

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.845 van 27 september 2016
in de zaak A. 218.433/VII-39.624.**

In zake : het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de NV CORELIO PRINTING
 gevestigd te 9420 Erpe-Mere
 Keerstraat 10
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ann Devroe

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 16 februari 2016, strekt tot de nietigverklaring van het arrest MHHC/M/1516/0039 van het Milieuhandhavingscollege van 14 januari 2016 waarbij het beroep tegen de beslissing van de gewestelijke entiteit van 23 april 2014, houdende het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete wegens het niet naleven van meerdere lozingsnormen voor bedrijfsafvalwater, gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 29 februari 2016 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

De verzoekende partij heeft een toelichtende en samenvattende memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele 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 15 september 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Quintens, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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. De verzoekende partij exploiteert een drukkerij, gelegen aan de Keerstraat 10 te Erpe-Mere.

3.2. Op 23 april 2014 beslist de gewestelijke entiteit aan de verwerende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen van in totaal 13.255 euro (hetzij 2.410 euro vermeerderd met de opdecimen) .

3.3. De verwerende partij tekent tegen deze beslissing beroep aan bij het Milieuhandhavingscollege (hierna: MHHC).

Zij laat onder meer gelden dat de gewestelijke entiteit in verband met de factor “frequentie” geen rekening mocht houden met eerdere zogenaamde overtredingen die zouden dateren van 2007.

3.4. Met het bestreden arrest van 14 januari 2016 doet het MHHC uitspraak over het beroep, dat ontvankelijk en gegrond wordt bevonden.

Het vernietigt de beboetingsbeslissing in zoverre deze alternatieve bestuurlijke geldboetes oplegt voor de lozingsoverschrijdingen van totaal fosfor, fluoriden, CZV en BZV, en vervangt de geldboetes door andere, lagere, geldboetes.

Wat betreft de toepassing van de factor “frequentie” bij het bepalen van de boete steunt het MHHC in essentie op de volgende overwegingen:

“2.

De artikelen 16.4.29. DABM en 16.4.30. DABM kunnen niet afzonderlijk worden gelezen. Onafgezien van de vraag in hoeverre de gewestelijke entiteit bij de beoordeling van het criterium ‘frequentie’ rekening mag houden met feiten die zich situeren voor de gepleegde feiten die aanleiding geven tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete, dienen de betreffende feiten alleszins te zijn opgenomen in een proces-verbaal dat niet langer dan vijf jaar voor de boetebeslissing werd afgesloten. In andersluidend geval geven de betreffende feiten minstens onrechtstreeks als boeteverhogende factor alsnog mede aanleiding tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete, terwijl de gewestelijke entiteit hiervoor op basis van deze feiten alleen geen bevoegdheid meer heeft. Dit zou neerkomen op een oneigenlijke uitbreiding van de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen, die overeenkomstig artikel 16.4.30. DABM in de tijd is begrensd tot vijf jaar na de datum van afsluiting van het proces-verbaal dat over het milieumisdrijf werd opgesteld.

3.

Uit de bestreden beslissing blijkt samengevat dat de feiten die aanleiding hebben gegeven tot boetes de overschrijdingen betreft op 14 december 2010 van de emissiegrenswaarden voor totaal fosfor, fluoriden, CZV, BZV en zink. Deze inbreuken werden blijkens het proces-verbaal van 18 januari 2011, dat

-overeenkomstig artikel 16.3.25. [DABM]- geldt tot bewijs van het tegendeel, door de verbalisant vastgesteld op 17 januari 2011, naar aanleiding van de kennisname van de analyseresultaten van de monsternamen van 14 december 2010.

Uit de bestreden beslissing -randnummer 3.2.2.- blijkt tevens dat de geldboete die naar aanleiding van voormelde feiten van 14 december 2010 werd opgelegd, op basis van de factor 'frequentie' werd verhoogd voor de parameters totaal fosfor, fluoriden, CZV en BZV. De bestreden beslissing stelt letterlijk 'dat de factor frequentie bijgevolg aanleiding geeft tot een hogere geldboete voor de parameters totaal fosfor, fluoriden, CZV en BZV'. De reden hiervoor is dat ook reeds bij proces-verbaal van 1 maart 2007 was vastgesteld dat de emissiegrenswaarden voor deze parameters waren overschreden. Het proces-verbaal van 1 maart 2007 werd derhalve als verzwarende omstandigheid in rekening gebracht bij de bepaling van de alternatieve bestuurlijke geldboetes op basis van de -nieuwe- feiten in het proces-verbaal van 18 januari 2011. Het staat vast dat de alternatieve bestuurlijke geldboetes voor de overschrijdingen van respectievelijk totaal fosfor, fluoriden, CZV en BZV lager zouden zijn geweest, indien door de gewestelijke entiteit geen rekening zou zijn gehouden met het proces-verbaal van 1 maart 2007.

4.

Het proces-verbaal van 1 maart 2007 kon op datum van de bestreden beslissing geen aanleiding meer geven tot een afzonderlijke alternatieve bestuurlijke geldboete.

Vooreerst was de gewestelijke entiteit op 1 maart 2007 nog niet bevoegd om bestuurlijke geldboetes uit te spreken. 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' trad, overeenkomstig artikel 93 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, pas in werking op 1 mei 2009. Onafgezien van deze vaststelling, zou de gewestelijke entiteit hiervoor -hypothetisch gezien- ingevolge het tijdsverloop evenmin nog bevoegdheid hebben gehad. Haar bevoegdheid, die -volgens huidig artikel 16.4.30. DABM- vijf jaar na de datum van afsluiting van het proces-verbaal dat over het milieumisdrijf werd opgesteld vervalt, zou immers reeds vervallen zijn geweest.

5.

Het proces-verbaal van 1 maart 2007 vormde mede de aanleiding voor -de hoogte van- de alternatieve bestuurlijke geldboetes in de bestreden beslissing voor de overschrijdingen van respectievelijk totaal fosfor, fluoriden, CZV en BZV. Derhalve werden op basis hiervan minstens onrechtstreeks alsnog alternatieve bestuurlijke geldboetes opgelegd voor de overschrijdingen van deze parameters die -ook- in 2007 werden vastgesteld. Deze onrechtstreekse alternatieve bestuurlijke geldboetes betreffen met name het verschil tussen de alternatieve bestuurlijke geldboetes zoals effectief opgelegd in het bestreden besluit, en de alternatieve bestuurlijke geldboetes die zouden zijn opgelegd in het bestreden besluit, indien het proces-verbaal van 1 maart 2007 daarin niet als verzwarende omstandigheid in rekening zou zijn gebracht.

Het bezwaar is gegrond wat betreft de parameters totaal fosfor, fluoriden, CZV en BZV. De alternatieve bestuurlijke geldboete voor de overschrijding van de parameter zink werd niet beïnvloed door de vaststellingen in het proces-verbaal van 1 maart 2007.

6.

Het Milieuhandhavingscollege verklaart het beroep wat betreft de alternatieve bestuurlijke geldboetes voor de overschrijdingen op 14 december 2010 van totaal fosfor, fluoriden, CZV en BZV gegrond, en vernietigt de bestreden beslissing op dit punt.

Het Milieuhandhavingscollege beslist in het licht van de ondertussen verstreken duur van de procedure om voor de betreffende overschrijdingen zelf boetes te bepalen, die de vernietigde beslissing vervangen.

Vermits de emissiegrenswaarden van de betreffende parameters in de geldende milieuvergunning op 14 december 2010 aanzienlijk werden overschreden, en het bedrag van de boete overeenkomstig artikel 16.4.4. [DABM] en 16.4.29. DABM in eerste instantie wordt bepaald door de ernst van het milieumisdrijf, worden de boetes bepaald op 75% van de vernietigde beslissing, hetzij de facto een herleiding met 25%. Ter verantwoording hiervan kan worden verwezen naar de motivering van de vernietigde beslissing ten aanzien van de ernst van de feiten, die door het Milieuhandhavingscollege wordt onderschreven, onder voorbehoud van de overwegingen hierna bij het derde bezwaar”.

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunten van de partijen

4. In het enig middel wordt de schending ingeroepen van de artikelen 16.4.29 en 16.4.30 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM).

De verzoekende partij stelt dat het arrest “sterk afwijkt van de gevestigde rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege”, en wijst erop dat de gewestelijke entiteit krachtens artikel 6.4.29 DABM binnen het proportionaliteitsbeginsel een grote discretionaire bevoegdheid heeft bij de bepaling van het boetebedrag en de mate waarin daarbij rekening wordt gehouden met de misdrijffrequentiefactor. Deze factor vertoont volgens de verzoekende partij zekere gelijkenissen met de figuur van de “recidive” uit het strafrecht, met dien verstande dat de toepassing ervan niet vereist dat de overtreder voor de

eerdere feiten strafrechtelijk of bestuurlijk werd gesanctioneerd, wat volgens haar ook wordt bevestigd in de parlementaire voorbereidingen van het DABM. De verzoekende partij stelt eveneens dat de toepassing van deze factor niet neerkomt op een “schuldigverklaring” van de verwerende partij voor de feiten die zich in 2007 voordeden, en dat de overtreder de mogelijkheid heeft om de relevantie van eventuele vroegere overtredingen te betwisten in de procedure voor het MHC. De verwerende partij heeft het bestaan van die vroegere overtredingen in de feiten evenwel “nimmer gecontesteerd”, ook niet in de tegensprekelijke fase die voorafging aan de beboetingsbeslissing van de gewestelijke entiteit. Tevens benadrukt de verzoekende partij dat de vaststellingen in 2007 een voldoende band vertonen met de feiten die worden beboet, aangezien het ook vroeger ging om overschrijdingen van de lozingsnormen voor het bedrijfsafvalwater van de verwerende partij die slechts drie jaar vóór de beboete inbreuken werden vastgesteld. Het in rekening nemen van die eerdere vaststellingen houdt volgens haar niet in dat de facto en onrechtstreeks nog een boete zou worden opgelegd voor die eerdere feiten. Het mechanisme van artikel 16.4.29 DABM heeft volgens haar immers enkel betrekking op de straftoemeting, en niet op de bestraffing van feiten op zich.

Beoordeling

5. Artikel 16.4.29 DABM luidt als volgt:

“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”.

Artikel 16.4.30 DABM luidde ten tijde van de bestreden beslissing:

“De bevoegdheid tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete vervalt vijf jaar na de vaststelling van het milieumisdrijf. De

bevoegdheid tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete vervalt drie jaar na de vaststelling van de milieu-inbreuk”.

Artikel 16.4.29 DABM legt de beoordelingscriteria vast waarmee rekening kan worden gehouden bij het becijferen van de geldboete naar aanleiding van een vastgestelde milieu -inbreuk of -misdrijf en heeft daarmee betrekking op de straftoemeting.

Artikel 16.4.30 DABM regelt de vervalt termijn waarbinnen de gewestelijke entiteit een bestuurlijke geldboete kan opleggen.

Beide bepalingen hebben een verschillende inhoud en finaliteit.

Voorwaarde voor de toepassing van de frequentiefactor om de geldboete te verhogen is dat de eerdere feiten of vaststellingen voldoende vaststaan. Dit is het geval wanneer deze handelingen effectief gesanctioneerd werden, maar ook wanneer deze het voorwerp hebben uitgemaakt van een proces-verbaal van overtreding, en de overtreder het bestaan en de materialiteit van de vastgestelde overtreding niet betwist. Zoals de verzoekende partij in het cassatiemiddel opmerkt, is dit laatste het geval: de verwerende partij heeft in de procedure nooit betwist dat zij in 2007 werd geverbaliseerd voor overschrijdingen van de lozingsvoorwaarden.

Overigens hebben -op grond van artikel 16.3.25 DABM- processen-verbaal in milieuzaken bewijswaarde tot het tegendeel.

Wanneer het die vaststaande feiten mee in overweging neemt bij het bepalen van de boetemaat, doet de gewestelijke entiteit, in tegenstelling tot wat in het bestreden arrest wordt aangenomen, geen “uitspraak” over die feiten zelf, en worden deze evenmin “onrechtstreeks” toch nog beboet.

Door in het bestreden arrest de in artikel 16.4.29 DABM voorziene frequentiefactor voor het eventueel verhogen van de op te leggen geldboete afhankelijk te maken van de in artikel 16.4.30 DABM vastgelegde vervalt termijn voor het beboeten van milieumisdrijven, miskent het MHHC de beide decretale bepalingen.

Het cassatiemiddel is gegrond.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt het arrest MHHC/M/1516/0039 van het Milieuhandhavingscollege van 14 januari 2016 waarbij het beroep tegen de beslissing van de gewestelijke entiteit van 23 april 2014, houdende het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete wegens het niet naleven van meerdere lozingsnormen voor bedrijfsafvalwater, gegrond wordt verklaard.**
- 2. Dit arrest zal in de registers van het Milieuhandhavingscollege worden overgeschreven, en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest.**
- 3. De zaak wordt verwezen naar het Milieuhandhavingscollege, anders samengesteld.**
- 4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verzoekende partij.**

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys