

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 5 juni 2025 met nummer

in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

vertegenwoordigd door

met woonplaatskeuze te

Verwerende partij

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering, ten verzoeken van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw

vertegenwoordigd door advocaat

met

woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 1 augustus 2024 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 2 juli 2024 met nummer _____ waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 4.425 euro wegens schending van artikel 7, 4° van 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 (hierna: Natuurbesluit). Er wordt haar met name verweten dat ze de vegetatie van een perceel historisch permanent grasland van 2,85 hectare, dat is gelegen in een beschermd cultuurhistorisch landschap, heeft gewijzigd door het perceel dood te sproeien en herin te zaaien met gras en het reliëf plaatselijk te wijzigen.

II. Rechtspleging

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 24 april 2025
voert het woord voor verzoekende partij. Advocaat
loco advocaat voert het woord voor verwerende partij.

III. Feiten

1.

Op 28 december 2018 stellen twee natuurinspecteurs O.G.P. / gewestelijke toezichthouders van het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: verbalisant), op een perceel historisch permanent grasland te dat kadastraal is gekend onder en is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en binnen het beschermd cultuurhistorisch landschap ambtshalve het volgende vast:

“ ...

Op de boven gestelde tijd en plaats (zie situatieplan bijlage 1) stellen wij vast dat het betrokken perceel (zie bijlage 1 situatieplan) volledig werd doodgespoten en heringezaaid met gras met behulp van een doorzaaimachine. De volledige rijk variërende kruidenvegetatie in deze weide is over een totale oppervlakte van 2.85 Ha vernield. Dat het perceel eerst werd dood gesproeid is duidelijk door de scherpe aflijning aan de perceelranden met mooie groene vegetatie en de roestkleurige dode vegetatie op het perceel zelf (zie fotodossier bijlage 2).

Het betreft een beschermd historisch permanent grasland, waarvan het VERBODEN is chemisch of mechanisch te wijzigen en verboden om door te zaaien (zie bijlage 1).

Een tweetal van de diepste laantjes zijn door de vochtigheid deels gespaard gebleven van de dodende impact van het gebruikte chemische product. Deze zijn dan ook niet doorzaaid.

De weide is zeer reliëfrijk met diverse laantjes van variërende niveaus. In een laantje is er zeefaarde van aardappelen gedumpt. Dit is duidelijk te zien aan de andere grondkleur en de aanwezigheid van kleine aardappelen. Door de aanvoer van die aarde blijft er deels water staan die nu een stinkende rotte massa is.

...

Op 09/07/2019 ... zijn wij ter controle op het perceel. Wij vinden de aardappelgrond niet meer terug, waardoor het laantje hersteld is zoals afgesproken in het verhoor. Enkel in de laantjes zien wij veel van de vast voorkomende kruidenvegetatie. Omdat daar water stond werd die niet door het sproeimiddel geraakt. Dit geeft nu een groot verschil met de delen van de weide tussen de laantjes, waar vooral éénjarige pioniersvegetatie staat en enkel gras. Dit bevestigt nogmaals onze vaststelling dat het perceel voor het doorzaaien eerst volledig werd doorgespoten.

Deze vaststellingen en het verhoor van verzoekende partij worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nummer _____ dat wordt afgesloten op 15 juli 2019 (hierna: het PV) en op 16 juli 2019 wordt verstuurd aan de procureur des Konings en aan verzoekende partij met een aangetekende brief.

2.

Op 2 augustus 2019 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van dezelfde dag dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

3.

Op 22 augustus 2019 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om eventueel een alternatieve bestuurlijke geldboete en een voordeelontneming op te leggen. Ze nodigt verzoekende partij daarbij uit om haar schriftelijk verweer mee te delen, eventueel vergezeld van een vraag tot hoorzitting, terwijl deze ook de mogelijkheid krijgt om inzage te vragen in het administratief dossier.

Verzoekende partij vraagt op 17 september 2019 kopie van het administratief dossier en vraagt of ze nog een schriftelijk verweer kan indienen. De gewestelijke entiteit bezorgt op 19 september 2019 de gevraagde informatie en verleent verzoekende partij een bijkomende termijn van 30 dagen om eventueel een schriftelijk verweer in te dienen. Verzoekende partij bezorgt daarna geen schriftelijk verweer en vraagt ook niet om te worden gehoord.

4.

Op 2 juli 2024 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op, waarvan verzoekende partij met een aangetekende brief van 4 juli 2024 in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep - hoedanigheid van verzoekende partij

Standpunt van de partijen

1.

Verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep omdat verzoekende partij in haar verzoekschrift nalaat om haar ondernemingsnummer te vermelden, waardoor het beroep niet is ingesteld door diegene aan wie de bestreden boete is opgelegd. Ze wijst daarbij op de verplichting in artikel III.23 van het Wetboek Economisch Recht (hierna: WER) om het

ondernemingsnummer te gebruiken in de betrekkingen tussen de geregistreerde entiteiten met administratieve en rechterlijke overheden en op de verplichting in artikel III.25, lid 1 WER om het ondernemingsnummer te vermelden op alle akten.

2.

Verzoekende partij antwoordt niet op deze exceptie.

Beoordeling door het College

1.

De beslissing waarbij de gewestelijke entiteit een alternatieve bestuurlijke geldboete oplegt kan bij het Handhavingscollege worden aangevochten door 'degene aan wie de boete werd opgelegd' (artikel 16.4.39, lid 1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid - hierna: DABM).

2.

Verwerende partij betwist tevergeefs de ontvankelijkheid van het verzoekschrift omdat verzoekende partij daarin nalaat om haar ondernemingsnummer te vermelden, hoewel de bestreden beslissing dit wel vermeldt bij de aanduiding van de overtreder aan wie de boete wordt opgelegd.

Het verzoekschrift dient onder meer 'de naam, de hoedanigheid, de woonplaats of de zetel van de verzoeker, de gekozen woonplaats in België, en in voorkomend geval een telefoonnummer en een e-mailadres' te vermelden (artikel 15, 1° van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges - hierna: Procedurebesluit). Zoals blijkt uit het dossier en door partijen niet wordt betwist, voldoet het verzoekschrift aan deze vormvereiste, behalve wat betreft de vermelding van het ondernemingsnummer van verzoekende partij, zoals vermeld in de bestreden beslissing. De ontstentenis van vermelding van het ondernemingsnummer van verzoekende partij, waarvan de regelmatige inschrijving in de Kruispuntbank van Ondernemingen als eenmanszaak - natuurlijke persoon met als hoofdactiviteit een gemengd landbouwbedrijf niet wordt betwist, heeft niet tot gevolg dat ze hierdoor niet kan worden geïdentificeerd. Verzoekende partij handelt met haar eenmanszaak als een natuurlijke persoon, zodat er tussen beiden geen onderscheid wordt gemaakt en haar onderneming geen afzonderlijke rechtspersoonlijkheid heeft. De vaststelling dat verzoekende partij in haar verzoekschrift heeft nagelaten om ook haar ondernemingsnummer te vermelden impliceert dan ook niet dat haar beroep, als vertegenwoordiger van haar eenmanszaak - natuurlijke

persoon aan wie de bestreden boete is opgelegd, onontvankelijk is. In de rand hiervan wordt nog opgemerkt dat het ondernemingsnummer van de overtreder aan wie de bestreden boete is opgelegd ook niet was vermeld in het PV en in de brief van de gewestelijke entiteit waarmee de bestuurlijke boeteprocedure is opgestart.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij betwist in essentie dat ze een milieumisdrijf pleegde dat haar kan worden toegerekend en waarvoor haar een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Ze voert dus feitelijk de schending aan van artikel 16.4.25 DABM en van het algemeen rechtsbeginsel van het vermoeden van onschuld, in samenlezing met het volgens de bestreden beslissing geschonden artikel 7, 4° Natuurbesluit. Ze stelt dat het betreffende perceel historisch permanent grasland door de aanhoudende droogte zwaar was beschadigd en dat ze de verdorde en plaatselijk afgestorven graszode heeft willen herstellen door met een doorzaaimachine droogteresistente grassoorten voor extensief beheer te zaaien, waarbij de oorspronkelijke graszode intact bleef. Ze stelt dat het plantenkleed van het grasland hierdoor is hersteld met behoud van de biodiversiteit en met een verhoging van de kwaliteit, zodat ze heeft gehandeld volgens de geest van (de doelstellingen van) het Natuurbehoudsdecreet. Ze betwist dat ze het grasland daarbij eerst heeft doodgespoten en stelt dat de graszode enkel was verdord door de uitzonderlijk zeer droge en hete zomer, die ook als landbouwcrisis is erkend.

2.

Verwerende partij merkt vooreerst op dat verzoekende partij niet betwist dat het perceel grasland, waarop de vaststellingen van de verbalisant betrekking hebben, een historisch permanent grasland betreft, dat is gelegen in een beschermd cultuurhistorisch landschap, en ook niet dat ze opdracht gaf om dit grasland te doorzaaien, zodat er strikt gezien een schending voorligt van artikel 7, 4° Natuurbesluit. Ze stelt dat de bewering van verzoekende partij, dat ze niet wist dat ze de vegetatie van het grasland niet mocht wijzigen en dat ze daarmee natuurherstel beoogde, geen afbreuk doet aan het milieumisdrijf omdat elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending strafbaar is, terwijl verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat er sprake is van een onoverwinnelijke

rechtsdwaling, te meer ze tijdens haar verhoor erkent dat ze een uiteenzetting van de verbalisant heeft bijgewoond en ze het beweerde natuurherstel niet aantoot.

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 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). De geschonden bepaling is dergelijk milieuvoorschrift (artikel 16.1.1, lid 1, 16° 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). 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.

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 éénsluidend 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:

“De feiten hebben betrekking op het perceel kadastraal gekend als

volgens het geldende gewestplan gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het werd vastgelegd als historisch permanent grasland in beschermd cultuurhistorisch landschap en op de biologische waarderingskaart staat het indicatief aangeduid als biologisch waardevol met karteringseenheid weilandcomplex met veel sloten en/of microreliëf (hpr).

Volgens artikel 7.4° van het Natuurbesluit is het wijzigen van historisch permanente graslanden, met inbegrip van het daaraan verboden microreliëf en poelen, gelegen in beschermd cultuurhistorisch landschap, verboden.

De verbalisant stelde ter plaatse vast dat het perceel volledig gespoten leek en dat het was heringezaaid met gras. De variërende kruidenvegetatie op de reliëfrijke weide met diverse laantjes met een oppervlakte van ongeveer 2,85 hectare was totaal vernield. Eén van de laantjes was opgevuld met aardappelzeefgrond.

Bovenvermelde feiten zijn een schending van artikel 7.4° van het Natuurbesluit. Deze feiten vallen onder de definitie van een milieumisdrijf volgens artikel 16.1.2, 2° DABM en zijn strafbaar gesteld in hoofdstuk VI van titel XVI van het DABM. Op grond van artikel 16.4.27 DABM kan hiervoor een bestuurlijke geldboete worden opgelegd.

Vermoedelijke overtreder was landbouwkundig gebruiker van het betrokken perceel en uitvoerder, minstens opdrachtgever van de vastgestelde werkzaamheden. Tijdens zijn verhoor verklaarde hij dat hij niet wist dat hij het grasland niet mocht door- of herzaaien. Hij had heringezaaid omdat de weide dood was door droogte. Om de graszode te bewaren had hij met een speciale machine laten doorzaaien met een grasmengsel van vijf soorten die beter bestand zijn tegen droogte, waardoor er volgens hem geen beschadiging van het grasland was. Vermoedelijke overtreder ontkende de oude graszode vooraf gesproeid te hebben en hij kon niet verklaren waarom het perceel gespoten leek.

De mening van vermoedelijke overtreder dat de graszode niet beschadigd zou zijn door de werkzaamheden kan niet worden bijgetreden. Uit het proces-verbaal, gestaafd door het fotodossier van de verbalisant, blijkt duidelijk dat de variërende kruidenvegetatie op het perceel werd gewijzigd. Enerzijds omdat in de laantjes die niet werden heringezaaid nog veel van de vast voorkomende kruidenvegetatie te zien was, terwijl tussen de laantjes vooral enkel gras stond en anderzijds omdat aan de perceelranden een scherpe aflijning te zien was tussen het betrokken perceel en de naastgelegen percelen.

Ook de vermeende onwetendheid doet geen afbreuk aan de toerekenbaarheid van het misdrijf. Ook elke door gebrek aan voorzorg en zorgvuldigheid gepleegde schending is strafbaar en komt

in aanmerking voor het opleggen van een bestuurlijke geldboete volgens artikel 16.6.1, §1 lid 1 DABM. Vermoedelijke overtreder moest zich zoals iedereen aan de geldende regelgeving houden en als normaal zorgvuldig landbouwkundig gebruiker van het beschermde grasland had hij de nodige informatie moeten inwinnen over de geldende voorschriften die van toepassing waren alvorens de strafbare handelingen te stellen.

Het milieumisdrijf bestaande uit het verboden wijzigen van het historisch permanent grasland staat vast in hoofde van de 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. Ze maakt ondanks haar stelplicht ten onrechte abstractie van de gemotiveerde en pertinente overwegingen hierover van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, op basis van de stukken van het administratief dossier. Ze toont met name niet aan dat ze het perceel beschermd historisch permanent grasland niet chemisch of mechanisch heeft gewijzigd en heeft doorgezaaid, in strijd met het verbod op vegetatiewijziging, dan wel hiertoe opdracht gaf.

3.1.

Zoals blijkt uit de bestreden beslissing en door verzoekende partij niet wordt betwist, is het perceel waarop het milieumisdrijf betrekking heeft aangeduid als een beschermd historisch permanent grasland, met inbegrip van het daaraan verbonden microreliëf en poelen, en is het gelegen in het beschermd cultuurhistorisch landschap waardoor het is onderworpen aan het verbod tot vegetatiewijziging in artikel 7, 4° Natuurbesluit. Voorts blijkt uit de bestreden beslissing en wordt door verzoekende partij niet betwist dat ze dit perceel heeft heringezaaid met gras en één van de laantjes heeft opgevuld met aardappelzeefgrond, waardoor ze de vegetatie en het microreliëf hiervan heeft gewijzigd. Ongeacht de discussie in hoeverre verzoekende partij het perceel grasland voorafgaandelijk aan het herinzaaien eerst heeft doodgespoten, ligt er reeds op basis van deze niet betwiste vaststellingen een milieumisdrijf voor, waarvoor een boete kan worden opgelegd. Dit wordt door verzoekende partij in haar verzoekschrift overigens niet betwist, vermits ze daarin overweegt dat er sprake is van een ‘overtreding van de letter van de rechtsregel’.

3.2.

Verzoekende partij stelt tevergeefs dat ze het perceel grasland, met de wederrechtelijke vegetatiewijziging door het herinzaaien hiervan met droogteresistente grassoorten met een doorzaaimachine, enkel heeft willen herstellen, met behoud van de biodiversiteit en met een verhoging van de kwaliteit, omdat de graszode door de aanhoudende droogte was verdord en plaatselijk was afgestorven, waarbij ze betwist dat ze deze graszode heeft doodgespoten.

Verzoekende partij betwist op zich niet dat de materiële vaststellingen van de verbalisant in het PV bijzondere bewijswaarde hebben. Een proces-verbaal heeft in beginsel bewijswaarde tot het tegendeel is bewezen, waarbij deze bijzondere bewijswaarde vervalt als er daarvan niet binnen een termijn van veertien dagen na afsluiting hiervan een kopie wordt overgemaakt aan de vermoedelijke overtreder, in zoverre deze is bekend (artikel 16.3.25, lid 1 DABM). De bijzondere bewijswaarde geldt enkel wat betreft de materiële vaststellingen die de verbalisant doet en niet voor de feitelijke of juridische gevolgtrekkingen die hij daaruit afleidt. Deze bewijswaarde kan enkel ongedaan worden gemaakt als er een beslissend bewijs van onjuistheid hiervan wordt voorgelegd, zodat een loutere ontkenning van of twijfel over deze vaststellingen niet volstaat. Zoals blijkt uit het administratief dossier, wordt het PV op 16 juli 2019, ofwel binnen een termijn van veertien dagen na afsluiting hiervan op 15 juli 2019, met een aangetekende brief overgemaakt aan verzoekende partij, terwijl deze dit gegeven op zich niet betwist en alleszins niet weerlegt. De materiële vaststellingen van de verbalisant in het PV hebben hierdoor bijzondere bewijswaarde.

De verbalisant stelt in het PV vast dat het perceel grasland 'volledig werd doodgespoten en heringezaaid met gras met behulp van een doorzaaimachine', waardoor 'de volledige rijk variërende kruidenvegetatie over een totale oppervlakte van 2.85 ha is vernield'. De verbalisant steunt zijn vaststelling dat 'het perceel eerst werd dood gespreid' respectievelijk op 'de scherpe aflijning aan de perceelranden met mooie groene vegetatie en de roestkleurige dode vegetatie op het perceel zelf' en op het feit dat 'een tweetal van de diepste laantjes door de vochtigheid deels gespaard zijn gebleven van de dodende impact van het gebruikte chemische product' en 'dan ook niet zijn doorzaaid', zoals wordt bevestigd tijdens een hercontrole van het perceel in de zomer, waarbij er 'enkel in de laantjes veel van de vast voorkomende kruidenvegetatie' wordt gezien, terwijl er in 'de delen van de weide tussen de laantjes vooral éénjarige pioniersvegetatie staat en enkel gras'. Verzoekende partij spreekt deze duidelijk omschreven en door meerdere foto's ondersteunde visuele vaststellingen van de verbalisant, die ter zake een gespecialiseerde kennis heeft, feitelijk enkel tegen, zonder dat ze hiervan een beslissend tegenbewijs bijbrengt. Ze toont met name niet aan dat de door de verbalisant vastgestelde 'roestkleurige dode vegetatie op het perceel' enkel is te wijten aan de aanhoudende droogte tijdens de zeer droge en hete zomer, waardoor de graszode zwaar was

beschadigd, verdord en plaatselijk was afgestorven. Ze gaat met haar bewering voorbij aan het gegeven dat de initiële vaststellingen van de verbalisant gebeurden op 28 december 2018, op een ogenblik dat de warme en droge periode tussen 15 juni en 30 september 2019 al lang voorbij was, en dat er ter hoogte van de perceelranden wel nog mooie groene vegetatie aanwezig was. Ze heeft tijdens haar verhoor overigens verklaard dat ze op basis van de voorgelegde foto's 'inderdaad ook een vermoeden (had) dat het (grasland) doodgespoten is'. Haar bewering dat ze met de wederrechtelijke handelingen enkel streefde naar natuurherstel wordt dan ook tegengesproken door de voorliggende stukken.

3.3.

Voor zoveel als nodig wordt nog opgemerkt dat verzoekende partij ook niet aannemelijk maakt dat ze onwetend was dat het perceel een beschermd historisch permanent grasland is, waarop een verbod tot vegetatiewijziging rust, en dat er in haar hoofde sprake was van onoverwinnelijke (rechts)dwaling. Zoals gesteld, volstaat een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid, terwijl verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat elke normale redelijke en vooruitziende professionele landbouwer, geplaatst in dezelfde omstandigheden, ook niet op de hoogte zou zijn geweest van de beschermstatus van het grasland en de daaruit voortvloeiende beperkingen. Ze diende desnoods vooraf bijkomende informatie te vragen indien ze twijfel had in het licht van de 'complexe Vlaamse milieuwetgeving' (waarnaar ze verwijst onder het tweede middel).

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede en derde middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij betwist de begroting van de opgelegde geldboete, die volgens haar disproportioneel hoog is in het licht van de ernst van de feiten en de omstandigheden. In het tweede middel betwist ze met name de beoordeling van de ernst van de feiten en van de verzachtende omstandigheid dat ze onmiddellijk bereid was om het grasland te herstellen, hoewel ze eerder al te goeder trouw kosten had gemaakt in functie van het natuurherstel van het grasland, na de volledige verdorring hiervan door de extreme hitte en droogte in juni en juli 2019. In het derde middel wijst ze op de vaststelling dat de gewestelijke entiteit haar boetebeslissing niet heeft genomen binnen een redelijke termijn, waarbij ze ter zitting nog stelt dat de boete kennelijk onredelijk hoog is in het licht van de verstreken termijn sinds de opmaak van het PV. Ze voert dus feitelijk de schending aan van de artikelen 16.4.4 en 16.4.29 DABM,

van artikel 16.4.37 DABM, en van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij ze vraagt om de boete minstens te herleiden tot 500 euro.

2.

Verwerende partij stelt ter weerlegging van het tweede middel dat de gewestelijke entiteit bij de begroting van de boete beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid en bij haar beoordeling in de bestreden beslissing rekening heeft gehouden met de decretale waarderingscriteria. Ze meent dat verzoekende partij niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aantoont dat deze beoordeling niet afdoende is gemotiveerd dan wel kennelijk onredelijk is, en dat ze ten onrechte abstractie maakt van de gemotiveerde en pertinente overwegingen hierover in de bestreden beslissing. Ter weerlegging van het derde middel wijst ze op de overwegingen in de bestreden beslissing met betrekking tot de gevolgen van de overschrijding door de gewestelijke entiteit van de redelijke beslissingstermijn, waarbij ze opmerkt dat verzoekende partij niet aantoont dat deze termijnoverschrijding gevolgen had voor de bewijslevering en haar recht van verdediging heeft aangetast en ook niet aannemelijk maakt dat ze hierdoor schade of nadelen heeft ondervonden en dat een punitieve sanctie in het licht van de aard en de ernst van de feiten niet langer passend en noodzakelijk is.

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.

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 vervalt (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 ordetermijnen, 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 termijnneis, 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 wettigheidstoezicht uit en gaat met name na of de boetebeslissing op dat punt niet kennelijk onredelijk is.

3.

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 natuurregelgeving 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 standstillbeginsel toe te passen zowel wat betreft de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur.

Het betrokken grasland heeft een grote natuurwaarde door de kwalificatie ervan als biologisch waardevol historisch permanent grasland met gevarieerde kruidenvegetatie en laantjes en gezien de ligging ervan in beschermd cultuurhistorisch landschap.

Door het verboden herinzaaien van het historisch permanent grasland met een zeer grote oppervlakte van ongeveer 2,85 hectare en het opvullen van een laantje wijzigde de overtreder de beschermde graslandvegetatie en het reliëf met mogelijks verlies van belangrijke natuurwaarden voor zowel fauna als flora tot gevolg.

De overtreder pleegde de feiten bovendien in professioneel verband. De feiten zijn daarom voldoende ernstig om gesanctioneerd te worden met een bestuurlijke geldboete van 18.205 euro.

...

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. Uit het dossier blijkt dat de overtreder meteen het nodige deed om het laantje en het grasland te herstellen. Dit gegeven wordt meegenomen als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, wat leidt tot een verlaging van de geldboete tot 11.833 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. 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 8.875 euro.

De gewestelijke entiteit ging per schrijven van 22 augustus 2019 over tot kennisgeving van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming. De boetebeslissing moet binnen een termijn van 180 dagen na deze kennisgeving genomen worden (artikel 16.4.37 DABM). Deze beslissingstermijn is inmiddels verstreken, doch het betreft een termijn van orde, waarvan de overschrijding niet gesanctioneerd wordt. Omdat de feiten ernstig zijn (zoals gemotiveerd in deze beslissing) meent de gewestelijke entiteit dat het lange termijnverloop in casu geen reden mag zijn om de overtreder aan sanctionering te laten ontsnappen. Als professioneel landbouwer mag de overtreder op zijn verantwoordelijkheid voor het naleven van de natuurregelgeving gewezen worden en het afschrikwekkend effect dat van de boete uitgaat moet hem motiveren in de toekomst de regelgeving te blijven naleven. Desondanks dat de overtreder bereid was om het grasland te herstellen, is de gewestelijke entiteit van oordeel dat met het alsnog opleggen van een bestuurlijke geldboete het primaire doel, namelijk leedtoevoeging door middel van een punitieve sanctie, bereikt kan worden.

Gelet op de nakende verjaring van de feiten acht de gewestelijke entiteit het evenwel passend en redelijk om het boetebedrag te verlagen tot 4.425 euro.

Ten slotte zijn er verder geen bijzondere omstandigheden die in rekening worden genomen bij het bepalen van de hoogte van de boete.

...”

4.

Verzoekende partij toont niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aan dat de motieven in de bestreden boetebeslissing over de hoogte van de geldboete ontoereikend zijn 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. De keuze voor het basisboetebedrag, op grond van de ernst van de feiten, wordt in de bestreden beslissing duidelijk toegelicht, waarna dit bedrag op meetbare en gemotiveerde wijze wordt verlaagd op grond van de bereidheid van verzoekende partij om remediërende maatregelen te nemen, haar financiële draagkracht en de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar beslissingstermijn. Verzoekende partij laat, ondanks haar stelplicht, na om de concrete en pertinente motieven daarover in de bestreden beslissing bij haar argumentatie te betrekken. Haar kritiek vormt dan ook opportunitetskritiek, 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.

4.1

Wat betreft de beoordeling in de bestreden beslissing van de ernst van het milieumisdrijf, als eerste waarderingscriterium om het boetebedrag te bepalen, toont verzoekende partij niet aan dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend en dat haar beoordeling, waarbij het basisbedrag van de boete wordt begroot op 18.205 euro, foutief of kennelijk onredelijk is en dit bedrag disproportioneel is. Verzoekende partij voert ter zake geen gemotiveerde betwisting en laat na om de pertinente overwegingen hierover in de bestreden beslissing concreet bij haar argumentatie te betrekken. Zoals blijkt uit de beoordeling van het eerste middel, mist haar bewering dat ze met het milieumisdrijf feitelijk streefde naar natuurherstel van het verdorde grasland feitelijke grondslag omdat ze het perceel grasland eerst heeft doodgespoten, om het vervolgens her in te zaaien met grassen, terwijl ze ook het reliëf hiervan heeft gewijzigd door het opvullen van één van de laantjes. Ze toont dan ook niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aan dat geciteerde motieven de bestreden boetebeslissing redelijkerwijze niet kunnen dragen.

4.2

Wat betreft de beoordeling in de bestreden beslissing van de boeteverlagende omstandigheid dat verzoekende partij bereidheid heeft getoond om het milieumisdrijf te remediëren, toont ze opnieuw niet aan dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend en dat haar beoordeling, waarbij de boete aanzienlijk wordt verlaagd met 6.372 euro, foutief of kennelijk onredelijk is en deze verlaging disproportioneel is in het licht van de genomen remediërende maatregelen. Ze betwist op zich niet dat de gewestelijke entiteit effectief rekening heeft gehouden met haar bereidheid om remediërende maatregelen te nemen in functie van het herstel van het grasland en het laantje, waarbij ze de opgevoerde aarde opnieuw heeft afgegraven. In zoverre ze opnieuw wijst op haar intentie om het verdorde grasland te herstellen, wordt herhaald dat deze bewering strijdt met de vaststellingen van de verbalisant, waaruit blijkt dat ze het perceel grasland eerst heeft doodgespoten en ook het reliëf hiervan heeft gewijzigd.

4.3

Wat betreft de beoordeling in de bestreden beslissing van de gevolgen van de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar decretale beslissingstermijn, toont verzoekende partij niet aan dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend en dat haar beoordeling, waarbij de boete hierdoor aanzienlijk wordt verlaagd met 4.450 euro, foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de ernst van het milieumisdrijf en er redenen zijn om de boete bijkomend te verminderen omwille van het tijdsverloop van de boeteprocedure.

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door verzoekende partij niet wordt betwist, wordt het PV naar aanleiding waarvan de bestreden boete is opgelegd afgesloten op 15 juli 2019. De procureur des Konings beslist vervolgens op 2 augustus 2019 dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld en de gewestelijke entiteit ontvangt deze beslissing op dezelfde datum. De gewestelijke entiteit brengt verzoekende partij vervolgens op 22 augustus 2019 tijdig op de hoogte van het voornemen om haar eventueel een bestuurlijke geldboete op te leggen, waarna ze op 2 juli 2024 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, dus met ongeveer tweeënvijftig maanden overschreden. Verzoekende partij betwist niet dat de vervaltermijn waarbinnen de gewestelijke entiteit een geldboete kan opleggen voor het milieumisdrijf op dat ogenblik nog niet was verstreken.

De gewestelijke entiteit oordeelt in de bestreden beslissing dat het, ondanks de overschrijding van haar beslissingstermijn, alsnog is aangewezen om een boete op te leggen. Ze steunt dit oordeel op de ernst van de feiten en op de vaststelling dat het nog altijd is aangewezen om verzoekende partij als professioneel landbouwer te wijzen op haar verantwoordelijkheid voor het naleven van de natuurregelgeving, opdat ze deze regelgeving door het afschrikwekkend effect van de boete ook in de toekomst zou blijven naleven. Ze meent echter dat de opgelegde boete omwille van het lange tijdsverloop en de nakende verjaring van de feiten dient te worden gehalveerd. Hieruit blijkt dat ze erkent dat de redelijke termijn waarbinnen de boeteprocedure in het licht van de concrete omstandigheden moest worden afgehandeld dermate is overschreden dat dit gegeven moet leiden tot een boetevermindering, om het mogelijk nadeel dat verzoekende partij heeft geleden door het onredelijk lang uitblijven van een boetebeslissing te herstellen.

Verzoekende partij betwist niet dat de overschrijding van de redelijke termijn in voorliggend dossier geen gevolgen had uit het oogpunt van de bewijslevering en haar recht van verdediging niet heeft aangetast. Ze maakt ook niet afdoende aannemelijk dat ze door het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure zichtbaar schade of nadelen heeft ondervonden. Ze reikt alleszins geen concrete elementen aan, waaruit blijkt dat het mogelijks door haar geleden nadeel, door het overschrijden door de gewestelijke entiteit van de ordetermijn om een boetebeslissing te nemen, niet adequaat is hersteld door de herleiding van het initiële boetebedrag met ongeveer 50%. Ze toont niet aan dat een bestraffing in het licht van de ernst van de feiten niet langer passend en noodzakelijk is. Ze maakt met name niet aannemelijk dat de beoordeling in de bestreden beslissing van de waarderingscriteria van de ernst van de feiten en de omstandigheid dat ze bereid was om remediërende maatregelen te nemen, waarnaar de gewestelijke entiteit verwijst, foutief of kennelijk onredelijk is. Dit geldt overigens ook voor de overige waarderingscriteria. Ze toont tenslotte niet aan dat de door de gewestelijke entiteit toegepaste herleiding van de boete, naar aanleiding van het tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure, niet evenredig is met de termijnoverschrijding en de concrete gegevens van het dossier.

De middelen worden verworpen.

VI. Kosten

De kosten van het geding worden ten laste gelegd van verzoekende partij, die door het verwerpen van het verzoek tot vernietiging wordt beschouwd als de partij die in het ongelijk wordt gesteld (artikel 33 DBRC-decreet).

Verwerende partij vordert een rechtsplegingsvergoeding ten belope van het basisbedrag van 840 euro, die niet wordt toegekend. Het College kan (sinds 7 september 2024) op verzoek van een partij een rechtsplegingsvergoeding toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de partij die in het gelijk wordt gesteld (artikel 31/1, §5 DBRC-decreet, dat is ingevoegd door artikel 107 van het decreet van 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023, en dat op 7 september 2024 in werking is getreden op basis van artikel 139, §1 van voormeld decreet en artikel 35 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juli 2024 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de uitbreiding van de procedure bij het Handhavingscollege, en tot bepaling van de inwerkingtreding van artikel 1, artikel 105 tot en met 116 en artikel 138 van het decreet van 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023, zoals bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op 28 augustus 2024). Er wordt in voorliggende procedure geen rechtsplegingsvergoeding toegekend omdat de procedure is ingeleid voor de inwerkingtreding van de artikelen die daarop betrekking hebben, waardoor partijen de impact hiervan op dat ogenblik nog niet konden inschatten.

VII. 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 op 5 juni 2025 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,