

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.215 van 12 april 2018
in de zaak A. 222.854/VII-40.055.**

In zake : 1. Johan DE SMET
 2. Sabine HENNE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Elisabeth Hannequart
 kantoor houdend te 2020 Antwerpen
 Seringenlaan 8
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Willem Slosse en Stijn Brusselmans
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 64, bus 201
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 9 augustus 2017, strekt tot de
nietigverklaring van arrest MHHC/M/1617/0105 van het
Milieuhandhavingscollege (hierna: MHHC) van 27 juni 2017 in de
zaak 1516/MHHC/0051/M.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 23 augustus 2017 verklaart het
cassatieberoep toelaatbaar.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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 partijen hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 maart 2018.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elisabeth Hannequart, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Stijn Brusselmans, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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 20 juni 2012 doet een natuurinspecteur/gewestelijk toezichthouder voor het Agentschap voor Natuur en Bos te Sint-Pieters-Leeuw verschillende vaststellingen die als milieumisdrijf worden gekwalificeerd. Deze vaststellingen worden opgenomen in een proces-verbaal van 20 juni 2012, dat op

2 juli 2012 wordt gesloten en aan de verzoekende partijen evenals aan het parket wordt verzonden op 4 juli 2012.

3.2. Nadat de gewestelijke entiteit voor deze feiten voor elk van de verzoekende partijen een alternatieve bestuurlijke geldboete van 678 euro heeft opgelegd, tekenen de verzoekende partijen beroep aan bij het MHHC, dat het beroep bij arrest van 27 juni 2017 verwerpt.

Dit is het bestreden arrest, dat onder meer als volgt is gemotiveerd:

“Het eerste onderdeel betreft de formele motivering van de herleiding van de boete ingevolge de overschrijding van de beslissingstermijn. Verzoekende partijen stellen in essentie dat er een tegenstrijdigheid bestaat tussen de toegepaste herleiding met 20%, en de concrete overschrijding van de beslissingstermijn met 540%, vermits beide percentages noch numeriek noch proportioneel kunnen worden gelieerd.

De termijnen in artikel 16.4.37, lid 1 DABM betreffen termijnen van orde, waarvan de schending op zich (ingevolge de ontstentenis van enige sanctie) niet tot bevoegdheidsverlies in hoofde van de gewestelijke entiteit kan leiden, noch tot vernietiging van de bestreden beslissing. Wel heeft de gewestelijke entiteit, op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en inzonderheid de redelijke termijn als onderdeel van het zorgvuldigheidsbeginsel, de plicht om binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen. Onder het begrip ‘kennelijk onredelijke termijn’ verstaat het College een termijn die zodanig laatijdig is dat het niet meer redelijk kan worden geacht om alsnog de normale voor het milieumisdrijf decretaal toepasselijke administratieve (punitieve) sanctie op te leggen. De redelijke termijnvereiste, die zich ten aanzien van de bestuurlijke overheid manifesteert als de verplichting om als een ‘bonus pater familias’ te handelen, dient in concreto geëvalueerd te worden, waarbij in de regel zowel met het gedrag van de administratie als met de houding van de overtreder rekening wordt gehouden. Hierbij kunnen tal van factoren een rol spelen, zoals de complexiteit van het dossier, de concrete omstandigheden waarin de feiten gepleegd of beëindigd zijn, de mate van medewerking betoond door de overtreder, de duur van mogelijke onderzoeksdaan en de ernst van de vastgestelde inbreuken.

Het College stelt vast dat verzoekende partij op 19 april 2013 door de gewestelijke entiteit op de hoogte werd gebracht van het voornemen om desgevallend een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen. De bestreden beslissing werd vervolgens genomen op 14 december 2015 en aan verzoekende partij ter kennis gebracht op 21 december 2015. De ordetermijn in artikel 16.4.37, §1 DABM werd dan ook met ongeveer 26 maanden overschreden. Het College beschouwt voormeld tijdsverloop in casu als

kennelijk onredelijk, terwijl de gewestelijke entiteit niet verantwoordt waarom de beboetingsprocedure zolang heeft aangesleept. Verwerende partij toont niet aan dat de beoordeling van de feiten dermate complex was dat de gewestelijke entiteit haar beslissing niet met kennis van zaken kon nemen binnen de ordetermijn in artikel 16.4.37, §1 DABM. Er wordt geen (aanvaardbare) verklaring gegeven voor het onredelijk lange tijdsverloop tussen de kennisgeving van het voornemen om desgevallend een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen en (de kennisgeving van) de bestreden beslissing, temeer er in de periode tot en met de hoorzitting op 17 april 2015 en vervolgens tot en met het opvragen van bijkomende informatie aan de verbalisant op 26 oktober 2015 geen nieuwe onderzoeksdaden zijn gebeurd noch (relevante) elementen aan het dossier zijn toegevoegd die een uitstel van de te nemen beslissing konden verantwoorden.

De vastgestelde schending van de redelijke termijn leidt op zich niet noodzakelijk (automatisch) tot de vernietiging van de bestreden beslissing. 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 tot het opleggen van een sanctie en de omvang ervan. Het komt in eerste instantie aan de gewestelijke entiteit toe om binnen haar discretionaire bevoegdheid te oordelen over de (boeteverlagende) gevolgen van de termijnoverschrijding. Het College oefent hierop een wettigheidsstoezicht uit, en gaat meer bepaald na of de beslissing op dat punt niet kennelijk onredelijk is. De gewestelijke entiteit stelt in de bestreden beslissing ‘dat de feiten voldoende ernstig zijn om alsnog een bestuurlijke geldboete op te leggen’, hoewel haar beslissingstermijn inmiddels is verstreken, maar ‘dat het boetebedrag derhalve verlaagd wordt met één vijfde rekening houdend met de termijn die verstreken is sedert de start van de bestuurlijke boeteprocedure’. De gewestelijke entiteit erkent derhalve dat de redelijke termijn waarbinnen de beboetingsprocedure in casu diende te worden afgehandeld dermate overschreden is dat dit gegeven moet leiden tot een boetevermindering van 20%. Het College oordeelt in navolging van de bestreden beslissing dat de redelijke termijn waarbinnen de beboetingsprocedure in casu diende te worden afgehandeld dermate overschreden is dat dit gegeven moet leiden tot een boetevermindering.

Het College stelt vast dat verzoekende partijen niet betwisten dat de overschrijding van de redelijke termijn in casu geen gevolgen had uit het oogpunt van de bewijslevering. Zij stellen evenmin dat het oordeel van de gewestelijke entiteit ‘dat de feiten voldoende ernstig zijn om alsnog een bestuurlijke geldboete op te leggen’, hoewel haar beslissingstermijn inmiddels is verstreken, kennelijk onredelijk is, terwijl het College eveneens van oordeel is (zie ook beoordeling van het 2e en 3e middel) dat de overschrijding van de redelijke termijn geen afbreuk deed aan de opportuniteit om een boete op te leggen. Het College stelt tevens vast dat de gewestelijke entiteit bij de beoordeling van de hoogte van de boete effectief rekening hield met de overschrijding van haar beslissingstermijn, gezien zij de boete herleidde met 20%. Verzoekende partijen voeren in hun verzoekschrift op zich niet aan dat de door de gewestelijke entiteit doorgevoerde vermindering van de boete niet evenredig is met de concrete termijnoverschrijding, maar stellen enkel dat dit niet blijkt uit de formele motieven van de bestreden beslissing, gelet op de

ontstentenis van een numeriek dan wel een proportioneel verband tussen het gehanteerde herleidingpercentage (20%) en het overschrijdingspercentage (540%). Het College meent dat er, gelet op de ruime discretionaire bevoegdheid van de gewestelijke entiteit inzake het bepalen van het boetebedrag, en de vaststelling dat er terzake in elk dossier rekening dient te worden gehouden met de concrete omstandigheden, niet noodzakelijk een numeriek dan wel proportioneel verband moet bestaan tussen de factor waarmee de boete (ingevolge de overschrijding van de beslissingstermijn) wordt herleid en de factor waarmee de beslissingstermijn werd overschreden.

Wel dient de gewestelijke entiteit de door haar toegepaste boetemodulering in het licht van (de redelijkheid van) de termijn waarbinnen de procedure werd afgehandeld op concrete en meetbare wijze te motiveren, teneinde het College toe te laten om haar wettigheidsstoezicht naar behoren uit te oefenen, en met name te oordelen of de boetevermindering evenredig is met de termijnoverschrijding. In dit kader stelt het College vast dat de bestreden beslissing geen enkel precies aanknopingspunt bevat als motivering waarom de gewestelijke entiteit heeft beslist om in voorliggend geval een verminderingspercentage te hanteren van één vijfde. Ongeacht deze vaststelling oordeelt het College evenwel dat de vermindering van het boetebedrag (met 20%), gelet op de concrete omstandigheden van de zaak, inzonderheid de ernst van de feiten, in casu evenredig is met de concrete termijnoverschrijding, zodat er geen reden bestaat om het boetebedrag bijkomend te verlagen. Verzoekende partijen, die in hun wederantwoordnota meer de nadruk leggen op de plicht van de gewestelijke entiteit om het boetebedrag naar behoren te motiveren (temeer wanneer er een procentuele wanverhouding bestaat tussen de vermindering van het boetebedrag en de overschrijding van de beslissingstermijn), voeren terzake evenmin enige reden aan, en tonen niet aan dat zij welbepaalde nadelen hebben geleden ingevolge het overschrijden van de redelijke termijn, die moeten leiden tot een hoger herleidingpercentage dan 20%.

Het middelonderdeel wordt verworpen”.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de verzoekende partijen

4. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de rechterlijke motiveringsplicht in de zin van artikel 149 van de Grondwet en van “de draagwijdte van de Wet Motivering Bestuurshandelingen”.

In een eerste onderdeel bekritisieren zij het gevolg dat het arrest verbindt aan zijn beoordeling van de formele motivering ter zake door de gewestelijke entiteit. In een tweede onderdeel viseren zij de motivering die in het

bestreden arrest wordt gegeven voor de eigen beoordeling dat er geen reden bestaat om het boetebedrag bijkomend te verlagen.

Wat het eerste onderdeel betreft argumenteren de verzoekende partijen dat het arrest de “draagwijdte” miskent van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet). Waar het MHHC heeft overwogen “dat de bestreden beslissing geen enkel precies aanknopingspunt bevat als motivering waarom beslist is om in dit geval een verminderingspercentage te hanteren van één vijfde”, en dus heeft vastgesteld dat die beslissing een schending inhoudt van de formelemotiveringsplicht, had dit college, volgens de verzoekende partijen, die beslissing moeten vernietigen, overeenkomstig wat volgens hen vaste rechtspraak van de Raad van State is.

5. In hun memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen toe dat het feit dat het MHHC beschikt over volle rechtsmacht, niet impliceert dat aan een schending van de formelemotiveringsplicht geen vernietiging moet worden verbonden wanneer de belangen van de verzoekende partijen geschonden zijn. De volle bevoegdheid houdt volgens hen hooguit in dat wanneer het MHHC overgaat tot gehele of gedeeltelijke vernietiging, het zelf een beslissing kan nemen over het al dan niet verschuldigd zijn van een boete en van het bedrag ervan, en kan bepalen dat zijn uitspraak daarover de vernietigde beslissing vervangt.

In ondergeschikte orde voegen de verzoekende partijen toe dat, nu volgens artikel 16.4.30 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid de bevoegdheid tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete vijf jaar na de datum van afsluiting van het proces-verbaal dat over het milieumisdrijf werd opgesteld vervalst, en het proces-verbaal te dezen werd afgesloten op 20 juni 2012, het MHHC op 27 juni 2017 geen alternatieve bestuurlijke boete meer kon opleggen.

In een tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 149 van de Grondwet. Zij noemen de verwijzing door het MHHC naar “de ernst van de feiten”, in zijn overweging over de vermindering van het boetebedrag met 20 %, “een in elk dossier toepasbare ‘passe-partout-argumentatie’” die op geen enkele wijze inzichtelijk wordt gemaakt of gestaafd. Er is volgens hen “zelfs geen begin van argumentatie opgenomen over de veronderstelde evenredigheid tussen de concrete termijnoverschrijding (meer dan 5 x de voorgeschreven ordetermijn) en de verminderingsscoëfficiënt van 0,2”.

Bovendien menen zij dat de motivering kennelijk tegenstrijdig is, doordat de bestreden beslissing enerzijds vaststelt dat de beslissing van de gewestelijke entiteit “geen enkel precies aanknopingspunt bevat als motivering waarom beslist is om in dit geval een verminderingspercentage te hanteren van één vijfde”, en anderzijds oordeelt dat er sprake is van een evenredigheid met de concrete termijnoverschrijding.

Beoordeling

6. De motiveringswet heeft niet de draagwijdte dat elke door de rechter vastgestelde schending van die wet de nietigheid van de betreffende bestuurshandeling impliceert. Het is aan de rechter om in het hem voorgelegde concrete geschil te beoordelen welk gevolg de vastgestelde schending moet hebben.

Het MHHC gaat ervan uit dat de verzoekende partijen niet aantonen dat zij enig nadeel ondervinden ingevolge het beweerd overschrijden van de redelijke termijn. Aldus stelt de beslissing a quo eveneens vast dat de beweerde tekortkoming in de formele motivering de belangen van de verzoekende partijen niet heeft geschaad, zodat een nietigverklaring van de in eerste aanleg genomen beslissing zich te dezen niet opdrong.

De argumentatie van de verzoekende partijen over de termijn waarbinnen een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd had reeds in het verzoekschrift tot nietigverklaring kunnen worden opgenomen en betreft een nieuw middel. Op dit punt is het middelonderdeel niet ontvankelijk.

Het eerste onderdeel is niet gegrond.

7. Het MHHC heeft overwogen dat de gevolgen van de overschrijding van de redelijke termijn voor de hoogte van de boete tot de discretionaire bevoegdheid van de gewestelijke entiteit behoort, waarop het college een wettigheidstoezicht uitoefent dat beperkt is tot een marginale toetsing, dat er niet noodzakelijk een numeriek dan wel proportioneel verband hoeft te bestaan tussen de overschrijding van de termijn en de verlaging van het boetebedrag, dat de gewestelijke entiteit om het wettigheidstoezicht mogelijk te maken de toegepaste verlaging wel concreet en meetbaar had moeten motiveren, en dit heeft nagelaten, maar dat de toegepaste verlaging volgens het college zelf “gelet op de concrete omstandigheden van de zaak, inzonderheid de ernst van de feiten” evenredig is, zodat er geen reden is om de boete nog verder te verlagen, en dat ook de verzoekende partijen geen dergelijke reden aanvoeren en niet aantonen dat zij door het overschrijden van de redelijke termijn nadelen hebben geleden die aanleiding moeten geven tot een verdere verlaging van het boetebedrag.

Het MHHC heeft geoordeeld dat, aangezien de gewestelijke entiteit haar discretionaire bevoegdheid niet op een kennelijk onredelijke wijze heeft gebruikt, de vastgestelde leemte in de formele motivering niet diende te leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing. Daarmee heeft het MHHC zijn beslissing duidelijk en ondubbelzinning gemotiveerd.

Het enige middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf april tweeduizend achttien, 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