

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 225.367 van 7 november 2013

in de zaak A. 208.495/VII-38.786.

In zake : het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Kasteelstraat 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

Eric VANDAELE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Geert Ampe
kantoor houdend te 8400 Oostende
Kerkstraat 38
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 april 2013, strekt tot de cassatie van het arrest van het Milieuhandhavingscollege van 7 maart 2013 waarbij de beslissing van de gewestelijke entiteit van 13 juni 2012, houdende het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete aan Eric Vandendaele wegens het vangen en onder zich houden van beschermende vogels en het bezit van verboden vangtuigen, wordt vernietigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 16 april 2013 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

Verweerder heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 oktober 2013.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Annelies Delesie, die loco advocaat Geert Ampe verschijnt voor verweerder, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Op 5 oktober 2010 wordt ten laste van verweerder een proces-verbaal opgesteld wegens overtreding van meerdere artikelen van het besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer en van artikel 19 van het jachtdecreet.

3.2. De afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer (AMMC) van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie brengt de

vermoedelijke overtreder op 20 januari 2011 op de hoogte van haar voornemen om een sanctie op te leggen.

3.3. Verweerder wordt gehoord op 24 juni 2011.

3.4. Op 13 juni 2012 legt de gewestelijke entiteit hem een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 234,55 euro, vermeerderd met de opdecimen tot 1.290 euro.

3.5. Op 7 maart 2013 neemt het Milieuhandhavingscollege de thans bestreden beslissing waarbij het beroep van verweerder ontvankelijk en gegrond wordt verklaard.

Dit arrest rust op de volgende redengeving :

"5.4.1. Artikel 16.4.36, §1, DABM bepaalt onder meer:

'Na de ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings (om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te behandelen) 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'.

Artikel 16.4.37, eerste lid, DABM bepaalt onder meer:

'Binnen een termijn van honderdtachtig dagen na de kennisgeving (door de gewestelijke entiteit aan de vermoedelijke overtreder van het voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen) beslist de gewestelijke entiteit over het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming.'

In het voorliggende beroep staat het ontegensprekelijk vast dat de decretaal bepaalde termijnen overschreden werden.

De termijn van 30 dagen bepaald in artikel 16.4.36, §1, DABM met meer dan 40 dagen: de beslissing van de procureur des Konings om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te behandelen werd op 27 oktober 2010 genomen doch slechts op 5 november 2010 door de gewestelijke entiteit ontvangen en de kennisgeving aan de verzoekende partij gebeurde pas op 20 januari 2011.

De termijn van 180 dagen bepaald in artikel 16.4.37, eerste lid, DABM met meer dan 320 dagen: de kennisgeving van de gewestelijke entiteit aan de verzoekende partij van haar voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen, dateert van 20 januari 2011 en de bestreden beslissing werd pas op 13 juni 2012 genomen.

Terecht beklemtoint de verwerende partij dat de termijn bepaald in artikel 16.4.37, eerste lid, DABM geen vervaltermijn, maar een termijn van

orde is. Hetzelfde geldt ook voor de termijn bepaald in artikel 16.4.36, §1, DABM. De decreetgever heeft immers geen sanctie voorgeschreven die de overschrijding ervan van rechtswege bestraft zodat de loutere overschrijding van deze termijnen niet tot gevolg heeft dat de gewestelijke entiteit de bevoegdheid verliest om alsnog een beslissing te nemen (of, zoals de verzoekende partij het uitdrukt, 'vervallen' is 'van het recht' een boete op te leggen).

Voor zover met het bezwaar van de overschrijding van de termijnen bepaald in de artikelen 16.4.36, §1, en 16.4.37, eerste lid, DABM, de vernietiging van de bestreden beslissing wegens bevoegdheidsverlies van de gewestelijke entiteit wordt beoogd, faalt het in rechte en is het derhalve ongegrond.

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

Te dezen is de termijn van 180 dagen waarbinnen de gewestelijke entiteit geacht wordt een beslissing te nemen, zoals hogerop vermeld, met meer dan 320 dagen overschreden.

Noch in de bestreden beslissing, noch in de door de verwerende partij ontwikkelde memories, wordt voor deze laattijdigheid enige verantwoording gegeven.

Te dezen stelt het Milieuhandhavingscollege bij nazicht van de dossierstukken vast dat de verzoekende partij bij brief van 7 februari 2011 haar schriftelijk verweer aan de gewestelijke entiteit heeft overgemaakt met uitdrukkelijk verzoek om gehoord te worden, dat op 24 juni daaropvolgend de hoorzitting plaatsvond en dat op 13 juni 2012, of ongeveer een jaar later, de bestreden beslissing werd genomen.

De bestreden beboetingsbeslissing verantwoordt op geen enkele wijze waarom de gewestelijke entiteit al die tijd niets heeft ondernomen of wat haar verhinderde de verzoekende partij vroeger te horen en daaropvolgend een beslissing te nemen. Dit klemmt des te meer nu blijkt dat het dossier niet omvangrijk is en ook niet getuigt van een bijzondere complexiteit.

Deze vaststellingen nopen het Milieuhandhavingscollege ertoe te besluiten dat een onredelijk lange termijn is verstreken alvorens de bestreden beslissing werd genomen en dat derhalve de redelijke termijn, beginsel van behoorlijk bestuur, door de gewestelijke entiteit werd miskend.

5.4.2.2. Opdat evenwel het aangevoerde bezwaar op ontvankelijke wijze kan worden voorgedragen en derhalve tot vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden, dient de verzoekende partij aan te tonen, minstens redelijk aanneembaar te maken, dat zij getuigt van het rechtens vereiste belang. Het staat meer bepaald aan deze partij om minstens redelijk aanneembaar te maken dat zij in concreto is benadeeld door de vertraging bij het nemen van de bestreden beboetingsbeslissing.

Supra, onder randnummer 5.2., heeft het Milieuhandhavingscollege het standpunt van de verzoekende partij betreffende haar belang bij het bezwaar inzake de schending van de redelijke termijn weergegeven. Inzonderheid wegens de 'ernstige impact' van de bestuurlijke beboetingsprocedure op de verzoekende partij en de 'spanning' die dergelijke procedure meebrengt werd door de verzoekende partij bij de gewestelijke entiteit herhaaldelijk schriftelijk aangedrongen op een snelle beslissing. Dit temeer uit het schrijven van 7 februari 2011 van de raadsman van de verzoekende partij en uit het verslag van de hoorzitting die op 24 juni 2011 plaatvond, blijkt dat de brief van 20 januari 2011 waarbij aan de verzoekende partij kennis werd gegeven van het voornemen om haar een bestuurlijke geldboete op te leggen voor haar 'een zware schok (betekende) vooral door het erin vermelde maximale boetebedrag' zodat zij 'sindsdien geen oog meer (heeft) dichtgedaan'.

Samen met de verzoekende partij stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat in dit schrijven verwezen wordt naar het opgestelde proces-verbaal van overtreding, naar de toepasselijke regelgeving en naar de maximale alternatieve bestuurlijke geldboete die, voor het in hoofde van de verzoekende partij weerhouden milieumisdrijf, kan worden opgelegd. De verzoekende partij heeft er dan ook het raden naar welke concrete geldboete haar mogelijks opgelegd zal worden. Dit klemmt des te meer nu de kennisgeving van 20 januari 2011 uitvoering geeft aan een bepaling, artikel 16.4.36, §1, DABM, die de gewestelijke entiteit in wezen een hoorplicht oplegt. De kern van de hoorplicht bestaat in de verplichting om de betrokkene in de gelegenheid te stellen om op nuttige wijze voor zijn standpunt op te komen. De mogelijkheid om nuttig voor het eigen standpunt op te komen vereist onder meer dat hem voorafgaandelijk wordt medegedeeld welke belastende maatregel of maatregelen de hem verweten feiten kunnen meebrengen. Voor wat de bestuurlijke beboeting op grond van titel XVI DABM betreft, vergt de invulling van deze verplichting, gezien de uitermate ruime vork tussen de decretale minimum- en maximumboeten, redelijkerwijze dat de gewestelijke entiteit in de kennisgeving ex artikel 16.4.36, §1, DABM mededeelt welke orde van grootte de concreet te verwachten geldboete kan bedragen.

Evenzeer terecht houdt de verzoekende partij voor dat een tijdige beboetingsbeslissing haar vlugger duidelijkheid zou verschaft hebben omtrent haar statuut van jachtwachter en mogelijks van aard zou geweest zijn om de beslissing van de gouverneur en van de arrondissementscommissaris te beïnvloeden temeer nu door de gewestelijke entiteit werd geoordeeld dat het houden van de 112 fazanten en de twee oudere patrijzen geen milieumisdrijf vormde.

De gedurende meer dan 500 dagen durende onzekerheid en angst omtrent de zware geldelijke sanctie die haar kon worden opgelegd, mede de langdurige onduidelijkheid omtrent haar toekomstperspectieven als jachtwachter, maakt te dezen voor de verzoekende partij dan ook een concreet en rechtmatig moreel belang uit dat de vernietiging van de bestreden beslissing wegens schending van de redelijke termijn kan rechtvaardigen.

Het Milieuhandhavingscollege stelt dan ook vast dat op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen de gewestelijke entiteit ingevolge schending van de redelijke termijnvereiste niet meer over enige

beslissingsbevoegdheid beschikte zodat de bestreden beslissing met bevoegdheidsoverschrijding is genomen en dienvolgens onwettig is.

Het bezwaar, voor zover het de schending van de redelijke termijn tot voorwerp heeft en dienvolgens de vernietiging van de bestreden beslissing beoogt ten gevolge van bevoegdheidsverlies van de gewestelijke entiteit, is gegrond".

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van verweerder

4. Verweerder werpt op dat het cassatieberoep niet ontvankelijk is aangezien het werd ingesteld met miskenning van zijn keuze van woonplaats en het derhalve als nietig dient te worden aangezien, in elk geval als niet-tegenstelbaar. Hij zet uiteen dat hij voor het Milieuhandhavingscollege keuze van woonplaats heeft gedaan op het kantooradres van zijn raadsman en dat deze keuze geldt voor de gehele procedure in beroep, voor de uitvoering van het arrest dat erop volgt en voor het instellen van het rechtsmiddel dat tegen het arrest wordt aangewend. De kennisgeving op zijn adres Legeweg 2, te 8730 Beernem bij schrijven van de Raad van State, dient als nietig en van generlei waarde te worden aangezien. Concreet gevolg is volgens hem dat er op de gekozen woonplaats, waar hij het best te bereiken is voor de verdediging van zijn belangen, pas kennis werd genomen van het cassatieberoep op 6 mei 2013.

Beoordeling

5. Verweerder heeft zijn memorie van antwoord binnen de gestelde termijn kunnen neerleggen en maakt niet aannemelijk dat hij door de aangeklaagde situatie in de uitoefening van zijn recht van verdediging werd geschaad.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunt van de partijen

6. Als tweede middel wordt de schending ingeroepen van "het beginsel van de behandeling binnen een redelijke termijn als beginsel van behoorlijk bestuur en artikel 6 EVRM juncto artikel 16.4.30 en 16.4.37" van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : milieubeleidsdecreet).

De verzoekende partij voert aan dat "een niet-objectiveerbare situatie van 'onzekerheid', 'spanning' of 'angst' (...) onmogelijk als een belang aanzien worden". Daarnaast kan het Milieuhandhavingscollege volgens de verzoekende partij niet over enig bevoegdheidsverlies oordelen, en is zijn standpunt in tegenspraak met de inhoud van het arrest van de Raad van State nr. 111.745 van 22 oktober 2002. Ten slotte is het bestreden arrest in strijd met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dat in zijn arrest nr. 2004/148 van 15 september 2004 heeft geoordeeld dat inzake administratieve geldboetes, buiten het geval van artikel 21ter van de Voorafgaande Titel van het wetboek van strafvordering, een rechter die vaststelt dat de redelijke termijn overschreden is, zelf dient te oordelen over de gevolgen van die overschrijding.

7. Verweerder stelt hiertegenover dat het Milieuhandhavingscollege het belang heel concreet heeft beoordeeld en uit de feiten heeft afgeleid dat de vernietiging de enige beslissing is die het kon nemen, dat het impliciete standpunt van de verzoekende partij dat het Milieuhandhavingscollege alleen maar kan vernietigen zonder zijn beslissing te motiveren, nergens op slaat, dat een arrest van het Milieuhandhavingscollege evident altijd gezag van gewijsde heeft en zodoende de betrokkene zal binden en

dat niets de gewestelijke entiteit belet uitspraak te doen en vast te stellen dat zij, ingevolge de kennelijke overschrijding van de redelijke termijn, niet langer bevoegd is om een beslissing te nemen.

8. In de memorie van wederantwoord beklemtoont de verzoekende partij nog dat het Milieuhandhavingscollege zijn bevoegdheid is te buiten gegaan door op een algemenere wijze dan toegelaten is te stellen dat de overheid "niet meer over enige beslissingsbevoegdheid beschikte".

Beoordeling

9. Luidens artikel 16.4.30 van het milieubeleidsdecreet vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete vijf jaar na de vaststelling van het milieumisdrijf.

Zoals in het bestreden arrest terecht wordt overwogen, bestaat de strekking van deze bepaling er in dat zij, per analogie met de verjaringstermijnen voor strafbare feiten die gelden in de strafrechtspleging, de bevoegdheid tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete begrenst in de tijd tot vijf jaar na de vaststelling van het milieumisdrijf.

Uit artikel 16.4.30 van het milieubeleidsdecreet volgt dat de overheid slechts vijf jaar na vaststelling van het milieumisdrijf de bevoegdheid tot bestraffing verliest. Het louter overschrijden van de redelijke termijn brengt in beginsel geen bevoegdheidsverlies voor de gewestelijke entiteit mee.

De termijn van 180 dagen na de kennisgeving bepaald in artikel 16.4.37, eerste lid, van het milieubeleidsdecreet is niet voorgeschreven op straffe van verval. Ook de overschrijding van deze termijn heeft niet tot gevolg dat de gewestelijke entiteit de bevoegdheid verliest om alsnog een geldboete op te leggen.

De gevolgen van de overschrijding van de redelijke termijn moeten in concreto worden beoordeeld, zowel uit het oogpunt van de bewijslevering als van de opportuniteit van het opleggen van de sanctie.

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 te worden gemilderd.

Door te stellen dat de gewestelijke entiteit haar bevoegdheid tot straffen heeft verloren omdat de redelijke termijn werd overschreden en verweerder belang heeft bij een vernietiging van de door hem bestreden beslissing wegens schending van de redelijke termijn, heeft het Milieuhandhavingscollege het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur in verband met de redelijketermijneis inzake het opleggen van sancties te ruim toegepast.

Het tweede middel is gegrond.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. MHHC-13/15-VK van 7 maart 2013 van het Milieuhandhavingscollege.**
- 2. Dit arrest zal in de registers van voormeld College worden overgeschreven, en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van het vernietigd arrest.**
- 3. De zaak wordt verwezen naar een anders samengestelde kamer van het Milieuhandhavingscollege.**
- 4. Verweerder wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven november tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin