

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 228.244 van 2 september 2014

in de zaak A. 210.937/VII-38.985.

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 :

Bart VANDAELE
wonende te 8780 Oostrozebeke
Stationsstraat 121

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 3 december 2013, strekt tot de vernietiging van het arrest van het milieuhandhavingscollege van 7 november 2013 waarbij de beslissing van de gewestelijke entiteit van 1 februari 2013, houdende het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete aan Bart Vandaele wegens het wederrechtelijk verbranden in de openlucht van snoei- en huishoudelijk afval, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de alternatieve bestuurlijke geldboete wordt verminderd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 9 december 2013 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie 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 verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 juni 2014.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Meindert Gees, die verschijnt voor de verzoekende partij, is 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. Gegevens van de zaak

3. Op 4 augustus 2011 stellen inspecteurs van de politiezone MIDOW lastens verweerder een proces-verbaal op wegens inbreuken op het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (hierna : afvalstoffendecreet). Hij zou snoeiafval samen met huishoudelijk afval verbrand hebben en hierbij onvoldoende afstand hebben gehouden tot gebouwen of

gewassen.

4. Op 7 november 2013 neemt het milieuhandhavingscollege het thans bestreden arrest dat de beslissing vernietigt van 1 februari 2013 van de gewestelijke entiteit waarbij een alternatieve bestuurlijke geldboete van 248 euro, te vermeerderen met de opdecimen, wordt opgelegd. Het milieuhandhavingscollege vermindert deze geldboete tot 150 euro, eveneens te vermeerderen met de opdecimen.

5. Dit arrest rust op volgende redengeving :

"(...)

5. Beoordeling

5.1. De gewestelijke entiteit kwalificeert de vastgestelde feiten als milieumisdrijven overeenkomstig artikel 16.1.2, 2°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna DABM), meer bepaald als schendingen van:

- artikel 12 van het toenmalige decreet van 2 juli 1981 betreffende beheer en voorkoming van afvalstoffen (hierna Afvalstoffendecreet), luidens hetwelk het verboden is om afvalstoffen achter te laten of te beheren in strijd met het decreet;

- artikel 13, §1, Afvalstoffendecreet, luidens hetwelk de natuurlijke persoon of rechtspersoon die afvalstoffen beheert, verplicht is om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevraagd om gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het leefmilieu te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken.

Zij legt in toepassing van de artikelen 16.4.25 tot en met 16.4.38 DABM en artikel 76 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het DABM een alternatieve bestuurlijke geldboete op.

5.2. Met haar beroep beoogt de verzoekende partij de vernietiging van de bestreden beslissing. Zij vraagt tevens dat haar 'de gunst van opschorting van de uitspraak wordt verleend, minstens de opgelegde boete wordt opgelegd met uitstel voor een termijn van drie jaar'.

Ter ondersteuning van haar beroep voert zij de volgende vier bezwaren aan:

- zij heeft enkel snoeiafval verbrand en ontkent formeel dat zij 'persoonlijk plasticafval of huishoudelijk afval op de brandstapel heeft gegooid';

- de opgelegde geldboete is, in acht genomen de feiten, 'overdreven te noemen zeker nu lastens verzoeker geen voorgaande bestaan';

- de beslissing van het parket om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te vervolgen, kan voor haar niet tot gevolg hebben dat zij in 'een slechtere situatie komt te verkeren' nu haar in het raam van de bestuurlijke afhandeling, in tegenstelling tot de strafrechtelijke afwikkeling, de mogelijkheid wordt

ontnomen om de gunst van de opschorting van de uitspraak, minstens een straf met uitstel, aan de rechter te vragen;

- zij acht de redelijke termijn geschonden in acht genomen 'de verlopen duur tussen de vaststelling (4/8/2011) en de opgelegde beslissing (1/2/2013)' en 'zeker gelet op de duidelijkheid van de vaststelling en de door (...) haar afgelegde verklaring'.

(...)

5.4.1. Het tweede bezwaar betreft de hoogte van de opgelegde alternatieve bestuurlijke geldboete van 1.364 euro. De verzoekende partij acht deze overdreven omdat lastens haar 'geen voorgaande bestaan'.

Zij vergelijkt het boetebedrag met 'voor heel wat mensen ten minste een halve maandwedge...en (...) in elk geval substantieel meer dan wat de overheid als leefloon toekent'. Zij stelt dat 'Enige zin voor verhouding tussen de ernst van de feiten enerzijds en hoogte van de sanctie' zich opdringt.

5.4.2. De verwerende partij acht het bezwaar ongegrond. Zij verwijst naar het voorschrift van artikel 16.4.29 DABM. Met betrekking tot de ernst van de feiten citeert zij omstandig de website van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij inzonderheid wat de schadelijke gevolgen voor de mens en het leefmilieu van verbranding van hout- en tuinafval betreft. Zij argumenteert dat de gewestelijke entiteit rekening heeft gehouden met 'al de aanwezige elementen' uit het dossier, met het criterium 'frequentie' en met de 'omstandigheden' waarin het milieumisdrijf is gepleegd of beëindigd. Tot slot laat zij gelden dat de verzoekende partij geen enkel bewijs overmaakt van haar inkomen 'laat staan dat hieruit zou blijken dat hij zich in een precaire financiële situatie zou bevinden'.

Zij acht het bezwaar ongegrond.

5.4.3. Voor zover het tweede bezwaar dient begrepen te worden als het inroepen van een schending van artikel 16.4.4 DABM, zoals gepreciseerd door artikel 16.4.29 DABM, overweegt het Milieuhandavingscollege wat volgt.

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

Uit de bewoordingen van artikel 16.4.29 DABM blijkt dat de gewestelijke entiteit bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke geldboete in eerste orde de ernst van het milieumisdrijf in aanmerking moet nemen. Gezien het door de milieuregelgeving beschermde algemeen belang uitgedrukt in artikel 1.2.1, §1, DABM, in casu aangevuld met de artikelen 12 en 13 van het Afvalstoffendecreet, zoals het gold ten tijde van het plegen van de feiten, 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. Van een mogelijke schending van de artikelen 16.4.4 juncto 16.4.29 DABM kan alleen dan sprake zijn indien de gewestelijke entiteit op

kennelijk onevenredige of onredelijke wijze toepassing heeft gemaakt van de waarderingscriteria die in deze artikelen zijn bepaald.

Het Milieuhandhavingscollege stelt vast dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beboetingsbeslissing bij de bepaling van de hoogte van de geldboete de beoordelingscriteria, vermeld in artikel 16.4.29 DABM, in overweging heeft genomen.

Zo heeft zij, met betrekking tot de ernst van de feiten, terecht gewezen op de aard van het verbrande afval, met name snoei- en huishoudelijk afval waaronder plastic, op de 'emissies van schadelijke stoffen' die met deze verbranding gepaard gaan, met 'diverse negatieve gevolgen voor het leefmilieu en de menselijke gezondheid' en met de omstandigheid dat de brandhaard een oppervlakte besloeg van 20 m² en 1,5 meter hoog was.

Wat de factor 'frequentie' aanbelangt, vermeldt de bestreden beslissing dat er geen indicaties zijn dat bij de verzoekende partij 'reeds eerder vergelijkbare feiten werden vastgesteld' zodat deze factor geen aanleiding heeft gegeven tot verhoging van de geldboete en dat met betrekking tot de factor 'omstandigheden' er 'geen andere bijzondere omstandigheden (aanwezig zijn) die een invloed hebben op de hoogte van de geldboete'.

Het Milieuhandhavingscollege stelt evenwel vast dat de gewestelijke entiteit geen rekening heeft gehouden met een boetemilderende omstandigheid waarvan het kennelijk redelijk zou zijn geweest ze wel bij de bepaling van het boetebedrag te betrekken: er valt uit de bestreden beslissing in het geheel niet af te leiden dat de brandhaard, 20 m² groot en anderhalve meter hoog, voor het grootste gedeelte samengesteld was uit snoeiafval, een afvalstof waarvan naar (luid) van artikel 4.4.1.1, 1° van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het verbranden in de openlucht in principe niet verboden is. Het is kennelijk onredelijk om, zoals de bestreden beslissing heeft gedaan, deze omstandigheid niet te betrekken bij de bepaling van het boetebedrag.

Het tweede bezwaar is in de aangegeven mate gegrond en leidt tot een vermindering van de opgelegde boete.

(...)"

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

6. In het eerste middel, afgeleid uit de schending van artikel 4.4.1.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II), laat de verzoekende partij gelden dat de doorslaggevende overweging van het bestreden arrest dat "snoeiafval, een afvalstof is waarvan naar luid van artikel 4.4.1.1, 1° van (...) (Vlarem II), het verbranden in de openlucht in principe niet verboden is", faalt

naar recht. Het betreft immers een uitzonderingsbepaling die het mogelijk maakt om, mits voldaan is aan de vooropgestelde voorwaarden uit het artikel, bepaalde afvalstoffen te verbranden zonder een misdrijf te plegen.

Zij meent dat artikel 4.4.1.1 van Vlarem II in onderhavig geval geen toepassing vindt :

- in de eerste plaats geldt deze bepaling enkel voor ingedeelde inrichtingen; door te veronderstellen dat verweerder een ingedeelde inrichting uitbaat, gaat het milieuhandhavingscollege volgens de verzoekende partij uit van een foutieve interpretatie, minstens een foutieve toepassing van voornoemde bepaling, om de geldboete te milderen;
- te dezen sluit de toepassing van het veldwetboek de toepassing van artikel 4.4.1.1 van Vlarem II evenzeer uit;
- ten slotte bevonden zich tussen de plantaardige afvalstoffen ook huishoudelijke afvalstoffen, zodat de voorwaarde van artikel 4.4.1.1 van Vlarem II dat de verbranding alleen plantaardige afvalstoffen zou betreffen niet was vervuld.

Bijgevolg verantwoordt het milieuhandhavingscollege volgens de verzoekende partij niet naar recht waarom de bestreden geldboete diende te worden verminderd.

Beoordeling

7. Door te verwijzen naar artikel 4.4.1.1 van Vlarem II relateert het milieuhandhavingscollege de ernst van het voorgelegde milieumisdrijf. Het gegeven dat verbranding in open lucht van snoeiafval "in principe" niet verboden is, wordt door dit rechtscollege als "een boetemilderende omstandigheid" beschouwd "waarvan het kennelijk redelijk zou zijn geweest ze wel bij de bepaling van het boetebedrag te betrekken".

Uit het gegeven dat het voor ingedeelde inrichtingen in principe niet verboden is om snoeiafval in open lucht te verbranden, kon de bodemrechter

wettig afleiden dat de ernst van het milieumisdrijf van verweerder dient gerelativeerd. Het milieuhandhavingscollege kon aannemen dat indien dergelijk feit als heel ernstig zou worden beschouwd, verbranding in open lucht van snoeiafval ongetwijfeld altijd en voor iedereen verboden zou zijn.

De grief dat de toepassing van het veldwetboek de toepassing van artikel 4.4.1.1 van Vlarem II uitsluit is evenmin relevant. Dit gegeven verhinderde het milieuhandhavingscollege immers niet de ernst van het misdrijf in het licht van Vlarem II te relativeren.

De vraag of het te dezen enkel gaat om het verbranden van snoeiafval of ook om het verbranden van huishoudelijke afvalstoffen betreft de beoordeling van de zaak zelf en behoort niet tot de bevoegdheid van de cassatierechter.

Het eerste middel is niet gegrond.

Tweede middel

8. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van het beginsel "ne eat iudex ultra petita partium", samengelezen met artikel 16.4.19 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : milieubeleidsdecreet), van de interpretatiebevoegdheid van het milieuhandhavingscollege, van het beschikkingsbeginsel en van de rechten van verdediging en de tegensprekelijke aard der debatten. De verzoekende partij voert aan dat verweerder in zijn beroepsschrift voor het milieuhandhavingscollege nergens een "verzachtende omstandigheid ex artikel 4.4.1.1, 1° van Vlarem II (heeft) opgeworpen".

In een eerste onderdeel laat zij gelden dat het aan het milieuhandhavingscollege niet toekomt om ambtshalve een vermindering van het boetebedrag door te voeren op basis van een bezwaar dat niet werd ingeroepen en

de openbare orde niet aanbelangt.

In het tweede onderdeel betoogt zij dat het bestreden arrest aan het aangevoerde bezwaar een invulling geeft die de verwerende partij er niet aan heeft gegeven.

In het derde onderdeel voert zij aan dat zij niet in de mogelijkheid werd gesteld "om standpunt in te nemen over de (onwettige) interpretatie uit het bestreden arrest". Indien het milieuhandhavingscollege andere vragen wil opwerpen dan degene die tot dan aan de orde zijn gekomen, moeten de partijen daarover in de mogelijkheid worden gesteld om daarover standpunt in te nemen. Te dezen kan verwerende partij geen aanspraak maken op de uitzonderingsbepaling van artikel 4.4.1.1 van Vlarem II, heeft zij dit ook niet opgeworpen en werd hierover geen debat gevoerd in de procedure voor het milieuhandhavingscollege. Aldus zijn volgens de verzoekende partij haar rechten van verdediging geschonden.

Beoordeling

9.1. Door de alternatieve bestuurlijke geldboete te verminderen tot 150 euro, vermeerderd met de opdecimen, heeft het milieuhandhavingscollege geen uitspraak gedaan over een niet-gevorderde zaak, noch het voorwerp van de vordering uitgebreid of gewijzigd.

De bodemrechter heeft deze boete verminderd op grond van een bezwaar dat verweerder in cassatie in zijn beroepsakte had ingeroepen. In zijn tweede bezwaar liet hij immers gelden dat in het licht van de tenlastegelegde feiten "de opgelegde administratieve geldboete van 1364 euro overdreven te noemen" is en dat "enige zin voor verhouding tussen ernst van de feiten enerzijds en hoogte van de sanctie zich hier opdringt".

Als het milieuhandhavingscollege het beroep gegrond verklaart,

vernietigt het de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk. Het kan daarenboven zelf een beslissing nemen over het bedrag van de boete en, in voorkomend geval, over de voordeelontneming, en bepalen dat zijn uitspraak daarover de vernietigde beslissing vervangt (artikel 16.4.19, § 4, DABM). Dit impliceert dat dit college de bevoegdheid heeft de geldboete te verminderen wanneer het, zoals te dezen, vaststelt dat deze kennelijk onredelijk is.

9.2. De omstandigheid dat verweerder in cassatie voor het milieuhandhavingscollege het bepaalde in artikel 4.4.1.1 van Vlarem II niet inriep doet daaraan geen afbreuk. Bij de beoordeling van het bezwaar van verweerder in verband met de hoogte van de hem opgelegde geldboete was het rechtscollege niet strikt gebonden door wat betrokkene daaromtrent in zijn beroepsakte liet gelden, maar kon het daarnaast ook op eigen bevindingen steunen. De rechter is immers gehouden het geschil te beslechten overeenkomstig de daarop van toepassing zijnde rechtsregels; hij moet de juridische aard van de door de partijen aangevoerde feiten en handelingen onderzoeken, en mag, ongeacht de juridische omschrijving die de partijen daaraan hebben gegeven, de door hen aangevoerde redenen ambtshalve aanvullen.

9.3. Uit de stukken waarop de Raad van State vermag acht te slaan blijkt dat de verzoekende partij voor de bodemrechter in haar memorie van antwoord zelf de bepaling van artikel 4.4.1.1 van Vlarem II in het gerechtelijk debat heeft gebracht. In haar betoog in verband met de ernst van het milieumisdrijf (pagina 8, onder de hoofding : "vuurtje stoken: het is en blijft verboden"), heeft ze uitdrukkelijk de aandacht gevestigd op "de enige uitzondering (...) bepaald in artikel 4.4.1.1 van Vlarem II".

Het is zonder belang dat het milieuhandhavingscollege de huidige verzoekende partij niet in dit verweer is bijgetreden, maar heeft geoordeeld dat uit de betreffende bepaling van Vlarem II integendeel volgt dat het verbranden van snoeiafval in open lucht in principe niet verboden is en dit derhalve de ernst van het milieumisdrijf relativeert.

Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee september tweeduizend veertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	waarnemend kamervoorzitter,
Bert Thys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys