

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.746 van 2 april 2015
in de zaak A. 213.047/VII-39.161.**

In zake : het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
 de Vlaamse regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jan Bergé
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Naamsestraat 165
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de NV VALUBO
 gevestigd te 1500 Halle
 Astridlaan 19
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Thierry Taffijn

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 9 juli 2014, strekt tot de nietigverklaring van het arrest van het Milieuhandhavingscollege van 28 mei 2014 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de gewestelijke entiteit van 24 mei 2013, houdende het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete aan de NV Valubo wegens het zonder machtiging van het Agentschap voor Natuur en Bos klepelen van een bosperceel waardoor de bodem en de strooisel-, kruid- of boomlaag werden beschadigd, ontvankelijk en gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt vernietigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 22 juli 2014 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 12 maart 2015.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Amelia Vangronsveld, die loco advocaat Jan Bergé verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Johan De Smet, die loco advocaat Thierry Taffijn verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost 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 17 januari 2010 stelt een toezichthouder van het Agentschap voor Natuur en Bos een proces-verbaal op ten laste van de verwerende partij wegens schending van het bosdecreet.

3.2. Op 24 mei 2013 legt de gewestelijke entiteit aan de verwerende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 844 euro, na vermeerdering met de opdecimen gebracht op 4.642 euro, wegens het zonder machtiging van het Agentschap voor Natuur en Bos "klepelen van een bosperceel waardoor de bodem en de strooisel-, kruid- of boomlaag werden beschadigd".

3.3. De verwerende partij tekent op 28 juni 2013 beroep aan bij het Milieuhandhavingscollege.

3.4. Dit rechtscollege wijst op 28 mei 2014 het thans bestreden arrest waarbij het beroep ontvankelijk en gegrond wordt verklaard en de beslissing van 24 mei 2013 van de gewestelijke entiteit wordt vernietigd.

Deze vernietiging rust op volgende redengeving :

"5.4.3.2. In het subsidiair ontwikkelde bezwaar beklaagt de verzoekende partij er zich over dat de gewestelijke entiteit bij de beoordeling van het op te leggen boetebedrag slechts een stijlformule wijdt aan de impact van de flagrante termijnoverschrijding, die de ernst van de feiten afzwakt, op de uiteindelijke boete. Meer bepaald ziet zij in deze stijlformule een schending van de formele motiveringsplicht.

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). Artikel 3 Motiveringswet vereist onder meer dat een motivering 'afdoende' zou zijn. Toegepast op de bevoegdheid tot bestuurlijke beboeting op grond van artikel 16.4.25 DABM juncto artikel 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 EUR en maximum 250.000 EUR, 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.

Het Milieuhandhavingscollege beaamt voorts dat, bij de toepassing van artikel 16.4.29 DABM, de termijn die de gewestelijke entiteit neemt om tot een beslissing te komen inderdaad relevant kan zijn om de redelijkheid van de concreet opgelegde geldboete te beoordelen, in die zin dat ongerechtvaardigd dralen er op wijst dat de gewestelijke entiteit geen overheersend belang hecht aan de gepleegde feiten.

De flagrante overschrijding van de beslissingstermijn in voorliggend beroep, die niet de minste rechtvaardiging vindt in de omvang en complexiteit van de zaak doch integendeel uitsluitend haar oorzaak vindt in het onverantwoord langdurig stilzitten van de gewestelijke entiteit, staat te dezen lijnrecht in tegenspraak met de beoordeling die de bestreden beslissing formuleert aangaande 'de ernst van de feiten', rechtens het eerste criterium ter bepaling van het boetebedrag.

De in de bestreden beslissing opgenomen overweging 'dat overeenkomstig artikel 16.4.37 DABM, AMMC een boetebeslissing neemt binnen een termijn van honderdtachtig dagen (...); dat deze 180- dagentermijn een termijn van orde is, waarvan de overschrijding niet gesanctioneerd wordt (...); 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 aangewezen 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 zou opgelegd 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 aangewezen 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".

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. De verzoekende partij leidt het middel af uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke

motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet). Zij laat gelden dat het Milieuhandhavingscollege aan het bestuur eisen oplegt die verdergaan dan wat de wetgever vereist in voornoemde wetsbepalingen. Het kan volgens haar immers niet worden begrepen waarom het Vlaamse Gewest op 24 mei 2013 uitdrukkelijk zou moeten motiveren welke geldboete het zou hebben opgelegd indien het, hypothetisch, vóór die datum een beslissing zou hebben genomen. Zij voegt daaraan toe dat de eigen punitieve aard van de bestuursbeslissing van de gewestelijke entiteit zich er tegen verzet dat elk element van haar beoordeling, hetzij een verzachtende of een verzwarende omstandigheid, op objectief meetbare wijze in de bepaling van de geldboete moet worden teruggevonden. De formelemotiveringsplicht gaat volgens haar niet zo ver te vereisen dat de motieven van de opgegeven motieven moeten worden vermeld, laat staan dat louter hypothetische elementen zouden moeten worden vermeld. Daar kan volgens de verzoekende partij nog aan worden toegevoegd dat het opleggen van een administratieve geldboete door de gewestelijke entiteit een bijzondere bestuursbevoegdheid is wegens het punitieve karakter. De eigen punitieve aard van de bestuursbeslissing van de gewestelijke entiteit verzet er zich tegen dat elk element van haar beoordeling, hetzij met name een verzachtende dan wel een verzwarende omstandigheid, op objectief meetbare wijze in de bepaling van de geldboete moet worden teruggevonden. Een concrete becijfering of tarifiëring is niet door de wetgever gewild, ontnemt aan de gewestelijke entiteit haar wettelijk begrensde autonome beslissingsruimte (een vork tot 250.000 euro) en kan mede om die reden geen eis van formele motivering zijn.

Beoordeling

5. Het Milieuhandhavingscollege diende in het hem voorgelegde jurisdictioneel beroep de motivering van de beslissing van de gewestelijke entiteit aan de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen te toetsen. Ook al is die wet als dusdanig niet van toepassing op de arresten van het Milieuhandhavingscollege zelf, moet in het licht van thans aangevoerde cassatiemiddel wel worden onderzocht of het

Milieuhandhavingscollege in zijn wettigheidscontrole van de aanvankelijk bestreden beslissing de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen al dan niet heeft geschonden.

Volgens artikel 3 van deze wet moeten in de akte de juridische en feitelijke motieven worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en moeten deze afdoende zijn. De gegeven motivering moet ook draagkrachtig zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde motieven moeten volstaan om de beslissing te schragen. Ze moet ook concreet en precies zijn, toegespitst op de concrete situatie.

Wat een "afdoende motivering" is, is in belangrijke mate een feitenkwestie die, geval per geval, moet worden onderzocht in het licht van de concrete gegevens van de zaak. Als administratieve cassatierechter, die niet mag treden in de beoordeling van de zaak zelf, kan de Raad van State zich niet in de plaats van het Milieuhandhavingscollege stellen om zelf te oordelen of de motivering van de beslissing van de gewestelijke entiteit afdoende is of niet.

Inzake strafrechtelijke sancties wordt door het Hof van Cassatie aangenomen dat wanneer de bodemrechter vaststelt dat de redelijke termijn is overschreden zonder dat die omstandigheid invloed heeft gehad op de bewijslevering of op de uitoefening van het recht van verdediging, hij, hetzij de veroordeling bij eenvoudige schuldigverklaring kan uitspreken, hetzij een straf die lager is dan de wettelijke minimumstraf, zoals bepaald in artikel 21 van de voorafgaande titel van het wetboek van straffordering, hetzij een bij wet voorgeschreven straf die evenwel daadwerkelijk en op meetbare wijze is verminderd ten aanzien van de straf die hij had kunnen opleggen als hij de overdreven duur van de rechtspleging niet had vastgesteld (Cass. 17 oktober 2001, P.01.0807.F; Cass. 31 oktober 2001, P.01.1036.F; Cass. 21 juni 2005, P.05.0526.N; Cass. 4 oktober 2005, P.05.0675.N; Cass. 4 december 2007, P.07.0592.N en Cass. 16 april 2013, P.12.1268.N). Het staat aldus aan de bodemrechter vrij om, wanneer hij beslist een strafvermindering toe te kennen

omdat de redelijke termijn is overschreden, in feite en op grond van de concrete gegevens van de zaak te oordelen in welke mate en onder welke voorwaarden die vermindering kan worden toegekend, op voorwaarde dat die vermindering reëel en meetbaar is (Cass. 14 februari 2001, P.00.1350.F; Cass. 4 december 2007, P.07.0592.N; Cass. 17 februari 2009, P.08.1587.N; Cass. 10 maart 2009, P.08.1700.N en Cass. 9 september 2014, P.13.0485.N).

Naar analogie daarmee kon de bodemrechter wettig oordelen dat uit de beslissing van de gewestelijke entiteit aan de hand van concrete elementen moest blijken dat de opgelegde sanctie daadwerkelijk en op meetbare wijze werd verminderd. Het Milieuhandhavingscollege kon te dezen, nu het een gebrek vaststelt aan nadere preciseringen in de in eerste administratieve aanleg genomen beslissing, oordelen dat de motivering ervan niet afdoende is.

Het Milieuhandhavingscollege eist aldus niet dat de gewestelijke entiteit de motieven van haar motieven zou weergeven. Het oordeelt enkel dat de overtreder aan de hand van de motivering van de in eerste aanleg genomen beslissing niet afdoende kan nagaan waarom de gewestelijke entiteit tot dat boetebedrag is gekomen.

Het enig 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 200 euro.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys