

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 18 december 2025 met nummer
in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

vertegenwoordigd door advocaten
, 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 24 december 2024 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 21 november 2024 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete en een voordeelontneming worden opgelegd van respectievelijk 3.825 euro en 1000 euro wegens schending van artikel 6, lid 1 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: OVD) en van artikel 5.2.1, §6 van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM). Er wordt haar met name verweten dat ze op haar terrein, zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning, uitgegraven bodem, steenpuin en metaalafval heeft opgeslagen en voertuigen heeft gestald.

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 23 oktober 2025. Ze stemmen in met het schriftelijk behandelen en in beraad nemen van de vordering (artikel 41, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges - hierna: Procedurebesluit).

III. Feiten

1.

Op 6 november 2019 stelt een inspecteur van de politiezone
(hierna: verbalisant), in de rand van een klacht over geurhinder door de opslag van slibafval
op een terrein te _____, waarvoor een afzonderlijk
aanvankelijk proces-verbaal met nummer _____ van 15 november 2019
wordt opgemaakt, lastens verzoekende partij het volgende vast:

“ ...

1. Melding:

Op 6 november 2019 ...ontvangen de melding van geurhinder te
_____. Wij begeven ons ter plaatse voor de vaststellingen. Wij besluiten de
milieutoezichthouder van onze politiezone eveneens ter plaatse te vragen.

...

5. Vaststellingen:

Naar aanleiding van de feiten waarvoor wij werden opgeroepen stellen wij akte
d.d. 06/11/2019 op. Milieutoezichthouder ... gaat voortgezet de
vergunningstoestand van het bedrijf na.

Inzake de vaststellingen met betrekking tot de vergunningstoestand verwijzen wij naar het
technisch verslag opgesteld door ... Milieutoezichthouder, gevoegd in bijlage aan huidige akte.

6. Mogelijke aanverwante dossiers:

_____. d.d. 06/11/2019 inzake de feiten waarvoor wij aanvankelijk werden
opgeroepen.

7. Bijlage(n):

Technisch verslag

...’

In het technisch verslag, waarnaar de verbalisant bij de vaststellingen verwijst, wordt onder de titel 'korte beschrijving van de situatie en vaststellingen/voorgaanden' het volgende vastgesteld:

" ...

Naar aanleiding van een klacht door een gekeur wegens geurhinder (storten slibafval), stel ik vast dat op de vermelde locatie grote hoeveelheden grond en andere materialen (al dan niet afvalstoffen) liggen opgeslagen (zie bijlage 2: fotodossier).

De terreinen zijn eigendom van (verzoekende partij) (perceelnrs. (verantwoordelijke van verzoekende partij) ... (perceelnr. ... (perceelnr. en ... (perceelnr. .

De verantwoordelijke van (verzoekende partij) ... kan ons op onze vraag geen omgevingsvergunning voorleggen. Ook zijn er geen documenten inzake grondverzet voorhanden.

Bij terugkomst op het commissariaat neemt ondergetekende contact op met de gemeentediensten om meer informatie te bekomen inzake de opslag. De omgevingsambtenaar van de gemeente Wetteren ... bevestigt dat er geen omgevingsvergunningen voorhanden zijn voor de desbetreffende percelen. De percelen bevinden zich allen in agrarisch gebied. Een milieuvergunning werd verleend bij besluit op 10/07/1992 voor een andere locatie (), waarbij er enkele perceelnummers van bovenstaande locatie vermeld staan (zie bijlage 3). Deze vergunning is reeds vervallen en er was nooit sprake van opslag van grond of afvalstoffen. De omgevingsambtenaar kan aan de hand van luchtfoto's aantonen dat deze opslag reeds gaande is van voor 2009. Vroegere luchtfoto's zijn niet beschikbaar.

Ondergetekende neemt contact op met (de verantwoordelijke van verzoekende partij), die spontaan verklaart dat men reeds bezig is met het herstellen van de terreinen en dus alles niet zo erg is. Er werd trouwens onlangs een oriënterend bodemonderzoek (OBO) uitgevoerd, waaruit blijkt dat er op de percelen geen bodemverontreiniging aanwezig is. ... Het rapport dateert van 26 augustus 2019 (zie bijlage 4). De boringen voor grondanalyse werden uitgevoerd op 5 augustus 2019, de staalafname voor wateranalyse op 13 augustus 2019.

Naar aanleiding van proces-verbaal kunnen we niet uitsluiten of er zich nog onregelmatigheden hebben voorgedaan op de terreinen tussen de periode augustus 2019 en november 2019.

Ondergetekende deelt betrokkene mee dat er een proces-verbaal zal opgesteld worden voor de opslag (grond, storten van steenpuin, plaatsen mazouttank, opslag van metaalafval) en het ontbreken van een omgevingsvergunning. Het gebruiken van deze terreinen (+/- 12.200 m²) zonder

Daar we over geen documenten beschikken dienen we de aanwezige gronden te beschouwen als verdachte grond.

Achteraan ligt een hoeveelheid metaalafval die grotendeels overgroeid is met onkruid (zie fotodossier – foto 16 en 17).

(De verantwoordelijke van verzoekende partij) vraagt om samen te zitten met de omgevingsambtenaar en deelt mee dat een actieplan zal opgesteld worden om de terreinen te herstellen in zijn oorspronkelijke toestand (zie bijlage 8).

...

Op vraag van de procureur des Konings van 25 februari 2020, wordt de gedelegeerd bestuurder van verzoekende partij op 17 maart 2020 door de verbalisant verhoord, naar aanleiding van de vaststellingen in het PV. Hij verklaart daarbij onder meer dat alle materialen ondertussen van het terrein zijn verwijderd en dat de aanwezige gronden daarop binnenkort, overeenkomstig het door de Grondbank conform verklaarde technisch verslag, zullen worden verwijderd. Deze verklaring wordt opgenomen in het navolgend proces-verbaal nr.

van 3 maart 2020, dat op 1 april 2020 wordt verstuurd aan de procureur des Konings.

2.

Op 7 augustus 2020 wordt er door de verbalisant, op vraag van de Procureur des Konings, een nacontrole van het terrein uitgevoerd, waarbij wordt vastgesteld dat dit door verzoekende partij is hersteld in de oorspronkelijke toestand. Deze vaststelling wordt opgenomen in het navolgend proces-verbaal nr. van 10 augustus 2020, dat op 28 augustus 2020 wordt verstuurd aan de procureur des Konings.

3.

Op 11 september 2020 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van 3 september 2020, dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld. De procureur des Konings gaf de gewestelijke entiteit daarvoor op 21 februari 2020 kennis van de verlenging van zijn beslissingstermijn (artikel 16.4.32 DABM) omdat het opsporingsonderzoek nog bezig was.

4.

Op 13 oktober 2020 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om op basis van het PV 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 6 november 2020 kopie van het administratief dossier, dat haar op 9 november 2020 door de gewestelijke entiteit wordt overgemaakt. Ze maakt op 13 november 2020 een schriftelijk verweer over aan de gewestelijke entiteit, waarbij ze vraagt om te worden gehoord.

Verzoekende partij wordt op 25 maart 2024 door de gewestelijke entiteit gehoord. In navolging hiervan maakt ze op 26 maart 2024 aan de gewestelijke entiteit nog aanvullende stukken over met betrekking tot de actuele toestand van het terrein.

5.

De gewestelijke entiteit legt op 21 november 2024 een bestuurlijke geldboete en een voordeelontneming op, waarvan verzoekende partij met een beveiligde zending van dezelfde datum in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van het non bis in idem-beginsel, op basis waarvan niemand tweemaal kan worden bestraft voor dezelfde feiten. Ze stelt dat ze naar aanleiding van het milieumisdrijf voor de opslag van afvalstoffen en materialen zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning, waarop de bestreden boetebeslissing betrekking heeft, al een bestuurlijke transactie heeft betaald van 2.475 euro, op basis van het aanvankelijk proces-verbaal nr. van 15 november 2019, zodat er haar hiervoor niet nogmaals een boete kan worden opgelegd. Ze meent dat hieraan geen afbreuk wordt gedaan door de vaststelling, dat deze bestuurlijke transactie is opgelegd op basis van een ander aanvankelijk proces-verbaal dan het PV dat aan de basis ligt van de bestreden boete omdat beide processen-verbaal en de daarop gesteunde bestuurlijke boeteprocedures in werkelijkheid betrekking hebben op dezelfde feiten en hetzelfde milieumisdrijf. Ze stelt dat de verwevenheid van beide boeteprocedures blijkt uit het feit dat deze betrekking hebben op dezelfde vaststellingen op dezelfde dag door dezelfde verbalisant. Ze stelt dat dit ook blijkt uit het feit dat de grondslag van beide boeteprocedures is gelegen in de schending van artikel 5.2.1, §6 DABM en artikel 6 OVD. Ze wijst voor deze verwevenheid voorts op het feit dat er in het verhoor naar aanleiding van de vaststellingen in het PV, zoals opgenomen in het navolgend proces-verbaal van 3 maart 2020, wordt verwezen naar de feitelijke vaststellingen in het aanvankelijk proces-verbaal van 15 november 2019, waarop de betaalde bestuurlijke transactie steunt. Ze wijst daarbij ook op het feit dat er in de uitnodiging van haar gedelegeerd bestuurder voor het verhoor over de vaststellingen in het aanvankelijk proces-verbaal van 15 november 2019 uitdrukkelijk is meegedeeld dat hij zou worden verhoord over het ontbreken van de nodige vergunningen. Ze stelt tenslotte dat deze verwevenheid minstens impliciet wordt erkend door de procureur des Konings, doordat deze in een brief met betrekking tot voorliggend dossier melding maakt van het PV van 15 november 2019, waaruit blijkt dat hij beide processen-verbaal beschouwt als onderdeel van hetzelfde strafdossier. Ze betwist het oordeel van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, dat er desondanks toch sprake is van verschillende feiten en milieumisdrijven omdat het eerste proces-verbaal van 15 november 2019 betrekking heeft op de opslag op het terrein zonder omgevingsvergunning van niet-gevaarlijk slib, terwijl het PV betrekking heeft op de opslag op het terrein zonder omgevingsvergunning van andere materialen.

Ze stelt dat er geen sprake is van andere feiten en andere milieumisdrijven omdat er sprake is van opslag van andere stoffen en er op hetzelfde ogenblik een schending is vastgesteld van dezelfde milieuvoorschriften.

2.

Verwerende partij betwist dat verzoekende partij reeds werd beboet voor dezelfde feiten. Ze stelt dat de reeds betaalde bestuurlijke transactie, op basis van het aanvankelijk proces-verbaal nr. van 15 november 2019, betrekking heeft op de tijdelijke opslag zonder vergunning van niet-gevaarlijk slib, terwijl de bestreden beslissing, op basis van het PV, betrekking heeft op de opslag zonder vergunning van afvalstoffen, materialen en uitgegraven bodem. Ze verwijst naar de overwegingen hierover in de bestreden beslissing, waarmee de gewestelijke entiteit dezelfde argumentatie van verzoekende partij in haar schriftelijk verweer tijdens de bestuurlijke boeteprocedure gemotiveerd weerlegt, en stelt dat verzoekende partij niet aantoont dat deze beoordeling foutief of kennelijk onredelijk is. Ze merkt op, dat het gegeven dat de feiten in de onderscheiden processen-verbaal verwant zijn en zijn vastgesteld op hetzelfde tijdstip, niet impliceert dat het dezelfde feiten betreft en stelt dat er sprake is van twee onderscheiden milieumisdrijven.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in hoofddorde in de argumentatie in haar verzoekschrift. Ze stelt dat zowel de bestuurlijke transactie als de bestreden boete zijn opgelegd omwille van hetzelfde milieumisdrijf houdende het onvergund opslaan van afvalstoffen omdat zowel slib als uitgegraven bodem, inerte afvalstoffen en metaalafval afvalstoffen uitmaken. Ze herhaalt dat er sprake is van feiten die dezelfde wetsinbreuk betreffen, zijn gepleegd door dezelfde exploitant op hetzelfde terrein, en zijn vastgesteld op hetzelfde ogenblik door dezelfde verbalisant, zodat ze onlosmakelijk zijn verbonden door samenhang in tijd, ruimte en voorwerp. Ze meent dat hieraan geen afbreuk wordt gedaan door het gegeven dat de verbalisant, op het ogenblik van de vaststellingen, niet onmiddellijk kon vaststellen of de materialen, behalve het slib, afvalstoffen waren. Ze stelt dat uit de bestreden beslissing niet blijkt welk objectief onderscheid er bestaat tussen de wederrechtelijke opslag van bodemmaterialen, metaalafval en inerte afvalstoffen, en de wederrechtelijke opslag van niet-gevaarlijk slib, zodat er alsdan evengoed een sanctie kon worden opgelegd per afvalstroom die onvergund wordt opgeslagen. Ze merkt op dat het tijdelijk karakter van de opslag van het slib niet relevant is bij de beoordeling van de eenheid van het milieumisdrijf omdat er zowel voor de tijdelijke als voor de permanente opslag van afvalstoffen een vergunning is vereist

Beoordeling door het College

1.

Een tweede strafvervolging en bestraffing van eenzelfde persoon wegens identieke of substantieel dezelfde feiten, die na een eerste vervolging hebben geleid tot een onherroepelijke beslissing van veroordeling of vrijspraak, is verboden overeenkomstig artikel 4.1 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het EVRM, artikel 14.7 BUPO en het algemeen (strafrechtelijk) rechtsbeginsel 'non bis in idem', dat dezelfde draagwijdte heeft als deze bepalingen en daardoor binnen de Belgische rechtsorde wordt gewaarborgd. Er is sprake van een strafvervolging wanneer de vervolging beantwoordt aan een strafrechtelijke kwalificatie volgens het interne recht, de inbreuk volgens haar aard geldt voor alle burgers of de sanctie op de inbreuk volgens haar aard en haar ernst een repressief of preventief oogmerk heeft. Identieke of substantieel dezelfde feiten zijn een geheel van concrete feitelijke omstandigheden, die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden door samenhang in tijd, ruimte en voorwerp, waarbij niet de inbreuken of de kwalificatie van de feiten, maar de feiten zelf identiek of substantieel dezelfde moeten zijn.

2.

Een bestuurlijke geldboete heeft tot doel om gedragingen in strijd met een milieuvoorschrift, dat wordt gehandhaafd met toepassing van titel XVI DABM en waarop overeenkomstig deze titel een straf is gesteld, te voorkomen en te bestraffen. Het is een sanctie met een overwegend repressief karakter, zodat het opleggen van dergelijke boete, door het punitief karakter hiervan, volgens de kwalificatiecriteria van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een strafvervolging betreft in de zin van artikel 6 EVRM. Bij het opleggen hiervan moet dan ook worden voldaan aan de procedurele en materiële waarborgen voor strafvervolging en bestraffing, zoals onder meer vervat in de artikelen 6 en 7 EVRM en het zevende protocol bij het EVRM, in de artikelen 14 en 15 BUPO en in de fundamentele beginselen van het strafrecht, waaronder het non bis in idem-beginsel. Er kan dan ook geen bestuurlijke boeteprocedure meer worden opgestart, dan wel een bestuurlijke geldboete worden opgelegd, als er voor dezelfde feiten in het verleden al een andere strafvervolging is ingesteld, dan wel een straf is opgelegd.

Het College beoordeelt in het licht van de gegevens van de zaak welke feiten bij haar aanhangig zijn gemaakt, en of die feiten identiek of substantieel dezelfde zijn als deze die het voorwerp waren van een eerdere vervolging, die is beëindigd met een onherroepelijke beslissing van vrijspraak of veroordeling. Het moet daarbij acht slaan op de feitelijke gedragingen en de werkelijk bedoelde omstandigheden waarop de eerste vordering betrekking

had. Dat dubbel onderzoek van de haar voorgelegde en de eerder berechte feiten maakt deel uit van de onaantastbare beoordeling door de feitenrechter.

3.

Verzoekende partij heeft ook in haar schriftelijk verweer tijdens de bestuurlijke boeteprocedure aangevoerd dat er haar geen boete meer kan worden opgelegd voor de in het PV vastgestelde feiten omdat dit dezelfde feiten betreft die zijn vastgesteld in het aanvankelijk proces-verbaal van 15 november 2019 en ze naar aanleiding hiervan al een bestuurlijke transactie heeft betaald. De gewestelijke entiteit heeft dit argument in de bestreden beslissing verworpen, op basis van de volgende overwegingen:

“ ...

Besluit over de opgeslagen afvalstoffen

De vermoedelijke overtreder diende als exploitant, gelet op voormelde elementen, op het ogenblik van de vaststellingen te beschikken over een voorafgaande omgevingsvergunning de eerste klasse voor haar activiteiten, die minstens de rubrieken 2.2.1.a), 2.2.1.c).1°, 2.3.6.a).1° en 15.1.1° omvatten. Zij beschikte op het ogenblik van vaststelling evenwel niet over dergelijke omgevingsvergunning.

De feiten houden een schending in van artikel 5.2.1, §6, eerste lid DABM en artikel 6, eerste lid van het Omgevingsvergunningsdecreet en vallen daarmee onder de definitie van een milieumisdrijf als bedoeld in artikel 16.1.2, 2° DABM. Ze zijn strafbaar gesteld in hoofdstuk VI van titel XVI van het DABM en op grond van artikel 16.4.27 kan een bestuurlijke geldboete opgelegd worden.

In haar verweerschrift stelt de vermoedelijke overtreder dat zij de feiten niet betwist, maar dat zij reeds beboet werd voor de voormelde feiten. Zij verwijst hiervoor naar de boeteprocedure met kenmerk . Bij het schrijven van 23 maart 2020 startte de gewestelijke entiteit een boeteprocedure op met voorstel tot betaling van een geldsom naar aanleiding van het aanvankelijk proces-verbaal met notitiennr. van 15 november 2019. De vermoedelijke overtreder betaalde de voorgestelde geldsom, waardoor de boeteprocedure automatisch beëindigd werd.

De feiten vervat in voormeld proces-verbaal zijn, in tegenstelling tot hetgeen de vermoedelijke overtreder beweert, wel degelijk verschillend. Voormeld proces-verbaal werd opgesteld voor de tijdelijke opslag van niet gevaarlijk slib op het terrein aan de , kadastraal gekend , zonder daartoe over een voorafgaande omgevingsvergunning, die rubriek 2.2.5.a.1 van de indelingslijst omvatte, te beschikken. Dit staat ook duidelijk in beide processen-verbaal. De opslag van afvalstoffen, materialen en uitgegraven bodem kwam aan het licht toen de verbalisant zich ter plaatse begaf naar aanleiding van een klacht

voor geurhinder die werd veroorzaakt door de opslag van slib. In het aanvankelijk proces-verbaal met notitiën.

staat dit uitvoerig beschreven en staat letterlijk vermeld: *“Het terrein bestaat uit een vrij grote oppervlakte en achteraan zijn er grote hoeveelheden grond gestockeerd. Het is ondergetekende niet duidelijk of er hier sprake is van verdachte grond. Gezien de opslag ter plaatse vraagt ondergetekende of er een omgevingsvergunning voorhanden is voor het desbetreffend perceel. (Verzoekende partij) is niet in het bezit van een omgevingsvergunning. We delen betrokkene mee dat er een nieuw aanvankelijk proces-verbaal zal opgesteld worden voor het ontbreken van de nodige vergunningen”*. Bovendien werd de vermoedelijke overtreder over beide feiten, zijnde de opslag van rioolslib enerzijds en de opslag van afvalstoffen, uitgegraven bodem en materialen anderzijds, afzonderlijk verhoord. Het gegeven dat beide vaststellingen op dezelfde dag gebeurden en dat in het ene proces-verbaal naar het andere proces-verbaal verwezen wordt, maakt niet dat er sprake is van een dubbele beboeting.

Voor wat betreft dossier vermeldde de gewestelijke entiteit de beschrijving van het milieumisdrijf ook duidelijk in haar kennisgevingsbrief van 23 maart 2020. Meer bepaald schreef zij in haar brief het volgende: *“Op 15 november 2019 maakte de lokale politie*

lastens u een proces-verbaal op met nummer voor een milieumisdrijf als vermeld in artikel 16.6.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), namelijk: Tijdelijke opslag van niet gevaarlijk slib op het terrein aan zonder hiervoor over de nodige omgevingsvergunning te beschikken (rubriek 2.2.5.a). 1). Dit slib werd daags nadien verwijderd (...)”

Er bestaat bijgevolg geen twijfel over dat de feiten die het voorwerp uitmaken van deze procedure verschillen van de feiten die gesanctioneerd werden in de procedure Het non bis in idem-beginsel verhindert dan ook niet dat een alternatieve bestuurlijke geldboete aan de vermoedelijke overtreder wordt opgelegd in het kader van huidige bestuurlijke sanctioneringsprocedure.

De vermoedelijke overtreder werpt in haar schriftelijk verweer op dat de huidige feiten gekenmerkt worden door een eenheid van opzet in de zin van artikel 65 Strafwetboek met de feiten die bestraft werden in dossier

Het gegeven dat de bestuurlijke geldboete of bestuurlijke transactie een strafrechtelijk karakter zou hebben onder het EVRM, heeft niet tot gevolg dat die geldboete of transactie in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn. Dit wordt bevestigd in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat titel XVI van het DABM is geworden, waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat “de bestuurlijke geldboeten geen strafsancities zijn, geen door de strafrechter uitgesproken straffen”, en dat “ze op geen enkele manier hiermee in verband mogen worden gebracht” (Parl.St. VI.Parl. 2006-2007, nr. 1249/1, p.60). Een bestuurlijke geldboete is geen straf in de zin van artikel 1 van het Strafwetboek, maar betreft een niet-penale straf. Zij valt bijgevolg in beginsel buiten het materiële strafrecht. De procedurele waarborgen van de strafprocedure zijn van toepassing.

Zelfs indien de rechtsfiguur 'eenheid van opzet' al van toepassing zou zijn in het bestuurlijk sanctioneringsspoor, hetgeen niet het geval is, vindt deze geen toepassing op de feiten die het voorwerp uitmaken van de verschillende bestuurlijke sanctioneringsprocedures lastens de vermoedelijke overtreder. Uit de omstandigheid dat de vermoedelijke overtreder nog andere ingedeelde activiteiten uitvoerde op de voormelde site zonder te beschikken over een voorafgaande omgevingsvergunning daartoe, volgt niet noodzakelijk dat deze misdrijven de voortgezette en opeenvolgende uitvoering zouden zijn van eenzelfde misdadig opzet. Uit het dossier blijkt immers dat de opslag van de afvalstoffen en uitgegraven bodem al sinds het begin van de jaren '90 een aanvang nam (met de intentie deze er langdurig te laten liggen), terwijl het slib recent werd gestort en dit naar aanleiding van een zogenaamde communicatiefout tussen de vermoedelijke overtreder en diens onderaannemer. Het was dus geenszins de bedoeling van de vermoedelijke overtreder het terrein aan te wenden voor de langdurige opslag van slib.

Zelfs in de hypothese dat er eenheid van opzet zou zijn, hetgeen niet het geval is, en wanneer de misdrijven die reeds het voorwerp waren van een in kracht van gewijsde gegane beslissing en de andere feiten die bij hem aanhangig zijn, is een volwaardige sanctionering mogelijk. Bij de straftoemeting dient rekening te worden gehouden met de reeds uitgesproken straffen. Dit verhindert niet dat nog steeds een straf uitgesproken kan worden voor feiten die nog niet bestraft werden.

..."

Verzoekende partij betwist in haar verzoekschrift enkel de beoordeling van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing van haar argumentatie op basis van de schending van het algemeen (strafrechtelijk) rechtsbeginsel 'non bis in idem'. Ze voert daarin geen betwisting over de beoordeling van de gewestelijke entiteit van haar argumentatie op basis van de eenheid van opzet in de zin van artikel 65 Strafwetboek.

4.

Verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de bestreden boetebeslissing de uitkomst is van een tweede strafvervolgung van dezelfde strafbare feiten als deze waarvoor ze zich reeds eerder moest verantwoorden en waarvoor ze al een bestuurlijke transactie heeft betaald. Ze maakt met name niet aannemelijk dat het achterlaten op haar terrein van slibafval, zoals vastgesteld met het aanvankelijk proces-verbaal nummer van 15 november 2019, dat de grondslag vormt van de betaalde bestuurlijke transactie, substantieel dezelfde feiten omvat als deze die zijn vastgesteld in het PV, dat de grondslag vormt voor de bestreden boete.

4.1.

Zoals blijkt uit de voorliggende stukken en door partijen niet wordt betwist, stellen de verbalisant en de milieutoezichthouder van de politiezone op 6 november 2019, naar aanleiding van een klacht over geurhinder, vast dat er op een terrein van verzoekende partij 1 à 2 m³ rioolslib is gestort. Er wordt hiervoor lastens verzoekende partij een aanvankelijk proces-verbaal nummer _____ van 15 november 2019 opgemaakt, waarbij een technisch verslag van de milieutoezichthouder van 22 november 2019 wordt gevoegd. Nadat de procureur des Konings heeft beslist om het in dit proces-verbaal vastgestelde milieumisdrijf niet strafrechtelijk te behandelen, start de gewestelijke entiteit op basis daarvan op 23 maart 2020 een bestuurlijke boeteprocEDURE op. Het milieumisdrijf wordt daarbij omschreven als de 'tijdelijke opslag van niet gevaarlijk slib op het terrein aan de _____ zonder hiervoor over de nodige omgevingsvergunning te beschikken (rubriek 2.2.5.a).1)(van de indelingslijst in bijlage 1 van VLAREM II)'. De gewestelijke entiteit stelt verzoekende partij daarbij in eerste instantie voor om een geldsom te betalen van 2.475 euro, die door verzoekende partij tijdig wordt betaald, waarmee deze bestuurlijke boeteprocEDURE is afgehandeld.

Omdat de verbalisant en de milieutoezichthouder, tijdens de controle op het terrein van verzoekende partij naar aanleiding van de klacht over geurhinder, op 6 november 2019 ook vaststellen dat er op dit terrein grote hoeveelheden grond en andere materialen liggen opgeslagen, waarvan op dat ogenblik niet duidelijk is of dit afvalstoffen betreft, wordt hierover door de milieutoezichthouder nader onderzoek verricht, onder meer aan de hand van luchtfoto's. Daaruit blijkt dat het terrein, waarvan een deel is verhard met steenpuin om de toegankelijkheid hiervan te vergemakkelijken, tussen 2009 en 2019 ook is gebruikt als stalplaats voor de vele voertuigen van verzoekende partij en als al dan niet tussentijdse opslagplaats van grond, puinafval en metaalafval en het plaatsen van een mazouttank. Er wordt hiervoor lastens verzoekende partij een nieuw aanvankelijk proces-verbaal nummer _____ van 25 november 2019 opgemaakt, waarbij een technisch verslag van de milieutoezichthouder van 17 december 2019 wordt gevoegd. Nadat de procureur des Konings heeft beslist om de in dit proces-verbaal vastgestelde milieumisdrijven niet strafrechtelijk te behandelen, start de gewestelijke entiteit op basis daarvan op 13 oktober 2020 een (nieuwe) bestuurlijke boeteprocEDURE op. Het milieumisdrijf wordt daarbij omschreven als de opslag van uitgegraven bodem, steenpuin, mazout en metaalafval en het stallen van voertuigen zonder vergunning. Deze boeteprocEDURE leidt finaal tot de bestreden beslissing, waarin verzoekende partij wordt beboet omdat ze vergunningsplichtige activiteiten van de eerste klasse heeft uitgevoerd zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning. Het betreft met name respectievelijk de opslag van uitgegraven bodem (rubriek 2.3.6.,a),1° van de

indelingslijst in bijlage 1 van VLAREM II); de opslag en sortering van inerte afvalstoffen, in het bijzonder steenpuin, betonnen rioleringsbuizen en kasseien (rubriek 2.2.1.,a)); de opslag en sortering van metaalafval (rubriek 2.2.1.c).1°); en het stallen van motorvoertuigen (rubriek 15.1.1°).

4.2.

Verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de onvergunde tijdelijke opslag van niet gevaarlijk slib op haar terrein, zoals ingedeeld in de tweede klasse volgens rubriek 2.2.5.a).1 van de indelingslijst in bijlage 1 van VLAREM II, waarvoor ze een transactiesom betaalde, redelijkerwijze moet worden beschouwd als een identiek of substantieel zelfde feit als de jarenlange opslag op dit terrein van uitgegraven bodem, zoals ingedeeld in eerste klasse volgens rubriek 2.3.6.,a),1° van de indelingslijst; de opslag en sortering van steenpuin, betonnen rioleringsbuizen en kasseien, zoals ingedeeld in tweede klasse volgens rubriek 2.2.1.,a) van de indelingslijst; en de opslag en sortering van metaalafval, zoals ingedeeld in tweede klasse volgens rubriek 2.2.1.c).1° van de indelingslijst; ongeacht de vaststelling dat het PV, naast de opslag en/of sortering van deze afvalstoffen, ook nog betrekking heeft op het stallen van motorvoertuigen, zoals ingedeeld in derde klasse volgens rubriek 15.1.1° van de indelingslijst.

Hoewel er in beide processen-verbaal, behalve het stallen van motorvoertuigen en de sortering van sommige afvalstoffen, telkens sprake is van de opslag van afvalstoffen, zijn zowel de aard van deze afvalstoffen als hun hoeveelheid verschillend. Dit is van belang in het licht van artikel 5.2.1, §2, lid 1 DABM, op basis waarvan de Vlaamse regering, in de indelingslijst, voor elke inrichting of activiteit bepaalt of ze van de eerste, tweede of derde klasse is, waarbij de inrichtingen of activiteiten van de eerste klasse de grootste risico's of hinder voor de mens en het leefmilieu omvatten, en deze van de derde klasse de minste risico's of hinder. De indelingslijst wordt daarbij gedefinieerd als de lijst, vastgesteld door de Vlaamse regering, die bestaat uit rubrieken, die een omschrijving omvatten van de inrichtingen en activiteiten die ernstige risico's of hinder voor de mens en het milieu kunnen inhouden (artikel 5.1.1, 7° DABM), en die is opgenomen in bijlage 1 van VLAREM II. Ongeacht de vaststelling dat de op het terrein opgeslagen afvalstoffen zowel verschillen wat betreft hun aard als hun hoeveelheid en hierdoor zijn ingedeeld in andere rubrieken, waardoor de feiten in de twee onderscheiden processen-verbaal een enigszins ander voorwerp hebben, blijkt uit het administratief dossier ook dat het slibafval er pas zeer recent was gestort, terwijl de uitgegraven bodem, het steenpuin en het metaalafval daar al langer waren opgeslagen.

Verzoekende partij toont dan ook niet aan dat de bestreden boete voor de opslag van uitgegraven bodem, steenpuin en metaalafval, die bovendien ook betrekking heeft op de sortering van inerte afvalstoffen en metaalafval en op het stallen van motorvoertuigen, de uitkomst is van een tweede strafvervolgung van dezelfde strafbare feiten als deze waarvoor ze eerder een bestuurlijke transactie heeft betaald. Hoewel het achterlaten van slibafval een gelijkaardig feit vormt als het achterlaten van andere soorten afvalstoffen, betreffen dit redelijkerwijze wel onderscheiden feiten. Verzoekende partij wordt met de bestreden beslissing bovendien ook niet opnieuw beboet voor de wederrechtelijke opslag van het slib, naar aanleiding waarvan de eerdere boeteprocedure was opgestart, terwijl het boetebedrag in het licht hiervan ook niet wordt verhoogd omwille van de frequentie als boeteverhogende omstandigheid.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- de artikelen 16.4.4, 16.4.29 en 16.4.37 DABM
- het proportionaliteits-, het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze stelt in essentie dat de opgelegde boete, in de mate dat de gewestelijke entiteit deze nog kon opleggen, disproportioneel hoog is in verhouding tot de ernst van de feiten en het tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure.

Wat betreft het eerste waarderingscriterium van de ernst van het milieumisdrijf, verwijt ze de gewestelijke entiteit dat deze bij haar beoordeling hiervan in de bestreden beslissing ten onrechte voorbijgaat aan de niet betwiste vaststelling, dat het milieumisdrijf geen milieuschade heeft veroorzaakt, terwijl dit gegeven moest leiden tot een boetevermindering. Ze stelt dat de ontstentenis van milieuschade zowel blijkt uit het oriënterend bodemonderzoek van een erkende bodemsaneringsdeskundige van 26 augustus 2019, waaruit blijkt dat de bodem en het grondwater van het terrein niet zijn verontreinigd, als uit het door een erkende bodembeheerorganisatie conform verklaarde technisch verslag van 17 februari 2020, waaruit blijkt dat de afgevoerde opgeslagen grond niet was verontreinigd. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze zonder afdoende motivering en onterecht oordeelt dat dit gegeven niet

relevant is bij de beoordeling van de ernst van het milieumisdrijf omdat het milieubeleid en de omgevingsvergunning de bescherming beogen van de mens en het milieu en er door het milieumisdrijf zonder milieuschade geen afbreuk is gedaan aan deze doelstelling. Ze verwijt de gewestelijke entiteit in het licht hiervan ook dat deze onterecht voorbijgaat aan de vaststelling dat ze voor de vergunningsplichtige activiteiten op het terrein tijdens de periode tussen 10 juli 1992 en 10 augustus 2012 wel degelijk beschikte over een milieuvergunning van het college van burgemeester en schepenen van 10 juli 1992.

Wat betreft het tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure, stelt ze dat de gewestelijke entiteit haar decretale beslissingstermijn, waarbinnen ze een boetebeslissing moet nemen, meer dan acht maal heeft overschreden, waardoor haar bevoegdheid om een boete op te leggen op het ogenblik van de bestreden beslissing zelfs bijna was vervallen. Ze stelt dat de redelijke termijn, waarbinnen de gewestelijke entiteit na de opstart van de bestuurlijke boeteprocedure een boetebeslissing moet nemen, hierdoor op kennelijk onredelijke wijze is overschreden. Ze stelt dat dit bovendien volledig is te wijten aan de houding van de gewestelijke entiteit, vermits ze zelf tijdens de bestuurlijke boeteprocedure telkens tijdig heeft gehandeld en de gewestelijke entiteit sinds de ontvangst van haar schriftelijk verweer is blijven stilzitten. Ze meent dat dit gegeven ertoe moet leiden dat er geen boete meer wordt opgelegd, dan wel dat de boete minstens aanzienlijk wordt verlaagd. Ze meent dat de herleiding van de boete in de bestreden beslissing met 50%, op basis van de erkenning door de gewestelijke entiteit dat haar redelijke beslissingstermijn is verstreken, kennelijk onredelijk is in het licht het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure.

2.

Verwerende partij stelt ter weerlegging van de kritiek van verzoekende partij op de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de ernst van de feiten, waarbij verzoekende partij met name wijst op de vaststelling dat er door het milieumisdrijf geen effectieve milieuschade is veroorzaakt, dat de geschonden regelgeving niet vereist dat er daadwerkelijk milieuschade is veroorzaakt en tot doel heeft om de negatieve invloed op of gevaarrisico's voor het milieu te beperken, dan wel te voorkomen. Ze stelt dat de verwijzing door verzoekende partij, naar het feit dat ze tot 10 augustus 2012 beschikte over een milieuvergunning niet relevant is omdat verzoekende partij daarmee bevestigt dat ze sinds jaren niet meer beschikt over de voor de hinderlijke activiteiten vereiste vergunning, en deze desondanks wetens en willens en in professioneel verband heeft verdergezet.

Wat betreft de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar beslissingstermijn van honderdtachtig dagen, benadrukt verwerende partij dat dit slechts een ordetermijn en geen

vervaltermijn is, zodat de overschrijding hiervan niet leidt tot bevoegdheidsverlies, dan wel tot nietigheid van de bestreden beslissing. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit de boete omwille van het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure, binnen haar ruime discretionaire bevoegdheid, op gemotiveerde wijze heeft herleid, terwijl verzoekende partij geen concrete en pertinente redenen aanvoert, op basis waarvan de boete nog bijkomend moet worden verminderd. Ze meent dat verzoekende partij met name niet aantoont dat ze hierdoor is benadeeld, terwijl ze door de herleiding van de boete omwille van de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar beslissingstermijn zelfs een voordeel heeft genoten. Ze meent ook dat verzoekende partij niet aantoont dat de toegepaste herleiding van de boete kennelijk onredelijk is in het licht van de omstandigheden van de zaak en er redenen zijn om de boete nog meer te herleiden, dan wel geen boete op te leggen.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in hoofddorde in de argumentatie in haar verzoekschrift. Ze stelt nog dat ze het milieumisdrijf op zich niet betwist, maar wel meent dat de ontstentenis van milieuschade door dit milieumisdrijf onvoldoende doorweegt in de beoordeling van de ernst hiervan, terwijl dit een belangrijk element vormt bij de beoordeling van dit waarderingscriterium. Ze merkt daarbij op, dat het inherent is aan de milieuwetgeving dat deze tot doel heeft om milieuschade te voorkomen of het risico hierop te verminderen.

Wat betreft haar kritiek op het onredelijk lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure, betwist ze dat ze daarbij geen belang heeft omdat de verplichting van de gewestelijke entiteit om binnen een redelijke termijn een boetebeslissing te nemen het vermoeden van belangenschade in zich draagt. Ze herhaalt dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de herleiding van de boete omwille van de manifeste overschrijding van haar redelijke beslissingstermijn kennelijk onredelijk is, en dat een reductie van 50% disproportioneel is in het licht van het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure, waarbinnen de gewestelijke entiteit gewoonweg is blijven stilzitten.

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 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, met inbegrip van de overschrijding van haar beslissingstermijn. Ze overweegt daarover onder de titel ‘de hoogte van de geldboete’ met name het volgende:

“ ...

4.2.1. De ernst van de feiten

‘Titel V. Exploitatie van inrichtingen en activiteiten en erkende personen’ van het DABM en het Omgevingsvergunningsdecreet hebben tot doel het leefmilieu, de gezondheid en de veiligheid van de bevolking te beschermen tegen onaanvaardbare risico’s en hinder, afkomstig van de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten. Dit gebeurt door het instellen van een voorafgaande vergunnings- of meldingsplicht naargelang de klasse waarin een inrichting wordt ingedeeld en het

opleggen van strikte voorwaarden waaraan bij de exploitatie van deze inrichtingen moet voldaan worden.

De klasse waarin een inrichting wordt ingedeeld, wordt bepaald door de graad waarin deze inrichting of activiteit geacht wordt belastend te zijn voor de mens en het leefmilieu. Als hinderlijk ingedeelde inrichtingen of activiteiten van de eerste klasse worden geacht het meest belastend te zijn voor mens en leefmilieu en zijn om die reden onderworpen aan een voorafgaande vergunningsplicht.

De naleving van de voorafgaande vergunningsplicht is één van de meest elementaire verplichtingen van de exploitant van een als hinderlijk ingedeelde inrichting of activiteit die behoort tot de tweede klasse. Zij laat de vergunningverlenende overheid toe om kennis te nemen van een voorgenomen exploitatie, te beoordelen of deze, gelet op de risico's die de exploitatie voor mens en leefmilieu zou meebrengen, al dan niet vergund kan worden, desgevallend mits oplegging van bijzondere milieuvoorwaarden, en de toezichthoudende overheden om controle uit te oefenen op de exploitatie van deze inrichting of activiteit.

Het niet voorafgaand aanvragen van een omgevingsvergunning voor een in de eerste klasse ingedeelde inrichting of activiteit, leidt ertoe dat de vergunningverlenende overheid niet in kennis wordt gesteld van de voorgenomen exploitatie van deze inrichting of activiteit, de mogelijkheid wordt ontnomen om na te gaan of de risico's voor mens en leefmilieu bij exploitatie van de inrichting of activiteit tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt, desgevallend mits oplegging van bijzondere milieuvoorwaarden, en kan de controle op exploitatie van deze inrichting of activiteit ernstig bemoeilijken.

In het schriftelijk verweer stelt de overtreder dat er elementen zijn die de ernst van de gepleegde schendingen relativeren. Zo beschikte de overtreder tot 10 juli 2012 over een vergunning voor de opslag van gevaarlijke stoffen, het fysisch behandelen van gassen en het stallen van voertuigen en werd het terrein vanaf 2012 nog slechts sporadisch gebruikt voor de opslag van materialen. Daarnaast blijkt uit het oriënterend bodemonderzoek van 26 augustus 2019 blijkt dat noch de bodem, noch de hopen opgeslagen grond verontreinigd waren. Het technisch verslag dat werd opgesteld in het kader van het afvoeren van de hopen grond en dat op 17 februari 2020 door de Grondbank vzw conform werd verklaard, blijkt eveneens dat er geen verontreinigingen aanwezig waren in de grond. Tot slot gebeurt sinds de inwerkingtreding van de grondverzetregeling al het grondverzet via de Grondbank vzw. Concluderend stelt de overtreder dat er nooit sprake geweest is van (zelfs maar een risico op) milieuhinder. Zoals hierboven uiteengezet, blijkt uit het dossier dat het grootste deel van de uitgegraven bodem pas in aanmerking komt voor hergebruik na het verrichten van bijkomende handelingen. Dat geen schade aan het milieu werd berokkend of niemand werd gehinderd, is niet relevant voor het bestaan van het milieumisdrijf op zich. De ernst van het misdrijf bestaat uit bovenvermelde (ongecontroleerde) toename van de risico's die met het

milieumisdrijf gepaard gaat. De geschonden regelgeving vereist ook niet dat wordt aangetoond dat er effectieve milieuschade werd veroorzaakt.

De overtreder pleegde het milieumisdrijf in professioneel verband.

De feiten zijn dus voldoende ernstig om gesanctioneerd te worden met een bestuurlijke geldboete van 7.875 euro.

4.2.2. De frequentie

... het criterium frequentie geen aanleiding geeft tot een verhoging van de geldboete.

4.2.3 De omstandigheden

Bij het bepalen van de hoogte van de geldboete wordt rekening gehouden met de bereidheid van de overtreder om voor de vastgestelde schendingen maatregelen te nemen. Uit het dossier blijkt dat de overtreder de afvalstoffen en materialen van het terrein heeft verwijderd en dat de terreinen in hun oorspronkelijke toestand werden hersteld. Dit wordt meegenomen als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, wat leidt tot een verlaging van de geldboete tot 5.118 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 en het balanstotaal, terug te vinden in de meest recente jaarrekening zoals publiek gemaakt op de website van de Nationale bank, volgens de drempelwaarden uit de artikelen 1:24 §1 en 1:25 §1 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019 (hierna WVV). Aangezien de overtreder meer dan een van de drempelwaarden vermeld in artikel 1:24 §1 WVV overschrijdt, acht de gewestelijke entiteit het, gelet op haar grootte en financiële draagkracht, passend en kennelijk redelijk om de bestuurlijke geldboete te verhogen tot 7.677 euro.

De gewestelijke entiteit ging per schrijven van 13 oktober 2020 over tot kennisgeving van het voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming, op te leggen. Artikel 16.4.37 van het DABM voorziet dat de gewestelijke entiteit een boetebeslissing moet nemen binnen een termijn van honderdtachtig dagen na deze kennisgeving. Deze termijn van honderdtachtig dagen is een termijn van orde, waarvan de overschrijding niet gesanctioneerd wordt. De beslissingstermijn is inmiddels verstreken. De gewestelijke entiteit acht het opleggen van een bestuurlijke geldboete ondanks de overschrijding van de beslissingstermijn en de nakende verjaring alsnog aangewezen, gelet op:

- De hogervermelde ernst en risico's dat het milieumisdrijf met zich meebrengt;

- Het langdurig karakter van het milieumisdrijf;
- Het gegeven dat de overtreder de feiten wetens en willens pleegde. Zij beschikte immers in het verleden over een (ontoereikende) milieuvergunning voor haar activiteiten op het terrein. Ondanks het feit dat de vermoedelijke overtreder dus wel degelijk op de hoogte was van de milieuhygiëneregelgeving en de vergunningsplicht, koos zij er bewust voor de van toepassing zijnde verplichtingen naast haar neer te leggen.
- Bovenstaande elementen wijzen er, samen met het feit dat het terrein niet spontaan hersteld werd, maar naar aanleiding van een overdracht van de percelen die werden aangemerkt als risicoground, op dat de overtreder een gebrek aan respect heeft voor de belangen van het strikt naleven van de omgevingsvergunningsplicht ten behoeve van een veilig en gezond leefmilieu en de volksgezondheid.
- Het gegeven dat het lange termijnverloop geen reden mag zijn om de overtreder aan sanctionering te laten ontsnappen. De overtreder is een professionele aannemer in grond-, riolerings- en infrastructuurwerken, die al decennialang actief is in de sector. Het afschrikwekkende effect dat van de boete uitgaat moet de overtreder de nodige inzichten bijbrengen nopens de maatschappelijke belangen die worden geschaad en moet hem motiveren in de toekomst de milieuhygiëneregelgeving na te leven.

Zij acht het, rekening houdend met voormelde elementen, evenwel passend om redelijk om het boetebedrag van 7.677 euro dat werd bekomen na toepassing van de decretale waarderingscriteria vermeld in artikel 16.4.29 DABM bijkomend te verlagen tot 3.825 euro.

Voor het overige zijn er, wat dit milieumisdrijf betreft, 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. Ze laat, ondanks haar stelplicht, na om de concrete en pertinente motieven hierover in de bestreden beslissing concreet bij haar argumentatie te betrekken.

4.1.

Wat betreft de ernst van het door verzoekende partij niet betwiste milieumisdrijf, als eerste waarderingscriterium om het boetebedrag te bepalen, toont verzoekende partij niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aan dat de motieven hierover in de bestreden

beslissing ontoereikend zijn, en dat de begroting door de gewestelijke entiteit van het basisboetebedrag op 7.875 euro kennelijk onredelijk is en dit bedrag disproportioneel is in het licht van de in het PV vastgestelde feiten.

Zoals blijkt uit de bestreden beslissing en door verzoekende partij op zich niet ernstig wordt betwist, beoogt de voorafgaande vergunningsplicht voor ingedeelde inrichtingen of activiteiten dat de vergunningverlenende overheid kennis kan nemen van een voorgenomen exploitatie, en aan de hand van de risico's hiervan voor de mens en het leefmilieu kan beoordelen in hoeverre er hiervoor een omgevingsvergunning kan worden verleend, waaraan desgevallend bijzondere milieuvorwaarden worden gekoppeld, en dat de toezichthoudende overheden controle kunnen uitoefenen op de exploitatie van de inrichting of activiteit. De geschonden milieuvorschriften hebben dan ook in eerste instantie tot doel om de impact en de risico's van de door de exploitant beoogde ingedeelde inrichting of activiteit voor de mens en het leefmilieu voorafgaandelijk aan de exploitatie te kunnen inschatten, waarbij er in dit kader milieuvorwaarden kunnen worden opgelegd om effectieve milieuschade maximaal te voorkomen. Ze hebben ook tot doel om de exploitatie naderhand te kunnen controleren. Deze voorschriften vereisen dan ook niet dat er sprake moet zijn van effectieve milieuschade, zodat de gewestelijke entiteit dit in de bestreden beslissing ook niet moet aantonen.

Zoals blijkt uit het PV en de bestreden beslissing, en door verzoekende partij niet wordt betwist, behoorden de door haar zonder vergunning geëxploiteerde inrichting of activiteiten tot de eerste klasse, doordat de vastgestelde opslag van uitgegraven bodem is ingedeeld als een activiteit van de eerste klasse (artikel 5.2.1, §3 DABM). Dit betekent dat ze de grootste risico's of hinder voor de mens en het leefmilieu omvatten (artikel 5.2.1, §2, lid 1 DABM). In die optiek was een voorafgaandelijke inschatting van de risico's hiervan voor de mens en het leefmilieu, opdat deze, desgevallend door het opleggen van bijzondere milieuvorwaarden, kunnen worden beperkt tot een aanvaardbaar niveau en er hierop naderhand controle kan worden uitgeoefend, des te belangrijker. Verzoekende partij poogt de ernst van het milieumisdrijf dan ook tevergeefs te nuanceren, door te wijzen op de ontstentenis van effectieve 'aangetoonde' milieuschade. De vaststelling naderhand, dat de wederrechtelijke exploitatie door verzoekende partij in professioneel verband van een inrichting van de eerste klasse niet heeft geleid tot bodem- en grondwaterverontreiniging, verandert op zich niets aan het feit dat de risico's hiervan niet voorafgaandelijk konden worden ingeschat en dat er daarop gedurende jaren geen controle kon worden uitgeoefend. Er bestond hierdoor een reëel risico op effectieve schade aan de mens en het leefmilieu, zoals ook blijkt uit de toelichting in de bestreden beslissing over de potentiële impact op de mens en het leefmilieu van de exploitatie van de ingedeelde rubrieken uit de indelingslijst in bijlage 1 bij VLAREM II.

Verzoekende partij poogt de ernst van het milieumisdrijf ook tevergeefs te nuanceren, door te wijzen op de vaststelling dat ze op 10 juli 1992 van het college van burgemeester en schepenen een milieuvergunning heeft verkregen voor de exploitatie van vergunningsplichtige activiteiten op het terrein tijdens de periode tussen 10 juli 1992 en 10 augustus 2012. Er wordt vooreerst vastgesteld dat deze milieuvergunning op het ogenblik van de vaststellingen in het PV al meer dan zeven jaar was vervallen, terwijl bovendien niet blijkt dat ze alle vastgestelde wederrechtelijke hinderlijke activiteiten op het terrein als voorwerp had. Ongeacht deze vaststelling, toont het bestaan en de termijn van deze milieuvergunning juist aan dat verzoekende partij op haar terrein in agrarisch gebied gedurende vele jaren bewust en in professioneel verband, zonder enige (bouw- en milieu)vergunning, grote hoeveelheden uitgegraven bodem, steenpuin en metaalafval heeft opgeslagen, en ook motorvoertuigen heeft gestald. De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing in dezelfde zin terecht dat uit deze vervallen en bovendien ontoereikende milieuvergunning blijkt dat verzoekende partij op de hoogte was van de milieuhygiëneregelgeving en de vergunningsplicht, maar er bewust voor koos om de geschonden milieuvoorschriften niet na te leven. De betreffende milieuvergunning heeft dan ook eerder tot gevolg dat het milieumisdrijf, door het bewust karakter, ernstiger is in plaats van minder ernstig.

4.2.

Verzoekende partij toont ook niet aan dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de gevolgen van de overschrijding van haar decretale ordetermijn om een boetebeslissing te nemen foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de ernst van het milieumisdrijf en de omstandigheden van het dossier, en dat er redenen zijn om de boete bijkomend te verminderen omwille van het tijdsverloop van de boeteprocedure. Ze toont met name niet aan dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend door het boetebedrag meetbaar te verlagen tot 3.825 euro.

In zoverre ze wijst op het gegeven, dat de gewestelijke entiteit haar ordetermijn om een boetebeslissing te nemen met drieënveertig maanden overschreed, en de bestreden beslissing hierdoor niet is genomen binnen een redelijke termijn, gaat ze voorbij aan de vaststelling dat de gewestelijke entiteit hiermee in de bestreden beslissing effectief rekening houdt. Er wordt daarin met name gesteld dat deze beslissingstermijn inmiddels is verstreken, maar dat het is aangewezen om verzoekende partij alsnog een, weliswaar herleide, geldboete op te leggen, waarbij het afschrikwekkende effect hiervan haar de nodige inzichten moet bijbrengen over de maatschappelijke belangen die door het milieumisdrijf zijn geschaad, en haar moet motiveren om de milieuhygiëneregelgeving in de toekomst na te leven. De gewestelijke entiteit wijst hierbij in het bijzonder op de ernst en de risico's van het milieumisdrijf;

het langdurig karakter hiervan; de vaststelling dat verzoekende partij de feiten wetens en willens pleegde; de vaststelling dat verzoekende partij een gebrek aan respect heeft voor het belang van het strikt naleven van de omgevingsvergunningsplicht ten behoeve van een veilig en gezond leefmilieu en de volksgezondheid; en de vaststelling dat verzoekende partij een professionele aannemer is in grond-, riolerings- en infrastructuurwerken, die al decennialang actief is in de sector. Verzoekende partij, die niet betwist dat de vervalttermijn waarbinnen de gewestelijke entiteit een boete kan opleggen op het ogenblik van de bestreden beslissing nog niet was verstreken (artikel 16.4.30 DABM), betreft deze pertinente argumenten niet in haar argumentatie, zodat ze niet aantoonde dat deze foutief of kennelijk onredelijk zijn. Ze toont dan ook niet aan dat de beoordeling van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, van de gevolgen van de overschrijding van haar beslissingstermijn, foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de concrete termijnoverschrijding, en dat de door de gewestelijke entiteit toegepaste herleiding van de boete niet evenredig is met de overschrijding van de beslissingstermijn en de concrete gegevens van het dossier. Ze maakt niet aannemelijk dat ze hierdoor zichtbaar schade of nadelen heeft ondervonden, en reikt alleszins geen concrete elementen aan, waaruit blijkt dat het mogelijks door haar geleden nadeel door het overschrijden van de ordetermijn niet adequaat is hersteld door de herleiding van het boetebedrag. Ze toont ook niet aan dat een bestraffing, in het licht van de ernst van de feiten en haar professionele activiteiten, niet langer passend en noodzakelijk is. Ze toont tenslotte niet aan dat de overschrijding door de gewestelijke entiteit van de redelijke termijn om een boetebeslissing te nemen in voorliggend dossier gevolgen had uit het oogpunt van de bewijslevering en haar recht van verdediging heeft aangetast.

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 18 december 2025 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,