

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 11 januari 2024 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 advocaten
met woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert door neerlegging van een verzoekschrift in het digitaal loket op 20 maart 2023 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 14 februari 2023 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 600 euro wegens schending van artikel 5.2.1, §6, lid 1 van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM). Er wordt haar met name verweten dat ze een textielcontainer heeft geplaatst zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning.

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 openbare zitting van 16 november 2023. Ze stemmen in met het schriftelijk behandelen en in beraad nemen van de vordering (conform artikel 41, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges).

III. Feiten

1.

Op 23 februari 2018 stelt een lokale toezichthouder van de politiezone (hierna: verballisant), naar aanleiding van een klacht, het volgende vast:

“We ontvangen op 21 februari 2018 een mail van _____ waarin ons wordt gemeld dat er op de parking van _____ een textielcontainer werd geplaatst van het bedrijf _____.

In art. 12 §1 van de Algemene Politieverordening werd opgenomen dat alleen een ophaaldienst van afvalstoffen, daartoe aangewezen door de gemeente, bevoegd is om afvalstoffen in te zamelen. De bepaling werd ingevoerd om te vermijden dat er een wildgroei binnen de gemeente ontstaat van allerlei textiel afvalcontainers op alle mogelijke plaatsen.

Het bedrijf _____ heeft geen toelating gekregen van _____ om textielafvalcontainers te plaatsen. Meer nog, _____ heeft op 14/11/2017 een aangetekend schrijven gestuurd aan _____ om de textielcontainer uiterlijk tegen 04/12/2017 te verwijderen.

...

We begeven ons op 23/02/2018 naar de parking van _____ en stellen er vast dat de container er nog steeds staat opgesteld.

...

Het plaatsen van een textielcontainer is onderworpen aan een omgevingsvergunning voor de verwerking van afvalstoffen of handelingen die aan de verwerking van afvalstoffen voorafgaan.

Er werd geen omgevingsvergunning afgeleverd voor het plaatsen van deze textielafvalcontainer.

Aangezien er geen opdracht of toelating werd gegeven door de gemeente of een vereniging van gemeenten valt het plaatsen van deze container NIET onder de uitzonderingen zoals voorzien in de rubriek 2 Afvalstoffen.

...

We stellen op 06/03/2018 vast dat de container nog steeds op de parking staat.

...

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr. van 5 maart 2018, dat wordt afgesloten op 6 maart 2018 (hierna: PV) en op respectievelijk 7 maart 2018 en 29 mei 2018 wordt verstuurd aan verzoekende partij en aan de procureur des Konings. Verzoekende partij wordt daarbij ook aangemaand om de textielcontainer te verwijderen.

2.

Op 7 augustus 2018 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van 2 augustus 2018 dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

3.

Op 20 september 2018 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 haar daarbij uit om hun schriftelijk verweer mee te delen, eventueel vergezeld van een vraag tot hoorzitting, terwijl ze ook de mogelijkheid krijgt om inzage te vragen in het administratief dossier.

Verzoekende partij bezorgt haar schriftelijk verweer op 8 oktober 2018, waarbij ze de gewestelijke entiteit vraagt om te worden gehoord. Verzoekende partij wordt op 9 januari 2023 gehoord en bezorgt op 31 januari 2023 een aanvullend verweer.

4.

Op 6 februari 2023 vraagt de gewestelijke entiteit aan de verbalisant of verzoekende partij de textielcontainer ondertussen verwijderde. De verbalisant meldt de gewestelijke entiteit op dezelfde datum dat de textielcontainer ondertussen is verwijderd.

5.

Op 14 februari 2023 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op, waarvan verzoekende partij met een aangetekende brief van 16 februari 2023 in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- artikel 12, §1 van bijlage 2 'Huishoudelijk reglement betreffende de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en recyclageparken' van de Algemene Politieverordening van van 13 december 2016 (hierna: Gemeentelijk Afvalreglement)
- de artikelen 245-253 van de Algemene Politieverordening van van 13 december 2016 (hierna: Algemeen Politiereglement)
- artikel 26 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna: Materialendecreet)
- artikel 6.1.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna: VLAREMA)
- rubriek 2 van de indelingslijst in bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: VLAREM II)
- artikel 6 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: OVD)
- de artikelen 5.2.1, §6, 16.6.1, §1 en 16.6.3, §§ 1 en 2 DABM

Ze stelt in essentie dat er haar geen alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd voor het plaatsen van een textielcontainer zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning omdat de inzameling van huishoudelijk textielafval op haar grondgebied in het Gemeentelijk Afvalreglement heeft beperkt tot de niet vergunningsplichtige textielinzameling, zodat er geen milieumisdrijf voorligt. Ze wijst op de uitzondering op de vergunningsplicht voor de inzameling van huishoudelijk textielafval in rubriek 2, 9° van de indelingslijst in bijlage 1 bij VLAREM II, in zoverre er sprake is van de opslag hiervan in inzamelrecipiënten, geplaatst buiten de containerparken, door, in opdracht van of met toelating van een gemeente of een vereniging van gemeenten. Ze stelt dat de ophaling en inzameling van huishoudelijke afval, in uitvoering van artikel 26, lid 3 Materialendecreet, heeft geregeld in een Gemeentelijk Afvalreglement, waarbij artikel 12, §2 bepaalt dat huishoudelijke afvalstoffen op haar grondgebied enkel mogen worden ingezameld door geregistreerde inzamelaars, afvalstoffenhandelaars en -makelaars, die daarvoor een toestemming hebben gekregen van de gemeente of de intercommunale, en waarbij inbreuken hierop overeenkomstig de artikelen 245 tot en met 253 Algemeen Politiereglement worden gesanctioneerd met gemeentelijke administratieve sancties. Ze meent dat 'dit impliceert dat de inzameling van het huishoudelijk textielafval op het grondgebied van louter en alleen via de niet Vlarem-gerubriceerde textielinzameling door, in opdracht van of met toelating

van een gemeente (of een vereniging van gemeenten) kan worden toegelaten' en 'een Vlarem-gerubriceerde textielinzameling via omgevingsvergunningen door het gemeentelijk politiereglement aldus werd uitgesloten'. Ze stelt dat 'de vergunningsplicht voor de plaatsing van textielcontainers' op het ogenblik van de ten laste gelegde feiten dus 'niet wordt geregeld door artikel 5.2.1, §6 DABM, samen gelezen met rubriek 2.2.1.b) Vlarem II, maar wel door artikel 12, §1 van bijlage 2 van de Algemene Politieverordening', zodat er haar geen schending kan worden verweten van de omgevingsvergunningsplicht.

2.

Verwerende partij stelt dat het feit dat het Algemeen Politiereglement voorziet dat een inbreuk op artikel 12, §1 Gemeentelijk Afvalreglement wordt gesanctioneerd met een gemeentelijke administratieve sanctie geen afbreuk doet aan de bevoegdheid (van de gewestelijke entiteit) om toch nog bestuurlijke geldboetes op te leggen. Ze verwijst daarbij naar het arrest nr.
 van het Grondwettelijk Hof en naar de overweging hierover in de bestreden beslissing. Ze benadrukt dat verzoekende partij geen toelating had van de gemeente om de textielcontainer te plaatsen en dat ze deze ondertussen ook heeft verwijderd, waardoor ze de inbreuk impliciet heeft erkend.

3.

Verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat verwerende partij een onjuiste lezing geeft aan het middel omdat ze daarbij geen discussie voert over de vraag of een inbreuk op het Gemeentelijk Afvalreglement zowel via een gemeentelijke administratieve sanctie als via een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden gesanctioneerd. Ze stelt dat de bestreden beslissing haar geen alternatieve bestuurlijke geldboete oplegt wegens miskenning van het Gemeentelijk Afvalreglement, maar wel wegens de schending van de omgevingsvergunningsplicht. Ze herhaalt dat artikel 12, §1 Gemeentelijk Afvalreglement de omgevingsvergunningsplicht voor het plaatsen van een textielcontainer op het grondgebied van de gemeente uitsluit, zodat er geen sprake kan zijn van een overtreding van deze omgevingsvergunningsplicht.

Beoordeling door het College

1.

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen niet wordt betwist, is verzoekende partij een onderneming die via textielcontainers textielafval inzamelt, waarvoor ze beschikt over een registratie als inzamelaar, handelaar en makelaar. Het wordt ook niet betwist dat verzoekende partij in
 met het oog op de inzameling van huishoudelijk

textielfalval, een textielcontainer plaatse zonder de daarvoor vereiste toestemming van de gemeente of de intercommunale overeenkomstig artikel 12, §2 Gemeentelijk Afvalreglement en dat ze hiervoor ook niet beschikte over een omgevingsvergunning. De betwisting betreft de vraag in hoeverre verzoekende partij, door de miskenning van artikel 12, §2 Gemeentelijk Afvalreglement, ook in strijd handelde met artikel 5.2.1, §6, lid 1 DABM omdat ze, door de ontstentenis van de voor de plaatsing van een textielcontainer vereiste toestemming van de gemeente, hiervoor diende te beschikken over een omgevingsvergunning voor een activiteit van de tweede klasse overeenkomstig rubriek 2.1.1, a) van de indelingslijst in bijlage 1 bij VLAREM II, en zich niet kon beroepen op de uitzondering op deze vergunningsplicht voor de inzameling van huishoudelijk textielfalval in rubriek 2, 9° van de indelingslijst in bijlage 1 bij VLAREM II.

De gewestelijke entiteit oordeelt in de bestreden beslissing dat er aan verzoekende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd voor de wederrechtelijke plaatsing van de textielcontainer. Ze overweegt hierover onder de titel 'de toerekenbaarheid aan de overtreder' het volgende:

"Overeenkomstig artikel 5.2.1, § 6, lid 1 van het DABM is voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste of de tweede klasse of voor de verandering ervan een omgevingsvergunning vereist als vermeld in artikel 6, eerste lid van het Omgevingsvergunningsdecreet.

De lijst van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen (hierna 'indelingslijst') is sinds 23 februari 2017 opgenomen in bijlage I van het VLAREM II.

Derden die textiel in een textielcontainer deponeren ontdoen zich ervan. Textielcontainers worden bijgevolg beschouwd als inzamelrecipiënten voor afvalstoffen.

De opslag van maximaal 100 ton andere afvalstoffen dan deze vermeld onder 2.1.1.b (lees: gemengde afvalstoffen, mengsels van afvalstoffen, gevaarlijke afvalstoffen of een combinatie ervan) die niet aan een verwerking van afvalstoffen verbonden is, wordt conform rubriek 2.1.1.a.1° van de indelingslijst ingedeeld als een inrichting of activiteit van de tweede klasse.

Rubriek 2 voorziet een uitzondering op de vergunningsplicht voor opslag van andere huishoudelijke of daarmee vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen dan de afvalstoffen, vermeld in uitzondering 6 en 8 (lees: afgedankte batterijen en heel kleine huishoudelijke afgedankte elektrische en elektronische apparaten), in inzamelrecipiënten (o.a. glasbollen, textielcontainers en ondergrondse restafvalcontainers), geplaatst buiten de containerparken, vermeld in rubriek 2.2.1.b, door, in opdracht van of met toelating van een gemeente of een vereniging van gemeenten (uitzondering

9°). Het plaatsen van textielcontainers is op basis van uitzondering 9° onder rubriek 2 van de indelingslijst niet vergunningsplichtig onder rubriek 2.1.1.a.1° van de indelingslijst indien dit gebeurt door, in opdracht van of met toelating van een gemeente of een vereniging van gemeenten.

Uit het administratief dossier blijkt dat een textielcontainer, eigendom van vermoedelijke overtreder, gestald stond op de parking van

De vermoedelijke overtreder beschikte op het ogenblik van de feiten niet over een toelating van voor het stallen van deze textielcontainer, waardoor de vergunningsplicht voor rubriek 2.1.1.a.1° van de indelingslijst onverkort toepassing vindt.

De vermoedelijke overtreder beschikte niet over de daartoe vereiste vergunning voor opslag van een textielaafval op voormelde locatie.

...

De feiten houden een schending in van artikel 5.2.1, § 6, eerste lid van het DABM. Artikel 5.2.1, § 6, eerste lid van het DABM wordt gehandhaafd met toepassing van Titel XVI DABM en de schending ervan is strafbaar gesteld in hoofdstuk VI van titel XVI van het DABM. Er is bijgevolg sprake van een milieumisdrijf in de zin van artikel 16.1.2, 2° van het DABM waarvoor conform artikel 16.4.27 van het DABM een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd.

Het milieumisdrijf staat vast in hoofde van de overtreder.”

2.

De gewestelijke entiteit kan in beginsel een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen voor een gedraging die strijdig is met de milieuvoorschriften in artikel 16.1.1, lid 1, 1° en 10° DABM en die naargelang de keuze van de procureur des Konings ook strafrechtelijk kan worden bestraft overeenkomstig de artikelen 16.6.1 en 16.6.3 DABM (artikel 16.4.27, lid 2 DABM en 16.1.2, 2° DABM). Ze kan dan ook in beginsel een boete opleggen aan diegene die opzettelijk, dan wel door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid, afvalstoffen beheert zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning, in strijd met het milieuvoorschrift in artikel 5.2.1, §6, lid 1 DABM.

3.

Verzoekende partij stelt tevergeefs dat er haar voor de schending van het milieuvoorschrift in artikel 5.2.1, §6, lid 1 DABM geen alternatieve bestuurlijke geldboete kon worden opgelegd omdat artikel 12, §2 Gemeentelijk Afvalreglement de vergunningsplicht voor de inzameling en opslag van huishoudelijk textielaafval op het grondgebied van via een textielcontainer heeft uitgesloten.

De plaatsing van een textielcontainer met het oog op de inzameling en opslag van huishoudelijk textielafval is (op het ogenblik van de feiten) principieel vergunningsplichtig op basis van artikel 5.2.1, §6, lid 1 DABM en rubriek 2.1.1, a) van de indelingslijst in bijlage 1 bij VLAREM II, tenzij dit conform de hierop voorziene uitzondering in rubriek 2, 9° van de indelingslijst in bijlage 1 bij VLAREM II gebeurt met *toelating van de gemeente*. Dit blijkt ook uit de bestreden beslissing en wordt door verzoekende partij op zich niet betwist. Artikel 5.2.1, §6, lid 1 DABM bepaalt met name dat er 'voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste of de tweede klasse of voor de verandering ervan een omgevingsvergunning is vereist als vermeld in artikel 6, lid 1 OVD', dat stelt dat 'niemand zonder voorafgaande omgevingsvergunning een project dat is onderworpen aan vergunningsplicht mag uitvoeren, exploiteren (...) of een vergunningsplichtige verandering eraan doen'. De indelingslijst in bijlage 1 bij VLAREM II 'bestaat uit rubrieken die een omschrijving omvatten van de inrichtingen en activiteiten waarvan de exploitatie ernstige risico's of hinder voor de mens en het milieu kunnen inhouden' en die 'als hinderlijk worden ingedeeld in drie klassen'. Rubriek 2 van deze indelingslijst heeft betrekking op 'afvalstoffen' en met name op 'inrichtingen of activiteiten voor de verwerking van afvalstoffen overeenkomstig het Materialendecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan'. De exploitatie van een textielcontainer, die wordt beschouwd als een inzamelrecipiënt voor huishoudelijk textielafval, is volgens de indelingslijst ingedeeld als een inrichting of activiteit van de tweede klasse en ressorteert respectievelijk onder rubriek 2.1 'opslag en overslag van afvalstoffen'; rubriek 2.1.1 'opslag van afvalstoffen die niet aan de verwerking van afvalstoffen verbonden zijn'; rubriek 2.1.1.a) 'andere afvalstoffen dan de afvalstoffen, vermeld in b)', en rubriek 2.1.1, a, 1° 'maximaal 100 ton'. Het plaatsen en exploiteren van een textielcontainer vereist dus in beginsel een omgevingsvergunning. Rubriek 2, 9° van de indelingslijst voorziet hierop echter een uitzondering voor '*de opslag van andere huishoudelijke of daarmee vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen dan de afvalstoffen, vermeld in 6 en 8, in inzamelrecipiënten, geplaatst buiten de containerparken, vermeld in rubriek 2.2.1b, door, in opdracht van of met toelating van een gemeente of een vereniging van gemeenten*'. Dergelijke 'inrichtingen of activiteiten maken onder de vermelde voorwaarden deel uit van de inzameling- en transportketen van afvalstoffen', maar 'zijn, tenzij anders bepaald in deze bijlage, geen inrichtingen of activiteiten voor de verwerking van afvalstoffen of handelingen die aan de verwerking van afvalstoffen voorafgaan'.

De vaststelling dat artikel 12, §2 Gemeentelijk Afvalreglement voorziet in een verbod om huishoudelijk textielafval op het grondgebied van de gemeente in te zamelen zonder toestemming van de gemeente of de intercommunale doet geen afbreuk aan VLAREM II en met name aan de daarin opgenomen principiële vergunningsplicht voor het plaatsen en exploiteren van een textielcontainer met het oog op de inzameling en opslag van huishoudelijk textielafval, tenzij dit gebeurt *door, in opdracht van of met toelating van een gemeente*. De *plaatsing van een textielcontainer in* zonder toelating van de gemeente is dus niet alleen strijdig met artikel 12, §2 Gemeentelijk Afvalreglement, maar impliceert ook dat er hiervoor een omgevingsvergunning is vereist omdat er niet is voldaan aan de voorwaarden waaronder deze activiteit niet vergunningsplichtig is. Beide bepalingen sluiten elkaar niet uit. Verzoekende partij toont het tegendeel ook niet aan en voert geen rechtsgrond aan op basis waarvan een gemeentelijk reglement in de zin van artikel 26, lid 3 Materialendecreet de vergunningsplicht overeenkomstig het DABM en VLAREM II territoriaal kan uitsluiten. Artikel 26, lid 3 Materialendecreet bepaalt overigens met betrekking tot het beheer van huishoudelijke afvalstoffen dat 'de ophaling en inzameling van huishoudelijke afvalstoffen worden geregeld bij gemeentelijk reglement, met behoud van de toepassing van de bepalingen van dit decreet', terwijl artikel 6.1.1.4, 3° VLAREMA in uitvoering hiervan bepaalt dat 'inzamelaars, afvalstoffenhandelaars of -makelaars, naast de algemene voorwaarden, bijkomend het gemeentelijk politiereglement over de inzameling van het huishoudelijk textielafval moeten naleven'. Voorts voorziet artikel 246 Algemeen Politiereglement dat inbreuken op deze verordening worden gestraft met administratieve sancties 'voor zover geen straffen of sancties zijn voorzien bij wetten, decreten, besluiten, algemene of provinciale verordeningen'.

Het middel wordt verworpen.

V. 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 11 januari 2024 door de voorzitter van het Handhavingscollege.

De griffier,

De voorzitter van het Handhavingscollege,