

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 8 oktober 1993 door de minister vice-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot aanwijzing van de ambtenaren bevoegd tot het opleggen en het kwijtschelden of verminderen van de administratieve geldboete bedoeld in artikel 25, § 2, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen", heeft op 30 november 1993 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Artikel 25 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen luidt als volgt :

"Art. 25. § 1. Onverminderd de bepalingen van hoofdstuk XI wordt voor iedere overtreding van de verplichting om aan de heffing te voldoen, een administratieve geldboete opgelegd gelijk aan het dubbel van de ont-doken of niet tijdig betaalde heffingen, met dien verstande dat die boete ten minste 20.000 frank be-draagt.

§ 2. Onverminderd de bepalingen van hoofdstuk XI, wordt voor iedere overtreding op de bepalingen van artikel 16 een administratieve geldboete opgelegd gelijk aan 100.000 frank".

Luidens het in paragraaf 2 van dit artikel 25 vermelde artikel 16 is de opbrenging van dierlijke mest op andere grond dan cultuurgrond verboden en is het eveneens verboden dierlijke mest te lozen of te storten in openbare rioleringen, in oppervlaktewateren alsmede op openbare wegen, bermen en alle plaatsen andere dan cultuurgronden.

Artikel 27 van het decreet van 23 januari 1991 voorziet in de mogelijkheid voor de door de Vlaamse Execu-tieve (thans : Vlaamse Regering) aangewezen ambtenaar om met de "heffingsplichtige" dadingen te treffen, voor zover die niet leiden tot vrijstelling of vermindering van de "heffin-gen" (paragraaf 1), om te beslissen over de verzoeken om kwijtschelding of vermindering van de administratieve geldboete die de "heffingsplichtige" tot hem richt

.../...

(paragraaf 2) en over de verzoeken tot uitstel van betaling die de "heffingsplichtige" tot hem richt (paragraaf 3).

Uit de context en uit het herhaald gebruik van de term "heffingsplichtige" moet klaarblijkelijk worden afgeleid dat het aangehaalde artikel 27, in zoverre erin sprake is van "de administratieve geldboete", uitsluitend doelt op de in artikel 25, § 1, vastgestelde administratieve geldboete die wordt opgelegd voor iedere overtreding van de verplichting om aan de "heffing" te voldoen.

Het decreet van 23 januari 1991 bevat geen analoge regeling krachtens welke een door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaar kan beslissen over het opleggen, het kwijtschelden, het verminderen en het verlenen van uitstel van betaling van de in artikel 25, § 2, bedoelde administratieve geldboete die wordt opgelegd voor het overtreden van het aangehaalde artikel 16 van het decreet.

Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe die lacune op te vullen.

Het wijst de ambtenaren aan die bevoegd zijn om de in artikel 25, § 2, van het decreet bedoelde administratieve geldboete op te leggen (artikel 1 van het ontwerp). Het regelt - zij het erg summier - de procedure in verband met het opleggen en het betalen van die boete (artikelen 2, 3 en 7), evenals die in verband met de kwijtschelding of vermindering van de boete (artikelen 4 en 5) en het verlenen van uitstel van betaling (artikel 6).

.../...

2. Wat de artikelen 1 tot 3 en 7 van het ontwerp betreft, die het opleggen van de administratieve geldboete regelen, kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling de vereiste rechtsgrond vindt in artikel 25, § 2, van het decreet van 23 januari 1991, dat voorziet in het opleggen van de geldboete, gecombineerd met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat de Gewestregering ermee belast de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn.

Gelet op het ontbreken van een uitdrukkelijke bepaling in het decreet van 23 januari 1991 die, naar analogie met wat in artikel 27 wordt bepaald met betrekking tot de geldboete bedoeld in artikel 25, § 1, ook voor de in artikel 25, § 2, bedoelde geldboete voorziet in de mogelijkheid tot kwijtschelding, vermindering of het verlenen van uitstel van betaling, kan evenwel ernstig worden betwist dat er voor de artikelen 4 tot 6 van het ontwerp een voldoende rechtsgrond voorhanden is.

Uit het legaliteitsbeginsel inzake straffen en daarmee gelijk te stellen maatregelen (1) volgt immers dat in het decreet zelf uitdrukkelijk moet worden voorzien, niet alleen in de mogelijkheid tot het opleggen van de geldboete, maar ook in de essentiële regelen betreffende het eventuele

(1) De in artikel 25, § 2, bedoelde administratieve geldboete verschilt in wezen immers slechts hierin van een strafrechtelijke boete dat ze niet door de strafrechter, maar door het bestuur wordt opgelegd.

kwijtschelden en verminderen van de boete en het verlenen van uitstel van betaling ervan.

De artikelen 4 tot 6 dienen derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

3. Wat de procedure inzake het opleggen van de bedoelde administratieve geldboete betreft, beperkt het ontwerp zich ertoe te voorzien in de toezending aan de bevoegde ambtenaar van de processen-verbaal waarin de overtreding van artikel 16 van het decreet van 23 januari 1991 wordt vastgesteld (artikel 7) en in de kennisgeving van "de beslissing tot het opleggen van de administratieve geldboete" aan de overtreder (artikel 2).

Er is in het ontwerp met andere woorden geen sprake van enige procedureregeling krachtens welke de overtreder, vooraleer wordt beslist tot het opleggen van de boete, moet worden geïnformeerd over het voornemen van de bevoegde ambtenaar om de boete op te leggen en in de mogelijkheid moet worden gesteld om zijn verweermiddelen te laten gelden en om eventueel te worden gehoord.

Het ontwerp dient op dat stuk derwijze te worden aangevuld dat de rechten van de verdediging van de betrokkene naar behoren worden in acht genomen.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Opschrift.

Mede gelet op de opmerking die hiervoren werd gemaakt in verband met het ontbreken van de rechtsgrond voor de artikelen 4 tot 6, kan voor het opschrift van het ontworpen besluit de volgende vereenvoudigde redactie worden voorgesteld :

"Besluit van de Vlaamse Regering met betrekking tot de administratieve geldboete bedoeld in artikel 25, § 2, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen".

Aanhef.

Men redigere de eerste aanhefverwijzing als volgt :

"Gelet op het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, inzonderheid op artikel 25, § 2;".

Artikel 1.

De inleidende zin kan beter als volgt worden geredigeerd :

.../...

"De volgende ambtenaren zijn gemachtigd om de administratieve geldboete bedoeld in artikel 25, § 2, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, op te leggen :".

Artikel 2.

1. Men vervange in het eerste lid de woorden "bij aangetekende brief tegen ontvangstbewijs" door "bij aangetekende brief met bericht van ontvangst".

2. Wat de bepaling van het tweede lid betreft luidens welke "de beslissing ... met redenen wordt omkleed", moet erop worden gewezen dat de verplichting om eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk te motiveren, volgt uit artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurs-handelingen.

Tenzij het de bedoeling zou zijn een verderreikende motiveringsverplichting op te leggen (1) dan die voorgescreven door de wet van 29 juli 1991, dient die bepaling uit het ontwerp te worden weggelaten.

(1) In aansluiting bijvoorbeeld met de procedureregelen die overeenkomstig de algemene opmerking 3 in het ontwerp moeten worden opgenomen.

Artikel 3.

Er dient te worden gepreciseerd wanneer de termijn van dertig kalenderdagen ingaat.

In plaats van de woorden "na kennisgeving van de beslissing" schrijve men bijvoorbeeld "te rekenen vanaf de datum van de afgifte ter post van de in artikel 2 bedoelde aangetekende brief" of "te rekenen vanaf de datum van het postmerk van het bericht van ontvangst van de in artikel 2 bedoelde aangetekende brief".

Artikel 7.

Het is niet duidelijk waarom geen afschrift van de processen-verbaal in verband met de overtreding van artikel 16 van het decreet van 23 juni 1991 moet worden gezonden aan de ambtenaar-generaal bedoeld in artikel 1, 2°, van het ontwerp, terwijl die ambtenaar nochtans eveneens bevoegd is om de administratieve geldboete op te leggen.

Indien het hier een vergetelheid betreft, kan het artikel als volgt worden geredigeerd :

"Een afschrift van het proces-verbaal, opgesteld door een officier van gerechtelijke politie of door een ambtenaar bedoeld in artikel 43, § 1, van het besluit van de Vlaamse Executieve van 17 december 1992 tot uitvoering van sommige artikelen van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging

.../...

door meststoffen, wordt overgemaakt aan de ambtenaren-generaal bedoeld in artikel 1".

Artikel 8.

Men verbeterde de redactie van dit artikel als volgt :

"Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt".

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	staatsraden,
de Heer	: M. VAN DAMME,	
de Heer	: A. ALEN,	assessoren van de
Mevrouw	: Y. MERCHIEERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.