

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.346 van 3 november 2016
in de zaak A. 218.438/VII-39.625.**

In zake : het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Filip Vincke
 kantoor houdend te 9600 Ronse
 Grote Markt 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de NV TAVERNIERS EN CO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Mario Deketelaere
 kantoor houdend 2000 Antwerpen
 Meir 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 17 februari 2016, strekt tot de nietigverklaring van het arrest MHHC/M/1516/0034 van het Milieuhandhavingscollege van 22 december 2015 waarbij het beroep tegen de beslissing van de gewestelijke entiteit van 16 juni 2014, houdende het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete wegens het niet beschikken over de attesten van de door de milieuvergunningsvoorwaarden opgelegde periodieke onderzoeken en wegens het zich niet op de voorgeschreven laadplaats bevinden van een tankwagen, gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord 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 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 13 oktober 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Mario Deketelaere, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn 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 verwerende partij exploiteert een tank- en LPG-station voor motorvoertuigen, gelegen aan de Sint-Truidersteenweg 117 te Tienen.

3.2. Naar aanleiding van een controle van de inrichting op 9 september 2011 door een toezichthouder bij de buitendienst Vlaams-Brabant van de afdeling milieu-inspectie wordt proces-verbaal opgemaakt van een aantal inbreuken met betrekking tot de ondergrondse opslag van brandstoffen. Een tankwagen blijkt naast de pomppiste buiten de voorgeschreven loszone te zijn geplaatst, en er blijken ook geen attesten voorhanden te zijn met betrekking tot de periodieke onderzoeken van de houders en installaties.

De procureur des Konings te Leuven meldt op 7 oktober 2011 dat hij geen strafrechtelijke vervolging instelt.

3.3. Op 13 maart 2013 legt de gewestelijke entiteit de verwerende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 1.056 euro (met de opdecimen 6.336 euro).

Na een beroep van de verwerende partij bij het Milieuhandhavingscollege trekt de entiteit deze beslissing in, waarna zij op 5 september 2013 een nieuwe beslissing neemt en ditmaal een alternatieve bestuurlijke geldboete oplegt van 992 euro (met de opdecimen 5.071 euro).

Op vordering van de verwerende partij wordt deze beboetingsbeslissing door het Milieuhandhavingscollege vernietigd bij arrest 14/29-VK van 8 mei 2014.

3.4. Op 16 juni 2014 neemt de gewestelijke entiteit een nieuwe beslissing, en wordt opnieuw een alternatieve bestuurlijke geldboete opgelegd van 992 euro (met de opdecimen 5.071 euro).

3.5. De verwerende partij tekent hiertegen op 1 augustus 2014 beroep aan.

3.6. Met het bestreden arrest doet het Milieuhandhavingscollege uitspraak over het beroep, dat ontvankelijk en gegrond wordt bevonden.

De beboetingsbeslissing wordt vernietigd, en de alternatieve bestuurlijke geldboete wordt verminderd tot 460 euro (met de opdecimen gebracht op 2.530 euro).

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. De verzoekende partij roept als eerste middel de schending in van “het begrip ‘redelijke termijn’ als beginsel van behoorlijk bestuur” en van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

Volgens de verzoekende partij geeft het Milieuhandhavingscollege niet aan welke “concrete elementen” het in overweging neemt en steunt het al te gemakkelijk op het argument dat “ondernemen rechtszekerheid vergt”. In andere rechtspraak zou het Milieuhandhavingscollege “concrete belangenschade” vereisen om een schending van de redelijke termijn te aanvaarden, terwijl ook de rechtspraak van de Raad van State in die zin is gevestigd. Het Milieuhandhavingscollege zou in het bestreden arrest een “vermoeden van belangenschade” hanteren, dat rechtstreeks wordt afgeleid uit het overschrijden van de redelijke termijn en zelfs ambtshalve wordt opgeworpen. Bovendien komt de benadering van het Milieuhandhavingscollege in het arrest er

volgens de verzoekende partij op neer dat aan de verwerende partij als handelsvennootschap een “moreel belang” wordt toegekend, wat de verzoekende partij “nogal potsierlijk” noemt nu de opgelegde administratieve geldboete geen of toch nauwelijks weerslag heeft op de activiteiten van de verwerende partij. Het in het arrest in rekening nemen van de schending van de redelijke termijn komt volgens haar neer op een “stijlformule” die het vereiste van het aantonen van belangenschade volledig uitholt. Tevens is het arrest volgens de verzoekende partij intern tegenstrijdig omdat belangenschade zagezegd vereist is maar tegelijk op een zinledige manier wordt ingevuld. Minstens zou het arrest op dat punt niet naar rechte gemotiveerd zijn.

Beoordeling

5. In beginsel beoordeelt de bodemrechter, binnen de grenzen van de terzake geldende decretale bepalingen, op onaantastbare wijze de band van evenredigheid tussen de vastgestelde overtreding en de op te leggen sanctie.

Het Milieuhandhavingscollege overweegt dat het bij het bepalen van de op te leggen alternatieve bestuurlijke geldboete onder meer rekening houdt met de volgende elementen:

- het tijdsverloop sedert het initieel proces-verbaal van 28 september 2011;
- het tijds kader van vijf jaar waarbinnen de beboetingsprocedure op straffe van verval dient te verlopen en dat verstrijkt op 27 september 2016;
- de normale beslissingstermijn van orde van 180 dagen, die verlopen is sedert 15 mei 2012;
- het relatief eenvoudig karakter van het milieumisdrijf, dat geen omvangrijke onderzoeksdaten noodzaakte, waardoor het College van oordeel is dat de redelijke termijn waarbinnen een beslissing had kunnen genomen worden, dient bepaald te worden op maximaal 270 dagen;
- de goede wil en actieve medewerking betoond door de verzoekende partij;
- het niet-betwist karakter van de gepleegde inbreuk die, hoewel deze niet zichtbaar geleid heeft tot milieuschade, een potentieel milieurisico inhield, dermate dat het

opleggen van een effectieve geldboete verantwoord blijft;

- het gegeven dat de gewestelijke entiteit het criterium “frequentie” niet heeft meegenomen, gelet op de termijn verlopen tussen het vorige proces-verbaal en het thans vastgestelde milieumisdrijf;
- het reeds in aanmerking genomen verminderingspercentage van 20 % ten opzichte van de initieel opgelegde boete in de eerste (ingetrokken) beslissing van 13 maart 2013.

Deze motieven steunen wel degelijk op “concrete elementen” en vormen geen “stijlformule” zoals de verzoekende partij ten onrechte aanvoert.

De kritiek die de verzoekende partij in het cassatiemiddel levert gaat voorbij aan de motieven voor de boeteverlaging die in het bestreden arrest worden vermeld, en die rechtstreeks verband houden met de vastgestelde schending van de redelijke termijn.

De door de gewestelijke entiteit opgelegde boete kan worden gemilderd wanneer een overschrijding van de redelijke beslissingstermijn wordt vastgesteld die geen invloed heeft gehad op het bewijsmateriaal. Tot deze mildering kan worden beslist “om de kwalijke gevolgen van de duur van de procedure te temperen”. Dit laatste gegeven heeft betrekking op “de opportuniteit van het opleggen van de sanctie”, waarvan de beoordeling noodzakelijkerwijze ontsnapt aan de bevoegdheid van de Raad van State als cassatierechter.

Het eerste middel kan niet worden aangenomen.

Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

6. Als tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van het begrip “redelijke termijn” als beginsel van behoorlijk bestuur en van

artikel 16.4.29 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: milieubeleidsdecreet).

De verzoekende partij betwist het oordeel van het Milieuhandhavingscollege dat de boetevermindering nog eens moet worden toegepast naar aanleiding van de derde beboetingsbeslissing. Zij schetst de historiek van de beboetingsprocedure en wijst erop dat de tweede beboetingsbeslissing vernietigd werd en derhalve uit de rechtsorde is verdwenen.

Volgens de verzoekende partij is het tijdsverloop tussen de tweede en de derde beslissing enkel te wijten aan de verwerende partij die zelf heeft beslist om tegen de tweede beslissing beroep aan te tekenen bij het Milieuhandhavingscollege. Die tijdsspanne is volgens de verzoekende partij dan ook geen “omstandigheid” zoals bedoeld in artikel 16.4.29 van het milieubeleidsdecreet die zou toelaten om de opgelegde boete nogmaals te verminderen.

Beoordeling

7. In tegenstelling tot wat in het middel wordt betoogd, is het tijdsverloop tussen de tweede en de derde beboetingsbeslissing wel degelijk te wijten aan de verzoekende partij zelf, meer bepaald de wijze waarop de gewestelijke entiteit het dossier van de verwerende partij heeft behandeld. De tweede beslissing bleek immers onwettig te zijn, en werd om die reden door het Milieuhandhavingscollege vernietigd bij arrest 14/29-VK van 8 mei 2014. Aan de verwerende partij kan niet worden aangerekend dat de verzoekende partij een onwettige beslissing neemt, die dan naderhand - na een vernietigingsprocedure bij het Milieuhandhavingscollege - moet worden “hersteld” door de gewestelijke entiteit.

Dat de tweede beboetingsbeslissing van de entiteit ingevolge het vernietigingsarrest van het Milieuhandhavingscollege uit het rechtsverkeer is

verdwenen, neemt niet weg dat dit tijdsverloop integraal te wijten is aan de verzoekende partij die geen wettige beslissing heeft genomen over de aan de verwerende partij op te leggen boete.

Het cassatiemiddel kan bijgevolg niet worden aangenomen.

Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

8. Als derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 16.4.4 van het milieubeleidsdecreet, samengelezen met artikel 16.4.29 van dat decreet, en van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet).

Zij argumenteert dat het bestreden arrest breekt met de “vaste rechtspraak” van het Milieuhandhavingscollege luidens dewelke het de overtreder toekomt aan te tonen dat de gewestelijke entiteit de decretale beoordelingscriteria voor het vastleggen van de boete verkeerd of onredelijk heeft toegepast. Het Milieuhandhavingscollege zou in het arrest inbreuk plegen op de “ruime beoordelingsmarge” die de gewestelijke entiteit terzake heeft, door méér dan een marginale toetsing te doen van de beboetingsbeslissing. Tevens zou het Milieuhandhavingscollege ten onrechte vereisen dat de boetevermindering ingevolge de schending van de redelijke termijn “reëel en meetbaar” moet zijn, en merkt de verzoekende partij op dat het mechanisme van artikel 21ter van de voorafgaande titel van het wetboek van strafvordering niet van toepassing is op het stelsel van de administratieve geldboetes overeenkomstig het milieubeleidsdecreet. De verzoekende partij meent ook dat het Milieuhandhavingscollege een verkeerde toepassing maakt van de formelemotiveringswet door wat de boetemaat betreft een uitgebreidere motivering te vereisen dan wat het milieubeleidsdecreet voorschrijft. De decreetgever heeft volgens de verzoekende partij “zijn vertrouwen gegeven aan de

gewestelijke entiteit door de toekenning van een ruime discretionaire bevoegdheid, die door het Milieuhandhavingscollege niet gereduceerd kan worden tot een mathematische berekening”. Het Milieuhandhavingscollege zou er een “merkwaardige opvatting” op na houden “omtrent marginale toetsing”, door nu blijkbaar steeds te willen “controleren en narekenen”. De verzoekende partij spreekt over een “strengere controle” door het Milieuhandhavingscollege waarvoor “geen decretale basis” voorhanden is, en noemt dit een “opportuiniteitsbeoordeling die ten onrechte als ‘controle op de redelijkheid van de verlaging van de boete’ verpakt wordt”.

Beoordeling

9. Het Milieuhandhavingscollege diende de motivering van de beslissing van de gewestelijke entiteit aan artikel 3 van de motiveringswet te toetsen. Ook al is die wet als dusdanig niet van toepassing op de arresten van het Milieuhandhavingscollege zelf, er moet wel in het licht van het thans aangevoerde cassatiemiddel worden onderzocht of het Milieuhandhavingscollege in zijn wettigheidscontrole van de aanvankelijk bestreden beslissing de motiveringswet al dan niet heeft geschonden.

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 cassatierechter, die niet in de beoordeling van de zaak zelf mag treden, 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.

10. Het staat 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.

Naar analogie daarmee kon de bodemrechter wettig oordelen dat uit de beroepen 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 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 Milieuhandhavingscollege controleert de “ruime beoordelingsmarge” van de gewestelijke entiteit. Die controle is de hoeksteen van de jurisdictionele toetsing die anders inhouds- en zinloos zou zijn.

11. Een beweerde “breuk” in de “vaste rechtspraak” van de bodemrechter kan op zichzelf niet als een dienstig cassatiemiddel worden beschouwd.

Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 drie november 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