

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 248.600 van 15 oktober 2020  
in de zaak A. 229.093/VII-40.634**

In zake :        de NV TANKWAGENSERVICE ANTWERPEN  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Dany Socquet  
                      kantoor houdend te 3080 Tervuren  
                      Merenstraat 28  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen  
                      eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      1. advocaat Michael Faure  
                      kantoor houdend te 2600 Antwerpen  
                      Fruithoflaan 124  
                      2. advocaat Michaël Verhaeghe  
                      kantoor houdend te 1000 Brussel  
                      Regentlaan 37-40

tegen :

                      het VLAAMSE GEWEST  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Chris Schijns  
                      kantoor houdend te 3600 Genk  
                      Grotestraat 122  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het cassatieberoep, ingesteld op 12 september 2019, strekt tot de  
nietigverklaring van arrest nr. HHC-M-1819-0045 van het Handhavingscollege  
van 30 juli 2019 in de zaak 1819-HHC-0007-M.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.                Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van  
5 december 2019.

VII-40.634-1/9

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 oktober 2020.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dany Socquet, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Chris Schijns, 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. De verzoekende partij exploiteert een inrichting voor het reinigen van tankwagens en containers. Zij beschikt over een op 8 december 2011 door de deputatie van de provincieraad van Antwerpen verleende milieuvergunning voor het lozen van bedrijfsafvalwater met een debiet van

15m<sup>3</sup>/uur, 180m<sup>3</sup>/dag en 45.000m<sup>3</sup>/jaar via een waterzuiveringsinstallatie in het kanaal van Willebroek. Zij moet daarbij voldoen aan de sectorale lozingsnormen van bijlage 5.3.2.36 bij Vlarem II, en aan een bijzondere lozingsnorm van 300 mg/l voor de parameter CZV.

3.2. De gewestelijke entiteit legt op 12 oktober 2018 een alternatieve bestuurlijke geldboete ten bedrage van 22.243 euro op voor de overtredingen vastgesteld in het proces-verbaal van 29 mei 2015. Deze beslissing wordt aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 22 oktober 2018.

3.3. De verzoekende partij dient bij het Handhavingscollege een beroep in tegen de beslissing van 12 oktober 2018. Daarbij voert zij aan:

“B.2. in ondergeschikte orde: geen misdrijf, minstens een onbehoorlijke motivering

10. Zelfs los van de vraag naar de overschrijding van de redelijke termijn, blijft er de vaststelling dat de overheid zich in casu klaarblijkelijk eenvoudig op het standpunt stelt dat de vergunninghouder te allen tijde aan de lozingsnormen dient te voldoen en dat derhalve een toerekening van de overtreding steeds mogelijk is.

Echter, ook in bestuurstrafzaken blijft van belang dat wordt nagegaan of de overtreding in casu ook verwijtbaar is aan betrokkene of dat het veeleer om een incidenteel probleem zou gaan. In dit verband weze o.a. opnieuw verwezen naar het zedelijke bestanddeel dat voor elk misdrijf wordt vereist en naar het algemeen rechtsbeginsel van het persoonlijk karakter van de straf.

11. Ter zake heeft de overheid in het aangevochten boetebesluit volstrekt nagelaten om het nodige onderzoek te doen, d.w.z. het onderzoek naar de juiste oorzaak van het incident en, minstens op basis hiervan, naar de verwijtbaarheid aan verzoekster in cassatie. De verwachting van de veelbelovende titel ‘4.1. De toerekenbaarheid aan de overtreder’ (blz. 4) wordt niet ingelost: er wordt in wezen alleen maar in gezegd wat de vaststellingen zijn, wat de normeringen zijn en het onderdeel besluit met de kwinkslag dat de vermoedelijke overtreder weliswaar verwonderd was door de uitzonderlijke resultaten en weliswaar ook aangaf alle inspanningen terzake te leveren, maar dat ‘voormeld argument (...) het bestaan van het milieumisdrijf (SIC) niet weg(neemt) nu vermoedelijke overtreder te allen tijde aan de geldende lozingsnormen dient te voldoen. Het milieumisdrijf staat vast in hoofde van overtreder.’ [...].

Deze laatste redenering kan alvast principieel niet gevolgd worden. Elk misdrijf vereist immers een subjectief delictsbestanddeel, ook het

milieumisdrijf (in tegenstelling dus tot de milieu-inbreuk). Dit fundamentele principe geldt ook en in het bijzonder voor rechtspersonen, zoals het Hof van Cassatie helder heeft geformuleerd in een arrest van 29.09.2015: ‘Uit artikel 5 Strafwetboek volgt dat de rechter een rechtspersoon enkel strafrechtelijk verantwoordelijk kan stellen voor een misdrijf wanneer hij in hoofde van die rechtspersoon de aanwezigheid van het voor dat misdrijf vereiste materieel en morele bestanddeel vaststelt.’ (Cass., 29.09.2015, P.14.1169.N, blz. 13, nr. 29).

12. Derhalve kan uit de vaststellingen zoals opgenomen in de bestreden beslissing niet worden afgeleid dat verzoeker zich schuldig zou hebben gemaakt aan een milieumisdrijf, bij gebrek aan concrete, tastbare en voor de verdediging verifieerbare gegevens m.b.t. het voor dit misdrijf vereiste subjectieve delictsbestanddeel.

Bovendien is de bestreden beslissing reeds onregelmatig en in iedere geval niet naar behoren gemotiveerd door het enkele feit dat ze het (onderzoek naar het) subjectieve delictsbestanddeel uitdrukkelijk heeft veronachtzaamd.

Vanuit deze invalshoek wordt overigens nogmaals duidelijk dat de rechten van verdediging van verzoeker door het lange tijdsverloop wel degelijk onherroepelijk geschaad zijn, vermits hij einde 2018 niet meer naar behoren kan onderzoeken -laat staan achterhalen- wat precies op 30 maart 2015 aan de hand was. Hij kan niet meer dan er bij herhaling op wijzen dat er op 27 maart 2015 een technische tussenkomst werd uitgevoerd op de waterzuiveringsinstallatie en dat dit met een behoorlijke waarschijnlijkheid de meetresultaten van 30 maart 2015 negatief heeft beïnvloed”.

3.4. Bij arrest HHC-M-1819-0045 van 30 juli 2019 verwerpt het Handhavingscollege het beroep.

Dit is het arrest waartegen het voorliggend cassatieberoep wordt ingesteld.

Het arrest overweegt onder meer:

“De gegevens van het proces-verbaal van 29 mei 2015 hebben wat de gedane vaststellingen betreft overeenkomstig artikel 16.3.25 DABM bewijswaarde tot het tegendeel. De overschrijdingen blijken afdoende uit de resultaten van het schepstaal van 30 maart 2015. Uit het proces-verbaal blijkt ook dat voor andere, in dat schepstaal aanwezige stoffen de voor die parameters geldende emissie-grenswaarden lozingsnormen werden overschreden. Een afschrift van het verslag van monsterneming is bijgevoegd. De stelling van de verzoekende partij dat zij door het lange tijdsverloop niet meer in de mogelijkheid is om haar verweer ten gronde te kunnen voeren, mist

geloofwaardigheid. De verzoekende partij heeft geen gebruik gemaakt van haar recht om een tegenanalyse uit te voeren. Evenmin heeft zij bij ontvangst van de analyseresultaten enige verantwoording voor de overschrijding gegeven. Uit het dossier blijkt dat zij kennis had van de resultaten van de monsternamen en dat deze resultaten haar werden overhandigd. Tevens werd zij op regelmatige wijze uitgenodigd haar verweer te voeren, hetgeen zij ook gedaan heeft. Zij stelt in haar schriftelijk verweer van 11 augustus 2015 dat de analyseresultaten ‘opmerkelijke’, ‘immense verschillen’ vertonen ten opzichte van deze van een (eigen) staal van 27 maart 2015 en deze van 16 april 2015 van de milieu-inspectie, een ‘incidenteel afwijkend resultaat’ dus, wat zij met huidig verzoekschrift aan een op (eveneens) 27 maart 2015 hersteld technisch defect aan de waterzuiveringsinstallatie toeschrijft. Hiermee lijkt zij het moreel bestanddeel van de feiten ter kwalificatie als milieumisdrijf te willen betwisten. Evenwel is opzet (dat als dusdanig ook niet weerhouden werd door de verwerende partij) geen constitutieve vereiste. Gebrek aan voorzorg of onvoorzichtigheid volstaat om tot het bestaan van het misdrijf te besluiten. Overeenkomstig artikel 22 Milieuvergunningsdecreet en de hieraan gekoppelde verplichting opgelegd door artikel 43 Vlare I heeft de vergunninghouder een algemene zorg(vuldigheids)plicht, die onder meer inhoudt dat de voorwaarden van de milieuvergunning moeten nageleefd worden en de nodige voorzorgsmaatregelen moeten genomen worden om schade, hinder en incidenten en ongevallen die de mens of het leefmilieu aanzienlijk beïnvloeden, te voorkomen. Een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid volstaat opdat er van een milieumisdrijf sprake is in de zin van artikel 16.6.1 tot 16.6.3 septies DABM. Onafgezien de discussie over de mogelijke oorzaak van de op 30 maart 2015 vastgestelde feiten, blijft de verzoekende partij verantwoordelijk voor het geloosde bedrijfsafvalwater. Een mogelijk intern technisch incident, dat overigens niet wordt uitgelegd en aannemelijk wordt gemaakt, vormt geen overmacht”.

#### *IV. Onderzoek van het enige middel*

##### *Standpunt van de verzoekende partij*

4. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 16.1.2, 2°, 16.6.1 en 16.6.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: milieubeleidsdecreet), van de aan het Handhavingscollege als administratief rechtscollege opgelegde motiveringsplicht, en van de rechtsregels die de jurisdictionele motiveringsplicht van het Handhavingscollege als administratief rechtscollege beheersen, namelijk artikel 149 van de gecoördineerde Grondwet. Tevens wordt de schending

VII-40.634-5/9

ingeroepen van “het algemeen rechtsbeginsel van de jurisdictionele motiveringsplicht waaraan deze (grond)wetsbepalingen uitdrukking geven”.

Zij betoogt dat het bestreden arrest aangaande het rechtens vereiste moreel bestanddeel oordeelt dat opzet geen constitutieve vereiste is en gebrek aan voorzorg of onvoorzichtigheid volstaan om tot het bestaan van een misdrijf te besluiten, dat het arrest overweegt dat een vergunninghouder zoals de verzoekende partij een algemene voorzichtigheidsplicht heeft die onder meer inhoudt dat de voorwaarden van de milieuvergunning moeten nageleefd worden en de nodige voorzorgsmaatregelen moeten genomen worden om schade, hinder en incidenten en ongevallen (...) te voorkomen en dat de verzoekende partij “onafgezien de discussie over de mogelijke oorzaak van de op 30 maart 2015 vastgestelde feiten”, “verantwoordelijk (blijft) voor het geloosde bedrijfsafvalwater” en dat “een mogelijk interne technisch incident, dat overigens niet wordt uitgelegd en aannemelijk wordt gemaakt, geen overmacht (vormt)”. Hierdoor wordt volgens haar niet geantwoord “op het argument van verzoekster in cassatie, uitdrukkelijk en bij herhaling ontwikkeld in haar neergelegde memories, hierin bestaande dat de bestreden boetebeslissing niet de minste motivering bevat aangaande het rechtens vereist moreel bestanddeel en integendeel zelfs dit bestanddeel niet eens vermeldt; de tekst van het boetebesluit laat niet toe om aan te nemen dat de opsteller hiervan nog maar rekening heeft gehouden met dat moreel bestanddeel”. Derhalve is de beslissing dat de inbreuk die haar verweten wordt een milieumisdrijf zou opleveren (en geen milieu-inbreuk) volgens haar niet naar behoren van recht onderbouwd.

Door aan te nemen dat de vergunninghouder te allen tijde verantwoordelijk blijft voor het geloosde bedrijfsafvalwater en dat deze overweging zou volstaan om in zijn hoofd het rechtens vereiste moreel bestanddeel aan te nemen, wordt volgens de verzoekende partij het wettelijk begrip “milieumisdrijf” miskend, “meer bepaald door het moreel bestanddeel niet afzonderlijk en als dusdanig minstens te onderzoeken doch dit integendeel te aanzien als een automatisch gevolg van de overtreding van de zorgplicht die op de

vergunninghouder rust”.

De verzoekende partij licht voorts toe dat uit de schaarse stukken die zij thans nog heeft “en in het bijzonder dan de analyse dd. 27.03.2015 én de herstelling van de waterzuiveringsinstallatie van dezelfde 27.03.201[5], reeds op ernstige wijze blijkt dat de overschrijdingen die drie dagen later, op 30.03.201[5] werden vastgesteld, niet aan enig gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid kunnen toegeschreven worden. Wel integendeel greep verzoekster in cassatie in naar aanleiding van een defect en deed zij daarvoor beroep op een specialist inzake waterzuivering”.

Ook kan volgens haar niet met de rechtens vereiste zekerheid worden gesteld “dat enig misdrijf aan verzoekster in cassatie persoonlijk toerekenbaar is, waarbij het algemeen rechtsbeginsel van het persoonlijk karakter van elke straf mee in herinnering wordt gebracht”.

### *Beoordeling*

5. De bij artikel 149 van de Grondwet aan de rechter opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet -al ware die redengeving verkeerd of onwettig- die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Bij de beoordeling of artikel 149 van de Grondwet is nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er daarbij dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is; alleen een gemis aan motivering -of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven- maakt een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Uit de motivering moet enkel blijken op welke feiten de rechter steunde om zijn beslissing te nemen, zodat de partijen kunnen nagaan of zij een rechtsmiddel kunnen aanwenden en zodat de Raad van State kan nagaan of de wet correct werd toegepast.

Over de vastgestelde overschrijding van de lozingsnormen bestond er geen discussie, en het Handhavingscollege oordeelde dat uit die vaststelling een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid blijkt in hoofde van de verzoekende partij, die de verantwoordelijke vergunninghouder is. In de geciteerde motivering worden ook de door het Handhavingscollege relevant geachte wettelijke bepalingen vermeld. Er is voldaan aan de motiveringsplicht bedoeld in artikel 149 van de Grondwet.

Naar luid van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, treedt de afdeling bestuursrechtspraak in het geval van een cassatieberoep niet in de beoordeling van de zaak zelf. Bijgevolg komt het de Raad van State als cassatierechter niet toe de beoordeling van de feiten over te doen. In de mate dat de verzoekende partij er de Raad van State toe zou willen brengen te beoordelen of het Handhavingscollege uit de feiten kon besluiten dat er sprake was van een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid, is het enig cassatiemiddel niet ontvankelijk.

De verzoekende partij leidt uit de motivering van het bestreden arrest ook af dat het Handhavingscollege de wet niet correct heeft toegepast, omdat het zou aannemen dat elke overschrijding van de lozingsnormen hoe dan ook een milieumisdrijf zou uitmaken, ongeacht de oorzaak ervan. Ze verwijst daarvoor in het bijzonder naar de vermelding in het arrest dat een “gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid volstaat opdat er van een milieumisdrijf sprake is in de zin van artikel 16.6.1 tot 16.6.3septies DABM. Onafgezien de discussie over de mogelijke oorzaak van de op 30 maart 2015 vastgestelde feiten, blijft de verzoekende partij verantwoordelijk voor het geloosde bedrijfsafvalwater. Een mogelijk intern technisch incident, dat overigens niet wordt uitgelegd en aannemelijk wordt gemaakt, vormt geen overmacht”.

Door te stellen dat “een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid volstaat” bevestigt het Handhavingscollege dat er, buiten het geval van opzet, om een milieumisdrijf vast te stellen, sprake moet zijn van gebrek aan voorzorg of

voorzichtigheid (artikelen 16.6.1 en 16.6.2 van het milieubeleidsdecreet). Door te stellen dat een eventueel “intern technisch incident” geen overmacht zou vormen, houdt het Handhavingscollege er wel degelijk rekening mee dat een overschrijding van de lozingsnormen het gevolg kan zijn van omstandigheden die in hoofde van de in beginsel verantwoordelijke exploitant overmacht uitmaken.

Voor zover het enig cassatiemiddel ontvankelijk is, is het niet gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien oktober tweeduizend twintig, 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**

VII-40.634-9/9