

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 225.368 van 7 november 2013

in de zaak A. 208.374/VII-38.779.

In zake : het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Meindert Gees
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 6, bus 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

Stephan DEBLAERE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Vandenbussche
kantoor houdend te 8530 Harelbeke
Tuinstraat 37
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 maart 2013, strekt tot de cassatie van het arrest van het Milieuhandhavingscollege van 21 februari 2013 waarbij de beslissing van de gewestelijke entiteit van 4 juni 2012 houdende het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete aan Stephan Deblaere wegens een onvergunde lozing in de Sint-Jansbeek te Wervik, wordt vernietigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 9 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 Meindert Gees, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Annelies Delesie, die loco advocaat Wim Vandenbussche 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 15 maart 2010 wordt ten laste van verweerder een proces-verbaal opgesteld wegens overtreding van artikel 2 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

3.2. De afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer (AMMC) van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie brengt verweerder op 7 mei 2010 op de hoogte van haar voornemen om een sanctie op te leggen.

3.3. De betrokkene wordt gehoord op 13 april 2012.

3.4. Op 4 juni 2012 legt de gewestelijke entiteit de betrokkene een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 92 euro, vermeerderd met de opdecimen tot 506 euro.

3.6. Op 21 februari 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 16.4.37, eerste lid, DABM bepaalt onder meer: 'Binnen een termijn van honderdtachtig dagen na de kennisgeving (door de gewestelijke entiteit aan de vermoedelijke overtreder van haar 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 beslissingstermijn overschreden werd met méér dan anderhalf jaar: de kennisgeving aan de verzoekende partij van het voornemen van de gewestelijke entiteit om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen gebeurde met een brief van 7 mei 2010 en de bestreden beboetingsbeslissing werd pas op 4 juni 2012 genomen.

Terecht beklemtoont de verwerende partij dat de termijn bepaald in artikel 16.4.37, eerste lid, DABM geen vervaltermijn, maar een termijn van orde is. De decreetgever heeft immers geen sanctie voorgeschreven die de overschrijding ervan van rechtswege bestraft zodat de loutere overschrijding van deze termijn niet tot gevolg heeft dat de gewestelijke entiteit de bevoegdheid verliest om alsnog een beslissing te nemen.

Voor zover met het bezwaar van de overschrijding van de termijn van honderdtachtig dagen bepaald in artikel 16.4.37, eerste lid, DABM, de vernietiging van de bestreden beslissing 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 anderhalf jaar overschreden.

De verwerende partij verantwoordt deze laattijdigheid door enerzijds, de vaststelling dat het verkrijgen van de bestreden beslissing voor de verzoekende partij klaarblijkelijk niet dringend was nu zij op geen enkel ogenblik informeerde 'naar een stand van zaken' en evenmin de gewestelijke entiteit heeft 'aangemaand om een beslissing te nemen', en, anderzijds, de omstandigheid dat de verzoekende partij zelf laattijdig, namelijk op 24 januari 2012, nog twee bijkomende schriftelijke verklaringen aan de gewestelijke entiteit heeft overgemaakt.

Te dezen stelt het Milieuhandhavingscollege bij nazicht van de dossierstukken vast dat de verzoekende partij, na ontvangst van de kennisgeving van de gewestelijke entiteit van het voornemen om haar een bestuurlijke geldboete op te leggen, bij e-mail van 4 juni 2010 een omstandig schriftelijk verweer heeft overgemaakt. In fine van dit mailbericht schrijft de verzoekende partij: 'Indien na het lezen van dit schrijven en mijn eerder verweer toch nog zou overwogen worden om een administratieve boete op te leggen, wens ik een hoorzitting.'

Pas op 17 januari 2012, of meer dan 590 dagen later, laat de gewestelijke entiteit weten: 'Ik verwijs naar uw e-mail van 4 juni 2010 waarin u ons uw schriftelijk verweer meedeelt betreffende de alternatieve bestuurlijke geldboete die eventueel kan worden opgelegd. In deze e-mail vraagt u om gehoord te worden, ik zou graag weten of u nog steeds wenst gehoord te worden. Zoniet zullen wij enkel uw schriftelijk verweer mee in overweging nemen bij onze beslissing.'

Op 13 april 2012 wordt de verzoekende partij gehoord.

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 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.

Om dezelfde reden kan de laattijdigheid van de besluitvorming evenmin aan de verzoekende partij worden verweten op grond van het feit dat deze laatste, na ontvangst van de hogervermelde e-mail van de gewestelijke entiteit, op 24 januari 2012 nog bijkomende informatie en twee stukken overmaakte.

Ten onrechte verantwoordt de verwerende partij de laattijdigheid van haar beslissing bovendien met de argumentatie dat voor de verzoekende partij de tussen te komen beslissing blijkbaar niet dringend was nu zij niet geïnformeerd heeft naar de stand van zaken van het dossier en inzonderheid nagelaten heeft de gewestelijke entiteit aan te manen tot het nemen van een beboetingsbeslissing. De vaststelling terzijde gelaten dat noch het DABM noch enig uitvoeringsbesluit de vermoedelijke overtreder tot een dergelijk initiatief verplicht, moet meer in het algemeen worden beklemtoond dat de gewestelijke entiteit zelf, en niet de vermoedelijke overtreder, de eerste verantwoordelijke is voor een correcte naleving van de termijn waarbinnen zij geacht wordt een beslissing te nemen. In hoofde van de vermoedelijke overtreder bestaat geen algemene rechtsplicht om in alle omstandigheden een stilzittend bestuur aan te manen tot het nemen van een beslissing, laat staan, zoals in casu, aan te manen

tot het hem opleggen van een geldboete, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming.

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.

De verzoekende partij zet uiteen dat het schrijven van de gewestelijke entiteit van 7 mei 2010 waarbij haar werd kennisgegeven van de start van de bestuurlijke beboetingsprocedure geen enkele indicatie bevat omtrent de hoegrootheid van de geldboete die de gewestelijke entiteit daadwerkelijk overwoog op te leggen zodat zij 'in het slechtste geval' geconfronteerd kon worden met een geldboete van 250.000 euro, vermeerderd met de opdecimen of 1.375.000 euro.

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 7 mei 2010 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.

De gedurende twee jaar durende onzekerheid en angst omtrent de zware geldelijke sanctie die haar kon worden opgelegd, 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.

5.4.3.1. In ondergeschikte orde, in het geval dat het Milieuhandhavingscollege zou van oordeel zijn 'dat de redelijke termijn in casu werd overschreden en dat het bezwaar ontvankelijk werd opgeworpen' laat de verwerende partij gelden 'dat in geen geval kan worden besloten tot een verlies

van bevoegdheid in hoofde van verwerende partij (bedoeld wordt de gewestelijke entiteit). Ter ondersteuning van haar standpunt verwijst zij naar artikel 16.4.30 DABM luidens welke bepaling de bevoegdheid tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete vervalt vijf jaar na de vaststelling van het milieumisdrijf. Zij benadrukt: 'Deze termijn van 5 jaar werd in casu niet overschreden.'

Zij voegt hieraan toe dat noch volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna EHRM), noch volgens het Grondwettelijk Hof de overschrijding van de redelijke termijn bevoegdheidsverlies meebrengt.

5.4.3.2. Artikel 16.4.30 DABM luidt als volgt: 'De bevoegdheid tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete vervalt vijf jaar na de vaststelling van het milieumisdrijf (...).'

De strekking van deze bepaling bestaat er in dat zij, per analogie met de verjaringstermijnen voor strafbare feiten die gelden in de strafrechtspleging, de bevoegdheid tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete begrenst in de tijd tot vijf jaar na de vaststelling van het milieumisdrijf. Deze bepaling staat er geenszins aan in de weg dat binnen deze vijfjarige bevoegdheidstermijn door de decreetgever diverse termijnen worden afgebakend die het beboetingsproces organiseren en belet evenmin dat de schending van dergelijke termijnen zou worden gesanctioneerd met toepassing van het gemene bestuursrecht of specifieke sanctiebepalingen. Artikel 16.4.30 DABM kan dan ook niet zo worden begrepen als zou het a contrario uitsluiten dat de schending van de redelijke termijn is die geldt bij toepassing van artikel 16.4.37, eerste lid, DABM, met toepassing van het gemene bestuursrecht gesanctioneerd zou worden door bevoegdheidsverlies.

De EHRM-rechtspraak waarnaar de verwerende partij verwijst, heeft uitsluitend betrekking op strafrechtelijke beslissingen en stelt dienaangaande enkel dat 'een strafvermindering een passend herstel kan zijn' voor een schending van de redelijke termijn, suggestie die in de Belgische rechtsorde vorm kreeg in artikel 21ter van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering (hierna VT Sv).

Uit de geciteerde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, één arrest van 2004, valt enkel af te leiden dat het zojuist vermelde artikel 21ter VT Sv geen toepassing vindt op de bestuurlijke beboetingsbesluiten die aan de toetsing van een arbeidsrechter worden onderworpen en dat het derhalve 'aan het oordeel van de rechtbank (wordt) overgelaten' de gevolgen te bepalen in geval van overschrijding van de redelijke termijn.

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. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunten van de partijen

4. Als tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna : EVRM), samengelezen met de artikelen 16.4.30 en 16.4.37 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : milieubeleidsdecreet) en de redelijke termijn als beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij betoogt dat de gebeurlijke schending van de redelijke termijn geen aanleiding kan geven tot bevoegdheidsverlies. Vooreerst werd te dezen de "vervaltermijn van vijf jaar" vermeld in artikel 16.4.30 van het milieubeleidsdecreet niet overschreden. Bovendien zou het Milieuhandhavingscollege voorbijgaan aan de door haar opgeworpen argumentatie dat zowel rechtspraak als rechtsleer het er unaniem over eens zijn dat een overschrijding van "een termijn van orde" niet kan leiden tot bevoegdheidsverlies.

5. Verweerder werpt vooreerst op dat het Milieuhandhavingscollege een administratief rechtscollege is, en geen bestuursorgaan, en derhalve niet gebonden is door de beginselen van behoorlijk bestuur. Bovendien kan de overheid niet steunen op het EVRM ter verdediging van haar eigen belangen.

Hij stelt eveneens dat de verzoekende partij aan de Raad van State een feitenbeoordeling vraagt, die buiten zijn bevoegdheid als cassatierechter valt. Ook zou een gebrek in de motivering van de beslissing van het Milieuhandhavingscollege worden ingeroepen, terwijl te dezen enkel

artikel 149 van de Grondwet van toepassing is, en niet vereist is dat het Milieuhandhavingscollege op elk argument van de partijen afzonderlijk ingaat.

Voorts stelt hij dat de rechtsleer die de verzoekende partij citeert niet relevant is nu deze betrekking heeft op het niet respecteren van een termijn van orde voor het verlenen van een advies en dat dit uiteraard een heel andere situatie betreft dan het overschrijden van de redelijke termijn voor het opleggen van een sanctie. Hij verwijst ook naar rechtspraak van de Raad van State inzake tuchtzaken, waarin werd geoordeeld "dat het verstrijken van de redelijke termijn het verlies van de beslissingsbevoegdheid tot gevolg heeft".

6. De verzoekende partij stelt in de memorie van wederantwoord onder meer dat zij geen rechten tracht te putten uit artikel 6 EVRM, maar dat zij laat gelden dat het Milieuhandhavingscollege hier in het bestreden arrest een verkeerde toepassing van maakt.

Beoordeling

7.1. Het Milieuhandhavingscollege is een administratief rechtscollege. Zo de redelijke termijn als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet van toepassing is op jurisdictionele beslissingen, komt het de administratieve cassatierechter toch toe na te gaan of het Milieuhandhavingscollege bij zijn controle op de rechtshandelingen van het bestuur de inhoud en de draagwijdte van dit algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet heeft miskend.

Artikel 6 EVRM is in beginsel niet van toepassing op procedures voor organen van het actief bestuur, zoals de gewestelijke entiteit. De boete die de gewestelijke entiteit heeft opgelegd wordt door het Milieuhandhavingscollege vernietigd "omdat tijdens de bestuurlijke besluitvorming een onredelijk lange termijn is verstreken alvorens de bestreden beslissing werd genomen en (...) derhalve de redelijke termijneis, beginsel van behoorlijk bestuur, door de gewestelijke entiteit werd miskend". De bodemrechter stelt dus niet dat

artikel 6 EVRM is geschonden of dat de redelijke termijn mede ingevolge de procedure voor dit college is overschreden. De schending van artikel 6 EVRM kan dus niet dienstig worden ingeroepen.

De verzoekende partij laat gelden dat een gebeurlijke schending van de redelijke termijn, in tegenstelling tot wat door het Milieuhandhavingscollege is aangenomen, niet tot bevoegdheidsverlies aanleiding kan geven. Hiermee wordt duidelijk een tot de opdracht van de cassatierechter behorende rechtskwestie opgeworpen. Dit is bijgevolg geen miskenning van de aard van het cassatieberoep.

7.2. 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-13/12-VK van 21 februari 2013 van het Milieuhandhavingscollege.**
- 2. Dit arrest zal in het register van voormeld college worden overgeschreven, en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van het vernietigde 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