstoffen, zonder dat er (een begin van) sanering is”; “dossiers die betrekking hebben op betekenisvolle schade aan natuurelementen (beschermd dier- en/of plantensoorten, ecosystemen, vegetaties, kleine landschapselementen, bossen, bermen, graslanden, oppervlaktewateren, ...) zonder dat er (een begin van) sanering of (een begin van) regularisatie is”.

⁷⁵ Aldus het volgende sorteercriterium: “dossiers i.v.m. schending van artikel 16.6.1, §2, 1° en/of 2° DABM (opzettelijk niet-uitvoeren, betalen of negeren van opgelegde bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke geldboeten, veiligheidsmaatregelen of door de rechter opgelegde maatregelen of opzettelijke schending van toezichtrechten”.

⁷⁶ Om het prioritaire karakter van een milieumisdrijf te beoordelen, reikt de prioriteitennota een dubbele sleutel aan: enerzijds algemene criteria die voor alle misdrijven gelden en anderzijds twee lijsten van specifieke milieumisdrijven, met name één inzake milieuhygiëne en één inzake natuurbeheer. De in deze lijsten opgesomde milieumisdrijven zijn prioritair “wanneer er tevens een algemeen criterium van toepassing is”. Prioriteitennota Milieuvolgingsbeleid 2012, sub II.

algemeen belang⁷⁷, met als rechtshistorisch kernbelang⁷⁸ de bescherming van mens en milieu⁷⁹. Ernstige hinder vormt hierbij een aandachtspunt⁸⁰ dat een vervolgingsbeslissing in de hand werkt.

14. Luidens artikel 6.1.3, §1, vierde lid, 1° VCRO dient het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening “*minstens de gewestelijke handhavingsprioriteiten en de gewestelijke beleidslijnen*” te omvatten voor, onder meer⁸¹, de “*vervolging van stedenbouwkundige misdrijven*”. Het eerste Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening dat met toepassing van artikel 6.1.3, §1 VCRO is opgesteld, is recent goedgekeurd door het Vlaams Parlement. Dit handhavingsprogramma zwijgt over de sorteerbe beslissing en de vervolgingsbeslissing van de procureur des Konings. Blijkbaar behoorde het niet tot de mogelijkheden om nu reeds aan te sluiten bij een toepassing van de nieuwe bevoegdheden van de gewesten in het domein van het opsporings- en vervolgingsbeleid⁸². We kunnen in dit verband echter wel nuttig terugkijken naar de Sorteernota 2010/2012 waarvan net hogerop sprake. Vooral de eerste reeks criteria met juridisch-technische verantwoording kan voor de sorteerbe beslissing in de VCRO-context bruikbaar zijn, inzonderheid het sorteercriterium van de aanwezigheid van benadeelden als criterium dat zich verzet tegen doorverwijzing naar het bestuurlijke beboetingstraject.

15. Dank zij het gegeven dat, op parketniveau, de beoordeling van de ernst van de feiten hinder meeneemt en aldus meteen oog heeft voor de aanwezigheid van derden-benadeelden, bestaat er een systeemeigen impuls die minstens een deel van de dossiers met derden-benadeelden in het strafrechtelijke afhandelingsproces helpt te houden⁸³. Voor zover de sorteerbe beslissing eventuele derden-benadeelden toch over het hoofd ziet, rest hen enkel de mogelijkheid zich tot de burgerlijke rechtbank te wenden om schadevergoeding te bekomen.

Hoofdstuk 3. De toets van de rechter

⁷⁷ Basisbepaling: artikel 1.2.1, §1 DABM.

⁷⁸ Zie o.m. BILLIET (2008), 217-219.

⁷⁹ “*De ernstige gevolgen van het milieumisdrijf vormen het belangrijkste [algemene] criterium. Deze gevolgen kunnen zijn: ernstige milieuhinder en/of verontreiniging en/of aantasting van de natuur voor gevolg en/of aanzienlijk risico voor de mens, de natuur of het leefmilieu.*” – Prioriteitennota Milieuvolgingsbeleid 2012, sub II.A. Dit standpunt wordt gevolgd door “*specifieke aanduidingen van ernst*” die onder meer verwijzen naar schade aan de volksgezondheid, moeilijk te herstellen schade aan het milieu en schade met een betekenisvolle omvang. *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ De bepaling formuleert een uitgebreide lijst aandachtspunten die in het Handhavingsprogramma aan bod dienen te komen.

⁸² Artikel 151, §1, tweede lid Grondwet, zoals uitgevoerd door de artikelen 11*bis* en 92*bis*, §4*decies* BWHI, zelf uitgevoerd door het Samenwerkingsakkoord van 7 januari 2014 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid (BS 17 juni 2014). Voor een eerste commentaar bij dit luik van de zesde staatshervorming, zie L. LAVRYSEN, “De ‘zesde staatshervorming’ en de milieubescherming”, *T.M.R.* 2014, (279) 282-284.

⁸³ Derden-benadeelden ingevolge hinder vormen zowel bij milieumisdrijven als stedenbouwkundige misdrijven een belangrijke categorie derden-benadeelden maar het is best denkbaar om ook anderszins door een dergelijk misdrijf geschaad te zijn.

16. In het licht van de disparate wetgevingspraktijken in het domein van de bestuurlijke beboeting, vormt het een uiterst welgekomen gegeven dat de rechtsbescherming van beboete personen verankerd ligt in het EVRM en BUPO. We lichten hier een en ander toe. Eerst schetsen we een algemeen beeld van de rechtsbescherming die het EVRM en het BUPO bieden. Vervolgens gaan we nader in op de twee rechtswaarborgen die meest essentieel zijn voor de rechtsbescherming inzake bestuurlijke beboeting, met name het recht op toegang tot een rechterlijke instantie die onafhankelijk en onpartijdig is en het vermoeden van onschuld. We putten voor onze toelichting niet alleen uit de EHRM-rechtspraak maar ook, uitgebreid, uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Het Grondwettelijk Hof heeft in de loop der jaren een omvangrijke casuïstiek ontwikkeld rond bestuurlijke beboeting. Deze rechtspraak, die uiteraard de wetgevingspraktijken in dit land betreft zodat er rechtstreeks uit valt te leren, wordt in opvallende mate aangestuurd door de relevante EHRM-rechtspraak, waarnaar veelvuldig wordt verwezen. Het Hof acht zich in zijn grondwettigheidstoets gebonden door het EVRM zoals geïnterpreteerd door het EHRM⁸⁴.

§1. Een toets gewaarborgd en bepaald door EVRM en BUPO

17. Ongeacht ze vorm krijgen binnen een parallel, alternatief dan wel exclusief beboetingsstelsel, met vaste dan wel vorktarieven, obligatoire dan wel facultatieve bevoegdheidsuitoefening, zijn bestuurlijke geldboeten strafrechtelijk in de zin van artikel 6 EVRM en artikel 14 BUPO en dient bijgevolg de oplegging ervan omringd te worden met het ruime pakket rechtswaarborgen waarin de artikelen 6 en 7 EVRM en het Zevende EVRM-Protocol, enerzijds, en de artikelen 14 en 15 BUPO, anderzijds, voorzien⁸⁵. Zulks is ook het geval voor bestuurlijke geldboeten met een laag maximumbedrag⁸⁶. In zoverre een zelfde

⁸⁴ Zie o.m. L. LAVRYSEN en J. THEUNIS, "The Belgian Constitutional Court: a satellite of the ECHR?", in A. ALEN, V. JOOSTEN, R. LEYSEN en W. VERRIJDT (eds.), *Liberatae cogitationes: Liber Amicorum Marc Bossuyt*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2013, (331) 354: *'It is worth noting that the Constitutional Court does expressly refer to judgments of the European Court of Human Rights. This serves to show that the Constitutional Court does consider itself bound by the judgments of the European Court of Human Rights, or more particularly by the provisions of the European Convention on Human Rights as they are interpreted by the European Court of Human Rights.'* Emeritusvoorzitter Paul Martens beschrijft treffend de evolutie die het Hof in dit verband kende. P. MARTENS, "L'influence de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme sur la Cour Constitutionnelle", *C.D.P.K.*, 2010, 357-358: *"Au début de son existence, la Cour constitutionnelle a hésité à s'arrimer à la Convention européenne et à la lecture qu'en faisait son interprète strasbourgeois. Cette hésitation se manifeste dans la manière de citer la jurisprudence de Strasbourg: à l'origine, la citation est rare, prudente et elle semble indiquer que cette jurisprudence est une source d'inspiration que la Cour peut utiliser sans toutefois y être contrainte. (...) Désormais, le juge constitutionnel sait que, sous prétexte d'engager la responsabilité de son Etat, lequel a reconnu la compétence de la Cour européenne pour être l'interprète authentique de la Convention (article 32 de celle-ci), il a le devoir de respecter l'autorité de la chose qu'elle a jugée, avec pour seule liberté d'aller plus loin qu'elle dans la concrétisation des droits et libertés."*

⁸⁵ Het ruime pakket rechtswaarborgen voor strafvervolgingen en bestraffing valt te onderscheiden van het basispakket rechtswaarborgen dat de beslechting van geschillen inzake burgerlijke rechten en verplichtingen dient te omringen. Dat basispakket is bepaald in de artikelen 6, §1 EVRM en 14, §1 BUPO. Het vormt een onderdeel van de rechtswaarborgen voor strafvervolgingen en bestraffing.

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld EHRM, Schmutz v. Oostenrijk, arrest van 23 oktober 1995 en EHRM, Kadubec v. Slowakije, arrest van 2 september 1998.

rechtswaarborg ruimer is geformuleerd onder het ene verdrag dan onder het andere, geniet de ruimst geformuleerde waarborg de voorrang⁸⁷. Aan het EVRM en het BUPO komt in onze rechtsorde directe werking toe⁸⁸. Waar zij worden geconfronteerd met onduidelijke wetteksten dienen rechtspraak en bestuurspraktijk dan ook die invulling van dubbelzinnige bepalingen en vage of onbepaalde termen de voorkeur te geven, die coherent is met het kader dat de artikelen 6 en 7 EVRM, het Zevende EVRM-Protocol en de artikelen 14 en 15 BUPO uitzetten⁸⁹.

Het ruime pakket rechtswaarborgen voor strafvervolgingen, nader gepreciseerd door het EHRM (EVRM) en het Mensenrechtencomité (BUPO), omvat de volgende waarborgen:

- het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, die bij de wet is ingesteld (artikelen 6, §1 EVRM en 14, §1 BUPO);
- het recht op een eerlijke behandeling van de zaak (artikelen 6, §1 EVRM en 14, §1 BUPO), hierin begrepen het recht te zwijgen en niet bij te dragen tot de eigen veroordeling (*Nemo tenetur* – beginsel) (artikel 6, §1 EVRM en, bijkomend, artikel 14, §3, g BUPO);
- het recht op een openbare behandeling van de zaak (artikelen 6, §1 EVRM en 14, §1 BUPO);
- het recht op een einduitspraak binnen een redelijke termijn (artikelen 6, §1 EVRM en 14, §3, c BUPO);
- het vermoeden van onschuld (artikelen 6, §2 EVRM en 14, §2 BUPO);
- de zogenaamde minimumgaranties, t.w. het recht om op de hoogte te worden gesteld van de beschuldiging (artikelen 6, §3, a EVRM en 14, §3, a BUPO), het recht om te beschikken over de tijd en de faciliteiten nodig voor de voorbereiding van de verdediging (artikelen 6, §3, b EVRM en 14, §3, b BUPO), het recht om zich zelf te verdedigen of de bijstand te hebben van een raadsman naar keuze (artikelen 6, §3, c EVRM en 14, §3, d BUPO), het recht om getuigen op te roepen en te ondervragen (artikelen 6, §3, d EVRM en 14, §3, e BUPO) en het recht op de kosteloze bijstand van een tolk (artikelen 6, §3, e EVRM en 14, §3, f BUPO);
- het retroactiviteitsverbod en legaliteitsbeginsel (artikelen 7, §1 EVRM en 15, §1 BUPO), vervolledigd met een relatief uitgebreid *Lex melior* – beginsel (artikel 15, §1 BUPO);
- het recht op een dubbele aanleg (artikelen 2 Zevende EVRM-Protocol en 14, §5 BUPO);
- het recht op schadeloosstelling bij een veroordeling ingevolge een rechterlijke dwaling (artikelen 3 Zevende EVRM-Protocol en 14, §6 BUPO);
- het *Non bis in idem*-beginsel (artikelen 4 Zevende EVRM-Protocol en 14, §7 BUPO).

⁸⁷ Artikel 53 EVRM; artikel 5, tweede lid BUPO.

⁸⁸ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, dl. 1, *Inleiding tot het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, nr. 463.

⁸⁹ Zie ook *ibid.*, nr. 464.

Deze benadering strookt met het legaliteitsbeginsel dat vereist dat lagere regelgeving in overeenstemming is met hogere regelgeving. Of, samen met Patricia Popelier: “*Alle rechtscolleges huldigen het principe van de “grondwetsconforme interpretatie” indien een rechtsregel op meerdere manieren kan worden uitgelegd. Dit geldt niet enkel voor de grondwet sensu stricto, maar voor alle hogere rechtsregels en voor de principes en rechtsbeginselen die precies een rechtsordenende functie hebben. De rechtsinhoud van een hogere rechtsregel schept zodoende rechtszekerheid (...) ten aanzien van de mogelijke handelingen van lagere overheden en verduidelijkt de inhoud van lagere regelgeving.*” – P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen – Groningen, Intersentia, 1997, nr. 374.

Het behoeft beklemtoning dat EVRM en BUPO de aanwezigheid van deze rechtswaarborgen eisen op het niveau van de rechterlijke toetsing van de bestuurlijke beboetingsbesluiten, niet op het niveau van de beboetingsadministratie. Dit belet evenwel niet dat sommige van de rechtswaarborgen, uit hun aard, doorwerken in de besluitvorming van de beboetingsadministratie. Aldus met name het vermoeden van onschuld, het retroactiviteitsverbod en legaliteitsbeginsel zoals aangevuld door het *Lex melior* - beginsel, en het *Non bis in idem* – beginsel. De rechter dient deze waarborgen te betrekken bij de beoordeling van de legaliteit van de bestuurlijke beboetingsbeslissingen, zodat de naleving ervan via de rechterlijke toets naar de bestuurlijke besluitvorming terugvloeit. De incorporatie van deze waarborgen in de bestuurlijke beboeting verloopt grotendeels via klassieke bestuursrechtelijke beginselen zoals het bestuursrechtelijk legaliteitsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In wat volgt, concentreren we ons op de hoekstenen van de rechtsbescherming van de vermoedelijke overtreeders en overtreeders: het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, die bij de wet is ingesteld (artikelen 6, §1 EVRM en 14, §1 BUPO) en het vermoeden van onschuld (artikelen 6, §2 EVRM en 14, §2 BUPO). De ervaring leert dat deze twee waarborgen, met hun vertakkingen naar een aantal rechtsbeginselen en rechtsfiguren, het allerbelangrijkste luik vormen van de dagdagelijkse rechtsbescherming inzake bestuurlijke beboeting. Praktijkrelevante waarborgen waarvan we de werking in de bestuurlijke beboeting en de toets van de rechter hierop buiten beschouwing laten, zijn het recht op een eindspraak binnen een redelijke termijn en het *Non bis in idem* – beginsel. Het zou, binnen het bestek van deze bijdrage, te ver leiden ze ook mee te nemen.

Het *Non bis in idem* – beginsel, met zijn uiteenlopende concretisering in het steeds meer uitgebreide en gevarieerde landschap van de publiekrechtelijke sanctivering, vormt een onderwerp een aparte bijdrage waard. Wegens onze betrachting een leeswijzer te geven voor de rechtsbescherming doorheen het geheel aan bestuurlijke beboetingsstelsels⁹⁰, geven we er hier kort het volgende over mee.

Bij de analyse van de wetgevings- en praktijkvragen waartoe het *Non bis in idem* – beginsel kan leiden, helpt het een onderscheid te maken tussen een systeem-interne *Non bis in idem* – problematiek en een systeem-externe *Non bis in idem* – problematiek. Van een systeem-interne *Non bis in idem* – problematiek is er sprake wanneer het sanctioneringssysteem van een bepaalde wetgeving voorziet in publiekrechtelijke sanctivering met gemengde wetsschendingen, dus wetsschendingen die zowel penaal als bestuurlijk kunnen worden berecht en bestraft. Van een systeem-externe *Non bis in idem* – problematiek is sprake in alle andere gevallen, wanneer identieke feiten of substantieel identieke feiten⁹¹ op grond van verschillende wetgevingen, tot Europese verordeningen toe, met een straf als inzet kunnen worden berecht en, in voorkomend geval, bestraft. Een systeem-interne *Non bis in idem* – problematiek is structureel inherent aan de meeste parallelle beboetingsstelsels⁹², waar de wetgever er doorgaans voor kiest om de bewaking van het beginsel toe te vertrouwen aan de handhaver, strafrechter dan wel bestuurlijk beboetingsorgaan. Een mooi voorbeeld hiervan biedt het recente arrest van het Grondwettelijk Hof waar de beboetingsbevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (*Financial Services and*

⁹⁰ Hoger, randnr. 2.

⁹¹ Voor het criterium van identieke of substantieel identieke feiten als huidig aangrijpingspunt voor de toepassing van het *Non bis in idem* - beginsel, zie het desbetreffende beginsel arrest van het EHRM: EHRM (Grote Kamer), *Zolotoukhine t. Rusland*, arrest van 10 februari 2009, §§ 70-97, inzonderheid §82.

⁹² Typologie: hoger, randnr. 4.

Markets Authority’) (FSMA) ter sprake stonden. Uit de parlementaire voorbereiding van de betrokken wet “blijkt dat, in de beperkte gevallen waarin er sprake is van een cumulatie tussen een strafrechtelijke sanctie, die alleen kan worden opgelegd om een welbepaald misdrijf te bestraffen, en een administratieve sanctie waarin de bestreden bepalingen voorzien, “de ‘non bis in idem’ regel [moet] worden nageleefd bij de concrete toepassing van deze regels in de praktijk”. De Ministerraad steunt (...) op die parlementaire voorbereiding om de in het geding zijnde bepaling in die zin te interpreteren dat zij geen verplichting invoert om een administratieve sanctie op te leggen aan de personen die reeds het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke sanctie.”⁹³. Ook in alternatieve beboetingsstelsels⁹⁴, waar het doorsluismechanisme van het parket naar het bestuurlijke beboetingsorgaan doorgaans op wetsniveau een *Bis in idem* uitsluit, kan het evenwel nodig blijven dat de handhavers, penaal en bestuurlijk, een loepzuivere toepassing van het beginsel zouden bewaken. Dit is bijvoorbeeld het geval in het Brusselse milieubeboetingsstelsel, waar de strafvordering pas vervalt “met de betaling van de alternatieve administratieve geldboete”⁹⁵. Systeem-externe situaties waar het *Non bis in idem* – beginsel aan de orde komt te staan, zijn onvermijdelijk steeds in bepaalde mate aanwezig. De bewaking van het beginsel berust er systematisch bij de bestraffer die in de zaak optreedt.

In Tabel 2 vullen we de hogerop ontworpen tabel aangaande de verschillende types beboetingsstelsels aan met deze inzichten.

Tabel 2. Types bestuurlijke beboetingsstelsels: bewaking van het *Non bis in idem* - beginsel

	Publiekrechtelijke bestraffing			
	Zuiver penale wetsschendingen	Gemengde wetsschendingen		Zuiver bestuurlijke wetsschendingen
Kenmerken en voorkeuren	<i>Geen bestuurlijke beboeting</i>	Parallele bestuurlijke beboeting	Alternatieve bestuurlijke beboeting	Exclusieve bestuurlijk beboeting
Prioriteitsregel	<i>Niet van toepassing</i>	Geen prioriteitsregel	Penale afhandeling heeft de prioriteit	<i>Niet van toepassing</i>
Bestuurlijke beboetingsbevoegdheid, voorkeur	<i>Niet van toepassing</i>	Obligatoir	Facultatief	Geen voorkeur
Boetetarieven, voorkeur	<i>Niet van toepassing</i>	Vaste tarieven	vorktarieven	Geen voorkeur
<i>Non bis in idem</i> , systeem-intern	<i>Niet van toepassing</i>	Beboetingsambtenaar (rechter)* en rechter	Wetgever (beboetingsambtenaar (rechter)*)	<i>Niet van toepassing</i>
<i>Non bis in idem</i> , systeem-extern	Rechter	Beboetingsambtenaar (rechter)* en rechter	Beboetingsambtenaar (rechter)* en rechter	Beboetingsambtenaar (rechter)*

(rechter)*: de rechterlijke instantie waarbij het bestuurlijke beboetingsbesluit kan worden aangevochten

⁹³ GwH nr. 86/2015, 11 juni 2015, overw. B.20.3. Het Hof bevestigt uiteraard dit mechanisme: “In die zin geïnterpreteerd dat zij het de FSMA niet mogelijk maken een administratieve sanctie met een overheersend repressief karakter op te leggen aan een persoon die daarnaast wordt vervolgd of berecht voor een misdrijf dat voortvloeit uit identieke feiten of uit feiten die in wezen dezelfde zijn, schenden artikel 140 van de wet van 25 juni 1992 en artikel 86bis van de wet van 2 augustus 2002 (...) het beginsel non bis in idem niet.” – *Ibid.*, overw. B.20.4.

⁹⁴ Typologie: hoger, randnr. 4.

⁹⁵ Artikel 39 Milieuhandhavingsordonnantie zoals gewijzigd bij artikel 56 van de wijzigingsordonnantie van 8 mei 2014 (BS 18 juni 2014). Over de praktijkopvang van de *Non bis in idem* – vereiste in dit geval: BILLIET (2008), randnr. 722, inzonderheid sub 3° en 4°.

18. Gezien de uiterst bonte wetgevingspraktijk inzake bestuurlijke beboetingsstelsels te vaak een ontoereikende legistische kwaliteit vertoont⁹⁶, bieden de artikelen 6 en 7 EVRM, het Zevende EVRM-Protocol en de artikelen 14 en 15 BUPO een uiterst welgekomen pakket rechtswaarborgen. Ongeacht de kwaliteit van het beboetingsstelsel, ligt in deze supranationale bepalingen de rechtsbescherming van de rechtsonderhorigen verankerd.

Bij vele rechtspractici bestaat intuïtief de reflex om rechtswaarborgen omheen bestuurlijke beboeting te zoeken in het gemene strafrecht, in het bijzonder Boek I Sw en de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie ('Probatiwewet')⁹⁷. Het punitieve karakter van de bestuurlijke geldboeten brengt evenwel niet mee dat het commune strafrecht van toepassing zou zijn. Overigens heeft het Grondwettelijk Hof bij herhaling en nadrukkelijk geoordeeld dat de artikelen 12 en 14 Grondwet, die onder meer het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel bepalen en als gemeen grondwettelijk strafrecht kunnen worden bestempeld, ook niet op bestuurlijke beboeting van toepassing zijn⁹⁸. Waar eventuele parallellen met het strafrecht beleidsmatig gewenst of rechtens vereist zijn, behoren zij formeel losstaand van dit strafrecht uitgebouwd te worden binnen het bestuurlijke beboetingsstelsel. Hierbij behoeft het de aandacht dat bestuurlijk beboetingsrecht bijzonder bestuursrecht vormt, dat recht-systematisch aansluit bij het algemene bestuursrecht. De vertaalslag van strafrechtelijke concepten en inzichten naar bestuurlijk beboetingsrecht moet deze gemeenrechtelijke bestuursrechtelijke grondlaag kennen en eerbiedigen.⁹⁹

Hier volgt een bloemlezing uit de desbetreffende rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

1/ Op procedureel vlak, aangaande een prejudiciële vraag die de schending betrof *“van artikel 11 van de Grondwet en van “een fundamentele waarborg die voortvloeit uit de algemene beginselen van de strafrechtspleging”, doordat [de aangevochten bepaling] de mogelijkheid creëert dat bij een administratieve afhandeling van de zaak de sanctie niet wordt opgelegd door de persoon die de mondelinge verdediging heeft gehoord, terwijl dat in geval van een strafrechtelijke afhandeling van de zaak onmogelijk*

⁹⁶ In een eerdere publicatie over het onderwerp gaven we om deze reden het beeld mee van de wetgever die als een leerling-tovenaar aan de slag is. C.M. BILLIET, “Les amendes administratives en droit aérien: œuvre d’apprenti-sorcier?”, *Dr. pén. entr.* 2009, 243-254.

⁹⁷ BS 17 juli 1964, meermaals gewijzigd.

⁹⁸ “Hoewel de (...) administratieve geldboete een strafrechtelijke sanctie in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens uitmaakt, betekent dit niet dat het om een straf gaat in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. Daaruit vloeit voort dat de artikelen 12 en 14 van de Grondwet niet op de in het geding zijnde bepaling van toepassing zijn.” – GwH nr. 147/2015, 22 oktober 2015, overw. B.5. In dezelfde zin: GwH nr. 86/2015, 11 juni 2015, overw. B.13; GwH nr. 44/2015, 23 april 2015, overw. B.22.4. In laatstgenoemd arrest wordt bijkomend meteen duidelijk gemaakt dat het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel weldegelijk geldt inzake bestuurlijke beboeting maar dienaangaande verankerd is in artikel 7 EVRM: “Niettemin vereist het wettigheidsbeginsel in strafzaken gewaarborgd bij (...) artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met het algemeen beginsel van de rechtszekerheid, dat bij de regeling van de procedure die erop gericht is [administratieve] sancties op te leggen, aan de vereisten van de voorspelbaarheid en duidelijkheid is voldaan.” – GwH nr. 44/2015, 23 april 2015, overw. B.22.4.

⁹⁹ Zie reeds BILLIET (2008), 736-737. Zie recent I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, “Recente ontwikkelingen in het omgevingsrecht: analyse en bedenkingen vanuit de principes van Good Governance als metawaarden van het bestuursrecht”, in J. ACKAERT, A. DE BECKER, P. FOUBERT, N. TORFS, B. VANHEUSDEN en S. VERBIST, *Liber Amicorum Anne Mie Draye*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2015, (155) nrs. 2 en 5. Zie ook C.M. BILLIET, “Woord vooraf”, in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, o.c.*

is”: *“Het beginsel van de continuïteit van de zetel neergelegd in artikel 779 van het Gerechtelijk Wetboek en eveneens van toepassing in strafzaken, geldt niet ten aanzien van administratieve procedures.”* Het gemene bestuursrecht biedt echter een oplossing: *“Op grond van [de bestreden bepaling] kan de bevoegdheid om de overtreder te horen slechts worden gedelegeerd aan de specifieke categorie van ambtenaren vermeld in de wet. Ook bij ontstentenis van een uitdrukkelijke wettelijke bepaling gebiedt het zorgvuldigheidsbeginsel dat elk bestuurlijk optreden kenmerkt, dat de ambtenaar die de vermeende overtreder hoort, schriftelijk verslag daarover uitbrengt en dat de ambtenaar die de sanctie oplegt van dat verslag kennis neemt alvorens te beslissen. Aldus wordt de betrokkene gewaarborgd dat hij zijn standpunt over de feiten op nuttige wijze naar voren kan brengen en kan het bestuur met kennis van zaken een beslissing nemen.”*¹⁰⁰

2/ Met betrekking tot de strafbaarheid van de overtreder in het licht van het voorkomen van schulditsluitingsgronden, meer bepaald de mogelijkheid om *“onweerstaanbare dwang en onoverkomelijke dwaling aan te voeren”*: *“De voormelde schulditsluitingsgronden verwijzen naar de toepassing van artikel 71 van het Strafwetboek. De strafrechtelijke aard van een administratieve geldboete in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, brengt weliswaar mee dat de waarborgen van die bepaling in acht moeten worden genomen, maar heeft niet tot gevolg dat die geldboete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn en, bijgevolg, dat artikel 71 van het Strafwetboek erop van toepassing zou zijn of zou moeten zijn.”* De oplossing staat los van het strafrecht: *“Niets verhindert de persoon aan wie een administratieve sanctie kan worden opgelegd bij de administratieve overheid te doen gelden dat de betrokken gedraging hem niet kan worden verweten.”*¹⁰¹ We zullen verderop zien dat een dergelijk betoog geen kansloze stelling uitmaakt gezien het vermoeden van onschuld het slagkracht verleent.

3/ In andere rechtspraak blijkt dat de straftoemtingsregeling van artikel 65 Sw, een opslorplingsregel bij eendaadse en meerdadse samenloop, evenmin als zodanig van toepassing is in de bestuurlijke beboeting¹⁰².

4/ Nog elders stelt het Grondwettelijk Hof dat, bij overschrijding van de redelijke termijneis, *“artikel 21ter van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering (...) niet van toepassing is op het beroep [tegen een beboetingsbesluit] dat voor de [rechter] wordt ingesteld”*, wat de rechter evenwel niet vrijstelt *“van de verplichting rekening te houden met de gevolgen van een overschrijding van de redelijke termijn die [hij] vaststelt”*, waarbij het vaststellen van *“die gevolgen”* aan zijn oordeel wordt overgelaten.¹⁰³

5/ Aangaande bestraffing met uitstel van tenuitvoerlegging luidt de suggestie van het Hof als volgt: nu de Probatielwet niet van toepassing is *“komt het aan de wetgever toe ter zake te bepalen onder welke voorwaarden een uitstel, net zoals eventueel een probatie-uitstel, kan worden verleend en de voorwaarden en de rechtspleging volgens welke dat uitstel kan worden ingetrokken, vast te stellen.”*¹⁰⁴

6/ Meer van hetzelfde vaatje aangaande de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten. Deze wet is evenmin zonder meer van toepassing op bestuurlijke geldboeten. Hij is enkel van toepassing voor zover bij het ontwerpen van het bestuurlijke beboetingsstelsel een uitdrukkelijke wetsbepaling in die zin werd aangenomen.¹⁰⁵

¹⁰⁰ GwH nr. 178/2006, 29 november 2006, overw. B.3.1 resp. B.5.4.

¹⁰¹ GwH nr. 44/2011, 30 maart 2011, overw. B.37, B.38 en B.39.

¹⁰² GwH nr. 66/2011, 5 mei 2011, overw. B.9.

¹⁰³ GwH nr. 148/2004, 15 september 2004, overw. B.5 en B.6.

¹⁰⁴ GwH nr. 13/2013, 21 februari 2013, overw. B.4.1.

¹⁰⁵ GwH nr. 44/2011, 30 maart 2011, overw. B.12.1.

§2. Het fundament van de rechtsbescherming: de toegang tot de rechter

A. De toegang tot de rechter omschreven door het EHRM

19. De hoeksteen van de rechtsbescherming waarin de artikelen 6 en 7 EVRM, het Zevende EVRM-Protocol en de artikelen 14 en 15 BUPO voorzien, bestaat uit het recht op toegang tot een rechterlijke instantie die onafhankelijk en onpartijdig is. Het EHRM heeft in verschillende arresten verduidelijkt wat een ‘rechterlijke instantie’ in de zin van de verdragsteksten is. Cruciaal is de macht om de zaak te beslechten (“*a power of decision*”, “*la compétence de décider*”) ¹⁰⁶. Deze macht te beslechten moet bestaan t.a.v. alle feitelijke en juridische punten die ter betwisting staan. Dit is de vereiste van de volle rechtsmacht, onmisbaar om een daadwerkelijke rechtsbescherming te realiseren. Het EHRM acht het irrelevant of de beslechtingsmacht van de betrokken instantie de vorm heeft van een hervormings- dan wel een vernietigingsbevoegdheid, zolang het maar mogelijk is alle betwiste aspecten te beoordelen en beslechten ¹⁰⁷. De vraag of in een gegeven zaak is voldaan aan de EVRM-vereiste van de volle rechtsmacht ¹⁰⁸ wordt door het EHRM, zoals zovele andere punten, *in concreto* beoordeeld. Het Hof kijkt hierbij verder dan de wettelijke omschrijving van de bevoegdheid van de betrokken instantie ¹⁰⁹.

¹⁰⁶ O.m. reeds in 1985: EHRM, *Bentham v. Nederland*, arrest van 23 oktober 1985, *Publ. Hof*, Serie A vol. 97, §40.

¹⁰⁷ “*The Court considers that it is generally inherent in the notion of judicial review that, if a ground of challenge is upheld, the reviewing court has the power to quash the impugned decision, and that either the decision will then be taken by the review court, or the case will be remitted for a fresh decision by the same or a different body.*” – EHRM (Grote Kamer), *Kingsley v. Verenigd Koninkrijk*, arrest van 28 mei 2002, §34 j° §32.

Waar de Engelstalige tekstversie van de EHRM-arresten de volle rechtsmacht steevast omschrijft als “*the power to quash*”, hebben de Franstalige tekstversies het vrij stelselmatig over “*le pouvoir de réformer*”. Aldus bijvoorbeeld EHRM, *Silvester’s Horeca Service v. België*, 4 maart 2004, §27. De Franstalige bewoordingen wekken de indruk dat de vereiste van volle rechtsmacht vergt dat de rechterlijke instantie de bevoegdheid zou hebben om de aangevochten uitspraak te hervormen. In het licht van het geheel van de rechtspraak van het EHRM is het echter vaststaand dat de bevoegdheid te hervormen niet wordt vereist; zoals bijvoorbeeld blijkt uit de aangehaalde passage uit het arrest *Kingsley v. Verenigd Koninkrijk* (2002), volstaat vernietigingsbevoegdheid. Zie o.m. B. DE SMET, J. LATHOUWERS en K. RIMANQUE, “Artikel 6. Recht op eerlijk proces”, in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM*, dl. 2, *Artikelsgewijze commentaar*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2004, (386) nr. 188 *in fine*; BILLIET (2008), nrs. 100-172, met exhaustieve analyse van de toenmalige EHRM-rechtspraak, inzonderheid nrs. 138-141. De Franstalige formulering blijft desondanks sporadisch verwarring stichten, naar blijkt uit diverse standpunten in de rechtsleer geformuleerd ter gelegenheid van voormeld arrest in de zaak *Silvester’s Horeca Service v. België*, doorgaans gebaseerd op een lezing van dat arrest die het isoleert van de ruimere EHRM-rechtspraak. Lezenswaard in dat verband: J. THEUNIS, “De rechter geklemd tussen het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht?”, in I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, die Keure, 2010, 153-227, geactualiseerd in het proefschrift van de auteur, gepubliceerd in 2011 bij dezelfde uitgeverij.

¹⁰⁸ Afhankelijk van de context waar zij worden benut, dekken de bewoordingen ‘volle rechtsmacht’ niet steeds de zelfde lading. Wij hebben het in deze bijdrage zeer precies en uitsluitend over hun strekking conform de artikelen 6, §1 EVRM en 14, §1 BUPO, zoals gepreciseerd door het EHRM. Vergelijk bijvoorbeeld met hun strekking in de context van het zogenaamde contentieux met volle rechtsmacht van de Raad van State op grond van artikel 16 Gecoördineerde wetten op de Raad van State (*BS* 21 maart 1973), zoals gewijzigd.

¹⁰⁹ Heeft, bijvoorbeeld, een instantie met ruime bevoegdheid in feite en in rechte geweigerd een feitelijk of juridisch aspect te beoordelen dat ter betwisting stond, stelt het EHRM een schending vast van artikel 6 §1 EVRM. Voor een

B. De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof

20. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn rechtspraak aangaande bestuurlijke beboetingsstelsels bij herhaling het Öztürk-principe ¹¹⁰ uitdrukkelijk meegegeven. Aldus bijvoorbeeld deze lente: “*Het recht op een behoorlijke rechtsbedeling, zoals gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, sluit niet uit dat een administratieve sanctie door een ambtenaar wordt opgelegd, op voorwaarde dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter een controle met volle rechtsmacht kan uitoefenen op die bestuurlijke beslissing (zie EHRM (...)).*” ¹¹¹

Wie is de rechter die een controle met volle rechtsmacht behoort te kunnen uitoefenen op de bestuurlijke beboetingsbeslissing? Wanneer het bestuurlijke beboetingsstelsel geen specifiek juridictioneel beroep instelt, staan tegen de beboetingsbeslissing de beroepsmogelijkheden van gemeen recht open ¹¹². Gezien de beboetingsbesluiten bestuursbesluiten zijn, bestaan de beroepsmogelijkheden van gemeen recht uit een beroep tot nietigverklaring, eventueel met schorsingsverzoek, bij de Raad van State ¹¹³ enerzijds, en, bij problemen rond het betalen van de geldboete, het opwerpen van een exceptie van illegaliteit voor “*in artikel 159 Grondwet bedoelde rechtscolleges*” ¹¹⁴, zoals de rechtbank van eerste aanleg bij het betwisten van een dwangbevel uitgevaardigd bij onwil tot betalen en de beslagrechter bij het betwisten van een bewarend beslag op de goederen van de overtreder ¹¹⁵. Het gebeurt evenwel meermaals dat de wetgever kiest voor een specifiek juridictioneel beroep, bijvoorbeeld bij de rechtbank van eerste aanleg ¹¹⁶, de arbeidsrechtbank ¹¹⁷, de politierechter ¹¹⁸ en de jeugdrechter ¹¹⁹. Een enkele keer gaat de keuze voor een specifiek juridictioneel beroep gepaard met de oprichting van een administratief rechtscollege in de zin van artikel 161 Grondwet.

toepassingsgeval: EHRM, Terra Woningen v. Nederland, arrest van 17 december 1996, *R.A.D.-R.J.D.* 1996-VI, §§ 52-55.

¹¹⁰ Randnr. 4 *in fine*.

¹¹¹ GwH nr. 44/2015, 23 april 2015, overw. B.39.5. Gelijkluidend: GwH nr. 45/2015, 23 april 2015, overw. B.8.1. Zie eveneens GwH nr. 100/2011, 31 mei 2011, overw. B.4.

¹¹² Toepassingsgeval: GwH nr. 88/2004, 19 mei 2004, overw. B.13.2.

¹¹³ Zie bijvoorbeeld GwH nr. 127/2000, 6 december 2000, nr. B.14.3

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Toepassingsgeval: GwH nr. 32/99, 17 maart 1999, overw. B.9-B.11.

¹¹⁶ Aldus bijvoorbeeld het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (*BS* 17 oktober 2013), voor bestuurlijke geldboeten opgelegd met toepassing van beide daar ontworpen beboetingsstelsels. Zie artikel 11.2.5, §4 decreet (exclusieve bestuurlijke geldboeten) en artikel 11.2.6, §4, laatste lid decreet (alternatieve bestuurlijke geldboeten). De bevoegde rechtbank is meer bepaald de rechtbank van eerste aanleg van de plaats waar de beschermde goederen gelegen zijn. Zo ook bijvoorbeeld de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (*BS* 29 mei 1990), zoals gewijzigd. Zie artikel 19, §5, vijfde lid wet. Bevoegd is meer bepaald “*de rechtbank van eerste aanleg te Brussel*”.

¹¹⁷ De Wet 1971 Administratieve geldboeten biedt het meest gekende voorbeeld van deze keuze. Zie artikel 8 wet.

¹¹⁸ Aldus bijvoorbeeld de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (*BS* 3 februari 1999), zoals gewijzigd. Zie meer bepaald artikel 31, §1 wet. Zo ook bijvoorbeeld de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (*BS* 1 juli 2013), met name artikel 31, §1, eerste lid wet.

¹¹⁹ Aldus bijvoorbeeld beide net vermelde wetten. Zie meer bepaald artikel 31, §2 van de wet van 21 december 1998 en artikel 31, §1, tweede lid van de wet van 24 juni 2013.

Het voorbeeld bij uitstek van dit laatste legistische patroon is te vinden in Titel XVI DABM, met de oprichting van het Milieuhandavingscollege bij monde van artikel 16.4.19, §1, eerste lid DABM.

Al deze rechters dienen een controle met volle rechtsmacht te kunnen uitoefenen over ieder beboetingsbesluit dat hen wordt voorgelegd.

Wat behelst een dergelijke controle concreet? Aansluitend bij de EHRM-rechtspraak, stelt het Grondwettelijk Hof eisen aan de reikwijdte en diepgang van de controle met volle rechtsmacht die de rechter, welke rechter het ook weze, dient uit te oefenen.

21. Wat de reikwijdte van de rechterlijke toetsing betreft, stelt het Grondwettelijk Hof nadrukkelijk de eis dat niets van wat onder de beoordeling van het bestuur valt aan de controle van de rechter mag ontsnappen¹²⁰. Zulks brengt onder meer mee dat waar een bestuurlijk beboetingsstelsel de beoordelingsvrijheid van het bestuur beperkt tot een facultatieve bevoegdheidsuitoefening en daarnaast een vast boetebedrag hanteert, de toets van de rechter op dezelfde leest is geschoeid. De rechter toetst dan enkel de legaliteit van de bevoegdheidsuitoefening in het voorliggende dossier: *“Binnen dezelfde grenzen van appreciatie als die van de minister of zijn gemachtigde, dient de rechter derhalve de opgelegde administratieve geldboete al dan niet te handhaven zonder het bedrag ervan te kunnen moduleren.”*¹²¹

22. Wat de diepgang van de rechterlijke toetsing aangaat, legt het Hof steeds de nadruk, ook in de arresten waar het beknopt motiveert, op een controle in feite en in rechte¹²², met naleving van alle wetsbepalingen en algemene beginselen die de administratie dient na te leven. Aangaande de controle in rechte legt het een klemtoon op *“correcte juridische kwalificaties”*¹²³. Van de algemene beginselen krijgt het evenredigheidsbeginsel als enig beginsel haast steeds een uitdrukkelijke vermelding¹²⁴.

Met betrekking tot de toetsing door de Raad van State in het kader van het klassieke vernietigingscontentieux, met een vernietigingsbevoegdheid zonder indeplaatsstellingsbevoegdheid,¹²⁵ wordt bijkomend gewezen op het gezag van gewijsde van de uitspraak ten overstaan van het bestuur. Voluit luidt de beoordeling van het Grondwettelijk Hof dan als volgt:

“B.10.1. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat die een volwaardige jurisdictionele toetsing uitoefent, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van correcte juridische kwalificaties en of de opgelegde straf niet kennelijk onevenredig is met de

¹²⁰ GwH nr. 72/92, 18 november 1992, overw. B.4.4; GwH nr. 22/99, 24 april 1999, overw. B.13; GwH nr. 32/99, 17 maart 1999, overw. B.10; GwH nr. 125/2003, 24 september 2003, overw. B.5; GwH nr. 100/2011, 31 mei 2011, overw. B.6.

¹²¹ GwH nr. 125/2003, 24 september 2003, overw. B.8 op achtergrond van *ibid.*, overw. B.5-B.7.

¹²² GwH nr. 127/2000, 6 december 2000, overw. B.14.3; GwH nr. 125/2003, 24 september 2003, overw. B.8.

¹²³ GwH nr. 14/2007, 17 januari 2007, overw. B.5.3; GwH nr. 44/2011, 30 maart 2011, overw. B.10.1; GwH nr. 44/2015, 23 april 2015, overw. B.66.2.

¹²⁴ GwH nr. 14/2007, 17 januari 2007, overw. B.5.3; GwH nr. 44/2011, 30 maart 2011, overw. B.10.1; GwH nr. 100/2011, 31 mei 2011, overw. B.7.2; GwH nr. 44/2015, 23 april 2015, overw. B.39.8 en B.66.2; GwH nr. 45/2015, 23 april 2015, overw. B.8.3.

¹²⁵ Bevoegdheid ex artikel 14, §1 Gecoördineerde wetten op de Raad van State.

vastgestelde feiten. Wanneer hij de beslissing vernietigt, dient de overheid zich te schikken naar het arrest van de Raad van State: indien de overheid een nieuwe beslissing neemt, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd niet negeren; indien zij in de vernietiging berust, wordt de betrokkene geacht niet bestraft te zijn geweest.

(...)

B.10.3 De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtcollege, tegen de administratieve sanctie die hun kan worden opgelegd.”

¹²⁶ (eigen beklemtoning). De passage met eigen beklemtoning, waar het Grondwettelijk Hof het gezag van gewijsde van de vernietigingsarresten detailleert, identificeert een cruciaal facet van de toegang tot de rechter binnen dit type van bestuursrechtelijke controle, met name het mechanisme dat maakt dat vernietigingsarresten ook zonder aanvullende indeplaatsstelling toch tegemoetkomen aan de EHRM-vereiste om de zaak te kunnen beslechten. Dit gezag van gewijsde ‘maakt’ “*a power of decision*”, “*la compétence de décider*” ¹²⁷.

23. Wat is de concrete lading onder deze omschrijving van de rechterlijke legaliteitscontrole?

De controle van de verantwoording “*in feite*” van het beboetingsbesluit, controleert in hoofdorde het bestaan van de vereiste feitelijke grondslagen voor de boete, met name de wederrechtelijke feiten en het daderschap. Ongeacht het beboetingsstelsel, behoeven deze beide feitelijke elementen controle. ¹²⁸ De aandacht voor correcte juridische kwalificaties betreft de stap van de feiten naar de gehanteerde delictsomschrijving, inclusief de er bepaalde straf-adressaat. De controle “*in rechte*” – wet en algemene beginselen – controleert voorts mede de procedurele kant van de beboeting, zoals bijvoorbeeld de naleving van de hoorplicht ¹²⁹. De controle op de verantwoording “*in feite*” en “*in rechte*” ziet niet enkel toe op de stap naar bestrafing maar eveneens, bijkomend, op de straftoemeting telkens het beboetingsstelsel boetebedragen hanteert die moduleerbaar zijn door de beboetingsinstantie (o.m. vorktarieven). Wat de controle op de straftoemeting aangaat, speelt het evenredigheidsbeginsel uiteraard een sleutelrol. Het ziet toe op de evenredigheid tussen de (correct) vastgestelde feiten en het boetebedrag, waar de administratie hierin beoordelingsvrijheid heeft.

Opmerkenswaard, zijdelings, is dat het Grondwettelijk Hof wijst op het belang van een afdoende formele motivering van het beboetingsbesluit opdat de rechtzoekende zou kunnen oordelen of er aanleiding bestaat om rechterlijke controle te zoeken ¹³⁰.

Dat de bewoordingen van het Grondwettelijk Hof ter omschrijving van de vereiste rechterlijke controle met volle rechtsmacht niet in het ijle zweven maar adequaat en exhaustief een volwaardige rechterlijke toets neerzetten, blijkt in navolgend hoofdstuk.

¹²⁶ GwH nr. 44/2011, 30 maart 2011.

Gelijkkluidend: GwH nr. 6/2006, 18 januari 2006, overw. B.14-B.15; GwH nr. 14/2007, 17 januari 2007, overw. B.5.3; GwH nr. 44/2015, 23 april 2015, overw. B.66.2-B.66.4.

¹²⁷ Zie net hoger, randnr. 19.

¹²⁸ Voor de impact van het beginsel van het persoonlijke karakter van straffen op de controle van het daderschap, zie ook *infra*, randnr. 25.

¹²⁹ Toepassingsgeval: GwH nr. 44/2011, 30 maart 2011, overw. B.35.

¹³⁰ Bijvoorbeeld GwH nr. 44/2015, 23 april 2015, overw. B.39.6; GwH nr. 45/2015, 23 april 2015, overw. B.8.2.

§ 3. Het vermoeden van onschuld, procedureel en inhoudelijk

A. EHRM-rechtspraak

24. Artikel 6 §2 EVRM en artikel 14 §2 BUPO formuleren het vermoeden van onschuld in haast identieke bewoordingen: “*Eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.*” respectievelijk “*Eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, wordt voor onschuldig gehouden, totdat zijn schuld volgens de wet is bewezen.*”

In de zaak Barberà, Messegué en Jabardo v. Spanje (1988) omschrijft het EHRM de draagwijdte van het vermoeden van onschuld als volgt: “*(...) the principle of the presumption of innocence (...) requires, inter alia, that when carrying out their duties, the members of a court should not start with the preconceived idea that the accused has committed the offence charged; the burden of proof is on the prosecution, and any doubt should benefit the accused.*”¹³¹ Deze duiding geeft de essentie van het beginsel weer. Het omvat kennelijk een procedurele en een materiële component. De procedurele basisregel die er verankerd ligt, is dat de bewijslast bij de vervolging berust. De materiële basisregel die er is neergelegd, houdt in dat twijfel in het voordeel van de beklaagde behoort te werken.

De EHRM-rechtspraak inzake het vermoeden van onschuld omvat eveneens een reeks standpunten aangaande de toelaatbaarheid van wettelijke vermoedens die de bewijslast bij de verdediging leggen. Het zou te ver leiden er hier op in te gaan. Misschien net één basiselement ter zake: indien het vermoeden weerlegbaar is, kan ervan worden uitgegaan dat het verenigbaar is met het vermoeden van onschuld¹³².

B. De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

25. Het Grondwettelijk Hof heeft met verschillende arresten de vertaalslag gemaakt van het vermoeden van onschuld naar een bestuurlijke beboetingscontext waar, anders dan in de strafrechtelijke context, geen parket bestaat dat instaat voor de vervolging en meteen de bewijslast draagt: “*Wat de bewijslast betreft, staat het aan de ambtenaar die beslist om de administratieve sanctie op te leggen, de werkelijkheid van de feiten die aan de in het geding gestelde personen worden verweten, te bewijzen, alsook diens schuld.*”¹³³ Of nog: “*(...) is het de ambtenaar die belast is met de administratiefrechtelijke bestraffing die de werkelijkheid van de feiten die aan de in het geding gestelde persoon worden verweten, moet bewijzen, alsook diens schuld.*”

¹³¹ EHRM, Barberà, Messegué en Jabardo v. Spanje, arrest van 6 december 1988, *Publ. Hof*, Reeks A, vol. 147, §77. De omschrijving werd in latere rechtspraak bevestigd.

¹³² O.m. BILLIET (2008) nr. 148.

¹³³ GwH nr. 44/2011, 30 maart 2011, overw. B.35 *in fine*. Deze zaak betreft het Brusselse milieubeoetingsstelsel, een typisch alternatief bestuurlijk beoetingsstelsel.

¹³⁴ De toewijzing van de bewijslast aan het bestuursorgaan met beboetingsbevoegdheid vormt gevestigde rechtspraak, die teruggaat tot 1992 ¹³⁵.

Merk op dat het Grondwettelijk Hof het heeft over het bewijs van de feiten én van de schuld. Het Hof heeft zich meermaals gekant tegen interpretaties van wetsbepalingen die blinde bestraffing mogelijk maken, waarbij bestraffing ook kan wanneer de betrokkene geen enkele fout zou hebben begaan. Het Hof oordeelt dat een dergelijke lezing van de wet een miskenning uitmaakt van “*het beginsel van het persoonlijk karakter van de straffen*” ¹³⁶, een “*waarborg die eenieder geniet*” ¹³⁷ en die zich uitstrekt tot de bestuurlijke geldboeten nu zij “*te veel overeenkomst [vertonen] met de strafsancities sensu stricto om te kunnen stellen dat de waarden die ten grondslag liggen aan zulk een fundamenteel beginsel niet toepasselijk zouden zijn op zulke geldboeten, die een overtreding bestraffen*” ¹³⁸. Met deze rechtspraak zet het Hof een lijn uit die consonant is met hogervermelde EHRM-rechtspraak die weerlegbare wettelijke aansprakelijkheidsvermoedens in overeenstemming acht met het vermoeden van onschuld.

Hoofdstuk 4. Bij wijze van voorbeeld: rechtsbescherming voor het Milieuhandhavingscollege

26. We zagen zonet dat de toetsing met volle rechtsmacht en het vermoeden van onschuld een sleutelrol spelen in de rechtsbescherming ten aanzien van bestuurlijke beboetingsbesluiten. Hier kijken we na hoe precies deze waarborgen doorwerken in de toets van de rechter. We putten daartoe uit de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege aangaande alternatieve bestuurlijke geldboeten in de jaren 2012 tot 2015. Uiteraard beperkt de analyse zich tot beroepen die ontvankelijk werden verklaard en waar de beoordeling de gegrondheid dan wel ongegrondheid van het beroep betreft. Eerst kijken we naar de doorwerking van beide waarborgen in de legaliteitstoets van de beboetingsbevoegdheid, vervolgens naar hun impact in de legaliteitstoets van de straftoemeting ¹³⁹. We richten de analyse op doorsneedossiers, die ons het meest kunnen leren. De onderzochte casuïstiek maakt toepassing van de uitspraakbevoegdheden die te vinden waren in artikel 16.4.19, §§3-4 DABM, tekstversie per 31 december 2014 ¹⁴⁰. Het College beslist over de gegrondheid dan wel ongegrondheid van een ontvankelijk beroep (artikel 16.4.19, §3, 3° en 4° DABM).

¹³⁴ GwH nr. 28/2008, 28 februari 2008, overw. B.6.3. Deze zaak betreft de alternatieve bestuurlijke beboeting op grond van artikel 119bis Nieuwe Gemeentewet.

¹³⁵ GwH nr. 72/92, 18 november 1992, overw.; B.3, samen te lezen met overw. B.2. Zie ook GwH nr. 55/2000, 17 mei 2000, overw. B2.

¹³⁶ GwH nr. 132/2001, 30 oktober 2001, overw. B.6.2. Gelijkloidend: GwH nr. 125/2003, 24 september 2003, overw. B.5-B.8; GwH nr. 47/2013, 28 maart 2013, overw. B.4.1-B.4.3.

¹³⁷ GwH nr. 47/2013, 28 maart 2013, overw. B.4.1.

¹³⁸ GwH nr. 132/2001, 30 oktober 2001, overw. B.6.2.

¹³⁹ Zie ook hoger, randnrs. 21-22.

¹⁴⁰ Artikel 16.4.19 werd ingrijpend gewijzigd door artikel 62 van het decreet van 23 december 2010 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur (BS 18 februari 2011). De wijziging trad in werking op 22 juli 2011 samen met de vernieuwde procedureregeling bepaald in het Procedurebesluit. Zie artikel 45 besluit.

Artikel 64, 2° DBRC-decreet heeft paragraaf 4 van het artikel opgeheven en vervangen door twee artikelen die inhoudelijk volkomen gelijkloidend zijn, met name de artikelen 35 en 44 DBRC-decreet waarover meer in volgend hoofdstuk. De nieuwe bepalingen zijn van toepassing voor de beroepen ingediend vanaf 1 januari 2015 – zie randnr. 2, voetnoot (8).

Wanneer het College 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 16.4.19, §4 DABM). Deze laatste bevoegdheid is de zogenaamde ‘indeplaatsstellingsbevoegdheid’, waar we in navolgend hoofdstuk op terugkomen.

27. De geselecteerde rechtspraak illustreert uiteraard de toets, in feite en in rechte, die het Milieuhandavingscollege doorvoert op bestuurlijke beboetingsbesluiten genomen op grond van Titel XVI DABM en kan doorvoeren op bestuurlijke beboetingsbesluiten genomen in toepassing van Titel VI VCRO. De dubbele doelstelling van deze bijdrage getrouw¹⁴¹, strekt de rechtspraakselectie echter ook ter illustratie van de toets van de rechter aangaande bestuurlijke beboetingsbesluiten met facultatieve bevoegdheidsuitoefening en moduleerbare boetebedragen meer in het algemeen. De rechtspraak van het Milieuhandavingscollege vormt hiertoe een uitgelezen inspiratiebron. Anders dan de rechtbank van eerste aanleg, arbeidsrechtbank, politierechtbank, jeugdrechtbank, ..., die eveneens geconfronteerd kunnen worden met beroepen inzake bestuurlijke beboetingsbesluiten, is het College gespecialiseerd in bestuurlijke beboeting en genereert het een stroom rechtspraak in deze materie, die daarenboven, laatst maar niet minst, integraal publiek toegankelijk is¹⁴².

Er is bij ons weten niet eerder een rechtspraakselectie gepubliceerd die erop is gericht de rechtens vereiste toets van de rechter met betrekking tot bestuurlijke beboetingsbesluiten concrete gestalte te geven en toegankelijk te maken voor een breed lezerspubliek. Gezien de sterke opmars van bestuurlijke beboetingsstelsels in de meest uiteenlopende beleidsdomeinen en het punitieve karakter van dit handavingsinstrument, achten we het belangrijk in deze bijdrage vrij uitgebreid plaats in te ruimen voor deze concretiserings oefening.

De navolgende rechtspraakselectie is samengesteld ten behoeve van voorgaand dubbel oogmerk. Het is niet bedoeld als MHHC-rechtspraakoverzicht. Wie daarvoor belangstelling heeft, dient andere bronnen te raadplegen¹⁴³.

Voor achtergrondinformatie aangaande het wettelijk kader waar de rechtspraakselectie in thuishoort, verwijzen we naar de desbetreffende passage in Hoofdstuk 1¹⁴⁴.

¹⁴¹ Hoger, randnr. 2.

¹⁴² Raadpleeg http://dbrc.be/rechtspraak_MHHC.

¹⁴³ Rechtspraakoverzichten zijn te vinden in de werkingsverslagen van het rechtcollege, die tevens op zijn webstek te vinden zijn: MILIEUHANDHAVINGSCOLLEGE, *Werkingsverslag 2012*, Brussel, MHHC, 2013, 19-51; MILIEUHANDHAVINGSCOLLEGE, *Werkingsverslag 2013*, Brussel, MHHC, 2014, 19-61; DIENST VAN DE BESTUURSRECHTSCOLLEGES, *Jaarverslag 2014-2015*, Brussel, DBRC, 2015, 97-130. Rechtsleer: C.M. BILLIET, “Punitieve handhaving in de bestuursrechtspraak: recente rechtspraak van het Milieuhandavingscollege”, *T.M.R.* 2013, 117-140; C.M. BILLIET, “Kroniek van bestuursrechtspraak inzake bestuurlijke beboeting: de rechtspraak van het Milieuhandavingscollege in de jaren 2013-2015”, *RW* 2015-16, *submitted*.

¹⁴⁴ Hoger, randnrs. 6-7.

§1. Legaliteitscontrole van de beboetingsbevoegdheid

28. De navolgende rechtspraak illustreert de controle in feite en in rechte, met toepassing van het vermoeden van onschuld, op het bestaan van beboetingsbevoegdheid in hoofde van de AMMC.

A. Controle in feite en in rechte van het materiële en het morele bestanddeel van het misdrijf

1. Het materiële bestanddeel van het misdrijf

Controle op de feiten als zodanig

“5.4.3. (...) Aangaande de door de verzoekende partij voorgehouden “*meetfout*” bij de analyse van de parameter kobalt, stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat het laboratorium Al West, dat in opdracht van de afdeling Milieu-inspectie de analyse uitvoerde, ten tijde van de feiten, erkend was voor de analyse van deze parameter in afvalwater (stuk 12 van het dossier van de gewestelijke entiteit) en dat de ruime overschrijding voor deze parameter bevestigd wordt door het resultaat van de tegenanalyse, uitgevoerd in opdracht van de verzoekende partij: 5.200 µg/l aan kobalt als resultaat van de analyse en 6.090 µg/l als resultaat van de tegenanalyse. De gewestelijke entiteit heeft dan ook terecht de overschrijding voor de parameter kobalt in rekening gebracht bij haar beoordeling.”¹⁴⁵

Controle op de kwalificatie van de feiten

“5.4.3. (...) Hoewel het Milieuhandhavingscollege begrip heeft voor de specifieke problematiek waarmee de verzoekende partij werd geconfronteerd, vermag het niet voorbij te gaan aan de restrictieve omschrijving die aan de begrippen “afvalstof” en “secundaire grondstof” wordt gegeven in de toepasselijke wetgeving. Een afvalstof is luidens artikel 2, 1° van het toenmalige decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (hierna Afvalstoffendecreet) “*elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen*”. De te verwijderen asfaltlaag vormde ongetwijfeld een stof waarvan de houder, het Agentschap Waterwegen en Zeekanaal dat de opdracht gaf tot de werken, zich wilde ontdoen, en aldus een afvalstof in de zin van het Afvalstoffendecreet. Niet-teerhoudend asfaltgranulaat “*afkomstig van een vergunde recuperatie-inrichting*” van bouw- en sloopafval komt in aanmerking voor gebruik als secundaire grondstof, aldus Afdeling 2 (Gebruik in of als bouwstof) van Bijlage 4.1. (Lijst van afvalstoffen die in aanmerking komen voor gebruik als secundaire grondstoffen) bij het toenmalige Besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer (hierna VLAREA). Gefreesd asfalt kan derhalve enkel als een secundaire grondstof beschouwd worden mits het afkomstig is van een daartoe vergunde recuperatie-inrichting, wat te dezen kennelijk niet het geval was. Overigens vindt het Milieuhandhavingscollege ook in het aanvullende stuk dat de verzoekende partij heeft neergelegd geen enkel argument dat een ander lezing van de toepasselijke bepalingen uit het VLAREA zou kunnen rechtvaardigen
Het bezwaar is ongegrond.”¹⁴⁶

“5.3.2. In de tekstversie die van toepassing was ten tijde van het plegen van de feiten, bepaalt artikel 22, §1, 2°, a), Mestdecreet wat volgt:

“*De dierlijke mest en andere meststoffen moeten emissiearm als volgt op of in de bodem worden gebracht:*

(...)

2° *andere mest en dierlijke mest dienen:*

¹⁴⁵ Arrest MHHC-14/19-VK, 12 maart 2014.

¹⁴⁶ Arrest MHHC-13/80-VK, 26 september 2013.

a) *Op grasland opgebracht te worden door middel van zode-injectie, sleepslangtechniek of sleufkouter.”*

Iedere mestopbreng die onder de toepassing van deze bepaling valt, kan dan ook slechts emissiearm zijn gebeurd indien één van de drie opgesomde technieken is aangewend.

Uit de vaststellingen van de verbalisante en uit de verklaring van de verzoekende partij die als bijlage bij het proces-verbaal is gevoegd, blijkt dat de feiten de opbreng betreffen van runderdrijfmest op een perceel grasland. De opbreng gebeurde, naar de verzoekende partij zelf stelt, door verspreiding op het gras met één “dikke darm”. Over de aldus uitgespreide mest werd vervolgens water uitgereden. Hierna werd het geheel van mest en water met een weislede platgedrukt.

Deze uitspreiding van dierlijke mest op grasland beantwoordt aan geen van de drie technieken die zijn opgesomd in de aangehaalde bepaling van het Mestdecreet. Inzonderheid kan de opbreng niet worden aanzien als opbrenging door middel van de sleepslangtechniek. Deze techniek valt immers niet samen met het gebruik van één darm met relatief ruime diameter, voortgesleept door een tractor, maar betreft het gebruik van een machine die is uitgerust met een systeem van slangen die de mest in smalle stroken over het grasland uitspreiden. De bestreden beslissing heeft dan ook terecht besloten tot de schending van artikel 22, §1, 2°, a), Mestdecreet.

Het bezwaar is ongegrond.”¹⁴⁷

2. Het morele bestanddeel van het misdrijf

“5.3.3. Luidens artikel 16.4.27, tweede lid, DABM kan een alternatieve bestuurlijke geldboete “uitsluitend worden opgelegd voor de milieumisdrijven vermeld in de artikelen 16.6.1 [tot] 16.6.3septies” DABM. Het voorliggende dossier betreft een milieumisdrijf vermeld in artikel 16.6.2, §1, DABM: “Wie opzettelijk [of] door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid, in strijd met de wettelijke voorschriften (...) rechtstreeks of onrechtstreeks (...) geluid (...) in of op (...) atmosfeer inbrengt of verspreidt, wordt gestraft (...)”. Terecht voert de verzoekende partij aan dat het milieumisdrijf, naast een materieel bestanddeel, ook een moreel bestanddeel vergt, met name het opzettelijk of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid plegen van de beoogde gedraging. Terecht ook betoogt de verzoekende partij dat het voorkomen van een schulditsluitingsgrond, mits naar eis van recht bewezen, de verwijtbaarheid van het milieumisdrijf kan teniet doen. (...)”.¹⁴⁸

“5.3.3. (...) In het licht van de aard van de feiten en de verklaringen die de verzoekende partij desbetreffend aflegde, staat het te dezen onmiskenbaar vast dat de feiten wetens en willens werden gepleegd, zodat er rechtens van opzet sprake is. Het bestaan van het milieumisdrijf staat dan ook vast. Het betoog van de verzoekende partij dat zij er zich “niet van bewust” was dat voor het dempen van de poel “ook een vergunning moest aangevraagd worden” vermag het niet hieraan afbreuk te doen.

Het eerste bezwaar is ongegrond.”¹⁴⁹

“5.3.4.2. (...) Het Milieuhandhavingcollege is van oordeel dat, te dezen, de schending van artikel 21, eerste lid, 1° Mestdecreet terecht aan de verzoekende partij is toegerekend. De verzoekende partij beschikte over de mestrechten op de betrokken percelen en haar kan een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid verweten worden, nu zij, zoals uit de

¹⁴⁷ Arrest MHHC-13/26-VK, 21 maart 2013.

¹⁴⁸ Arrest MHHC-13/45-VK, 23 mei 2013. Gelijkkluidend: arrest MHHC-13/64-VK, 16 juli 2013, nr. 5.4.3; arrest MHHC-13/67-VK, 16 juli 2013, nr. 5.3.1. Zie eveneens: arrest MHHC-13/4-VK, 24 januari 2014, nr. 5.4.1; arrest MHHC-13/16-VK, 7 maart 2013, nr. 5.4.1; arrest MHHC-13/18-VK, 7 maart 2013, nr. 5.4; arrest MHHC-13/30-VK, 9 april 2013, nr. 5.3.3.2; arrest MHHC-13/43-VK, 7 mei 2013, nr. 6.3.3; arrest MHHC-13/49-VK, 29 mei 2013, nr. 5.3.3; arrest MHHC-13/96-VK, 21 november 2013, nr. 5.3.3.

¹⁴⁹ Arrest MHHC-13/49-VK, 29 mei 2013. Gelijkkluidend: arrest MHHC-13/43-VK, 7 mei 2013, nr. 6.3.3; arrest MHHC-13/45-VK, 23 mei 2013, nr. 5.3.3; arrest MHHC-13/64-VK, 16 juli 2013, nr. 5.4.3.1; arrest MHHC-13/96-VK, 21 november 2013, nr. 5.3.3. Zie eveneens arrest MHHC-13/66-VK, 16 juli 2013.

feiten blijkt, aan de loonwerker geen instructies heeft gegeven met betrekking tot de afstand tot waterlopen bij het opbrengen van de mest.”¹⁵⁰

“5.4.5. Het Milieuhandhavingscollege stelt vast dat, waar de verzoekende partij dwaling inroept, die als schulduitsluitingsgrond de verwijtbaarheid van een milieumisdrijf kan tegengaan, zij niet kan worden bijgetreden. Dwaling kan niet worden gestoeld op loutere goede trouw maar moet tevens onoverwinnelijk zijn, met andere woorden zodanig zijn dat elke redelijke mens in dezelfde omstandigheden op de zelfde wijze zou gehandeld hebben. Los van de vaststelling dat de verzoekende partij geen enkel bewijs aanvoert omtrent de mondelinge toelating die zij beweert te hebben gekregen, stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat de verzoekende partij twee niets aan de verbeelding overlatende en duidelijke instructieborden heeft genegeerd. Deze schulduitsluitingsgrond kan dan ook niet nuttig worden ingeroepen.”¹⁵¹

B. Het vermoeden van onschuld: procedurele en inhoudelijke werking

“5.4.3.1 Luidens artikel 16.4.25 DABM samen gelezen met artikel 16.4.27, tweede lid, DABM kan een alternatieve bestuurlijke geldboete uitsluitend aan de overtreder worden opgelegd voor milieumisdrijven vermeld in de artikelen 16.6.1 tot 16.6.3 *septies* DABM. Deze bepalingen vergen het bewijs van zowel de feiten die milieumisdrijven uitmaken als het daderschap van die feiten. *A contrario* kan aan niemand op rechtsgeldige wijze een alternatieve bestuurlijke geldboete worden opgelegd zonder afdoend bewijs op beide punten.

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.

5.4.3.2. Aldus moet het Milieuhandhavingscollege nagaan 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, te dezen inderdaad tot het oordeel kon komen dat verzoekende partij de misdrijven pleegde waarvan zij het daderschap betwist, met name elf stroppen plaatste, opzettelijk een fazant doodde en jachtdaden stelde in de sneeuw.

(...)

Naar het oordeel van het Milieuhandhavingscollege kon de gewestelijke entiteit *in casu*, na zorgvuldige afweging van het geheel aan vaststaande relevante vaststellingen en afgelegde verklaringen, in redelijkheid en op gemotiveerde wijze onmogelijk tot een ander besluit komen dan datgene waartoe zij kwam. Het proces-verbaal van overtreding en zijn bijlagen bevatten inderdaad een uitgebreid geheel aan samenhangende vaststellingen en verklaringen die allen eensluidend de verzoekende partij aanduiden als de persoon die de opgestelde stroppen heeft geplaatst, met inbegrip van de nieuw opgestelde stroppen waarmee op 10 februari 2010 bij sneeuw werd gejaagd, en als de persoon die, bij wijze van aanvulling op de opstelling van twee stroppen aan de uiteinden van een bruggetje, een fazant doodde, met Temik bewerkte, en als vergiftigd lokaas neerlegde middenin het bruggetje, tussen de stroppen, op een plaats waar het lokaas noodzakelijk zou worden opgemerkt.

(...)

Het bezwaar is niet gegrond.”¹⁵²

¹⁵⁰ Arrest MHHC-14/84-VK, 2 december 2014.

¹⁵¹ Arrest MHHC-14/7-VK, 12 februari 2014.

¹⁵² Arrest MHHC-12/36-VK, 18 september 2012.

“5.5.1. Het enig bezwaar voert in wezen de schending aan van artikel 16.4.27, tweede lid, DABM. Luidens deze bepaling kan een alternatieve bestuurlijke geldboete uitsluitend worden opgelegd voor de milieumisdrijven vermeld in de artikelen 16.6.1 tot 16.6.3 *septies* DABM. De bepaling vergt het bewijs van feiten die de constitutieve bestanddelen uitmaken van het aangerekende milieumisdrijf. *A contrario* kan aan niemand op rechtsgeldige wijze een alternatieve bestuurlijke geldboete worden opgelegd zonder afdoend bewijs op dit punt. (...) De principieel vrije bewijsvoering behelst onder meer dat het bewijs van de relevante feiten kan worden geleverd door een geheel van samenhangende feitelijke vaststellingen en verklaringen die iedere redelijke twijfel uitsluiten.

5.5.2. (...) Naar het oordeel van het Milieuhandhavingscollege kon de gewestelijke entiteit *in casu*, na zorgvuldige afweging van het geheel aan vaststaande samenhangende vaststellingen en gelijkkluidende verklaringen, met fotografische bewijzen, vervat in het aanvankelijk en het navolgend proces-verbaal, in redelijkheid en op gemotiveerde wijze onmogelijk tot een ander besluit komen dan datgene waartoe zij kwam. Deze processen-verbaal en hun bijlagen bevatten inderdaad een geheel aan samenhangende vaststellingen en verklaringen, afgelegd door derden en door de verzoekende partij zelf, die met uitsluiting van iedere redelijke twijfel aantonen dat de verzoekende partij honden heeft laten rondlopen en jagen op gronden waarvan het jachtrecht aan een ander toebehoort. Het enig bezwaar is niet gegrond.”¹⁵³

“5.3.2. Het Milieuhandhavingscollege stelt vast dat de bewoordingen van het proces-verbaal van 24 augustus 2009 van die aard zijn dat er minstens ernstige twijfel bestaat over de vraag of er nu al dan niet een bijlage VII-document aanwezig was bij het afvalstoffentransport en dus over het bestaan van het milieumisdrijf. Uit de dossierstukken blijkt nergens onomstotelijk dat er geen bijlage VII-document aanwezig was. Integendeel wordt door de verzoekende partij aannemelijk gemaakt dat de vaststelling van het haar ten laste gelegde misdrijf betrekking had op de afwezigheid van een nummer op het bijlage-VII document, document dat in het proces-verbaal expliciet als “*identificatieformulier*” wordt benoemd. Het toevoegen aan het proces-verbaal van een foto of een kopie van het “*niet-genummerd identificatieformulier*” dat het afvalstoffentransport vergezelde, had deze twijfel kunnen wegnemen.
(...)

5.3.3. 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.

5.3.4. Bij gebrek aan het rechtens vereiste bewijs van het milieumisdrijf, schendt de bestreden beboetingsbeslissing artikel 16.4.27, tweede lid, DABM. Het enig bezwaar is gegrond.”¹⁵⁴

§2. Legaliteitscontrole van de straftoemeting

29. De toets die het Milieuhandhavingscollege in feite en in rechte doorvoert, strekt zich daadwerkelijk uit tot de straftoemeting. De hogerop besproken rechtspraak van het Grondwettelijk Hof legt een klemtoon op het evenredigheidsbeginsel. In de rechterlijke controle van de straftoemeting speelt dit uiteraard een sleutelrol. In de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege luidt zulks als volgt.

“5.4. De verzoekende partij betwist de feiten noch het daderschap. In haar verzoekschrift beroept zij zich in wezen op een schending van artikel 16.4.4 DABM zoals gepreciseerd door artikel 16.4.29 DABM.

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 boete die op grond van die feiten wordt opgelegd. Artikel 16.4.29 DABM preciseert dat wanneer de gewestelijke entiteit een bestuurlijke geldboete oplegt, zij de hoogte ervan moet afstemmen op de ernst van het milieumisdrijf en tevens rekening moet houden met de frequentie waarmee en de omstandigheden waarin de vermoedelijke overtreder het milieumisdrijf heeft gepleegd of beëindigd. Van een mogelijke schending van artikel

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

¹⁵³ Arrest MHHC-14/3-VK, 23 januari 2014. In dezelfde zin: arrest MHHC-14/86-VK, 2 december 2014, nr. 5.3.3.1.

¹⁵⁴ Arrest MHHC-12/30-VK, 5 juli 2012.

16.4.4 DABM en artikel 16.4.29 DABM kan alleen dan sprake zijn indien de gewestelijke entiteit op kennelijk onredelijke wijze toepassing heeft gemaakt van de waarderingscriteria die er zijn bepaald.”¹⁵⁵

30. Bij de beoordeling van wat al of niet een kennelijk onevenredig / onredelijk boetebedrag vormt, geeft de rechtspraak van het Milieuhandhavingcollege blijk van een doorgedreven controle in feite. De controle in feite omvat zowel (1) controle op het bestaan van de feitelijke elementen die het boetebedrag formeel motiveren, als (2) controle op de pertinentie van de feitelijkheden die zijn geselecteerd ter motivering van het boetebedrag en (3) controle op de beoordeling van oordeelkundig geselecteerde feiten. Deze zeer concrete controle op feitelijk vlak blijkt op de meest uitgesproken wijze ten aanzien van de AMMC-toepassingen van artikel 16.4.29 DABM, in het bijzonder de daar bepaalde beboetingscriteria van de ernst van de feiten en van de omstandigheden waarin de feiten werden gepleegd of beëindigd, die uit hun aard eminent feitelijk zijn. Hier volgen enkele casussen ter illustratie.

Bestaan van de feiten ingeroepen ter verantwoording van het boetebedrag.

“5.4. (...) Het Milieuhandhavingcollege stelt daarbij vast dat de bestreden beslissing de ernst van de feiten in belangrijke mate koppelt aan *“een extra kost voor de maatschappij, aangezien bijkomend personeel en materiaal moet worden ingezet voor de opruiming”*. Dit terwijl *in casu* het achtergelaten afval op het dakterras van de verzoekende partij lag en deze dus zelf heeft ingestaan voor de opruiming ervan. Mede in het licht van het gegeven dat de ernst van het milieumisdrijf het eerste criterium vormt ter bepaling van het boetebedrag, is het kennelijk onredelijk om met deze omstandigheden geen rekening te houden.”¹⁵⁶

“5.4.2.1. (...) Bij de beoordeling *in concreto* [van de ernst van de feiten] is de gewestelijke entiteit uitgegaan van de verbranding van een volume afvalstoffen van 700 m³, daar waar in werkelijkheid dit volume in zeer aanzienlijke mate kleiner was. In haar laatste memorie lijkt de verwerende partij hiermee in te stemmen. Het Milieuhandhavingcollege besluit hieruit dat de gewestelijke entiteit de ernst van de weerhouden feiten te hoog heeft ingeschat zodat deze vaststelling een substantiële vermindering van de opgelegde boete wettigt. De in haar laatste memorie bijkomend ontwikkelde argumentatie *“dat verzoekende partij een grote hoeveelheid afval verbrand heeft middenin een woongebied in de onmiddellijke nabijheid van bebouwing en beplanting”* doet hieraan geen afbreuk temeer een dergelijke overweging niet te lezen valt in de bestreden beslissing.”¹⁵⁷

Pertinentie van de selectie van de feiten die het boetebedrag verantwoorden

a) Straftoemeteringscriterium ‘ernst van de feiten’

“5.4.3.2. (...) Aangaande de ernst van de feiten overweegt de gewestelijke entiteit hoofdzakelijk *“dat het gebruik van een spuitcabine tot doel heeft alle emissies meteen op te vangen en af te zuigen zodat deze niet in het milieu terecht komen; dat door het niet gebruik van een spuitcabine alle emissies verspreid werden waardoor de mogelijkheid tot water-, bodem- en luchtverontreiniging ontstond; dat de verven gebruikt voor het bespuiten van voertuigen zeer milieubelastend zijn”* en verder *“dat de overtreder het misdrijf in professioneel verband heeft gepleegd; dat bovendien, door het niet tijdig investeren in deze vorm van milieuzorg, de concurrentie wordt vervalst ten aanzien van bedrijven die wel de nodige inspanningen leveren om de milieuregels na te leven.”*
(...)

¹⁵⁵ Arrest MHHC-13/1-VK, 24 januari 2013. Basisrechtspraak, herhaald in ettelijke arresten.

¹⁵⁶ Arrest MHHC-14/17-VK, 20 februari 2014.

¹⁵⁷ Arrest MHHC-14/80-VK, 2 december 2014.

Ook is het in het licht van het beginsel van preventief handelen, een basisbeginsel van het milieubeleid met Europeesrechtelijke bekrachtiging, verre van onredelijk om in de beoordeling van de ernst van de feiten de bedreiging te betrekken die van de weerhouden feiten uitgaat voor de mens en het leefmilieu, ook al valt daadwerkelijke schade of hinder amper of niet te bespeuren.”¹⁵⁸

“5.4.3.1. (...) Samen met de verzoekende partij oordeelt het College daarentegen dat de samenstelling en herkomst van het afval wel bij de beoordeling van de ernst van het milieumisdrijf betrokken diende te worden. De afvalverbranding betrof immers, naar ook de bestreden beslissing vaststelt, tuin- en houtafval afkomstig van een onderhoudsbeurt van de tuin van de verzoekende partij zelf. Naar blijkt uit artikel 4.4.1.1, 1^o, van het besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna VLAREM II), kan de verbranding van dergelijke plantaardige afvalstoffen afkomstig van het onderhoud van tuinen in de openlucht onder omstandigheden perfect legaal zijn, wat de ernst van de verbranding van dergelijke afvalstoffen in de openlucht relativeert. Het zou kennelijk redelijk geweest zijn dit gegeven in aanmerking te nemen bij de weging van de ernst van de feiten, veeleer dan ze af te toetsen aan de ernst van afvalverbranding in het algemeen. Dit onderdeel van het bezwaar is in de aangegeven mate gegrond en wettigt een substantiële vermindering van het boetebedrag.”¹⁵⁹

“5.4.2.2. Te dezen oordeelt het Milieuhandhavingscollege dat de gewestelijke entiteit op kennelijk onredelijke wijze toepassing heeft gemaakt van bovenstaande bepalingen, inzonderheid voor wat de beoordeling van de ernst van de feiten betreft en mede voor wat de omstandigheden aangaat waarin de feiten werden gepleegd. Immers, de onwetendheid omtrent het tijdstip van aanbidding, op de stoep voor het eigen pand, van het grof huisvuil met het oog op de gemaakte afspraak voor ophaling, samen met de omstandigheid dat de ophaling reeds vanaf maandagmorgen 7 uur kon plaatsvinden, staan in schril contrast met het intentioneel handelen van een overtreder die op sluikse wijze het afval stort en verbergt om aldus zijn straffeloosheid te verzekeren. Uit de bestreden beslissing blijkt niet dat de gewestelijke entiteit dergelijke afweging heeft gemaakt. Mede in het licht van het gegeven dat de ernst van het milieumisdrijf het belangrijkste criterium vormt ter bepaling van het boetebedrag, is het kennelijk onredelijk om met dit aspect van het milieumisdrijf geen rekening te hebben gehouden bij het bepalen van het boetebedrag.

In zoverre het bezwaar er toe strekt een schending van artikel 16.4.4 en artikel 16.4.29 DABM te doen vaststellen, is het gegrond en rechtvaardigt het een substantiële vermindering van het opgelegde boetebedrag zoals in onderhavig *dictum* bepaald.”¹⁶⁰

b) Straftoemingscriterium ‘omstandigheden waarin het misdrijf is gepleegd of beëindigd’

“5.7.3.4. Samen met de verzoekende partij stelt het Milieuhandhavingscollege echter vast dat de gewestelijke entiteit geen rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat de verzoekende partij “*perfect aan de vaststellingen heeft meegewerkt*”, daar waar het vaststaat dat de verzoekende partij vrijwillig toestemming tot huiszoeking heeft verleend en het uit de vaststellingen van de verbalisant blijkt dat “[b]etrokkene (...) goed mee[werkt] tijdens het afvangen van de vogels en tijdens de huiszoeking”. Deze omstandigheden hebben nochtans op bepalende wijze bijgedragen tot het prompt beëindigen van twee van de gepleegde milieumisdrijven, met name het onder zich houden van beschermde vogels en van verboden vangtuigen, zodat het kennelijk redelijk zou zijn geweest er rekening mee te houden bij het bepalen van het boetebedrag. Door dit gegeven niet te betrekken bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke geldboete heeft de gewestelijke entiteit dan ook het voorschrift van artikel 16.4.29 DABM geschonden. Een vermindering van de opgelegde geldboete, zoals in onderhavig *dictum* bepaald, dringt zich daarom op.”¹⁶¹

“5.4.2. (...) Anders dan de verwerende partij lijkt voor te houden, verplicht artikel 16.4.29 DABM de gewestelijke entiteit ertoe om bij het bepalen van het boetebedrag onder meer rekening te houden met de omstandigheden waarin de overtreder de milieumisdrijven heeft beëindigd. In haar net vermelde verweer bij de gewestelijke entiteit maakte de verzoekende partij melding van haar voornemen om een spoelinstallatie met zoutrecuperatie-unit te plaatsen “*voor het einde van 2012*”. Ter staving van dit voornemen legde zij verschillende stukken neer, waaronder een offerte. Naar

¹⁵⁸ Arrest MHHC-14/55-VK, 25 augustus 2014.

¹⁵⁹ Arrest MHHC-14/57-VK, 25 september 2014. Bevestiging redeneerwijze: RvS nr. 228.244, 2 september 2014 (Vlaams Gewest t. Vandaele), nr. 7.

¹⁶⁰ Arrest MHHC-14/37-VK, 12 juni 2014.

¹⁶¹ Arrest MHHC-13/3-VK, 24 januari 2013.

blijkt uit foto's die als bijlage bij het verzoekschrift zijn gevoegd, is deze installatie naderhand inderdaad gebouwd en gemonteerd. Te dezen zou het kennelijk redelijk zijn geweest om deze structurele beëindiging van de beboete problematiek te betrekken in de beoordeling van de op te leggen geldboete. Door dit niet te doen, heeft de gewestelijke entiteit artikel 16.4.29 DABM geschonden.”¹⁶²

Beoordeling van pertinent geselecteerde feiten

“5.4.2. (...) Echter, in de mate dat dit bezwaar de kennelijke onevenredigheid inroept tussen de vastgestelde feiten en de hoogte van de opgelegde alternatieve bestuurlijke geldboete is het gegrond. De verzoekende partij voert terecht aan dat de gewestelijke entiteit de ernst van bepaalde feiten te hoog heeft ingeschat. Een boete van meer dan 1.800 euro voor de weerhouden milieumisdrijven is naar het oordeel van het Milieuhandhavingscollege kennelijk onredelijk. Dit standpunt is mede ingegeven door het uitermate snelle en volledige herstel van de oorspronkelijke toestand, aangevoerd door de verzoekende partij in haar verzoekschrift en gestaafd door het navolgend proces-verbaal van de toezichthouders van ANB en de foto's die de verzoekende partij ter zitting heeft neergelegd. Een dermate snel en volledig herstel vormt uiteraard een factor die de ernst van de feiten sterk afzwakt en die als zodanig diende worden te betrekken bij de beoordeling daarvan.

Het gegeven dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing aangeeft dat het “*onmiddellijke herstel*” wordt “*meegenomen als verzachtende omstandigheid*” en dat dit aanleiding heeft gegeven “*tot een lagere geldboete*”, vermagt het niet de vastgestelde kennelijke onredelijkheid in de beoordeling van de ernst van de feiten teniet te doen.”¹⁶³

31. Naast een doorgedreven controle in feite, omvat de legaliteitscontrole aangaande de straftoemeting ook een controle in rechte. Dit type controle van de boetebedragen blijkt enerzijds uit (1) rechtaan-rechttoe vernietigingen en anderzijds uit (2) toetsingen die begripsinterpretaties controleren en soms bijkomend vanuit de gecontroleerde begripsinterpretatie terugkoppelen naar de feiten. Vernietigingen van het eerste type omvatten in essentie foutief geselecteerde strafrechtelijke opdecimen ter vermeerdering van het boetebedrag (artikel 16.4.25, tweede lid DABM). Vernietigingen van het andere type betreffen overwegend het evenredigheidsprincipe verwoordt in artikel 16.4.4 DABM en het criterium van de frequentie bepaald in artikel 16.4.29 DABM. Bij de terugkoppeling naar de feitelijkheden, kan ook in deze casuïstiek het vermoeden van onschuld zich laten gelden in het voordeel van de overtreder.

Aangaande de toe te passen opdecimen bestaat inderdaad een reeks arresten waar 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 een 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 6. Het Milieuhandhavingscollege preciseerde er aangaande verschillende 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*”¹⁶⁴.

¹⁶² Arrest MHHC-13/99-VK van 27 november 2013.

¹⁶³ Arrest MHHC-14/81-VK, 2 december 2014.

¹⁶⁴ Eerste toepassingsgeval: arrest MHHC-12/38-VK, 18 september 2012, nr. 5.5. Meest recente toepassingsgeval: arrest MHHC-14/88-VK, 18 december 2014, nr. 5.5.

Voorbeelden van een interpretatieve controle inzake de begrippen ‘evenredigheid’ en ‘frequentie’ volgen hierna.

“5.3. Het ingeroepen bezwaar moet worden begrepen als een verzoek tot vermindering of kwijtschelding van de opgelegde boete dat te beoordelen is in het licht van artikel 16.4.4 DABM. Dit artikel 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.”*

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.

Uit het aanslagbiljet dat de verzoekende partij neerlegt, blijkt dat haar officiële inkomsten voor het jaar 2009, inkomsten als alleenstaande, bestaan uit het kadastrale inkomen van een eigen woning, enerzijds, en pensioeninkomsten, anderzijds. De pensioeninkomsten bedragen 7.013,52 euro, wat nog geen 600 euro per maand is, minder dan het leefloon voor een alleenstaande. 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 eensluitende aanduidingen die de waarachtigheid van het aangevoerde bezwaar *in casu* schragen. Verzoekende partij maakt dan ook aannemelijk dat haar financiële draagkracht zeer gering is.

Daar waar de bestreden beslissing terecht de afvalverbranding als bewezen aanziet en voor beboeting opteert, bestaat er in voorliggende zaak, wegens de minieme financiële draagkracht van de verzoekende partij, een kennelijke wanverhouding tussen de feiten die aan de beboeting ten grondslag liggen en de boete die is opgelegd. De mogelijkheid die de verzoekende partij heeft om, met toepassing van artikel 16.5.4 DABM, een gemotiveerd verzoek tot uitstel of spreiding van betaling in te dienen bij de ambtenaar die met de inning en de invordering van de geldboete is belast, vermag het niet aan deze kennelijke onevenredigheid afbreuk te doen. Nu het opgelegde boetebedrag een schending inhoudt van artikel 16.4.4 DABM, komt het gepast voor dit boetebedrag te verminderen. Het middel is gegrond.”¹⁶⁵

“5.7.3.1. (...) 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 in aanmerking te nemen als boeteverzwarende omstandigheid, telkens vaststaat dat de overtreder reeds eerder gelijkaardige feiten heeft gepleegd. Zoals het Milieuhandhavingcollege reeds eerder oordeelde, is er in deze opportuniteitsbeoordeling geen kennelijke onredelijkheid te bespeuren. Dit te meer, ten overvloede, nu deze invulling van de toegekende beoordelingsvrijheid aansluit bij de parlementaire toelichting van artikel 16.4.29 DABM: *“Vanuit het proportionaliteitsbeginsel is het belangrijk om bij de bepaling van de bestuurlijke geldboeten rekening te houden met zowel positieve (...) als negatieve factoren (ernst van de milieu-inbreuk of de milieumisdrijffrequentie van de gepleegde feiten)”* (Parl. St., VI. Parl., 2006-07, nr. 1249/1, 59). Ook *in casu* is het aldus niet kennelijk onredelijk dat het eenmalige karakter van de feiten niet in aanmerking werd genomen als boetemilderende omstandigheid.”¹⁶⁶

“5.4.3.2. (...) Of de gewestelijke entiteit, zoals zij aanvoert, dienvolgens de factor frequentie rechtmatig in aanmerking heeft genomen, staat daarmee evenwel niet vast. Opdat deze factor rechtmatig in aanmerking zou zijn genomen, is immers eveneens vereist dat de vroegere feiten door de zelfde persoon werden gepleegd. Nu in het voorliggende dossier niet het minste gegeven voorligt in dit verband, en integendeel meer dan waarschijnlijk verschillende vrijwilligers van de [...]stoet bij de eerdere afvalverbranding actief waren, is ernstige twijfel mogelijk over de vraag er wel naar eis van recht sprake is van een factor ‘frequentie’. Vermits het kennelijk onredelijk is om het bedrag van de geldboete mede te bepalen aan de hand van een verzwarende factor die niet vaststaat, moet het Milieuhandhavingcollege

¹⁶⁵ Arrest MHHC-12/12-VK, 22 maart 2012.

¹⁶⁶ Arrest MHHC-13/75-VK, 11 september 2013.

besluiten dat de bestreden beslissing op dit punt artikel 16.4.29 DABM schendt. Ook dit onderdeel van het bezwaar is gegrond (...).”¹⁶⁷

Hoofdstuk 5. Punitieve bestuursrechtspraak met ruimere uitspraakbevoegdheden

32. Het DBRC-decreet kent het Milieuhandhavingscollege nieuwe uitspraakbevoegdheden toe die, samen met een bijbehorende nieuwe procedureregeling, toepassing kunnen vinden op beroepen ingesteld vanaf 1 januari 2015¹⁶⁸. Luidens de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet zal deze “*verfijning van de uitspraakbevoegdheid van de bestuursrechter (...) ervoor zorgen dat hij maatregelen kan nemen die voor de burger op een meer effectieve manier kunnen bijdragen tot de oplossing van zijn concreet geschil met de overheid*”¹⁶⁹. De idee achter de uitbreiding van de uitspraakbevoegdheden blijkt aldus de burger een betere rechtsbescherming te bieden. Concreet krijgt het Milieuhandhavingscollege de volgende nieuwe bevoegdheden: de toepassing van een bestuurlijke lus¹⁷⁰, de instandhouding van de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit¹⁷¹, het geven van een injunctie tot het nemen van een nieuwe beslissing of het stellen van een andere handeling¹⁷² en het opleggen van een dwangsom om de naleving van een injunctie af te dwingen¹⁷³. De vernietigingsbevoegdheid blijft uiteraard behouden: “*Als [het Milieuhandhavingscollege] het beroep gegrond verklaart, vernietigt het de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk.*”¹⁷⁴. Insgelijks de indeplaatsstellingsbevoegdheid. Ondergebracht in een apart artikel, luidt zij voortaan als volgt: “*Na gehele of gedeeltelijke vernietiging 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.*”¹⁷⁵ Tabel 3 vat de evolutie van de uitspraakbevoegdheden samen.

Tabel 3. MHHC: evolutie uitspraakbevoegdheden

Uitspraakbevoegdheden	DABM (2011)	DBRC (2015)
Tussenarrest – bestuurlijke lus		
Vernietigingsarrest		
- Met instandhouding rechtsgevolgen		
- Met injunctie		
o Met dwangsom		
- Met indeplaatsstelling		

In Nederland kaderen vrij analoge uitspraakbevoegdheden binnen een toetsingsmodel, ontwikkeld door de Afdeling Bestuursrechtspraak, dat een stappenplan behelst waarvan toepassing te maken valt als de

¹⁶⁷ Arrest MHHC-13/36-VK van 25 april 2013.

¹⁶⁸ Hoger, randnr. 2, voetnoot (8).

¹⁶⁹ Ontwerp van decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages. Memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2013-14, nr. 2383/1, 12.

¹⁷⁰ Artikel 34 decreet.

¹⁷¹ Artikel 36 decreet.

¹⁷² Artikel 37 decreet.

¹⁷³ Artikel 38 decreet.

¹⁷⁴ Artikel 35 decreet.

¹⁷⁵ Artikel 44 decreet.

bestuursrechter vaststelt dat het aangevochten besluit om formele of materiële redenen onrechtmatig is ¹⁷⁶. De eerste stap bestaat erin na te gaan of de geconstateerde onwettigheid te passeren valt, wat kan indien het aannemelijk is dat de belanghebbenden er niet door zijn benadeeld. Daarnaast wordt de relativiteitseis getoetst, die erop toeziet dat de geschonden rechtsregels strekken tot bescherming van de belangen van de verzoekende partij. Slechts indien de vastgestelde illegaliteit niet passeerbaar is en voldoet aan de relativiteitseis, volgt vernietiging van de bestreden beslissing. Na de vernietiging moet worden bezien of het mogelijk is de zaak finaal af te handelen. Daartoe heeft de rechter drie instrumenten ter beschikking: het in stand laten van de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit, de indeplaatsstelling (“*het zelf voorzien in de zaak*”) en het toepassen van de bestuurlijke lus. De rechter kijkt eerst na of mogelijk is de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten. Is dit geen optie, dan onderzoekt de rechter of hij zelf in de zaak kan voorzien. Indien deze beide opties niet mogelijk zijn, dan kan de rechter proberen de onwettigheid te herstellen met behulp van de bestuurlijke lus. Het stappenplan geeft blijk van het grote belang dat de Afdeling Bestuursrechtspraak hecht aan snelheid in het bereiken van een finale oplossing. De prijs van de bestuurlijke lus ligt in de verhoging van de gemiddelde doorlooptijd van de zaak. Deze prijs blijkt te wegen: het instrument bekleedt in het stappenplan de plaats van de laatste keus. ¹⁷⁷

De Vlaamse decreetgever, die nochtans inspiratie zocht in Nederland, heeft noch in het decreet zelf noch in de parlementaire voorbereidingsstukken enige indicatie gegeven over een eventuele rangorde bij de toepassing van de nieuwe uitspraakbevoegdheden. Enkel de brede betrachting van een oplossingsgerichte bestuursrechtspraak en van effectieve oplossingen voor de burger geeft een interpretatieve achtergrond voor de inzet van de instrumenten.

33. Het staat ons voor dat de uitbreiding van de uitspraakbevoegdheden uiterst weinig gaat bijbrengen voor de rechtsbescherming aangaande bestuurlijke beboetingsbesluiten die het Milieuhandhavingcollege sedert 2011 kan geven. Dit oordeel meet de kwaliteit van de rechtsbescherming mee af aan de doelstellingen van de bevoegdheidsuitbreiding: de mogelijkheid tot een effectieve oplossing van het geschil, *in casu* een handhavingsgeschil, tussen burger en bestuur. De verklaring voor het standpunt ligt bij de indeplaatsstellingsbevoegdheid (artikel 44 DBRC-decreet, voorheen 16.4.19, §4 DABM) die, snel en doeltreffend, finale geschillenbeslechting mogelijk maakt in de quasi-totaliteit van de gevallen waar, na vernietiging, nog een nieuwe beboetingsbeslissing valt te nemen.

Hoe precies zit de vork in de steel?

Beboetingsbesluiten worden ruwweg om drie redenen vernietigd. In volgorde van praktijkbelang:

¹⁷⁶ A.J.C. DE MOOR – VAN VUGT, “Uitgespeeld? Over de rol van de Raad van State in de Nederlandse bestuursrechtspraak”, in M. VAN DAMME (ed.), *De hervorming van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2014, (297) 307-313. Zie ook de bijdrage van Jurgen Goossens elders in dit boek: J. GOOSSENS, “De opmars van definitieve geschillenbeslechting in rechtsvergelijkend perspectief”.

¹⁷⁷ Terloops: het Jaarverslag 2014 van de Nederlandse Raad van State, thans te vinden op de webstek van de Raad, maakt gewag van een gemiddelde doorlooptijd van 21 weken voor het geheel van de in 2014 afgehandelde zaken. In 2013 bedroeg deze doorlooptijd “*nog 27 weken*” (sic). Wat doeltreffende rechtsbescherming betreft, kan er, los van de uitspraakbevoegdheden, niet genoeg worden gehamerd op het cruciale belang van een dergelijke korte doorlooptijd van beroepen. Er valt op dit punt in onze bestuursrechtspraak – Raad van State, Raad voor Vergunningsbetwistingen – nog broodnodige winst te boeken.

- kennelijke onredelijkheid dan wel onevenredigheid van het boetebedrag;
- schending van de beboetingsbevoegdheid *ratione materiae* of *persona* bij gebrek aan naar eis van recht bewezen milieumisdrijf dan wel daderschap;
- schending van beginselen van behoorlijk bestuur, met name de redelijke termijn, de hoorplicht en de motiveringsplicht.¹⁷⁸

Een kleine restcategorie omvat voornamelijk ambtshalve vernietigingen wegens het gebruik van de verkeerde opdecieimen, een motief tot vernietiging dat uit zijn aard kortstondig een rol kan spelen maar vervolgens uitdooft.

De eerste reden tot vernietiging – kennelijke onredelijkheid dan wel onevenredigheid van het boetebedrag – is veruit de belangrijkste: de beroepen die om deze reden werden vernietigd, bedroegen de voorbije jaren 70 à 75% van de beroepen waarin het beroep gegrond werd verklaard¹⁷⁹.

De vernietigingen die stelen op een schending van de beboetingsbevoegdheid bij gebrek aan naar eis van recht bewezen milieumisdrijf dan wel daderschap, zijn uit hun aard finaal. Het gebruik van bijkomende uitspraakbevoegdheden kan niets toevoegen met het oog op definitieve en snelle geschiloplossing.

Blijven de overige twee categorieën vernietigingen en de restcategorie waarvoor af te wegen valt of de nieuwe uitspraakbevoegdheden de rechtsbescherming versterken.

In de praktijk hanteert het Milieuhandhavingscollege stelselmatig de indeplaatsstellingsbevoegdheid na vernietiging wegens kennelijke onredelijkheid/onevenredigheid van het boetebedrag. Met de indeplaatsstelling is het geschil finaal en effectief beslecht, op een manier die manifest sneller is dan wat bij gebruik van de injunctiebevoegdheid en de bestuurlijke lus haalbaar is.

De indeplaatsstellingsbevoegdheid vindt tevens toepassing bij de schaarse vernietigingen wegens schending van de redelijke termijn¹⁸⁰, een motief tot onrechtmatigheid van het beboetingsbesluit dat zich kan vertalen in een vermindering van het boetebedrag, en, voor wat het restcontentieux betreft, bij ambtshalve vernietiging wegens onrechtmatig gehanteerde opdecieimen. Het geschil is hiermee meteen, zonder bijkomende tijds- of overige kosten, finaal en effectief beslecht. Ook ten aanzien van dergelijke dossiers valt niet in te zien wat de nieuwe rechtstechnieken als voordelen kunnen bieden, wel integendeel.

Een uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden van de indeplaatsstelling is onder omstandigheden denkbaar. We denken aan sommige schendingen van de hoorplicht.

34. De indeplaatsstellingsbevoegdheid, die in zodanig belangrijke mate bijdraagt tot definitieve en snelle geschillenbeslechting, bestond niet in de oorspronkelijke Titel XVI DABM. Zij werd ingevoerd bij wijzigingsdecreet van 23 december 2010, een wijziging die in werking trad op 22 juli 2011, en werd

¹⁷⁸ Zie de diverse rechtspraakoverzichten, reeds vermeld.

¹⁷⁹ MILIEUHANDHAVINGSCOLLEGE, *Werkingsverslag 2012, o.c.*, 15; MILIEUHANDHAVINGSCOLLEGE, *Werkingsverslag 2013, o.c.*, 15; DIENST VAN DE BESTUURSRECHTSCOLLEGES, *Jaarverslag 2014-2015, o.c.*, 40.

¹⁸⁰ De AMMC overschrijdt al te vaak in ruime mate de decretale ordeterminen voor beslissing, die hogerop, *sub* randnr. 7, kort werd toegelicht. Doorgaans heeft de verzoekende partij echter niet het rechtens vereiste belang bij het middel.

behouden in het DBRC-decreet ¹⁸¹. De memorie van toelichting bij de wijzigingsbepaling heeft het kort over het toekennen van volle rechtsmacht ter vermijding van lange procedures en rechtsonzekerheid voor de beroeper ¹⁸² maar koppelt deze overwegingen aan een andere passage van het gewijzigde artikel. Het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State ¹⁸³ wijdt er niet één woord aan. Deze geruisloze invoeging van de indeplaatsstellingsbevoegdheid in het palet uitspraakbevoegdheden van het Milieuhandhavingscollege is des te merkwaardiger gezien de aandacht die sedert verschillende jaren bestaat voor een actieve bestuursrechtspraak, gericht op snelle en definitieve geschillenbeslechting. De Afdeling Bestuursrechtspraak van Raad van State verwierf bij de recente hervorming van zijn uitspraakbevoegdheden in slechts uiterst beperkte mate indeplaatsstellingsbevoegdheid ¹⁸⁴.

De talrijke toepassingen van de bevoegdheid in de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege omvatten tot op heden niet één *reformatio in pejus*.

Slotbedenkingen

35. Bestuurlijke geldboeten vormen één van de instrumenten van het bestraffende bestuursrecht. De Belgische wetgevers doen er sedert einde vorige eeuw in sterk groeiende mate beroep op. De huidige bestuurlijke beboetingsstelsels vertonen onderling grote en kleine gelijkenissen en verschillen. Het fenomeen is bont, complex, dispaaraat en niet eenvoudig kenbaar. En de wetgevingskwaliteit laat nog steeds te vaak te wensen over. Het is dan ook een bijzonder welgekomen gegeven dat de rechtsbescherming voor de beboete persoon in ieder geval bestaat nu zij verankerd is op supranationaal niveau, met name in de artikelen 6 en 7 EVRM, het Zevende EVRM-Protocol en de artikelen 14 en 15 BUPO. Het Grondwettelijk Hof houdt strikt de hand aan deze waarborgen zoals geïnterpreteerd door het EHRM. De hoeksteen van de rechtsbescherming inzake de geldboeten bestaat uit het recht op toegang tot een rechterlijke instantie die het beboetingsbesluit kan onderwerpen aan een controle in feite en in rechte die alle aspecten omvat die tot de beoordeling van het bestuur behoren en die elk voorgelegd punt van betwisting kan beslechten. Een merkwaardig uitgebreide reeks rechtbanken – van Raad van State tot jeugdrechter, arbeidsrechtbank, politierechter en beslagrechter – kan met deze controletaak te maken krijgen, als beroepsinstantie of in het kader van een exceptie van onwettigheid. De vereiste toets van de rechter raakt vele rechters.

De bestuurlijke beboetingsstelsels vervat in Titel XVI DABM en Titel VI VCRO horen bij het betere legistische werk. In 2009 richtte de Vlaamse decreetgever een specifiek bestuurlijk rechtcollege als vermeld in artikel 161 Grondwet op waar de persoon aan wie de boete is opgelegd beroep kan instellen: het

¹⁸¹ BS 18 februari 2011, inwerkingtreding op 22 juli 2011 (artikel 45 BVR 27 mei 2011, BS 12 juli 2011). Zie hoger, randnr. 26, voetnoot (140).

¹⁸² Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur. Memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2010-11, (3) 22-23.

¹⁸³ Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur. Advies van de Raad van State, *Parl. St.*, VI. Parl., 2010-11, (125)139-140.

¹⁸⁴ Vergelijk met artikel 36, §1, tweede lid Gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zie ook artikel 16, tweede lid *ibid*.

Milieuhandhavingscollege, na inwerkingtreding van Titel VI VCRO Handhavingscollege te noemen. De rechtsbescherming die de verzoekende partij bij dit rechtcollege kan genieten, is sedert 2011 ingrijpend ten goede gewijzigd dank zij de indeplaatsstellingsbevoegdheid die het College dat jaar quasi-onopgemerkt werd toegekend. Veel meer dan de nieuwe uitspraakbevoegdheden op grond van het DBRC-decreet waarborgt deze uitspraakbevoegdheid een snelle, effectieve en finale geschillenbeslechting.

De rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege biedt een mooi voorbeeld van een EVRM en BUPO-conforme toets van de rechter op bestuurlijke beboeting, in feite en in rechte, met aandacht voor correcte juridische kwalificaties en het evenredigheidsbeginsel. Het vermoeden van onschuld, de tweede belangrijke rechtswaarborg van het EVRM en het BUPO in de materie, speelt er een rol. Het College is gespecialiseerd in bestuurlijke beboeting en genereert een stroom rechtspraak. Deze rechtspraak is integraal toegankelijk voor eenieder. Hij verdient beter gekend te zijn, als inspiratiebron voor rechtsbescherming in het forum van andere rechters, andere rechtbanken.

36. Na een vijftiental jaren onderzoek en praktijk in de materie, treft het ons hoezeer het fenomeen van de bestuurlijke beboeting en de desbetreffende rechtsbescherming weinig toegankelijk en gekend blijven. Het onderwerp vraagt om horizontale studie, die het bekijkt doorheen de verschillende beleidsvelden en rechtsgebieden waar het opduikt, en het op gebruiksvriendelijke wijze structureert en ontleedt. Een dergelijk onderzoek kan o.i. enkel op degelijk niveau gebeuren mits grondige kennis van de EHRM-rechtspraak in de materie. Grondige kennis van deze rechtspraak staat voor kennis van de rechtspraak doorheen de tijd, met de capaciteit om de individuele uitspraken te situeren ten overstaan van eerdere en latere casuïstiek, Engelstalig zowel als Franstalig.

We hopen met deze bijdrage het onderwerp iets toegankelijker te hebben gemaakt.