

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 2 maart 2023 met nummer

in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

vertegenwoordigd door advocaat met
woonplaatskeuze te

Verwerende partij

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, ten verzoeken van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

vertegenwoordigd door advocaat met
woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert door neerlegging in het digitaal loket op 24 januari 2022 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 21 december 2021 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 2.325 euro wegens schending van artikel 7, lid 1, 5° van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van de nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbewoud en het natuurlijk milieu (hierna: Natuurbesluit). Er wordt haar met name verweten 4.500 m² struisgrasvegetatie te hebben omgezet naar maïsakker.

II. Rechtspleging

Verwerende partij legt het administratief dossier neer en dient een antwoordnota in. Verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

Partijen worden opgeroepen voor de zitting van 6 oktober 2022, waarop de kamervoorzitter de zaak op vraag van verzoekende partij in voortzetting stelt naar de zitting van 17 november 2022, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld. Advocaat _____ voert het woord voor verzoekende partij. Advocaat _____ *loco* advocaat _____ voert het woord voor verwerende partij.

III. Feiten

1.

Op 25 september 2019 stelt een gewestelijk toezichthouder van het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: verbalisant) op een perceel te _____ kadastraal gekend als _____, ambtshalve het volgende vast:

“ ...

2) VASTSTELLING:

Op 25/09/2019 ... stellen wij op voorgenoemde percelen (zie bijlage 1) vast dat er maïs staat op het grasland in het bos (bijlage 2). De akker ligt wat dieper in het bos, is afgeschermd met hekken en is moeilijker te zien vanaf de openbare weg _____. Langs de maïs vinden we brandnetels terug maar ook vegetaties die wijzen op voedselarm grasland. We vinden nog vegetaties van gewoon struisgras, schapenzuring en sint janskruid terug in de niet-bewerkte rand tegen het bos (zie bijlage 2). De vegetatie staat zeer ijl wat wijst op een zeer lage hoeveelheid nitraten in de bodem welke afkomstig zouden zijn van bemesting.

3) TEN BURELE:

Via het departement Landbouw en Visserij komen wij te weten dat de percelen gebruikt worden door _____. Er wordt voor de percelen sinds 2018 silomaïs aangegeven als teelt. In de voorgaande jaren werd het aangegeven als grasland.

Op Geopunt Vlaanderen kan men lezen dat het hier gaat om een verboden te wijzigen vegetatie volgens artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Hiervoor geldt: 'verboden te wijzigen, zowel mechanisch, chemisch als door afbranden, evenals verbod op wijzigen reliëf en verbod op doorzaaien'.

De BWK-code (Biologische Waarderingskaart) van het grasland is vastgesteld als ha- (zie bijlage 1), struisgrasvegetatie. Volgende plantensoorten zijn kenmerkend voor deze vegetatie: gewoon struisgras, schapenzuring, muizenoor, schermhavikskruid, liggend walstro. Enkele van deze soorten komen wij nog tegen in de rand van de percelen.

Via luchtfoto kunnen we opmeten dat er 4500 vierkante meter grasland gescheurd is.

...”

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nummer dat wordt afgesloten op 23 april 2020 (hierna: het PV) en op dezelfde dag wordt verstuurd aan de procureur des Konings en aan verzoekende partij met een aangetekende brief.

Naar aanleiding van deze vaststellingen licht de verbalisant verzoekende partij op 3 april 2020 in van zijn intentie om een bestuurlijke maatregel op te leggen en van de mogelijkheid om hierop tegen 19 april 2020 te reageren. Verzoekende partij voert hierover geen verweer en de verbalisant legt met een besluit bestuurlijke maatregelen van 23 april 2020 aan verzoekende partij op dat het grasland niet meer bewerkt mag worden voor landbouwgewassen, maar voor 1 oktober 2020 moet worden ingezaaid met een specifiek grasmengsel, zodat de percelen de kans krijgen om terug te evolueren naar een waardevol grasland. Verzoekende partij stelt hiertegen op 4 mei 2020 bestuurlijk beroep in, dat door de bevoegde minister op 23 juli 2020 ongegrond wordt verklaard, behalve wat betreft de vraag tot verlenging van de uitvoeringstermijn, die wordt verlengd tot 31 mei 2021. Verzoekende partij tekent hiertegen klaarblijkelijk geen jurisdictioneel beroep aan bij de Raad van State, maar voert de bestuurlijke maatregel tijdig uit. Op 9 oktober 2020 deelt de verbalisant aan de gewestelijke entiteit mee dat de percelen zijn ingezaaid met het gewenste grasmengsel.

2.

Op 28 mei 2020 ontvangt de gewestelijke entiteit AMMC de melding van de procureur des Konings van 19 mei 2020 dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

3.

Op 20 oktober 2020 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen. Ze wijst haar daarbij op de mogelijkheid van een bestuurlijke transactie mits betaling van 1.875 euro (artikel 6.4.36, §3 DABM). Ze nodigt haar ook uit om bij gebreke van tijdige en volledige betaling van de voorgestelde geldsom een schriftelijk verweer mee te delen, eventueel vergezeld van een vraag tot hoorzitting, en biedt haar de mogelijkheid om inzage te vragen in het administratief dossier.

Verzoekende partij gaat niet over tot betaling en bezorgt op 25 februari 2021 een schriftelijk verweer aan de gewestelijke entiteit, waarbij ze vraagt om te worden gehoord. Ze betwist daarin onder meer dat er op de betreffende percelen een verboden te wijzigen struisgrasvegetatie aanwezig was, waarbij ze opmerkt dat de biologische waarderingskaart geen verordenende kracht heeft. Ze wordt hierover op 18 maart 2021 (digitaal) gehoord.

4.

Op 21 december 2021 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op, waarvan verzoekende partij met een aangetekende brief van 23 december 2021 in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- artikel 7, lid 1, 5° Natuurbesluit
- de artikelen 16.4.25 en 16.4.27 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna DABM)
- de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna EVRM)
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet)
- het motiverings-, het zorgvuldigheids-, het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze betwist in navolging van haar schriftelijk verweer in essentie dat de vastgestelde feiten een milieumisdrijf uitmaken dat haar kan worden toegerekend.

In het eerste middel betwist ze dat er op het ogenblik dat de betreffende percelen werden ingezaaid met maïs aldaar een verboden te wijzigen 'struisgrasvegetatie op zure bodem' aanwezig was in de zin van de karteringscode 'Ha' van de biologische waarderingskaart (hierna: BWK) en stelt ze dat er hiervan ook geen afdoende bewijs voorligt en er daarover minstens twijfel bestaat. Ze wijst daarbij op het in de bestreden beslissing niet betwiste gegeven dat deze kaart geen bindende en verordenende kracht heeft, zodat het bestaan van de struisgrasvegetatie niet uitsluitend op basis hiervan mag worden gesteund. Ze stelt dat uit de BWK-versie 2 blijkt dat de vaststelling van de struisgrasvegetatie op de percelen, die gebeurde zonder tegenspraak en dus geen bindend bewijs vormt, dateert van mei 1998, zodat daaruit niet zonder meer kan worden afgeleid dat er ook op het ogenblik dat de percelen in

2018 werden ingezaaid met maïs aldaar nog een struisgrasvegetatie aanwezig was. Ze meent dat dit gegeven ook niet mede kan worden afgeleid uit de aanwezige vegetatie in de niet-bewerkte rand van de percelen omdat daaruit niet blijkt of kan worden vermoed dat dezelfde vegetatie ook aanwezig was op de bewerkte perceeldelen waarop de maïs staat. Ze merkt daarbij op dat de aanwezigheid van brandnetels wijst op een hogere hoeveelheid bemesting in de bodem en dus niet op een struisgrasvegetatie. Ter ondersteuning van haar standpunt wijst ze op de historiek van het perceel, de verklaringen van mensen die de plaatselijke situatie kennen en de luchtfoto's. Ze stelt dat daaruit blijkt dat de percelen tot in de jaren 1980 zijn gebruikt als voetbalveld, waarna ze respectievelijk als jachtakker en vanaf 1998 tot 2017 als weide voor paarden zijn gebruikt, waarbij ze elk jaar werden geploegd en hetzij ingezaaid met een zadenmengsel in functie van de jacht, hetzij ingezaaid met blijvend gras en bemest met koeienmest, om uiteindelijk sinds 2018 terug te worden gebruikt als jachtakker, in functie waarvan ze zijn ingezaaid met maïs. Ze betwist het standpunt van de gewestelijke entiteit dat de gebeurlijke vaststelling dat de percelen in tussentijd een ander bodemgebruik kenden niet relevant is omdat haar niet kan worden verweten dat ze de heidevegetatie wijzigde als blijkt dat deze vegetatie daar niet langer aanwezig was.

In het tweede middel stelt ze dat het milieumisdrijf haar niet als overtreder kan worden toegerekend. Ze stelt dat ze bij het inzaaien van de percelen met maïs in opdracht handelde en hiervan geen eigenaar en ook geen gebruiker is. Ze herhaalt dat er daar op het ogenblik dat ze maïs zaaide ook geen struisvegetatie meer aanwezig of waarneembaar was, in zoverre deze er ooit is geweest, zodat ze deze vegetatie ook niet kan hebben gewijzigd. Ze stelt dat de aanwezigheid van struisgrasvegetatie bovendien ook niet kon worden afgeleid uit de door haar geraadpleegde informatie, in het bijzonder het voorbereidingsformulier van de verzamelaanvraag en het gewestplan, omdat de percelen daarop nergens als heide worden gekwalificeerd. Ze meent dat er in het licht van deze omstandigheden in haar hoofd minstens sprake is van onoverkomelijke rechtsdwaling omdat elke andere redelijke mens onwetend zou zijn geweest en op dezelfde manier zou hebben gehandeld.

2.

Verwerende partij betwist de middelen. Ter weerlegging van het eerste middel stelt ze, in navolging van de overwegingen in de bestreden beslissing, dat de niet-bindende kartering van de percelen volgens de BWK wordt bevestigd door de visuele waarneming ter plaatse van de verbalisant van struisgrasvegetatie aan de niet-bewerkte randen van de percelen, die op zich niet wordt betwist. Ze merkt op dat het argument van verzoekende partij, dat de vaststelling van een struisgrasvegetatie op de niet-bewerkte perceelranden niet impliceert dat er ook op de overige bewerkte perceeldelen een gelijkaardige vegetatie aanwezig was, betekent dat een

overtreder er bij een verboden vegetatiewijziging alle belang bij heeft om deze wijziging zo grondig mogelijk door te voeren. Ze betwist de relevantie van het argument van verzoekende partij dat de BWK is achterhaald en stelt dat uit de luchtfoto's enkel blijkt dat er aldaar sedert jaren gras waarneembaar is en dat daaruit niet blijkt dat de grond gedurende jaren is bewerkt door deze te ploegen en te bemesten.

Ter weerlegging van het tweede middel stelt ze dat verzoekende partij zich tevergeefs beroept op onoverwinnelijke rechtsdwaling omdat ze niet aantoont dat ze zich afdoende heeft geïnformeerd over de juridische status van de percelen vooraleer deze in te zaaien met maïs, hoewel uit de BWK blijkt dat er aldaar een struisgrasvegetatie voorkomt, terwijl goede trouw hiervoor niet volstaat. Ze stelt ook dat verzoekende partij tevergeefs aanvoert dat ze bij het inzaaien handelde in opdracht omdat zowel de opdrachtgever als de uitvoerder kunnen worden gesanctioneerd op basis van artikel 16.4.25 DABM.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in hoofddorde in de argumentatie in haar verzoekschrift. Met betrekking tot het eerste middel herhaalt ze dat de gewestelijke entiteit niet afdoende bewijst dat ze struisgrasvegetatie heeft vervangen door maïs. Ze wijst daarbij opnieuw op het feit dat de aanwezigheid van (elementen van) een struisgrasvegetatie ter hoogte van de niet-bewerkte perceelranden in 2019 niet impliceert dat deze vegetatie ook aanwezig was op de bewerkte percelen op het ogenblik dat deze in 2018 werden ingezaaid met maïs. Ze wijst ook opnieuw op de vereiste in artikel 7 Natuurbesluit dat er slechts een milieumisdrijf voorligt als een verboden te wijzigen vegetatie wordt gewijzigd, zodat de gebeurlijke wijziging van dergelijke vegetatie door een derde naderhand niet aan haar kan worden toegerekend. Ze herhaalt dat, hoewel ze niet moet bewijzen dat er aldaar in 2018 geen struisgrasvegetatie meer aanwezig was, ze toch voldoende stukken voorlegt die dit staven.

Met betrekking tot het tweede middel herhaalt ze dat ze is voortgegaan op de feitelijke situatie van de percelen in agrarisch gebied, waaruit geen aanwezigheid van struisgrasvegetatie bleek. Ze stelt dat ze zich hierover ook nader heeft geïnformeerd bij de ontlener van de percelen, en meent dat haar niet kan worden verweten dat ze daarbij niet ook de niet-bindende BWK raadpleegde, in de rand waarvan ze opmerkt dat deze kaart als leek niet eenvoudig raadpleegbaar is via de website van Geopunt.

Beoordeling door het College

1.

De gewestelijke entiteit kan een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen voor gedragingen die strijdig zijn met de milieuvoorschriften in artikel 16.1.1, lid 1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) en die naargelang de keuze van de procureur des Konings ook strafrechtelijk kunnen worden bestraft overeenkomstig de artikelen 16.6.1, 16.6.2, 16.6.3, 16.6.3bis, 16.6.3ter, 16.6.3quater, 16.6.3quinquies, 16.6.3sexies en 16.6.3septies DABM (artikel 16.4.27, lid 2 DABM en 16.1.2, 2° DABM). Elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de gehandhaafde regelgeving is in beginsel strafbaar (artikel 16.6.1, §1 DABM), zodat opzet niet noodzakelijk is vereist. De geldboete kan enkel worden opgelegd aan de ‘overtreder’, hetzij degene die een milieumisdrijf pleegt of die opdracht geeft om handelingen te stellen die een milieumisdrijf uitmaken (artikel 16.4.25, lid 1 DABM). Het betreft op basis van de spraakgebruikelijke betekenis van het begrip ‘overtreder’ de natuurlijke -of rechtspersoon die een gebod of verbod dat zich tot hem richt schendt dan wel daartoe opdracht geeft. De kwalificatie van de feiten als een milieumisdrijf en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder vormt dus de grondslag voor de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om haar een geldboete op te leggen en raakt de openbare orde. Het College dient dit dan ook desnoods ambtshalve te onderzoeken, waarbij de rechten van verdediging moeten worden gewaarborgd.

Een bestuurlijke geldboete is een punitieve sanctie, waarbij de bewijslast van het milieumisdrijf en de overtreder berust bij de gewestelijke entiteit. Het bewijs van de feiten en het daderschap kan met het oog op bestuurlijke beboeting, naar analogie met de bewijsvoering in strafzaken, in beginsel met alle middelen van recht worden geleverd. De principieel vrije bewijsvoering betekent dat dit bewijs onder meer kan worden geleverd door een geheel van samenhangende feitelijke vaststellingen, die éénsluitend eenzelfde persoon als pleger van een milieumisdrijf aanduiden. De beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, en het vermoeden van onschuld zoals onder meer bepaald in artikel 6, lid 2 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, omringen de bewijslevering met waarborgen op procedureel en inhoudelijk vlak.

2.

De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing onder de titel ‘de toerekenbaarheid aan de overtreder’ het volgende:

“ ...

Op 25 september 2019 stelde verbalisant vast dat er op de percelen kadastraal gekend als
maïs stond op het grasland gelegen in bos. Deze akker ligt dieper in het bos en is dus moeilijker te zien vanaf de openbare weg. Deze akker was tevens afgeschermd met een hekken. Langs de maïs trof verbalisant brandnetels aan en vegetaties die wezen op een voedselarm grasland. Tevens trof hij vegetaties van gewoon struisgras, schapenzuring en sint-janskruid aan in de niet-bewerkte rand tegen het bos. De vegetatie stond zeer ijl, hetgeen wees op een zeer lage hoeveelheid nitraten in de bodem welke afkomstig zouden zijn van bemesting. Deze percelen waren op de biologische waarderingskaart gekarteerd als ha°, zijnde struisgrasvegetatie. Plantensoorten zoals gewoon struisgras, schapenzuring, muizenoor, schermhavikskruid en liggend walstro zijn kenmerkend voor deze vegetatie. Enkele van deze soorten trof verbalisant derhalve aan in de rand van de maïsakker. Verbalisant stelde aan de hand van een luchtfoto vast dat de oppervlakte aan gescheurd grasland 4.500 m² bedroeg.

Vermoedelijke overtreder is gebruiker van deze percelen. Conform artikel 7, 5° van het Natuurbesluit is het wijzigen van vennen en heiden verboden. Een struisgrasvegetatie ha° zoals opgenomen in bijlage V bij het Natuurbesluit vormt een verboden te wijzigen heidevegetatie. Door het omzetten van 4.500 m² grasland naar maïsakker werd de heidevegetatie gewijzigd, hetgeen een schending van artikel 7, 5° van het Natuurbesluit inhoudt.

Vermoedelijke overtreder werpt op dat de biologische waarderingskaart geen bindende en verordenende kracht heeft, dat er bij aanvang van de maïsakker sedert 2018 geen sprake was van struisgrasvegetatie, maar dat de percelen door de jaren heen achtereenvolgens gebruikt werden als voetbalveld, jachtakker, paardenweide en sedert 2018 terug als jachtakker. Hij staft zijn beweringen aan de hand van verklaringen, gebruiksovereenkomsten en luchtfoto's van de afgelopen tien jaren. De struisgrasvegetatie die verbalisant in de rand van het perceel aantrof toont zijn inziens niet aan dat ook op de gehele locatie waar de maïsakker gelegen was, struisgrasvegetatie aanwezig was. Zijn inziens valt het perceel derhalve niet onder de bescherming van artikel 7 van het Natuurbesluit en was het gebruik ervan als maïsakker conform de natuurregelgeving.

De biologische waarderingskaart heeft inderdaad geen verordenende of bindende kracht. Dit belet echter niet dat de gewestelijke entiteit deze waarderingskaart als indicatief element bij haar appreciatie van wat de aanwezige vegetatie is, mag betrekken. Ondanks de afwezigheid van een juridisch statuut van de biologische waarderingskaart, behoudt deze zijn informatieve waarde over de biologische kenmerken van een terrein, net zoals een topografische kaart dit heeft voor de geografische ligging van een perceel. De verbalisant trof in de rand vlak naast de maïsakker grassen kenmerkend voor struisgrasvegetatie aan. De verbalisant baseert derhalve de kwalificatie als struisgrasvegetatie niet enkel op de biologische waarderingskaart, maar ook op basis van de aanwezige vegetatie in de rand van de percelen. Gewoon struisgras, schapenzuring en sint-janskruid zijn kenmerkend voor struisgrasvegetatie, hetgeen de kartering uit 1998 enkel kracht

bijbrengt. Dit gegeven bevestigt dat de kartering uit 1998 correct was en deze vegetatie nog steeds van nature voorkomt. Het is aannemelijk dat het gegeven dat deze vegetatie van nature voorkomt vlak naast de maïsakker, deze ook van nature voorkomt op de locatie van de maïsakker.

Het gegeven dat het perceel in tussentijd een ander bodemgebruik zou hebben gekend waardoor de heidevegetatie reeds eerder zou zijn gewijzigd, is niet relevant. Ook het bewerken van het perceel waarbij voorkomen wordt dat de struisgrasvegetatie terug kan keren, impliceert het wijzigen van een vegetatie.

Bovenvermelde feiten zijn een schending van: - Natuurbesluit: artikel 7.5°. Deze feiten vallen daarmee onder de definitie van een milieumisdrijf als bedoeld in artikel 16.1.2, 2° DABM, waarvoor een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd.

Het milieumisdrijf staat vast in hoofde van overtreder.

...

3.

Verzoekende partij toont in het licht van de stukken van het administratief dossier en de procedurestukken niet aan dat het oordeel van de gewestelijke entiteit, dat de vastgestelde feiten moeten worden beschouwd als een milieumisdrijf dat haar kan worden toegerekend, foutief dan wel kennelijk onredelijk is en dat er ter zake (minstens) gereede twijfel bestaat.

4.

Verzoekende partij betwist op zich niet dat ze vanaf 2018 maïs heeft ingezaaid op de percelen, die op dat ogenblik in gebruik waren door de jachtrechthouder en die volgens de gebruiksovereenkomst (commodaat) met de eigenaar enkel mochten worden gebruikt 'ter bevordering van de uitoefening van het jachtrecht'. Ze betwist ook niet dat deze percelen daarvoor, volgens de achtereenvolgende gebruiksovereenkomsten (commodaten) tussen de vroegere gebruiker en de eigenaar, van 1998 tot en met 2017 in gebruik waren als graasweide voor paarden, waarbij in deze overeenkomsten telkens als voorwaarde (onder randnummer 6) wordt opgelegd dat 'de ontlener de in bruikleen ontvangen gronden enkel mag gebruiken om er een paard te laten grazen'; 'de huidige graasoppervlakte niet mag vergroten en alle begroeiing van welke aard ook moet laten staan'; en 'de bestemming en het gebruik van de in bruikleen ontvangen gronden niet mag wijzigen'. Ze betwist ook niet dat dit gebruik wordt bevestigd door de (teeltplan)gegevens van het departement Landbouw en Visserij, die door de verbalisant zijn opgevraagd, waaruit blijkt dat 'er voor de percelen sinds 2018 silomaïs wordt aangegeven als teelt', terwijl ze 'in de voorgaande jaren werd(en) aangegeven als grasland'. Ze betwist voorts op zich ook niet dat deze percelen op het ogenblik van de

vaststellingen op de BWK zijn gekarteerd als 'struisgrasvegetatie op zure bodem', op basis van een 'terreinbezoek door karteerder tijdens mei 1998', en daarin worden aangeduid als biologisch waardevol. Ze betwist tenslotte niet dat de verbalisant aan de niet-bewerkte perceelranden nog vegetaties heeft teruggevonden die wijzen op voedselarm grasland en op een lage hoeveelheid nitraten in de bodem, die afkomstig zijn van bemesting. Deze materiële vaststelling van de verbalisant heeft overigens bijzondere bewijswaarde, gelet op de vaststelling dat binnen een termijn van veertien dagen na afsluiting van het PV hiervan een kopie is overgemaakt aan verzoekende partij (artikel 16.3.25 DABM en artikel 16.5.10 DABM), die hierover ook geen betwisting voert.

5.

De gewestelijke entiteit steunt haar oordeel dat er op het ogenblik dat verzoekende partij de percelen in 2018 inzaaide met maïs aldaar een struisgrasvegetatie aanwezig was zowel op de BWK als op de met foto's onderbouwde vaststellingen van de verbalisant in het PV, die de juistheid en actualiteit van de gegevens van de BWK bevestigen. Ze erkent daarbij dat de BWK weliswaar geen verordenende of bindende kracht heeft, maar wel een indicatie vormt voor de aanwezige vegetatie op de percelen. Dit blijkt overigens ook uit de toelichting bij de BWK dat deze kaart een uniforme inventarisatie en evaluatie is van het gehele Vlaamse grondgebied aan de hand van een set karteringseenheden die staan voor vegetaties, bodembedekking en kleine landschapselementen (lijn- en puntvormige elementen), maar dat de feitelijke situatie op terrein geldt voor de toepassing ten behoeve van het beleidsmatig en wettelijk kader.

6.

Verzoekende partij toont niet aan dat deze beoordeling door de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de voorliggende stukken. Ze betwist tevergeefs de juistheid van de BWK en met name de vaststelling dat er op de percelen alleszins vanaf 1998 een struisgrasvegetatie voorkwam omdat de opmaak van deze kaart gebeurde door specialisten ter zake en hun vaststellingen bovendien door de verbalisant worden bevestigd op basis van de kenmerken van de vegetatie in de niet-bewerkte perceelranden. Ze verwijst ook tevergeefs naar het vroegere gebruik van de percelen als voetbalveld dan wel als jachtakker omdat uit de BWK blijkt dat er aldaar alleszins vanaf 1998 een struisgrasvegetatie voorkwam en ze daarna volgens de voorliggende gebruiksovereenkomsten van 1998 tot en met 2017 zijn gebruikt als graasweide voor paarden, zoals wordt bevestigd door de verschillende luchtfoto's uit die periode. De vaststelling dat er op enkele luchtfoto's (in het bijzonder deze tijdens de zomer 2015) bandensporen waarneembaar zijn betekent niet dat de vegetatie in die periode is gewijzigd, te meer deze overeenkomsten aan de toenmalige gebruiker van de percelen telkens expliciet als voorwaarde oplegden dat ze enkel mochten

worden gebruikt om er een paard te laten grazen, waarbij alle begroeiing van welke aard ook moest blijven staan en de bestemming en het gebruik ervan niet mocht wijzigen. Er liggen geen overtuigende stukken voor waaruit blijkt dat de vorige gebruiker deze voorwaarden niet heeft gerespecteerd. Het begrazen (met een beperkte veebezetting) of maaien (met afvoer van het maaisel) van een struisgrasvegetatie wordt bovendien beschouwd als een mogelijke manier om deze (heide)vegetatie te onderhouden, doordat hiermee de begroeiing wordt verjongd, de vergrassing wordt geremd, de bovengrondse biomassa wordt verminderd en de boomopslag wordt tegengegaan (bijlage 1 'Code voor goede natuurpraktijk in functie van wijziging van vegetatie en van kleine landschapselementen' bij de 'Omzendbrief LNW/98/01 van 10 november 1998 betreffende algemene maatregelen inzake natuurbehoud en wat de voorwaarden voor het wijzigen van vegetatie en kleine landschapselementen betreft volgens het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu'). Het gebruik van de percelen als grasland in de periode 1998-2017 wordt bovendien bevestigd door de (teeltplan)gegevens van de afdeling Landbouw en Visserij. Verzoekende partij betwist ook tevergeefs dat er uit de vaststelling dat de vegetatie in de niet-bewerkte perceelranden kenmerken vertoont van een struisvegetatie, in de gegeven omstandigheden redelijkerwijze kan worden afgeleid dat er ook op de bewerkte perceeldelen nog een struisvegetatie voorkwam op het ogenblik dat deze werden ingezaaid met maïs. Ze toont niet aan dat de gewestelijke entiteit, in het licht van de kartering van de percelen in de BWK als struisgrasvegetatie, de luchtfoto's en de teeltplangegevens, uit de kenmerken van de vegetatie in de niet-bewerkte perceelranden redelijkerwijze niet kon afleiden dat er in 2017 ook op het door verzoekende partij bewerkte gedeelte van de percelen nog een struisgrasvegetatie voorkwam.

Gelet op het geheel van deze samenhangende en pertinente feitelijke gegevens en stukken, verantwoordt de gewestelijke entiteit redelijkerwijze afdoende waarom ze oordeelt dat verzoekende partij in 2018 overging tot de wederrechtelijke wijziging van de nog aanwezige (verboden te wijzigen) struisgrasvegetatie van de percelen door het inzaaien hiervan met maïs. In die optiek vormt de overweging in de bestreden beslissing, dat ook het bewerken van een perceel moet worden beschouwd als een vegetatiewijziging als daarmee wordt voorkomen dat de eerdere (verboden te wijzigen) vegetatie zich hiervan kan herstellen, een overtollig motief, en moet de discussie hierover tussen partijen niet worden beslecht.

7.

Verzoekende partij betwist ook tevergeefs dat het milieumisdrijf haar niet kan worden verweten omdat ze te goeder trouw handelde en er rechtmatig mocht van uitgaan dat de percelen

konden worden bewerkt als landbouwpercelen. Zoals gesteld is elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de gehandhaafde regelgeving in beginsel strafbaar, terwijl verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat er sprake is van onoverwinnelijke (rechts)dwaling en dat met name elke normaal redelijk en vooruitziend persoon, geplaatst in dezelfde omstandigheden, ook niet op de hoogte zou zijn geweest van de vaststelling dat het grasland niet mocht worden omgezet in een maïsakker.

Verzoekende partij betwist op zich niet dat ze het grasland scheurde en de maïs inzaaide, zodat ze niet aantoonde dat de gewestelijke entiteit haar ten onrechte beschouwt als overtreder en met name als degene die het milieumisdrijf pleegde (artikel 16.4.25, lid 1 DABM). De gebeurlijke vaststelling dat ze daarbij in opdracht handelde en geen eigenaar of gebruiker is van de bewerkte percelen doet daaraan geen afbreuk.

Verzoekende partij dient als professionele landbouwer minstens op de hoogte te zijn van de toepasselijke regelgeving en dient zich daarover desnoods vooraf minstens degelijk te informeren. Het is bij landbouwers overigens algemeen gekend dat het scheuren van grasland niet altijd en overal zonder meer is toegelaten. Ze worden hierop ook expliciet gewezen door het agentschap Landbouw en Visserij via hun website, waarbij (onder de titel: 'Belangrijke aandachtspunten bij het scheuren van grasland') met name wordt gesteld dat 'het scheuren of doorzaaien van graslanden niet altijd is toegelaten' omdat 'graslanden immers beschermd kunnen zijn door landbouw-, natuur-, onroerend erfgoedregeling of door de regelgeving over ruimtelijke ordening'. Zoals blijkt uit de voorliggende stukken waren de percelen tot en met 2017 in gebruik als graasweide, zoals wordt bevestigd door het agentschap Landbouw en Visserij, zodat verzoekende partij niet zonder meer mocht uitgaan van de veronderstelling dat deze door hun ligging volgens het gewestplan in agrarisch gebied mochten worden omgezet in een maïsakker.

8.

Verzoekende partij maakt bij haar verweer ook ten onrechte abstractie van haar argumentatie in het kader van het bestuurlijk beroep bij de bevoegde minister tegen de bestuurlijke maatregel die haar door de verbalisant werd opgelegd, en van de vaststelling dat haar finaal bij beslissing van de minister van 23 juli 2020 ook een bestuurlijke maatregel is opgelegd, waartegen ze geen jurisdictioneel beroep instelde bij de Raad van State en die ze uitvoerde.

Een bestuurlijke maatregel kan enkel worden opgelegd na de vaststelling van een milieumisdrijf en kan onder meer worden opgelegd ten aanzien van degene die een milieumisdrijf heeft gepleegd (artikel 16.4.5 DABM), waarbij een milieumisdrijf wordt

gedefinieerd als een gedraging in strijd met een milieuvoorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van titel XVI DABM en waarop er overeenkomstig de bepalingen van deze titel een straf is gesteld (artikel 16.1.2, 2°DABM).

Verzoekende partij wordt voorafgaandelijk aan de bestreden boete geconfronteerd met een bestuurlijke maatregel, waarbij het grasland niet meer bewerkt mag worden voor landbouwgewassen, maar moet worden ingezaaid met een specifiek grasmengsel, zodat de percelen de kans krijgen om terug te evolueren naar een waardevol grasland. Ze stelt daartegen bestuurlijk beroep in bij de bevoegde minister, waarbij ze volgens de beslissing van de minister aanvoert 'te goeder trouw en uit onwetendheid te hebben gehandeld' omdat ze 'zich er niet van bewust was dat (ze) dit perceel niet mocht scheuren en dat dit evenmin is aangeduid op (haar) voorbereidingsformulier van de verzamelaanvraag', terwijl 'het perceel op het gewestplan bovendien is ingekleurd als agrarisch gebied'. Ze steunde haar verweer daarbij dus klaarblijkelijk enkel op (rechts)dwaling, zonder dat ze aanvoerde dat er in 2018 op het door haar bewerkte gedeelte van de percelen geen struisgrasvegetatie meer aanwezig was. Ze voert dit verweer, waarbij ze het bestaan van het milieumisdrijf betwist, dus pas voor het eerst aan in voorliggende procedure, in afwijking van haar eerder verweer in het kader van de bestuurlijke maatregel, zodat ze ook om die reden niet redelijkerwijze aannemelijk maakt dat er op de betreffende percelen in 2018 geen struisgrasvegetatie meer voorkwam en haar andersluidende bewering daarover ongeloofwaardig is.

De argumentatie van verzoekende partij op basis van (rechts)dwaling is door de minister bovendien niet gevolgd. De minister overwoog daarover in haar beslissing onder meer dat 'een vermeende onwetendheid geen afbreuk doet aan het bestaan van het milieumisdrijf gezien het tot de verantwoordelijkheid van beroepsindiener behoort om de uitgevoerde werken conform de regelgeving uit te voeren en hieromtrent desgevallend via allerlei kanalen informatie in te winnen', zodat 'er *in casu* derhalve geen sprake is van een onoverwinnelijke rechtsdwaling'. De minister stelde daarbij ook dat 'het feit dat de ruimtelijke bestemming van het perceel agrarisch gebied is, niet impliceert dat men hierop als landbouwer zomaar alles mag exploiteren' en dat 'van een normaal en zorgvuldig landbouwer, handelend in het kader van zijn professionele landbouwactiviteiten, mag verwacht worden dat deze zich afdoende informeert omtrent de regelgeving die zijn activiteiten omkaderen, waaronder de geldende natuurregelgeving', terwijl 'beroepsindiener niet staat dat hij zich voorafgaand afdoende heeft geïnformeerd'. De minister merkte voorts op dat verzoekende partij tevergeefs aanvoerde 'dat op de verzamelaanvraag niet is aangeduid dat (ze) het perceel niet mocht scheuren' omdat 'het betreffende perceel enkel is beschermd door de natuurwetgeving' en 'de kwalificatie van het perceel buiten de landbouwregelgeving niet beschikbaar is op de verzamelaanvraag',

terwijl 'het departement Landbouw en Visserij dit overigens communiceert via de checklist terug te vinden op <https://lv.vlaanderen.be...>'. Aan verzoekende partij wordt er finaal een bestuurlijke maatregel opgelegd, waartegen ze geen juridische beroep instelt bij de Raad van State en die ze tijdig uitvoert. Hieruit blijkt dat ze de overwegingen van het ministerieel besluit met betrekking tot de bestuurlijke maatregel niet betwist, zodat ze het milieumisdrijf en de toerekenbaarheid hiervan in voorliggende procedure bezwaarlijk ernstig kan betwisten.

De middelen worden verworpen.

B. Derde en vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- de artikelen 16.4.4, 16.4.29 en 16.4.37 DABM
- de artikelen 2 en 3 Motiveringswet
- het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het proportionaliteitsbeginsel en de redelijke termijn als algemene beginselen van behoorlijk bestuur

In het vierde middel betwist ze in essentie de begroting van de boete in de bestreden beslissing en verwijt ze de gewestelijke entiteit dat deze de decretale waarderingscriteria foutief dan wel kennelijk onredelijk beoordeelt. Ze meent dat de boete disproportioneel is en wijst daarbij in het bijzonder op de vaststelling dat het slechts een eenmalige schending betrof en dat ze onmiddellijk gehoor gaf aan de opgelegde bestuurlijke maatregel, zodat de struisgrasvegetatie ondertussen is hersteld, in de rand waarvan ze opnieuw betwist dat ze deze vegetatie wijzigde. Ze wijst ook op de vaststelling dat er in de bestreden beslissing ten onrechte geen rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat de beslissingstermijn van de gewestelijke entiteit op het ogenblik van de bestreden beslissing was overschreden.

In navolging hiervan stelt ze in het derde middel in essentie dat de gewestelijke entiteit haar beslissingstermijn zonder verantwoording overschreed en geen boetebeslissing nam binnen een redelijke termijn, terwijl ze dit gegeven ten onrechte niet betreft bij de begroting van de boete. Ze wijst op de beslissingstermijn van de gewestelijke entiteit van 180 dagen na de kennisgeving van de opstart van de bestuurlijke boeteprocedure op 20 oktober 2020 en stelt dat deze termijn op het ogenblik van de boetebeslissing op 21 december 2021 was overschreden met 248 dagen. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit hiermee haar redelijke beslissingstermijn overschreed. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze in de bestreden

beslissing niet verantwoordt waarom ze niet eerder een beslissing kon nemen, terwijl ze bij haar beoordeling van het boetebedrag ook geen rekening houdt met de overschrijding van haar termijn.

2.

Verwerende partij betwist de middelen. Ter weerlegging van het vierde middel verwijt ze verzoekende partij dat deze niet concreet aan de hand van de overwegingen in de bestreden beslissing aantoont waarom de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de decretale waarderingscriteria foutief dan wel kennelijk onredelijk is en zich ten onrechte beperkt tot opportunitetskritiek. Ze merkt op dat er in de bestreden beslissing bij de frequentie wel degelijk rekening wordt gehouden met het eenmalig karakter van de schending, dat niet tot strafverzwaring leidt, en bij de omstandigheden met de houding van verzoekende partij, die aanleiding geeft tot een aanzienlijke herleiding van de boete. Ze betwist dat de beslissingstermijn is overschreden, en verwijst daarvoor naar de weerlegging van het derde middel.

Ter weerlegging van het derde middel stelt ze dat de gewestelijke entiteit haar beslissingstermijn niet overschreed en dat de boetebeslissing alleszins is genomen binnen een redelijke termijn. Ze wijst daarbij op de vaststelling dat het lange tijdsverloop van de boeteprocedure is te wijten aan verzoekende partij, die eerst vier maanden tijd nam om een schriftelijk verweer op te stellen en vervolgens zeven maanden om het verslag van de hoorzitting goed te keuren, waarna de gewestelijke entiteit een beslissing nam binnen twee maanden na ontvangst van het door verzoekende partij ondertekende verslag van de hoorzitting.

3.

Verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota met betrekking tot het vierde middel nog dat uit de beoordeling door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing niet op transparante en controleerbare wijze blijkt hoe ze op basis van de ernst van de feiten en in het bijzonder de oppervlakte gescheurd grasland komt tot het initiële boetebedrag. Ze stelt dat daaruit ook niet blijkt waarom dit bedrag omwille van de omstandigheid van haar houding is verlaagd tot 3.128 euro, en ook niet in hoeverre deze herleiding evenredig is met de betreffende omstandigheid.

Met betrekking tot het derde middel merkt ze nog op dat de lange termijn bij de opmaak en goedkeuring van het verslag van de hoorzitting enkel is te wijten aan de gewestelijke entiteit. Ze stelt dat ze haar opmerkingen op het ontwerpverslag van de hoorzitting overmaakte binnen

een termijn van veertien dagen na ontvangst hiervan, maar dat de gewestelijke entiteit er vervolgens tot driemaal toe niet in slaagde om deze opmerkingen correct te verwerken, terwijl haar niet kan worden verweten dat ze geen verslag van hoorzitting wil ondertekenen dat niet overeenstemt met hetgeen daarop is gezegd.

Beoordeling door het College

1.

De gewestelijke entiteit moet bij het opleggen van een bestuurlijke geldboete zorgen dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de opgelegde boete en de feiten die daaraan ten grondslag liggen (artikel 16.4.4 DABM), zodat de boete evenredig moet zijn tot de feiten. Dit wordt nader gepreciseerd door de vereiste dat de hoogte van de bestuurlijke geldboete wordt afgestemd op de ernst van het milieumisdrijf, terwijl er ook rekening wordt gehouden met de frequentie en de omstandigheden waarin de overtreder dit heeft gepleegd of beëindigd (artikel 16.4.29 DABM). De gewestelijke entiteit beschikt hierbij in het licht van het maximumbedrag van een alternatieve bestuurlijke geldboete (artikel 16.4.27, lid 2 DABM) over een ruime discretionaire bevoegdheid, waarbij ze onder bepaalde voorwaarden in beginsel ook de mogelijkheid heeft om de boete geheel of gedeeltelijk op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging (artikel 16.4.29, §2 DABM). Het College zal bij het toezicht hierop aan de hand van de argumentatie die regelmatig en in het bijzonder door verzoekende partij wordt voorgelegd nagaan of de gewestelijke entiteit is uitgegaan van de juiste feitelijke en juridische gegevens, deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen niet foutief of kennelijk onredelijk heeft toegepast. Dit zal met name moeten blijken uit de juridische en feitelijke motieven die aan de boetebeslissing ten grondslag liggen en die daarin worden vermeld en afdoende moeten zijn, vermits de beslissing als individuele bestuurshandeling ressorteert onder de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Ze moet dus een concrete, precieze en pertinente of draagkrachtige motivering bevatten waaruit de keuze van de gewestelijke entiteit voor een boete en voor een welbepaald boetebedrag blijkt, zodat de overtreder hiertegen met kennis van zaken kan opkomen.

2.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de gewestelijke entiteit bij het bepalen van het boetebedrag rekening houdt met de ernst van het milieumisdrijf, de frequentie en de omstandigheden waarin het is gepleegd of beëindigd. Ze overweegt daarover onder de titel 'de hoogte van de geldboete' met name het volgende:

“ ...

4.2.1. De ernst van de feiten

De regelgeving inzake natuurbehoud en de vrijwaring van het natuurlijk milieu is gericht op de bescherming, de ontwikkeling, het beheer en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en op de handhaving of het herstel van de daartoe vereiste milieukwaliteit. Het beleid is gericht op het nemen van alle maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van internationale overeenkomsten of verdragen betreffende het natuurbehoud of van akten betreffende het natuurbehoud, met inbegrip van Europese richtlijnen, vastgesteld op grond van internationale verdragen. De Vlaamse regering neemt alle nodige maatregelen ter aanvulling van de bestaande regelgeving om over het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest de milieukwaliteit te vrijwaren die vereist is voor het behoud van de natuur en om het standstill-beginsel toe te passen zowel wat betreft de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur.

De over een zeer grote oppervlakte (4.500 m²) gescheurde percelen hebben een grote natuurwaarde door de kwalificatie als struisgrasvegetatie. Op de biologische waarderingskaart wordt de gescheurde oppervlakte als biologisch waardevol beoordeeld. Door het scheuren van deze percelen wordt de vegetatie gewijzigd met verlies van natuurwaarde tot gevolg.

De feiten werden in professioneel verband gepleegd.

Deze feiten zijn dus voldoende ernstig om gesanctioneerd te worden met een bestuurlijke geldboete van 4.812 euro.

4.2.2. De frequentie

Het betreft een eenmalige schending. Er zijn minstens geen indicaties die erop wijzen dat bij overtreder reeds eerder vergelijkbare feiten werden vastgesteld. Het criterium frequentie geeft derhalve geen aanleiding tot een hogere geldboete.

4.2.3. De omstandigheden

Bij het bepalen van de hoogte van de geldboete wordt rekening gehouden met de bereidheid van de overtreder om voor de vastgestelde schendingen maatregelen te nemen. Bij besluit houdende bestuurlijke maatregel van 23 april 2020 werd de overtreder verplicht om tegen uiterlijk 1 oktober 2020 het grasland her in te zaaien met een grasmengsel. Na beroep bij de Minister werd deze uitvoeringstermijn verlengd naar 31 mei 2021. Tijdens een controle op 8 oktober 2020 stelde de verbalisant vast dat het grasmengsel werd ingezaaid. Dit wordt meegenomen als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, wat leidt tot een verlaging van de geldboete tot 3.128 euro.

De bestuurlijke geldboete is een punitieve sanctie met leedtoevoeging als primair doel. Het afstemmen van de op te leggen bestuurlijke geldboete op de grootte van de onderneming en,

hiermee samenhangend, de financiële draagkracht, is essentieel om dit sanctiedoel te kunnen realiseren. De gewestelijke entiteit bepaalt de grootte en financiële draagkracht van de overtreder op basis van de criteria jaargemiddelde van het personeelsbestand, de jaaromzet (excl. BTW) en het balanstotaal, terug te vinden in de meest recente jaarrekening zoals publiek gemaakt op de website van de Nationale bank, volgens de drempelwaarden uit de artikelen 1:24, § 1 en 1:25, § 1 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019 (hierna WVV). Bij ontstentenis van de jaarrekening en rekening houdend met het feit dat de overtreder een natuurlijke persoon-onderneming is, acht de gewestelijke entiteit het passend en redelijk om de bestuurlijke geldboete te verlagen tot 2.325 euro.

Gezien er geen voorgaanden zijn en er sprake is van inzaai verzoekt de overtreder om minstens gedeeltelijk een uitstel tot tenuitvoerlegging van de geldboete. De bestuurlijke geldboete is een punitieve sanctie met leedtoevoeging als primair doel. De gewestelijke entiteit is van oordeel dat het toekennen van uitstel i.c. niet opportuun is, gelet op de ernst van de feiten (zoals uiteengezet onder onderdeel 4.2.1).

Ten slotte zijn er, wat dit misdrijf betreft, geen verdere bijzondere omstandigheden die in rekening worden genomen bij het bepalen van de hoogte van de boete.

...”

3.

Verzoekende partij toont niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aan dat deze motieven de bestreden boetebeslissing redelijkerwijze niet kunnen dragen en dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen foutief of kennelijk onredelijk is, en er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten en de opgelegde geldboete omdat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend. Ze maakt ondanks haar stelplicht ten onrechte abstractie van de gemotiveerde en pertinente overwegingen hierover van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing. Haar kritiek vormt dan ook eerder opportuiniteitskritiek, waarbij ze haar visie over de begroting van de boete stelt tegenover deze van de gewestelijke entiteit, die ter zake in het licht van het mogelijke boetebedrag over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt.

Ongeacht de vaststelling dat verzoekende partij het vierde middel in haar wederantwoordnota een andere wending geeft, stelt ze tevergeefs dat het basisboetebedrag, dat wordt opgelegd op grond van de ernst van de feiten, vervolgens omwille van zowel de frequentie als de boete-verhogende- en verlagende omstandigheden niet op meetbare wijze wordt aangepast. Uit de

bestreden beslissing blijkt telkens duidelijk met hoeveel het basisboetebedrag omwille van deze waarderingscriteria wordt verhoogd dan wel verlaagd.

Wat betreft het eerste waarderingscriterium van de ernst van de feiten toont ze niet aan dat de beoordeling hiervan door de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk is. Ze uit vooral kritiek op de motivering van het basisboetebedrag op grond van de ernst van de feiten en met name de oppervlakte aan gescheurd grasland, zonder dat ze de gemotiveerde beoordeling hiervan door de gewestelijke entiteit inhoudelijk betwist en concreet bij haar argumentatie betreft. Ze voert met name geen betwisting over de oppervlakte op zich, terwijl ze ook niet betwist dat percelen met een struisgrasvegetatie een grote natuurwaarde hebben. In zoverre ze daarbij herhaalt dat ze geen vegetatiewijziging doorvoerde kan worden verwezen naar de beoordeling van het eerste en tweede middel.

Ook wat betreft het waarderingscriterium van de frequentie toont ze niet aan dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de vaststelling dat er slechts sprake is van een eenmalige schending. Het oordeel van de gewestelijke entiteit om het waarderingscriterium van de frequentie bij het bepalen van het boetebedrag (enkel) als boeteverzwarende omstandigheid in aanmerking te nemen als vaststaat dat de overtreder al eerder gelijkaardige feiten pleegde, ligt in de lijn van de parlementaire voorbereiding van artikel 16.4.29 DABM (*Parl. St.*, VI. P., 2006-07, nr. 1249/1, 59), waarin wordt gesteld dat 'het vanuit het proportionaliteitsbeginsel belangrijk is om bij de bepaling van de bestuurlijke geldboeten rekening te houden met zowel positieve (de omstandigheden waarin de vermoedelijke overtreder milieu-inbreuken of milieumisdrijven pleegt of beëindigt) als negatieve factoren (ernst van de milieu-inbreuk of de milieumisdrijffrequentie van de gepleegde feiten)'.

Wat betreft het waarderingscriterium van de omstandigheden waarin het milieumisdrijf is gepleegd of beëindigd, toont ze opnieuw niet aan dat de beoordeling hiervan door de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de concrete situatie, waarbij ze tijdig en correct overging tot de uitvoering van de bestuurlijke maatregel die door de verbalisant was opgelegd, waardoor de struisgrasvegetatie op de percelen ondertussen is hersteld. Ze betwist op zich niet dat de gewestelijke entiteit hiermee effectief rekening houdt en dit element in aanmerking neemt als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, die daardoor aanzienlijk wordt verlaagd met 1.684 euro, hetzij van 4.812 euro tot 3.128 euro. Ze toont niet aan dat deze beoordeling door de gewestelijke entiteit van de impact van haar houding op het boetebedrag foutief of kennelijk onredelijk is. In zoverre ze wijst op het feit dat ze het nodige deed om de bestuurlijke maatregel na te leven gaat ze

voorbij aan de vaststelling dat dit geen afbreuk doet aan het bestaan van het milieumisdrijf, terwijl het opzettelijk niet uitvoeren van een bestuurlijke maatregel ook strafbaar is (artikel 16.6.1, §2, 1° DABM).

4.

Verzoekende partij toont ook niet aan dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de gevolgen van de overschrijding van de haar opgelegde decretale beslissingstermijn kennelijk onredelijk is in het licht van de omstandigheden van het dossier, en dat er redenen zijn om de boete te verminderen omwille van het tijdsverloop van de boeteprocedure.

4.1.

Als de gewestelijke entiteit een milieumisdrijf wil bestraffen met een alternatieve bestuurlijke geldboete dient ze bepaalde termijnen in acht te nemen. Ze beschikt hiervoor enerzijds over een termijn van vijf jaar na de datum van afsluiting van het proces-verbaal dat voor het milieumisdrijf is opgesteld, waarna de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete vervalst (artikel 16.4.30 DABM). Dit is een vervaltermijn, zodat de gewestelijke entiteit na het verstrijken hiervan niet langer bevoegd is om een geldboete op te leggen. Ze dient anderzijds haar voornemen om een geldboete op te leggen binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings over het niet strafrechtelijk behandelen van het milieumisdrijf aan de vermoedelijke overtreder over te maken (artikel 16.4.36, §1 DABM). Ze kan de vermoedelijke overtreder daarbij eerst, alvorens een geldboete op te leggen, een voorstel doen om een geldsom te betalen binnen een bepaalde termijn, naar aanleiding waarvan de procedure tot oplegging van een geldboete wordt geschorst (artikel 16.4.36, §3 DABM). Als de vermoedelijke overtreder hierop niet tijdig ingaat wordt de boeteprocedure hervat (artikel 16.4.36, §4, lid 2 DABM). Ze beschikt daarna over een termijn van 180 dagen om te beslissen over het opleggen van een geldboete, waarna ze haar beslissing binnen een termijn van 10 dagen aan de overtreder moet betekenen (artikel 16.4.37, lid 1 DABM). Dit zijn ordeterminen, waarvan de schending op zich niet wordt gesanctioneerd, zodat de gewestelijke entiteit na het verstrijken hiervan nog altijd bevoegd is om een geldboete op te leggen en de bestreden beslissing om die reden niet noodzakelijk moet worden vernietigd.

De gewestelijke entiteit heeft op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder de redelijke termijneis als onderdeel van het zorgvuldigheidsbeginsel wel de plicht om binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen. Onder het begrip ‘kennelijk onredelijke termijn’ verstaat het College een termijn die zodanig laattijdig is dat het niet meer redelijk kan worden geacht om de overtreder alsnog de normale voor het milieumisdrijf decretaal toepasselijke bestuurlijke punitieve sanctie op te leggen. De redelijke termijnvereiste

manifesteert zich ten aanzien van de gewestelijke entiteit als de verplichting om te handelen als een goede huisvader en moet in het licht van de vijfjarige verjaringstermijn, als absolute grens waarbinnen een geldboete kan worden opgelegd, worden geëvalueerd naargelang de concrete omstandigheden. Hierbij kunnen tal van factoren een rol spelen, zoals de complexiteit van het dossier, het gedrag van de bestuurlijke overheden en de houding van de overtreder. De gebeurlijke vaststelling dat de redelijke termijn is overschreden leidt op zich niet noodzakelijk automatisch tot de vernietiging van de bestreden beslissing. De gevolgen hiervan moeten opnieuw worden beoordeeld naargelang de concrete omstandigheden en dit 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 overschrijding van de redelijke termijn. Het College oefent hierop een wettigheidsstoezicht uit en gaat met name na of de boetebeslissing op dat punt niet kennelijk onredelijk is.

4.2.

Verzoekende partij toont niet aan dat de gewestelijke entiteit kennelijk onredelijk oordeelt door bij de begroting van de boete geen rekening te houden met het tijdsverloop van de boeteprocedure en met name met de overschrijding van haar decretale beslissingstermijn.

Uit het administratief dossier blijkt dat de gewestelijke entiteit verzoekende partij op 29 oktober 2020 op de hoogte brengt van het voornemen om haar eventueel een bestuurlijke geldboete op te leggen. Ze meldt haar daarbij dat ze in aanmerking komt voor een bestuurlijke transactie mits betaling van de voorgestelde geldsom voor 27 januari 2021, waardoor de procedure tot oplegging van een boete wordt geschorst. Verzoekende partij gaat niet over tot betaling, zodat de bestuurlijke boeteprocedure wordt hervat, en dient op 25 februari 2021 tijdig een verweerschrift met verzoek tot hoorzitting in, dat door de gewestelijke entiteit op 1 maart 2021 wordt ontvangen. In navolging hiervan wordt er op 18 maart 2021 een digitale hoorzitting georganiseerd, waarvan het ontwerpverslag op dezelfde datum wordt overgemaakt aan verzoekende partij, met de vraag om eventuele opmerkingen hierop binnen een termijn van veertien dagen te bezorgen. Verzoekende partij bezorgt op 1 april 2021 haar opmerkingen op dit ontwerpverslag, waarna de gewestelijke entiteit haar op 15 april 2021 een aangepast ontwerp overmaakt en haar op 29 april 2021 verzoekt om het ondertekende verslag over te maken. In antwoord hierop vraagt verzoekende partij op 6 mei 2021 om bijkomende aanpassingen aan het ontwerpverslag, waarna de gewestelijke entiteit haar op 26 mei 2021 nogmaals een aangepast ontwerp overmaakt en haar op 5 augustus 2021 verzoekt om het ondertekende verslag over te maken. In antwoord hierop vraagt verzoekende partij op 10 augustus 2021 nogmaals om bijkomende aanpassingen aan het ontwerpverslag, waarna de

gewestelijke entiteit haar op 11 augustus 2021 opnieuw een aangepast ontwerp overmaakt. Dit wordt door verzoekende partij ondertekend en op 21 oktober 2021 overgemaakt aan de gewestelijke entiteit, die vervolgens op 21 december 2021 beslist om een geldboete op te leggen.

De gewestelijke entiteit heeft de termijn van 180 dagen waarbinnen ze in beginsel moet beslissen over het opleggen van een geldboete, en die een aanvang neemt vanaf de kennisgeving aan de vermoedelijke overtreder van haar voornemen hiertoe, maar in het kader van het voorstel tot betaling van een geldsom tijdelijk wordt geschorst, dus met ongeveer vijf maanden overschreden. Dit betreft zoals gesteld een schending van een ordetermijn, waaraan op zich geen sanctie is gekoppeld. Verzoekende partij maakt in het licht van de concrete omstandigheden van het dossier ook niet aannemelijk dat deze termijnoverschrijding een schending impliceert van de redelijke termijn waarbinnen de gewestelijke entiteit moet beslissen. Zoals blijkt uit de chronologie van de gebeurtenissen na de hoorzitting, vormt de houding van verzoekende partij, en met name de termijnen waarbinnen ze bijkomende opmerkingen gaf op het ontwerpverslag van de hoorzitting en het ondertekende verslag aan de gewestelijke entiteit bezorgde, (minstens mede) de oorzaak van het overschrijden door de gewestelijke entiteit van haar beslissingstermijn. Ongeacht het antwoord op de vraag in hoeverre de herhaalde opmerkingen van verzoekende partij op het ontwerpverslag van de hoorzitting terecht waren, blijkt uit het mailverkeer daarover dat er door haar talmende houding meerdere maanden zijn verstreken vooraleer het verslag van de hoorzitting ondertekend aan de gewestelijke entiteit werd bezorgd. De gewestelijke entiteit heeft ook niet kennelijk onredelijk gehandeld door haar beslissing pas te nemen na de ontvangst van het door verzoekende partij ondertekende verslag van de hoorzitting.

De middelen worden verworpen.

V. Verzoek tot indeplaatsstelling

Gelet op de verwerping van de middelen bestaat er geen reden om dit verzoek te beoordelen.

VI. Beslissing

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De kosten van het beroep, begroot op 100 euro rolrecht, zijn ten laste van verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 2 maart 2023 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,