

Kroniek van bestuursrechtspraak inzake bestuurlijke beboeting: de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege in de jaren 2013-2015

Dr. Carole M. BILLIET
Centrum voor Milieu- en Energierecht UGent
Onderzoeksgroep Publiekrechtelijke rechtshandhaving UGent

Het Milieuhandhavingscollege, een Vlaams administratief rechtscollege, behandelt beroepen tegen bestuurlijke geldboeten die schendingen van het omgevingsrecht bestraffen. Deze bijdrage schetst de ontwikkeling van de rechtspraak van het College in de jaren 2013-2015, tegen de achtergrond van het wettelijk kader en zijn evoluties. De rechtspraakselectie richt zich op casuïstiek met relevantie voor bestuurlijke beboeting in het algemeen en voor de toekomst van de bestuurlijke beboeting in het omgevingsrecht in het bijzonder.

Inleiding

1. Het Milieuhandhavingscollege is een administratief rechtscollege in de zin van art. 161 Gw., dat in 2009 met een beroep op de impliciete bevoegdheden werd opgericht.¹ Het College is bevoegd voor beroepen tegen bestuursbesluiten die een bestuurlijke geldboete opleggen, eventueel aangevuld met een voordeelontneming, wegens schendingen van de milieuwetgeving.² Binnen afzienbare tijd wordt zijn bevoegdheid uitgebreid tot beroepen tegen bestuursbesluiten die, op grond van een nieuwe Titel VI van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening («VCRO»), bestuurlijke geldboeten opleggen wegens bepaalde schendingen van het ruimtelijk ordeningsrecht.³ De bestraffing

door middel van bestuurlijke geldboeten geniet sedert een paar decennia in sterk groeiende mate de gunst van de wetgever. Naar huidig recht kan een merkwaardig uitgebreide reeks rechtbanken – van Raad van State tot, onder meer, arbeidsrechtbank,⁴ politierechter,⁵ jeugd-

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 werd daar na bespreking goedgekeurd op 3 november 2015 (*Parl. St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 468/2). 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 (BS 23 oktober 2014), ziet het er momenteel naar uit dat het begin 2017 zal worden. Bij de inwerkingtreding van het Decreet 2014 Handhaving omgevingsvergunning verandert de benaming van Milieuhandhavingscollege naar «handhavingscollege» (art. 131 en 132 decreet). In deze bijdrage hanteren we uitsluitend de huidige benaming, de term «College» of de afkorting «MHHC». 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.

¹ Art. 16.4.19, § 1, eerste en tweede lid van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: «DABM») (BS 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» (BS 29 februari 2008). Inwerkingtreding Titel XVI DABM, oorspronkelijke redactie: 1 mei 2009 – art. 43, eerste lid decreet zoals uitgevoerd door art. 93 Besluit Vlaamse Regering 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (BS 10 februari 2009). Het Besluit Vlaamse Regering 12 december 2008 is herhaaldelijk gewijzigd en bundelt haast alle uitvoeringsbepalingen van Titel XVI DABM. Hierna duiden we het kortweg aan als «Milieuhandhavingsbesluit».

² Art. 16.4.19, § 2 DABM.

³ Art. 16.4.19, § 2 DABM, zoals gewijzigd bij art. 132, 2° van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning (BS 27 augustus 2014) (hierna: «Decreet 2014 Handhaving omgevingsvergunning»). Luidens art. 145, eerste lid van dit 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» (art. 145, eerste lid decreet). Art. 145, tweede lid van dit decreet voorziet te dien einde in

⁴ De wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten (BS 13 juli 1971) biedt het meest gekende voorbeeld van deze keuze. Zie art. 8 van deze wet.

⁵ Aldus bijvoorbeeld de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (BS 3 februari 1999), zoals gewijzigd. Zie meer bepaald art. 31, § 1 van deze wet. Zo ook, bijvoorbeeld, de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (BS 1 juli 2013), namelijk art. 31, § 1, eerste lid van deze wet.

rechter⁶ en beslagrechter⁷ – te maken krijgen met de legaliteitscontrole van bestuurlijke beboetingsbesluiten, als beroepsinstantie of in het kader van uitvoeringsgeschillen. Het Milieuhandhavingscollege onderscheidt zich door zijn specialisatie: zijn bevoegdheid betreft uitsluitend beroepen tegen bestuurlijke beboetingsbesluiten.

De rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege is integraal toegankelijk via internet.⁸ Kronieken die de rechtspraak op overzichtelijke wijze toegankelijk maken, zijn schaars. De werkingsverslagen van het College bevatten degelijke algemene rechtspraakoverzichten.⁹ De enige rechtspraakronde die tot op heden werd gepubliceerd, is van onze hand en bestrijkt de periode januari 2012 – februari 2013.¹⁰

2. Deze rechtspraakronde neemt de draad op waar de eerder gepubliceerde ronde eindigde: ze put uit de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege in de periode maart 2013 – einde 2015.¹¹ De selectie richt zich op

rechtspraak met relevantie voor bestuurlijke beboetingsstelsels in het algemeen en voor de toekomst van de bestuurlijke beboeting in het omgevingsrecht meer in het bijzonder. Dit heeft tot gevolg dat de rechtspraak die de rechtspraak op grond van het EVRM,¹² het Zevende EVRM-Protocol¹³ en het BUPO¹⁴ inroept, stelselmatig in de selectie werd opgenomen. Dit heeft eveneens tot gevolg dat de rechtspraak betreffende de procedure bij het College¹⁵ en de rechtspraak inzake de bestuurlijke voordeelontneming¹⁶ terzijde worden gelaten.

Na achtergrondinformatie over het wettelijk kader waarin het College werkzaam is (I. Het wettelijk kader en zijn recente evoluties), volgen rechtspraakselecties over de beboetingsbevoegdheid als zodanig (II. De bestuurlijke bevoegdheid tot beboeting), de straftoemeting (III. De bepaling van het boetebedrag) en de werking van beginselen van behoorlijk bestuur in de beboetingsprocedure (IV. Beginselen van behoorlijk bestuur). We ronden af met enkele slotbedenkingen.

Tenzij uitdrukkelijk anders blijkt, is de informatie-inzameling afgesloten op 21 december 2015.

⁶ Aldus onder andere beide net vermelde wetten. Zie meer bepaald art. 31, § 2 van de wet van 21 december 1998 en art. 31, § 1, tweede lid van de wet van 24 juni 2013.

⁷ Toepassingsgeval: GwH 17 maart 1999, nr. 32/99, overwegingen B.9-B.11.

⁸ Zie <http://www.mhhc.be/rechtspraak>. Zie tevens: http://dbrc.be/rechtspraak_MHHC.

⁹ Zie voornamelijk: Milieuhandhavingscollege, *Werkingsverslag 2012*, Brussel, MHHC, 2013, 19-51; Milieuhandhavingscollege, *Werkingsverslag 2013*, Brussel, MHHC, 2014, 19-61; Dienst van de Bestuursrechtscollages, *Jaarverslag 2014-15*, Brussel, DBRC, 2015, 97-130. De werkingsverslagen zijn te vinden op de webstek van het College.

¹⁰ C.M. BILLIET, «Punitieve handhaving in de bestuursrechtpraak: recente rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege», *TMR* 2013, 117 e.v. Een rechtspraakselectie die erop is gericht een voorbeeld te geven van de legaliteitscontrole op bestuurlijke beboetingsbesluiten, zoals omschreven door het Grondwettelijk Hof, is opgenomen in: C.M. BILLIET, «Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter: brede schets met klemtoon op omgevingsrecht» in J. VANDE LANOTTE, P. CANNOOT en J. GOOSSENS (eds.), *Rechtsbescherming in het publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen?*, Mechelen, Kluwer, 2016, nrs. 26-31, *ter perse*. Voor het overige werd bij een beperkt aantal arresten een noot gepubliceerd: J. BOUCKAERT en P. VANDENHEEDE, «De eerste beslissing van het Milieuhandhavingscollege omtrent de bewijswaarde van het proces-verbaal (noot bij beslissing MHHC-10/1-VK, 30 september 2010)», *TMR* 2011, 137-140; P. DE SMEDT, «De biologische waardeeringskaart: een juridische splijtzwaam?» (noot onder beslissing MHHC-10/4-VK, 15 december 2010), *TMR* 2011, 268-275; R. MEEUS, «Het Milieuhandhavingscollege past het financiële draagkrachtcriterium toe bij de bestuurlijke beboeting van milieumisdrijven» (noot onder arrest MHHC-13/12-VK, 22 maart 2012), *MER* 2012, 190-193; I. OPDEBEEK, «De sanctie voor schending van de redelijke termijn bij het opleggen van bestuurlijke boetes in het milieurecht: geen zwart-witverhaal, maar wel een verhaal van 50 tinten grijs ...» (noot onder arrest MHHC-14/38-K2, 13 juni 2014), *MER* 2015, 158-165. Zie bijkomend: X, «Wild of tam, zelfs vleugellam: fazant in het vizier» (noot onder arrest MHHC-13/13-VK, 21 februari 2013), *TOO* 2014, 152; X, «Achterlaten van vuilnis. Geen vuiltje aan de lucht?» (noot onder arresten MHHC-13/34-VK, 18 april 2013 en MHHC-13/110-VK, 19 december 2013), *TOO* 2014, 553-555.

¹¹ Zoals o.m. Eric Lanckswert het ons voordeed in zijn overzichten van de prille rechtspraak van de Raad van State aangaande het milieuvergunningsstelsel, hanteren wij in deze kroniek zoveel mogelijk dezelfde structuur als in de eerste kroniek. De lezer doet er zijn voordeel mee: hij kan snel vergelijken en nieuwigheden beter plaatsen. Cf. E. LANCKSWERT, «De milieurechtspraak van de Raad van State

(17 juni 1994 – 31 augustus 1995), *TMR* 1995, 446-465; E. LANCKSWERT, «De milieurechtspraak van de Raad van State gedurende het gerechtelijk jaar 1995-96 (1 september 1995 – 31 augustus 1996)», *TMR* 1996, 398-416. Wanneer we het in de kroniek hebben over «eerdere» of «bestaande» rechtspraak, gaat het steeds over de rechtspraak besproken in C.M. BILLIET, *o.c.*, *TMR* 2013, 117 e.v. De woorden «nieuwe rechtspraak» verwijzen naar rechtspraak uit de hier onderzochte periode.

¹² Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome 4 november 1950, in werking getreden op 3 september 1953; voor wat België betreft in werking getreden op 19 augustus 1955.

¹³ 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.

¹⁴ Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York 19 december 1966, in werking getreden op 23 maart 1976, in onze rechtsorde in werking getreden op 21 juli 1983.

¹⁵ Concreet brengt dit onder meer mee dat alle arresten die tot onontvankelijkheid van het beroep besluiten, buiten het blikveld vallen. Voor wat zijn procedurele aspecten betreft, maakt de rechtspraak uit de onderzochte periode toepassing van het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 2011 houdende vaststelling van de rechtspleging voor het Milieuhandhavingscollege (hierna: «Procedurebesluit») (*BS* 12 juli 2011). Zoals we verderop in randnr. 6 uiteenzetten, is deze procedureregeling opgeheven. Bij wijze van overgangsmaatregel vindt zij thans enkel nog toepassing in het slinkende aantal hangende beroepen ingesteld vóór 1 januari 2015.

¹⁶ Art. 16.4.26 DABM voorziet in de mogelijkheid tot een bestuurlijke voordeelontneming als bijkomende straf bij een bestuurlijke geldboete. De bestuurlijke voordeelontneming vormt een zeldzaamheid in het bestraffende bestuursrecht. Naast de DABM-versie, bestaat er bij ons weten geen andere toepassing van. Dit verklaart waarom de desbetreffende casuïstiek te weinig relevant wordt geacht voor bespreking in deze kroniek.

I. Het wettelijk kader en zijn recente evoluties

A. De bestuurlijke beoetingsstelsels van Titel XVI DABM en Titel VI VCRO

3. De opzet en krachtlijnen van de bestuurlijke beoetingsstelsels op grond van Titel XVI DABM werden besproken in verschillende publicaties¹⁷, waarnaar we graag verwijzen. We herinneren kort aan een paar wezenlijke kenmerken ervan.

1) Het huidige toepassingsgebied van Titel XVI DABM omvat de totaliteit van de milieuwetgeving in de ruime zin: milieuhygiënerecht en natuurbeheerrecht. De te handhaven regelgeving valt uiteen in twee categorieën. De eerste categorie omvat de Belgische wetten en Vlaamse decreten opgesomd in art. 16.1.1 DABM, met inbegrip van hun uitvoeringsbesluiten en met inbegrip van de verplichtingen die krachtens die wetten en decreten en hun uitvoeringsbesluiten zijn opgelegd, bijvoorbeeld voorwaarden opgenomen in een vergunning.¹⁸ De tweede categorie bestaat uit verordeningen van de Europese Unie,

¹⁷ C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, «Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl», *TMR* 2009, (326) nrs. 73-110; C.M. BILLIET, «Bestrafing van milieucriminaliteit: de beoetingsambtenaar 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*, Brugge, die Keure, 2015, 113-164. Zie bijkomend: M. FAURE, «Een nieuw milieustrafrecht in Vlaanderen», *CDPK* 2009, 606-619; C.M. BILLIET, «Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht» in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, 1-77.

¹⁸ Aldus in het bijzonder de volgende wetten en decreten, met bijbehorende reglementaire en individuele uitvoeringsbesluiten, zoals gewijzigd: de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren (*BS* 1 mei 1971), de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder (*BS* 14 september 1973), het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer (*BS* 5 juni 1984), het Bosdecreet van 13 juni 1990 (*BS* 28 september 1990), het Jachtdecreet van 24 juli 1991 (*BS* 7 september 1991), het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbeheer en het natuurlijk milieu (*BS* 10 januari 1998), het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (*BS* 22 januari 2007), het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (*BS* 29 december 2006) en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (*BS* 28 februari 2012). Bij deze opsomming hoort voorlopig nog het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (*BS* 17 september 1985). Empirisch onderzoek wijst uit dat het bestraffend optreden van onze handhavers erg ongelijkmatig is verdeeld en zich toespit op bepaalde wetgevingen. Schendingen van de hier vermelde wetgevingen geven aanleiding tot daadwerkelijk rechtshandhavend optreden. Zie: C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, «Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk», *TMR* 2009, (128), nr. 19; C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, R. MEEUS en A. BALCAEN, «Minnelijke schikkingen voor milieumisdrijven in Vlaanderen», *Panopticon* 2010, (78) 81. Zie ook: Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM), *Milieuhandhavingsrapport 2013. 5 jaar Milieuhandhavingsdecreet*,

uitvoeringsverordeningen inbegrepen, en «internationale regelgeving», meer bepaald die welke opgesomd in, respectievelijk, art. 2 en 2/1 van het Milieuhandhavingsbesluit.¹⁹ Samen genomen, gaat het om tienduizenden pagina's regelgeving.

2) De schendingen van de regelgeving die met toepassing van Titel XVI DABM te handhaven valt, zijn opgedeeld in milieumisdrijven en milieu-inbreuken. Milieu-inbreuken zijn de relatief minder ernstige wetschendingen die als zodanig opgenomen zijn in een lijst bepaald door de Vlaamse Regering.²⁰ Er zijn momenteel ruim dertig dergelijke lijsten, alle gevoegd als bijlage bij het Milieuhandhavingsbesluit.²¹ De residuaire categorie van de milieumisdrijven omvat van rechtswege alle overige wetschendingen.²² Omdat het toepassingsgebied van Titel XVI DABM bijzonder ruim is, vormen milieumisdrijven een zeer uitgebreide residuaire categorie wetschendingen.

3) Milieumisdrijven zijn zowel strafrechtelijk als bestuurlijk strafbaar, met strafrechtelijke afhandeling als eerste systeemkeuze. Bestuurlijke beoetening vormt er een alternatief voor strafrechtelijke afhandeling, wat verklaart dat het beoetingsstelsel als een «alternatief bestuurlijk beoetingsstelsel» is bestempeld. Milieu-inbreuken komen niet in aanmerking voor strafrechtelijke afhandeling. De bestraffing ervan is een exclusief bestuurlijke aangelegenheid. Het desbetreffende beoetingsstelsel heet een «exclusief bestuurlijk beoetingsstelsel» te zijn.²³

4) De Vlaamse decreetgever heeft ervoor gekozen om de bestuurlijke beoetingsbevoegdheid te centraliseren.

Brussel, VHRM, 2014 (hierna «VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-13*»), o.m. 146-149 en 180-181.

¹⁹ De Europese verordeningen hebben betrekking op de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten, verontreinigende stoffen en afvalstoffen. De meest gekende zijn de zogenaamde CITES-verordening (EG) nr. 338/97 (Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer, *Pb.L.* 3 maart 1997, afl. 61), de Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging afvalstoffen (Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, *Pb.L.* 12 juli 2006, afl. 190) en de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006 (Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie van de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie, alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en Richtlijn 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie, *Pb.L.* 30 december 2006, afl. 396).

²⁰ Art. 16.1.2, 1° DABM.

²¹ Milieuhandhavingsbesluit, bijlagen I tot XXXIV.

²² Art. 16.1.1, eerste lid, aanhef DABM, te lezen in samenhang met art. 16.1.2, 1° DABM enerzijds en met art. 16.1.2, 2° DABM *juncto* art. 16.6.1, § 1 DABM anderzijds.

²³ Art. 16.4.27 DABM, te lezen in samenhang met art. 16.6.1, § 1 DABM.

Ongeacht waar in het Vlaamse gewest de wederrechtelijke feiten plaatsvonden, is één en dezelfde Vlaamsgewestelijke administratie bevoegd om het dossier te behandelen en eventueel tot alternatieve dan wel exclusieve bestuurlijke beboeting over te gaan, namelijk de zogenaamde «gewestelijke entiteit», concreet de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer («AMMC») van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie.²⁴

5) De bestuurlijke beboetingsprocedure bestaat uit één enkele aanleg.²⁵

6) De decretale tariefvorken voor de boetebedragen zijn homogeen en ongemeen breed uitgemeten. Alternatieve bestuurlijke geldboeten bedragen voor alle milieumisdrijven «maximum 250.000 euro», exclusieve bestuurlijke geldboeten voor alle milieu-inbreuken «maximum 50.000 euro», met telkens een minimumboete van nul euro.²⁶ De beboetingsstelsels maken de aansluiting bij de muntontwaardingscorrectie uit het strafrecht: een opgelegde geldboete «wordt vermeerderd met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten».²⁷ Bij de inwerkingtreding van Titel XVI DABM bedroeg de correctiefactor aldus 5,5; sedert 1 januari 2012 is een correctiefactor 6 van toepassing.²⁸ Voor feiten die sedertdien worden gepleegd, ligt de wettelijke maximumboete dus concreet op 1.500.000 euro voor milieumisdrijven, 300.000 euro voor milieu-inbreuken.

4. De bestuurlijke beboetingsstelsels van Titel XVI DABM stonden model voor die van Titel VI VCRO.²⁹ Ook Titel VI VCRO combineert een alternatief bestuurlijk beboetingsstelsel voor stedenbouwkundige misdrij-

ven met een exclusief bestuurlijk beboetingsstelsel voor stedenbouwkundige inbreuken.³⁰ Bevoegd voor het opleggen van de geldboeten zijn nog aan te stellen gewestelijke beboetingsambtenaren,³¹ in een enige bestuurlijke aanleg.³² Bij gemengde feiten milieu-stedenbouw kunnen zowel de AMMC als de VCRO-beboetingsambtenaren voor het geheel van de feiten beboeten, mits voorafgaandelijk het advies wordt ingewonnen van het andere beboetingsorgaan.³³ De tariefvorken zijn identiek aan die van Titel XVI DABM: nul tot 250.000 euro voor stedenbouwkundige misdrijven³⁴ en nul tot 50.000 euro voor stedenbouwkundige inbreuken.³⁵ Ook voor deze geldboeten geldt de vermeerdering met de strafrechtelijke opdecimen.³⁶

B. De werking van het Milieuhandhavingscollege

5. Tegen de beslissingen waarbij een bestuurlijke geldboete is opgelegd, staat beroep open bij het Milieuhandhavingscollege. Enkel de persoon aan wie een geldboete is opgelegd, is beroepsgerechtigd.³⁷ De geschillen kennen dus slechts twee types partijen: de persoon aan wie de geldboete is opgelegd als verzoekende partij, en het Vlaams gewest, dat het bestreden besluit nam, als steeds weerkerende verwerende partij. De beroepstermijn bedraagt dertig dagen na de kennisgeving van de bestreden beslissing.³⁸ Het beroep schorst de bestreden beslissing,³⁹ wat iedere schorsingsprocedure voor het College overbodig maakt.

6. De werking van het Milieuhandhavingscollege bevindt zich momenteel in een overgangsfase. Het decreet

²⁴ Art. 16.4.25, eerste lid DABM, te lezen in samenhang met art. 16.1.2, 4^o DABM, zoals uitgevoerd door art. 1, 23^o en art. 3 Milieuhandhavingsbesluit.

²⁵ Art. 16.5.39 en 16.4.44 DABM, *a contrario*.

²⁶ Art. 16.4.27, tweede respectievelijk derde lid DABM.

²⁷ Art. 16.4.25, tweede lid DABM.

²⁸ Wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten (BS 3 april 1952), meermaals gewijzigd, laatst door art. 2 van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen inzake justitie (II) (BS 30 december 2011). De meest recente wetswijziging verving de bestaande verhoging van de strafrechtelijke geldboete «met vijftienveertig decimes» door een verhoging «met vijftig decimes» (art. 1 van de wet, zoals gewijzigd), wat concreet tot de hierboven vermelde vermenigvuldigingsfactoren leidt, namelijk respectievelijk x 5,5 en x 6.

²⁹ Dit beboetingsstelsel en zijn wetgevende achtergrond komen uitgebreid aan bod in R. MEEUS, *o.c.*, in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *In de roos: doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, 113-164. Zie bijkomend: G. DEBERSAQUES en A. DE BACKER, «Het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning: een eerste verkennende analyse», *TROS* 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, (206), nrs. 7-25; P. DE SMEDT, «Vlaamse stedenbouwhandhaving. Eerste beschouwingen bij het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning» (deel 1), *NJW* 2015, (130), nrs. 30-51.

³⁰ Art. 6.2.6 VCRO.

³¹ Art. 6.2.7, § 1, eerste lid VCRO, te lezen in samenhang met art. 6.1.1, 2^o VCRO.

³² Art. 6.2.13, § 4, derde lid VCRO (alternatieve bestuurlijke beboeting) en art. 6.2.12, § 4 VCRO (exclusieve bestuurlijke beboeting), *a contrario*.

³³ Art. 16.4.28 DABM, zoals gewijzigd bij art. 136 Decreet 2014 Handhaving omgevingsvergunning, in werking te treden op voorlopig onbepaalde datum; art. 6.2.8 VCRO.

³⁴ Art. 6.2.13, § 4, eerste lid VCRO.

³⁵ Art. 6.2.2, aanhef VCRO.

³⁶ Art. 6.2.7, § 1, tweede lid VCRO.

³⁷ Art. 16.4.39 en 16.4.44 DABM; art. 6.2.13, § 4, derde lid en art. 6.2.12, § 4 VCRO.

³⁸ DABM:

– beroepen ingesteld vanaf 1 januari 2015: art. 16.4.39 en 16.4.44 DABM, zoals gewijzigd bij art. 69 en 70 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages, waarover hierna meer informatie volgt;

– beroepen ingesteld tot 31 december 2014: art. 6 Procedurebesluit. VCRO: art. 6.2.13, § 4, derde lid en art. 6.2.12, § 4 VCRO, die de beroepsmogelijkheid bepalen, verwijzen voor de te volgen procedure naar «de procedure die geldt in het kader van Titel XVI [DABM]». Er moet worden aangenomen dat deze verwijzing de beroepstermijn omvat.

³⁹ Art. 16.4.39 en art. 16.4.44 DABM; art. 6.2.13, § 4, derde lid en art. 6.2.12, § 4 VCRO.

van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges («DBRC-decreet»)⁴⁰ heeft de samenstelling en de uitspraakbevoegdheden van het College gewijzigd en zijn rechtspleging hervormd. De inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving verloopt op getrapte wijze. Relevant voor deze bijdrage is dat de nieuwe uitspraakbevoegdheden en de bijbehorende nieuwe procedureregeling van toepassing zijn voor beroepen ingesteld vanaf 1 januari 2015.⁴¹ Het College bevindt zich momenteel op het punt van doorschakeling naar de nieuwe regelgeving. De eerste arresten gevelde met toepassing van de nieuwe wetgeving, drie arresten die met toepassing van de vereenvoudigde procedure⁴² tot onontvankelijkheid van het beroep besluiten, dateren van 26 november 2015.⁴³ De dossierstroom die onder de voormalige regelgeving valt, is evenwel nog niet afgehandeld.⁴⁴

7. Belangrijk voor voorliggende rechtspraakronde is dat de nieuwe DBRC-regelgeving amper tot geen invloed heeft en kan hebben op een aanzienlijk deel van de casuïstiek van het Milieuhandhavingcollege, namelijk de casuïstiek bestaande uit ontvankelijk bevonden beroepen, waar de verzoekende partij betwist dat de AMMC bevoegd was om haar een boete op te leggen of de legaliteit aanvecht van het boetebedrag dan wel het verloop van de bestuurlijke procedure.

De eerste en belangrijkste oorzaak hiervoor ligt in het gegeven dat de DBRC-wetgeving de bestuurlijke beboeting als zodanig volstrekt ongemoeid laat. Alle rechtspraak die dienaangaande de voorbije jaren tot stand kwam in het kader van Titel XVI DABM, blijft dan ook

volkomen relevant voor de toekomstige casuïstiek op grond van deze regelgeving. Deze rechtspraak is eveneens rechtstreeks nuttig voor de casuïstiek die na de inwerkingtreding van Titel VI VCRO zal tot stand komen, omdat de bestuurlijke beboetingsstelsels van de VCRO in zeer sterke mate analoog zijn aan die van het DABM. Vandaar dat we deze casuïstiek bespreken in de navolgende drie hoofdstukken, met bijzondere aandacht voor de rechtspraak die een bredere relevantie vertoont voor andere beboetingsstelsels.⁴⁵

Een tweede bijkomende reden houdt verband met het uiterst geringe praktijkpotentieel van de nieuwe uitspraakbevoegdheden die het DBRC-decreet het Milieuhandhavingcollege toekent. Voor de beroepen ingesteld tot 31 december 2014 gelden de uitspraakbevoegdheden bepaald in art. 16.4.19, §§ 3 en 4 DABM. Aangaande beroepen die gegrond werden verklaard, voorzag het DABM in een vernietigingsbevoegdheid en een indeplaatsstellingsbevoegdheid. Art. 16.4.19, § 4 DABM, de desbetreffende bepaling, formuleerde beide bevoegdheden als volgt: «Als het Milieuhandhavingcollege 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». De indeplaatsstellingsbevoegdheid 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 2011.⁴⁶

De nieuwe DBRC-bevoegdheden, van toepassing op beroepen ingediend vanaf 1 januari 2015, zijn alle nichebevoegdheden, namelijk bevoegdheden waarvan de toepassing uit hun aard en hun strekking hoe dan ook beperkt is tot een kleine tot minieme fractie van de dossiers, namelijk de toepassing van een bestuurlijke lus,⁴⁷ de instandhouding van de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit,⁴⁸ het geven van een injunctie tot het nemen van een nieuwe beslissing of het stellen van een andere handeling⁴⁹ en het opleggen van een dwangsom om de naleving van een injunctie af te dwingen.⁵⁰ De vernietigingsbevoegdheid blijft uiteraard behouden: «Als [het Milieuhandhavingcollege] het beroep gegrond verklaart, vernietigt het de bestreden beslissing geheel of

⁴⁰ BS 1 oktober 2014. Het DBRC-decreet is gewijzigd bij het hierboven vermelde Decreet 2014 Handhaving omgevingsvergunning, bij decreet van 3 juli 2015 tot wijziging van art. 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 29 oktober 2015, nr. 152/2015, (BS 22 december 2015). Het heeft twee uitvoeringsbesluiten: het Besluit van de Vlaamse Regering van 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 Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (BS 3 december 2014) (hierna: «Rechtsplegingsbesluit»). Laatstvermeld besluit werd gewijzigd bij Besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2014 tot wijziging van artikel 69 van het [Rechtsplegingsbesluit] (BS 3 december 2014) en bij Besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 tot wijziging van het [Rechtsplegingsbesluit], wat betreft de bestuurlijke lus en diverse andere bepalingen (BS 5 november 2015).

⁴¹ Art. 96 DBRC-decreet, zoals uitgevoerd door art. 37 Rechtspositiebesluit; zie ook art. 115 Rechtsplegingsbesluit.

⁴² Zie art. 26 Rechtsplegingsbesluit.

⁴³ Arrest MHC/M/1516/0028, 26 november 2015; arrest MHC/M/1516/0029, 26 november 2015; arrest MHC/M/1516/0030, 26 november 2015.

⁴⁴ Zie onder meer de tussenarresten MHC/M/1516/0001 tot MHC/M/1516/0027 van 9 en 23 november 2015.

⁴⁵ Zie ook *supra*, randnr. 1.

⁴⁶ Art. 16.4.19 werd ingrijpend gewijzigd door art. 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 art. 45 Procedurebesluit.

⁴⁷ Art. 34 DBRC-decreet.

⁴⁸ Art. 36 DBRC-decreet.

⁴⁹ Art. 37 DBRC-decreet.

⁵⁰ Art. 38 DBRC-decreet.

gedeeltelijk». ⁵¹ Dit geldt ook voor de indeplaatsstellingsbevoegdheid. Ondergebracht in een afzonderlijk 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 voordeeltontneming, en bepalen dat zijn uitspraak daarover de vernietigde beslissing vervangt». ⁵² Niet alleen zijn de nieuwe bevoegdheden nichebevoegdheden wat hun praktijkwerking hoe dan ook beperkt, in vergelijking met de indeplaatsstellingsbevoegdheid bieden ze amper tot geen meerwaarde, zodat ze door deze laatste bevoegdheid zullen worden overvleugeld. Indeplaatsstelling maakt op snelle en doeltreffende wijze een finale geschillenbeslechting mogelijk in nagenoeg alle gevallen waarin, na vernietiging, nog een nieuwe beboetingsbeslissing valt te nemen. ⁵³ Dit is in het bijzonder het geval bij vernietiging van het bestreden beboetingsbesluit wegens kennelijke onredelijkheid dan wel onevenredigheid van het boetebedrag, het voornaamste motief tot vernietiging in de voorbije jaren (70 à 75% van de beroepen die gegrond werden verklaard). ⁵⁴

II. De bestuurlijke bevoegdheid tot beboeting

8. Titel XVI DABM bakent de beboetingsbevoegdheid van de AMMC af *ratione materiae, personae* en *temporis*. ⁵⁵ Een beboetingsbesluit dat de bevoegdheidsafbakening miskent, is met bevoegdheidsoverschrijding genomen en wordt daarom vernietigd. Partiële vernietiging is mogelijk wanneer de bevoegdheidsoverschrijding één beboete wetsschending betrof, maar andere wetsschendingen ongemoeid laat die behoorden tot het voorwerp van hetzelfde beboetingsbesluit.

In dit onderdeel kijken we naar de uitgebreide rechtspraak die de bevoegdheid *ratione materiae* en *personae* preciseert. Eerst kijken we naar algemene beperkingen *ratione materiae*, die zowel de alternatieve als de exclu-

sieve beboetingsbevoegdheid aangaan. Daarna komt de bevoegdheidsafbakening *ratione personae* aan bod, die eveneens identiek is voor beide types geldboeten. Vervolgens kijken we naar wat specifiek is voor de bevoegdheidsafbakening *ratione materiae* van de alternatieve beboetingsbevoegdheid enerzijds en de exclusieve beboetingsbevoegdheid anderzijds.

A. Wettelijk kader: achtergrondinformatie

9. De beboetingsbevoegdheid *ratione materiae* van de gewestelijke entiteit betreft, zoals eerder aangegeven, milieumisdrijven (alternatieve bestuurlijke beboeting) en milieu-inbreuken (exclusieve bestuurlijke beboeting) (art. 16.4.27, tweede respectievelijk derde lid DABM). Beide categorieën wetsschendingen betreffen «een gedraging, in strijd met een voorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van [Titel XVI DABM]» (art. 16.1.2, 1° respectievelijk 2° DABM). De basisafbakening van de beboetingsbevoegdheid *ratione materiae* is aldus te vinden in art. 16.1.1 DABM, dat het toepassingsgebied bepaalt van de nieuwe handhavingswetgeving, zoals uitgevoerd, voor wat de surpranationale regelgeving betreft, door art. 2 en 2/1 Milieuhandhavingsbesluit. ⁵⁶

Binnen deze basisafbakening gelden twee algemene beperkingen.

De eerste algemene beperking vloeit voort uit art. 16.4.3 DABM dat, geïnspireerd door de art. 7 EVRM en art. 15 BUPO, een retroactiviteitsverbod codificeert: «Bestuurlijke (...) geldboeten kunnen alleen worden opgelegd voor feiten die in strijd zijn met wettelijke voorschriften die voorafgaandelijk aan die feiten zijn bepaald en in werking getreden».

De tweede beperkende bevoegdheidsvoorwaarde ligt vervat in art. 16.4.28 DABM, dat een codificatie doorvoert van het *non bis in idem*-beginsel. Naar blijkt uit de parlementaire voorbereiding van Titel XVI DABM, ⁵⁷ is ook deze bepaling ingegeven door de internationale mensenrechtenverdragen, concreet art. 4 Zevende EVRM-Protocol en art. 14, § 7 BUPO. In haar huidige redactie luidt de bepaling als volgt:

«Een bestuurlijke geldboete kan niet worden opgelegd als:

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

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

⁵¹ Art. 35 DBRC-decreet.

⁵² Art. 44 DBRC-decreet.

⁵³ Casuïstiek waar dit uiteraard niet hoeft, ligt vervat in de arresten die tot onontvankelijkheid van het beroep besluiten en de arresten die de bestreden beboetingsbeslissing vernietigingen wegens schending van de beboetingsbevoegdheid bij gebrek aan naar eis van recht bewezen milieumisdrijf dan wel daderschap. Beide types arresten zijn uit hun aard finaal. Het gebruik van bijkomende uitspraakbevoegdheden kan niets toevoegen met het oog op definitieve en snelle geschiloplossing.

⁵⁴ Milieuhandhavingscollege, *Werkingsverslag 2012*, o.c., 15; Milieuhandhavingscollege, *Werkingsverslag 2013*, o.c., 15; Dienst van de Bestuursrechtscollages, *Jaarverslag 2014-15*, o.c., 40. Voor een meer omstandige analyse van de minieme relevantie van de nieuwe DBRC-uitspraakbevoegdheden voor het Milieuhandhavingscollege in het licht van de indeplaatsstellingsbevoegdheid, zie: C.M. BILLIET, o.c., in J. VAN DE LANOTTE, P. CANNOOT en J. VAN GOOSSENS (eds.), *Rechtsbescherming in het publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen?*, nrs. 32-34.

⁵⁵ Zie o.m.: C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, o.c., *TMR* 2009, (326), nrs. 78-79.

⁵⁶ Zie *supra*, randnr. 3, 1).

⁵⁷ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI «Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen», *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, (3) 59.

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

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

Het laatste van de vier toepassingsgevallen, dat cumul met een bestuurlijke transactie uitsluit, werd, gelijktijdig met de bestuurlijke transactie, in Titel XVI DABM ingevoegd bij wijzigingsdecreet van 20 april 2012.⁵⁸

Vermeldenswaard is dat geheel deze bepaling verdwijnt bij de inwerkingtreding van Titel VI VCRO.⁵⁹ De memorie van toelichting verantwoordt dit als volgt: «Het staat (...) aan de gewestelijke entiteit, zoals aan de stedenbouwkundige beoetingsambtenaar, om schendingen van het *non bis in idem*-beginsel te vermijden. Hoewel dit beginsel is neergelegd in internationale normen, een rechtstreekse werking heeft in de interne rechtsorde, en inhoudelijk wordt vormgegeven door supranationale rechtspraak, doet huidig art. 16.4.28 DABM een poging om de gevolgen ervan te expliciteren. Om te vermijden dat ook in de VCRO deze (potentieel te ruime of te enge) interpretatie van het *non bis in idem*-beginsel moet worden overgenomen, wordt zij uit het DABM geschrapt».⁶⁰ In een nabije toekomst zullen de partijen en het College aldus aangewezen zijn op kennis van het beginsel zoals geïnterpreteerd door het EHRM.

10. De beoetingsbevoegdheid *ratione personae* van de gewestelijke entiteit is, voor zowel milieumisdrijven als milieu-inbreuken, beperkt tot de «overtreder» (art. 16.4.25, eerste lid, aanhef DABM). Het wijzigingsdecreet van 22 november 2013 heeft het begrip nader bepaald: «Als overtreder wordt beschouwd degene die een milieu-inbreuk of milieumisdrijf heeft gepleegd, alsook degene die opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een milieu-inbreuk of milieumisdrijf uitmaken».⁶¹ De idee is met deze toevoeging «een verduidelijking» in te voeren.⁶² Titel XVI DABM voorziet niet

in de strafbaarheid van andere personen, bijvoorbeeld medeplichtigen.⁶³

B. Casuïstiek

1° De algemene bevoegdheidsbeperkingen *ratione materiae*

11. In de jaren 2013-15 gaf het retroactiviteitsverbod bepaald in art. 16.4.3 DABM geen aanleiding tot vermeldenswaardige rechtspraak.⁶⁴ De onderzochte casuïstiek omvat daarentegen wel verschillende zaken waarin het Milieuhandhavingscollege diende te oordelen of er sprake was van een schending van het *non bis in idem*-beginsel, een problematiek die algemeen gesproken steeds meer voorkomt ten gevolge van de toename van uiteenlopende vormen van bestuurlijke bestraffing.

In één zaak riep de verzoekende partij het *non bis in idem*-beginsel als zodanig in, zonder nadere verwijzing naar enige wetskrachtige bepaling. Het Milieuhandhavingscollege preciseerde er de verhouding tussen de desbetreffende bepalingen in het Zevende EVRM-Protocol en het BUPO, enerzijds, en art. 16.4.28 DABM, anderzijds:

«Op grond van het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*, dat binnen de Belgische rechtsorde ook is gewaarborgd door art. 4 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het EVRM en art. 14.7 BUPO, mag niemand voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds bij einduitspraak is veroordeeld of vrijgesproken. Dit beginsel strekt zich uiteraard slechts uit tot een tweede vervolging van één en dezelfde persoon wegens het zelfde strafbare feit.

«Art. 16.4.28 DABM bevat een codificatie van het beginsel. Het artikel bepaalt onder meer dat «Een bestuurlijke geldboete (...) niet [kan] worden opgelegd als (...) voor het feit in kwestie al eerder, hetzij een bestuurlijke geldboete overeenkomstig dit decreet, hetzij een door een ander hiertoe bevoegd persoon of overheid bepaalde boete werd opgelegd».⁶⁵

In deze zaak, waarin de aangevochten bestuurlijke geldboete illegale lozingen van vervuild bedrijfsafvalwater bestrafte en de verzoekende partij het *non bis in idem*-beginsel geschonden achtte omdat voor de betrokken lozingsperiode, die over twee kalenderjaren liep, reeds heffingsverhogingen waren betaald, preciseerde het Milieuhandhavingscollege onder verwijzing naar het

⁵⁸ Art. 30 van het decreet van 20 april 2012 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur (BS 22 mei 2012).

⁵⁹ Art. 136, aanhef van het decreet 2014 Handhaving omgevingsvergunning.

⁶⁰ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet «betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning», *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2419/1, (3) 71.

⁶¹ Art. 29 van het decreet 22 november 2013 tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (BS 21 januari 2014).

⁶² Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2197/1, (3) 23.

⁶³ Vergelijk met art. 66 en 67 Sw. Titel XVI DABM en Titel VI VCRO hanteren een verschillende afbakening van het begrip «overtreder», waarvoor wij naar de hierboven vermelde rechtsleer verwijzen (*supra*, nr. 3, voetnoot 17).

⁶⁴ In één zaak kwam het zijdelings aan bod: arrest MHHC-14/68-VK, 20 oktober 2014, randnrs. 5.6.1-5.6.3.

⁶⁵ Arrest MHHC-14/34-VK, 28 mei 2014, randnr. 5.3.3.1.

EHRM-arrest *Jussila t/ Zweden*⁶⁶, dat heffingsverhogingen, zoals belastingverhogingen in het algemeen, inderdaad «administratieve sancties zijn die strafrechtelijk zijn in de zin van art. 6 EVRM en art. 14 BUPO». Omdat de heffingsverhoging evenwel aan een andere persoon was opgelegd en daarenboven een ander feit bestrafte dan de bestreden bestuurlijke geldboete, verklaarde het College het bezwaar evenwel ongegrond.

In de overige casuïstiek waarin het beginsel ter sprake stond, werd overwegend de schending van art. 16.4.28, 1° DABM aangevoerd. Een discussie die een paar keer rees en in 2015 werd beslecht,⁶⁷ raakt het natuurbeheer in landbouwgebied. Zij betrof de vermindering van Europese inkomenssteun aan een landbouwer wegens het niet-naleven van bepaalde randvoorwaarden die natuurbehoud ondersteunen. De vraag luidde: was deze vermindering, opgelegd door het Agentschap voor Landbouw en Visserij, een geldboete in de zin van voornoemde DABM-bepaling? De verwerende partij betoogde dat die vermogenssanctie niets anders was dan de inhouding van een subsidie wegens het niet voldoen aan de toekenningsvoorwaarden ervan. Het College zag het anders. In het kwalificatieproces overwoog het in het bijzonder wat volgt: «Bij het bepalen van deze geldstraf wordt blijkens de Verordening (EG) 1122/2009 van de Commissie door de bevoegde overheid rekening gehouden met opzet of nalatigheid, met de ernst en de omvang van de overtreding en met de eventuele herhaling. Het Milieuhandhavingscollege oordeelt dan ook dat het om een geldboete gaat, die bepaald wordt op grond van elementen (ernst, omvang, herhaling, opzet of nalatigheid) die ook terug te vinden zijn in het systeem van de alternatieve bestuurlijke geldboete (ernst, frequentie, opzet of nalatigheid) zoals bepaald door het DABM».⁶⁸ Het besloot tot een schending van art. 16.4.28, 1° DABM. Tegen dit arrest is een cassatieberoep hangende.

Een paar minder opmerkelijke arresten gaan in op de kwestie of de voorafgaande bestraffing wel identieke feiten betrof. Er blijkt dat dit vereiste ondanks zijn relatieve laagdrempeligheid toch een beperkende werking blijft behouden.⁶⁹ Enkele arresten beklemtonen de relevantie van de tijdssequens: indien de bestreden beboetingsbeslissing eerst werd genomen,⁷⁰ kan haar geen schending van het *non bis in idem*-beginsel worden verweten.⁷¹

⁶⁶ EHRM (Grote Kamer) 23 november 2006, *Jussila t/ Zweden*.

⁶⁷ Arrest MHC-15/26-K6, 13 augustus 2015. Zie eerder arrest MHC-13/26-VK, 21 maart 2013, randnr. 5.4.2. Bij gebrek aan enig stuk aangaande de beweerde vermindering van de bedrijfsfoeslag, kon het College de gegrondheid van het bezwaar niet onderzoeken.

⁶⁸ Arrest MHC-15/26-K6, 13 augustus 2015, nr. 5.5.7.

⁶⁹ Arrest MHC-15/27-K6, 13 augustus 2015, nr. 5.3.2. Zie ook, met enige onduidelijkheid wat het juridisch relevante feitenrelaas betreft: arrest MHC-15/28-K6, 13 augustus 2015, nr. 5.2.3.

⁷⁰ Arrest MHC-14/34-VK, 28 mei 2014, nr. 5.3.3.2 *in fine*.

⁷¹ Zie bijkomend arrest MHC-14/26-VK, 8 mei 2014, nr. 5.4.3 en arrest MHC-14/29-VK, 8 mei 2014, nr. 5.3.3, die beide de bijzondere

2° Bevoegdheid tot beboeting van «een overtreder»

12. Voor zowel milieumisdrijven als milieu-inbreuken geldt, op grond van art. 16.4.25, eerste lid DABM, dat de bestuurlijke beboetingsbevoegdheid *ratione personae* enkel de «overtreder» betreft. De rechtspraak uit de jaren 2013-2015 waarin het Milieuhandhavingscollege zich buigt over een daderschapsbetwisting, betreft uitsluitend feiten die nog onder de oorspronkelijke redactie van art. 16.4.25, eerste lid DABM vallen, waarin het begrip «overtreder» niet nader werd omschreven.⁷² Het College blijkt het tijdstip van het plegen van de feiten in aanmerking te nemen als aanknopingspunt voor de tekstversie die van toepassing is.⁷³ Wanneer we de casuïstiek nader bekijken die aldus de voorbije jaren is tot stand gekomen, rijst de vraag of de decreetwijziging die het begrip «overtreder» preciseerde, niet meer problemen zal doen rijzen dan oplossen.

De onderzochte rechtspraak bevestigt de eerdere rechtspraak aangaande het begrip. We herhalen kort de sleutelementen ervan. Het interessante van de bijkomende casuïstiek ligt voornamelijk in de toepassingsgevallen.

Zoals de eerdere rechtspraak, neemt ook de meer recente rechtspraak de normadressaat van de geschonden normen mee in aanmerking in de begripsafbakening: «Noch het DABM, noch enige uitvoeringsbepaling van dit decreet omschrijven het begrip «overtreder». In overeenstemming met de spraakgebruikelijke betekenis van het woord, moet ervan worden uitgegaan dat de overtreder de persoon is die een gebod of verbod schendt dat zich tot hem richt. Uit de draagwijdte van het begrip volgt dat de geschonden normen, die de toerekenbaarheid kunnen beperken door een gebod of verbod te formuleren dat zich slechts tot één of een paar categorieën personen richt, mede bepalen wie rechtens als overtreder kan worden beschouwd».⁷⁴ In de casuïstiek richt de geschonden norm zich doorgaans tot eenieder. Een klassiek toepassingsgeval hiervan biedt art. 12 Materialendecreet.⁷⁵

situatie betreffen waarin de AMMC de bestreden beboetingsbeslissing nam enkele dagen voorafgaand aan de intrekking van een eerste beboetingsbeslissing.

⁷² Zie *supra*, randnr. 10.

⁷³ Arrest MHC-14/74-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.3.3.1. Gelijklopend: arrest MHC-14/25-VK, 3 april 2014, nr. 5.6.3 aanhef; arrest MHC-14/75-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.5, aanhef; arrest MHC-14/84-VK, 2 december 2014, nr. 5.3.4.1, aanhef.

⁷⁴ Arrest MHC-13/30-VK, 9 april 2013, nr. 5.3.3.1. In dezelfde zin: arrest MHC-13/40-VK, 25 april 2013, nr. 5.2.3.2; arrest MHC-13/66-VK, 16 juli 2013, nr. 5.7.3; arrest MHC-13/92-VK, 7 november 2013, nr. 5.3.3; arrest MHC-14/16-VK, 20 februari 2014, nr. 5.3.3.1; arrest MHC-14/25-VK, 3 april 2014, nr. 5.6.3; arrest MHC-14/27-VK, 8 mei 2014, nr. 5.3.5.1; arrest MHC-14/31-VK, 28 mei 2014, nr. 5.3.3.2; arrest MHC-14/75-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.5; arrest MHC-14/84-VK, 2 december 2014, nr. 5.3.4.1; arrest MHC-15/5-VK, 29 januari 2015, nr. 5.4.3.1.

⁷⁵ Aldus bv.: arrest MHC-13/92-VK, 7 november 2013, nr. 5.3.3; arrest MHC-14/16-VK, 20 februari 2014, nr. 5.3.3.1.

Wanneer de geschonden norm zich tot een bepaalde categorie personen richt, gaat het Milieuhandavingscollege na of de verzoekende partij, aan wie de boete is opgelegd, inderdaad tot de geviseerde categorie personen behoort.⁷⁶

In de beoordeling van de rechtmatigheid van de toerekening van de wetsschending aan de verzoekende partij als «overtreder», houdt het College, zoals in de eerdere rechtspraak, rekening met de volgende elementen: het feit dat de verzoekende partij de persoon is die de verboden handelingen heeft gesteld⁷⁷ of diegene is die er opdracht toe gaf,⁷⁸ en het feit dat zij over de betrokken terreinen daadwerkelijke zeggenschap en verantwoordelijkheid had ten tijde van het plegen van de feiten.⁷⁹ Bij deze laatste grond tot toerekening doet het er niet toe dat de verzoekende partij de feiten niet zelf lijfelijck pleegde of er al of niet opdracht toe gaf: «Naar eensluidend blijkt uit de verklaringen die bij het proces-verbaal van overtreding zijn gevoegd, is de verzoekende partij «zaakvoerder», of nog, «bedrijfsleidster» van het landbouwbedrijf. Naar zij zelf verklaarde, huurt zij de ter sprake staande percelen reeds «sedert 1981». Voorts staat vast dat op deze percelen feiten van een vergelijkbare aard werden geverbaliseerd in 2009 en dat de betrokkene bijgevolg zelfs tot herstelwerkzaamheden overging. Gelet op geheel deze context doet het er niet toe of, naar de verzoekende partij aanvankelijk verklaarde, haar echtgenoot, dan wel, naar het verzoekschrift stelt, een loonwerker, het beschermde stuk rietveld omploegde en dit al dan niet deed in foute uitvoering van een opdracht. Gezien haar verantwoordelijkheid als bedrijfsleider, is de verzoekende partij de eerste verantwoordelijke voor de goede gang van zaken in de bedrijfsvoering. Ten aanzien van de gepleegde feiten geldt deze verantwoordelijkheid des te meer in het licht van de eerder geverbaliseerde feiten, die ieder normaal zorgvuldig bedrijfsleider bijzonder alert zouden hebben gemaakt op het beschermde statuut van de gronden in kwestie en op de noodzaak om een herhaling van fouten uit het verleden te voorkomen».⁸⁰

Het feit dat de verzoekende partij opdracht gaf tot de handelingen waarbij de wetsschending werd begaan, blijkt evenwel niet zonder meer tot het besluit te kunnen leiden dat de wederrechtelijke feiten haar terecht werden toegerekend. In verband met een schending van de afstandsregel die bemesting verbiedt tot vijf meter landinwaarts vanaf de bovenste rand van een waterloop oordeelde het College als volgt: «In zoverre de verzoekende

partij niet betwist de opdracht tot de bemesting van de betrokken percelen te hebben gegeven, is haar bewering dat zij de chauffeur van de loonwerker die de illegale bemesting uitvoerde, afdoende instrueerde over de te eerbiedigen afstandsregel, geloofwaardig (...). Deze som aan vaststaande, samenhangende en onderling gelijklopende gegevens is van aard om te besluiten dat de verzoekende partij de opdracht tot bemesting met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid heeft gegeven mét de naar redelijkheid vereiste instructies, zonder gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid bij haar. Bijgevolg kan zij niet worden beschouwd als een persoon die de ter sprake staande wederrechtelijke feiten pleegde en aldus het verbod bepaald in art. 21, eerste lid, 1° Mestdecreet heeft geschonden. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat in de bestuurlijke beboeting, punitieve materie in de zin van art. 6 EVRM, twijfel in het voordeel van de verdachte behoort te worden uitgelegd. Ook het bepaalde in art. 47, § 3 Mestdecreet, vermag het niet aan het voorgaande afbreuk te doen. Door het milieumisdrijf toch aan de verzoekende partij toe te rekenen, schendt de bestreden beslissing dan ook art. 16.4.25, eerste lid DABM en is zij met bevoegdheidsoverschrijding genomen, zodat de vernietiging ervan zich opdringt».⁸¹

13. Aangaande de bewijstechnische aspecten heeft het Milieuhandavingscollege in de jaren 2013-2015 zijn eerdere rechtspraak bij herhaling bevestigd: «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 zorgvuldigheidsbeginsel, het motiverings- en het redelijkheidsbeginsel, en het vermoeden van onschuld, bepaald in art. 6, § 2 EVRM, 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 eenzelfde persoon als pleger van het vastgestelde milieumisdrijf aanduiden».⁸² Op grond van deze parameters toetst het College vervolgens «of de gewestelijke entiteit, op grond

⁷⁶ Toepassingsgeval: arrest MHHC-13/30-VK, 9 april 2013, nr. 5.3.3.1.

⁷⁷ Toepassingsgeval: arrest MHHC-13/92-VK, 7 november 2013, nr. 5.3.3.

⁷⁸ Toepassingsgeval: arrest MHHC-15/5-VK, 29 januari 2015, nr. 5.3.4.3.

⁷⁹ Toepassingsgevallen: arrest MHHC-13/66-VK, 16 juli 2013, nr. 5.7.3; arrest MHHC-14/16-VK, 20 februari 2014, nr. 5.3.3.2; arrest MHHC-14/31-VK, 28 mei 2014, nr. 5.3.3.2.

⁸⁰ Arrest MHHC-13/66-VK, 16 juli 2013, nr. 5.7.3.

⁸¹ Arrest MHHC-14/75-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.5. Te vergelijken met arrest MHHC-14/84-VK, 2 december 2014, nr. 5.3.4.2, waar identieke bepalingen ter sprake kwamen en het College oordeelde dat de feiten terecht aan de opdrachtgever werden toegerekend omdat deze «aan de loonwerker geen instructies heeft gegeven met betrekking tot de afstand tot waterlopen bij het opbrengen van de mest».

⁸² Arrest MHHC-13/90-VK, 7 november 2013, nr. 5.5.1. In dezelfde zin: arrest MHHC-14/28-VK, 8 mei 2014, nr. 5.4.3; arrest MHHC-

van het voorliggende bewijs en met eerbiediging van de relevante beginselen van behoorlijk bestuur en het vermoeden van onschuld» inderdaad tot het betwiste oordeel over het daderschap kon komen.⁸³

Ook de procedurele kant van het vermoeden van onschuld krijgt in deze rechtspraak aandacht: «In de beoordeling van de feiten herinnert het Milieuhandhavingscollege aan het vermoeden van onschuld. Het is niet de verzoekende partij die moet bewijzen dat ze de dader niet is. Integendeel, het komt de gewestelijke entiteit toe om de schuld van de verzoekende partij te bewijzen, waarbij buiten elke redelijke twijfel moet worden aangetoond dat deze de haar ten laste gelegde feiten heeft gepleegd».⁸⁴

14. Het Milieuhandhavingscollege heeft de bewoordingen van art. 16.4.25, eerste lid DABM, die gewag maken van «een overtreder» aangegrepen om bij wege van ambtshalve opgeworpen bezwaren een einde te maken aan een bestuurlijke beboetingspraktijk die aan meer dan één persoon eenzelfde bestuurlijke geldboete «*solidair en in solidum*» oplegde. De motivering van het ambtshalve bezwaar grijpt, eens te meer, naar het EVRM en het BUPO. Ze luidt als volgt: «Bestuurlijke geldboeten, zoals onder meer opgenomen in titel XVI DABM, worden door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beschouwd als punitieve sancties waarvan het opleggen een strafvervolging uitmaakt in de zin van art. 6, § 1, EVRM. Bij het opleggen ervan moet worden voldaan aan de procedurele en materiële waarborgen voor strafvervolging en bestrafing vervat in art. 6 en 7 EVRM en het Zevende Protocol bij het EVRM, in art. 14 en 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in art. 12 en 14 Gw. en in de fundamentele beginselen van het strafrecht. Zulks heeft onder meer tot gevolg dat de bestuurlijke geldboete omschreven in art. 16.4.25, eerste lid DABM moet beantwoorden aan het fundamentele strafrechtelijke rechtsbeginsel van het persoonsgebonden karakter van de straf, wat wil zeggen dat ze persoonlijk, dus enkel aan diegene die de overtreding heeft gepleegd, en individueel, dus ten aanzien van iedere overtreder afzonderlijk, moet worden opgelegd. Een soortgelijke bepaling is trouwens opgenomen in art. 39 Sw.».⁸⁵ De Raad

van State, rechtsprekend in cassatie, heeft deze rechtspraak bevestigd.⁸⁶

3° Bevoegdheid *ratione materiae* tot alternatieve bestuurlijke beboeting: milieumisdrijven

15. De bevoegdheid van de gewestelijke entiteit tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete betreft milieumisdrijven, meer bepaald «milieumisdrijven, vermeld in art. 16.6.1, 16.6.2, 16.6.3, 16.6.3*bis*, 16.6.3*ter*, 16.6.3*quater*, 16.6.3*quinquies*, 16.6.3*sexies* en 16.6.3*septies*» DABM (art. 16.4.27, tweede lid DABM). De artikelen 16.6.1 tot 16.6.3*sexies* DABM⁸⁷ vormen de hoofdmoot van het hoofdstuk dat Titel XVI DABM wijdt aan «*Strafrechtelijke handhaving*». De delictomschrijvingen in deze artikelen preciseren, zonder uitzondering, uitdrukkelijk het morele bestanddeel van de beoogde misdrijven. Dit morele bestanddeel bestaat uit gewoon opzet (*dolus generalis*) of een «gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid». In beide gevallen zijn de feiten strafrechtelijk strafbaar, in het geval van opzet met hogere hoofdstraffen dan in het geval van een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid.

Gezien de uitdrukkelijk verwijzing van art. 16.4.27, tweede lid DABM naar art. 16.6.1 tot 16.6.3*sexies* DABM, hoeft het geen verwondering te wekken dat de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege aangaande alternatieve bestuurlijke beboeting de aansluiting maakt met de strafrechtelijke opbouw van milieumisdrijven als som van een materieel bestanddeel met een moreel bestanddeel. In de relatief uitgebreide casuïstiek waarin de beboetingsbevoegdheid van de gewestelijke entiteit werd betwist op grond van een betwisting van het bestaan van één of meer van de betrokken milieumisdrijven, komen zowel het materiële als het morele bestanddeel van de misdrijven aan bod.

a) Materieel bestanddeel

16. De bezwaren die het materiële bestanddeel van milieumisdrijven betreffen, omvatten uiteenlopende types betwistingen: betwistingen van de feiten als zodanig, betwistingen van het bewijs van de feiten en van de wetigheid van dit bewijs en betwistingen van de kwalificatie van de feiten.

17. Enkele voorbeelden van betwisting van de feiten als zodanig: de verzoekende partij gebruikte de oude kippenloods niet voor de exploitatie van een meldingsplichtige smederij⁸⁸; de omgeploegde gronden lagen in zuiver agrarisch gebied, niet in het naastliggende habi-

14/58-VK, 25 december 2014, nr. 5.4.2.1; arrest MHHC-14/59-VK, 25 september 2014, nr. 5.4.2.1.

⁸³ Arrest MHHC-13/90-VK, 7 november 2013, nr. 5.5.2. In dezelfde zin: arrest MHHC-14/28-VK, 8 mei 2014, nr. 5.4.3; arrest MHHC-14/58-VK, 25 december 2014, nr. 5.4.2.2; arrest MHHC-14/59-VK, 25 september 2014, nr. 5.4.2.2.

⁸⁴ Arrest MHHC-13/89-VK, 7 november 2013, nr. 5.3.5. In dezelfde zin: arrest MHHC-13/34-VK, 18 april 2013, nr. 5.5; arrest MHHC-13/87-VK, 7 november 2013, nr. 5.4.2.

⁸⁵ Arrest MHHC-13/102-VK, 19 december 2013, nr. 5.3.1. Gelijkluidend: arrest MHHC-13/103-VK, 19 december 2013, nr. 5.3.1; arrest MHHC-13/104-VK, 19 december 2013, nr. 5.3.1; arrest MHHC-13/105-VK, 19 december 2013, nr. 5.3.1; arrest MHHC-14/67-VK, 2 oktober 2014, nr. 5.3.1.

⁸⁶ RvS 2 oktober 2014, nr. 228.615, Vlaams Gewest t/ Pillaert.

⁸⁷ Art. 16.6.3*septies* DABM werd opgeheven door het wijzigingsdecreet van 22 november 2013, reeds eerder vermeld.

⁸⁸ Arrest MHHC-13/27-VK, 21 maart 2013, nr. 5.2 *juncto* nr. 5.4.

tatgebied⁸⁹; de honden liepen niet vrij rond en jaagden geenszins op gronden waarvan het jachtrecht een derde toebehoorde⁹⁰; het geloosde rioolwater was niet verontreinigd⁹¹; het reël opgepompte grondwater overschreed het vergunde debiet niet.⁹²

In de beoordeling van het opgeworpen bevoegdheidsbezwaar speelt het voorliggende bewijs uiteraard een sleutelrol. Het Milieuhandavingscollege wijst erop dat het bewijsvraagstuk de feiten omvat «die de constitutieve bestanddelen van het milieumisdrijf» vormen.⁹³

Aangaande de mogelijkheden tot bewijsvoering beklemt het Milieuhandavingscollege de vrije bewijsvoering in bewoordingen die gelijkkluidend zijn met het desbetreffende standpunt inzake het daderschap: «Er moet worden aangenomen dat het bewijs van feiten 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 gemeene 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 zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveerings- en het redelijkheidsbeginsel, en het vermoeden van onschuld, bepaald in art. 6, § 2 EVRM, omringen het bewijs wel met waarborgen op procedureel en inhoudelijk vlak. De principieel vrije bewijsvoering behelst onder meer dat het bewijs van de feiten kan worden geleverd door een geheel van samenhangende feitelijke vaststellingen die eensluidend tot een zelfde beoordeling nopen».⁹⁴ De bewijsvoering is in verregaande mate gebaseerd op de processen-verbaal van overtreding die aan de basis van het beoetingsdossier liggen. Vooral de vaststellingen van de verbalisanten,⁹⁵ de foto's⁹⁶ en de verklaringen⁹⁷ die

in deze processen-verbaal te vinden zijn, spelen een rol, in de regel samen beoordeeld.⁹⁸ Foto's en verklaringen die later aan het dossier zijn toegevoegd, in navolgende processen-verbaal, tijdens de bestuurlijke beoetingsprocedure tot in de procedure voor het College, wegen uiteraard ook mee.⁹⁹ Het College kan wijzen op een geheel van «vaststaande samenhangende vaststellingen en gelijkkluidende verklaringen, met fotografische bewijzen, verrat in het aanvankelijk en het navolgend proces-verbaal».¹⁰⁰

Wat de vaststellingen van de verbalisanten betreft, wordt er nauwgezet op toegezien of zij bijzondere bewijswaarde genieten dan wel louter als inlichting gelden.¹⁰¹ Enkel de processen-verbaal opgesteld door een DABM-toezichthouder¹⁰² en tijdig meegedeeld aan de vermoedelijke overtreder,¹⁰³ genieten de bijzondere bewijswaarde op grond van art. 16.3.25 DABM. Conform de strafrechtelijke analyse,¹⁰⁴ beklemt de rechtspraak dat de bijzondere bewijswaarde zich enkel uitstrekt tot de persoonlijke zintuiglijke vaststellingen van de verbalisant zelf¹⁰⁵ en niet, bijvoorbeeld, tot vermoedens die deze laatste koestert¹⁰⁶ of tot resultaten van laboanalyses.¹⁰⁷ Een loutere ontkenning of betwisting van deze vaststellingen volstaat niet om het tegenbewijs te leveren.¹⁰⁸

In deze betwistingen beklemt de rol van het vermoeden van onschuld in de bewijswaardering, op procedureel en materieel vlak:

⁸⁹ Arrest MHC-13/66-VK, 16 juli 2013, nr. 5.6.1 *juncto* nr. 5.6.3.

⁹⁰ Arrest MHC-14/3-VK, 23 januari 2014, nr. 5.3. *juncto* nr. 5.5., inzonderheid nr. 5.5.2.

⁹¹ Arrest MHC-14/15-VK, 20 februari 2014, nr. 5.3.1 *juncto* nr. 5.3.3.

⁹² Arrest MHC-15/17-K6, 2 april 2015, nr. 5.3.1 *juncto* nr. 5.3.3.

⁹³ Arrest MHC-14/3-VK, 23 januari 2014, nr. 5.5.1.

⁹⁴ Arrest MHC-14/86-VK, 2 december 2014, nr. 5.3.3.1. Gelijkluidend: arrest MHC-14/3-VK, 23 januari 2014, nr. 5.5.1.

⁹⁵ Arrest MHC-13/21-VK, 21 maart 2013, nr. 5.2.3; arrest MHC-13/76-VK, 11 september 2013, nr. 5.4.2.3; arrest MHC-13/94-VK, 7 november 2013, nr. 5.3.3; arrest MHC-14/16-VK, 20 februari 2014, nr. 5.4.3; arrest MHC-14/23-VK, 3 april 2014, nr. 5.4.3; arrest MHC-14/68-VK, 20 oktober 2014, nrs. 5.3.3.2 en 5.3.3.3.

⁹⁶ Arrest MHC-13/21-VK, 21 maart 2013, nr. 5.2.3; arrest MHC-13/22-VK-22, 21 maart 2013, nr. 5.4.1; arrest MHC-14/16-VK, 20 februari 2014, nr. 5.4.3; arrest MHC-14/86-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.3.3.2.

⁹⁷ Verklaringen afgelegd door de verzoekende partij (zie bv. arrest MHC-13/22-VK-22, 21 maart 2013, nr. 5.4.1 en arrest MHC-13/94-VK, 7 november 2013, nr. 5.3.3). Verklaringen afgelegd door derden (zie bv. arrest MHC-14/79-VK, 2 december 2014, nr. 5.3.3).

⁹⁸ Arrest MHC-13/100-VK, 5 december 2013, nr. 5.4.1; arrest MHC-14/3-VK, 23 januari 2014, nr. 5.5 *in fine*; arrest MHC-14/16-VK, 20 februari 2014, nr. 5.4.3; arrest MHC-14/45-VK, 10 juli 2014, nr. 5.3; arrest MHC-14/86-VK, 2 september 2014, nr. 5.3.3.2. Zie ook: arrest MHC-13/21-VK, 21 maart 2013, nr. 5.2.3; arrest MHC-13/22-VK-22, 21 maart 2013, nr. 5.4.1; arrest MHC-13/94-VK, 7 november 2013, nr. 5.3.3; arrest MHC-14/68-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.3.3.2 en 5.3.3.3.

⁹⁹ Navolgende processen-verbaal: zie bv. MHC-13/66-VK, 16 juli 2013, nr. 5.6.3. Verklaringen van de verzoekende partij tijdens de bestuurlijke beoetingsprocedure: zie bv. arrest MHC-13/21-VK, 21 maart 2013, nr. 5.2.3.

¹⁰⁰ Arrest MHC-14/3-VK, 23 januari 2014, nr. 5.5.2. In deze zaak genoot het proces-verbaal van overtreding geen bijzondere bewijswaarde. Zie bv. ook arrest MHC-15/17-K6, 2 april 2015, nr. 5.3.3.

¹⁰¹ Zie ook: arrest MHC-15/13-K7, 12 maart 2015, nr. 5.5.5.

¹⁰² Toepassingsgeval: arrest MHC-14/3-VK, 23 januari 2014, nr. 5.5.2.

¹⁰³ Toepassingsgeval: arrest MHC-14/65-VK, 25 september 2014, nr. 5.3.5.3.

¹⁰⁴ O.m. R. DECLERCQ, *Beginselen van strafrechtspleging*, Mechelen, Kluwer, 2014, nrs. 2088-2111.

¹⁰⁵ O.m. arrest MHC-13/76-VK, 11 september 2013, nr. 5.4.2.3; arrest MHC-14/15-VK, 20 februari 2014, nr. 5.3.3.1; arrest MHC-14/65-VK, 25 september 2014, nr. 5.3.5.4; arrest MHC-15/17-K6, 2 april 2015, nr. 5.3.3.

¹⁰⁶ Bv. arrest MHC-14/15-VK, 20 februari 2014, nr. 5.3.3.1.

¹⁰⁷ Bv. arrest MHC-14/19-VK, 12 maart 2014, nr. 5.4.3 *in fine*.

¹⁰⁸ Arrest MHC-13/76, 11 september 2013, nr. 5.4.2.3; arrest MHC-14/22-VK, 3 april 2014, nr. 5.3.3.2; arrest MHC-14/23-VK, 3 april 2014, nr. 5.4.3; arrest MHC-14/65-VK, 25 september 2014, nr. 5.3.5.4. Succesvolle betwisting: zie bv. arrest MHC-15/1-VK, 23 januari 2015, nrs. 5.5.5.1 en 5.5.5.3.

«Omdat bestuurlijke geldboeten punitieve sancties zijn, behoort het opleggen ervan omringd te worden met de waarborgen waarin art. 6 en 7 EVRM voorzien. Luidens art. 6, § 2 EVRM omvatten deze waarborgen het vermoeden van onschuld, dat de bewijslast bij de vervolgende overheid legt en bepaalt dat twijfel in het voordeel van de beklaagde dient te worden uitgelegd».¹⁰⁹ «In de bestuurlijke beboeting, een punitieve materie, [behoort] twijfel in het voordeel van de verzoekende partij te worden uitgelegd».¹¹⁰ Oordeelt het College dat in redelijkheid twijfel bestaat over de feiten, dan vernietigt het de bestreden beboeting wegens bevoegdheidsoverschrijding.¹¹¹

18. Betwistingen over de bewijswaarde en de rechtmatigheid van het voorliggende bewijs deden zich voor in sommige zaken waarin het bewijs van een milieumisdrijf metingen¹¹² dan wel monsternemingen en -analyses vergde.¹¹³ Ze zijn relatief schaars.

19. Betwistingen aangaande de kwalificatie van de feiten¹¹⁴ deden zich voor in uiteenlopende materies. In het domein van de landschaps- en habitatbescherming oordeelde het Milieuhandhavingcollege dat het uitvoeren van een aan knobomen inherente periodieke snoei niet te beschouwen was als een verboden handeling in de zin van art. 7, 1° Besluit Natuurbehoud¹¹⁵; dat een perceel dat hoofdzakelijk met bomen en houtachtige struiken was beplant, ongeacht de wijze waarop deze vegetatie was ontstaan, als bosbestand met de erbij horende fauna en flora een algemene ecologische functie vervulde en terecht als een bos in de zin van het Bosdecreet was gekwalificeerd¹¹⁶; dat een weiland zonder toereikend bewijs als historisch permanent grasland was gekwalificeerd.¹¹⁷ Wat soortenbescherming en jacht betreft, verduidelijkte het College onder meer dat het «onder zich» hebben of houden in de zin van art. 16, § 3 Soortenbesluit en art. 19 Jachtdecreet niet vereist dat men eigenaar zou zijn van de verboden vangtuigen en gifstoffen in kwes-

tie.¹¹⁸ Met betrekking tot afvalstoffen en materiaalkringlopen rees een paar keer de vraag of een stof terecht als afvalstof was gekwalificeerd.¹¹⁹ In deze materie diende tevens beslecht te worden of er sprake was van «achterlaten» van afvalstoffen dan wel van afval dat klaarlag om opgehaald te worden door een schroothandelaar.¹²⁰ Een paar andere kwalificatieproblemen betroffen de milieuvergunningswetgeving, meer bepaald de kwalificatie van een activiteit als vergunningsplichtig in het licht van de Indelingslijst van Vlarem I. Was, bijvoorbeeld, de geviseerde opslag van afgedankte voertuigen en autowrakken terecht als een klasse 2-inrichting bestempeld, mede gelet op de toepasselijke drempelwaarden en de aanwezigheid van oldtimers?¹²¹ Ten slotte rees ook in verband met emissiearme technieken tot bemesting een kwalificatieprobleem: kon het opbrengen van mest met één dikke darm als mestopbreng met sleepslangtechniek worden bestempeld?¹²²

b) Moreel bestanddeel

20. Ook de casuïstiek betreffende het morele bestanddeel van milieumisdrijven is relatief omvangrijk. Een eerste groep arresten betreft het loutere voorkomen van «opzet» of «gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid». Een tweede reeks arresten gaat dieper op de schuldvraag in: de aanwezigheid van het morele bestanddeel wordt er beoordeeld op het niveau van schulduitsluitingsgronden, namelijk dwaling en overmacht.

21. Voor wat schuld door opzet betreft, blijft de rechtspraak de aansluiting maken met het klassieke strafrechtelijke criterium van de *dolus generalis*: het wetens en willens handelen. In de bewoordingen van het Milieuhandhavingcollege: «Het College stelt vast dat de verzoekende partij de mest wetens en willens op het veld heeft gedeponeerd, zodat er rechtens van opzet sprake is».¹²³

¹⁰⁹ Arrest MHC-14/15-VK, 20 februari 2014, nr. 5.3.3.2. Gelijkluidend: arrest MHC-14/20-VK, 12 maart 2014, nr. 5.5.2.1.

¹¹⁰ Arrest MHC-13/36-VK, 25 april 2013, nr. 5.3.3.1.

¹¹¹ Arrest MHC-13/27-VK, 21 maart 2013, nr. 5.4.2; arrest MHC-13/36-VK, 25 april 2013, nr. 5.3.3.1; arrest MHC-14/15-VK, 20 februari 2014, nr. 5.3.3.2.

¹¹² Bv. arrest MHC-13/17-VK, 7 maart 2013, nrs. 5.5.1-5.5.6.

¹¹³ Arrest MHC-14/13-VK, 20 februari 2014, nr. 5.5.4; arrest MHC-14/19-VK, 12 maart 2014, nr. 5.4.3.

¹¹⁴ Arrest MHC-13/26-VK, 21 maart 2013, nr. 5.3.2; arrest MHC-13/36-VK, 25 april 2013, nr. 5.3.3.2; arrest MHC-13/55-VK, 13 juni 2013, nr. 5.6.3; arrest MHC-13/61-VK, 27 juni 2013, nr. 5.4.3; arrest MHC-13/80-VK, 26 september 2013, nr. 5.4.3; arrest MHC-14/20-VK, 12 maart 2014, nr. 5.5.2.1; arrest MHC-14/63-VK, 25 september 2014, nr. 5.5.3; arrest MHC-15/8-VK, 19 februari 2015, nr. 5.4.3.1; arrest MHC-15/12-K7, 26 februari 2015, nr. 5.4.3.

¹¹⁵ Arrest MHC-13/55-VK, 13 juni 2013, nr. 5.6.3.

¹¹⁶ Arrest MHC-15/8-VK, 19 februari 2015, nr. 5.4.3.1.

¹¹⁷ Arrest MHC-14/20-VK, 12 maart 2014, nr. 5.5.2.2 *in fine*.

¹¹⁸ Arrest MHC-13/61-VK, 27 juni 2013, nr. 5.4.3. Zie ook: arrest MHC-14/63-VK, 25 september 2014, nr. 5.5.3.2, voor een precisering van de bescherming van de Europese goudvink op grond van het Soortenbesluit ten opzichte van een ondersoort van deze vogel.

¹¹⁹ Arrest MHC-13/36-VK, 25 april 2013, nr. 5.3.3.2 (restanten van praalwagens die worden bewaard voor hergebruik in de navolgende jaarlijkse stoet zijn geen afvalstof); arrest MHC-13/80-VK, 26 september 2013, nr. 5.4.3 (gefreest asfalt dat niet in aanmerking komt voor gebruik als secundaire grondstof, is wel degelijk afval).

¹²⁰ Arrest MHC-13/36-VK, 25 april 2013, nr. 5.3.3.2.

¹²¹ Arrest MHC-14/52-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.3.3. Andere vergelijkbare betwistingen betreffende de kwalificatie van feiten t.o.v. specifieke rubrieken van de Indelingslijst bij Vlarem I: arrest MHC-14/63-VK, 25 september 2014, nr. 5.3.3 (werd het geven van zwembaden in een zwembad verbonden aan een privéwoning terecht als een vergunningsplichtige exploitatie van een publiek bad bestempeld?); arrest MHC-15/12-K7, 26 februari 2015, nr. 5.4.3 (vormt het houden van 75 konijnen, deels wel en deels niet gespeend, een vergunningsplichtige klasse 2-inrichting?).

¹²² Arrest MHC-13/26-VK, 21 maart 2013, nr. 5.3.2.

¹²³ Arrest MHC-14/45-VK, 10 juli 2014, nr. 5.4.3.1. Gelijkluidend: arrest MHC-13/43-VK, 7 mei 2013, nr. 6.3.3; arrest MHC-13/45-

Een enkele keer heeft het College er op moeten wijzen dat de afwezigheid van opzet niet meebrengt dat de feiten de verzoekende partij niet verwijtbaar zijn: «In zoverre de verzoekende partij met dit bezwaar wil laten gelden dat de feiten haar niet verwijtbaar zijn omdat zij ze niet met opzet pleegde, kan zij niet worden gevolgd. Een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid volstaat opdat er van een milieumisdrijf sprake zou zijn».¹²⁴ Wat als gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid geldt, berust in essentie op een beoordeling van de feiten van de zaak, getoetst aan de maatstaf van een normale voorzichtigheid. Het gebrek aan voorzorg en voorzichtigheid kan hierin bestaan dat de verzoekende partij naliet zich nader te informeren in weerwil van omstandigheden die hiertoe noopten. Een paar voorbeelden van de doorgevoerde beoordelingen: «(...) in haar schriftelijke reactie bij het proces-verbaal van 23 februari 2011 stelt de verzoekende partij dat op 9 februari 2011, voorafgaand aan het terug opstarten van de exploitatie, een voorlopige reparatie werd uitgevoerd. Deze bewering staft zij echter geenszins, maar ook indien wordt aangenomen dat effectief een voorlopige herstelling werd uitgevoerd, zou het van elementaire zorgvuldigheid hebben getuigd dat zij de deugdelijkheid van deze herstelling opvolging zou hebben gegeven. Van enige opvolging van de situatie was echter manifest geen sprake, nu de verzoekende partij pas vijf uur na de aanvang van de activiteiten – en dan nog naar aanleiding van het inspectiebezoek – vaststelde dat de zuiveringsinstallatie opnieuw defect was. De, overigens evenmin gestaafde, bewering van de verzoekende partij dat ze haar installaties wel degelijk regelmatig onderhoudt, de snelheid waarmee ze na de vaststellingen van de Milieuinspectie de installatie liet herstellen en het feit dat ze dan ook de NV Aquafin contacteerde, vermogen het niet dit manifeste gebrek aan voorzorg en voorzichtigheid te verschonen».¹²⁵ «Te dezen is er ontegensprekelijk sprake van een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid, nu van een vogelhouder, wat de verzoekende partij toch is, verondersteld mag worden dat hij zich minstens informeert over wettelijke bepalingen betreffende het vangen en houden van beschermde vogels. Het gebrek aan voorzorg of zorgvuldigheid staat *in casu* vast, zodat het bestaan

VK, 23 mei 2013, nr. 5.3.3; arrest MHHC-13/49-VK, 29 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; arrest MHHC-14/2-VK, 23 januari 2014, nr. 5.3.3 *in fine*; arrest MHHC-14/24-VK, 3 april 2014, nr. 5.3.3.2, aanhef; arrest MHHC-14/51-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.4.3.2, aanhef. Zie eveneens: arrest MHHC-13/66-VK, 16 juli 2013, nr. 5.6.3.

¹²⁴ Arrest MHHC-14/91-VK, 18 december 2014, nr. 5.3.5.

¹²⁵ Arrest MHHC-13/18-VK, 7 maart 2013, nr. 5.4. In dezelfde zin: arrest MHHC-13/30-VK, 9 april 2013, nr. 5.3.3.2; arrest MHHC-14/51-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.4.3.2. Zie ook: arrest MHHC-14/2-VK, 23 januari 2014, nr. 5.3.3.

van het milieumisdrijf begaan door de verzoekende partij niet kan worden betwist».¹²⁶

22. Het aanvoeren van dwaling¹²⁷ of overmacht¹²⁸ blijft weinig kans op succes bieden. Sedert de start van zijn werkzaamheden aanvaardde het Milieuhandhavingscollege in slechts twee zaken een schulditsluitingsgrond.¹²⁹ Het behoort tot de gevestigde rechtspraak van het College om beide rechtsfiguren te duiden in overeenstemming met de strafrechtspraak. Met betrekking tot dwaling beklemtoont het College het vereiste van onoverwinnelijkheid: «Dwaling kan niet worden gestoeld op louter goede trouw, maar moet tevens onoverwinnelijk zijn, met andere woorden zodanig zijn dat elke redelijke mens in dezelfde omstandigheden op dezelfde wijze zou gehandeld hebben».¹³⁰ Wat overmacht aangaat, heeft het Milieuhandhavingscollege bij herhaling geoordeeld dat «vereist [is] dat de overtreders werd gedwongen door een macht die hij niet heeft kunnen weerstaan, waardoor zijn vrije wil wordt uitgeschakeld».¹³¹

4° Bevoegdheid *ratione materiae* tot exclusieve bestuurlijke beboeting: milieu-inbreuken

23. In de onderzochte casuïstiek vormen de beroepen tegen exclusieve bestuurlijke geldboeten een uitgesproken minderheid. Slechts vijftien arresten, goed voor dertien zaken, betreffen dit type geldboeten.¹³² De meeste verslagen van vaststelling die aan de basis lagen van de bestuurlijke beboetingsdossiers, zijn afkomstig van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij en behandelen schendingen van de afvalreglementering, in hoofdzaak schendingen van de verplichting tot het tijdig

¹²⁶ Arrest MHHC-14/91-VK, 18 december 2014, nr. 5.3.5. In dezelfde zin: arrest MHHC-15/8-VK, 19 februari 2015, nr. 5.4.3.1 *in fine*. Zie ook: arrest MHHC-15/34-K7, 31 augustus 2015, nr. 5.3 *in fine*.

¹²⁷ Arrest MHHC-13/16-VK, 7 maart 2013, nr. 5.4.1; arrest MHHC-14/7-VK, 12 februari 2014, nr. 5.4.5; arrest MHHC-14/45-VK, 10 juli 2014, nr. 5.4.3.2; arrest MHHC-15/34-K7, 31 augustus 2015, nr. 5.3.

¹²⁸ Arrest MHHC-13/18-VK, 7 maart 2013, nr. 5.4; arrest MHHC-13/41-VK, 30 april 2013, nr. 5.4.1; arrest MHHC-13/67-VK, 16 juli 2013, nr. 5.3; arrest MHHC-13/88-VK, 7 november 2013, nr. 5.7.3; arrest MHHC-14/24-VK, 3 april 2014, nr. 5.3.3.2; arrest MHHC-14/51-VK, 5 augustus 2014, nr. 5.4.3.1.

¹²⁹ Arrest MHHC-13/67-VK, 16 juli 2013, nr. 5.3.2 (overmacht); arrest MHHC-14/45-VK, 10 juli 2014, nr. 5.4.3.2 (dwaling).

¹³⁰ Arrest MHHC-14/7-VK, 12 februari 2014, nr. 5.4.5.

¹³¹ Arrest MHHC-13/88-VK, 7 november 2013, nr. 5.7.3.

¹³² Arrest MHHC-13/48-VK, 29 mei 2013; arrest MHHC-13/51-VK, 29 mei 2013; arrest MHHC-13/52-VK, 4 juni 2013; arrest MHHC-13/58-VK, 13 juni 2013; arrest MHHC-13/63-VK, 16 juli 2013 (voorafgegaan door tussenarrest MHHC-13/31-VK, 9 april 2013); arrest MHHC-13/68-VK, 5 september 2013; arrest MHHC-14/44-VK, 10 juli 2014; arrest MHHC-14/56-VK, 25 augustus 2014; arrest MHHC-14/70-VK, 20 oktober 2014; arrest MHHC-14/74-VK, 20 oktober 2014; arrest MHHC-14/89-VK, 18 december 2014; arrest MHHC-15/29-K6, 13 augustus 2015 (tegen dit arrest is cassatieberoep ingesteld); tussenarrest MHHC/I/1516/0006, 9 november 2015 (voorafgegaan door tussenarrest MHHC-15/11-K7, 19 februari 2015).

indienen van (afvalgerelateerde deelformulieren van) een integraal milieujaarverslag (IMJV).¹³³

24. Analoog aan de betwistingen inzake milieumisdrijven, stellen de betwistingen betreffende het bestaan van de beboetingsbevoegdheid het bestaan van de wederrechtelijke feiten¹³⁴ in vraag. In niet één arrest komt evenwel aan bod of het bestaan van een milieu-inbreuk, zoals het bestaan van een milieumisdrijf, rechtens enig moreel element vereist. Ook eerdere rechtspraak behandelt deze kwestie niet.¹³⁵

III. De bepaling van het boetebedrag

A. Wettelijk kader: achtergrondinformatie

25. Luidens art. 16.4.27, tweede respectievelijk derde lid DABM, bedraagt een alternatieve bestuurlijke geldboete «maximum 250.000 euro», een exclusieve bestuurlijke geldboete «maximum 50.000 euro». Bij gebrek aan wettelijk bepaalde minimumboete, ligt de minimumboete op 0 euro. Zoals eerder vermeld, dient het boetebedrag vermeerderd te worden met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten.¹³⁶

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

26. Deze betwistingen vormen bij uitstek het terrein waar de indeplaatsstellingsbevoegdheid op grond van artikel 16.4.19, § 4 DABM toepassing vindt: wanneer het

College oordeelt dat het boetebedrag kennelijk onevenredig dan wel onredelijk is, vernietigt het de bestreden beslissing voor wat het boetebedrag betreft en bepaalt het vervolgens zelf bij indeplaatsstelling een boetebedrag.

B. Casuïstiek

27. Het verrast wellicht niet dat talrijke beroepen het bedrag van de opgelegde geldboete aanvechten. Hierna gaan we eerst in op de basisprincipes van de legaliteits-toetsing die het Milieuhandhavingcollege dienaangaande doorvoert, om vervolgens het overzicht te maken van standpunten die specifiek art. 16.4.4 dan wel art. 16.4.29 DABM betreffen.

1° Legaliteitscontrole: basisprincipes

28. Een reeks arresten preciseert de verhouding tussen art. 16.4.4 DABM en art. 16.4.29 DABM en de verhouding tussen de drie beoordelingscriteria vervat in de laatstgenoemde bepaling. Wegens het praktijkbelang van deze rechtspraak, laten we het Milieuhandhavingcollege uitgebreid aan het woord:

«5.4.4.1. Voor zover de diverse onderdelen van het verzoekschrift moeten worden begrepen als het inroepen van een schending van art. 16.4.4 DABM, zoals gepreciseerd door art. 16.4.29 DABM, overweegt het Milieuhandhavingcollege wat volgt.

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

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

«Van een mogelijke schending van art. 16.4.4 *juncto* art. 16.4.29 DABM kan alleen dan sprake zijn indien de gewestelijke entiteit op kennelijk onredelijke wijze toe-

¹³³ Arrest MHC-13/48-VK, 29 mei 2013; arrest MHC-13/51-VK, 29 mei 2013; arrest MHC-13/52-VK, 4 juni 2013; arrest MHC-13/58-VK, 13 juni 2013; arrest MHC-13/63-VK, 16 juli 2013 (voorafgegaan door tussenarrest MHC-13/31-VK, 9 april 2013); arrest MHC-13/68-VK, 5 september 2013; arrest MHC-14/44-VK, 10 juli 2014; arrest MHC-14/70-VK, 20 oktober 2014; arrest MHC-14/74-VK, 20 oktober 2014.

¹³⁴ Arrest MHC-14/56-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.3.5; arrest MHC-14/89-VK, 18 december 2014, nrs. 5.3.3.1-5.3.3.2.

¹³⁵ Zie: C. BILLIET, o.c., *TMR* 2013, nr. 47.

¹³⁶ *Supra*, randnr. 3.

passing heeft gemaakt van de waarderingscriteria die in deze artikelen zijn bepaald».¹³⁷

29. Nieuwe rechtspraak wijst op de mogelijkheid tot een nul-boete als bestuurlijk equivalent voor de opschorting van een uitspraak van veroordeling: «Binnen het alternatieve bestuurlijke beboetingsstelsel op grond van titel XVI DABM bestaat, bij ontstentenis van enige uitdrukkelijke bepaling van de minimumboete, de mogelijkheid om een nul-boete op te leggen. Deze mogelijkheid vormt er, naar analogie met de opschorting van een uitspraak van de veroordeling op grond van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie in strafzaken, een optie voor de gevallen waarin de gewestelijke entiteit feiten en daderschap bewezen acht, maar oordeelt dat bestraffing niet opportuun is. De vraag die met de ingeroepen schending van het redelijkheidsbeginsel rijst, is de vraag of het te dezen, in het licht van de ingeroepen argumenten, kennelijk onredelijk was dat de stap naar beboeting werd gezet»¹³⁸

30. Aangaande de toe te passen opdecieën werden tot midden 2015 arresten geveld waarin het Milieuhandhavingscollege op grond van een ambtshalve opgeworpen bezwaar toepassing maakt van de bevoegdheid, bepaald in art. 16.4.19, § 4 DABM, tot gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing met indeplaatsstelling. Deze

casuïstiek houdt verband met de eerder vermelde wijziging van de wet van 5 maart 1952 «betreffende de opdecieën 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 6.¹³⁹ Zoals in eerdere rechtspraak, bekleemtoonde het Milieuhandhavingscollege dat de nieuwe vermenigvuldigingsfactor gold «voor feiten gepleegd vanaf 1 januari 2012».¹⁴⁰ De betrokken beboetingsbesluiten, alle geruime tijd na 1 januari 2012 genomen, bestraffen feiten gepleegd in 2011.

2° Art. 16.4.4 DABM

31. Naar reeds voorheen werd geoordeeld, biedt het proportionaliteitsvereiste waarin dit artikel voorziet enige ruimte tot verrekening van de financiële draagkracht van de overtreder. Deze jurisprudentie heeft art. 16.4.4 DABM een specifieke meerwaarde verleend als bepaling die de vaststelling van het boetebedrag mede omkadert. In de onderzochte periode heeft het Milieuhandhavingscollege de aanvankelijke rechtspraak, gericht op overtreders met «zeer geringe financiële draagkracht», herhaaldelijk bevestigd¹⁴¹ en uitgebreid tot overtreders met een maatschappelijk kwetsbare gezinspositie én beperkte financiële draagkracht. In de woorden van het College: «Wegens de wezenlijk punitieve aard van de bestuurlijke geldboeten, waarin leedtoevoeging het eerste sanctiedoel vormt, moet redelijkerwijze worden aangenomen dat het 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 waarin bij het afwegen van de relatieve zwaarwiegendheid 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 of wegens de maatschappelijk kwetsbare positie van het gezin waarvoor de betrokkene met beperkte financiële

¹³⁷ Arrest MHC-13/21-VK, 21 maart 2013, nr. 5.4.3. Gelijklopend: arrest MHC-13/22-VK, 21 maart 2013, nr. 5.4.2.1; arrest MHC-13/77-VK, 19 september 2013, nr. 5.4; arrest MHC-13/92-VK, 7 november 2013, nr. 5.4.3; arrest MHC-13/97-VK, 21 november 2013, nr. 5.4.1; arrest MHC-14/51-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.7.3.1; arrest MHC-14/55-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.4.3.1; arrest MHC-14/69-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.4.5.1; arrest MHC-14/73-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.4.3.1; arrest MHC-14/81-VK, 2 december 2014, nr. 5.4.1; arrest MHC-14/88-VK, 18 december 2014, nr. 5.4.3; arrest MHC-15/2-VK, 23 januari 2015, nr. 5.4.3; arrest MHC-15/25-K6, 13 augustus 2015, nr. 5.4.3.1. In dezelfde zin: arrest MHC-13/23-VK, 21 maart 2013, nr. 5.4.3.1; arrest MHC-13/30-VK, 9 april 2013, nr. 5.5.1.3; arrest MHC-13/41-VK, 30 april 2013, nr. 5.4.2; arrest MHC-13/45-VK, 23 mei 2013, nr. 5.6.3; arrest MHC-13/80-VK, 26 september 2013, nr. 5.5.4; arrest MHC-13/98-VK, 27 november 2013, nr. 5.3.3.1; arrest MHC-14/72-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.6.1; arrest MHC-14/80-VK, 2 december 2014, nr. 5.4.1; arrest MHC-14/90-VK, 18 december 2014, nr. 5.6.3.1. Zie eveneens: arrest MHC-14/4-VK, 23 januari 2014, nr. 5.5.3; arrest MHC-14/8-VK, 12 februari 2014, nr. 5.4.1; arrest MHC-14/18-VK, 12 maart 2014, nr. 5.5.3.2; arrest MHC-14/32-VK, 28 mei 2014, nr. 5.4; arrest MHC-14/34-VK, 28 mei 2014, nr. 5.4.3; arrest MHC-14/42-VK, 10 juli 2014, nr. 5.3.2.1; arrest MHC-14/44-VK, 10 juli 2014, nr. 5.4.3; arrest MHC-14/50-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.5.1; arrest MHC-14/56-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.4.3; arrest MHC-14/70-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.4.1; arrest MHC-15/1-VK, 23 januari 2015, nr. 5.8.5.1; arrest MHC-15/3-VK, 23 januari 2015, nr. 5.2.3; arrest MHC-15/5-VK, 29 januari 2015, nr. 5.4.5.1; arrest MHC-15/8-VK, 19 februari 2015, nr. 5.4.3.2; arrest MHC-15/13-K7, 12 maart 2015, nrs. 5.8.3-5.8.3.1; arrest MHC-15/16-K6, 2 april 2015, nr. 5.4; arrest MHC-15/17-K6, 2 april 2015, nr. 5.5.3.1; arrest MHC-15/24-K7, 23 april 2015, nr. 5.5.5.1; arrest MHC-15/31-K6, 13 augustus 2015, nr. 5.2.3; arrest MHC-15/34-K7, 31 augustus 2015, nr. 5.4.2.

¹³⁸ Arrest MHC-14/90-VK, 18 december 2014, nr. 5.4.3.1. Gelijklopend: arrest MHC-13/91-VK, 7 november 2013, nr. 5.4; arrest MHC-13/45-VK, 23 mei 2013, nr. 5.4.3. Zie eveneens: arrest MHC-15/16-K6, 2 april 2015, nr. 5.4, aanhef.

¹³⁹ *Supra*, randnr. 3.

¹⁴⁰ Arrest MHC-13/30-VK, 9 april 2013, nr. 5.7; arrest MHC-13/99-VK, 27 november 2013, nr. 5.5; arrest MHC-14/88-VK, 18 december 2014, nr. 5.5; arrest MHC-15/2-VK, 23 januari 2015, nr. 5.5; arrest MHC-15/33-K7, 31 augustus 2015, nr. 5.8.

¹⁴¹ Arrest MHC-13/42-VK, 7 mei 2013, nr. 5.5.2; arrest MHC-13/43-VK, 7 mei 2013, nr. 6.5.3; arrest MHC-13/54-VK, 4 juni 2013, nr. 5.6.3; arrest MHC-13/57-VK, 13 juni 2013, nr. 5.3.3; arrest MHC-13/61-VK, 27 juni 2013, nr. 5.5.3.1; arrest MHC-13/93-VK, 7 november 2013, nr. 5.5.3; arrest MHC-13/94-VK, 7 november 2013, nr. 5.4.3.2; arrest MHC-13/98-VK, 27 november 2013, nr. 5.4.3; arrest MHC-14/34-VK, 28 mei 2014, nr. 5.5.3; arrest MHC-14/63-VK, 25 september 2014, nr. 5.7.3.1; arrest MHC-14/86-VK, 2 december 2014, nr. 5.5.2; arrest MHC-15/2-VK, 23 januari 2015, nr. 5.4.3.3.

draagkracht instaat».¹⁴² Beide zaken waarin het verruimde draagkrachtcriterium aan bod kwam, betroffen alleenstaande ouders met verschillende studerende kinderen en inkomsten waarin vervangingsinkomen op grond van ziekte ter sprake kwam.¹⁴³

32. De rechtspraak die aanneemt dat de overtreder die geringe financiële draagkracht inroept, het bewijs daarvan dient te leveren, werd aangehouden, zij het met een opvallende nuance. In twee dossiers, waarin het beboetingsdossier als zodanig informatie bevatte die de financiële draagkracht van de betrokkene op relevante wijze in vraag stelde, wees het Milieuhandhavingscollege de AMMC een eigen verantwoordelijkheid toe in het onderzoek van dit dossierelement. In de eerste van deze twee zaken, waarin een boete van 1.002 euro was opgelegd, bleek uit het proces-verbaal van overtreding dat de verzoekende partij zonder beroep was en samen met haar gezin kort vóór de feiten een woningbrand had meegeemaakt «waarbij de woning als «uitgebrand» is beschreven en de inboedel in belangrijke mate verloren ging».¹⁴⁴ Het College oordeelde: «Een redelijke overheid, die kennisneemt van dergelijke vaststaande gegevens, dient ze in haar beoordeling te betrekken, zodat het mogelijk is een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen, die strookt met het proportionaliteitsbeginsel, zoals verwoord in art. 16.4.4 DABM».¹⁴⁵ In de tweede zaak, met een geldboete van 2.101 euro, volgde het College een soortgelijke redenering: «In tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat het administratief dossier op grond waarvan tot beboeting werd overgegaan, stukken bevat die een stellige indicatie aanreiken van de mogelijkheid dat de verzoekende partij zich in een precaire financiële situatie zou bevinden. Inderdaad, zowel het proces-verbaal van overtreding als het daaraan als bijlage gevoegde proces-verbaal van verhoor, vermelden als «beroep» van de verzoekende partij, geboren in 1964, «invalide». Het niet betrekken van een dergelijk formeel gestaafd gegeven in de toepassing van de proportionaliteitstoets die op grond van art. 16.4.4 DABM moet plaatsvinden bij het bepalen van het boetebedrag, is kennelijk onredelijk».¹⁴⁶

33. Zoals in het verleden en in weerwil van de verruimde insteek aangaande de relevante geringe financiële draagkracht en de bewijslevering daarvan, besloot het College ook in de jaren 2013-2015 slechts zelden tot een schending van art. 16.4.4 DABM. In één zaak achtte het College art. 16.4.4 DABM geschonden op grond van een geheel van dossiergegevens: «Te de-

zen stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat de verzoekende partij een uit de echt gescheiden moeder is van drie studerende kinderen, geboren op 1 oktober 1994, 12 juni 1996 en 9 december 2002, dus bij het nemen van de bestreden beslissing, respectievelijk, 18, 17 en 10 jaar oud, waarbij de oudste hogere studies doet, namelijk verpleegkunde aan een hogeschool. Daarnaast stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat de verzoekende partij mede-eigenaar is van de woning die zij betreft, zodat zij normaliter geen huur dient te betalen, en als arbeidster, minstens in de maanden juni en juli 2013 een ziekte-uitkering kreeg van 1.333 respectievelijk 1.439,64 euro. Voorts moet worden aangenomen dat het gezin kinderbijslag krijgt. Over eventueel onderhoudsgeld door de vader van de kinderen bestaat geen duidelijkheid. Ook bij ontstentenis van een aanslagbiljet, dat een gezaghebbende indicatie biedt voor het geheel van de gezinsinkomsten, is de som van de voorliggende gegevens van aard om te besluiten tot een maatschappelijk kwetsbare gezinspositie met beperkte financiële middelen».¹⁴⁷ In de twee atypische zaken waarin het College oordeelde dat de AMMC ten onrechte vaststaande dossiergegevens niet bij de bepaling van het boetebedrag had betrokken, vernietigde het telkens de opgelegde boete. In de zaak met de woningbrand gebeurde dit onder verwijzing naar de «toestand van behoeftigheid» waarin de verzoekende partij zich bevond en die als zodanig uit het dossier bleek.¹⁴⁸ In het tweede dossier, met de invalide overtreder, ging het College, volkomen uitzonderlijk, niet over tot indeplaatsstelling voor wat het boetebedrag betreft. Het oordeelde dat het hiertoe niet over voldoende gegevens beschikte «betreffende de volledige financiële toestand» van de verzoekende partij¹⁴⁹ en vernietigde zonder meer.

In alle overige zaken waarin het bezwaar werd opgeworpen, werd het bij gebrek aan bewijs verworpen.¹⁵⁰

¹⁴² Arrest MHC-14/24-VK, 3 april 2014, nr. 5.4.3.1. Gelijkkluidend: arrest MHC-14/57-VK, 25 september 2014, nr. 5.3.3.1.

¹⁴³ Arrest MHC-14/24-VK, 3 april 2014, nr. 5.4.3.2; arrest MHC-14/57-VK, 25 september 2014, nr. 5.3.3.2.

¹⁴⁴ Arrest MHC-13/93-VK, 7 november 2013, nr. 5.5.3.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Arrest MHC-13/94-VK, 7 november 2013, nr. 5.4.3.2.

¹⁴⁷ Arrest MHC-14/24-VK, 3 april 2014, nr. 5.4.3.1.

¹⁴⁸ Arrest MHC-13/93-VK, 7 november 2013, nr. 5.5.3.

¹⁴⁹ Arrest MHC-13/94-VK, 7 november 2013, nr. 5.4.3.2 *in fine*.

¹⁵⁰ Klassiek draagkrachtcriterium, ontstentenis van bewijs: arrest MHC-13/56-VK, 13 juni 2013, nr. 5.4.2.3; arrest MHC-13/61-VK, 27 juni 2013, nr. 5.5.3.1; arrest MHC-14/7-VK, 12 februari 2014, nr. 5.6.5; arrest MHC-14/34-VK, 28 mei 2014, nr. 5.5.3; arrest MHC-14/66-VK, 25 september 2014, nr. 5.4.3; arrest MHC-14/86-VK, 2 december 2014, nr. 5.5.2; arrest MHC-15/2-VK, 23 januari 2015, 5.4.3.3.

Klassiek draagkrachtcriterium, ontoereikend bewijs: arrest MHC-13/42-VK, 7 mei 2013, nr. 5.5.2; arrest MHC-13/43-VK, 7 mei 2013, nr. 6.5.3; arrest MHC-13/54-VK, 4 juni 2013, nr. 5.6.3; arrest MHC-13/98-VK, 27 november 2013, nr. 5.4.3; arrest MHC-14/63-VK, 25 september 2014, nr. 5.7.3.1.

Verruimd draagkrachtcriterium: arrest MHC-14/57-VK, 25 september 2014, nr. 5.3.3.1.

3° Art. 16.4.29 DABM

a) Criterium «ernst van de feiten»

34. De rechtspraak uit de jaren 2013-2015 heeft de eerdere rechtspraak bevestigd en verder ontwikkeld.

Een standpunt dat onverkort is aangehouden, betreft de relevantie van de tijd die de AMMC nam om tot de bestreden beslissing te komen voor de beoordeling van de ernst van de feiten: «Zoals het Milieuhandhavingcollege reeds eerder oordeelde, kan de termijn die de gewestelijke entiteit neemt om tot een beslissing te komen, wel degelijk relevant zijn om de ernst van de in aanmerking genomen feiten en derhalve de redelijkheid van de opgelegde boete te beoordelen, in die zin dat ongerechtvaardigd dralen erop wijst dat de gewestelijke entiteit geen overheersend belang hecht aan de feiten. De aanmerkelijke overschrijding van de beslissingstermijn in voorliggend dossier, die geen rechtvaardiging vindt in de complexiteit van de zaak, is lijnrecht in tegenspraak met de beoordeling die de bestreden beslissing formuleert aangaande de ernst van de uitgebreid vastgestelde milieumisdrijven. Nu, zeer precies, de ernst van die feiten het eerste criterium vormt ter bepaling van het boetebedrag, wettigt deze vaststelling het besluit dat de boete die is opgelegd kennelijk onredelijk hoog is, zodat een substantiële vermindering ervan zich opdringt».¹⁵¹

Daarnaast blijkt het Milieuhandhavingcollege de redelijkheid van de AMMC-beoordeling van de ernst van de feiten overwegend te hebben getoetst aan de schadelijkheid van de betrokken feiten voor mens en leefmilieu. Bijkomend nam het College standpunt in t.a.v. de kosten die aan de maatschappij werden berokkend¹⁵² en concurrentievervalsing¹⁵³ als elementen in de beoordeling van de ernst van de feiten.

35. De rechtspraak waarin de schadelijkheid van de feiten aan bod komt, bevestigt de eerdere rechtspraak die oordeelde dat concrete schade niet vereist is en dat de bedreiging die de wederrechtelijke feiten voor het milieu inhouden terecht als beoordelingselement in aanmerking wordt genomen: «Mede in het licht van het beginsel van preventief handelen, een basisbeginsel van het milieubeleid met Europeesrechtelijke bekrachtiging, is het verre van onredelijk om in de beoordeling van de ernst van de feiten de bedreiging te betrekken die van de fei-

ten uitgaat voor het leefmilieu, ook al valt de daadwerkelijke schade amper of niet te bespeuren».¹⁵⁴ Daarnaast neemt deze rechtspraak kwantitatieve en kwalitatieve feitelijkheden mee, alsook de duur en het eventueel louter administratieve karakter van de wetsschending. Zo bijvoorbeeld vernietigde het College beboetingsbeslissingen waarin de beoordeling van de ernst van de feiten stelde op een volume afvalstoffen van 700m³, terwijl dit volume in werkelijkheid aanzienlijk kleiner was¹⁵⁵; op een illegale opslag van 19.249 liter stoffen zonder enige indicatie van het aandeel van schadelijke, irriterende dan wel corrosieve stoffen in deze opslag, terwijl er significante gradaties bestaan in de aan deze verschillende categorieën verbonden veiligheids- en milieurisico's¹⁵⁶; op verrekking van het herstel van de oorspronkelijke toestand van de afwatering van weilanden, zonder het uitermate snelle en volledige karakter van dit herstel mee in aanmerking te nemen.¹⁵⁷ Wat de beoordeling van de ernst van een milieu-inbreuk betreft, achtte het College het kennelijk onredelijk dat de bestreden beslissing geen oog had voor het louter administratieve karakter van de wetsschending, met slechts onrechtstreekse en erg geringe relevantie voor de gezondheid van de mens of het leefmilieu.¹⁵⁸

b) Criterium «frequentie»

36. Uit de bestreden beboetingsbeslissingen blijkt dat de gewestelijke entiteit aangaande dit criterium een beleid voert waarbij eerdere schendingen van de milieuwetgeving boeteverhogend werken, maar de ontstentenis van dergelijke antecedenten geen boetemilderende invloed heeft. Indien er geen antecedenten zijn, vermeldt de boetebeslissing dan ook dat de frequentie «niet in aanmerking werd genomen». Dienaangaande bevestigde het Milieuhandhavingcollege het eerder ingenomen standpunt: «Binnen de ruime discretionaire bevoegdheid tot

¹⁵¹ Arrest MHHC-13/75-VK van 11 september 2013, nr. 5.7.3.2. In dezelfde zin: arrest MHHC-13/23-VK van 21 maart 2013, nr. 5.4.3.2; arrest MHHC-13/40-VK van 25 april 2013, nr. 5.4.3.2; arrest MHHC-13/64-VK van 16 juli 2013, nr. 5.7.3.1; arrest MHHC-13/65-VK van 16 juli 2013, nr. 5.5.5.2; arrest MHHC-14/31-VK, 28 mei 2014, nr. 5.4.3.2; arrest MHHC-14/90-VK, 18 december 2014, nr. 5.6.3.2; arrest MHHC-15/28-K8, 13 augustus 2015, nr. 5.3.3. Zie eveneens: arrest MHHC-13/21-VK, 21 maart 2013, nr. 5.3.3 *in fine*.

¹⁵² Arrest MHHC-14/17-VK, 20 februari 2014, nr. 5.4.

¹⁵³ Toepassingen: arrest MHHC-14/55-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.4.3.2; arrest MHHC-13/64-VK, 16 juli 2013, nr. 5.7.3.1.

¹⁵⁴ Arrest MHHC-13/64-VK, 16 juli 2013, nr. 5.7.3.1. In dezelfde zin, zie bv.: arrest MHHC-13/69-VK van 5 september 2013, nr. 5.4.2.1; arrest MHHC-13/75-VK van 11 september 2013, nr. 5.7.3.1; arrest MHHC-14/55-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.4.3.2; arrest MHHC-15/1-VK, 23 januari 2015, nr. 5.8.5.2; arrest MHHC-15/2-VK, 23 januari 2015, nr. 5.4.3.1; arrest MHHC-15/17-K6, 2 april 2015, nr. 5.5.3.2.

¹⁵⁵ Arrest MHHC-14/80-VK, 2 december 2014, nr. 5.4.2.1. In dezelfde zin: arrest MHHC-14/19-VK, 12 maart 2014, nr. 5.5.3.2; arrest MHHC-14/72-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.6.2; arrest MHHC-14/88-VK, 18 december 2014, nr. 5.4.4.2; arrest MHHC-15/8-VK, 19 februari 2015, nr. 5.4.3.2; arrest MHHC-15/33-K7, 31 augustus 2015, nr. 5.5.2.

¹⁵⁶ Arrest MHHC-14/27-VK, 8 mei 2014, nr. 5.4.3. In dezelfde zin: arrest MHHC-14/57-VK, 25 september 2014, nr. 5.4.3.1.

¹⁵⁷ Arrest MHHC-14/81, 2 december 2014, nr. 5.4.2. In dezelfde zin: arrest MHHC-14/40-VK, 18 juni 2014, nr. 5.4; arrest MHHC-14/51-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.7.3.3; arrest MHHC-14/86-VK, 2 december 2014, nr. 5.6.3.2.

¹⁵⁸ Arrest MHHC-13/48-VK, 29 mei 2013, nr. 5.4.3. Gelijkluidend: arrest MHHC-13/52-VK, 4 juni 2013, nr. 5.6; arrest MHHC-13/68-VK, 5 september 2013, nr. 5.4.3; arrest MHHC-14/74-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.4.3.2.

bepaling van het boetebedrag die de decreetgever aan de gewestelijke entiteit heeft toegekend, staat het deze entiteit redelijkerwijze vrij om het beoordelingscriterium van de frequentie enkel stelselmatig in aanmerking te nemen als boeteverzwarende omstandigheid, telkens als vaststaat dat de overtreder reeds eerder soortgelijke feiten heeft gepleegd. Zoals het Milieuhandhavingscollege 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 art. 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).¹⁵⁹

Indien de factor frequentie in aanmerking wordt genomen ter verzwarening van het boetebedrag, moeten eerdere schendingen van de milieuwetgeving door dezelfde overtreder een vaststaand feit zijn. Het Milieuhandhavingscollege preciseerde de factor frequentie, die niet in de wetgeving is omschreven, als volgt: «Om bepaalde in het verleden gepleegde feiten als boeteverzwarend te kunnen beschouwen en deze derhalve bij de beoordeling van de op te leggen geldboete ten nadele van de overtreder in rekening te kunnen brengen, is rechtens vereist dat deze feiten milieu-inbreuken of milieumisdrijven zijn in de zin van art. 16.1.2.1° of 16.1.2.2° DABM en aanleiding hebben gegeven, bij dezelfde persoon, tot een eerdere strafrechtelijke sanctie dan wel tot een sanctie met een punitief karakter, minstens dat zij het voorwerp hebben uitgemaakt van een proces-verbaal en dat de stukken waaruit zulks blijkt aan het dossier zijn toegevoegd. Alleen op deze wijze kan de gewestelijke entiteit over een voldoende graad van zekerheid beschikken om haar in staat te stellen al dan niet met deze milieumisdrijffrequentie rekening te houden».¹⁶⁰ Verklaringen van de overtreder moeten kritisch worden benaderd. Een uitlating in de trant van «Ik heb dit reeds eerder gedaan» kan op zich beschouwd te vaag zijn om de factor frequentie aan te rekenen wanneer

de norm waarmee deze uitlating in verband wordt gebracht, specifieke constitutieve elementen bevat.¹⁶¹

c) Criterium «omstandigheden waarin de milieumisdrijven/milieu-inbreuken werden gepleegd»

37. De beboete overtreders roepen vrij zelden de omstandigheden in waarin zij de feiten pleegden om de hoogte van de opgelegde boete aan te vechten. Wanneer zij het argument laten gelden, zijn de omstandigheden in kwestie steeds erg specifiek: de afvalstoffenverbranding gebeurde in het kader van de afbraak van de praalwagens van een jaarlijkse dorpsstoet en vormde een collectief gebeuren waarin de verzoekende partij slechts als vrijwilliger tussen anderen een aandeel had¹⁶²; het achterlaten van afvalstoffen in de tuin van de huurwoning gebeurde in het kader van een niet-minnelijke beëindiging van de huurovereenkomst, die het opruimen van het afval bemoeilijkte¹⁶³; het achterlaten van meubelen, huishoudtoestellen en huisraad op de stoep gebeurde na een brand waarbij de gezinswoning uitbrandde¹⁶⁴; het buitenzetten van huishoudelijk afval op een verkeerde dag gebeurde in een periode waarin de verzoekende partij zich in een erg specifieke en labiele gezondheidstoestand bevond, met verwardheid en geheugenstoornissen gestaafd door een medisch verslag¹⁶⁵; de feiten kaderen in de specifieke lozingsproblematiek van schrootverwerkende bedrijven, die een reële hoge complexiteit kent.¹⁶⁶ Enkel in het laatstvermelde dossier oordeelde het Milieuhandhavingscollege dat het niet kennelijk onredelijk was de ingeroepen omstandigheid niet mee in overweging te nemen bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, omdat het aanvragen van gepaste individuele lozingsvoorwaarden het mogelijk maakte een einde te maken aan de illegale lozingsituatie.¹⁶⁷

d) Criterium «omstandigheden waarin de milieumisdrijven/milieu-inbreuken werden beëindigd»

38. Naar blijkt uit de onderzochte rechtspraak, is de regularisatie van de situatie een factor die in vele beboetingsbeslissingen een boetemilderende invloed uitoefent. Het beboetingsbeleid dat de AMMC op dit punt voert en dat in de bestraffing een probleemverhelpende stimulans inbouwt, is in leefmilieudossiers ook terug te vinden in

¹⁵⁹ Arrest MHC-13/75-VK, 11 september 2013, nr. 5.7.3.1. Gelijklopend: arrest MHC-13/94-VK, 7 november 2013, nr. 5.4.3.1; arrest MHC-14/51-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.7.3.3; arrest MHC-14/63-VK, 25 september 2014, nr. 5.6.3; arrest MHC-15/16-K6, 2 april 2015, nr. 5.4; arrest MHC-15/17-K6, 2 april 2015, nr. 5.5.3.3. In dezelfde zin: arrest MHC-13/30-VK, 9 april 2013, nr. 5.5.2.3; arrest MHC-13/54-VK, 4 juni 2013, nr. 5.5.3.2; arrest MHC-14/18-VK, 12 maart 2014, nr. 5.5.3.2.

¹⁶⁰ Arrest MHC-13/40-VK, 25 april 2013, nr. 5.4.3.2. In dezelfde zin: arrest MHC-13/17-VK, 7 maart 2013 nr. 5.7.1.2; arrest MHC-13/32-VK, 9 april 2013, nr. 5.5.2.4; arrest MHC-13/36-VK, 25 april 2013, nr. 5.4.3.2; arrest MHC-13/65-VK, 16 juli 2013, nr. 5.5.5.2; arrest MHC-14/49-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.4.3.2.

¹⁶¹ Toepassingsgevallen, waarin het College tot onterechte verrekening van de factor frequentie besloot: arrest MHC-13/21-VK, 21 maart 2013, nr. 5.4; arrest MHC-13/40-VK, 25 april 2013, nr. 5.4.3.2; arrest MHC-14/57-VK, 25 september 2014, nr. 5.4.3.2.

¹⁶² Arrest MHC-13/36-VK, 25 april 2013, nr. 5.4.3.1.

¹⁶³ Arrest MHC-13/41-VK, 30 april 2013, nr. 5.4.2.

¹⁶⁴ Arrest MHC-13/93-VK, 7 november 2013, nr. 5.5.2.

¹⁶⁵ Arrest MHC-13/110-VK, 19 december 2013, nr. 5.4.2.

¹⁶⁶ Arrest MHC-15/2-VK, 23 januari 2015, nr. 5.3.3.

¹⁶⁷ *Ibid.*

het transactiebeleid van de parketten¹⁶⁸ en in het bestrafingsbeleid van de strafrechter.¹⁶⁹ In zijn rechtspraak ondersteunt het Milieuhandhavingscollege deze beleidslijn. In een geval waarin regularisatie niet in aanmerking werd genomen, wees het de verwerende partij op de bewoordingen van art. 16.4.29 DABM: «Anders dan de verwerende partij lijkt te beweren, verplicht art. 16.4.29 DABM de gewestelijke entiteit ertoe om bij het bepalen van het boetebedrag rekening te houden met onder meer de omstandigheden waarin de overtreder de milieumisdrijven heeft beëindigd».¹⁷⁰ De snelheid waarmee tot regularisatie wordt overgegaan, krijgt er aandacht. Verschillende arresten oordelen dat het kennelijk onredelijk is niet mede rekening te hebben gehouden met de nagevoeg onmiddellijke regularisatie, nu deze snelheid ook de ernst van de feiten tempert: «Het Milieuhandhavingscollege stelt vast dat de bestreden beslissing gewag maakt van het feit dat de verzoekende partij het groenafval heeft afgevoerd naar het containerpark en met deze verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete rekening heeft gehouden. Evenwel wordt daarbij voorbijgegaan aan het gegeven dat de verzoekende partij niet alleen gevolg gaf aan het bevel de afvalstoffen te verwijderen en naar het containerpark te brengen, maar dat ook quasi onmiddellijk deed. Los van de vaststelling dat uit de bestreden beslissing op generlei wijze valt af te leiden in welke mate de «verzachtende omstandigheid» heeft geleid tot een vermindering van het boetebedrag, stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat de bestreden beslissing de snelheid waarmee de verzoekende partij het groenafval heeft afgevoerd en aldus eveneens de negatieve milieu-invloeden van het illegale stort heeft geminimaliseerd, niet heeft betrokken bij de beoordeling van de hoogte van de bestuurlijke geldboete. 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».¹⁷¹ Omgekeerd ziet het College geen kennelijke onredelijkheid in het niet in aanmerking nemen van een regularisatie die zonder verantwoording laattijdig gebeurde.¹⁷² Het College acht het voorts irrelevant dat een regularisatie zou zijn gebeurd in uitvoering van een bestuurlijke maatregel: «De omstandigheid, daarentegen, dat de beëindiging van de probleemsituatie ingevolge de milieumisdrijven gebeurde in

uitvoering van een bestuurlijke maatregel, vormt als zodanig geen motief om de beëindiging van deze probleemsituatie niet ten gunste in aanmerking te nemen bij de bepaling van het boetebedrag. Naar blijkt uit de stukken waarop het College vermag acht te slaan, heeft de verzoekende partij met zeer bekwame spoed en in overleg met de afdeling Milieu-inspectie naar een oplossing gezocht. Mede gelet op de *ratio legis* van de betrokken wetgeving, in het bijzonder haar wezenlijke bekommernis voor de volksgezondheid en de diergezondheid, zou het kennelijk redelijk geweest zijn hiermee rekening te houden».¹⁷³

IV. Beginselen van behoorlijk bestuur

39. Drie beginselen van behoorlijk bestuur komen vrij vaak terug in de onderzochte casuïstiek: de redelijke termijn, de hoorplicht en het motiveringsbeginsel, zoals gecodificeerd in de Motiveringswet.¹⁷⁴ Hier volgt een overzicht van de desbetreffende rechtspraak.

A. De redelijke termijn

40. Naar we reeds eerder vaststelden, behoort het tot de gevestigde rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege dat de kennisgevings- en beslissingstermijnen die bepaald zijn in art. 16.4.36, § 1, aanhef en art. 16.4.37, eerste lid DABM (alternatieve bestuurlijke beboeting) en art. 16.4.41, § 1, aanhef en art. 16.4.43, eerste lid DABM (exclusieve bestuurlijke beboeting) alle, zonder uitzondering, geen vervalttermijnen maar termijnen van orde zijn. De schending ervan kan als zodanig niet tot de onwettigheid en vernietiging van de laattijdige beslissing leiden.¹⁷⁵

41. Evenzeer gevestigde rechtspraak neemt aan dat het bovenstaande de gewestelijke entiteit evenwel niet ontslaat van de verplichting om binnen een redelijke termijn in het dossier tot een beslissing te komen. De rechtsgrond voor de redelijke termijn, preciezer het Milieuhandhavingscollege, is niet te vinden in art. 6, § 1 EVRM, maar in het beginsel van behoorlijk bestuur van de rede-

¹⁶⁸ C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, R. MEEUS en A. BALCAEN, «Minnelijke schikkingen voor milieumisdrijven in Vlaanderen», *Panopticon* 2010, (78) 83.

¹⁶⁹ C.M. BILLIET, T. BLONDIAU en S. ROUSSEAU, «Milieucriminaliteit in het beleid van de strafrechter», *RW* 2010-11, (898), o.m. 922-923 (Tabel 9) en 929-930.

¹⁷⁰ Arrest MHC-13/99-VK, 27 november 2013, nr. 5.4.2. In dezelfde zin: arrest MHC-13/47-VK, 29 mei 2013, nr. 5.6.

¹⁷¹ Arrest MHC-13/16-VK, 7 maart 2013, nr. 5.4.2.2. In dezelfde zin: arrest MHC-15/17-VK, 2 april 2015, nr. 5.5.3.4.

¹⁷² Arrest MHC-15/12-VK, 26 februari 2015, nr. 5.5.3.

¹⁷³ Arrest MHC-13/30-VK, 9 april 2013, nr. 5.5.3.3.

¹⁷⁴ Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991.

¹⁷⁵ Arrest MHC-13/15-VK, 7 maart 2013, nr. 5.4.1; arrest MHC-13/17-VK, 7 maart 2013, nr. 5.4.3; arrest MHC-13/44-VK, 23 mei 2013, nr. 5.3.3; arrest MHC-13/54-VK, 4 juni 2013, nr. 5.4.3; arrest MHC-13/66-VK, 16 juli 2013, nr. 5.3.3; arrest MHC-13/80-VK, 26 september 2013, nr. 5.3.3; arrest MHC-13/88-VK, 7 november 2013, nr. 5.4; arrest MHC-13/101-VK, 5 december 2013, nr. 5.4.3; arrest MHC-14/18-VK, 12 maart 2014, nr. 5.3.3.2; arrest MHC-14/19-VK, 12 maart 2014; nr. 5.3.3; arrest MHC-14/58-VK, 25 september 2014, nr. 5.5.2.3; arrest MHC-14/59-VK, 25 september 2014, nr. 5.5.2.3; MHC-14/73-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.3.2; arrest MHC-15/18-K6, 2 april 2015, nr. 5.3.3.2; arrest MHC-15/19-K6, 2 april 2015, nr. 5.3.3.2; arrest MHC-15/24-K7, 23 april 2015, nr. 5.3.3.3; arrest MHC-15/32-K6, 31 augustus 2015, nr. 5.5; arrest MHC-15/33-K7, 31 augustus 2015, nr. 5.3.2. Zie ook: arrest MHC-13/55-VK, 13 juni 2013, nr. 5.3.4.

lijke termijneis.¹⁷⁶ Wordt art. 6, § 1 EVRM ingeroepen, dan verwerpt het College het bezwaar: «Terecht werpt de verzoekende partij op dat de rechtswaarborgen aangaande strafvervolgingen waarin art. 6 EVRM voorziet ook gelden t.a.v. bestuurlijke geldboeten. Evenwel betreft de toepassing ervan de rechterlijke controle op bestuurlijke beboetingsbesluiten en niet de desbetreffende bestuurlijke besluitvorming als zodanig (basisarrest EHRM 21 februari 1984, Oztürk t/ Duitse Bondsrepubliek, *Publ. Hof*, Reeks A, vol. 73). Art. 6, § 1 EVRM biedt aldus geen rechtsgrond voor de redelijke termijneis die eventueel van toepassing is bij het overschrijden van de beslissings-termijn bepaald in art. 16.4.37, eerste lid DABM. Het bezwaar faalt in rechte».¹⁷⁷

42. De verzoekende partij dient belang te hebben bij het middel. De op dit punt reeds bestaande rechtspraak werd overvloedig bevestigd: «Opdat evenwel het aangevoerde bezwaar op ontvankelijke wijze zou zijn voorgedragen en derhalve tot vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden, dient de verzoekende partij aan te tonen, minstens redelijk aanneembaar te maken, dat zij getuigt van het rechtens vereiste belang. Het staat meer bepaald aan deze partij om minstens redelijkerwijze aanneembaar te maken dat zij *in concreto* is benadeeld door de vertraging bij het nemen van de bestreden beboetingsbeslissing».¹⁷⁸ Bevat het verzoekschrift geen enkel gegeven dat het Milieuhandhavingscollege in staat stelt dit belang te beoordelen¹⁷⁹ of volstaan de aangevoerde elementen niet

om «naar eis van recht» te besluiten dat de verzoekende partij over het vereiste belang beschikt,¹⁸⁰ wordt het bezwaar als onontvankelijk afgewezen. De beoordeling van het belang is sterk casus-gebonden. Naast een materieel belang, kan ook een moreel belang in aanmerking komen.¹⁸¹ Een nadeel dat niet voortvloeit uit de vertraging bij het nemen van de bestreden beslissing, maar de loutere uitvoering vormt van een wettelijke verplichting, kan niet nuttig worden ingeroepen.¹⁸² Het nadeel moet op concrete wijze beargumenteerd zijn.¹⁸³ Een hypothetisch nadeel voldoet niet.¹⁸⁴ Wanneer een rechtspersoon onzekerheid op het vlak van uitgaven en investeringen inroept, is het Milieuhandhavingscollege van oordeel «dat dergelijke belangen bij rechtspersonen in beginsel minder zwaar doorwegen dan bij natuurlijke personen, zodat een in aanmerking te nemen belang van een hoge concrete graad van zwaarwegendheid moet blijken geven»,¹⁸⁵ wat, bijvoorbeeld, leidt tot het volgende oordeel: «*In casu* maakt de verzoekende partij het niet in voldoende mate aannemelijk dat zij ervan mocht uitgaan dat de haar op te leggen geldboete dermate hoog kon zijn dat ze een substantiële weerslag zou hebben op het investeringsbeleid van haar onderneming. Haar belang om binnen een redelijke termijn het boetebedrag met zekerheid te kennen, is dan ook louter hypothetisch en derhalve niet in aanmerking te nemen».¹⁸⁶

Zoals eerder, oordeelde het College slechts uitzonderlijk dat de verzoekende partij het rechtens vereiste belang

¹⁷⁶ Arrest MHC-13/40-VK, 25 april 2013, nr. 5.3.3.1.

¹⁷⁷ Arrest MHC-13/23-VK, 21 maart 2013, nr. 5.3.3.2. Gelijkluidend: arrest MHC-14/68-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.8.3.1; arrest MHC-15/18-K6, 2 april 2015, nr. 5.4.3.1; arrest MHC-15/19-K6, 2 april 2015, nr. 5.4.3.1.

¹⁷⁸ Arrest MHC-14/51-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.3.3.2. Gelijkluidend: arrest MHC-13/15-VK, 7 maart 2013, nr. 5.4.2.2; arrest MHC-13/40-VK, 25 april 2013, nr. 5.3.3.3; arrest MHC-13/54-VK, 4 juni 2013, nr. 5.4.3; arrest MHC-13/64-VK, 16 juli 2013, nr. 5.5.3; arrest MHC-13/65-VK, 16 juli 2013, nr. 5.4.5; arrest MHC-13/75-VK, 11 september 2013, nr. 5.5.3; arrest MHC-13/92-VK, 7 november 2013, nr. 5.6.3; arrest MHC-13/95-VK, 7 november 2013, nr. 5.3.3.; arrest MHC-14/18-VK, 12 maart 2014, nr. 5.3.3.3; arrest MHC-14/19-VK, 12 maart 2014, nr. 5.3.3; arrest MHC-14/23-VK, 3 april 2014, nr. 5.5.3.3; arrest MHC-14/31-VK, 28 mei 2014, nr. 5.4.3.1; arrest MHC-14/54-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.3.3, aanhef; arrest MHC-14/55-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.3.3.2, aanhef; arrest MHC-14/61-VK, 25 september 2014, nr. 5.3.5.2; arrest MHC-14/68-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.8.3.2; arrest MHC-14/82-VK, 2 december 2014, nr. 5.5.5; arrest MHC-14/87-VK, 2 december 2014, nr. 5.3.3; arrest MHC-14/88-VK, 18 december 2014, nr. 5.3.3; arrest MHC-14/90-VK, 18 december 2014, nr. 5.3.3; arrest MHC-15/1-VK, 23 januari 2015, nr. 5.6.5.2; arrest MHC-15/18-K6, 2 april 2015, nr. 5.4.3.2; arrest MHC-15/19-K6, 2 april 2015, nr. 5.4.3.2; arrest 15/21-K6, 23 april 2015, nr. 5.4.3; arrest MHC-15/25-K6, 13 augustus 2015, nr. 5.3.3. Zie eveneens: arrest MHC-14/49-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.5.3; arrest MHC-14/79-VK, 2 december 2014, nr. 5.4.3.2. Afwijkend: arrest MHC-13/21-VK, 21 maart 2013, nr. 5.3.3.

¹⁷⁹ Toepassingsgevallen: arrest MHC-13/54-VK, 4 juni 2013, nr. 5.4.3; arrest MHC-13/75-VK, 11 september 2013, nr. 5.5.3; arrest MHC-13/92-VK, 7 november 2013, nr. 5.6.3; arrest MHC-14/23-VK, 3 april 2014, nr. 5.5.3.3; arrest MHC-14/49-VK, 25 augustus

2014, nr. 5.5.3; arrest MHC-14/87-VK, 2 december 2014, nr. 5.3.3; arrest MHC-15/25-K6, 13 augustus 2015, nr. 5.3.3.

¹⁸⁰ Recente voorbeelden: arrest MHC-15/18-K6, 2 april 2015, nr. 5.4.3.2; arrest MHC-15/19-K6, 2 april 2015, nr. 5.4.3.2.

¹⁸¹ Arrest MHC-14/68-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.8.3.2; arrest MHC-15/21-K6, 23 april 2015, nr. 5.4.3.

¹⁸² Arrest MHC-13/40-VK, 25 april 2013, nr. 5.3.3.3; arrest MHC-13/64-VK, 16 juli 2013, nr. 5.5.3; arrest MHC-14/31-VK, 28 mei 2014, nr. 5.4.3.1; arrest MHC-14/88-VK, 18 december 2014, nr. 5.3.3.

¹⁸³ Bv.: arrest MHC-14/61, 26 september 2014, nr. 5.3.5.2; arrest MHC-14/68-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.8.3.2. Zie ook: arrest MHC-14/54-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.3.3; arrest MHC-14/90-VK, 18 december 2014, nr. 5.3.3.

¹⁸⁴ Arrest MHC-13/40-VK, 25 april 2013, nr. 5.3.3.3; arrest MHC-13/65-VK, 16 juli 2013, nr. 5.4.5; arrest MHC-13/95-VK, 7 november 2013, nr. 5.3.3; arrest MHC-14/19-VK, 12 maart 2014, nr. 5.3.3; arrest MHC-14/61-VK, 25 september 2014, nr. 5.3.5.2; arrest MHC-14/79-VK, 2 december 2014, nr. 5.4.3.2; arrest MHC-14/82-VK, 2 december 2014, nr. 5.5.5; arrest MHC-15/1-VK, 23 januari 2015, nr. 5.6.5.2; arrest MHC-15/21-K6, 23 april 2015, nr. 5.4.3.

¹⁸⁵ Arrest MHC-13/65-VK, 16 juli 2013, nr. 5.4.5. In dezelfde zin: arrest MHC-13/40-VK, 25 april 2013, nr. 5.3.3.3; arrest MHC-13/95-VK, 7 november 2013, nr. 5.3.3; arrest MHC-14/19-VK, 12 maart 2014, nr. 5.3.3; arrest MHC-14/61-VK, 25 september 2014, nr. 5.3.5.2; arrest MHC-14/79-VK, 2 december 2014, nr. 5.4.3.2; arrest MHC-14/82-VK, 2 december 2014, nr. 5.5.5; arrest MHC-15/1-VK, 23 januari 2015, nr. 5.6.5.2.

¹⁸⁶ Arrest MHC-13/65-VK, 16 juli 2013, nr. 5.4.5.

bij het middel had: de onderzochte rechtspraak omvat slechts één geval waarin in die zin werd geoordeeld.¹⁸⁷

43. De relevantie van de rechtspraak die de elementen in detail vermeldt die tot een schending van de redelijke termijn kunnen doen besluiten, vertoont dan ook geringe praktijkrelevantie.¹⁸⁸ De relatieve complexiteit van het dossier blijkt een veel voorkomende beoordelingsfactor te vormen.¹⁸⁹ Eerdere rechtspraak die oordeelde dat de gewestelijke entiteit zelf, en niet de vermoedelijke overtreder, de eerste verantwoordelijke is voor een correcte toepassing van de termijnen waarin zij dient te handelen, werd bevestigd.¹⁹⁰

44. De rechtspraak betreffende het rechtsgevolg van een schending van de redelijke termijn is onder impuls van cassatiearresten bijgesteld. In de schaarse zaken waarin de schending van de redelijke termijn ontvankelijk was ingeroepen en gegrond werd bevonden, oordeelde het Milieuhandhavingscollege aanvankelijk dat de gewestelijke entiteit, door schending van de redelijke termijn, haar beslissingsbevoegdheid verloor; op het ogenblik waarop zij de bestreden beslissing nam, beschikte zij dan ook niet meer over enige beslissingsbevoegdheid en handelde zij met bevoegdheidsoverschrijding. De Raad van State, oordelend in cassatie, sprak zich uit tegen het bevoegdheidsverlies: de gewestelijke entiteit blijft haar bevoegdheidsbevoegdheid behouden en dient de gevolgen van de overschrijding van de redelijke termijn *in concreto* te beoordelen, «zowel uit het oogpunt van de bewijslevering als de opportuniteit van het opleggen van een sanctie».¹⁹¹ «Wanneer door het overschrijden van de redelijke termijn de bewijzen zijn teloorgegaan, kan de rechter om die reden beslissen geen geldboete op te leggen. Wanneer de overschrijding van de redelijke termijn geen invloed heeft gehad op het bewijsmateriaal, kan om de kwalijke gevolgen van de duur van de procedure te temperen, de sanctie worden gemilderd».¹⁹² In de MHHC-arresten na vernietiging werd aldus besloten tot een substantiële vermindering van het boetebedrag.¹⁹³ De cassatierechtspraak gaf aanleiding tot een omstandige noot van Opdebeek. De

auteur gaat er in op de «uiteenlopende rechtspraak» van de Raad van State inzake de sancties bij niet-naleving van het beginsel van behoorlijk bestuur.¹⁹⁴

B. De hoorplicht

45. Verschillende arresten uit de onderzochte rechtspraak gaan in op het beginsel van behoorlijk bestuur van de hoorplicht, dat in de bestuurlijke beboetingsprocedure toepassing moet vinden.¹⁹⁵ Naar hierna blijkt, bevestigt en vervolledigt het Milieuhandhavingscollege er de eerder ontwikkelde rechtspraak.

Vooraleer de nieuwe rechtspraak te behandelen, lijkt het nuttig te herinneren aan het standpunt van het Milieuhandhavingscollege aangaande «het algemeen beginsel van tegenspraak», dat in de onderzochte rechtspraak werd aangevuld met een aanverwant standpunt t.a.v. «het recht van verdediging»: «Anders dan de verzoekende partij beweert, geldt er in de bestuurlijke besluitvorming, en onder meer de bestuurlijke beboeting, geen algemeen beginsel van tegenspraak. De eenzijdige beslissingsbevoegdheid van het bestuur wordt wel getemperd door de hoorplicht. Dit beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden genomen die gebaseerd is op een gegeven dat hem als een tekortkoming wordt aangerekend, zonder dat de betrokkene vooraf de mogelijkheid werd geboden om op nuttige wijze voor het eigen standpunt op te komen. Voor wat de alternatieve bestuurlijke beboetingsbevoegdheid op grond van titel XVI DABM betreft, die hier ter sprake staat, is het beginsel deels gecodificeerd in art. 16.4.36, § 1 DABM en in art. 76, § 3 Milieuhandhavingsbesluit».¹⁹⁶ «Anders dan de verzoekende partij beweert, is in de bestuurlijke besluitvorming met het oog op bestuurlijke beboeting «het recht van verdediging overeenkomstig art. 6.3 EVRM» niet van toepassing. Het recht op toegang tot de rechter met de bijzondere waarborgen die hierbij inzake strafvervolgingen moeten worden gewaarborgd op grond van art. 6 en 7 EVRM, strekt zich uit tot

¹⁸⁷ Arrest MHHC-13/15-VK, 7 maart 2013. Voordien werd slechts tweemaal in dezelfde zin geoordeeld: arrest MHHC-12/22-VK, 8 mei 2012; arrest MHHC-13/12-VK, 21 februari 2013. Het eerst- en het laatstvermelde arrest werden gecasseerd, waarover hierna meer.

¹⁸⁸ Het gebeurt, vooral in oudere rechtspraak, dat het Milieuhandhavingscollege eerst de naleving dan wel de schending van de redelijke termijn beoordeelt, om pas naderhand het belang bij het bezwaar te onderzoeken.

¹⁸⁹ Toepassingen: arrest MHHC-13/30-VK, 9 april 2013, nr. 5.6.3; arrest MHHC-13/40-VK, 25 april 2013, nr. 5.3.3.2; arrest MHHC-13/61-VK, 27 juni 2013, nr. 5.3.3.2.

¹⁹⁰ Bv. arrest MHHC-13/21-VK, 21 maart 2013, nr. 5.3.3; arrest MHHC-13/40-VK, 25 april 2013, nr. 5.3.3.2.

¹⁹¹ RvS 7 november 2013, nr. 225.367, nr. 9. Gelijkluidend: RvS 7 november 2013, nr. 225.368, nr. 7.2.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Arrest MHHC-13/38-K2, 13 juni 2014; arrest MHHC-13/39-K2, 13 juni 2014.

¹⁹⁴ I. OPDEBEEK, *o.c.*, MER 2015, (158), nrs. 26-38, inzonderheid nr. 38.

¹⁹⁵ Arrest MHHC-13/44-VK, 23 mei 2013, nr. 5.4.3; arrest MHHC-13/55-VK, 13 juni 2013, nr. 5.4.4; arrest MHHC-13/64-VK, 16 juli 2013, nr. 5.6.3.1; arrest MHHC-13/66-VK, 16 juli 2013, nr. 5.4.3.1; arrest MHHC-13/75, 11 september 2013, nr. 5.4.3.2; arrest MHHC-13/88-VK, 7 november 2013, nr. 5.5.3; arrest MHHC-13/109-VK, 19 december 2013, nr. 5.3.3; arrest MHHC-14/7-VK, 12 februari 2014, nr. 5.3.4; arrest MHHC-14/18-VK, 12 maart 2014, nr. 5.4.3; arrest MHHC-14/50-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.4.1 en nr. 5.4.2; arrest MHHC-14/51-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.5.3; arrest MHHC-14/68-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.5.3; arrest MHHC-14/82-VK, 2 december 2014, nr. 5.6.3; arrest MHHC-14/91-VK, 18 december 2014, nr. 5.4.5; arrest MHHC-15/13-K7, 12 maart 2015, nrs. 5.6.1-5.6.4; arrest MHHC-15/24-K7, 23 april 2015, nr. 5.4.5.

¹⁹⁶ Arrest MHHC-13/44-VK, 23 mei 2013, nr. 5.4.3. Gelijkluidend: arrest MHHC-13/55-VK, 13 juni 2013, nr. 5.4.4; arrest MHHC-13/66-VK, 16 juli 2013, nr. 5.4.3.1; arrest MHHC-13/88-VK, 7 november 2013, nr. 5.5.3.

punitieve bestuurlijke sancties, maar betreft de rechterlijke fase en niet de voorafgaande fase van de bestuurlijke besluitvorming (basisarrest: EHRM 21 februari 1984, *Oztürk t/ Duitse Bondsrepubliek, Publ.Hof*, Reeks A, vol. 73). Naar dit College reeds bij herhaling heeft bevestigd, wordt de eenzijdige beslissingsbevoegdheid daarentegen wel getemperd door de hoorplicht, zoals deels gecodificeerd in art. 16.4.36, eerste lid DABM, een beginsel van behoorlijk bestuur waarvan de schending evenwel niet is ingeroepen en beargumenteerd. Het bezwaar faalt in rechte».¹⁹⁷

46. Wanneer de schending van de hoorplicht wordt opgeworpen zonder dat de verzoekende partij hier enig belang bij heeft, verklaart het College het bezwaar onontvankelijk: «Het staat (...) vast dat de verzoekende partij niet alleen de kans heeft gekregen om op nuttige wijze standpunt in te nemen over de voorgenomen boetebeslissing, maar, meer, dit ook daadwerkelijk heeft gedaan, zodat zij geen belang heeft bij het aangevoerde bezwaar».¹⁹⁸

47. Het Milieuhandhavingcollege bevestigde bij herhaling zijn principiële standpunt aangaande de codificatie van de hoorplicht binnen het DABM: «Art. 16.4.36, § 1 DABM bepaalt: «§ 1. Na de ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings, vermeld in artikel 16.4.35, brengt de gewestelijke entiteit binnen een termijn van dertig dagen de vermoedelijke overtreder op de hoogte van het voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming. De vermoedelijke overtreder wordt uitgenodigd om binnen een termijn van dertig dagen die volgt op de kennisgeving van dit bericht schriftelijk zijn verweer mee te delen. Tevens wordt hij erop gewezen dat hij:

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

2° mondeling zijn schriftelijk verweer kan toelichten. De vermoedelijke overtreder moet daartoe bij de gewestelijke entiteit een aanvraag indienen binnen dertig dagen na de ontvangst van de kennisgeving». Dit voorschrift, inzonderheid de op de gewestelijke entiteit rustende verplichting om de vermoedelijke overtreder uit te nodigen om schriftelijk zijn verweer mee te delen, eventueel om mondeling zijn schriftelijk verweer toe te lichten, legt het bestuur een hoorplicht op. Het strekt er immers toe de vermoedelijke overtreder in de gelegenheid te stellen om op nuttige wijze zijn standpunt naar voor te brengen ten aanzien van de beboetingsbeslissing en de voordeelontneming die te zijnen laste worden overwogen wegens een gedraging die hem wordt verweten. (...) Uit zijn aard vormt dit artikel een substantieel vormvoorschrift waar-

van de schending de vernietiging van de beboetingsbeslissing meebrengt telkens als zij de belangen van de vermoedelijke overtreder heeft geschaad».¹⁹⁹ Art. 16.4.36, § 1 DABM betreft de alternatieve bestuurlijke beboeting. Een gelijklopend principiële standpunt inzake art. 16.4.41, § 1 DABM, dat het opleggen van exclusieve bestuurlijke geldboeten regelt, werd in eerdere rechtspraak geformuleerd.²⁰⁰

De hoorplicht omvat onder meer de verplichting om de kennisgeving aan de vermoedelijke overtreder van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete en eventuele voordeelontneming te verrichten in overeenstemming met de ter zake geldende vormvoorschriften: «In de context van dit artikel vormt de kennisgeving waarin art. 16.4.36, § 1 DABM uitdrukkelijk voorziet, een essentiële vereiste die mede de hoorplicht van de gewestelijke entiteit waarborgt. Immers, zonder deze kennisgeving heeft de vermoedelijke overtreder geen weet van de mogelijke bestuurlijke sanctie die hem kan te wachten staan en kan hij zijn argumenten, die het bestaan van het milieumisdrijf of de ernst ervan eventueel kunnen weerleggen, niet op gepaste wijze aanvoeren. De decreetgever heeft het belang van deze bepaling benadrukt door de kennisgeving aan vormvereisten te onderwerpen. Immers, luidens art. 16.1.2, 3° DABM wordt voor de toepassing van titel XVI DABM onder «kennisgeving» verstaan: «het verzenden door middel van een aangetekende brief, met ontvangstbewijs». Wanneer derhalve de gewestelijke entiteit de vermoedelijke overtreder op de hoogte brengt van haar voornemen om hem een alternatieve bestuurlijke geldboete, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming, op te leggen en hem uitnodigt om zijn verweer schriftelijk mee te delen, dient zij dit te doen op de door art. 16.1.2, 3° DABM voorgeschreven wijze».²⁰¹

Een aanvraag tot hoorzitting dient te worden gehonoreerd. Het College bevestigde in dit verband dat «een voorwaardelijk aanbod om mondeling toelichting te geven, met name «indien het nodig is», geen aanvraag uitmaakt om gehoord te worden in de zin van art. 16.4.36, § 1, 2° DABM».²⁰² Indien een aangevraagde hoorzitting niet plaatsvond omdat de verzoekende partij herhaalde inspanningen van de gewestelijke entiteit om dag en

¹⁹⁷ Arrest MHC-13/75-VK, 11 september 2013, nr. 5.4.3.2. Zie ook: arrest MHC-14/51-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.5.3; arrest MHC-14/68-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.5.3.

¹⁹⁸ Arrest MHC-14/82-VK, 2 december 2014, nr. 5.6.3.

¹⁹⁹ Arrest MHC-13/109-VK, 19 december 2013, nr. 5.3.9. Gelijkluidend: arrest MHC-14/50-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.4.1 en nr. 5.4.2; arrest MHC-14/82-VK, 2 december 2014, nr. 5.6.3; arrest MHC-14/91-VK, 18 december 2014, nr. 5.4.5. In dezelfde zin: arrest MHC-13/64-VK, 16 juli 2013, nr. 5.6.3.1; arrest MHC-14/68-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.5.3; arrest MHC-15/13-K7, 12 maart 2015, nr. 5.6.4.

²⁰⁰ C. BILLIET, o.c., TMR 2013 (117), nr. 66.

²⁰¹ Arrest MHC-13/109-VK, 19 december 2013, nr. 5.3.3. In dezelfde zin: arrest MHC-14/7-VK, 12 februari 2014, nr. 5.3.4; arrest MHC-14/50-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.4.2; arrest MHC-14/68-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.5.3; arrest MHC-14/82-VK, 2 december 2014, nr. 5.6.3; arrest MHC-15/13-K7, 12 maart 2015, nr. 5.6.4.

²⁰² Arrest MHC-15/24-K7, 23 april 2015, nr. 5.4.5.1.

uur te bepalen links liet liggen, is de hoorplicht evenwel niet geschonden: «Uit wat voorafgaat blijkt duidelijk dat de gewestelijke entiteit aan de verzoekende partij ruimschoots kansen heeft gegeven om af te spreken betreffende een hoorzitting. De hoorplicht is niet geschonden».²⁰³

De hoorplicht omvat, naar reeds eerder werd geoordeeld, eveneens de verplichting voor de gewestelijke entiteit om een ingediend schriftelijk verweer bij de besluitvorming te betrekken: «Aan dit voorschrift is alleen dan voldaan wanneer ook uit de bestreden beslissing zelf blijkt dat, telkens als een schriftelijk verweer wordt ingediend, dit daadwerkelijk bij de beoordeling van de bestuurlijke geldboete, eventueel van de voordeelontneming, wordt betrokken».²⁰⁴

Indien de gewestelijke entiteit in de loop van de administratieve procedure stukken aan het dossier toevoegt, is er niet noodzakelijk sprake van een schending van de hoorplicht indien de vermoedelijke overtreder er niet van in kennis is gesteld: «(...) stelt het Milieuhandavingscollege vast dat de verzoekende partij niet aantoonde, noch redelijk aanneembaar maakt, hoe het feit dat zij niet wist dat voornoemd stuk in het administratief dossier zat en ze er dan ook niet heeft op kunnen repliceren, het beginsel van de hoorplicht zou hebben geschonden, namelijk haar zou hebben belet om op nuttige wijze voor het eigen standpunt op te komen».²⁰⁵

C. De Motiveringswet

48. Het Milieuhandavingscollege heeft bevestigd dat de motiveringsplicht niet enkel de beslissing betreft om tot beboeting over te gaan, maar ook het boetebedrag: «De formele motiveringsplicht voor bestuurshandelingen met individuele draagwijdte zoals bestuurlijke beboetingsbesluiten is gecodificeerd in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: «Motiveringswet»). Art. 3 Motiveringswet vereist onder meer dat een motivering «afdoende» moet zijn. Toegepast op de bevoegdheid tot bestuurlijke beboeting op grond van art. 16.4.25 DABM *juncto* art. 16.4.27, tweede lid DABM, die de gewestelijke entiteit de beslissingsvrijheid geeft om het bedrag van de boete vast te leggen tussen minimum 0 euro en maximum 250.000 euro, te vermeerderen met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten, brengt de verplichting tot een afdoende motivering inderdaad mee dat ieder besluit dat tot het opleggen van een geldboete beslist niet enkel de keuze voor beboeting

maar ook het bedrag van de boete naar behoren zou motiveren».²⁰⁶

Sommige rechtspraak preciseert het vereiste van een «afdoende» motivering op een wijze die volledig aansluit bij de desbetreffende rechtspraak van de Raad van State: «Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dus duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, d.w.z. dat de aangevoerde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. Het vereiste van een afdoende motivering impliceert onder meer dat er geen kennelijk onjuiste feitelijke overwegingen mogen worden meegenomen bij de beoordeling».²⁰⁷ «Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dus duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, d.w.z. dat de aangevoerde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. Het vereiste van een afdoende motivering impliceert dat de motieven geen onderlinge tegenstrijdigheden mogen vertonen. (...) De motiveringsplicht behelst geen verplichting tot motivering van de motieven».²⁰⁸

49. Bezwaren m.b.t. de schending van de Motiveringswet betreffen doorgaans de motivering van het boetebedrag. Het Milieuhandavingscollege acht het bezwaar omzeggens nooit gegrond. Naar blijkt uit de rechtspraak waarin een schending van de Motiveringswet werd ingeroepen en de rechtspraak waarin een schending van art. 16.4.4 en 16.4.29 DABM werd aangevoerd,²⁰⁹ motiveren de beboetingsbesluiten stelselmatig de straftoemeting met aandacht voor elk straftoemetingcriterium: ernst van de feiten, frequentie en omstandigheden. De aldus opgebouwde motivering volstaat nagenoeg steeds.

De schaarse schendingen van de Motiveringswet betreffen een specifieke casuïstiek: beboetingsbeslissingen waarin de gewestelijke entiteit de beslissingstermijn overschreed en om die reden, geïnspireerd door de hierboven vermelde cassatierechtspraak, de geldboete verminderde die zij normaliter zou hebben opgelegd en dit, in het beboetingsbesluit, formeel meedeelde in de motivering van het boetebedrag. Het Milieuhandavingscollege nam dienaangaande strak positie in. Na herinnering aan de verplichting tot afdoende motivering van het boetebe-

²⁰³ Arrest MHC-14/18-VK, 12 maart 2014, nr. 5.4.3.

²⁰⁴ Arrest MHC-14/91-VK, 18 december 2014, nr. 5.4.5.

²⁰⁵ Arrest MHC-13/55-VK, 13 juni 2013, nr. 5.4.4. In dezelfde zin: arrest MHC-13/44-VK, 23 mei 2013, nr. 5.4.3; arrest MHC-13/66-VK, 18 juli 2013, nr. 5.4.3.2. Zie eveneens: arrest MHC-13/64-VK, 16 juli 2013, nr. 5.6.3.1. Bijkomend: arrest MHC-13/88-VK, 7 november 2013, nr. 5.5.3.

²⁰⁶ Arrest MHC-14/31-VK, 28 mei 2014, nr. 5.4.3.2. Gelijklopend: arrest MHC-14/68-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.9.3; arrest MHC-14/71-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.3.3. In dezelfde zin: arrest MHC-14/18-VK, 12 maart 2014, nr. 5.5.3.1; arrest MHC-14/61-VK, 25 september 2014, nr. 5.4.5.4; arrest MHC-15/1-VK, 23 januari 2015, nrs. 5.7.5.1-5.7.5.2; arrest MHC-15/17-K6, 2 april 2015, nr. 5.4.3; arrest MHC-15/21-K6, 23 april 2015, nr. 5.5.3.1.

²⁰⁷ Arrest MHC-14/82-VK, 2 december 2014, nr. 5.3.5. In dezelfde zin: arrest MHC-14/68-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.9.3. Zie ook: MHC-14/18-VK, 12 maart 2014, nr. 5.5.3.1 *in fine*; arrest MHC-15/1-VK, 23 januari 2015, nr. 5.7.5.3; arrest MHC-15/21-K6, 23 april 2015, nr. 5.5.3.1.

²⁰⁸ Arrest MHC-14/51-VK, 25 augustus 2014, nr. 5.6.3.

²⁰⁹ Zie *supra*, randnrs. 27-38.

drag, oordeelde het: «De in de bestreden beslissing opgenomen overweging «dat overeenkomstig art. 16.4.37 DABM, AMMC een boetebeslissing neemt binnen een termijn van honderdtachtig dagen (...); dat deze termijn een termijn van orde is, waarvan de overschrijding niet tot een sanctie leidt (...); dat deze beslissingstermijn inmiddels verstreken is; dat AMMC *in casu* van oordeel is dat de feiten voldoende ernstig zijn om alsnog een bestuurlijke geldboete op te leggen; dat het evenwel aangevoerd is om het boetebedrag te verlagen, rekening houdend met de termijn die verstreken is sedert de start van de bestuurlijke beboetingsprocedure», doet niets af aan de eerdere vaststelling. Zoals de verzoekende partij terecht laat gelden, strijdt een dergelijke overweging met de formele motiveringsplicht. Immers, de naleving van de formele motiveringsplicht legt de gewestelijke entiteit te dezen de verplichting op om in de bestreden beslissing op afdoende wijze duidelijk te maken dat de opgelegde geldboete daadwerkelijk en op meetbare wijze is verminderd ten opzichte van de geldboete die zij opgelegd zou hebben indien zij de overdreven en buitenmatige overschrijding van de beslissingstermijn niet had vastgesteld. De zeer algemene en nietszeggende zinsnede in de bestreden beslissing «dat het evenwel raadzaam is om het boetebedrag te verlagen, rekening houdend met de termijn die verstreken is sedert de start van de bestuurlijke beboetingsprocedure», beantwoordt niet aan een concrete invulling van deze verplichting. De bestreden beslissing schendt dan ook de formele motiveringsplicht en dient om deze reden vernietigd te worden».²¹⁰

De Raad van State, oordelend in cassatie, bevestigde deze rechtspraak op grond van een redenering die een analogie maakte met cassatierechtspraak in strafzaken.²¹¹

Slotbedenkingen

50. Uit dit rechtspraakoverzicht blijkt dat het Milieuhandhavingscollege in zijn allereerste werkingsjaren een vrij ruime en stevige basis heeft gelegd voor het vervolg. In de jaren 2013-2015 is verder gebouwd op rechtspraak die reeds eerder ontwikkeld werd. Slecht op één punt, met geringe praktijkrelevantie op het niveau van het College, stellen we een breuk vast met de oudere rechtspraak: de rechtsgevolgen van een schending van de redelijke termijn. De desbetreffende koerswijziging is ingezet ten gevolge van cassatierechtspraak die het eerdere standpunt van het College als onwettig bestempelde.²¹²

Interessante verfijningen en toevoegingen uit de jaren 2013-2015 betreffen het *non bis in idem*-beginsel (art. 16.4.28 DABM),²¹³ de verrekking van financiële draagkracht in proportionele beboeting (art. 16.4.4 DABM)²¹⁴ en de vereiste formele motivering bij vermindering van het boetebedrag wegens de tijd die het nam om tot een beslissing te komen.²¹⁵ Iets discreter maar o.i. eveneens een vermelding waard, is de fijnere toets op de straftoemeting, mogelijk dankzij de formele motivering in ieder beboetingsbesluit van de er gemaakte toepassing van de straftoemetingcriteria bepaald in art. 16.4.29 DABM.²¹⁶

51. Opmerkelijk is de sterke aanwezigheid van art. 6 en 7 EVRM, het Zevende EVRM-Protocol en art. 14 en 15 BUPO in de rechtspraak. De daar gewaarborgde grondrechten geven het Milieuhandhavingscollege houvast in het uitbalanceren van feitelijke en juridisch-technische oordelen. Ze zorgen ook voor enige verwarring bij de rechtzoekenden.²¹⁷

Bestuurlijk beboetingsrecht vormt bijzonder bestuursrecht, dat juridisch-systematisch aansluit bij het algemene bestuursrecht. Naast net vermelde grondrechten, blijken in de rechtspraak van het College vooral beginselen van behoorlijk bestuur de specifieke regelgeving inzake het beboetingsstelsel aan te vullen.

52. De rechtspraak heeft een bepaalde maturiteit bereikt. Het is uitkijken naar de uitbreiding van de Collegebevoegdheden tot de betwistingen inzake stedenbouw op grond van Titel VI VCRO en de verwerking daarvan in de bestaande rechtspraak.

53. De rechtspraak inzake de straftoemeting kwam uitgebreid aan bod. Wat buiten het bestek van dit rechtspraakoverzicht bleef, is de werking van de indeplaatsstellingsbevoegdheid waarover het Milieuhandhavingscollege beschikt en die bij uitstek toepassing vindt wanneer het College de opgelegde boete kennelijk onredelijk achtte. Deze opmerkelijke uitspraakbevoegdheid, die in belangrijke mate bijdraagt tot snelle en definitieve geschillenbeslechting, kwam niet voor in de oorspronkelijke tekstversie van Titel XVI DABM. Ze werd er nagevoel onopgemerkt ingevoerd door een wijzigingsdecreet van 23 december 2010.²¹⁸ Mede in het licht van de belangstelling voor deze bevoegdheid als instrument tot snelle en definitieve geschillenbeslechting, die onder meer bleek bij de voorbereiding van de recente hervorming van de Raad van State, zou een onderzoek van de precieze werking van deze bevoegdheid in de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege welkom zijn.

²¹⁰ Arrest MHHHC-14/31-VK, 28 mei 2013, nr. 5.4.3.2. Gelijklopend: arrest MHHHC-14/71-VK, 20 oktober 2014, nr. 5.3.3; arrest MHHHC-15/10-K7, 19 februari 2015, nr. 5.3.3. Tegen het eerstvermelde arrest werd cassatieberoep ingesteld, beslecht bij RvS 2 april 2015, nr. 230.746.

²¹¹ RvS 2 april 2015, nr. 230.746, Vlaams Gewest t/ NV Valubo.

²¹² Randnrs. 43 en 44.

²¹³ Randnr. 11.

²¹⁴ Randnrs. 31-33.

²¹⁵ Randnr. 49.

²¹⁶ Randnrs. 34-38.

²¹⁷ Zie bv. randnr. 41.

²¹⁸ Art. 62, 4° van het decreet van 23 december 2010 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur (BS 18 februari 2011).