

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 advocaten
, met woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert door neerlegging van een verzoekschrift in het digitaal loket op 17 januari 2025 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 17 december 2024 met nummer , waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete van 27.700 euro en een voordeelontneming van 700.000 euro wordt opgelegd wegens schending van artikel 12, §1 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna: Materialendecreet) en artikel 5.3.12.1, lid 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna: VLAREMA). Er wordt haar met name verweten dat ze tijdens haar festivalevenement in 2024 drank heeft geserveerd in recipiënten voor eenmalig gebruik (hierna: wegwerpbekers), ondanks het principiële verbod hierop en de vaststelling dat ze daarop geen uitzondering had verkregen.

II. Rechtspleging

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

De vordering tot vernietiging wordt behandeld op de openbare zitting van 13 november 2025.
Advocaat voert het woord voor verzoekende partij. Advocaat
 voert het woord voor verwerende partij.

III. Feiten

1.

Op 20 en 26 juli 2024 stellen drie toezichthouders bij de afdeling Handhaving van het departement Omgeving (hierna: verbalisant), op het terrein waar verzoekende partij een meerdaags festivalevenement organiseert, lastens verzoekende partij ambtshalve het volgende vast:

“ ...

Voorgeschiedenis ...

De exploitant vroeg op 9 januari 2024 en verkreeg op 5 februari 2024 van de bevoegde minister geen uitzondering voor het verplichte gebruik van herbruikbare drankrecipiënten voor de organisatie van (het festivalevenement in) 2024. De exploitant tekende op 14 februari 2024 beroep aan bij de bevoegde minister. De minister bevestigde op 5 maart 2024 haar weigeringsbeslissing. Na extra overleg op 22 april 2024 tussen de exploitant en het kabinet van de minister bevestigde de minister op 30 april 2024 haar weigeringsbeslissing opnieuw (zie bijlage 2).

Op 3 juni 2024 verstuurde Omgevingsinspectie een raadgeving naar de exploitant om tijdens (het festivalevenement in) 2024 overal gebruik te maken van herbruikbare drankrecipiënten (zie bijlage 3).

Desondanks de verschillende weigeringsbeslissingen van de minister en de raadgeving van Omgevingsinspectie, vernemen wij via verschillende persinstanties dat de exploitant de geldende regelgeving naast zich neer zal leggen en toch kiest om dranken te serveren in drankrecipiënten die voorzien zijn voor eenmalig gebruik.

...

Vaststellingen

Festivalperiode 19, 20 en 21 juli 2024

Op 20 juli 2024 om 13u begeven wij ons naar het (terrein) alwaar de exploitant het festival ... 2024 organiseert. Wij worden ontvangen door de heer ... en mevrouw ... Ze staan ons te woord en

begeleiden ons tijdens onze rondgang op het terrein van het festival ... Wij begeven ons ... naar één van de verschillende drankstanden in één van de drie “food-zones”. Wij stellen vast dat in de grote tent het publiek gebruik maakt van niet herbruikbare drankrecipiënten. De food-zone is een zone die vrij toegankelijk is voor al de bezoekers van het festival. Wij stellen vast dat de dranken op die locatie in recipiënten voor eenmalig gebruik (zogenaamde “PET bekers”) en blik geserveerd worden. De heer ... en mevrouw ... geven aan dat de exploitant in de afgebakende zones ... wel gebruik maakt van herbruikbare drankrecipiënten. Op het festivalterrein zelf maakt de exploitant geen gebruik van herbruikbare drankrecipiënten, maar van PET-bekers. Ze ramen het aantal benodigde PET-bekers op 2 miljoen stuks per festivalweekend.

...

Festivalperiode 26, 27 en 28 juli 2024

Op 26 juli 2024 om 18u begeven wij ons naar het (terrein) alwaar de exploitant het festival ... 2024 organiseert. Wij worden opnieuw ontvangen door de heer ... en mevrouw ... Ze staan ons te woord en begeleiden ons tijdens onze rondgang op het festivalterrein ... Wij begeven ons naar één van de verschillende drankstanden aan het hoofdpodium (zogenaamde general access bar). Deze zone is vrij toegankelijk voor al de bezoekers van het festival. Wij stellen aldaar vast dat de dranken in niet herbruikbare drankrecipiënten (zogenaamde “PET bekers”) en blik geserveerd worden.

...

Tijdens onze controle wandelen wij tussen de bezoekers op het festivalterrein. Wij stellen vast dat de bezoekers hun dranken (o.a. bier, wijn, mixed drinks,...) drinken uit een drankrecipiënt voor eenmalig gebruik (PET-beker) en blik. Wij stellen vast dat deze drankrecipiënten ook in de PMD-vuilbakken, die aanwezig zijn op het festivalterrein, verzameld worden.

...

Wij stellen vast dat in een boterhammenstand, een plaats waar de medewerkers (crew) hun boterhammen kunnen opeten, nog gebruik wordt gemaakt van drankrecipiënten voor eenmalig gebruik.

...

Wij begeven ons naar een magazijn ... buiten het (festivalterrein) alwaar de exploitant zijn voorraad aan drank ed. opslaat. Wij stellen aldaar vast dat de exploitant ook drankrecipiënten voor eenmalig gebruik hier opslaat om verder te kunnen verdelen over het festivalterrein.

...

Wij stellen vast dat de exploitant tijdens het festival dranken in recipiënten voor eenmalig gebruik serveert en hierdoor bovenvermelde artikelen overtreedt.

...

Omschrijving van de genomen herstelmaatregelen

Wij manen de exploitant aan om bij de organisatie van toekomstige festivalevenementen in Vlaanderen op alle plaatsen van het festival gebruik te maken van herbruikbare drankrecipiënten.

...

”

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr.

, dat op 30 juli 2024 wordt afgesloten (hierna: PV) en wordt verstuurd aan de procureur des Konings, die dit op 6 augustus 2024 ontvangt, en aan verzoekende partij met een beveiligde zending.

2.

Op 24 augustus 2024 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van 19 augustus 2024 dat het in het PV vastgestelde milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

3.

Op 10 september 2024 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 17 september 2024 kopie van het administratief dossier, dat haar op dezelfde datum door de gewestelijke entiteit wordt overgemaakt. Ze maakt op 10 oktober 2024 een schriftelijk verweer over aan de gewestelijke entiteit, waarbij ze vraagt om te worden gehoord.

4.

De gewestelijke entiteit vraagt ondertussen op 27 september 2024 bijkomende inlichtingen aan de verbalisant over de correspondentie met verzoekende partij met betrekking tot het PV. De verbalisant maakt deze inlichtingen over op 30 september 2024.

De gewestelijke entiteit vraagt ook op 11 oktober 2024 bijkomende inlichtingen aan de OVAM. Ze vraagt met name het standpunt van de OVAM met betrekking tot de wettigheidskritiek in het schriftelijk verweer van verzoekende partij op het besluit van de Vlaamse regering van 12 mei 2023 tot wijziging van het VLAREMA, waarmee onder meer artikel 5.3.12.1 VLAREMA is gewijzigd, en op de beslissing van de bevoegde minister van 5 februari 2014 tot weigering van de door verzoekende partij gevraagde uitzondering overeenkomstig artikel 5.3.12.3 VLAREMA op het verbod op het serveren van drank in recipiënten voor eenmalig gebruik tijdens het festivalevenement in 2024, zoals naderhand bevestigd. De OVAM maakt haar standpunt hierop over op 14 oktober 2024.

5.

Verzoekende partij wordt op 21 november 2024 door de gewestelijke entiteit gehoord. In navolging hiervan maakt ze op 7 december 2024 nog een aanvullend schriftelijk verweer over aan de gewestelijke entiteit met betrekking tot de begroting van het vermogensvoordeel.

6.

De gewestelijke entiteit legt op 17 december 2024 een bestuurlijke geldboete en een voordeelontneming op, waarvan verzoekende partij met een beveiligde zending van 18 december 2024 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:

- de artikelen 16.4.25 en 16.4.27 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM)
- de artikelen 5.3.12.1, lid 1 en 5.3.12.3 VLAREMA
- de artikelen 10 en 11, 39, 134 en 143, §1 van de Grondwet (hierna: GW)
- artikel 6, §1, II, lid 2, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI)
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet)
- het motiverings-, het redelijkheids-, het evenredigheids-, het zorgvuldigheids-, het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze betwist in essentie dat er een milieumisdrijf voorligt, dat haar kan worden toegerekend en waarvoor haar een alternatieve bestuurlijke geldboete en een voordeelontneming kan worden opgelegd. Ze stelt met name dat de bestreden beslissing niet berust op een wettige grondslag omdat zowel het geschonden geachte artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA (eerste onderdeel), als de ministeriële beslissingen om geen uitzondering te verlenen op het daarin opgenomen verbod op het gebruik van wegwerpbekers met toepassing van artikel 5.3.12.3 VLAREMA (tweede onderdeel), onwettig zijn en buiten toepassing moeten worden gelaten.

In een eerste onderdeel betwist ze de wettigheid van artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA, zodat dit op grond van artikel 159 GW buiten toepassing moet worden gelaten, waardoor de daarop gesteunde bestreden boetebeslissing geen rechtsgeldige grondslag heeft en er haar op basis van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel geen milieumisdrijf ten laste kan worden gelegd.

Ze erkent dat de gewestelijke bevoegdheid voor de preventie en bestrijding van de verschillende vormen van milieuverontreiniging en voor het voeren van een afvalstoffenbeleid ruim moet worden geïnterpreteerd. Ze stelt dat de vaststelling van productnormen niet onder deze bevoegdheid ressorteert en een federale aangelegenheid betreft. Ze meent dat het verbod in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA op het serveren bij evenementen van drank in wegwerpbekers feitelijk neerkomt op een verkapt verbod op het op de markt brengen van dergelijke recipiënten, die bijna uitsluitend voor evenementen worden geproduceerd. Ze stelt dat de Vlaamse regering hierdoor de federaal voorbehouden bevoegdheid voor productnormen betreedt, dan wel minstens de uitoefening van deze federale bevoegdheid onmogelijk of overdreven moeilijk maakt, waardoor er een schending voorligt van de beginselen van evenredigheid en van de federale loyaleit in artikel 143, §1 GW. Ze stelt dat ze deze schending van de bevoegdheidsverdelende regels ook heeft aangevoerd tijdens de bestuurlijke boeteprocedure en betwist de motieven van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing ter weerlegging hiervan. Ze stelt dat het gebruiksverbod in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA zonder twijfel een marktuitsluitend effect heeft, waarbij ze wijst op de vaststelling dat de evenementensector de betreffende markt volledig domineert en dat het argument, dat het gebruik van wegwerpbekers voor het serveren van drank door particulieren of ondernemingen in een andere context dan een evenement mogelijk blijft, weinig ernstig is. Ze meent dat dit wordt bevestigd in het verslag aan de Vlaamse regering bij het ontwerp van besluit dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse regering van 20 november 2024 tot wijziging van artikel 5.3.12.1, lid 3 VLAREMA. Ze stelt dat de Vlaamse regering de uitzondering op het verbod op het eenmalig gebruik bij evenementen van petflessen en blikjes tot 1 januari 2025 eerst wilde opheffen, maar de einddatum uiteindelijk, na het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 11 december 2024, tot 1 januari 2030 heeft verlengd omdat de markt volledig zou worden verstoord. Gelet op de vaststelling dat de aangehaalde onwettigheden voortvloeien uit het Materialendecreet, waarop het VLAREMA is gesteund, vraagt verzoekende partij het College om het Grondwettelijk Hof bij wijze van prejudiciële vraagstelling te vragen of ‘artikel 5 Materialendecreet artikel 6, §1, II, lid 2, 1° BWHI dan wel artikel 143, §1 GW schendt, in de mate dat deze bepaling de Vlaamse regering zou toelaten om een quasi-algemeen gebruiksverbod op recipiënten voor eenmalig gebruik uit te vaardigen’.

Ze stelt ook dat het besluit van de Vlaamse regering van 12 mei 2023 tot wijziging van het VLAREMA, waarmee het geschonden geachte artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA is ingevoerd, intrinsiek onwettig is wegens schending van het grondwettelijk verankerde gelijkheidsbeginsel en van het motiverings-, het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel. Ze stelt dat ze deze kritiek ook heeft aangevoerd tijdens de bestuurlijke boeteprocedure, maar dat deze door de gewestelijke entiteit ten onrechte ter zijde is geschoven. Wat betreft de schending van het gelijkheidsbeginsel, stelt ze dat het verbod op het gebruik van wegwerpbekers enkel de evenementensector viseert, waardoor er een ongelijke behandeling ontstaat ten opzichte van vergelijkbare sectoren in het licht van de doelstellingen van de regelgeving, die ook wegwerpbekers gebruiken, zoals de horeca, de scholen en de overheid. Ze merkt op dat de evenementensector op vlak van afvalpreventie en zwerfvuil in de regel beter presteert dan deze andere sectoren omdat ze zelf instaat voor de opkuis van haar terrein en de gevolgen van haar activiteiten, en wellicht de enige sector is die geen aanleiding geeft tot zwerfvuil. Specifiek wat betreft scholen, stelt ze dat de meer dan één miljoen schoolgaande kinderen in Vlaanderen vijfmaal per week een veelal in plastic verpakt tussendoortje nuttigen, inclusief het gebruik van drankverpakkingen, met veelal petflesjes of blikjes. Ze stelt dat er geen objectieve verantwoording bestaat waarom er niet eerst aan die scholen, eerder dan alleen aan de evenementensector, een dergelijk verbod wordt opgelegd. Ze meent dat dit veel logischer, doeltreffender en economisch minder schadelijk zou zijn, te meer omdat de meeste scholen worden uitgebaat of gesubsidieerd door de Vlaamse overheid. In dezelfde zin stelt ze dat ze ook ongelijk wordt behandeld in vergelijking met de horeca, waar er frequent gebruik wordt gemaakt van recipiënten voor eenmalig gebruik, die veel meer afvalstoffen genereren. Wat betreft de schending van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, stelt ze dat de verstrengde regelgeving getuigt van een gebrek aan kennis van de evenementensector en dat de redenering van de Vlaamse regering niet deugdelijk is onderbouwd. Ze betwist dat deze regelgeving blijkens de nota's en verslagen aan de Vlaamse regering zorgvuldig is voorbereid. Ze meent dat het tegendeel blijkt uit het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 2024 tot wijziging van het VLAREMA. Ze stelt dat het door de Vlaamse regering vooropgestelde gefaseerde beleid in de praktijk onhaalbaar bleek omdat de noodzakelijke alternatieven nog onvoldoende waren ontwikkeld of nog niet beschikbaar waren op de markt, waardoor de uitzondering voor petflessen en blikjes tot 2030 is verlengd. Ze stelt dat hieruit blijkt dat de toestand van de markt initieel niet in rekening is gebracht en dat de achterliggende motieven van de regelgeving feitelijk onjuist bleken te zijn.

In een tweede onderdeel betwist ze de wettigheid van de ministeriële beslissingen van 5 februari 2024 en 30 april 2024, waarmee de door haar, op basis van artikel 5.3.12.3 VLAREMA gevraagde uitzondering in 2024 op het verbod op het gebruik van wegwerpbekers in artikel

5.3.12.1, lid 1 VLAREMA, is geweigerd. Ze verwijt de bevoegde minister dat deze daarbij een voorwaarde heeft toegevoegd aan de uitzonderingsregeling, door het bewijs te eisen van 'ernstige inspanningen' om een retoursysteem met herbruikbare bekertjes te realiseren. Ze stelt ook dat uit deze weigeringsbeslissingen niet blijkt op basis van welke criteria de in artikel 5.3.12.3 VLAREMA bedoelde 'milieuwinst' is beoordeeld en welk niveau aan 'milieuwinst' er moet worden bereikt. Ze stelt dat ze naar aanleiding van de eerste weigeringsbeslissing van 5 februari 2024 een milieudeskundige heeft aangesteld, die concludeerde dat het gebruik van herbruikbare bekertjes in het licht van de concrete omstandigheden geen milieuwinst garandeerde, terwijl de tweede weigeringsbeslissing van 30 april 2024 hiervan ten onrechte abstractie heeft gemaakt. Ze meent dat de motieven in de bestreden beslissing om haar beroepsargumenten ter zake te verwerpen niet draagkrachtig zijn. Ze stelt dat de bevoegde minister haar rechtmatige verwachtingen heeft geschonden, doordat er met de beslissing van 16 juni 2023, op basis van de algemene uitzonderingsregeling in artikel 5.3.12.3 VLAREMA, wel een uitzondering is verleend omwille van haar grote stock aan wegwerpbekertjes, terwijl dezelfde reden in 2024 niet langer een uitzondering verantwoordt. Ze meent dat iedere redelijke verantwoording ontbreekt voor het plots gewijzigde standpunt van de bevoegde minister.

2.

Verwerende partij betwist het middel. Ter weerlegging van het eerste onderdeel, stelt ze dat productnormen regels zijn, die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product bij het op de markt brengen moet voldoen, onder meer ter bescherming van het milieu, en dat de federale bevoegdheid voor productnormen niet de vaststelling omvat van regels voor het gebruik van producten, zodra die op de markt zijn gebracht. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing diligent heeft geoordeeld dat artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA geen productnorm omvat, maar enkel gebruiksbeperkingen oplegt voor wegwerpbekertjes en geen marktuitsluitend effect heeft. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing ook omstandig heeft gemotiveerd dat de federale bevoegdheid voor productnormering niet onmogelijk wordt gemaakt, of de uitoefening hiervan ernstig wordt bemoeilijkt. Ze merkt op dat wegwerpbekertjes op het grondgebied van het Vlaamse Gewest nog altijd op de markt mogen worden gebracht en dat hun gebruik voor het serveren van drank door particulieren of ondernemingen, in een andere context dan een evenement, mogelijk blijft. Ze stelt dat verzoekende partij haar bewering, dat de markt voor wegwerpbekertjes wordt gedomineerd door de evenementensector, niet bewijst en dat deze bewering bovendien onjuist is omdat er ook in vele andere sectoren, zoals scholen, hotels, fastfood restaurants, bedrijfskantines, etc. nog wegwerpbekertjes worden gebruikt. Ze stelt dat verzoekende partij zich niet moet vergelijken met andere sectoren, maar wel met andere organisatoren die een evenement organiseren, terwijl

het verbod op het gebruik van wegwerpbekers van toepassing is op iedereen die een evenement organiseert, ongeacht de sector waartoe de organisator behoort. Ze meent dat de evenementensector en andere sectoren, zoals scholen en horecazaken, hoe dan ook geen vergelijkbare gevallen zijn wat betreft het serveren van drank. Ze betwist ook de bewering van verzoekende partij, dat er op de markt geen alternatieven voor wegwerpbekers bestaan.

Ze betwist voorts de aangevoerde onwettigheid van het besluit van de Vlaamse regering van 12 mei 2023 tot wijziging van het VLAREMA, waarmee het geschonden geachte artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA is ingevoerd. Ze wijst ter weerlegging hiervan naar de overwegingen hierover van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, waarmee de gelijkaardige argumentatie van verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocedure wordt beantwoord. Ter weerlegging van de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel, herhaalt ze dat het verbod op het gebruik van wegwerpbekers op gelijke wijze van toepassing is op iedereen die een evenement organiseert. In de rand hiervan merkt ze nog op dat de argumentatie van verzoekende partij intern tegenstrijdig is, in zoverre ze, weliswaar ten onrechte, stelt dat het gebruiksverbod in VLAREMA een algemeen marktverbod omvat, maar tegelijkertijd hekelt dat scholen en andere sectoren niet onder het gebruiksverbod ressorteren, waarmee ze feitelijk erkent dat er geen algemeen marktverbod op wegwerpbekers bestaat. Ze stelt dat het gebruiksverbod een legitieme doelstelling nastreeft, met name afvalpreventie en het inzetten op maatregelen vooraan in de keten, met minder materialengebruik en -verlies, waardoor de overgang naar een meer circulaire economie wordt gestimuleerd, zodat verzoekende partij ten onrechte wijst op de aanpak van zwerfvuil als doelstelling. Ze betwist dat de invoering van het verbod op het gebruik van wegwerpbekers bij evenementen niet zorgvuldig is voorbereid en meent dat het tegendeel blijkt uit de nota's en verslagen aan de Vlaamse regering, waarnaar in de bestreden beslissing wordt verwezen en waaruit blijkt dat er hiervoor deugdelijke, afdoende en draagkrachtige motieven bestaan.

Wat betreft het tweede onderdeel, betwist ze vooreerst dat verzoekende partij hierbij belang heeft. Ze wijst op de vaststelling, dat het verlenen van een uitzondering op het verbod op het gebruik van wegwerpbekers in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA, op basis van artikel 5.3.12.3 VLAREMA, behoort tot de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde Vlaamse minister, die niet is verplicht om een uitzondering te verlenen. Ze stelt dat de bevoegde minister, in de hypothese dat de vraag van verzoekende partij tot uitzondering van het verbod op het gebruik van wegwerpbekers ten onrechte is geweigerd, hierdoor kan beslissen om een volgende aanvraag opnieuw te weigeren, te meer omdat de bevoegde minister meermaals en uitdrukkelijk aangaf dat 2023 een overgangsjaar was en er vanaf 2024 in beginsel geen uitzonderingen meer zouden worden toegestaan op het verbod op het gebruik van

wegwerpbekers, omwille van een bestaande stock. Verwerende partij benadrukt daarbij dat verzoekende partij tegen de betwiste ministeriële weigeringsbeslissingen geen beroep tot vernietiging bij de Raad van State heeft ingesteld, waardoor deze definitief zijn geworden. Ten gronde betwist ze dat de bevoegde minister een bijkomende voorwaarde heeft toegevoegd aan artikel 5.3.12.3 VLAREMA, door het bewijs van ernstige inspanningen te vereisen. Ze meent dat de weigeringsbeslissingen behoorlijk zijn gemotiveerd, terwijl verzoekende partij ten onrechte aanvoert dat ze er rechtmatig mocht op vertrouwen dat ze ook in 2024 nog een uitzondering zou krijgen op het verbod op het gebruik van wegwerpbekers.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in hoofddorde in de argumentatie in haar verzoekschrift. Wat betreft het eerste onderdeel, herhaalt ze dat de Vlaamse regering haar bevoegdheid in verhouding met deze van de federale overheid wel degelijk heeft overschreden. Ze verwijst ter ondersteuning hiervan nog naar de parallel met een onwettig bevonden quasi algemeen verbod op het gebruik van neonicotinoïden, dat volgens de Raad van State neerkwam op een verbod op het op de markt brengen van dit product, met schending van het beginsel van de federale loyauteit. Ze herhaalt in dit kader dat wegwerpbekers quasi uitsluitend worden gebruikt voor evenementen. Wat betreft de schending van het gelijkheidsbeginsel, meent ze dat scholen, horecazaken en evenementenorganisatoren, op basis van hun doelstelling en werking, ten onrechte worden bestempeld als onvergelykbare categorieën. Ze stelt dat er in het licht van de beleidsfinaliteit van afvalpreventie geen onderscheidend criterium bestaat tussen de evenementensector en andere sectoren die evenementen organiseren en er wel degelijk sprake is van vergelijkbare categorieën, die ongelijk worden behandeld, waarbij de ongelijke behandeling niet pertinent is om het nagestreefde doel te bereiken, en niet in redelijk verband staat tot dat doel. Ze volhardt daarbij in de voorgestelde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof.

Wat betreft het tweede onderdeel, betwist ze de exceptie van belang omdat ze bij de gebeurlijke onwettigheid van de ministeriële weigeringsbeslissingen in aanmerking komt voor een nieuwe beoordeling van haar aanvraag tot uitzondering van het verbod op het gebruik van wegwerpbekers, waarbij er bovendien een reële kans op een gunstigere uitkomst bestaat. Ze meent dat de vaststelling, dat ze indertijd geen beroep bij de Raad van State tot vernietiging van deze ministeriële weigeringsbeslissingen heeft ingesteld, daaraan geen afbreuk doet. Ze herhaalt dat de gegrondheid van de exceptie van onwettigheid van deze ministeriële weigeringsbeslissingen tot gevolg heeft dat de wettelijke grondslag voor de vaststelling van het betwiste milieumisdrijf ontbreekt, en er haar hiervoor geen boete en voordeelontneming kan worden opgelegd.

Beoordeling door het College

1.

De gewestelijke entiteit kan een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen voor gedragingen die strijdig zijn met de milieuvoorschriften in artikel 16.1.1, lid 1 DABM en die naargelang de keuze van de procureur des Konings ook strafrechtelijk kunnen worden bestraft overeenkomstig de artikelen 16.6.1, 16.6.2, 16.6.3, 16.6.3ter, 16.6.3quater en 16.6.3quinquies DABM (artikel 16.4.27, lid 2 DABM en 16.1.2, 2° DABM). De geschonden artikelen zijn dergelijke milieuvoorschriften (artikel 16.1.1, lid 1, 1° en 10° DABM). Elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de gehandhaafde regelgeving is in beginsel strafbaar (de artikelen 16.6.1, §1 en 16.6.3, §1 DABM). De geldboete kan enkel worden opgelegd aan de 'overtreder', hetzij degene die een milieumisdrijf pleegt of die opdracht geeft om handelingen te stellen die een milieumisdrijf uitmaken (artikel 16.4.25, lid 1 DABM). De kwalificatie van de feiten als een milieumisdrijf en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder vormt dus de grondslag voor de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om haar een geldboete op te leggen.

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

2.

De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing, onder de titel 'de toerekenbaarheid aan de overtreder', met betrekking tot het milieumisdrijf en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder, onder meer het volgende:

"4.1.4 Inzake het bestaan van een milieumisdrijf"

Artikel 12, §2 van het Materialendecreet verbiedt om materialen te gebruiken of te verbruiken in strijd met de voorschriften van dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan.

Artikel 5.3.12.1, eerste lid van het VLAREMA bepaalt dat het serveren van drank in recipiënten voor eenmalig gebruik bij evenementen verboden is, met uitzondering van petflessen en blikjes als de eventorganisator daarvoor in een systeem voorziet dat garandeert dat minstens 95% van die eenmalige recipiënten gescheiden wordt ingezameld voor recycling.

Uit de vaststellingen en het fotodossier van de verbalisant blijkt dat zowel tijdens het eerste festivalweekend (19 tot 21 juli 2024) als tijdens het tweede festivalweekend (26 tot 28 juli 2024) van het evenement ... 2024 op de voor het publiek toegankelijke gedeeltes van het festivalterrein (m.u.v. de afgebakende zones ...) drank werd geserveerd in recipiënten voor eenmalig gebruik.

Uit de vaststellingen en het fotodossier blijkt verder dat tijdens het tweede festivalweekend ook in een niet-publiek toegankelijke zone (boterhammenstand waar medewerkers (crew) hun boterhammen kunnen opeten) nog gebruik werd gemaakt van drankrecipiënten voor eenmalig gebruik.

Bovenstaande feiten houden een schending in van artikel 12, §2 van het Materialendecreet en artikel 5.3.12.1, eerste lid van het VLAREMA. Deze milieuvoorschriften worden gehandhaafd met toepassing van Titel XVI DABM en de schending ervan is strafbaar gesteld in hoofdstuk VI van titel XVI van het DABM. Er is bijgevolg sprake van een milieumisdrijf in de zin van artikel 16.1.2, 2° van het DABM, waarvoor conform artikel 16.4.27 van het DABM een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd.

Het milieumisdrijf staat vast in hoofde van de overtreder.

...

Verzoekende partij betwist niet dat ze tijdens haar festivalevenement in 2024 nog wegwerpbekers heeft gebruikt, ondanks het principiële verbod hierop en de vaststelling dat ze daarop van de bevoegde minister geen uitzondering had verkregen. Ze voert op zich ook geen ernstige betwisting over de vaststelling dat dit op basis van de geldende regelgeving een milieumisdrijf uitmaakt, waarvoor er in beginsel een alternatieve bestuurlijke geldboete en een voordeelontneming kan worden opgelegd. Ze betwist enkel de wettigheid van het verbod op het gebruik van wegwerpbekers in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA (eerste onderdeel) en van de ministeriële beslissingen om daarop geen uitzondering te verlenen met toepassing van artikel 5.3.12.3 VLAREMA (tweede onderdeel), waardoor de bestreden beslissing niet zou berusten op een wettige grondslag.

3.

Verzoekende partij vraagt om artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA (eerste onderdeel), dan wel de ministeriële beslissingen van 5 februari 2024 en 30 april 2024 tot weigering van een uitzondering op dit artikel met toepassing van artikel 5.3.12.3 VLAREMA (tweede onderdeel), buiten toepassing te laten op basis van artikel 159 GW wegens hun onwettigheid. Ze stelt dat

het gegrond verklaren van deze excepties van onwettigheid betekent dat de bestreden beslissing niet berust op een wettige grondslag, waardoor er haar geen milieumisdrijf kan worden verweten en ze hiervoor niet kan worden gesanctioneerd met een boete en een voordeelontneming.

Artikel 159 GW bepaalt dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen, in zoverre ze met de wetten overeenstemmen. Deze bepaling geldt voor de met eigenlijke rechtspraak belaste organen, zoals het College, en niet voor organen van actief bestuur. Het staat dan ook niet aan de gewestelijke entiteit om op eigen gezag besluiten of verordeningen wegens onwettigheid buiten toepassing te laten. In die optiek is de discussie of de gewestelijke entiteit de door verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocedure aangevoerde excepties van onwettigheid in de bestreden beslissing met deugdelijke motieven heeft verworpen, dan wel verkeerd heeft begrepen, niet van belang. Het staat aan verzoekende partij om het College te overtuigen van de gegrondheid van (één van) de aangevoerde excepties van onwettigheid.

4.

De Vlaamse regering kan op grond van artikel 5, lid 1 Materialendecreet, met het oog op het bereiken van de in artikel 4 vermelde doelstellingen, materialen aanduiden en voorwaarden bepalen voor het gebruik of verbruik ervan. De op het geding toepasselijke versie van artikel 5.3.12.1, leden 1 en 3 VLAREMA bepaalt dat ‘het serveren van drank in recipiënten voor eenmalig gebruik bij evenementen vanaf 15 juni 2023 is verboden, met uitzondering van petflessen en blikjes, als de eventorganisator daarvoor in een systeem voorziet dat garandeert dat minstens 95% van die eenmalige recipiënten gescheiden wordt ingezameld voor recyclage’, waarbij ‘de uitzondering, vermeld in het eerste lid, vervalt vanaf 1 januari 2025’. Artikel 12, §2 Materialendecreet bepaalt dat het is verboden om materialen te gebruiken of te verbruiken, in strijd met de voorschriften van het decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan.

5.

Verzoekende partij steunt de in het eerste onderdeel aangevoerde on(grond)wettigheid van artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA in eerste instantie tevergeefs op de vaststelling dat dit artikel een productnorm bevat. Ze stelt ten onrechte dat hierdoor de gewestelijke bevoegdheid voor de bescherming van het leefmilieu wordt overschreden en dat minstens het evenredigheidsbeginsel en het in artikel 143, §1 GW vervatte beginsel van de federale loyaliteit worden geschonden. De in dit kader door verzoekende partij gesuggereerde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof over artikel 5 Materialendecreet behoeven geen antwoord.

5.1.

Artikel 5, lid 1 Materialendecreet bevat een machtiging aan de Vlaamse regering. Dergelijke machtiging moet grondwetsconform worden uitgelegd, zodat er niet mag worden uitgegaan van de veronderstelling dat de decreetgever de Vlaamse regering heeft gemachtigd om regels uit te vaardigen in aangelegenheden die zijn voorbehouden aan de federale overheid. De grondwettigheid van de in artikel 5, lid 1 Materialendecreet vervatte machtiging moet dan ook worden beoordeeld vanuit de hypothese dat ze door de Vlaamse regering correct wordt uitgevoerd.

Hoewel verzoekende partij stelt dat de 'onwettigheden schuilen in het Materialendecreet', viseert haar inhoudelijke kritiek uitsluitend het door de Vlaamse regering ingestelde verbod op het gebruik van wegwerpbekers in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA en licht ze nergens toe waarom artikel 5, lid 1 Materialendecreet ongrondwettig is. De gesuggereerde prejudiciële vragen vertonen geen relevantie voor de beoordeling van de exceptie van onwettigheid van artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA.

5.2.

Artikel 6, §1, II, lid 1, 1° en 2° en lid 2, 1° BWHL voorziet als 'de aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet', 'wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft', zowel 'de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder' als 'het afvalstoffenbeleid', terwijl 'de federale overheid echter bevoegd is voor het vaststellen van de productnormen'. Productnormen, waarvoor de federale overheid bevoegd blijft, zijn regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen, onder meer ter bescherming van het milieu, een product moet voldoen bij het op de markt brengen hiervan. Ze bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder in de samenstelling of bij de emissies van een product niet mag worden overschreden, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten (G.H., 28 februari 2019, nr. 38/2019, overweging B.13.2). De parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur licht toe dat alleen voorschriften, waaraan producten vanuit milieuoogpunt moeten beantwoorden 'bij het op de markt brengen', moeten worden beschouwd als 'productnormen', waarvan het vaststellen wordt voorbehouden aan de federale overheid (*Parl. St.* Senaat, 1992-93, nr. 558/1, 20; *Parl. St.* Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, p. 37-39, p. 42-44). Een productnorm bepaalt dus waaraan een product moet voldoen, vooraleer het op de markt mag worden gebracht, zodat het regels betreft die 'bij het op de markt brengen' moeten worden nageleefd. Artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA voorziet geen eisen waaraan wegwerpbekers moeten voldoen om op de markt

te mogen worden gebracht. Het verbiedt enkel het gebruik van wegwerpbekers voor het serveren van drank op 'evenementen', zodat het geen productnorm omvat.

5.3.

Artikel 143, §1 GW verplicht de federale overheid en de deelentiteiten wel om de federale loyauteit in acht te nemen bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Het beginsel van de federale loyauteit, in samenhang gelezen met het evenredigheidsbeginsel, betekent dat elke wetgever is gehouden om er in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid over te waken, dat de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers door zijn optreden niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt. Het Grondwettelijk Hof verduidelijkt daarbij dat een algemeen gebruiksverbod op het hele grondgebied van het Vlaamse gewest een marktuitsluitend effect kan creëren, dat de uitoefening van de bevoegdheid voor productnormen door de federale wetgever in de praktijk onmogelijk zou maken (G.H., 28 februari 2019, nr.

Artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA vestigt geen dergelijk algemeen gebruiksverbod. Het verbod op het gebruik van wegwerpbekers is enkel van toepassing 'bij evenementen'. Een 'evenement' wordt daarbij volgens artikel 1.2.1, §6, 6° VLAREMA gedefinieerd als 'een eenmalige of een periodieke gebeurtenis op het gebied van kunst, cultuur, sport, festiviteit of volksvermaak', die 'publiek wordt aangekondigd en voor iedereen toegankelijk is, al dan niet tegen betaling', en die 'doorgaat op een welbepaald tijdstip en tijdelijk is', waarbij 'de locatie zich zowel op publiek als op privaat terrein kan bevinden' en waarbij 'het evenement zowel in de open lucht als in een gesloten ruimte kan doorgaan'. Het verbod op het gebruik van wegwerpbekers treft dan ook enkel eenmalige of periodieke publiek aangekondigde en toegankelijke gebeurtenissen op het gebied van kunst, cultuur, sport, festiviteit of volksvermaak, ongeacht wie het evenement organiseert, zodat het gebruik van wegwerpbekers niet op het hele grondgebied en voor elke mogelijke gelegenheid wordt verboden.

5.4.

Verzoekende partij, die de bewijslast draagt van de door haar aangevoerde onwettigheid, toont het tegendeel niet aan. Ze laat na om haar beweringen, dat 'de evenementensector de markt in kwestie volledig domineert', er geen alternatieven bestaan en de markt 'volledig wordt verstoord', te onderbouwen. Ze verwijst daarbij tevergeefs naar het uitstel van de vervaldatum in artikel 5.3.12.1, lid 3 VLAREMA van 1 januari 2025 naar 1 januari 2030 (door artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 2024 tot wijziging van het VLAREMA)

omdat dit enkel betrekking heeft op de in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA bepaalde uitzondering voor petflessen en blikjes.

6.

Verzoekende partij steunt de aangevoerde onwettigheid van artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA ook tevergeefs op de vaststelling dat dit artikel om meerdere redenen 'intrinsiek onwettig' is. Ze stelt daarbij ten onrechte dat er zowel een schending voorligt van het gelijkheidsbeginsel als van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

6.1.

De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie, die zijn vervat in de artikelen 10 en 11 GW, vereisen dat iedereen die zich in eenzelfde toestand bevindt op gelijke wijze wordt behandeld. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden als in rechte en in feite vergelijkbare situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld. Het staat aan verzoekende partij om de beweerde schending van het gelijkheidsbeginsel met concrete en precieze gegevens aan te tonen, en daarbij te preciseren welke categorieën van personen met elkaar moeten worden vergeleken en in welk opzicht de betwiste regeling een verschil in behandeling teweegbrengt, dat discriminerend is.

Het verslag aan de Vlaamse regering kadert het in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA opgelegde verbod op het gebruik van wegwerpbekers bij evenementen in de beleidsvisie over 'afvalpreventie, met een versterking van maatregelen vooraan in de keten, om een daling van het materialengebruik - en verlies en zo ook de overgang naar een meer circulaire economie te stimuleren'. Het gebruiksverbod is luidens dit verslag een bewuste keuze 'voor afvalpreventie en het stimuleren van hergebruik en niet voor het stimuleren van de inzameling van drankrecipiënten voor eenmalig gebruik' (VR 2023 1002 DOC.0136/3BIS, p. 1 en p. 4). Verzoekende partij voert op zich geen betwisting over de legitimiteit van deze doelstelling.

Het in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA opgenomen verbod is enkel van toepassing bij 'evenementen' in de zin van artikel 1.2.1, §6, 6° VLAREMA. Het richt zich dus niet tot de evenementensector als dusdanig of tot welke sector ook, maar enkel tot al wie een 'evenement' organiseert in de reglementaire betekenis van dat begrip. Het is zonder onderscheid van toepassing op evenementen, ongeacht de sector - evenementensector of een andere sector - waartoe de organisator of de initiatiefnemer behoort. Dit betekent dat hieronder ook evenementen ressorteren die worden georganiseerd door scholen of door de horeca. In antwoord op de kritiek van verzoekende partij dat er in het licht van de met de maatregel beoogde afvalpreventie 'geen onderscheidend criterium is tussen de

evenementensector en andere sectoren', moet dan ook worden opgemerkt dat de regeling geen dergelijk criterium van onderscheid hanteert. De Vlaamse regering brengt alle evenementen onder het verbod, zonder te voorzien in een differentiatie naargelang de sector waartoe de organisator van het evenement behoort. Wat betreft de Vlaamse overheid en de lokale besturen geldt het totaalverbod in artikel 5.3.12.2 VLAREMA. De kritiek van verzoekende partij, dat de evenementensector 'als eerste en enige' wordt gevisieerd en discriminatoir wordt behandeld omdat 'precies de evenementensector' als 'doelgroep' wordt uitgekozen, terwijl andere sectoren niet worden geconfronteerd met een verbod op het gebruik wegwerpbekers, getuigt van een foutieve opvatting over artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA.

Er wordt nog opgemerkt dat het betoog van verzoekende partij blijkt geeft van inconsistentie. Terwijl ze in het kader van de aangevoerde bevoegdheidsoverschrijding door de Vlaamse regering stelt dat het verbod op het gebruik van wegwerpbekers bij evenementen een 'marktuitsluitend effect' heeft, waardoor de hele markt wordt 'verstoord', stelt ze in het kader van de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel dat sectoren zoals scholen, horeca en 'aanverwante sectoren' worden ontzien, waarmee ze haar betoog over een 'marktuitsluitend effect' ondergraaft.

6.2.

Verzoekende partij stelt ook tevergeefs dat de Vlaamse regering met het verbod op het gebruik van wegwerpbekers het zorgvuldigheidsbeginsel en de plicht tot materiële motivering schendt omdat de 'verstrengde regelgeving' zou getuigen van 'een gebrek aan kennis van de evenementensector' en er geen 'deugdelijke onderbouwing van (haar) redenering' zou zijn. Ze doelt met de 'verstrengde regelgeving' op artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 mei 2023 tot wijziging van het VLAREMA, waarmee het in voorliggende procedure toepasselijke artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA is ingevoerd.

Er wordt herhaald dat artikel 159 GW zich richt tot de rechter en niet tot het bestuur, zodat de gewestelijke entiteit de geldende rechtsnormen in beginsel, als orgaan van actief bestuur, moet toepassen, zonder dat ze artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA omwille van de onwettigheid hiervan buiten toepassing kan laten. In die optiek is de beoordeling door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing van de argumentatie hierover van verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocedure niet relevant en kan dit niet leiden tot de onwettigheid van de bestreden beslissing. Het staat aan verzoekende partij om haar wettigheidskritiek op het verbod op het gebruik van wegwerpbekers uiteen te zetten voor het College. Het College is daarbij niet gehouden om uit te zoeken wat verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocedure heeft aangevoerd en zodoende het middel in haar plaats te construeren.

Verzoekende partij toont niet aan dat het verbod op het gebruik van wegwerpbekers tijdens evenementen onzorgvuldig is voorbereid of niet steunt op in rechte en in feite aanvaardbare motieven. Het middel is daartoe gebrekkig uiteengezet, waarbij als enig argument wordt verwezen naar het uitstel van het verval van de uitzondering in artikel 5.3.12.1, lid 3 VLAREMA van 1 januari 2025 naar 1 januari 2030. Dit heeft enkel betrekking op het verval van de uitzondering voor petflessen en blikjes, zoals bepaald in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA. Verzoekende partij grijpt dit uitstel tevergeefs aan als bewijs dat ‘de toestand van de markt’ niet in rekening is gebracht en dat het ‘gefaseerde beleid niet haalbaar bleek’ wegens gebrek aan alternatieven.

7.

Verzoekende partij betwist in het tweede onderdeel tevergeefs de wettigheid van de ministeriële beslissingen van respectievelijk 5 februari 2024 en 30 april 2024, waarmee de door haar met toepassing van artikel 5.3.12.3 VLAREMA gevraagde uitzondering op het verbod op het gebruik van wegwerpbekers tijdens haar festivaleditie in 2024 telkens is geweigerd.

De bevoegde minister kan op basis van artikel 5.3.12.3 VLAREMA een uitzondering verlenen op (onder meer) het verbod op het gebruik van wegwerpbekers tijdens evenementen in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA, als dit verbod niet zal leiden tot milieuwinst. De bestreden beslissing legt aan verzoekende partij een boete op omdat ze dit verbod tijdens twee festivalweekends in 2024 heeft geschonden, terwijl ze op dat ogenblik niet beschikte over een door de bevoegde minister verleende uitzondering.

De bestreden boete steunt niet op de door de bevoegde minister geweigerde uitzondering op het verbod op het gebruik van wegwerpbekers in 2024, maar op de schending van dit verbod zelf. Gelet op de ontstentenis van een voorafgaande uitzondering op dit verbod, stond het aan verzoekende partij om geen wegwerpbekers te gebruiken tijdens haar evenement in 2024. In de hypothese dat de door verzoekende partij aangevoerde exceptie van onwettigheid van de ministeriële weigeringsbeslissingen gegrond is, betekent dit niet dat ze (alsnog) beschikt over de vereiste uitzondering op het verbod op het gebruik van wegwerpbekers in 2024, en al zeker niet over een uitzondering die de in het PV vastgestelde feiten, waarop de bestreden boete is gesteund, voorafgaat.

In die optiek stelt verzoekende partij, in antwoord op de exceptie van belang bij het middel, ten onrechte dat de gegrondverklaring van de door haar aangevoerde exceptie van onwettigheid van de ministeriële weigeringsbeslissingen haar perspectief biedt op een herbeoordeling van

haar aanvraag, om een uitzondering te verkrijgen in 2024 op het verbod op het gebruik van wegwerpbekers, met een 'reële kans op een gunstigere uitkomst'. Ze had enkel baat bij de onwettigheidsverklaring van deze ministeriële besluiten voorafgaand aan de haar ten laste gelegde feiten. Ze houdt ten onrechte voor dat het haar toegerekende milieumisdrijf geen wettelijke grondslag meer heeft, als de ministeriële weigeringsbesluiten onwettig worden bevonden en door het College buiten toepassing worden verklaard. Zoals gesteld, berust de boete niet op de weigering van de bevoegde minister om de gevraagde uitzondering te verlenen, maar op de schending van het verbod op het gebruik van wegwerpbekers. Het gebeurlijk buiten toepassing laten van de ministeriële weigeringsbesluiten laat de rechtsgrond van het milieumisdrijf onverlet.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- de artikelen 16.4.4 en 16.4.29 DABM
- de artikelen 10 en 11 GW
- de artikelen 2 en 3 Motiveringswet
- het motiverings-, het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze betwist in essentie de hoogte en het effectieve karakter van de boete, en vraagt om de boete maximaal te herleiden en minstens deels op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging. Ze verwijt de gewestelijke entiteit met name dat de beoordeling in de bestreden beslissing van de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen, hetzij zowel de ernst van het milieumisdrijf als de frequentie en de omstandigheden waarin dit is gepleegd of beëindigd, foutief of kennelijk onredelijk is en minstens niet afdoende is gemotiveerd in het licht van de argumentatie hierover in haar schriftelijk verweer tijdens de bestuurlijke boeteprocedure.

1.1.

Wat betreft het eerste waarderingscriterium van de ernst van het milieumisdrijf, stelt ze dat de beoordeling hiervan in de bestreden beslissing ten onrechte vooral steunt op een ontoereikend theoretisch betoog en niet op de concrete vaststellingen in het PV en de argumentatie hierover tijdens de bestuurlijke boeteprocedure. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze hierbij ten

onrechte geen rekening houdt met verschillende elementen, die het beweerde ernstig karakter van de feiten sterk nuanceren, waarbij ze meermaals steunt op de argumentatie in het eerste middel.

Ze herhaalt dat er geen milieumisdrijf voorligt en dat er hierover minstens serieuze discussie bestaat, dat de ernst van het gebeurlijk milieumisdrijf ondermijnt.

Ze wijst ook op het feit dat de procureur des Konings heeft beslist om het dossier te seponeren, zodat dit volgens het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie geen prioritair karakter heeft.

Ze betwist voorts dat er sprake is van een systematisch milieumisdrijf of een milieumisdrijf met een langdurig karakter omdat de feiten slechts een beperkt tijdsverloop kenden van in totaal zes dagen gedurende twee festivalevenementen tijdens achtereenvolgende weekends. In de rand hiervan wijst ze op de korte tijdspanne waarbinnen de transitie naar 100% herbruikbare bekens moet worden gerealiseerd. Ze wijst ook op het feit dat niet alle festivalbezoekers hebben gedronken uit wegwerpbekers omdat ze heeft gekozen voor een tweeledig systeem, met zowel herbruikbare drankbekers in bepaalde strategische afgesloten zones, als wegwerpbekers met een performant inzamelingssysteem, waarbij ze conform artikel 5.3.12.1 VLAREMA 95% van de petflessen en blikken en van de wegwerpbekers gescheiden heeft ingezameld.

Ze stelt tenslotte vooral dat de feiten in het licht van de concrete omstandigheden geen ernstige nefaste gevolgen hadden voor de mens en het leefmilieu, en dat het tegendeel niet blijkt uit het PV of de bestreden beslissing. Ze wijst in dit kader opnieuw op de maximale inzameling en recyclage van de wegwerpbekers, die ze in 2024 nog op stock had. Ze betwist daarbij het standpunt van de gewestelijke entiteit, dat de afbouw van haar stock wegwerpbekers en de recyclage hiervan strijdig is met de afvalhiërarchie in artikel 4, §3, 1° Materialendecreet omdat afvalpreventie de voorkeur geniet en stelt dat er hierdoor is vermeden dat deze stock moest worden verwijderd en/of gestort. Ze wijst ook op de conclusie van een studie door een onafhankelijke milieudeskundige duurzaamheid, dat het niet gebruiken van deze stock en de volledige transitie naar herbruikbare bekens in het licht van de concrete omstandigheden niet zou hebben geleid tot milieuwinst, maar integendeel tot een grotere milieubelasting, terwijl uit de carbon footprint-studie van de festivaleditie 2023 bovendien blijkt dat 'Waste' slechts 1% uitmaakt van de totale carbon footprint, zodat niet herbruikbare drankbekers hiervan slechts 0,003% uitmaken. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze ten onrechte voorbijgaat aan deze studie en geen rekening houdt met het gewicht en

de stock van wegwerpbekers en met de milieu-impact van de productie van herbruikbare bekens. Ze meent dat de studies waarnaar de gewestelijke entiteit verwijst, waaruit blijkt dat de milieu-impact van recycleerbare bekens groter is dan deze van herbruikbare bekens, niet anders doen besluiten omdat er moet worden uitgegaan van de concrete milieu-impact in voorliggend dossier. Ze betwist ten slotte het oordeel van de gewestelijke entiteit, dat ze het verbod op het gebruik van wegwerpbekers en de weigering van de bevoegde minister om hierop in 2024 een uitzondering toe te staan bewust naast zich heeft neergelegd omdat zowel het verbod zelf als de weigeringsbeslissing van de bevoegde minister onregelmatig zijn.

1.2.

Wat betreft het waarderingscriterium van de frequentie, stelt ze dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing ten onrechte oordeelt dat het niet betwist eenmalig karakter van het milieumisdrijf alleen tot gevolg heeft dat er geen aanleiding bestaat voor een boeteverhoging. Ze meent dat de ontstentenis van een structureel probleem bij de naleving van de milieuvoorschriften, en het feit dat ze nooit eerder is gesanctioneerd voor gelijkaardige feiten, aanleiding moesten geven tot een boeteverlaging.

1.3.

Wat betreft het waarderingscriterium van de omstandigheden, betwist ze vooreerst de beoordeling door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing van de verzachtende omstandigheden. Ze verwijt de gewestelijke entiteit met name dat deze enkel rekening houdt met de omstandigheid dat ze vanaf haar festivaleditie 2025 enkel nog gebruik zal maken van herbruikbare bekens met RFID-chip. Ze meent dat de gewestelijke entiteit daarbij ten onrechte niet ook rekening houdt met haar voortdurend streven naar duurzaamheid en zorg voor de mens en het milieu. Ze wijst in dit kader, in navolging van haar argumentatie met betrekking tot de ernst van het milieumisdrijf, op de vaststelling dat ze is geconfronteerd met een zeer korte periode voor de realisatie van de volledige transitie naar herbruikbare bekens, waarbij ze in het licht van de studie door een onafhankelijke milieudeskundige duurzaamheid bovendien niet overtuigd was van de milieuwinst hiervan, zodat ze in 2024 nog heeft geopteerd voor een tweeledig systeem met herbruikbare bekens in strategische zones en wegwerpbekens in andere zones. Ze merkt daarbij op dat ook andere organisatoren van evenementen haar bekommernissen deelden, zoals onder meer blijkt uit de gemeenschappelijke vernietigingsprocedure bij de Raad van State tegen de regeling voor petflessen en blikjes en de wijziging hiervan. Ze benadrukt dat ze hierover altijd veelvuldig en transparant heeft gecommuniceerd met de betrokken overheden en vanaf 2025 enkel nog met herbruikbare bekens zal werken.

Ze betwist ook de beoordeling door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing van de verzwarende omstandigheid van haar grootte en daarmee gerelateerd haar financiële draagkracht. Ze verwijt de gewestelijke entiteit met name dat deze het boetebedrag om die reden zonder afdoende motivering en op willekeurige wijze met ongeveer 200% verhoogt, en dat deze boeteverhoging disproportioneel is. Ze stelt dat het beslissingskader 'bestuurlijke beboeting milieuschendingen door de gewestelijke beboetingsentiteit' voorziet dat de grootte en financiële middelen van een overtreder aanleiding kunnen geven tot een boeteverhoging van 50% of meer, zodat er bij grotere verhogingen een verscherpte motiveringsplicht bestaat, die door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing wordt miskend. Ze staft het niet gemotiveerd en onredelijk karakter van de boeteverhoging aan de hand van de verwijzing naar een eerdere boetebeslissing van de gewestelijke entiteit, waarbij de boete slechts 50% werd verhoogd, hoewel de drempelwaarden uit artikel 1:24, §1 van het wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019 (hierna: WVV) bij de betrokken overtreder substantieel hoger waren dan deze in haar jaarrekening. Ze meent dat ze hierdoor ook zonder afdoende reden ongelijk wordt behandeld ten opzichte van deze overtreder.

1.4.

Ze betwist tenslotte het oordeel van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing om de boete niet minstens deels op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging. Ze herhaalt in dit kader haar kritiek op de bestreden beslissing, in het bijzonder wat betreft de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de ernst van het milieumisdrijf.

2.

Verwerende partij stelt in essentie dat verzoekende partij niet aantoont, dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing van de verschillende waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen, waarbij deze beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid, foutief of kennelijk onredelijk is en niet afdoende is gemotiveerd in het licht van haar argumentatie tijdens de bestuurlijke boeteprocedure.

2.1.

Ter weerlegging van de kritiek van verzoekende partij op de beoordeling door de gewestelijke entiteit van het waarderingscriterium van de ernst van het milieumisdrijf, wijst ze op de overwegingen hierover in de bestreden beslissing. Ze benadrukt dat er in het licht van de huidige kennis redelijkerwijze niet kan worden betwist dat afvalpreventie, via het voldoende hergebruiken van bekertjes, milieuvriendelijker is dan het gebruik van wegwerpbekertjes en deze daarna te recyclen.

In zoverre verzoekende partij aanvoert dat er geen milieumisdrijf voorligt en dat er hierover minstens serieuze discussie bestaat, stelt ze, in navolging van haar argumentatie ter weerlegging van het eerste middel, dat er wel degelijk een milieumisdrijf voorligt wegens schending van artikel 12, §2 Materialendecreet en artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA, dat kan worden toegerekend aan verzoekende partij en waarvoor er haar een boete kan worden opgelegd.

In zoverre verzoekende partij aanvoert dat de procureur des Konings heeft beslist om het dossier te seponeren en dit geen prioritair karakter heeft, wijst ze op het tweesporenstelsel bij de behandeling van milieumisdrijven. Ze stelt dat de procureur des Konings daarbij, op basis van een opportuniteitsafweging, beslist om al dan niet over te gaan tot strafrechtelijke behandeling, waarbij seponering alsdan een mogelijkheid is, dan wel om het dossier over te maken aan de gewestelijke entiteit in functie van een bestuurlijke sanctionering. Ze stelt dat deze beslissing van de procureur des Konings geen waardeoordeel omvat van de ernst van het milieumisdrijf. Ze erkent dat er een prioriteitennota vervolgingsbeleid en een sorteernota bestaan maar benadrukt dat deze niet bindend zijn.

In zoverre verzoekende partij aanvoert dat er geen sprake is van een systematisch milieumisdrijf of een milieumisdrijf met een langdurig karakter, stelt ze dat het beperkte tijdsverloop van de twee festivalevenementen in 2024 niet impliceert dat er geen grote hoeveelheid wegwerpbekers is gebruikt. Ze wijst in dit kader op de vaststelling dat uit de cijfers van verzoekende partij zelf blijkt dat er tijdens deze periode 1.820.000 wegwerpbekers zijn gebruikt, zodat er geen sprake is van feiten met een beperkte omvang.

In zoverre verzoekende partij aanvoert dat de feiten in het licht van de concrete omstandigheden geen ernstige nefaste gevolgen hadden voor de mens en het leefmilieu, stelt ze dat de ernst van de feiten kan worden beoordeeld aan de hand van het opzet en het belang van de geschonden milieuvoorschriften, zonder dat de gewestelijke entiteit daarbij moet aantonen dat er hierdoor effectieve milieuschade is veroorzaakt. Ze stelt dat het doel om te streven naar milieuwinst, via afvalpreventie door het gebruik van hernieuwbare bekens, wordt ondermijnd door het gebruik van 1.820.000 wegwerpbekers door de 400.000 bezoekers, terwijl de vaststelling dat verzoekende partij de gebruikte wegwerpbekers nog op stock had en maximaal selectief heeft ingezameld en gerecycleerd niet anders doet besluiten. Wat betreft de opmerking van verzoekende partij dat ze 95% van de petflessen en blikjes heeft ingezameld in functie van recyclage wijst ze op de verplichting hiertoe overeenkomstig artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA, terwijl dit percentage niet relevant is voor de wegwerpbekers omdat deze niet mochten worden gebruikt. Ze stelt dat verzoekende partij daarbij tevergeefs verwijst naar de

conclusie van een studie door een door haar aangestelde milieudeskundige duurzaamheid, waaruit blijkt dat de volledige transitie naar herbruikbare bekertjes in 2024 zou hebben geleid tot een grotere milieubelasting in plaats van tot milieuwinst. Ze wijst in dit kader op de vaststelling dat het verbod tot het gebruik van wegwerpbekertjes bij publieke evenementen niet betekent dat verzoekende partij haar stock hiervan moet verwijderen of storten, maar dat ze deze bekertjes nog altijd kan aanwenden voor andere activiteiten of evenementen, waar hun gebruik niet is verboden. Ze verwijt verzoekende partij dat ze feitelijk kritiek uit op het gekozen beleid in functie van milieuwinst in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA, en zonder uitzondering hierop van de bevoegde minister niet kon kiezen voor een tweeledig systeem' van zowel herbruikbare als wegwerpbekertjes. Ze stelt dat het daarin opgenomen verbod om wegwerpbekertjes te gebruiken afvalpreventie en een vermindering van de afvalberg beoogt en wil voorkomen dat primaire grondstoffen worden verbruikt, in functie waarvan het van belang is dat de beschikbare herbruikbare bekertjes voldoende vaak worden gebruikt.

2.2.

Ter weerlegging van de kritiek van verzoekende partij op de beoordeling door de gewestelijke entiteit van het waarderingscriterium van de frequentie, stelt ze dat het oordeel in de bestreden beslissing, dat de vaststelling dat verzoekende partij nooit eerder gelijkaardige feiten pleegde of daarvoor is gesanctioneerd enkel tot gevolg heeft dat er geen boeteverhoging wordt toegepast, niet foutief of kennelijk onredelijk is en aansluiting vindt bij de parlementaire voorbereiding van artikel 16.4.29 DABM.

2.3.

Ter weerlegging van de kritiek van verzoekende partij op de beoordeling door de gewestelijke entiteit van het waarderingscriterium van de omstandigheden, stelt ze wat betreft de verzachtende omstandigheden dat verzoekende partij tevergeefs aanvoert dat de gewestelijke entiteit ten onrechte enkel rekening houdt met haar bereidheid om tijdens de festivaleditie 2025 enkel herbruikbare bekertjes met RFID-chip te gebruiken. In zoverre verzoekende partij aanvoert dat de gewestelijke entiteit daarbij ten onrechte niet ook rekening houdt met haar voortdurend streven naar duurzaamheid en zorg voor de mens en het milieu, stelt ze dat dit gegeven geen uitstaans heeft met de schending van het verbod in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA om nog wegwerpbekertjes te gebruiken. In zoverre verzoekende partij verwijst naar de korte periode voor de transitie naar 100% herbruikbare bekertjes, stelt ze dat 2023 een overgangsjaar was en alle festivalorganisatoren in 2024 voldoende voorbereid waren of konden zijn. In zoverre verzoekende partij betwist dat de volledige transitie naar herbruikbare bekertjes in 2024 niet zou hebben geleid tot milieuwinst, stelt ze dat verzoekende partij hiermee opnieuw kritiek uit op artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA, terwijl dit geen afbreuk doet aan haar plicht tot naleving

hiervan. Ze merkt daarbij op dat de procedure bij de Raad van State door onder meer verzoekende partij enkel betrekking had op de wettigheid van de tijdelijke uitzondering voor petflessen en blikken, en niet op het verbod op het gebruik van wegwerpbekers. Ze merkt daarbij ook op dat het door verzoekende partij opgezette tweeledig systeem, waarbij herbruikbare bekens enkel zijn gebruikt in bepaalde afgebakende zones, en wegwerpbekers in de overige zones, gekoppeld aan een degelijk inzamelsysteem, niet relevant is, omdat dit strijdig was met artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA en het voorwerp van het misdrijf vormt. In zoverre verzoekende partij wijst op haar veelvuldige en transparante communicatie met de betrokken overheden, stelt ze dat deze enkel kaderde in het streven naar een uitzondering in 2024 op artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA van de bevoegde minister, waarna men bij de weigering hiervan in de pers heeft verkondigd dit artikel niet te zullen naleven.

Wat betreft de verzwarende omstandigheid van de grootte en daarmee gerelateerd de financiële draagkracht van verzoekende partij, stelt ze dat het in het licht van het punitief karakter van de boete op zich niet foutief of kennelijk onredelijk is om dit element mee in rekening te brengen bij de begroting van de boete. Ze stelt dat het ook niet foutief of kennelijk onredelijk is om daarbij te steunen op de aan de hand van de jaarrekening controleerbare criteria balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand en op de drempelwaarden in de artikelen 1:24, §1 en 1:25, §1 WVV. Ze wijst op de vaststelling dat verzoekende partij de drie drempelwaarden in artikel 1:24, §1 WVV overschrijdt, terwijl ze op zich geen betwisting voert over de juistheid van de objectieve beoordeling in de bestreden beslissing van haar financiële draagkracht, aan de hand van haar grootte volgens haar jaarrekening, en deze beoordeling niet aan de hand van stukken weerlegt. Ze stelt dat verzoekende partij ook niet aantoont dat de daarop gesteunde boeteverhoging kennelijk onredelijk en disproportioneel is in het licht van haar grootte en het sanctiedoel. Ze meent dat verzoekende partij tevergeefs wijst op de vaststelling, dat er volgens het uitgangspunt in 'het beslissingskader bestuurlijke beboeting milieuschendingen door de gewestelijke beboetingsentiteit', in de versie ten tijde van de feiten, op basis van de financiële draagkracht van een overtreder in beginsel wordt voorzien in een boeteverhoging van hoogstens 50%, zodat er bij een uitzonderlijke ruimere boeteverhoging een verstrengde motiveringsplicht geldt. Ze stelt dat dit beslissingskader, dat evolutief is, hooguit een richtinggevende leidraad vormt, die dient als achtergrondinformatie voor vermoedelijke overtreders, die dit kunnen raadplegen op de website van het departement Omgeving, maar waaruit geen rechten kunnen worden geput, zoals daarin ook duidelijk wordt aangegeven. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit in die zin niet moet motiveren op welke manier ze daarmee rekening houdt en de boete enkel moet motiveren op basis van de concrete omstandigheden van het dossier. Ze wijst op de vaststelling dat de gepubliceerde versie van het beslissingskader op het ogenblik van de bestreden beslissing voorzag dat de financiële

draagkracht van een rechtspersoon aanleiding kan geven tot een verhoging met 50 % of meer, zodat daaruit niet blijkt dat een verhoging van 50% de norm is en een verhoging van meer dan 50% de uitzondering. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit, bij verhoging van de boete wegens de financiële draagkracht van een overtreder, niet enkel rekening houdt met het aantal overschreden drempelwaarden, in functie van het bepalen van de grootte van de onderneming, maar ook met de mate waarin deze zijn overschreden. Ze wijst op de vaststelling dat verzoekende partij de drie drempelwaarden ruimschoots overschrijdt.

2.4.

Ter weerlegging van de kritiek van verzoekende partij op de beoordeling door de gewestelijke entiteit van het al dan niet effectieve karakter van de boete, stelt ze dat verzoekende partij niet aantoont dat het niet toestaan van minstens een gedeeltelijk uitstel van tenuitvoerlegging van de boete kennelijk onredelijk is. Ze meent dat de gewestelijke entiteit terecht rekening houdt met de voorbeeldfunctie van verzoekende partij bij de naleving van de milieuregelgeving, als organisator van één van de grootste festivals, en met haar bewuste keuze om ook bij het festival in 2024 nog te werken met wegwerpbekers, ondanks het verbod hierop en de weigering door de bevoegde minister om daarop een uitzondering te verlenen. Ze stelt dat verzoekende partij hierdoor wetens en willens het risico heeft genomen om te worden blootgesteld aan strafrechtelijke vervolging en/of bestuurlijke sanctionering.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in hoofddorde in de argumentatie in haar verzoekschrift.

3.1.

Wat betreft het waarderingscriterium van de ernst van het milieumisdrijf, benadrukt ze nog dat de gewestelijke entiteit daarbij wel degelijk rekening moet houden met geringe concrete milieu-impact hiervan, te meer omdat ze hierop heeft gewezen in haar schriftelijk verweer tijdens de bestuurlijke boeteprocedure. Ze herhaalt in dit kader onder meer dat de gebruikte wegwerpbekers, die ze nog op stock had, maximaal zijn ingezameld en gerecycleerd en dat er bij het werken met 100% herbruikbare bekens geen milieuwinst zou zijn geweest.

3.2.

Wat betreft het waarderingscriterium van de verzachtende omstandigheden, betwist ze nog dat haar argumentatie feitelijk neerkomt op loutere kritiek op het geldende verbod op het gebruik van wegwerpbekers. Ze stelt dat haar kritiek op dit verbod is gesteund op een

wetenschappelijk onderbouwde juridische en praktische bezorgdheid over de proportionaliteit en de toepasselijkheid hiervan.

Wat betreft de verzwarende omstandigheid van haar grootte en daarmee gerelateerd haar financiële draagkracht, herhaalt ze dat de verdrievoudiging van het boetebedrag redelijkerwijze niet is verantwoord, te meer gelet op de wijze waarop de gewestelijke entiteit in andere dossiers heeft geoordeeld. Ze herhaalt ook dat de opening in het beslissingskader, om een boeteverhoging door te voeren van meer dan 50%, geen afbreuk doet aan de vereiste zorgvuldige motivering bij een afwijking van het richtinggevend vermeerderingspercentage van 200% omdat het uitgangspunt nog altijd een maximale verhoging van 50% is.

Beoordeling door het College

1.

De gewestelijke entiteit moet bij het opleggen van een bestuurlijke geldboete zorgen dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de opgelegde boete en de feiten die daaraan ten grondslag liggen (artikel 16.4.4 DABM), zodat de boete evenredig moet zijn tot de feiten. Dit wordt nader gepreciseerd door de vereiste dat de hoogte van de bestuurlijke geldboete wordt afgestemd op de ernst van het milieumisdrijf, terwijl er ook rekening wordt gehouden met de frequentie en de omstandigheden waarin de overtreder dit heeft gepleegd of beëindigd (artikel 16.4.29 DABM). De gewestelijke entiteit beschikt hierbij in het licht van het maximumbedrag van een alternatieve bestuurlijke geldboete (artikel 16.4.27, lid 2 DABM) over een ruime discretionaire bevoegdheid, waarbij ze onder bepaalde voorwaarden in beginsel ook de mogelijkheid heeft om de boete geheel of gedeeltelijk op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging (artikel 16.4.29, §2 DABM).

Het College zal bij het toezicht hierop, aan de hand van de argumentatie die regelmatig en in het bijzonder door verzoekende partij wordt voorgelegd, nagaan of de gewestelijke entiteit is uitgegaan van de juiste feitelijke en juridische gegevens, deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen niet foutief of kennelijk onredelijk heeft toegepast. Dit zal met name moeten blijken uit de juridische en feitelijke motieven die aan de boetebeslissing ten grondslag liggen en die daarin worden vermeld en afdoende moeten zijn, vermits de beslissing als individuele bestuurshandeling ressorteert onder de Motiveringswet. De beslissing 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 milieuschendingen door de gewestelijke entiteit' (hierna: beslissingskader) 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.

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

Het Vlaamse materialen- en afvalstoffenbeleid heeft tot doel om een circulaire economie te bevorderen en om materiaalkringlopen tot stand te brengen waarbij de gezondheid van de mens en het milieu beschermd worden door afvalproductie en de negatieve gevolgen van afvalproductie en -beheer te voorkomen of te verminderen en waarbij de uitputting van hernieuwbare en niet-hernieuwbare energiebronnen, de verspilling van materialen en energie in het algemeen en de schadelijke gevolgen voor mens en milieu, verbonden aan materiaalgebruik en -verbruik, worden tegengegaan.

Om die reden wordt er in het kader van het Vlaams materialen- en afvalbeleid steeds gestreefd naar het beste resultaat voor milieu en gezondheid, rekening houdend met de effecten die opreden tijdens de volledige levenscyclus (o.a. vermeden milieu-effecten ten gevolge van besparing op aansnijden van primaire grondstoffen); De preventie van afvalstoffen en een efficiënter en minder -milieubelastend gebruik en verbruik van materialen via aangepaste productie- en consumptiepatronen geniet hierbij prioriteit.

Hergebruik van voorwerpen die nog niet de status van afvalstof hebben bereikt, wordt beschouwd als een mogelijke vorm van preventie. Het vermijden en hergebruiken van grondstoffen is op milieuvlak te verkiezen boven recyclage van afvalstoffen. Elke recyclagecyclus gaat namelijk gepaard met een verlies aan kostbare materialen. Voor producten met een korte levensduur, zoals drank- en voedselverpakkingen, betekent dit een verlies aan grondstoffen.

Onderzoek wijst uit dat het hergebruiken van cateringmateriaal altijd milieuvriendelijker is dan het gebruik van éénmalige verpakkingen op voorwaarde dat er voldoende hergebruikscycli gerealiseerd worden (o.a. 'Studie draaiboek drink- en eetgerei op evenementen' (OVAM 2017), bevestigd in de 'Update studie: drink- en eetgerei op evenementen' (OVAM 2020); 'Packaging Life Cycle Assessment: A study of the waste free cup systems at events as commissioned by Rijkswaterstaat in cooperation with Plastic Promise' (The LCA Center, 2020), 'Reusable VS

single-use packaging: a review of environmental impact (Zero Impact Europe, 2020) en 'Adressing Single-use plastic products pollution, using a life cycle approach' (United Nations Environment Programme, 2021).

De Europese SUP-richtlijn heeft op haar beurt tot doel om de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, in het bijzonder het aquatisch milieu, en op de menselijke gezondheid te voorkomen en te verminderen, en de overgang naar een circulaire economie met innovatieve en duurzame bedrijfsmodellen, producten en materialen te bevorderen, en zo ook bij te dragen aan een efficiënte werking van de interne markt. Zij verplicht de lidstaten met het oog op het bereiken van deze doelstelling onder meer om tussen 2022 en 206 de consumptie te verminderen van een aantal eenmalige kunststofproducten, waaronder plastic drinkbekers voor eenmalig gebruik en eenmalige plastic verpakkingen van voeding.

Het verbod op het gebruik van het serveren van drank in recipiënten voor eenmalig gebruik bij evenementen geeft invulling aan de Vlaamse beleidsvisie inzake afvalpreventie, draagt bij tot een daling van het materialengebruik – en verlies en stimuleert de overgang naar een meer circulaire economie. Het draagt, in combinatie met het federale marktverbod voor eenmalig plastic drinkbekers, eveneens bij tot een effectieve consumptievermindering van eenmalige plastic wegwerpbekers in uitvoering van de SUP-richtlijn. Door het ingestelde verbod op het serveren van dranken in recipiënten voor eenmalig gebruik bij evenementen niet te beperken tot plastic wegwerpbekers heeft de Vlaamse regelgever bovendien willen vermijden dat het federale marktverbod een verschuiving teweegbrengt van eenmalige plastic bekens naar het gebruik van andere wegwerpverpakkingen, zodat de regelgeving bijdraagt aan een effectieve vermindering van het gebruik van eenmalige drankrecipiënten en een toename van het hergebruik van herbruikbare alternatieven. Een overschakeling naar herbruikbare recipiënten draagt eveneens bij tot de netheid van het terrein en een afname van de totale afvalberg en zwerfvuil.

Het evenement ... is een van de grootste festivals van België en geniet internationaal aanzien. Gedurende de twee festivalweekends in juli 2024 hebben ruim 400.000 bezoekers het festival bezocht en zijn ruim 1.820.000 niet-herbruikbare bekens (rPET-bekens) gebruikt voor het serveren van drank. Het gaat bijgevolg geenszins om feiten met een beperkte omvang.

Door meer dan 1.820.00 niet-herbruikbare bekens te gebruiken voor het serveren van drank wordt de doelstelling van een effectieve vermindering van het gebruik van eenmalig drankrecipiënten en een toename van het hergebruik van herbruikbare alternatieven en de hiermee samenhangende milieuwinst te bewerkstelligen, ondermijnd. Er vindt geen consumptievermindering van niet-herbruikbare recipiënten plaats.

De loutere omstandigheid dat bij de festivaleditie 2024 niet-herbruikbare rPET-bekens zouden zijn gebruikt die de overtreder nog in stock had, doet hieraan geen afbreuk. Niet-herbruikbare rPET-

bekers komen weliswaar in aanmerking voor recyclage na selectieve inzameling. Afvalpreventie draagt conform de afvalstoffenhiërarchie in artikel 4 van het Materialendecreet (dat op zijn beurt de afvalstoffenhiërarchie uit artikel 4 van de Kaderrichtlijn Afval omzet) evenwel de voorkeur weg boven recyclage. Bovendien bevestigen ook verschillende studies dat rPET-bekers een grotere milieu-impact hebben dan herbruikbare bekens waarbij voldoende hergebruikscycli worden gerealiseerd (zie o.a. Update studie: drink- en eetgerei op evenementen' (OVAM 2020); en 'Packaging Life Cycle Assessment: A study of the waste free cup systems at events as commissioned by Rijkswaterstaat in cooperation with Plastic Promise' (The LCA Center, 2020). De conclusies van de door de overtreder aangestelde milieudeskundige dat het gebruik van deze niet-herbruikbare rPET-bekers de meest duurzame keuze was op het vlak van milieuwinst kunnen niet worden bijgetreden. Deze conclusies berusten onder meer op een vergelijking met herbruikbare bekens die nog niet op de markt zijn en nemen de milieueffecten van grondstoffen en de productiefase mee in aanmerking, terwijl uit een bevraging van de markt die eind 2023 door de OVAM werd uitgevoerd blijkt dat er op dat ogenblik meer dan voldoende stock herbruikbare bekens beschikbaar was op de privé-markt voor huur.

De niet-naleving van het verbod is des te strafwaardiger nu de minister herhaaldelijk een uitzondering op het verbod heeft geweigerd aan de overtreder, maar deze er desondanks wetens en willens voor geopteerd heeft om te volharden in het gebruik van wegwerpbekens bij de festivaleditie 2024 en zelfs publiekelijk heeft verkondigd het verbod bij de festivaleditie 2024 hoe dan ook niet te zullen naleven.

Het milieumisdrijf werd gepleegd in professioneel verband.

De feiten zijn, gelet op voormelde elementen, voldoende ernstig om te worden gesanctioneerd met een alternatieve bestuurlijke geldboete van 12.960 euro.

4.2.2. De frequentie

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

4.2.3. De omstandigheden

Bij het bepalen van de hoogte van de geldboete wordt vooreerst rekening gehouden met de bereidheid van de overtreder om voor de vastgestelde schendingen maatregelen te nemen. Uit de door de overtreder overgemaakt stavingstukken, in het bijzonder stuk 3 bij haar aanvullende nota, blijkt dat zij voorafgaand aan de vaststellingen die het voorwerp uitmaken van huidige boeteprocedure reeds een aanvang had genomen met het plannen en uitwerken van een festivaleditie 2025 waarbij integraal gebruik wordt gemaakt van herbruikbare bekens met RFIT-chip.

Dit wordt als verzachtende omstandigheid meegenomen bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, wat leidt tot een verlaging van de bestuurlijke geldboete tot 9.072 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 National 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 96.105.873 euro is, de jaaromzet 129.022.099 euro en het personeelsbestand 141,6 voltijds equivalenten (jaargemiddelde). Aangezien de overtreder alle drie de drempelwaarden vermeld in artikel 1:24, §1 WVV ruimschoot overschrijdt, acht de gewestelijke entiteit het, gelet op haar grootte en financiële draagkracht, passend en kennelijk redelijk om de bestuurlijke geldboete te verhogen tot 27.200 euro teneinde het sanctiedoel te realiseren.

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.

Tot slot acht de gewestelijke entiteit het niet opportuun om de bestuurlijke geldboete in dit dossier geheel of gedeeltelijk met uitstel op te leggen. Een bestuurlijke geldboete kan conform artikel 16.4.29, §2, van het DABM geheel of gedeeltelijk worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging. Uitstel bij de alternatieve bestuurlijke geldboete is enkel mogelijk voor zover geen bestuurlijke geldboete noch een strafrechtelijke geldboete of gevangenisstraf werd opgelegd voor het plegen van een milieumisdrijf en/of milieu-inbreuk gedurende vijf jaar voorafgaand aan het milieumisdrijf.

De overtreder is organisator van het evenement ... dat jaarlijks gedurende twee festivalweekends in juli plaatsvindt ... Het betreft een van de grootste festivals van België met een totaal van ruim 400.000 bezoekers verspreid over de twee festivalweekends dat eveneens internationaal aanzien geniet. De overtreder heeft in die hoedanigheid als eventorganisator een voorbeeldfunctie inzake naleving van de milieuregelgeving bij het organiseren van evenementen. In casu heeft zij ondanks herhaalde weigeringen van de minister voor een uitzondering op het verbod volhard in het gebruik van wegwerpbekers bij de festivaleditie 2024 en zelfs voorafgaand publiekelijk verkondigd het verbod niet te zullen naleven. Zij heeft daardoor wetens en willens het risico genomen en zich blootgesteld aan strafrechtelijke vervolging en/of bestuurlijke sanctionering. Finaal zijn er gedurende de twee festivalweekends van de festivaleditie 2024 ruim 1.800.000 wegwerpbekers gebruikt voor het serveren van drank in strijd met het verbod. Het komt in het licht van voormelde

elementen dan ook passend voor om een effectieve alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen.”

3.

Wat betreft de ernst van het 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 12.960 euro kennelijk onredelijk is en dit bedrag disproportioneel is in het licht van de in het PV vastgestelde feiten.

3.1.

Verzoekende partij betwist, in navolging van haar eerste middel, tevergeefs opnieuw dat er een milieumisdrijf voorligt, waarvoor haar een boete kan worden opgelegd. Zoals blijkt uit de beoordeling van het eerste middel, heeft ze volgens de niet betwiste vaststellingen in het PV, tijdens haar zesdaagse festivaleditie in 2024, 1.820.000 niet herbruikbare drankbekers gebruikt, in strijd met het verbod hierop vanaf 15 juni 2023 in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA, terwijl ze niet beschikte over een uitzondering op dit verbod in de zin van artikel 5.3.12.3 VLAREMA.

Ze stelt ten onrechte dat de ernst van dit milieumisdrijf wordt ondermijnd, doordat er daarover serieuze discussie bestaat. De ernst van het milieumisdrijf is enkel relevant voor de begroting van de boete die daarvoor aan de overtreder wordt opgelegd. Ze moet worden onderscheiden van het bestaan en de toerekenbaarheid van het milieumisdrijf, die betrekking hebben op de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de overtreder, en waarmee de ernst hiervan op zich geen uitstaans heeft. Uit de voorliggende stukken blijkt overigens dat verzoekende partij ruim voor de vaststelling van de feiten in het PV kennis had van het verbod om nog wegwerpbekers te gebruiken op haar evenement, maar dit verbod bewust naast zich heeft neergelegd, terwijl de draagwijdte daarvan bezwaarlijk vatbaar was voor ernstige discussie. De vaststelling dat verzoekende partij het oneens is met de weigering van de bevoegde minister om haar ook voor de festivaleditie van 2024 een uitzondering op dit verbod toe te staan, doet hieraan geen afbreuk en betreft feitelijk opportuiniteitskritiek op deze ministeriële beslissing.

3.2.

Verzoekende partij stelt tevergeefs dat de beslissing van de procureur des Konings om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te behandelen impliceert dat dit niet ernstig is.

Het staat in beginsel aan de procureur des Konings om zich binnen een welbepaalde termijn uit te spreken over de al dan niet strafrechtelijke behandeling van het milieumisdrijf en om de gewestelijke entiteit in kennis te stellen van zijn beslissing hierover. Tijdens deze periode kan de gewestelijke entiteit geen bestuurlijke geldboete opleggen, terwijl dit ook is uitgesloten als de procureur des Konings beslist om het milieumisdrijf strafrechtelijk te behandelen of als hij nalaat om zijn beslissing hierover tijdig mee te delen aan de gewestelijke entiteit (artikelen 16.4.31, 16.4.32, 16.4.33, 16.4.34 en 16.4.35 DABM). Deze beslissing van de procureur des Konings is dan ook gerelateerd aan de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om een bestuurlijke boeteprocedure op te starten, waarbij een beslissing om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te behandelen het verval van de strafvordering inhoudt. Ze heeft geen uitstaans met een beslissing van de procureur des Konings tot seponering, waarbij de procureur des Konings omwille van uiteenlopende redenen beslist om de vermoedelijke overtreder niet te vervolgen en het strafdossier zonder gevolg wordt geklasseerd, en dus ook niet wordt overgemaakt aan de gewestelijke entiteit met het oog op bestuurlijke beboeting.

Zoals blijkt uit het administratief dossier, heeft de procureur des Konings op 19 augustus 2024, na ontvangst van het PV op 6 augustus 2024, tijdig beslist om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te behandelen, waarna de gewestelijke entiteit de bestuurlijke boeteprocedure heeft opgestart. In tegenstelling tot de bewering van verzoekende partij, heeft de procureur des Konings het dossier dan ook niet geseponneerd wegens de geringe ernst van het milieumisdrijf. Uit het PV en de beslissing van de procureur des Konings blijkt bovendien dat het milieumisdrijf een prioritair karakter heeft volgens de 'Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse gewest' omdat dit voor de overtreder een belangrijk vermogensvoordeel met zich meebrengt.

3.3.

Verzoekende partij stelt voorts tevergeefs dat het milieumisdrijf niet ernstig is omdat de feiten zich slechts uitstrekken over een korte tijdspanne van zes dagen gedurende twee achtereenvolgende weekends, en er geen sprake is van een systematisch milieumisdrijf.

Zoals blijkt uit de bestreden beslissing en door verzoekende partij op zich niet wordt betwist, telde het festival in 2024 over de twee weekends ruim 400.000 bezoekers en zijn er daarbij ruim 1.820.000 wegwerpbekers gebruikt. Ze maakt niet aannemelijk dat het standpunt van de gewestelijke entiteit, dat de feiten hierdoor geen beperkte omvang hebben, kennelijk onredelijk is. De vaststelling, dat de schending van het verbod op het gebruik van wegwerpbekers zich slechts uitstrekt over een periode van zes dagen, is hierbij niet relevant omdat dit verbod geldt voor evenementen in de zin van artikel 1.2.1, §6, 6° VLAREMA, die per definitie tijdelijk zijn en

slechts gedurende een korte periode worden georganiseerd. Wel relevant is dat verzoekende partij dit verbod gedurende de festivaleditie van 2024 heeft geschonden en er daarbij door de ruim 400.000 bezoekers ruim 1.820.000 wegwerpbekers zijn gebruikt in plaats van herbruikbare bekens. De vaststelling dat er tijdens deze festivaleditie in bepaalde afgesloten zones ook herbruikbare bekens zijn gebruikt, doet hieraan geen afbreuk.

Uit de voorliggende stukken blijkt bovendien dat verzoekende partij het verbod op het gebruik van wegwerpbekers tijdens de festivaleditie van 2024 bewust heeft genegeerd. Ze stelt in haar verzoekschrift dat de invulling van het festivalterrein, waarbij het gebruik van herbruikbare bekens door de organisatorische impact hiervan een belangrijk element vormt, steeds goed wordt overdacht, en dat de terreininrichting van de festivaleditie 2024 al in het najaar van 2023 wordt beslist. Dit impliceert dat, op het ogenblik dat ze op 9 januari 2024 aan de bevoegde minister een uitzondering vroeg op het verbod op het gebruik van wegwerpbekers, ze feitelijk al had beslist dat ze alleszins ook in 2024 en ondanks dit verbod nog wegwerpbekers zou gebruiken, ongeacht de beslissing van de bevoegde minister over de hierop gevraagde uitzondering. Ze heeft vervolgens tegen de weigering van de bevoegde minister, om op basis van artikel 5.3.12.3 VLAREMA een uitzondering toe te staan op het verbod op het gebruik van wegwerpbekers, ook geen verzoek tot vernietiging ingediend bij de Raad van State. Haar opmerking, dat de periode voor de omschakeling naar het exclusief gebruik van herbruikbare bekens overeenkomstig artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA te kort was, betreft feitelijk kritiek op de datum van inwerkingtreding van dit artikel. Deze kritiek moet in het licht van de voorliggende stukken bovendien worden genuanceerd omdat het verbod op het gebruik van wegwerpbekers tijdens de festivaleditie van 2024 al in juni 2023 in werking is getreden. Gelet op de vastlegging in het najaar van 2023 van de terreininrichting van de festivaleditie 2024, beschikte verzoekende partij minstens over een half jaar om haar organisatie hieraan aan te passen. Ze was bovendien ook vertegenwoordigd op een vergadering tussen de OVAM en vertegenwoordigers van de eventsector op 16 februari 2023, die betrekking had op de invoering van de op het ogenblik van de feiten toepasselijke artikelen 5.3.12.1, lid 1 en 5.3.12.3 VLAREMA, respectievelijk via de artikelen 6 en 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 mei 2023 tot wijziging van het VLAREMA. Uit het verslag van deze vergadering blijkt dat de sector met betrekking tot het verbod op het gebruik van wegwerpbekers “vraagt om een aanvaardbare overgangsperiode in te voeren en tijd te geven tot na de zomer of tot 2024 om de regel toe te passen of tot een goede regel te komen”. Verzoekende partij heeft in haar verzoekschrift bij de Raad van State, waarbij ze samen met andere eventorganisatoren de vernietiging nastreefde van artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 mei 2023 tot wijziging van het VLAREMA, ook geen wettigheidskritiek geuit op het daarin opgenomen principiële verbod op het gebruik van wegwerpbekers.

3.4.

Verzoekende partij stelt ten slotte tevergeefs dat het milieumisdrijf niet ernstig is omdat het gebruik in 2024 van wegwerpbekers geen ernstige nefaste gevolgen had voor de gezondheid van de mens en het leefmilieu, en dat het tegendeel ook niet blijkt uit het PV of de bestreden beslissing.

Zoals blijkt uit de bestreden beslissing en door verzoekende partij op zich niet ernstig wordt betwist, kadert het verbod op het gebruik van wegwerpbekers in artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA in het streven met het Vlaamse materialen- en afvalbeleid naar afvalpreventie en een daling van het materiaalengebruik -en verlies, waardoor de overgang naar een meer circulaire economie wordt gestimuleerd. Het draagt ook bij tot een effectieve consumptievermindering van onder meer plastic wegwerpbekers en een toename van het hergebruik van herbruikbare alternatieven, waardoor de netheid van het terrein verbetert en de totale afvalberg en zwerfvuil afnemen. Het geschonden milieuvoorschrift beoogt dan ook vooral om afval en overmatig materiaalengebruik -en verlies, met een risico op termijn op schade voor de mens of het leefmilieu, maximaal te vermijden, en niet zozeer om rechtstreekse effectieve milieuschade te voorkomen. Verzoekende partij wijst in die optiek tevergeefs op de ontstentenis in het PV of in de bestreden beslissing van aangetoonde concrete milieuwinst, doordat ze wegwerpbekers heeft gebruikt, die ze nog op stock had en die anders moesten worden verwijderd en/of gestort en die ze naderhand maximaal heeft ingezameld en gerecycleerd, in plaats van herbruikbare bekens, die nog moesten worden geproduceerd, waarbij ze steunt op de conclusies van een door haar aangestelde milieudeskundige. Ze uit hiermee feitelijk opnieuw kritiek op de vaststelling dat het verbod op het gebruik van wegwerpbekers van toepassing was voor haar festivaleditie in 2024 en dat ze daarop geen uitzondering heeft gekregen van de bevoegde minister overeenkomstig artikel 5.3.12.3 VLAREMA, dat vereist dat er afdoende wordt aangetoond dat het verbod in de concrete omstandigheden niet zal leiden tot milieuwinst. De verbalisant kon in die optiek in het PV vaststellen dat er een schending voorlag van artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA, zonder dat hij daarbij ook vaststellingen moest doen met betrekking tot de milieuwinst in de zin van artikel 5.3.12.3 VLAREMA. Verzoekende partij toont niet aan dat het oordeel van de gewestelijke entiteit op basis van dit PV, dat de doelstelling van een effectieve vermindering van het gebruik van eenmalige drankrecipiënten en een toename van het hergebruik van herbruikbare alternatieven, en de daarmee samenhangende en in studies aangetoonde milieuwinst, door het gebruik van ruim 1.820.000 wegwerpbekers is ondermijnd, kennelijk onredelijk is. Ze vertrekt bovendien ten onrechte van het uitgangspunt dat ze haar stock aan wegwerpbekers, die ze overigens heeft gekocht op een ogenblik dat de verplichte transitie naar herbruikbare bekens volop evolueerde en onafwendbaar was, bij gebreke aan het gebruik hiervan in 2024

noodzakelijk moest verwijderen en/of storten omdat deze bekens in bepaalde situaties wel nog mogen worden gebruikt.

4.

Wat betreft het waarderingscriterium van de frequentie, toont verzoekende partij niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aan dat de motieven hierover in de bestreden beslissing ontoereikend zijn en de beoordeling door de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk is.

De gewestelijke entiteit oordeelt in de bestreden beslissing dat de boete niet wordt verhoogd omwille van de frequentie omdat er geen indicaties zijn dat verzoekende partij eerder al gelijkaardige feiten heeft gepleegd. Het oordeel van de gewestelijke entiteit, binnen haar ruime discretionaire bevoegdheid bij het begroten van de boete, om het waarderingscriterium van de frequentie bij het bepalen van het boetebedrag enkel als boeteverzwarende omstandigheid in aanmerking te nemen, als vaststaat dat de overtreder al eerder gelijkaardige feiten pleegde, ligt in de lijn van de parlementaire voorbereiding van artikel 16.4.29 DABM (*Parl. St.*, VI. P., 2006-07, nr. 1249/1, 59). Er wordt daarin met name gesteld dat 'het vanuit het proportionaliteitsbeginsel belangrijk is om bij de bepaling van de bestuurlijke geldboeten rekening te houden met zowel positieve (de omstandigheden waarin de vermoedelijke overtreder milieu-inbreuken of milieumisdrijven pleegt of beëindigt) als negatieve factoren (ernst van de milieu-inbreuk of de milieumisdrijffrequentie van de gepleegde feiten)'. Verzoekende partij, die aanvoert dat ze nooit eerder is geverbaliseerd of beboet voor gelijkaardige feiten, toont niet aan dat dit oordeel foutief of kennelijk onredelijk is, en dat het eenmalige karakter van de schending noodzakelijk moest leiden tot een vermindering van het basisboetebedrag.

5.

Wat betreft het waarderingscriterium van de verzachtende omstandigheden, 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 meetbare herleiding door de gewestelijke entiteit van het basisboetebedrag met 30% tot 9.072 euro kennelijk onredelijk is en dit percentage disproportioneel is in het licht van haar inspanningen.

De gewestelijke entiteit oordeelt in de bestreden beslissing dat de boete wordt verlaagd omdat verzoekende partij het nodige deed om bij de volgende festivaleditie in 2025 enkel nog herbruikbare bekens te gebruiken, gekoppeld aan een performant inzamelingssysteem. Verzoekende partij voert hierover op zich geen betwisting, zodat ze niet betwist dat de

herleiding van de boete evenredig is met haar bereidheid om voortaan enkel nog met herbruikbare bekens te werken. In dit kader wordt opgemerkt dat de bereidheid van verzoekende partij om maatregelen te nemen feitelijk niet meer omvat dan de naleving vanaf 2025 van de artikelen 5.3.12.1, lid 1 en 5.3.12.3 VLAREMA, die het gebruik van herbruikbare bekens en een performant inzamelingssysteem vereisen, en normaal is in het licht van een zorgvuldige bedrijfsvoering. Verzoekende partij is door de verbalisant, in het kader van de kennisgeving van het PV, overigens ook aangemaand om deze milieuvoorschriften voortaan na te leven, zodat haar niet betwiste inspanningen ook om die reden niet vrijblijvend waren. Ze verwijt de gewestelijke entiteit tevergeefs dat deze hierbij ten onrechte ook geen rekening houdt met haar onophoudelijk streven naar duurzaamheid en zorg voor de mens en het milieu, in functie waarvan ze in 2024 nog heeft geopteerd voor een tweeledig systeem van zowel herbruikbare bekens in strategische zones als wegwerpbekens in andere zones. Zoals gesteld bij de ernst van de feiten, staat vast dat verzoekende partij het verbod op het gebruik van wegwerpbekens in 2024 bewust heeft genegeerd, zodat het bestaan van het milieumisdrijf vaststaat, terwijl ze ter zake tevergeefs wijst op de korte periode voor de overgang naar herbruikbare bekens en de bevindingen van haar milieudeskundige over de ontstentenis van milieuwinst op dat ogenblik. De vaststelling dat verzoekende partij hierover steeds veelvuldig en transparant heeft gecommuniceerd doet niet anders besluiten.

6.

Wat betreft het waarderingscriterium van de omstandigheid van de financiële draagkracht, 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 meetbare verhoging door de gewestelijke entiteit van het boetebedrag met 200% tot 27.200 euro kennelijk onredelijk is en dit percentage disproportioneel is in het licht van haar grootte en daarmee gerelateerd haar financiële draagkracht.

De gewestelijke entiteit oordeelt in de bestreden beslissing dat de boete wordt verhoogd omdat uit het balanstotaal, de jaaromzet en het personeelsbestand van verzoekende partij volgens haar meest recente jaarrekening blijkt dat ze de drie drempelwaarden in artikel 1:24, §1 WVV overschrijdt. Verzoekende partij toont niet aan dat het standpunt van de gewestelijke entiteit, in het kader van haar ruime discretionaire bevoegdheid om de hoogte van de boete te bepalen, dat er bij de begroting van de boete rekening moet worden gehouden met de financiële draagkracht van de overtreder op het ogenblik van de bestreden beslissing, foutief of kennelijk onredelijk is. Ze 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. Ze voert op zich ook

geen betwisting over het principe 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 richtinggevende drempelwaarden uit de artikelen 1:24, §1 en 1:28, §1 WVV. Ze voert ten slotte op zich geen betwisting over de juistheid van haar balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand, die door de gewestelijke entiteit zijn afgeleid uit haar meest recente jaarrekening en in de bestreden beslissing 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.

Verzoekende partij maakt in het licht van de concrete omstandigheden niet aannemelijk dat de toegepaste verhoging van de boete, omwille van haar financiële draagkracht op het ogenblik van de bestreden beslissing, kennelijk onredelijk is in het licht van haar balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand, waarvan ze de juistheid zoals gesteld niet betwist. De gewestelijke entiteit doet met de concrete verwijzing naar deze actuele boekhoudkundige gegevens op controleerbare wijze blijken hoe ze komt tot de verhoging van het boetebedrag, zodat de bestreden beslissing ter zake afdoende is gemotiveerd. Verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de beoordeling hiervan door de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk is en dat de opgelegde boete daardoor disproportioneel is in het licht van haar financiële draagkracht en de overige gegevens van het dossier. Verzoekende partij verwijst tevergeefs naar het principe in het publiek raadpleegbare beslissingskader, dat de grootte en financiële middelen van een rechtspersoon, die worden vastgesteld op basis van zijn meest recente jaarrekening, aanleiding kunnen geven tot een verhoging van het boetebedrag met 50% of meer. Hoewel deze vork zeer ruim is opgevat en niet nader wordt gedetailleerd naargelang het aantal overschreden drempelwaarden in artikel 1:24, §1 WVV en de mate waarin deze worden overschreden, terwijl er bij de andere boetemodulerende elementen zowel een minimum als een maximum boeteverlaging of -verhoging wordt vermeld, is ze nog altijd slechts richtinggevend. De boeteverhoging omwille van de financiële draagkracht van de overtreder moet dan ook steeds worden gesteund op en gemotiveerd aan de hand van de concrete dossiergegevens, zonder dat de gewestelijke entiteit daarbij, in het licht van de leidraad in haar beslissingskader, specifiek moet motiveren waarom de boete met meer dan 50% wordt verhoogd. Verzoekende partij verwijst ook tevergeefs naar de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de omstandigheid van de financiële draagkracht in andere boetebeslissingen omdat de begroting van de boete in elk dossier moet gebeuren aan de hand

van de criteria in de artikelen 16.4.4 en 16.4.29 DABM en met inachtneming van de specifieke feitelijke gegevens van het dossier.

7.

Wat betreft het opleggen van een boete zonder geheel of gedeeltelijk uitstel van tenuitvoerlegging hiervan, toont verzoekende partij niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aan dat de motieven hierover in de bestreden beslissing ontoereikend zijn en de beoordeling door de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk is.

Een alternatieve bestuurlijke geldboete 'kan geheel of gedeeltelijk worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging, voor zover geen bestuurlijke geldboete noch een strafrechtelijke geldboete of gevangenisstraf werd opgelegd voor het plegen van een milieumisdrijf en/of milieu-inbreuk gedurende vijf jaar voorafgaand aan het milieumisdrijf' (artikel 16.4.29, §2, lid 1 DABM). Zoals blijkt, heeft de gewestelijke entiteit hiertoe de mogelijkheid, maar is ze daartoe niet verplicht.

Verzoekende partij verwijt de gewestelijke entiteit tevergeefs dat deze de geldboete niet al dan niet gedeeltelijk met uitstel van tenuitvoerlegging oplegt. Gelet op de vraag hiertoe van verzoekende partij in haar schriftelijk verweer tijdens de bestuurlijke boeteprocedure, heeft de gewestelijke entiteit deze mogelijkheid onderzocht, maar achtte ze dit volgens de motivering hierover in de bestreden beslissing niet opportuun in het licht van de ernst van de feiten, in het bijzonder het bewust negeren door verzoekende partij tijdens de festivaleditie van 2024 van het verbod op het gebruik van wegwerpbekers door ruim 1.820.000 wegwerpbekers te gebruiken. Verzoekende partij toont niet aan dat deze gemotiveerde opportuniteitsbeoordeling van de gewestelijke entiteit kennelijk onredelijk is. Zoals gesteld, maakt ze niet aannemelijk dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de ernst van de feiten, als eerste waarderingscriterium om het boetebedrag te bepalen, foutief of kennelijk onredelijk is. Zelfs in de veronderstelling dat ze voldoet aan de voorwaarden om te kunnen genieten van een uitstel, brengt ze tijdens voorliggende procedure geen overtuigende pertinente en draagkrachtige redenen aan om de bestuurlijke geldboete alsnog op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- artikel 16.4.26 DABM
- de artikelen 2 en 3 Motiveringswet
- het motiverings-, het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze betwist in essentie de degelijkheid van de beoordeling door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing van de voordeelontneming, in het licht van haar argumentatie hierover tijdens de bestuurlijke boeteprocedure. Ze betwist zowel het opleggen van de voordeelontneming op zich (eerste onderdeel) als de berekening hiervan (tweede onderdeel).

In een eerste onderdeel stelt ze dat er geen grondslag is en ook geen noodzaak bestaat om bovenop de boete ook nog een voordeelontneming op te leggen van 700.000 euro. Ze merkt op dat het opleggen van een voordeelontneming op basis van artikel 16.4.26 DABM mogelijk is, maar niet verplicht, en dat de discretionaire bevoegdheid ter zake van de gewestelijke entiteit wordt begrensd door de beginselen van behoorlijk bestuur. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze ten onrechte geen rekening houdt met de vaststelling dat er geen bewezen milieumisdrijf voorligt. Ze verwijt de gewestelijke entiteit ook dat deze ten onrechte geen rekening houdt met de omstandigheden en met name de ernst en het eenmalig karakter van het milieumisdrijf. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit bij haar beoordeling ten onrechte voorbijgaat aan de argumentatie hierover in haar schriftelijk verweer en haar aanvullend schriftelijk verweer, zoals toegelicht tijdens de hoorzitting, hoewel ze in het licht hiervan een verstrengde motiveringsplicht heeft.

In een tweede onderdeel stelt ze dat de gewestelijke entiteit bij de berekening van het vermogensvoordeel ten onrechte geen rekening houdt met de inkomsten die ze zou hebben genoten bij het gebruik van herbruikbare bekertjes, en met de kosten die ze heeft uitgespaard om te werken met recycleerbare wegwerpbekertjes, terwijl er bij de berekening van het vermogensvoordeel zowel met opbrengsten, besparingen als kosten rekening moet worden gehouden. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit hierdoor het wettelijk begrip 'vermogensvoordeel' heeft geschonden, waarbij er voor de berekening van het bruto-voordeel een vergelijking moet worden gemaakt tussen de brutovermogenssituatie van de overtreder bij het begaan van het milieumisdrijf, en de brutovermogenssituatie van de overtreder in de veronderstelling dat deze het milieumisdrijf niet zou hebben gepleegd. Ze stelt dat uit artikel 16.4.26 DABM en voorbereidende werken hiervan niet blijkt dat er bij de begroting van het vermogensvoordeel geen rekening mag worden gehouden met de kosten die het vermeende

milieumisdrijf heeft veroorzaakt. Ze meent dat zowel de reëel uitgespaarde kosten, die ze heeft uitgespaard door op bepaalde plaatsen recycleerbare wegwerpbekers te gebruiken, als de niet-gerealiseerde inkomsten, die ze zou hebben gerealiseerd bij het gebruik van herbruikbare bekens, in rekening moeten worden gebracht. Ze stelt dat deze niet-gerealiseerde inkomsten, die voortvloeien uit de financiële waarborg die ze mag inhouden als de festivalbezoekers nalaten om de herbruikbare bekens terug in te leveren, kunnen worden begroot op 379.586,19 euro, terwijl de kosten voor het gebruik van recycleerbare bekens kunnen worden begroot op 119.981,11 euro. Ze komt op basis van haar berekeningen, die vertrekken van het verschil tussen het door de gewestelijke entiteit begrote vermogensvoordeel van 758.828,28 euro en de staffelkortingen van 58.828,28 euro, en die daarvan nog de niet-gerealiseerde inkomsten uit de inhouding van de waarborg van 379.586,19 euro en kosten voor het gebruik van recycleerbare bekens van 119.981,11 euro aftrekken, tot een vermogensvoordeel van 200.432,70 euro.

2.

Verwerende partij stelt dat verzoekende partij, door tijdens haar festivaleditie 2024 ook nog te werken met wegwerpbekers, de kosten heeft uitgespaard die gepaard gaan met het opzetten van een (retour)systeem voor herbruikbare bekens. Ze verwijst naar de uitgebreide motivering in de bestreden beslissing met betrekking tot zowel het bestaan als de berekening van het vermogensvoordeel en meent dat verzoekende partij niet aantoont dat de beoordeling foutief of kennelijk onredelijk is.

Ter weerlegging van het eerste onderdeel, stelt ze dat verzoekende partij wel degelijk een milieumisdrijf heeft gepleegd en verwijst ze naar de argumentatie ter weerlegging van het eerste middel. Ze stelt dat verzoekende partij tevergeefs wijst op haar argumentatie tijdens de bestuurlijke boeteprocédure over de geringe ernst van het eenmalig milieumisdrijf en de vaststelling dat ze dit bij de volgende festivaleditie heeft geremedieerd, zodat er geen nood is aan een voordeelontneming als bijkomende sanctie. Ze stelt dat de beslissing om al dan niet een voordeelontneming op te leggen ressorteert binnen de discretionaire bevoegdheid van de gewestelijke entiteit, die bovenop de boete nog een voordeelontneming kan opleggen als de overtreder een vermogensvoordeel heeft genoten. Ze meent dat de gewestelijke entiteit daarbij enkel moet motiveren dat er uit het milieumisdrijf effectief een brutovermogensvoordeel is verkregen en dit uitgespaarde voordeel moet begroten, zoals in de bestreden beslissing ook is gebeurd. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit enkel bij de begroting van de boete rekening moet houden met elementen als verzachtende omstandigheden, en deze elementen niet relevant zijn bij de voordeelontneming, zodat de bestreden beslissing niet kennelijk onredelijk is omdat er daarmee geen rekening is gehouden.

Ter weerlegging van het tweede onderdeel, stelt ze dat het brutovermogensvoordeel, dat is verkregen door het plegen van het milieumisdrijf, het verschil bedraagt tussen de niet-normconforme situatie en de normconforme situatie, zonder aftrek van eventuele opbrengsten als men normconform zou hebben gehandeld, zoals BTW en de opbrengst van waarborggelden van niet-geretourneerde herbruikbare bekertjes, en zonder aftrek van de kosten die men voor het plegen van het milieumisdrijf heeft gemaakt. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit bij de begroting van het vermogensvoordeel is voortgegaan op de berekening van het vermogensvoordeel door verzoekende partij, in antwoord op de berekening van de verblisant in het PV, en de begroting van het vermogensvoordeel in de bestreden beslissing afdoende wordt gemotiveerd. In zoverre verzoekende partij meent dat de gewestelijke entiteit ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de inkomsten van 379.586,19 euro, die ze zou hebben genoten door het waarborgstelsel bij het gebruik van herbruikbare bekertjes, stelt ze dat opbrengsten, die enkel zouden zijn genoten bij een normconform handelen, niet in mindering worden gebracht bij een bruto-voordeelontneming omdat het bedrag van het voordeel moet worden berekend aan de uitgespaarde bruto-kostprijs, ongeacht of men in een normconforme situatie al dan niet een deel had kunnen recupereren. Ze stelt dat opbrengsten, die enkel en alleen zijn genoten in een normconforme situatie, geen opbrengsten zijn die verband houden met het plegen van het milieumisdrijf. In zoverre verzoekende partij meent dat de gewestelijke entiteit ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de kosten van 119.981,11 euro, die ze heeft gemaakt voor het gebruik van wegwerpbekertjes, stelt ze dat deze kosten zijn gemaakt voor het plegen van het milieumisdrijf en ook niet in mindering moeten worden gebracht.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in hoofddorde in de argumentatie in haar verzoekschrift. Wat betreft het eerste onderdeel, meent ze dat de opgelegde voordeelontneming, door de hoogte van het bedrag, een zeer ingrijpende maatregel is, waardoor de bestreden beslissing ter zake bijzonder zorgvuldig en concreet moet zijn onderbouwd, wat niet het geval is. Ze stelt dat er zich, in de hypothese dat het College meent dat er bij een voordeelontneming geen ruimte bestaat voor een matigings- en milderingsbevoegdheid, waardoor het bedrag niet lager kan worden vastgesteld dan het geschatte voordeel, een prejudiciële vraag opdringt aan het Grondwettelijk Hof wegens een ongelijkheid met de bevoegdheid van de strafrechter. Ze stelt dat de decreetgever de bestuurlijke voordeelontneming met het wijzigingsdecreet van 22 november 2013 bewust nauwer heeft willen doen aansluiten bij het stelsel van de strafrechtelijke verbeurdverklaring in artikel 43*bis*, laatste lid Strafwetboek, dat sinds 2014 voorziet in een matigingsbevoegdheid door de strafrechter van het vermogensvoordeel, om de veroordeelde geen onredelijk zware

straf op te leggen, waarbij de strafrechter onder meer verzachtende omstandigheden in rekening kan brengen. Ze stelt dat er een ongerechtvaardigd verschil in behandeling ontstaat met de strafrechter, in strijd met het gelijkheidsbeginsel in de artikelen 10 en 11 GW en met artikel 6 EVRM en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM, als het College zou oordelen dat artikel 44 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: DBRC-decreet), in samenlezing met 16.4.26 DABM, geen vergelijkbare matigingsmogelijkheid inhoudt, omdat zowel het College als de strafrechter oordelen met volle rechtsmacht en de verdachte van een strafrechtelijk betegeld misdrijf zich in wezenlijk dezelfde situatie bevindt als de verdachte van een administratiefrechtelijk vervolgd (milieu)misdrijf. Ze stelt dat de volle rechtsmacht van het College gepaard gaat met een hervormingsbevoegdheid en dus met een mogelijkheid om te moduleren of te verzachten.

Wat betreft het tweede onderdeel, herhaalt ze dat ook de berekening van het brutovermogensvoordeel een volledige vergelijking vereist tussen de vermogenssituatie met en deze zonder het vermeende milieumisdrijf, waarbij alle brutovermogensaspecten worden betrokken. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze bij haar berekening willekeurig bepaalde vermogenscomponenten, zoals de uitgespaarde kosten voor huur en transport, wel heeft meegenomen, maar andere even relevante aspecten ten onrechte heeft uitgesloten. Ze stelt dat het uitsluiten van niet-gerealiseerde inkomsten en gemaakte kosten, in het licht van de beginselen van behoorlijk bestuur, minstens moest leiden tot een substantiële vermindering van het vermogensvoordeel.

Beoordeling door het College

1.

Artikel 16.4.26 DABM voorziet dat er door de gewestelijke entiteit, 'samen met een bestuurlijke geldboete, een voordeelontneming kan worden opgelegd', die 'een sanctie is waarbij een overtreder verplicht wordt een al dan niet geschat geldbedrag te betalen, ter waarde van het brutovermogensvoordeel dat uit het milieumisdrijf is verkregen'.

Artikel 16.4.26 DABM bepaalde als waarde van het te betalen geldbedrag initieel het 'nettovermogensvoordeel' dat uit het milieumisdrijf is verkregen, totdat dit met artikel 30 van het decreet van 22 november 2013 tot wijziging van titel XVI DABM werd aangepast naar het 'brutovermogensvoordeel'. Deze wijziging wordt in de memorie van toelichting (ontwerp van decreet tot wijziging van titel XVI DABM, VL.PARL., 2013-2014, 2 oktober 2013, nr. 2197/1, 24) toegelicht als volgt:

“De verbeurdverklaring die uitgesproken wordt door de strafrechter komt steeds overeen met de geschatte brutowaarde van het voordeel dat de overtreder genoten heeft door het plegen van het milieumisdrijf. De bestuurlijke voordeelontneming wordt met deze aanpassing van nettowaarde naar brutowaarde meer op hetzelfde spoor gebracht van de strafrechtelijke verbeurdverklaring. Het afschrikkingseffect dat de mogelijkheid tot het opleggen van een vermogensvoordeel moet meebrengen, wordt hierdoor voor iedereen van in het begin duidelijker.”

Het verslag namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (VL.PARL., 2013-2014, 4 november 2013, nr. 2197/2, 4) stelt hierover het volgende:

“Daarnaast wordt de bestuurlijke sanctionering aangepast doordat de netto-voordeelontneming wordt omgevormd tot een bruto-voordeelontneming. Dit komt overeen met de geschatte brutowaarde van het voordeel dat de overtreder heeft genoten door het plegen van het milieumisdrijf. Door deze aanpassing wordt de bestuurlijke sanctionering volgens de minister meer gelijklopend met de strafrechtelijke verbeurdverklaring, waardoor het afschrikkingseffect van in het begin duidelijker is. Dit zijn aanpassingen die de bestuurlijke sanctionering nog meer slagkracht zullen geven.”

De bevoegde minister stelde hierover tijdens de parlementaire gedachtewisseling naar aanleiding van de evaluatie van de toentertijd bestaande titel XVI DABM (verslag namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed, VL.PARL., 2012-2013, 9 november 2012, nr. 1800/1) het volgende:

“Ook zal de nettovoordeelontneming worden omgevormd tot een brutovoordeelontneming, teneinde dit instrument vlotter toepasbaar te maken. Bij de nettovoordeelontneming mogen de kosten om het vermogensvoordeel te realiseren niet meegerekend worden bij de bepaling van het verworven vermogensvoordeel. Deze verplichte correcte verrekening van de kosten die de overtreder heeft moeten maken voor het plegen van het misdrijf maakt het instrument moeilijk hanteerbaar en gemakkelijk aanvechtbaar. Het voordeel van de brutovoordeelontneming is dat deze kosten niet meer in rekening hoeven gebracht te worden en de handhaver bijgevolg meer bewegingsvrijheid krijgt.”

Uit geciteerde tekstfragmenten blijkt dat de decreetgever, met de wijziging van artikel 16.4.26 DABM in 2013, beoogde om de voordeelontneming in het DABM af te stemmen op de strafrechtelijke verbeurdverklaring. Daar geldt het principe dat bij de begroting van de verbeurdverklaring van vermogensvoordelen, die rechtstreeks uit het misdrijf zijn verkregen, moet worden uitgegaan van de bruto verkregen voordelen en niet van de nettowinst of verrijking (Cass. 27 september 2006, Bij de begroting van de

vermogensvoordelen die uit het misdrijf zijn verkregen, dient geen aftrek te worden gedaan van de kosten die zijn verbonden aan de realisatie van het misdrijf (Cass. 14 oktober 2014,

Het vermogensvoordeel dat rechtstreeks uit een misdrijf is verkregen in de zin van artikel 42, 3° Strafwetboek 1867, omvat elk voordeel dat voortvloeit uit een misdrijf, zonder dat aftrek moet worden gedaan van de kosten die verbonden zijn aan het plegen van het misdrijf. Bij de bepaling van de uit een bewezen verklaard misdrijf verkregen vermogensvoordelen, is de strafrechter er ook niet toe verplicht om de kosten in mindering te brengen, die de beklaagde heeft gemaakt om de gevolgen van het misdrijf ongedaan te maken of om het plegen van een misdrijf in de toekomst te vermijden (Cass. 24 september 2024,).

Een strafrechtelijke verbeurdverklaring kan sinds 2014 ook niet meer worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging. De strafrechter kan, op basis van artikel 43*bis*, lid 7 Strafwetboek 1867, het bedrag van de vermogensvoordelen zo nodig wel verminderen, om de veroordeelde geen onredelijk zware straf op te leggen. De strafrechter beoordeelt het 'redelijke karakter' daarbij *in concreto*, onder meer op basis van de financiële draagkracht van de veroordeelde (tenzij deze zich opzettelijk insolvabel heeft gemaakt om zich te onttrekken aan de strafuitvoering) en de ernst van de gepleegde feiten. De strafrechter moet er over waken aan de beklaagde geen straf op te leggen, die dermate afbreuk doet aan zijn financiële toestand, dat ze een miskennis inhoudt van het eigendomsrecht (Cass. 3 mei 2022, P.22.0040.N).

De federale wetgever heeft de rechtspraak van het Hof van Cassatie ondertussen verankerd in het nieuwe Strafwetboek van 29 februari 2024. De memorie van toelichting verwijst daarbij naar deze rechtspraak, en stelt dat voor het bepalen van het bedrag van de vermogensvoordelen of hun equivalent het brutoresultaat wordt gevisieerd, en niet het netto voordeel dat door het misdrijf wordt voortgebracht (wetsontwerp tot invoering van Boek I van het Strafwetboek, KAMER, 2022-2023, 23 mei 2023, nr. 55-3374/001, 212). Op basis van artikel 65, §1, lid 2 Strafwetboek 2024 kan de verbeurdverklaring niet worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging. De matigingsbevoegdheid van de strafrechter is overgenomen in artikel 53, §6 Strafwetboek 2024, op basis waarvan de strafrechter de verbeurdverklaring van het bedrag van de vermogensvoordelen indien nodig vermindert, teneinde de veroordeelde niet te onderwerpen aan een onredelijk zware straf.

Met de term 'vermogensvoordeel' worden ook kostenbesparingen bedoeld (Cass. 22 oktober 2003,). Bespaarde kosten zijn kosten die een overtreder noodzakelijkerwijze zou moeten hebben gemaakt om een activiteit wetsconform te kunnen uitvoeren. Door bepaalde

uitgaven niet te verrichten, die wel noodzakelijk zijn om wetsconform te handelen, houdt een overtreder immers bedragen in zijn vermogen, waarop hij in feite geen recht heeft.

Doordat de voordeelontneming, zowel in het kader van het federale strafrecht als het DABM, is gebaseerd op de brutovermogensvoordelen, gaat ze verder dan een louter herstel van de vermogensrechtelijke toestand van de overtreder, waardoor er niet louter een vergelijking kan worden gemaakt tussen de vermogenssituatie met en deze zonder het bewezen verklaarde milieumisdrijf. Ook de voordeelontneming heeft een punitief karakter. De decreetgever heeft dit bij de totstandkoming van de huidige versie van artikel 16.4.26 DABM ook bevestigd, en wou de bestuurlijke handhaving meer slagkracht geven. Dit staat er evenwel niet aan in de weg dat er een vereiste van causaal verband geldt tussen het ten laste gelegde milieumisdrijf en het genoten voordeel. Er moet met name worden nagegaan welke verplichting de overtreder heeft genegeerd, of welk verbod hij heeft overtreden, en vervolgens welk voordeel of welke kostenbesparing er daaruit voor hem voortvloeit.

2.

De gewestelijke entiteit legt verzoekende partij in de bestreden beslissing, naast een boete, ook een voordeelontneming op. Ze motiveert het opleggen van de voordeelontneming en de begroting hiervan in de bestreden beslissing als volgt:

“ ...

Door gedurende de twee festivalweekends van het evenement ... 2024 nog wegwerpbekers te gebruiken op de voor het publiek toegankelijke gedeeltes van het festivalterrein, in plaats van herbruikbare bekens, heeft de overtreder de kosten uitgespaard die gepaard gaan met het opzetten van een (retour)systeem voor herbruikbare bekens. De uitgespaarde kosten omvatten onder meer de kosten die zij had moeten maken voor de huur en afwas van herbruikbare bekens, de opslag (warehouse), het transport naar de festivalsite en on site, en de hiermee samenhangende personeelskosten. Deze uitgespaarde kosten zijn wederrechtelijk verkregen vermogensvoordelen die niet in het vermogen van de overtreder mogen worden gelaten.

Deze uitgespaarde kosten zijn door de verbalisant in het aanvankelijk proces-verbaal geraamd op 1.636.000 euro, op basis van de gegevens die de overtreder heeft vermeld in haar aanvraag voor een uitzondering op het verbod voor haar evenement ... 2024. Bij deze raming is voortgegaan op de door de overtreder aangegeven cijfers van 3.500.000 benodigde drankrecipiënten en een verliespercentage van 18% (630.000 bekens). Bij deze raming is nog geen rekening gehouden met de commerciële kortingen en het bestaan van eventuele partnerships, sponsor- en/of leveranciersdeals die de overtreder geniet.

De overtreder heeft in haar stuk 20 bij de verweernota een naar haar oordeel concrete en realistische raming bijgebracht van de uitgespaarde kost. Zij begroot de vermeden kosten voor herbruikbare bekertjes op 385.434,33 euro. In de aanvullende verweernota wordt dit bedrag gemotiveerd herleid naar 379.242,09 euro. De aantallen herbruikbare bekertjes zijn in beide berekeningen hetzelfde, enkel de kost wordt voor bepaalde bedragen bijgesteld. De overtreder geeft aan dat deze cijfers zijn gebaseerd op een extrapolatie van een aantal locaties op het evenement waar wel met herbruikbare bekertjes werd gewerkt naar het volledige evenement, met dien verstande dat zij bij inzet van herbruikbare bekertjes op het gehele evenement vermoedelijk grotere staffelkortingen zou hebben verkregen omwille van afname van grotere hoeveelheden. Bij haar aanvullende verweernota werden de nodige stavingstukken overgemaakt (bestelbonnen, facturen,...). Deze stavingstukken laten toe om bij raming van het vermogensvoordeel rekening te houden met door de overtreder onderhandelde commerciële kortingen en met partnerships, sponsor- en/of leveranciersdeals, die de overtreder geniet. Het bedrag van 379.242,09 euro wordt bijgevolg door de gewestelijke entiteit als uitgangspunt genomen voor begroting van het vermogensvoordeel.

Het bedrag van 379.242,09 euro is bekomen door van het totale bedrag van de uitgespaarde kosten een post van 379.586,19 euro af te trekken. Deze post heeft betrekking op de inkomsten die de overtreder bij het werken met herbruikbare bekertjes zou hebben genoten uit de waarborg voor niet-ingeleverde herbruikbare bekertjes.

In tegenstelling tot hetgeen de overtreder voorhoudt, moeten de inkomsten die zij bij het werken met herbruikbare bekertjes zou hebben genoten uit de waarborg voor niet-ingeleverde herbruikbare bekertjes niet in mindering worden gebracht van de uitgespaarde kosten. Dit zijn geen voordelen die verkregen zijn uit het plegen van het milieumisdrijf, maar wel opbrengsten die zij gebeurlijk zou hebben genoten in de hypothese dat zij normconform met een systeem van herbruikbare bekertjes had gewerkt. Dergelijke hypothetische opbrengsten moeten niet in mindering worden gebracht bij begroting van het vermogensvoordeel. Het louter gegeven dat zij in een normconforme situatie een deel van de kosten verbonden aan het werken met een systeem van herbruikbare bekertjes had kunnen recupereren door opbrengsten uit de waarborg voor niet-ingeleverde herbruikbare bekertjes doet hieraan geen afbreuk. Het bedrag van de uitgespaarde kosten wordt bijgevolg begroot op het bedrag voor aftrek van de 379.586,19 euro, zijnde 758.828,28 euro ($379.242,09 + 379.586,19$).

Het bekomen bedrag van 758.828,28 dient evenmin verminderd te worden met de kosten die de overtreder heeft gemaakt voor het gebruik van niet-herbruikbare bekertjes (rPET-bekertjes) bij de festivaleditie 2024 en die door haar worden begroot op 113.981,11 euro. Dit zijn kosten die de overtreder heeft gemaakt voor het plegen van het milieumisdrijf. Dergelijke kosten moeten bij de begroting van een brutovermogensvoordeelontneming niet in mindering worden gebracht. Artikel 30 van het decreet 22 november 2013 tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid heeft artikel 16.4.26 DABM met ingang van

31 januari 2014 gewijzigd, waardoor sindsdien rekening moet worden gehouden met het brutovermogensvoordeel en niet meer met het nettovermogensvoordeel. Deze regelgevende aanpassing vloeit voort uit een evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet. In het verslag aan het Vlaams Parlement uitgebracht op 9 november 2012 namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed over de evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet, wordt het volgende gesteld:

“(…) zal de nettovoordeelontneming worden omgevormd tot een brutovoordeelontneming, teneinde dit instrument vlotter toepasbaar te maken. Bij de nettovoordeelontneming mogen de kosten om het vermogensvoordeel te realiseren niet meegerekend worden bij de bepaling van het verworven vermogensvoordeel. Deze verplichte correcte verrekening van de kosten die de overtreder heeft moeten maken voor het plegen van het misdrijf maakt het instrument moeilijk hanteerbaar en gemakkelijk aanvechtbaar. Het voordeel van de brutovoordeelontneming is dat deze kosten niet meer in rekening hoeven gebracht te worden en de handhaver bijgevolg meer bewegingsvrijheid krijgt.” (Verslag Comm. Leefmilieu VI. Parl. 9 november 2012, Parl. St. 2012-2013, nr. 1800/1, p. 18).

De gewestelijke entiteit kan de overtreder wel bijtreden waar zij stelt dat zij bij gebruik van herbruikbare bekertjes voor het volledige evenement vermoedelijk grotere staffelkortingen zou hebben verkregen omwille van afname van grotere hoeveelheden. Deze vermoedelijke grotere staffelkorting geldt evenwel niet voor alle uitgespaarde kostenposten (bv. uitgespaarde kost voor crew), maar enkel voor de kosten die gerelateerd zijn aan afname van bepaalde hoeveelheden. Het bedrag van de voor staffelkorting in aanmerking komende uitgespaarde kostenposten bedraagt maximaal 300.000 euro van de uitgespaarde kosten van 758.828,28 euro. De gewestelijke entiteit acht het, rekening houdend met voormelde elementen, redelijk en billijk om het geraamde totaalbedrag van de uitgespaarde kosten van 758.828,28 euro omwille van de vermoedelijk grotere staffelkortingen die de overtreder bij gebruik van herbruikbare bekertjes voor het volledige evenement zou kunnen bedongen, te herleiden tot 700.000 euro.

Het vermogensvoordeel voor de overtreder om zich niet aan de vigerende regelgeving te houden, kan, gelet op voormelde elementen, uiterst minimaal, naar billijkheid en redelijkheid, geraamd worden op 700.000 euro. Dit bedrag wordt conform artikel 16.4.26 DABM naast de alternatieve bestuurlijke geldboete als voordeelontneming opgelegd.

…”

3.

Verzoekende partij stelt tevergeefs dat er geen grondslag bestaat om een voordeelontneming op te leggen omdat er geen bewezen milieumisdrijf voorligt, dat haar kan worden toegerekend. Ze herhaalt hiermee feitelijk haar argumentatie onder het eerste middel. Het College verwijst dan ook naar de beoordeling van het eerste middel, waarin deze argumentatie is verworpen.

4.

Verzoekende partij verwijt de gewestelijke entiteit ook tevergeefs dat deze bij de beoordeling van de noodzaak van een voordeelontneming ten onrechte voorbijgaat aan de ernst en het eenmalig karakter van het milieumisdrijf.

4.1.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de gewestelijke entiteit een voordeelontneming oplegt omdat er uit het milieumisdrijf een vermogensvoordeel is voortgevloeid en dat vermogensvoordeel niet in het vermogen van de overtreder mag worden gelaten. Ze wijst met name op de vaststelling dat verzoekende partij, door het gebruik van wegwerpbekers op de voor het publiek toegankelijke gedeeltes tijdens haar festivalevenement in 2024, kosten heeft uitgespaard, die gepaard gaan met het opzetten van een (retour)systeem voor herbruikbare bekens, en dat deze uitgespaarde kosten wederrechtelijk verkregen vermogensvoordelen zijn, die niet in het vermogen van verzoekende partij mogen worden gelaten. Verzoekende partij toont niet aan dat deze motivering voor het opleggen van een voordeelontneming niet afdoende is, terwijl ze op zich ook niet betwist dat ze door het gebruik van wegwerpbekers kosten heeft uitgespaard. Het College wijst daarbij op de vaststelling, dat de federale wetgever in het Strafwetboek 2024 de verbeurdverklaring van vermogensvoordelen verplicht heeft gemaakt, waarmee wordt aangegeven dat het evident is dat de overtreder niet in het bezit wordt gelaten van het voordeel dat hij door het plegen van een misdrijf heeft genoten.

4.2.

Artikel 16.4.26 DABM voorziet dat een voordeelontneming, als bestuurlijke sanctie, samen wordt opgelegd met een bestuurlijke geldboete. Terwijl een bestuurlijke geldboete is gericht op leedtoevoeging omwille van het gepleegde milieumisdrijf, is de voordeelontneming vooral gericht op het ontnemen van het in wezen ongeoorloofd voordeel dat de overtreder heeft behaald uit het milieumisdrijf. Zoals hoger gesteld (onder het tweede middel), moet de gewestelijke entiteit bij het opleggen van een boete zorgen dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de opgelegde boete en de feiten die daaraan ten grondslag liggen (artikel 16.4.4 DABM), zoals nader wordt gepreciseerd door de vereiste dat de hoogte van de boete 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). Dit is niet van toepassing bij het opleggen van de voordeelontneming, die in beginsel enkel moet worden begroot op basis van het voordeel dat de overtreder heeft genoten door het plegen van het milieumisdrijf. Verzoekende partij verwijt de gewestelijke entiteit dan ook tevergeefs dat deze bij de begroting van de voordeelontneming geen rekening heeft gehouden met 'verzachtende omstandigheden' of

daarover in de bestreden beslissing geen motivering heeft opgenomen omdat deze enkel relevant kunnen zijn bij de begroting van de boete.

5.

Verzoekende partij toont afdoende aan dat de begroting in de bestreden beslissing van de voordeelontneming foutief of kennelijk onredelijk is, in zoverre de gewestelijke entiteit daarbij geen rekening houdt met de opbrengsten die bij het gebruik van herbruikbare bekens zouden zijn gegenereerd uit het waarborgsysteem voor niet ingeleverde herbruikbare bekens.

5.1.

Zoals gesteld, bepaalt artikel 16.4.26 DABM dat de voordeelontneming moet worden afgestemd op het brutovermogensvoordeel dat door de overtreder uit het milieumisdrijf is verkregen, zodat er geen aftrek mag gebeuren van de kosten die zijn verbonden aan de realisatie van het misdrijf. De gewestelijke entiteit moet dit bedrag begroten, maar kan het desnoods schatten, als het niet kan worden berekend op basis van objectieve gegevens in het administratief dossier. De decreetgever beoogt hiermee aansluiting te vinden bij de strafrechtelijke verbeurdverklaring en het afschrikkingseffect van de voordeelontneming te verduidelijken.

5.2.

Zoals blijkt uit de bestreden beslissing en door partijen niet wordt betwist, heeft de gewestelijke entiteit haar begroting van het vermogensvoordeel in hoofdzaak gesteund op de gegevens die door verzoekende partij in dit kader tijdens de bestuurlijke boeteprocedure zijn bijgebracht. De gewestelijke entiteit heeft daarbij ook aangegeven op welke punten ze de eigen berekening van verzoekende partij niet volgt. Ze motiveert met name waarom ze geen rekening houdt met de inkomsten die verzoekende partij zou hebben verkregen, als ze had gewerkt met een (retour)systeem voor herbruikbare bekens, en met de kosten die verzoekende partij heeft gemaakt door het gebruik van wegwerpbekens. Ze motiveert ook waarom ze, in navolging van het standpunt hierover van verzoekende partij, oordeelt dat het genoten vermogensvoordeel redelijk en billijk moet worden herleid, in het licht van de veronderstelling dat verzoekende partij bij het gebruik van herbruikbare bekens op het hele festivalterrein vermoedelijk grotere staffelkortingen zou hebben verkregen.

5.3.

Verzoekende partij toont niet aan dat het oordeel van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, dat er geen rekening wordt gehouden met de kosten voor het gebruik van wegwerpbekens, foutief of kennelijk onredelijk is. Het kan redelijkerwijze niet ernstig worden

betwist, dat de kosten voor de aankoop en de verplichte recyclage van de gebruikte wegwerpbekers ressorteren onder de kosten die verzoekende partij heeft gemaakt voor het plegen van het milieumisdrijf en kosten betreffen om het vermogensvoordeel te realiseren. Haar standpunt, dat deze kosten moeten worden afgetrokken van het te ontnemen vermogensvoordeel, miskent het begrip 'brutovermogensvoordeel' dat uit het milieumisdrijf is verkregen in artikel 16.4.26 DABM, waarmee in essentie de opbrengst uit het milieumisdrijf, als voordeel of als kostenbesparing, wordt beoogd, en niet de nettowinst of de verrijking van de overtreder.

5.4.

Verzoekende partij maakt wel redelijkerwijze afdoende aannemelijk, dat het oordeel van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, dat er ook geen rekening wordt gehouden met de opbrengsten die bij het gebruik van herbruikbare bekens zouden zijn gegenereerd uit het waarborgsysteem voor niet ingeleverde gebruikte herbruikbare bekens, foutief of kennelijk onredelijk is.

Zoals gesteld, heeft verzoekende partij bij de organisatie van haar festivalevenement in 2024 een milieumisdrijf gepleegd, door op de voor het publiek toegankelijke gedeeltes van het festivalterrein wegwerpbekers te gebruiken, in strijd met artikel 5.3.12.1, lid 1 VLAREMA. Ze heeft hierdoor kosten uitgespaard, die ze in de hypothese dat ze wetsconform had gehandeld, en met name op het volledige festivalterrein enkel herbruikbare bekens had gebruikt, noodzakelijkerwijze moest hebben gemaakt. Zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen op zich niet betwist, betreft het met name onder meer kosten voor de huur van de herbruikbare bekens, kosten om de gebruikte herbruikbare bekens te wassen, kosten om de niet teruggebrachte gebruikte herbruikbare bekens te vervangen, opslag- en transportkosten en personeelskosten. De discussie tussen partijen heeft betrekking op de opbrengst van de ingehouden waarborgen voor de niet teruggebrachte gebruikte herbruikbare bekens, in de hypothese dat verzoekende partij wetsconform zou hebben gehandeld.

Het wetsconform handelen van verzoekende partij, door het exclusief gebruik van herbruikbare bekens, was in het licht van artikel 5.3.12.4 VLAREMA onlosmakelijk verbonden met het opzetten van een systeem, dat in het kader van de daarmee beoogde afvalpreventie garandeert dat minstens 90% van de gebruikte herbruikbare bekens wordt ingezameld voor hergebruik, waarvoor de eventorganisator verantwoordelijk is. Dit wordt door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing ook bevestigd, met de overweging dat verzoekende partij 'de kosten heeft uitgespaard die gepaard gaan met het opzetten van een (retour)systeem voor herbruikbare bekens'. De wettelijke plicht van de eventorganisator, om een performant systeem

te voorzien voor het inzamelen van de herbruikbare bekert na hun gebruik, in functie van de doelstelling om hiervan vervolgens minstens 90% opnieuw te kunnen gebruiken, vereist niet noodzakelijk dat er voor het gebruik van de herbruikbare bekert een waarborg wordt gevraagd aan de gebruikers, opdat deze de bekert na gebruik opnieuw zouden inleveren. Het werken door een eventorganisator met een waarborgsysteem vormt wel een gebruikelijk en ingeburgerd performant systeem in de zin van artikel 5.3.12.4 VLAREMA. Het is inherent aan dergelijk wettelijk verplicht '(retour)systeem', dat de voor de niet teruggebrachte bekert betaalde waarborg door de eventorganisator wordt ingehouden. De opbrengst van de ingehouden waarborgen maakt dan ook een onlosmakelijk onderdeel uit van het wettelijk verplicht op te zetten 'systeem', zodat er hiervan bij de begroting van de uitgespaarde kosten voor dit (retour)systeem geen abstractie kan worden gemaakt en deze opbrengst daarvan niet kan worden afgesplitst. Uit de vaststelling dat de eventorganisator is verplicht om een systeem op te zetten, waarmee een inzamelingspercentage van de gebruikte herbruikbare bekert wordt gegarandeerd van minstens 90%, volgt dat er mogelijks tot 10% van de gebruikte herbruikbare bekert niet wordt ingezameld. In die optiek is het niet hypothetisch, dat de eventorganisator door het wettelijk waarborgsysteem een opbrengst genereert uit de ingehouden waarborgen voor hoogstens 10% van de gebruikte herbruikbare bekert. Deze opbrengst maakt dan ook integraal deel uit van de berekening van het brutovermogensvoordeel, dat voortvloeit uit het bewezen milieumisdrijf en dat aan verzoekende partij wordt ontnomen omdat ze niet wetsconform heeft gehandeld.

6.

Verzoekende partij toont niet aan dat de opgelegde voordeelontneming dermate hoog is, dat er sprake is van een onredelijk zware straf en dat het bedrag van de voordeelontneming (ook) om die reden moet worden verminderd.

6.1.

Verzoekende partij stelt dat de gewestelijke entiteit, in het licht van het doel van de decreetgever om de voordeelontneming in het DABM af te stemmen op de strafrechtelijke verbeurdverklaring, bij de beslissing tot het opleggen van een voordeelontneming beschikt over een matigings- of milderingsbevoegdheid, zoals de strafrechter bij de strafrechtelijke verbeurdverklaring. Zoals gesteld, beschikt de strafrechter over een matigingsbevoegdheid, waarbij hij erover moet waken dat er aan de beklaagde geen straf wordt opgelegd die dermate afbreuk doet aan zijn financiële toestand, dat ze een miskennis inhoudt van zijn eigendomsrecht. Het College meent dat de gewestelijke entiteit beschikt over eenzelfde matigingsbevoegdheid als de strafrechter, zodat het binnen zijn volle rechtsmacht toezicht kan houden op de uitoefening van die matigingsbevoegdheid door de gewestelijke entiteit.

Er bestaat hierdoor geen noodzaak om de door de verzoekende partij gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof, wegens een ongelijkheid met de bevoegdheid van de strafrechter, te stellen.

6.2.

Verzoekende partij voert niet aan dat een voordeelontneming op zich, dan wel een bepaald bedrag van voordeelontneming, een onredelijk zware straf inhoudt, waardoor haar eigendomsrecht wordt geschonden, zodat ze dit evident ook niet aantoot.

Uit het administratief dossier blijkt dat ze in haar verweernota en aanvullende verweernota tijdens de bestuurlijke boeteprocedure enkel wijst op bepaalde ‘verzachtende omstandigheden’ en aanvoert dat er geen rekening mag worden gehouden met bepaalde kosten, terwijl er wel rekening moet worden gehouden met bepaalde inkomsten. Ze voert daarin echter niet aan dat een welbepaalde voordeelontneming een onredelijk zware straf zou impliceren, die haar eigendomsrecht schendt. Ook voor het College voert ze niet aan dat de opgelegde voordeelontneming dermate hoog is, dat er sprake is van een onredelijk zware straf met implicaties op haar eigendomsrecht, zodat de voordeelontneming ook om die reden moet worden verminderd.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Verzoek tot indeplaatsstelling

Verzoekende partij vraagt het College om, na de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing, en ter vervanging hiervan, zelf een beslissing te nemen over het boetebedrag en de voordeelontneming. Ze vraagt daarbij in hoofddeorde om vast te stellen dat er geen milieumisdrijf voorligt, dat haar kan worden toegerekend, en om geen geldboete en geen voordeelontneming op te leggen. Ze vraagt in ondergeschikte orde om de boete te herleiden tot het minimum en om deze minstens deels op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging, en ook om geen voordeelontneming op te leggen en dit minstens te herberekenen op basis van de door haar voorgestelde informatie en berekeningswijze.

Beoordeling door het College

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). Deze bevoegdheid strekt zich ook uit tot de voordeelontneming, die door de gewestelijke entiteit samen met de bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd (artikel 16.4.26 DABM).

Gelet op de beoordeling van de middelen, wordt de bestreden beslissing enkel vernietigd wat betreft de begroting door de gewestelijke entiteit van de voordeelontneming, zodat de indeplaatsstelling zich enkel uitstrekt tot de voordeelontneming.

2.

Het College raamt de voordeelontneming, ter compensatie van de door verzoekende partij uitgespaarde kosten door in 2024 niet op het volledige festivalterrein te werken met herbruikbare bekens, in het licht van de concrete omstandigheden en de voorliggende stukken *ex aequo et bono* op 451.352,12 euro

2.1.

Het College onderschrijft de gemotiveerde beoordeling van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, dat de voordeelontneming kan worden geraamd op basis van de door verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocedure in haar aanvullende verweernota (stuk 21a) aangeleverde gegevens en stukken. De bedragen in deze aanvullende verweernota, waaronder het totaalbedrag van de ‘vermeden kosten herbruikbare bekens’, worden dan ook opnieuw als uitgangspunt genomen voor de begroting van het vermogensvoordeel.

2.2.

Het College oordeelt, in navolging van de beoordeling van het derde middel, dat er bij de begroting van de voordeelontneming rekening moet worden gehouden met de wettelijke plicht van de eventorganisator overeenkomstig artikel 5.3.12.4 VLAREMA, in de hypothese dat verzoekende partij wetsconform had gehandeld en met name tijdens haar festivalevenement in 2024 enkel drank had geserveerd in herbruikbare bekens. Zoals gesteld, was verzoekende partij alsdan verantwoordelijk om een ‘retoursysteem’ op te zetten. Het College oordeelt dan ook dat de opbrengst van de ingehouden waarborgen voor de herbruikbare bekens die door de gebruikers na gebruik niet zijn ingeleverd, die een onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van het wettelijk verplicht retoursysteem, ‘principeel’ in rekening moet worden gebracht bij de begroting van de uitgespaarde kosten voor dit (retour)systeem. Het College oordeelt echter ook dat deze opbrengst moet worden geraamd op basis van de plicht van de eventorganisator overeenkomstig artikel 5.3.12.4 VLAREMA, om een inzamelingspercentage van de gebruikte herbruikbare bekens te garanderen van minstens 90%, zodat hoogstens 10% van de gebruikte

herbruikbare bekert een opbrengst kunnen genereren door de daarop ingehouden waarborgen.

Uit de aanvullende verweernota van verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocEDURE ('inkomsten non-refunded herbruikbare bekert - 12% (obv verlies)', blijkt dat ze de opbrengst uit het waarborgsysteem in 2024 begroot op 379.586,19 euro. Dit bedrag vormt het product van de vermenigvuldiging van 208.564 stuks niet ingeleverde gebruikte herbruikbare bekert met 1,82 euro waarborg per stuk. Het aantal niet ingeleverde gebruikte herbruikbare bekert wordt daarbij begroot op basis van een geschat verliespercentage van gebruikte herbruikbare bekert van 12%, dat impliceert dat er maar 88% van de gebruikte herbruikbare bekert opnieuw is ingezameld. Artikel 5.3.12.4 VLAREMA vereist echter dat de eventorganisator voorziet in een systeem, dat garandeert dat minstens 90% van de gebruikte herbruikbare bekert opnieuw wordt ingezameld, in functie van hun hergebruik, zodat het verliespercentage volgens dit artikel maximaal 10% mag bedragen. In die optiek impliceert het door verzoekende partij geschatte (en door de gewestelijke entiteit overgenomen) verliespercentage van gebruikte herbruikbare bekert van 12% feitelijk een schending van artikel 5.3.12.4 VLAREMA, dat op zich ook een milieumisdrijf uitmaakt, zodat het College noodzakelijk moet uitgaan van een lager verliespercentage. Dezelfde vaststelling geldt ook wat betreft de door verzoekende partij geschatte verlieskost van gebruikte herbruikbare bekert, die evident evenredig is met het aantal bekert dat niet wordt ingeleverd en ook ten onrechte uitgaat van een verliespercentage van 12%, zodat het College moet uitgaan van een lagere verlieskost. Dezelfde vaststelling geldt ten slotte ook wat betreft de door verzoekende partij geschatte kost voor het wassen van de gebruikte herbruikbare bekert, die opnieuw evenredig is met het aantal bekert dat wordt ingeleverd en opnieuw ten onrechte uitgaat van een inzamelpercentage van 88%, zodat het College moet uitgaan van een hogere waskost.

Het College schat het verliespercentage van gebruikte herbruikbare bekert *ex aequo et bono* op 6% van de gebruikte herbruikbare bekert. Dit percentage valt binnen het volgens artikel 5.3.12.4 VLAREMA te garanderen inzamelingspercentage van de gebruikte herbruikbare bekert van minstens 90%, dat een verliespercentage impliceert van hoogstens 10%. Uit de raming van verzoekende partij blijkt dat de waarborg per herbruikbare beker 1,82 euro bedraagt, zodat dit aanzienlijk bedrag, dat de verlieskost van de beker aanzienlijk overschrijdt, veel mensen ertoe aanzet om hun bekert of deze van anderen terug in te leveren. Uit de raming van verzoekende partij blijkt ook dat ze de benodigde herbruikbare bekert huurt van partners en dat het merendeel hiervan door deze partners wordt gesponsord, zodat er voor sommige bezoekers van het festivalevenement weinig tot geen aanleiding bestaat om hun

gebruikte herbruikbare beker mee te nemen als aandenken. Een geschat verliespercentage van 6% is dan ook verantwoordbaar.

Het College komt op basis van een verliespercentage van gebruikte herbruikbare bekertjes van 6%, aan de hand van een *pro rata* herberekening van de door verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocédure in haar aanvullende verweernota aangeleverde gegevens, tot volgende ‘vermeden kosten’:

	verlies 12%	verlies 6%	eenheidsbedrag	totaal in euro	verschil
opbrengst waarborg	208.564	104.282	1,82	189.793,24	189.792,95
waskost bekertjes	1.593.522,00	1.702.171,23	0,06	102.130,27	6.518,92
waskost bekertjes SV	10.746,00	11.478,68	0,10	1.147,86	73,29
verlieskost bekertjes	216.011,00	108.005,50	0,60	64.803,30	64.803,25
verlieskost koffiebekertjes	1.288,00	644,00	1,00	644,00	643,60
verlieskost bekertjes SV	1.465,00	732,50	0,00	0,00	0,00

2.3.

Op basis van voormelde overwegingen, wordt de voordeelontneming van 451.352,12 euro bekomen door: het door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing begroot brutovermogensvoordeel van 700.000 euro te verminderen met de ‘voor het eerst meegerekende’ opbrengst uit de waarborgen voor de herbruikbare bekertjes die door de gebruikers na gebruik niet zijn ingeleverd, waarvan het aantal wordt geraamd op 6% (in plaats van 12%) van de gebruikte herbruikbare bekertjes; door dit bedrag te vermeerderen met de ‘verhoogde’ kosten voor het wassen van de ingezamelde gebruikte herbruikbare bekertjes, waarvan het aantal wordt geraamd op 94% (in plaats van 88%) van de gebruikte herbruikbare bekertjes; en door dit bedrag te verminderen met de ‘verlaagde’ kosten voor het vervangen van de gebruikte herbruikbare bekertjes, die niet zijn ingezameld en waarvan het aantal wordt geraamd op 6% (in plaats van 12%) van de gebruikte herbruikbare bekertjes.

- voordeelontneming bestreden beslissing: 700.000 euro
- vermindering met opbrengst waarborgen: 189.793,24 euro
- vermeerdering door hogere waskost: 6.592,21 euro
- vermindering door lagere verlieskost: 65.446,85 euro
- totaal: 451.352,12 euro

VI. Kosten

1.

De kosten van het geding worden geheel of deels ten laste gelegd van de partij die in het ongelijk wordt gesteld (artikel 33 DBRC-decreet). Het College kan daarbij, op verzoek van een partij, een rechtsplegingsvergoeding toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de partij die in het gelijk wordt gesteld (artikel 31/1, §5 DBRC-decreet). Het basisbedrag van deze vergoeding bedraagt 840 euro

Verzoekende partij vordert, naast het betaalde rolrecht, een rechtsplegingsvergoeding ten belope van het basisbedrag van 840 euro, terwijl ook verwerende partij deze rechtsplegingsvergoeding vordert.

2.

Zoals blijkt uit de beoordeling van de middelen, wordt de vordering van verzoekende partij tot vernietiging van de bestreden beslissing, waarmee haar zowel een boete als een voordeelontneming wordt opgelegd, slechts deels ingewilligd, en met name enkel wat betreft de begroting van de opgelegde voordeelontneming. Het College acht het daarom, in het licht van de concrete omstandigheden van het dossier, passend om de kosten tussen partijen te verdelen. Partijen dienen dan ook elk de helft te betalen van het rolrecht, terwijl de rechtsplegingsvergoeding wordt gecompenseerd.

VII. Beslissing

1. De bestreden beslissing wordt vernietigd, in zoverre daarin een voordeelontneming wordt opgelegd van 700.000 euro.
2. Het College legt ter vervanging van de vernietigde beslissing aan verzoekende partij, naast de alternatieve bestuurlijke geldboete van 27.500 euro, een voordeelontneming op van 451.352,12 euro.
3. De kosten van het beroep, begroot op 100 euro rolrecht, zijn ten laste van zowel verzoekende partij als verwerende partij, elk voor de helft, terwijl de rechtsplegingsvergoeding van 840 euro tussen beiden wordt gecompenseerd.

Dit arrest is uitgesproken op 18 december 2025 door de achtste kamer, samengesteld uit:

, voorzitter van de achtste kamer

, bestuursrechter

, bestuursrechter

De griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,