

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 17 april 2025 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 Omgeving en Landbouw

vertegenwoordigd door advocaat met
woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert door neerlegging van een verzoekschrift in het digitaal loket op 5 juli 2024 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 29 mei 2024 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 35.550 euro wegens schending van artikel 12, §1 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna: Materialendecreet). Er wordt haar met name verweten dat ze een grote hoeveelheid spinazieresten (134 m³) heeft achtergelaten op een landbouwperceel ter hoogte van haar inrichting.

II. Rechtspleging

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 20 februari 2025. Advocaat _____ en _____ voeren het woord voor verzoekende partij. Advocaat _____ voert het woord voor verwerende partij.

III. Feiten

1.

Op 23 juni 2022 stellen twee toezichthouders bij de afdeling Handhaving van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid (hierna: verbalisant), naar aanleiding van een klacht, op een perceel ter hoogte van de klasse 1-inrichting van verzoekende partij voor de verwerking van verse groenten tot diepvriesgroenten aan _____ lastens verzoekende partij het volgende vast:

“ ...

Na een klacht over gewasresten en slib die werden uitgereden op een perceel landbouwgrond, onderzoeken we het perceel landbouwgrond dat gelegen is in _____ tegen over _____ het perceel heeft een oppervlakte van ongeveer 26.800 m² en grenst zowel aan _____

De perceelrand is ingezaaid met mais en heeft een breedte van ongeveer 5 m waardoor het, eens de maïs volgroeid is, onmogelijk is vanaf de straatkant te zien wat op het perceel gebeurt. Ook het perceel waar in november 2021 werd vastgesteld dat resten van de bonen werden gedumpt door het bedrijf, was langs de rand ingezaaid met een strook van ongeveer 5 m maïs, zodat het perceel aan het zicht van passanten is onttrokken.

Op het perceel zelf valt ons meteen op dat er vrij veel plasticfolie aanwezig is. Het gaat hierbij zowel om zwarte folie als om verpakkingsafval van diepvriesgroenten en plastic handschoenen (zie fotobijlage).

Op willekeurige plaatsen op het akkerland graven we (met) een schopje een laag aarde weg tot op een diepte van 10 tot 15 cm. Op elk van die plaatsen vinden we een laag spinaziebladeren of de resten ervan terug met een dikte van 0,5 tot 2 cm. Op basis van de perceeloppervlakte van 26.800 m² en een conservatief ingeschatte laagdikte van 0,5 cm berekenen we dat er minstens 134 m³ spinazieafval (en plasticresten) op het land werden gebracht.

Wanneer we plantmanager ... op de hoogte brengen van onze vaststellingen, geeft hij toe dat het bedrijf de resten van de spinazieproductie op het land uitvoerde en dat het hiervoor niet over een grondstoffenverklaring beschikt. Wanneer we samen het perceel bekijken, verklaart hij het

plasticafval op het perceel door te verwijzen naar de speciale verwerkingsmanier van die spinazie, die erin bestaat dat de spinazie eerst ingepakt wordt in de eindverpakking en vervolgens zo wordt ingevroren. De meer gangbare verwerking van spinazie bestaat erin dat de spinazie in bulk wordt diepgevroren en pas later, op afroep, verpakt wordt in de individuele verpakkingen.

Productie-uitval (het vallen van een diepvrieszak op de grond, spinazie die van de band valt of die afgekeurd wordt, ...) wordt in de fabriek in houten kisten verzameld, waarin een grote zwarte plastic folie hangt. Eens de kist van 1 m³ vol is, wordt die gekipt in een container, die het afval naar het naastliggende perceel brengt. Omdat niet alle arbeiders even secuur het plastic van tussen de spinazie halen en omdat de vorkheftruckchauffeur niet altijd de plastic folie uit de container haalt, vinden we op het perceel naast de spinazie ook nog stukken plasticfolie, verpakkingszakken en handschoenen terug. Vergistings- of composteringsinstallaties zouden ... dergelijke stromen niet aanvaarden.

...

Deze vaststellingen werden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr. van 27 juni 2022, dat op dezelfde datum wordt afgesloten (hierna: PV) en dat op 28 juni 2022 wordt verstuurd aan de procureur des Konings en aan verzoekende partij met een aangetekende brief.

Verzoekende partij wordt in het kader van de kennisgeving van het PV ook aangemaand om onmiddellijk te stoppen met het achterlaten van afvalstoffen op landbouwpercelen zonder grondstoffenverklaring van de OVAM en om tegen 1 augustus 2022 alle afvalstoffen die niet kunnen composteren, met name de plastiekresten, van het perceel te verwijderen en regelmatig af te voeren.

Het dossier kent een historiek. Er is naar aanleiding van een gelijkaardig milieumisdrijf lastens verzoekende partij ook al in 2021 een aanvankelijk proces-verbaal opgesteld, naar aanleiding waarvan de gewestelijke entiteit haar op 21 april 2022 een bestuurlijke transactie van 6.026 euro heeft voorgesteld, die ze tijdig heeft betaald.

2.

In uitvoering van een kantschrift van de procureur des Konings van 9 augustus 2022, wordt de door verzoekende partij aangestelde verantwoordelijke voor de inrichting op 20 september 2022 door de lokale politie verhoord met betrekking tot de vastgestelde feiten. Hij verklaart dat er effectief een tiental mestkarren met spinazieresten zijn uitgereden over het landbouwperceel en ondergeploegd om geurhinder te vermijden, omdat spinazie door het snelle rottingsproces en de daarmee gerelateerde geurhinder niet, zoals gebruikelijk, kan

worden afgevoerd voor diervoeding. Hij meent dat dit een 'banaliteit' betreft, die zelfs minder ernstig is dan wanneer een landbouwer spinazie inzaait, maar niet kan oogsten en moet onderploegen. Wat betreft de aangetroffen plasticresten, verklaart hij dat dit een incident was en er wellicht sprake is van weggewaaiden zwarte foliezakken, die bij het inploegen van de spinazie zijn opengereten, maar dat alle plastic ondertussen manueel is verwijderd, waarvan er bewijsstukken worden voorgelegd. Deze verklaring wordt opgenomen in het navolgend proces-verbaal nr. _____ van 5 september 2022, dat op 20 september 2020 wordt afgesloten en op 23 september 2022 wordt verstuurd aan de procureur des Konings.

3.

Op 28 juli 2022 geeft de procureur des Konings aan de gewestelijke entiteit kennis van de verlenging van zijn beslissingstermijn (artikel 16.4.32 DABM) omdat het opsporingsonderzoek nog bezig is. Op 3 oktober 2022 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van 2 oktober 2022 dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

4.

Op 6 februari 2023 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 schriftelijk haar 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 dient op 10 februari 2023 een schriftelijk verweer in, waarbij ze ook vraagt om te worden gehoord. Op 12 februari 2024 wordt een hoorzitting georganiseerd.

5.

Op 29 mei 2024 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op, waarvan verzoekende partij op 6 juni 2024 via haar eBox 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:

- de artikelen 16.4.4, 16.4.29, 16.4.36 en 16.4.37 van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM)
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen
- het motiverings-, het redelijkheids- en het proportionaliteitsbeginsel en de redelijke termijnvereiste als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze betwist in essentie de degelijkheid van de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de verschillende waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen, met name de ernst van het misdrijf, de frequentie en de omstandigheden. Ze uit daarbij in het bijzonder kritiek op respectievelijk het hoge basisbedrag van de boete omwille van de ernst van de feiten; de beperkte herleiding van het boetebedrag omwille van de genomen remediërende maatregelen; de aanzienlijke verhoging van het boetebedrag omwille van haar financiële draagkracht; en de slechts beperkte herleiding van het boetebedrag omwille van de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar beslissingstermijnen.

Verzoekende partij betwist vooreerst de degelijkheid van de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de ernst van het milieumisdrijf, als eerste waarderingscriterium om het boetebedrag te bepalen. Ze stelt in essentie dat de hoogte van de boete niet in verhouding staat tot de ernst van het milieumisdrijf en de bestreden beslissing hierover ook geen afdoende motivering bevat. Ze meent dat de overweging waarop dit basisbedrag is gesteund, met name dat 'het achterlaten van afvalstoffen op voormelde locatie getuigt van een totaal gebrek aan verantwoordelijkheidszin en respect voor het leefmilieu', een stijlformule betreft, waarbij ten onrechte geen rekening wordt gehouden met de concrete milieu-impact van het milieumisdrijf. Ze wijst in dit kader vooreerst op het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocEDURE, waaruit blijkt dat het milieumisdrijf klaarblijkelijk geen krachtdadig optreden vereiste. Ze stelt met name dat de gewestelijke entiteit, na de kennisname van de mededeling van de procureur des Konings dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zou worden behandeld, 4 maanden in plaats van dertig dagen heeft gewacht om haar in kennis te stellen van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, en vervolgens nogmaals 16 maanden in plaats van 6 maanden heeft laten verstrijken vooraleer een boetebeslissing te nemen. Ze wijst in dit kader ook op de vaststelling dat de ernst van de feiten moet worden gerelativeerd omdat de achtergelaten afvalstoffen composteerbare groenresten zijn, die zijn verspreid over een landbouwperceel, waardoor de kans op bodemverontreiniging volgens verschillende studies inzake best beschikbare technieken uiterst klein is. Ze merkt op dat dit wordt bevestigd door de vaststelling dat ze volgens de aanmaning van 28 juni 2022 niet was gehouden om de spinazieresten op te ruimen omdat ze composteerbaar zijn. Ze stelt dat uit het

beslissingskader van de gewestelijke entiteit geen verantwoording blijkt voor dergelijk hoog basisbedrag. Ze benadrukt dat er haar voor een eerder gelijkaardig milieumisdrijf, waarbij er op hetzelfde perceel bonenresten waren achtergelaten, slechts een geldboete is opgelegd van 6.025 euro, terwijl er in beide gevallen sprake is van het achterlaten van composteerbare groenteresten en de ernst van beide milieumisdrijven dus vergelijkbaar is. Ze meent dat een basisboetebedrag tussen hoogstens 2.400 euro en 6.025 euro verantwoord is, waarbij ze zich desgevallend niet verzet tegen de verdubbeling van dit bedrag omwille van de frequentie.

Verzoekende partij betwist ook de degelijkheid van de beoordeling door de gewestelijke entiteit van het waarderingscriterium van de omstandigheden. Ze stelt in essentie dat de modulering van de boete omwille van respectievelijk de verzachtende omstandigheden, haar financiële draagkracht en het tijdsverloop van de boeteprocedure, niet in verhouding staat tot de concrete omstandigheden en de bestreden beslissing daarover ook geen afdoende motivering bevat.

Wat betreft de beoordeling van de verzachtende omstandigheid van haar bereidheid om naar aanleiding van de vaststellingen remediërende maatregelen te nemen, herhaalt ze dat de spinazieresten volgens de verbalisant konden blijven liggen omdat ze geen negatieve milieueffecten hebben en dat ze de niet-composteerbare plasticresten binnen de week na de aanmaning manueel heeft verwijderd. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing niet afdoende motiveert waarom het boetebedrag in het licht van deze concrete omstandigheden slechts minimaal met 15% wordt herleid en dat deze herleiding kennelijk onredelijk is. Ze meent dat een herleiding van het boetebedrag met 30% redelijk en verantwoord is, wat het boetebedrag brengt tussen hoogstens 3.360 euro en 8.435 euro.

Wat betreft de beoordeling van de omstandigheid van haar financiële draagkracht, merkt ze op dat de richtinggevende drempelwaarden uit de artikelen 1.24, §1 en 1.25, §1 van het Wetboek van Vennootschappen toelaten om een objectief onderscheid te maken tussen grote en kleine vennootschappen, in functie van de vorm waarin de jaarrekening moet worden neergelegd, maar dat het overschrijden van deze drempelwaarden niets zegt over de financiële draagkracht van een onderneming en al helemaal niets over de winstcijfers. Ze benadrukt daarbij dat er in de diepvriesgroentesector een groot verschil bestaat tussen de omzet en het bedrijfsresultaat en merkt op dat ze in 2021, ondanks haar omzetcijfer en balanstotaal, meer dan 4 miljoen euro verlies leed. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing niet afdoende motiveert waarom het boetebedrag in het licht van haar concrete financiële situatie met 150% wordt verhoogd en dat deze verhoging kennelijk onredelijk is. Ze merkt daarbij op dat dergelijke verhoging bovendien afwijkt van het beslissingskader van de gewestelijke entiteit, op basis waarvan grootte en financiële middelen,

vastgesteld op grond van objectieve criteria, hoogstens aanleiding kunnen geven tot een verhoging van het boetebedrag van 50%, zodat een kennelijke afwijking van deze richtlijn des te grondiger moet worden gemotiveerd. Ze meent dat een verhoging van het boetebedrag in het licht van haar opeenvolgende negatieve bedrijfsresultaten niet is verantwoord en hoogstens een boeteverhoging met 50% redelijk en verantwoord is, wat het boetebedrag brengt tussen hoogstens 5.040 euro en 12.652,50 euro.

Wat betreft de beoordeling van de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar beslissingstermijnen om een boeteprocedure op te starten en een boetebeslissing te nemen, stelt ze dat deze termijnen kennelijk en zonder gegronde reden zijn overschreden en betwist ze de degelijkheid van de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de gevolgen hiervan op het boetebedrag. Ze stelt dat de termijn van 30 dagen in artikel 16.4.36 DABM, waarbinnen de gewestelijke entiteit de overtreder in beginsel in kennis moet stellen van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, met 96 dagen is overschreden, terwijl ze er al na 30 dagen redelijkerwijze vanuit mocht gaan dat er geen bestuurlijke geldboete meer zou volgen. Ze stelt dat ook de termijn van 180 dagen in artikel 16.4.37 DABM, waarbinnen de gewestelijke entiteit in beginsel een boetebeslissing moet nemen, met meer dan 10 maanden is overschreden. Ze erkent dat dit ordeterminen zijn, maar stelt dat deze niet onbeperkt kunnen worden overschreden omdat het bestuur verplicht is om haar beslissing te nemen binnen een redelijke termijn, waarvan de beoordeling afhangt van de concrete omstandigheden. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit al op 10 februari 2023 beschikte over alle vereiste informatie om een boetebeslissing te nemen in voorliggend dossier, dat niet complex is, terwijl ze twaalf maanden heeft gewacht om een hoorzitting te organiseren en daarna nog drie maanden om een boetebeslissing te nemen. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit hierdoor niet diligent heeft gehandeld in het licht van het gedragcorrigerend doel van de boete en de economisch woelige periode, terwijl ze in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel binnen een redelijk termijn na de opstart van de boeteprocedure moet weten of er een boete moet worden betaald en hoeveel deze bedraagt. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing niet afdoende motiveert waarom het boetebedrag in het licht van het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure met 10% wordt herleid en dat deze herleiding kennelijk onredelijk is, te meer gelet op de beweerde ernst van het milieumisdrijf en de vaststelling dat er bij de boeteverhogende omstandigheid omwille van haar financiële draagkracht wel een serieuze verhoging wordt doorgevoerd. Ze meent dat een herleiding van het boetebedrag met minstens 25% redelijk en verantwoord is, wat het boetebedrag brengt tussen hoogstens 2.520 euro en 6.326,25 euro en, in geval van verhoging van de boete omwille van financiële draagkracht, tussen hoogstens 3.780 euro en 9.489,38 euro.

2.

Verwerende partij stelt dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing bij het bepalen van het boetebedrag rekening heeft gehouden met de ernst van het milieumisdrijf, de frequentie en de omstandigheden waarin het is gepleegd of beëindigd, terwijl verzoekende partij niet aantoont dat deze beoordeling, waarbij de gewestelijke entiteit beschikt over een ruimte discretionaire bevoegdheid, onzorgvuldig is en niet afdoende gemotiveerd, dan wel foutief of kennelijk onredelijk.

Wat betreft de beoordeling van de ernst van het milieumisdrijf, stelt ze dat de kritiek van verzoekende partij, dat de gewestelijke entiteit ten onrechte abstractie maakt van het composteerbaar karakter van de op het landbouwperceel achtergelaten spinazieresten en de vaststelling dat deze afvalstoffen niet schadelijk zijn voor mens en milieu, ten onrechte voorbijgaat aan het feit dat er ook plasticafval op dit perceel is achtergelaten. Ze stelt dat het al dan niet schadelijk karakter van de achtergelaten afvalstoffen voor mens en milieu blijkens de bestreden beslissing bovendien niet het meest doorslaggevend element was bij de beoordeling van de ernst van de feiten, maar wel het maatschappelijk zeer afkeurenswaardig gedrag van verzoekende partij door groente afval met plasticresten te deponeren op een landbouwperceel, waardoor ze asociaal handelt ten opzichte van de gemeenschap en de burgers en bedrijven die wel inspanningen doen om hun afval legaal te verwijderen. Ze benadrukt in dit kader dat uit de verklaring van de aangestelde van verzoekende partij blijkt dat verzoekende partij op een systematische manier afval achterlaat op het betreffende landbouwperceel, waarbij de containers steeds ook onvermijdelijk plasticresten bevatten, zodat dit feitelijk deel uitmaakt van haar bedrijfsvoering. Ze merkt op dat het milieumisdrijf, omwille van dit systematisch en langdurig karakter, in het PV als prioritair wordt beschouwd en verzoekende partij hiermee afvalverwerkingskosten vermijdt en dus een vermogensvoordeel genereert. Ze meent dat de vergelijking met een eerdere boete van 6.025 euro voor een gelijkaardig milieumisdrijf niet opgaat in het licht van de vaststelling dat de gewestelijke entiteit elk dossier op haar eigen merites beoordeelt, terwijl dit bedrag bovendien een bestuurlijke transactie betrof, waarbij het boetebedrag doorgaans lager is. Ze meent dat ook de verwijzing naar het beslissingskader van de gewestelijke entiteit niet dienstig is omdat het daarin vermelde misdrijf niet vergelijkbaar is met het achterlaten van 134 m² spinazieresten.

Wat betreft de beoordeling van de verzachtende omstandigheid van de bereidheid van verzoekende partij om remediërende maatregelen te nemen naar aanleiding van de vaststellingen, merkt ze op dat het herstel geen afbreuk doet aan de mogelijkheid tot beboeting.

Ze stelt dat verzoekende partij bovendien enkel het plasticafval heeft verwijderd, terwijl de verlaging van de boete na herstel in verhouding moet zijn tot de draagwijdte van de in dit kader ondernomen acties en gemaakte kosten. Ze stelt dat verzoekende partij niet aantoont dat het oprapen van de plasticresten een dermate inspanning heeft geleverd dat een herleiding van de boete met minstens 30% is verantwoord.

Wat betreft de beoordeling van de financiële draagkracht van verzoekende partij betreft, stelt ze dat verzoekende partij, in het licht van het punitief karakter van een geldboete, niet aantoont dat de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk handelt door bij de begroting hiervan rekening te houden met haar grootte en daarmee gerelateerd haar financiële draagkracht. In zoverre verzoekende partij bij haar verweer, dat haar omzet niets zegt over haar financiële draagkracht en al helemaal niets over haar winstcijfers, verwijst naar haar meest recente jaarrekening van 2021, merkt ze op dat verzoekende partij nalaat om meer actuele gegevens voor te leggen, zodat het onduidelijk is of er sprake is van een momentopname, dan wel van een structurele negatieve financiële toestand. Ze meent dat de financiële draagkracht van verzoekende partij alleszins op objectieve wijze is bepaald aan de hand van de grootte van de onderneming en dat de gewestelijke entiteit daarbij terecht oordeelt dat verzoekende partij een grote onderneming is in het licht van haar personeelsbestand en haar jaaromzet, waarover verzoekende partij op zich geen betwisting voert. Ze benadrukt dat verzoekende partij, in de hypothese dat ze zich bevindt in een structureel negatieve financiële toestand, heeft nagelaten om de gewestelijke entiteit hiervan op de hoogte te brengen, waaruit kan worden afgeleid dat dit element voor haar niet belangrijk was. Ze betwijfelt dat de door verzoekende partij voorgestelde boete tussen 2.520 euro en 9.489,50 euro voldoende is als punitieve sanctie.

Wat betreft de beoordeling van de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar beslissingstermijnen om een boeteprocedure op te starten en een boetebeslissing te nemen, merkt ze vooreerst op dat dit ordeterminen zijn en dat de afweging van de redelijke termijnvereiste geschiedt in het licht van de vijfjarige vervalt termijn waarbinnen de gewestelijke entiteit een boete kan opleggen. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing erkent dat haar beslissingstermijn is overschreden en dit gegeven in het kader van haar discretionaire bevoegdheid in aanmerking neemt als een boeteverlagende omstandigheid. Ze meent dat verzoekende partij niet concreet aantoont dat de door de gewestelijke entiteit toegepaste herleiding van de boete omwille van het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure kennelijk onredelijk is in het licht van de concrete omstandigheden en dat er redenen zijn om de boete omwille hiervan bijkomend te verlagen.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in hoofddorde in de argumentatie in haar verzoekschrift. Met betrekking tot de beoordeling van de ernst van het milieumisdrijf, verwijt ze verwerende partij dat deze, in strijd met de bestreden beslissing, aanvoert dat het basisboetebedrag niet alleen wordt opgelegd omwille van het achterlaten van spinazieresten, maar ook omdat er daartussen plasticresten zijn aangetroffen, vermits ze daarvoor niet wordt beboet. Ze meent dat daaruit blijkt dat het hoge basisboetebedrag ook is ingegeven omwille van de plasticresten die op het landbouwperceel zijn aangetroffen, hoewel dit milieumisdrijf niet aan haar is toegerekend. In dezelfde zin verwijt ze verwerende partij dat deze ook bij haar argument, dat er bij de begroting van het basisboetebedrag op doorslaggevende wijze rekening is gehouden met het maatschappelijk zeer afkeurenswaardig gedrag van verzoekende partij door het systematisch achterlaten van groenteafval met plasticresten op een landbouwperceel, verwijst naar de aangetroffen plasticresten, terwijl dit element niet kan worden betrokken bij de begroting van de boete. Ze stelt dat dit ook geldt voor het beweerdelijk systematisch karakter van het milieumisdrijf. Ze herhaalt dat de eerder opgelegde boete voor het achterlaten van composteerbare groenteresten op een gelijkwaardig landbouwperceel naast de inrichting richtinggevend is voor de begroting van het basisbedrag van de boete omdat beide milieumisdrijven zeer gelijkaardig zijn, zodat ook hun ernst gelijkaardig is, terwijl het vermeende systematisch karakter van dit milieumisdrijf moet worden beoordeeld bij het waarderingscriterium van de frequentie. Ze merkt nog op dat ze met haar verwijzing naar de boete voor het achterlaten van 32 vuilniszakken met huisvuil enkel wilde aantonen dat het basisbedrag hiervoor lager ligt, terwijl huisvuil schadelijker is voor de mens en het leefmilieu dan spinazieresten.

Met betrekking tot de beoordeling van de verzachtende omstandigheid van haar bereidheid om remediërende maatregelen te nemen, verwijt ze verwerende partij dat deze bij haar verweer opnieuw alludeert op de frequentie van het milieumisdrijf om de beperkte herleiding van de boete te verantwoorden, terwijl dit element aanleiding gaf tot de verhoging van de boete. Ze herhaalt dat de bestreden beslissing ter zake geen afdoende motivering bevat.

Met betrekking tot de beoordeling van de omstandigheid van haar financiële draagkracht, benadrukt ze dat ze wel degelijk betwist dat haar financiële draagkracht kan worden bepaald op basis van de drempelwaarden uit de artikelen 1.24, §1 en 1.25, §1 van het Wetboek van Vennootschappen omdat deze enkel toelaten om een objectief onderscheid te maken tussen grote en kleine vennootschappen, in functie van het neerleggen van de jaarrekening, en niet pertinent zijn om de financiële draagkracht van een onderneming te bepalen. Ze herhaalt dat uit haar openbare cijfergegevens van 2019, 2020 en 2021 blijkt dat ze telkens een aanzienlijk

verlies heeft geleden, waaraan haar personeelsbestand en haar omzet geen afbreuk doen, terwijl ook uit haar meest recente jaarrekening blijkt dat ze zich bevindt in een structureel negatieve financiële situatie. Ze herhaalt ook dat de bestreden beslissing geen afdoende motivering bevat waarom de boete met 150% wordt verhoogd, terwijl het beslissingskader van de gewestelijke entiteit verwijst naar een mogelijke boeteverhoging van hoogstens 50%.

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. De beoordelingselementen in het 'Beslissingskader bestuurlijke beboeting' van de gewestelijke entiteit zijn daarbij 'enkel richtinggevend' en vormen dus slechts een leidraad voor de gewestelijke entiteit, die de boetebeslissing steeds moet motiveren op basis van de concrete elementen van het dossier en die niet moet motiveren op welke manier ze met dit kader rekening houdt.

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 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 termijn, 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 wettigheidscontrole 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 doelstelling van bovenvermelde regelgeving is het voorkomen of beperken van de negatieve milieu- en veiligheidsinvloeden van menselijke bedrijvigheden en handelingen die milieubelastend kunnen zijn, of die gevaarsrisico's in zich kunnen dragen.

De hele maatschappij levert grote inspanningen om een degelijk afvalverwijderingsbeleid te voeren. Dit vraagt inspanningen van ieder individu om zijn afval legaal te verwijderen, teneinde de omgeving leefbaar te houden voor iedereen.

Het achterlaten van afval is een maatschappelijk zeer afkeurenswaardig gedrag. Het is zowel asociaal ten aanzien van de gemeenschap die grote inspanningen moet doen voor het voeren van een degelijk afvalverwijderingsbeleid en voor het opruimen van sluikestorten als ten aanzien van andere burgers en bedrijven die wel inspanningen doen om hun afval legaal te verwijderen en bijdragen tot het leefbaar houden van de omgeving.

Uit de vaststellingen blijkt dat er 134 m³ spinazieresten werden achtergelaten op een perceel

Het achterlaten van afvalstoffen op voormelde locatie getuigt van een totaal gebrek aan verantwoordelijkheidszin en respect voor het leefmilieu in hoofde van de overtreder.

Deze feiten zijn dus voldoende ernstig om gesanctioneerd te worden met een bestuurlijke geldboete van 9.300 euro.

4.2.2. De frequentie

Het betreft geen eenmalige schending in hoofde van de overtreder. Op 19 november 2021 werd reeds een eerder aanvankelijk proces-verbaal met nr. _____ opgesteld lastens de overtreder voor achterlaten van spinazieresten op hetzelfde terrein. Deze eerdere feiten zijn door

de gewestelijke entiteit bewezen geacht in hoofde van de overtreder en bestuurlijk afgehandeld door middel van een bestuurlijke transactie met kenmerk van 29 april 2022 (betaald op 20 mei 2022). Het criterium frequentie geeft, gelet op voormelde elementen, aanleiding tot een verhoging van de bestuurlijke geldboete voor de feiten die het voorwerp uitmaken van huidige boetebeslissing tot 18.600 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 in overleg met de verbalisant de spinazieresten mocht laten liggen, zolang het niet-composteerbaar materiaal werd verwijderd en afgevoerd. Dit werd ook met de nodige spoed gedaan.

Dit wordt meegenomen als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, wat leidt tot een verlaging van de geldboete tot 15.810 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 balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand, 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). Uit de meest recente jaarrekening blijkt dat het balanstotaal van de overtreder 81.509.278 euro is, de jaaromzet 71.716.608 euro en het personeelsbestand 132,8 voltijds equivalenten (jaargemiddelde). Aangezien de overtreder alle drie de drempelwaarden vermeld in artikel 1:24, § 1 WVV ruimschoots overschrijdt, acht de gewestelijke entiteit het, gelet op haar grootte en financiële draagkracht, passend en kennelijk redelijk om de bestuurlijke geldboete te verhogen tot 39.525 euro.

De gewestelijke entiteit ging per schrijven van 6 februari 2023 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 honderdtachtig dagen na deze kennisgeving genomen worden (artikel 16.4.37 DABM). Deze termijn van honderdtachtig dagen is een termijn van orde, waarvan de overschrijding niet gesanctioneerd wordt.

Deze beslissingstermijn is inmiddels verstreken. De gewestelijke entiteit is evenwel van oordeel dat de feiten voldoende ernstig zijn om alsnog een bestuurlijke geldboete op te leggen en acht het, wegens de voorliggende overschrijding van de beslissingstermijn en rekening houdende met de

concrete elementen in het dossier, passend en redelijk om het boetebedrag te verlagen tot 35.550 euro.

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

...”

4.

Wat betreft de beoordeling in de bestreden beslissing van de ernst van het milieumisdrijf, als eerste waarderingscriterium om het boetebedrag te bepalen, maakt verzoekende partij redelijkerwijze aannemelijk 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 9.300 euro, niet afdoende is gemotiveerd.

Verzoekende partij voert geen ernstige betwisting over de inschatting door de verbalisant van de hoeveelheid achtergelaten spinazieresten, die een pertinent element vormt bij de beoordeling van de ernst van de feiten. Ze maakt ook niet aannemelijk dat de vaststelling van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, bij haar motivering van het basisboetebedrag op grond van de ernst van de feiten, dat het achterlaten van afval een maatschappelijk zeer afkeurenswaardig gedrag vormt en onder meer asociaal is ten aanzien van andere burgers en bedrijven die wel inspanningen doen om hun afval legaal te verwijderen en bijdragen tot het leefbaar houden van de omgeving, foutief of kennelijk onredelijk is.

Verzoekende partij maakt wel afdoende aannemelijk dat de gewestelijke entiteit, in het licht van de aard en de plaats van de achtergelaten afvalstoffen en haar schriftelijk verweer tijdens de bestuurlijke boeteprocedure, niet afdoende motiveert waarom ze oordeelt dat ‘het achterlaten van afvalstoffen op voormelde locatie getuigt van een totaal gebrek aan verantwoordelijkheidszin en respect voor het leefmilieu’. Hoewel het geschonden artikel 12, §1 Materialendecreet niet noodzakelijk vereist dat er door de gewestelijke entiteit concreet wordt aangetoond dat er door het achterlaten van de spinazieresten effectieve milieuschade is veroorzaakt, en deze regelgeving eerder is bedoeld om onder meer de negatieve gevolgen van afvalproductie en -beheer voor de mens en het leefmilieu te voorkomen of te verminderen, waarbij ook de verspilling van materialen wordt tegengegaan (artikel 4, §2 Materialendecreet), kon de gewestelijke entiteit geen abstractie maken van het pertinente argument van verzoekende partij in haar schriftelijk verweer, dat de concrete milieu-impact van het milieumisdrijf eerder gering is doordat de spinazieresten composteerbaar zijn en zijn verspreid over een aanzienlijk landbouwperceel. De gewestelijke entiteit kon zich bij haar beoordeling in

de bestreden beslissing van de ernst van het milieumisdrijf dan ook redelijkerwijze niet beperken tot de vage overweging dat het achterlaten van de spinazieresten op het betreffende landbouwperceel 'getuigt van een totaal gebrek aan respect voor het leefmilieu', zonder de concrete milieu-impact hiervan enigszins te duiden. Verzoekende partij merkt in dit kader terecht op dat ze de achtergelaten spinazieresten, in het kader van de aanmaning van de verbalisant naar aanleiding van de vaststellingen in het PV, niet moest opruimen en enkel was gehouden om de niet-composteerbare afvalstoffen en met name het plasticafval te verwijderen, waaruit blijkt dat de milieu-impact van het milieumisdrijf eerder gering is. Verwerende partij verwijt verzoekende partij daarbij ten onrechte dat haar kritiek op de beoordeling in de bestreden beslissing van de ernst van het milieumisdrijf 'maar de helft van de door de gewestelijke entiteit geviseerde milieumisdrijven beslaat' omdat ze 'naast spinazieresten ook plasticresten op het landbouwperceel heeft achtergelaten'. Uit de bestreden beslissing blijkt dat 'het achterlaten van plasticresten' in hoofde van verzoekende partij 'niet wordt weerhouden', zodat er hiermee evident geen rekening kan worden gehouden bij de beoordeling van de ernst van het (weerhouden) milieumisdrijf. Gelet op dit verweer 'namens de gewestelijke entiteit', kan niet met zekerheid worden uitgesloten dat deze bij haar beoordeling van de ernst van de feiten in de bestreden beslissing niet ook rekening heeft gehouden met de milieugevolgen van het achterlaten van niet-composteerbaar plasticafval, die evident ernstiger zijn dan deze door het achterlaten van composteerbare groenteresten. Verzoekende partij merkt in dit kader tenslotte terecht op dat ze voor een eerder gelijkaardig milieumisdrijf, waarbij ze bonenresten heeft achtergelaten op een landbouwperceel nabij haar inrichting, slechts een geldboete kreeg opgelegd van 6.025 euro. Hoewel elk boetedossier moet worden beoordeeld naargelang de concrete omstandigheden en er geen gegevens voorliggen over de hoeveelheid bonenresten die verzoekende partij indertijd heeft achtergelaten, terwijl er bij dit vorige dossier bovendien sprake was van een bestuurlijke transactie, blijft de vaststelling dat dit vorige dossier enigszins vergelijkbaar is met voorliggend dossier omdat verzoekende partij klaarblijkelijk in beide gevallen composteerbare groenteresten heeft achtergelaten op een landbouwperceel, terwijl de gewestelijke entiteit in het kader van een bestuurlijke transactie in beginsel ook rekening houdt met de decretale waarderingscriteria.

5.

Wat betreft de beoordeling in de bestreden beslissing van het waarderingscriterium van de verzachtende omstandigheid dat verzoekende partij naar aanleiding van de vaststellingen remediërende maatregelen heeft genomen, toont ze niet aan dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend en dat de

beoordeling, waarbij het boetebedrag meetbaar wordt verlaagd met 15%, kennelijk onredelijk is en deze verlaging disproportioneel is in het licht van haar inspanningen.

Verzoekende partij betwist niet dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing effectief rekening houdt met het niet betwiste feit dat ze na de vaststellingen door de verbalisant in het PV en de daaropvolgende aanmaning remediëringsmaatregelen nam en met name het tussen de achtergelaten spinazieresten aangetroffen plasticafval verzamelde en regelmatig afvoerde. Ze toont niet aan dat de beoordeling van de impact van haar houding op het boetebedrag door de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de concrete situatie, waarbij ze alleen de niet composteerbare afvalstoffen moest verwijderen en de achtergelaten spinazieresten gewoon mocht laten liggen. Ze heeft dan ook geen aanzienlijke inspanningen moeten leveren om de gevolgen van de vastgestelde feiten te remediëren. Ze gaat ten onrechte voorbij aan het gegeven dat het nemen van remediëringsmaatregelen geen afbreuk doet aan het bestaan van het milieumisdrijf en deze maatregelen kaderen in het ongedaan maken van het milieumisdrijf en de gevolgen hiervan. Ze gaat ook voorbij aan het gegeven dat de genomen remediëringsmaatregelen normaal zijn in het licht van een zorgvuldige bedrijfsvoering en dat ze hiertoe door de verbalisant ook is aangemaand in het kader van de kennisgeving van het PV, zodat haar niet betwiste inspanningen niet geheel vrijblijvend waren.

6.

Wat betreft de beoordeling in de bestreden beslissing van het waarderingscriterium van de financiële draagkracht van verzoekende partij, maakt verzoekende partij redelijkerwijze aannemelijk dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend en dat haar beoordeling, waarbij het boetebedrag meetbaar wordt verhoogd met 150%, niet afdoende is gemotiveerd.

Verzoekende partij voert op zich geen ernstige betwisting over het principe dat een bestuurlijke geldboete, in het licht van haar sanctionerend doel, dient te worden afgestemd op de grootte en daarmee gerelateerd de financiële draagkracht van de overtreder op het ogenblik van de bestreden beslissing. Ze maakt ook niet aannemelijk dat het uitgangspunt van de gewestelijke entiteit, dat de grootte en de financiële draagkracht van een onderneming (op objectieve wijze) kunnen worden bepaald op basis van de criteria balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand, die kunnen worden afgeleid uit de (op de website van de Nationale bank) publiek raadpleegbare jaarrekening van de onderneming, 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), foutief of kennelijk onredelijk is. Haar bewering, dat het

overschrijden van deze drempelwaarden niets zegt over de financiële draagkracht van een onderneming en al helemaal niets over de winstcijfers, doet hieraan op zich geen afbreuk. Ze voert tenslotte geen betwisting over de juistheid van haar balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand, die door de gewestelijke entiteit zijn afgeleid uit haar meest recente jaarrekening op het ogenblik van de bestreden beslissing en daarin expliciet worden vermeld, en over de vaststelling van de gewestelijke entiteit dat daaruit blijkt dat de drie drempelwaarden in artikel 1:24, § 1 WVV ruimschoots zijn overschreden en ze op het ogenblik van de bestreden beslissing dan ook niet voldoet aan de voorwaarden om te worden beschouwd als een kleine vennootschap. Ze wijst enkel op het verschil in de diepvriesgroentesector tussen de omzet en het bedrijfsresultaat en verwijt de gewestelijke entiteit dat deze ten onrechte geen rekening houdt met de vaststelling dat ze de laatste boekjaren verlies lijdt. Ze toont echter niet aan dat de gewestelijke entiteit, in het licht van haar ruime discretionaire bevoegdheid, bij de beoordeling van de verhoging van het boetebedrag omwille van de grootte en de financiële draagkracht van een onderneming redelijkerwijze is gehouden tot een boekhoudkundige analyse van de jaarrekening van de onderneming.

Verzoekende partij stelt wel terecht dat uit de bestreden beslissing niet afdoende blijkt waarom het boetebedrag in het licht van haar financiële draagkracht op het ogenblik van de bestreden beslissing, die op richtinggevende wijze wordt bepaald aan de hand van haar balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand, wordt verhoogd met 150%, terwijl haar grootte en financiële middelen, zoals vastgesteld volgens haar meest recente jaarrekening, volgens het publiek raadpleegbare ‘Beslissingskader bestuurlijke beboeting’ van de gewestelijke entiteit hoogstens aanleiding kunnen geven tot een verhoging van het boetebedrag met 50%. Zoals gesteld, beschikt de gewestelijke entiteit bij de begroting van de boete over een ruime discretionaire bevoegdheid, waarbij ze in beginsel niet is gehouden om te motiveren op welke wijze ze daarbij rekening houdt met de richtinggevende beoordelingselementen in haar ‘Beslissingskader bestuurlijke beboeting’, en waarbij ze hiervan in beginsel, naargelang de concrete omstandigheden, ook kan afwijken. De gewestelijke entiteit geeft in de bestreden beslissing, met de concrete verwijzing naar de actuele boekhoudkundige gegevens van verzoekende partij, concreet aan waarom ze oordeelt dat het boetebedrag omwille van de financiële draagkracht van verzoekende partij principieel moet worden verhoogd, maar motiveert daarbij niet waarom deze omstandigheid aanleiding geeft tot een boeteverhoging van 150%, terwijl de grootte en financiële middelen van een rechtspersoon volgens haar eigen ‘Beslissingskader bestuurlijke beboeting’ hoogstens aanleiding kunnen geven tot een boeteverhoging van 50%. Hoewel dit beslissingskader slechts richtinggevend is en er daarvan kan worden afgeweken, vereist een afwijking van het richtinggevende vermeerderingspercentage van 100% dat de gewestelijke entiteit haar beslissing des te

zorgvuldiger motiveert. De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing ter zake echter enkel dat het 'passend en redelijk is' om het boetebedrag met 150% te verhogen, zonder dat blijkt waarom er daarbij kennelijk wordt afgeweken van de richtinggevende verhoging met hoogstens 50%.

7.

Wat betreft de beoordeling in de bestreden beslissing van de gevolgen van de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar decretale beslissingstermijnen, toont verzoekende partij niet aan dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend en dat haar beoordeling, waarbij het boetebedrag meetbaar wordt verlaagd met 10%, foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de aard en de ernst van het milieumisdrijf en dat 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 27 juni 2022. De procureur des Konings beslist vervolgens op 2 oktober 2022 dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld en de gewestelijke entiteit ontvangt deze beslissing op 3 oktober 2022. De gewestelijke entiteit brengt verzoekende partij vervolgens op 6 februari 2023 op de hoogte van het voornemen om haar eventueel een bestuurlijke geldboete op te leggen, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming, waarna ze op 29 mei 2024 beslist om een geldboete op te leggen. De gewestelijke entiteit heeft de ordetermin van 30 dagen, waarbinnen ze in beginsel haar voornemen om een geldboete op te leggen moet overmaken aan de vermoedelijke overtreder, en die een aanvang neemt vanaf de ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te behandelen, overschreden met ongeveer drie maanden. De gewestelijke entiteit heeft vervolgens ook 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, met ongeveer tien 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. Ze verwijt de gewestelijke entiteit enkel dat deze haar proceduretermijnen zonder aanvaardbare verantwoording niet respecteerde, terwijl ze in afwachting van de boetebeslissing in onzekerheid leefde door de hoogte van het potentiële boetebedrag, en meent dat de boete om die reden bijkomend moet worden verminderd.

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. Ze meent echter dat de opgelegde boete omwille van het lange tijdsverloop moet worden gereduceerd met 10%. 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, die terecht opmerkt dat het dossier niet complex is en ze tijdens de bestuurlijke boeteprocedure diligent handelde, voert geen ernstige betwisting over het feit 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 toont met name redelijkerwijze niet aan dat haar bedrijfsvoering, door de jarenlange onzekerheid over de uitkomst van de boeteprocedure en de mogelijke financiële implicaties hiervan, is gehypothekeerd. 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 ordetermijnen, waarbinnen deze haar voornemen om een geldboete op te leggen moet overmaken aan de vermoedelijke overtreder en een boetebeslissing moet nemen, niet adequaat is hersteld door de herleiding van het boetebedrag. Ze toont niet aan dat een bestraffing in het licht van de aard, de ernst en de frequentie van de feiten niet langer passend en noodzakelijk is. 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 termijnoverschrijdingen en de concrete gegevens van het dossier.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Indeplaatsstelling

1.

Het College kan na de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing zelf een beslissing nemen over het bedrag van de boete en bepalen dat zijn uitspraak daarover de vernietigde beslissing vervangt (artikel 44 DBRC-decreet). De boete moet zoals gesteld evenredig zijn tot de feiten, waarbij de hoogte hiervan 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.

2.

Gelet op de beoordeling van het middel, onderschrijft het College de gemotiveerde beoordeling van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing bij de begroting van de boete met betrekking tot de waarderingscriteria van respectievelijk de frequentie, de verzachtende omstandigheid dat verzoekende partij naar aanleiding van de vaststellingen remediërende maatregelen heeft genomen en de gevolgen van de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar decretale beslissingstermijnen. Het College wijkt enkel af van de niet afdoende gemotiveerde beoordeling van de gewestelijke entiteit met betrekking tot de waarderingscriteria van respectievelijk de ernst van de feiten en de omstandigheid van de financiële draagkracht van verzoekende partij.

Het College gaat in het licht van de concrete omstandigheden en de voorliggende stukken over tot het opleggen van een boete aan verzoekende partij van 11.475 euro. Gelet op de vastgestelde hoeveelheid achtergelaten spinazieresten, die hierdoor niet regelmatig moesten worden afgevoerd om te worden verwerkt, maar die wel composteerbaar zijn en de functie van het landbouwperceel op termijn niet hebben aangetast, wordt geoordeeld dat de feiten voldoende ernstig zijn om te worden gesanctioneerd met een geldboete van 5.000 euro. Dit bedrag wordt in het licht van de frequentie van het milieumisdrijf, waarbij verzoekende partij opnieuw bewust heeft geopteerd om het groenteafval op het landbouwperceel te verspreiden in plaats van regelmatig af te voeren, in de hoop dat dit niet zou worden opgemerkt, in lijn met de beoordeling hierover door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, waarbij het College zich aansluit, verhoogd met 100% tot 10.000 euro. Dit bedrag wordt in het licht van de verzachtende omstandigheid dat verzoekende partij naar aanleiding van de vaststellingen remediërende maatregelen heeft genomen, maar daarbij geen overdreven inspanningen moest leveren, in lijn met de beoordeling hierover door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, waarbij het College zich aansluit, herleid met 15% tot 8.500 euro. Dit bedrag wordt in het licht van de omstandigheid van de financiële draagkracht van verzoekende partij, die blijkt uit haar balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand, verhoogd met 50% tot 12.750 euro. Dit bedrag wordt in het licht van het lange tijdsverloop sinds het PV en de opstart van de bestuurlijke boeteprocedure, in lijn met de beoordeling hierover door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, waarbij het College zich aansluit, herleid met 10% tot 11.475 euro.

VI. Beslissing

1. De bestreden beslissing wordt vernietigd.
2. Het College legt ter vervanging van de vernietigde beslissing aan verzoekende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 11.475 euro.
3. De kosten van het beroep, begroot op 100 euro rolrecht, zijn ten laste van verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken op 17 april 2025 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,