

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.481 van 18 januari 2024
in de zaak A. 234.598/VII-41.211**

In zake : Winrik LEMAIRE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Konstantijn Roelandt
kantoor houdend te 2221 Heist-op-den-Berg
Dorpsstraat 91
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 september 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 15 juli 2021 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de Omgevingsinspectie Vlaams-Brabant van 6 april 2021 houdende het opleggen van een bestuurlijke maatregel met dwangsom, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 30 september 2022 een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 oktober 2023.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Vincent De Weerd, die *loco* advocaat Konstantijn Roelandt verschijnt voor verzoeker en advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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. Verzoeker is zaakvoerder van de bv Recamix, gevestigd aan de Fazantenlaan 100 te Ternat. Op hetzelfde adres was voorheen de, intussen vereffende, nv J. Lemaire gevestigd waarvan hij tevens zaakvoerder was.

Beide vennootschappen hebben zich toegelegd op de verwerking van afvalstoffen op een terrein gelegen langsheen het kanaal Brussel-Charleroi te Sint-Pieters-Leeuw, dat door de nv Waterwegen en Zeekanaal (thans en hierna vermeld als: nv de Vlaamse Waterweg) in concessie was gegeven. In de loop van de concessieovereenkomst heeft de nv J. Lemaire ingestemd met een herlokalisatie van de bedrijfsactiviteiten naar een aangrenzend terrein, kadastraal bekend als 1^{ste} afdeling, sectie A, perceelnrs. 146k, 146x, 156x6, 156v5 en 156g7.

In het kader van de toekomstige herlokalisatie werd op 13 maart 2013 een nieuwe concessieovereenkomst gesloten. In deze concessieovereenkomst wordt onder meer bepaald dat de concessie, mits kennisgeving, overgedragen kan worden aan de bv Recamix en dat de concessieovereenkomst van rechtswege wordt ontbonden als de concessionaris uiterlijk op 1 januari 2014 niet beschikt over een definitieve en uitvoerbare milieuvergunning en stedenbouwkundige vergunning. Deze termijn werd later door de nv de Vlaamse Waterweg verlengd tot 30 juni 2014.

3.2. Bij een controle op 19 maart 2013 heeft de afdeling Milieu-inspectie vastgesteld dat de bv Recamix, zonder daarvan melding te hebben gedaan, de exploitatie van de inrichting heeft overgenomen en dat tijdens de exploitatie verscheidene milieuvoorwaarden niet worden nageleefd. Van deze vaststellingen wordt ten laste van de bv Recamix een aanvankelijk proces-verbaal nr. BR64.H1.0042-13 van 7 mei 2013 opgesteld. Voor deze feiten heeft de gewestelijke entiteit op 15 juli 2015 een alternatieve bestuurlijke geldboete van 8.700,00 euro opgelegd.

3.3. Tijdens een navolgende controle op 29 januari 2014 stelt de toezichthouder vast dat nog steeds geen melding van overname van de inrichting werd gedaan en dat de geldende milieuvoorwaarden niet worden gerespecteerd tijdens de exploitatie. Deze vaststellingen geven aanleiding tot het opstellen van het proces-verbaal nr. BR64.H1.0026-14 van 11 februari 2014, dat heeft geleid tot het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 9 maart 2016 waarbij de bv Recamix werd veroordeeld tot het betalen van een geldboete van 60.000,00 euro, waarvan de helft met uitstel, straf die in hoger beroep werd bevestigd bij arrest van 8 mei 2017 van het hof van beroep te Brussel.

3.4. Met een aangetekend schrijven van 1 augustus 2014 heeft de nv de Vlaamse Waterweg meegedeeld dat de concessieovereenkomst van rechtswege wordt beëindigd wegens het ontbreken de vereiste omgevingsvergunningen.

3.5. Op 18 augustus 2014 meldt de bv Recamix de overname van de aan de nv J. Lemaire verleende milieuvergunning.

3.6. Bij besluit van 18 december 2014 verleent de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant aan de bv Recamix een milieuvergunning voor het exploiteren van een mengcentrale met breekwerf gelegen aan de Eugène Ghysstraat te Sint-Pieters-Leeuw, op percelen kadastraal bekend als 1^{ste} afdeling, sectie A, perceelnrs. 146k, 146x, 156x6, 156g7 en 156v5.

3.7. Met een aangetekend schrijven van 21 mei 2015 stelt de nv de Vlaamse Waterweg de nv J. Lemaire in gebreke wegens het niet betalen van de verschuldigde concessiegelden. De ingebrekestelling leidt ertoe dat de concessieovereenkomst van 11 februari 2009 op 22 juni 2015 wordt ontbonden. Ingevolge het arrest van het hof van beroep te Antwerpen van 14 juni 2018 is de nv J. Lemaire verplicht om het terrein volledig te ontruimen.

3.8. Na de beëindiging van de concessie wordt op 10 september 2016 een onderzoek verricht naar de achtergebleven afvalstoffen. Uit dat onderzoek blijkt dat ongeveer 174.162 ton afvalstoffen niet werden verwijderd. Van deze vaststelling wordt het aanvankelijk proces-verbaal nr. HV64.H1.0140-16 van 10 november 2016 opgesteld ten laste van de nv J. Lemaire, de bv Recamix en verzoeker wegens het achterlaten van afvalstoffen.

3.9. Bij besluit van 16 november 2016 legt de afdeling Milieu-inspectie aan verzoeker een bestuurlijke maatregel op waarbij hij wordt verplicht om binnen een termijn van 90 kalenderdagen alle achtergelaten afvalstoffen af te voeren naar een erkende afvalstoffenverwerkende inrichting. Tegen deze bestuurlijke maatregel werd geen beroep ingesteld.

3.10. Op 15 februari 2017 stellen toezichthouders van de afdeling Milieu-inspectie vast dat de op 16 november 2016 opgelegde bestuurlijke maatregel niet werd uitgevoerd. Er wordt opnieuw een proces-verbaal opgesteld ten laste van verzoeker wegens het niet uitvoeren van de bestuurlijke maatregel. In de periode van maart 2017 tot januari 2020 stelt de Omgevingsinspectie

herhaaldelijk vast dat de op het terrein aanwezige afvalstoffen niet werden verwijderd.

3.11. Tijdens een controlebezoek, uitgevoerd op 12 februari 2021, stelt de Omgevingsinspectie vast dat er bij benadering nog een volume van 89.000 m³ of 158.000 ton afvalstoffen op het terrein werden achtergelaten. Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr. HV64.H1.0031-21.

3.12. Op 6 april 2021 neemt de Omgevingsinspectie een beslissing houdende bestuurlijke maatregelen waarvan het beschikkend gedeelte als volgt luidt:

“Artikel 1. Het besluit houdende bestuurlijke maatregel van 16 november 2016 met kenmerk V/13209/201602086 lastens de heer Winrik Lemaire, gedelegeerd bestuurder van NV J. Lemaire en zaakvoerder van BVBA Recamix, met exploitatieadres Eugène Ghijssstraat 69 te Sint-Pieters-Leeuw wordt opgeheven.

Art. 2. Aan de heer Winrik Lemaire (Rijksregisternr.: 71.09.10-219.65), woonachtig Fazantenlaan 100, 1742 Ternat bevelen wij het afvoeren van de achtergelaten afvalstoffen gelegen te Eugène Ghijssstraat 69 te Sint-Pieters-Leeuw (kadastrale percelen Drogenbos afdeling 01, sectie A, Sint-Pieters-Leeuw afdeling 1, sectie A nrs. 59m, 146k, 156x6, 156g7, 159b3 en 159d4) binnen een uitvoeringstermijn van vier maanden.

Art. 3. De volgende bestuurlijke dwangsom wordt geheven na het verstrijken van de in artikel 2 vernoemde uitvoeringstermijn: een bestuurlijke dwangsom van 2.500 euro per kalenderdag dat deze maatregel niet is nageleefd.

Art. 4. De volgende voorwaarden moeten voldaan zijn om deze bestuurlijke maatregelen op te heffen:

Alle achtergelaten afvalstoffen zijn afgevoerd naar een erkende afvalstoffen verwerkende inrichting en de verwerkingsattesten zijn voorgelegd aan de toezichthouder.”

3.13. Tegen deze beslissing stelt verzoeker op 20 april 2021 bestuurlijk beroep in.

3.14. Met het thans betreden besluit van 15 juli 2021 wijst de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het beroep als ongegrond af en bevestigt zij de beslissing van de Omgevingsinspectie van 6 april 2021.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 16.4.4 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de materiële motiveringsverplichting.

Verzoeker zet uiteen dat de bestreden beslissing berust op de foutieve veronderstelling dat hij verantwoordelijk is voor het achterlaten van de afvalstoffen, terwijl die verantwoordelijkheid volledig toe te schrijven is aan de vennootschappen die een concessie hadden op de betrokken percelen. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt niet waarom deze afvalstoffen door hem, in persoon, zouden zijn achtergelaten. Bovendien heeft de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij zich in het verleden enkel gewend tot de nv J. Lemaire. De verwerende partij haalt enkel aan dat hij zaakvoerder was en in die hoedanigheid kennis had van de bestuurlijke maatregel die in 2016 werd opgelegd. Volgens verzoeker heeft hij enkel gehandeld in naam en voor rekening van de vennootschap.

Voorts voert hij aan dat bij het nemen van de bestreden beslissing geen rekening werd gehouden met het feit dat:

- a) de afvalstoffen die werden achtergelaten toe te schrijven zijn aan de milieuvergunningsplichtige activiteiten van de nv J. Lemaire;
- b) de concessie van het terrein voorwerp was van juridische betwisting tussen de nv de Vlaamse Waterweg en de nv J. Lemaire;
- c) aan de concessie de voorwaarde werd verbonden dat de vereiste stedenbouwkundige vergunning verkregen zou worden;
- d) de bv Recamix de exploitatie later heeft overgenomen;
- e) de nv J. Lemaire naar aanleiding van de bestuurlijke maatregel die in 2016 werd

opgelegd haar belangen heeft trachten te vrijwaren voor de justitiële rechter;

f) de strafrechtelijke procedure ten aanzien van de bv Recamix pas beëindigd werd met het arrest van het hof van beroep te Brussel van 8 mei 2017;

g) met betrekking tot de stedenbouwkundige vergunning een procedure werd gevoerd voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Verzoeker besluit dat de vastgestelde inbreuken en misdrijven uitsluitend toegerekend moeten worden aan de nv J. Lemaire en de bv Recamix.

5. De verwerende partij antwoordt dat uit de omstandige motivering van het bestreden besluit op afdoende wijze blijkt waarom verzoeker verantwoordelijk moet worden geacht voor het achterlaten en beheren van afvalstoffen in strijd met de voorschriften van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: materialendecreet). Tevens blijkt uit de bestreden beslissing waarom er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten en de opgelegde bestuurlijke maatregel met dwangsom. In dit verband moet volgens haar rekening gehouden worden met de omstandigheid dat het dossier teruggaat tot 2016. Volgens de verwerende partij brengt verzoeker geen elementen bij op grond waarvan zou moeten worden aangenomen dat het optreden tegen een illegale toestand die reeds gedurende jaren in stand wordt gehouden, zou getuigen van een onredelijk bestuursoptreden.

6. In zijn memorie van wederantwoord dupliceert verzoeker dat in de bestreden beslissing niet wordt aangegeven waarom hij als natuurlijk persoon wordt aangesproken op de verplichting om geen afvalstoffen achter te laten. Zulks houdt een miskennis in van de rechtspersoonlijkheid van de ondernemingen waarvan hij bestuurder was. Ter zake verwijst hij naar het proces-verbaal nr. HV64.H1.0140-16 van 10 november 2016 waarbij de verantwoordelijkheid werd gelegd bij de toenmalige exploitanten. Destijds werd hij niet aangesproken op zijn persoonlijke verantwoordelijkheid. Verzoeker besluit dat er voor de opgelegde bestuurlijke maatregel met dwangsom geen rechtsgrond bestaat en dat de bestreden beslissing, die steunt op onbestaande feiten, niet alleen doet blijken van een onzorgvuldige besluitvorming, maar ook van een onredelijke

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR. 258.481 VII-41.211-7/17

oordeelsvorming in hoofde van de verwerende partij.

7. Verzoeker benadrukt in zijn laatste memorie dat de opgelegde bestuurlijke maatregelen wel degelijk disproportioneel zijn omdat de verwerende partij “zelf boter op het hoofd [heeft] doordat zij de problematiek veroorzaakt heeft” en het opleggen van een maatregel die “miljoenen zou kosten” aan een natuurlijk persoon die niet over de vereiste financiële middelen beschikt, de zaak niet vooruithelpt.

Beoordeling

8. De voor de beoordeling van het middel relevante motieven van de bestreden beslissing luiden als volgt:

“Bestuurlijke maatregelen kunnen overeenkomstig artikel 16.4.5, eerste lid, van het DABM slechts worden opgelegd na de vaststelling van een milieumisdrijf of milieu-inbreuk. Artikel 16.1.2, 2° van het DABM definieert een milieumisdrijf als een gedraging in strijd met een milieuvoorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van titel XVI van het DABM, waarop een straf is gesteld overeenkomstig de bepalingen van diezelfde titel.

Zij kunnen overeenkomstig artikel 16.4.5, tweede lid, van het DABM worden opgelegd ten aanzien van degene die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf heeft gepleegd, alsook diegene die opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een milieu-inbreuk of milieumisdrijf uitmaken.

Artikel 12, § 1 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (Materialendecreet) verbiedt om afvalstoffen achter te laten of te beheren in strijd met de voorschriften van dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan. Het achterlaten omvat zowel het storten van afvalstoffen als het verzuim om gedeponeerde afvalstoffen te verwijderen. Het verzuim om gedeponeerde afvalstoffen te verwijderen blijft voortduren zolang een persoon niet al het mogelijke heeft gedaan om aan zijn positieve verplichting tot verwijdering van de afvalstoffen te voldoen, ongeacht enige zeggenschap over het goed waar de afvalstoffen zijn achtergelaten. Het verbod om afvalstoffen achter te laten heeft een algemene draagwijdte en richt zich tot eenieder. Voor de toerekenbaarheid van het misdrijf dat bestaat uit het achterlaten van afvalstoffen is niet vereist dat een persoon zowel verantwoordelijk is voor het storten van de afvalstoffen als voor het verzuim om gedeponeerde afvalstoffen te verwijderen.

De loutere omstandigheid dat een natuurlijke persoon is opgetreden als orgaan van een rechtspersoon neemt niet weg dat deze persoon, gelet op het feit dat het verbod op het achterlaten van afvalstoffen zich tot eenieder

richt, een eigen verantwoordelijkheid draagt bij miskenning van dit verbod. Dit geldt des te meer wanneer een persoon de enige zaakvoerder van deze rechtspersoon is en bijgevolg de beslissingsmacht en mogelijkheid heeft om een wederrechtelijk deponeren van afvalstoffen te verhinderen en/of om de gedeponeerde afvalstoffen te verwijderen.

Artikel 16.6.1. §2, 1° van het DABM voorziet dat personen die opzettelijk opgelegde bestuurlijke maatregelen niet uitvoeren, bestraft worden met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met een geldboete van 100 euro tot 100.000 euro of met een van die straffen. Het moreel element van dit misdrijf vereist het bestaan van een algemeen opzet met name dat een persoon zich ervan bewust is, of dat redelijkerwijs niet kan worden betwist dat hij zich ervan bewust moest zijn, dat de gestelde handeling of het verzuim om een handeling te stellen in strijd was met een opgelegde bestuurlijke maatregel.

Uit de vaststellingen blijkt dat er grote hoeveelheden afvalstoffen afkomstig van de exploitatie van J. Lemaire NV en Recamix BVBA zijn achtergebleven op het terrein na ontbinding van de concessieovereenkomst van 11 februari 2009 op 22 juni 2015. Dit wordt niet betwist door beroepsindieners.

Beroepsindieners was (gedelegeerd) bestuurder van J. Lemaire NV gedurende de periode van aanvang van de exploitatie op het terrein tot op het ogenblik van het faillissement van deze vennootschap in juli 2018. De maatschappelijke zetel van J. Lemaire NV was gedurende deze periode gevestigd op het domicilieadres van beroepsindieners te Fazantenlaan 100, 1742 Ternat. Hij is eveneens van 1 juni 2012 tot op heden de enige zaakvoerder van Recamix BVBA die de exploitatie van J. Lemaire NV op het terrein feitelijk heeft overgenomen, zij het dat deze overname pas op 18 augustus 2014 is gemeld aan de vergunningverlenende overheid. De maatschappelijke zetel van Recamix BVBA is sinds 31 oktober 2019 eveneens gevestigd op het domicilieadres van beroepsindieners.

In het kader van de burgerlijke procedure tussen J. Lemaire NV en het toenmalige Waterwegen en Zeekanaal heeft J. Lemaire NV de rechtmatigheid van de ontbinding van de concessieovereenkomst van 11 februari 2009 voor het terrein nooit in vraag gesteld. Bovendien heeft zij ook voor wat de tweede concessieovereenkomst van 13 maart 2013 betreft geen dagvaarding uitgebracht die ertoe strekt haar exploitatie ter plaatse te vrijwaren, maar wel om voor recht te horen zeggen dat de ontbinding van deze tweede concessieovereenkomst onrechtmatig was en schadevergoeding, waaronder de kosten voor gedwongen afvoer van de op het terrein aanwezige afvalstoffen, te verkrijgen wegens vermeende contractuele wanprestatie van het toenmalige Waterwegen en Zeekanaal. Hieruit blijkt afdoende dat op het ogenblik van het instellen van de burgerlijke procedure de beslissing reeds was genomen om geen verdere activiteiten op het terrein of op het aangrenzende terrein te gaan ontplooiën en dat beroepsindieners toen al wist dat de op het terrein achtergebleven afvalstoffen dienden te worden verwijderd.

Bij vonnis van de rechtbank van koophandel te Mechelen van 17 juni 2016 werd J. Lemaire NV op tegeneis burgerrechtelijk veroordeeld tot de gehele ontruiming van de gronden die het voorwerp uitmaken van de concessieovereenkomst met referentie AZK 1200/KOO67 van 11 februari

2009 binnen de 21 kalenderdagen na betekening van het tussen te komen vonnis onder verbeurte van een dwangsom van 2.500 euro per dag dat de gronden niet volledig ontruimd en verlaten zijn, hetgeen ook bevestigd werd in graad van beroep bij arrest van het hof van beroep te Antwerpen van 14 juni 2018. Er werd noch hangende deze gerechtsprocedures noch na tussenkomst van het in kracht van gewijsde getreden arrest door beroepsindiener beslist tot verwijdering van de op het terrein aanwezige afvalstoffen.

Ook het opstellen van een aanvankelijk proces-verbaal met nr. HV64.H1.0140-16 van 10 november 2016 lastens J. Lemaire NV, Recamix BVBA en beroepsindiener voor het achterlaten van de afvalstoffen op het terrein, waarvan betrokkenen per aangetekend schrijven tegen ontvangstbewijs op 14 november 2016 in kennis werden gesteld, heeft beroepsindiener er niet toe aangezet te beslissen tot verwijdering van de op het terrein aanwezige afvalstoffen.

Het handhavend optreden van de toezichthouders van de toenmalige afdeling milieu-inspectie door oplegging van bestuurlijke maatregelen aan beroepsindiener in zijn hoedanigheid van (gedelegeerd) bestuurder en zaakvoerder van de respectievelijke vennootschappen J. Lemaire NV en Recamix BVBA heeft hem er evenmin toe bewogen te beslissen tot verwijdering van de op het terrein aanwezige afvalstoffen. Hij heeft geen gevolg gegeven aan het bij besluit van 16 november 2016 opgelegde bevel om alle achtergelaten afvalstoffen op het terrein binnen een termijn van 90 kalenderdagen af te voeren naar een daartoe erkende afvalstoffenverwerkende inrichting. Ook het opstellen van een aanvankelijk proces-verbaal met nr. HV64.H1.0026-17 voor het opzettelijk niet naleven van de op 16 november 2016 opgelegde bestuurlijke maatregel, heeft beroepsindiener niet aangezet tot het verwijderen van de op het terrein aanwezige afvalstoffen.

Beroepsindiener kan nochtans bezwaarlijk ontkennen kennis te hebben gehad van deze bestuurlijke maatregel, nu hij op 4 november 2016 gehoord werd omtrent het voornemen tot oplegging van deze maatregel en per aangetekend schrijven tegen ontvangstbewijs van 16 november 2016 in kennis werd gesteld van de opgelegde maatregel. Ook het aanvankelijk proces-verbaal met nr. HV64.H1.0026-17 voor het opzettelijk niet naleven van de op 16 november 2016 opgelegde bestuurlijke maatregel kan hem niet onbekend zijn, nu hij hiervan per aangetekend schrijven tegen ontvangstbewijs van 20 februari 2017 in kennis werd gesteld.

Tot slot werden J. Lemaire NV en Recamix BVBA ook door de dienst heffingen van de OVAM per aangetekend schrijven van 15 maart 2017 gewezen op het feit dat er sprake was van een illegaal achterlaten van afvalstoffen en dat bij gebreke aan opruiming tegen uiterlijk 31 augustus 2017 een milieuheffing voor het illegaal achterlaten van afvalstoffen verschuldigd zou zijn.

Het staat bijgevolg afdoende vast dat beroepsindiener, als (gedelegeerd) bestuurder van J. Lemaire NV tot het faillissement in juli 2018 en als enige zaakvoerder van Recamix BVBA van 1 juni 2012 tot heden, wist dat er sprake was van een wederrechtelijk achterlaten van afvalstoffen en zelf verzuimt de nodige stappen te zetten om op het terrein aanwezige afvalstoffen op te (laten) ruimen.

Beroepsindieners had als (gedelegeerd) bestuurder van J. Lemaire NV tot op datum van het faillissement in juli 2018 en als enige zaakvoerder van Recamix BVBA van 1 juli 2012 tot heden de beslissingsbevoegdheid en bijgevolg de mogelijkheid en verantwoordelijkheid om een einde te stellen aan het achterlaten van de afvalstoffen, doch hij heeft verzuimd om in die hoedanigheid de wederrechtelijke toestand op het terrein te beëindigen en heeft deze zelfs laten voortduren tot op heden, ondanks het feit dat de keuze reeds in 2015 werd gemaakt om geen activiteiten ter plaatse meer te ontplooien. Burgerrechtelijke veroordelingen tot ontruiming van het terrein, het op 16 november 2016 aan beroepsindieners opgelegde bevel tot verwijdering van de op het terrein aanwezige afvalstoffen en de verschillende ten behoeve van de strafvordering opgestelde processen-verbaal voor het achterlaten van de afvalstoffen en het opzettelijk niet naleven van de opgelegde bestuurlijke maatregelen, heeft hij daarbij genegeerd. Dergelijke houding kan, in het licht van de elementen in het dossier, niet anders uitgelegd worden dan een bewuste en weloverwogen keuze van beroepsindieners om de achtergebleven afvalstoffen niet te verwijderen en de wederrechtelijke toestand te laten voortduren.

Door opzettelijk na te laten om de op het terrein aanwezige afvalstoffen te verwijderen en door opzettelijk de op 16 november 2016 opgelegde bestuurlijke maatregel niet na te leven, heeft beroepsindieners derhalve een schending begaan van artikel 12, § 1 van het Materialendecreet en artikel 16.6.1, §2, 1° van het DABM. Beide bepalingen worden gehandhaafd overeenkomstig titel XVI van het DABM en de schending ervan vormt een milieumisdrijf in de zin van artikel 16.1.2, 2° van het DABM.

Het bestaan van een milieumisdrijf in hoofde van beroepsindieners op het ogenblik van oplegging van de bestuurlijke maatregel staat afdoende vast. De verwerende partij kon derhalve rechtmatig overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel.

Het opleggen van bestuurlijke maatregelen in combinatie met een bestuurlijke dwangsom voor het achterlaten van de afvalstoffen op het terrein middels de bestreden beslissing houdt geen schending in van het 'non bis in idem' noch van het 'una via' principe.

Het 'non bis in idem'-beginsel houdt in dat niemand voor een tweede keer kan worden gestraft voor dezelfde strafbare feiten waarvoor hij reeds werd gestraft. Het 'una via'-beginsel houdt in dat indien een strafbare gedraging zowel aanleiding kan geven tot strafrechtelijke als bestuurlijke sanctionering, de keuze voor een van beiden op een gegeven ogenblik definitief moet zijn.

Bestuurlijke maatregelen hebben geen punitieve finaliteit, maar zijn gericht op het herstel van het leefmilieu. Zij hebben overeenkomstig artikel 16.4.5 en 16.4.7 van het DABM tot doel om een milieumisdrijf of -inbreuk te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen. Zij vallen derhalve niet onder het 'non bis in idem' en het 'una via'-principe. Dit geldt eveneens voor een dwangsom die samen met een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd. De bestuurlijke dwangsom heeft dezelfde finaliteit als de bestuurlijke maatregel en strekt ertoe om de persoon aan wie de maatregel is opgelegd te bewegen tot het

herstel van het geschonden leefmilieu. Bovendien heeft deze persoon zelf in de hand of hij de opgelegde dwangsom al dan niet zal moeten betalen. Het verweer van beroepsindiener dat de bestreden beslissing werd genomen met miskennis van het ‘non bis in idem’ en het ‘una via’-principe faalt naar recht.

Overeenkomstig artikel 16.4.4 van het DABM mag er geen kennelijke wanverhouding bestaan tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregel ten grondslag liggen en de maatregel die op grond van deze feiten wordt opgelegd. Artikel 16.4.8, eerste lid, van het DABM bepaalt dat in geval van een bevel tot staking of een bevel tot regularisatie de bestuurlijke maatregel een einddatum moet bevatten om er uitvoering aan te geven, waarbij rekening moet worden gehouden met de tijd die redelijkerwijs vereist is om er uitvoering aan te geven.

Overeenkomstig artikel 16.4.10, §6 van het DABM kan als de uitvoeringstermijn van een bestuurlijke maatregel is verstreken en die niet of maar gedeeltelijk is uitgevoerd een nieuwe bestuurlijke maatregel, desgevallend gepaard gaande met een dwangsom, worden opgelegd.

De bestreden beslissing heeft de eerdere bestuurlijke maatregel van 16 november 2016 opgeheven en een nieuwe bestuurlijke maatregel opgelegd, bestaande uit een bevel tot afvoer van de op het terrein achtergelaten afvalstoffen binnen een uitvoeringstermijn van vier maanden bevolen op straffe van een dwangsom van 2.500 euro per kalenderdag dat deze maatregel niet is nageleefd.

Beroepsindiener voert geen betwisting omtrent de proportionaliteit van de opgelegde bestuurlijke maatregel noch omtrent de daaraan gekoppelde uitvoeringstermijn. Hij verzoekt enkel om, in de mate dat er geoordeeld zou worden dat er wel degelijk een bestuurlijke maatregel aan hem kan worden opgelegd, gelet op de historiek van het dossier, minstens de mogelijkheid te krijgen om de afvalstoffen te verwijderen zonder oplegging van een dwangsom.

Beroepsindiener gaat evenwel voorbij aan het feit dat hem bij besluit houdende oplegging van bestuurlijke maatregelen van 16 november 2016 reeds een bevel was opgelegd om alle achtergelaten afvalstoffen op het terrein binnen een termijn van 90 kalenderdagen af te voeren naar een daartoe erkende afvalstoffenverwerkende inrichting. Aan deze eerste bestuurlijke maatregel was nog geen bestuurlijke dwangsom gekoppeld. Het instrument van de bestuurlijke dwangsom is ingevoerd om een persoon ertoe aan te zetten een opgelegde bestuurlijke maatregel na te leven en aldus een normconforme toestand te bewerkstelligen. Uit de historiek van het dossier blijkt afdoende dat beroepsindiener sinds oplegging van de bestuurlijke maatregel op 16 november 2016 geen stappen heeft ondernomen om de wederrechtelijke toestand op het terrein te beëindigen en er tot tweemaal toe een aanvankelijk proces-verbaal lastens hem werd opgesteld voor het opzettelijk niet naleven van de opgelegde bestuurlijke maatregel. Het komt dan ook weinig ernstig voor van beroepsindiener om na meer dan vier jaar stilzitten te verzoeken om de in de bestreden beslissing opgelegde bestuurlijke dwangsom te schrappen.”

grond van welke milieumisdrijven de bestuurlijke maatregel aan verzoeker en niet aan een vennootschap wordt opgelegd. In het bijzonder wordt verwezen naar het motief waarin gesteld wordt dat verzoeker “[d]oor opzettelijk na te laten om de op het terrein aanwezige afvalstoffen te verwijderen en door opzettelijk de op 16 november 2016 opgelegde bestuurlijke maatregel niet na te leven, [...] een schending [heeft] begaan van artikel 12, § 1 van het Materialendecreet en artikel 16.6.1, § 2, 1° van het DABM” en “[b]eide bepalingen worden gehandhaafd overeenkomstig titel XVI van het DABM en de schending ervan [...] een milieumisdrijf [vormt] in de zin van artikel 16.1.2, 2° van het DABM”. Voorts wordt erop gewezen dat de “loutere omstandigheid dat een natuurlijke persoon is opgetreden als orgaan van een rechtspersoon [...] niet weg[neemt] dat deze persoon, gelet op het feit dat het verbod op het achterlaten van afvalstoffen zich tot eenieder richt, een eigen verantwoordelijkheid draagt bij miskennen van dit verbod”.

10. Verzoeker betwist niet dat uit artikel 12 van het materialendecreet voortvloeit dat hij er als natuurlijke persoon toe gehouden is om achtergelaten afvalstoffen te verwijderen. Aangezien de onevenredigheid van de opgelegde bestuurlijke maatregel met dwangsom enkel wordt afgeleid uit de foutieve veronderstelling dat verzoeker voor de verwijdering van de achtergelaten afvalstoffen niet zou kunnen worden aangesproken, kan niet besloten worden tot de schending van artikel 16.4.4 DABM.

11. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

12. Verzoeker leidt een tweede 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’, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In het verzoekschrift zet verzoeker uiteen dat de Omgevingsinspectie Vlaams-Brabant tijdens een controle op 12 februari 2021 heeft vastgesteld dat de totale hoeveelheid achtergelaten afvalstoffen verschilt ten opzichte van de totale hoeveelheid die vermeld werd in het aanvankelijk proces-verbaal nr. HV64.H1.0140-16 van 10 november 2016, dat in de bestreden beslissing wordt gesteld dat “verschillende hopen verplaatst en weggehaald waren door derden”, dat hij “reeds te kennen gegeven had dat de toegang van derden tot de betrokken terreinen betekent dat er niet meer met zekerheid bewezen kan worden dat de betrokken afvalstoffen toerekenbaar [zouden zijn] aan de exploitanten nv J. Lemaire alsook bv Recamix” en de verwerende partij hieraan “bijzondere aandacht [...] had moet besteden in de bestreden beslissing daar dit uitdrukkelijk was opgenomen in de beroepschrift”.

13. De verwerende partij antwoordt als volgt:

“Vooreerst moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij dit verweer niet heeft opgeworpen voor de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme. Verzoeker heeft zijn verweer voor de minister op dit punt beperkt tot het voorstel om de afvalstoffen zelf op te ruimen - waarbij hij zonder meer erkent dat het om de afvalstoffen gaat van zijn voormelde vennootschappen - evenwel zonder oplegging van een dwangsom, in de mate dat de minister zou beslissen om de bestuurlijke maatregel te bevestigen.

Het middel is bijgevolg niet ontvankelijk, minstens ongegrond.

Het middel is eveneens ongegrond om reden dat de bestreden beslissing weldegelijk op gemotiveerde wijze de berekeningen overneemt die door de toezichthouders van de verwerende partij zijn gemaakt van de hoeveelheden afvalstoffen die op het terrein aanwezig waren in september 2016 en in februari 2021 en afkomstig zijn van de vennootschappen J. Lemaire NV en Recamix BVBA. Uit de vergelijking van deze berekeningen blijkt dat er tussen deze twee tijdstippen weinig/een verwaarloosbaar verschil - gelet op de hoeveelheden - is tussen de aanwezige hoeveelheden afvalstoffen. In september 2016 was er een geschatte hoeveelheid van 174.162 ton op het terrein aanwezig en in juli 2021 nog een geschatte hoeveelheid van 158.000 ton.

Deze vaststellingen gaven aanleiding tot het opstellen van een aanvankelijk proces-verbaal nr. HV64.H1.0140-16 van 10 november 2016 ten laste van J. Lemaire NV, Recamix BVBA en de verzoekende partij voor het achterlaten van afvalstoffen op het terrein. In dit proces-verbaal wordt op omstandige en wetenschappelijke wijze vastgesteld dat er op het terrein 174.162 ton afvalstoffen aanwezig zijn afkomstig van de voormelde vennootschappen. In het aanvankelijk proces-verbaal met nr. HV64.H1.0031-21 van 5 maart 2021 wordt op dezelfde gemotiveerde

wijze vastgesteld dat er nog een hoeveelheid afvalstoffen aanwezig is van 158.000 ton, hetzij een klein verschil t.o.v. de vaststellingen van november 2016. Uit de controleverslagen blijkt dat er wat gesluikstort is, maar zonder veel betekenis. Ook de verschillen die voortvloeien uit verplaatsingen van hopen en de verwijdering van elke hopen afvalstoffen zijn niet significant [...].

De vaststellingen werden opgenomen in processen-verbaal, die door de verzoekende partij niet zijn betwist (zie ook art. 16.5.10 DABM - het proces-verbaal heeft bewijswaarde tot het tegendeel bewezen is).

Uit de processen-verbaal, de inspectie- en controleverslagen van de verwerende partij en van OVAM blijkt onbetwistbaar dat de afvalstoffen afkomstig zijn van de vennootschappen J. Lemaire NV en Recamix BVBA. Tenslotte moet nog worden vastgesteld dat de vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen van 174.162 ton naar 158.000 ton blijkbaar niet het werk is van de verzoekende partij die geen facturen, attesten en afvoerbewijzen van de betreffende afvalstoffen voorlegt, maar van andere firma's die genoopt waren om deze hopen afval te verplaatsen of af te voeren om toegang te hebben tot hun site."

14. In zijn memorie van wederantwoord dupliceert verzoeker het volgende:

"[...] De exceptie van onontvankelijkheid kan niet overtuigen. Verwerende partij schrijft in die zin een zgn. attentieplicht voor, waarbij middelen slechts voor Uw Raad aangevoerd kunnen worden, voor zover deze ook in de beroepsprocedure worden opgeworpen.

Zulke interpretatie mist elke grondslag, alsook beperkt deze de toegang tot de rechter op kennelijk disproportionele wijze. Louter in geval van kwade trouw, dan wel bedrieglijk oogmerk, zou zulke onontvankelijkheid van het middel overwogen kunnen worden [...].

Verwerende partij laat evenwel na het bedrieglijk oogmerk te bewijzen. Er wordt enkel aangehaald dat het middel niet opgeworpen werd. Dit is een feitelijke vaststelling en geen bewijs van bedrieglijk oogmerk.

[...]

[...] Verzoekende partij betwist de argumentatie van Verwerende partij en noteert dat Verwerende partij geen repliek geeft op de kern van het tweede middel: er is namelijk geen rekening gehouden met het doorbreken van het causaal verband tussen enerzijds de achtergelaten afvalstoffen volgens P-V nr. HV64.H1.0140-16 dd. 10 november 2016.

Volgens Verwerende partij zijn er verschillende toevoegingen, verplaatsingen en wegnames gebeurd van de stoffen, door derden.

Er is geen administratief spoor terug te vinden van welke stoffen concreet verplaatst zijn, weggenomen zijn, etc.

In die zin wordt slechts de assumptie gemaakt dat Verzoekende partij hiervoor verantwoordelijk zou zijn, doch zonder enige concrete aanduiding.

Er wordt met andere woorden niet correct gemotiveerd waarom Verzoekende partij net verantwoordelijk is voor de afvalhopen in kwestie.

De getrokken conclusies zijn onjuist.”

Beoordeling

15. Uit de verwerping van het eerste middel volgt dat de “toerekenbaarheid” van de achtergelaten afvalstoffen van geen belang is voor de beoordeling van de wettigheid van het bestreden besluit. De verwerende partij diende in de bestreden beslissing dan ook niet aan te tonen dat alle achtergelaten afvalstoffen behoorden tot de inrichting, zoals achtereenvolgens geëxploiteerd door de nv J. Lemaire en de bv Recamix.

16. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achttien januari tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams