

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 19 februari 2026 met nummer

in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

vertegenwoordigd door advocaten en
met woonplaatskeuze te ,

Verwerende partij

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

vertegenwoordigd door advocaat , met
woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert door neerlegging van een verzoekschrift in het digitaal loket op 23 mei 2025 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 22 april 2025 met nummer , waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete van 18.975 euro en een voordeelontneming van 88.779 euro wordt opgelegd wegens schending van artikel 6, lid 1 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: OVD), de artikelen 5.2.1, §6 en 5.4.9, §1 van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) en de artikelen 4.2.3.1, 3° en 5.17.4.3.4 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: VLAREM II). Er wordt haar met name verweten dat ze in 2016, 2019 en 2020 meer grondwater heeft opgepompt dan het vergunde jaardebiet; de emissiegrenswaarde voor tin heeft overschreden bij de lozing van bedrijfsafvalwater in oppervlaktewater; en zonder voorafgaande keuring twee nieuwe houders voor gevaarlijke stoffen heeft geplaatst.

II. Rechtspleging

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 23 december 2025. Advocaat _____ voert het woord voor verzoekende partij. Advocaat _____ voert het woord voor verwerende partij.

III. Feiten

1.

Op 4 mei 2021 en op 9 juni 2021 stelt een toezichthouder bij de afdeling Handhaving van het departement Omgeving (hierna: verbalisant), ambtshalve lastens verzoekende partij het volgende vast:

“ . . .

Korte beschrijving van het bedrijf:

(Verzoekende partij) is een klasse 1 ingedeelde zuivelfabriek ...

Vergunningstoestand:

De deputatie leverde aan (verzoekende partij) een milieuvergunning af voor het verder uitbaten en veranderen van de zuivelfabriek ... Verzoekende partij is bij vergunning van 4 oktober 2007 vergund voor: het oppompen van grondwater via 3 putten met een maximumdebiet van 750 m³/dag en 150.000 m³/jaar.

Op 4 maart 2021 ontving (verzoekende partij) een nieuwe omgevingsvergunning ... inzake het oprichten van loodsen, de sloop van bijgebouwen en de uitbreiding, actualisatie en vroegtijdige hernieuwing van de vergunning voor de zuivelfabriek ... Volgens de vergunning van 4 maart 2021 is (verzoekende partij) o.a. vergund voor:

- 3 grondwaterwinningen met een gezamenlijk maximaal opgepompt debiet van:
 - 750 m³/ dag en 150.000 m³/jaar gedurende de eerste twee jaar na ingebruikname van de waterrecuperatie-installatie
 - 100.000 m³/jaar gedurende het derde en vierde jaar na ingebruikname van de waterrecuperatie-installatie
 - 70.000 m³/jaar vanaf het vijfde jaar na ingebruikname van de waterrecuperatie-installatie
- een afvalwaterzuiveringsinstallatie met lozing in oppervlaktewater met een maximaal debiet van 50 m³/u, 1.000 m³/dag en 90.000 m³/jaar.

...

Vaststellingen:

Overtreding lozingsnorm voor tin

Dinsdag 4 mei 2021

Op 4 mei 2021 om 13:05 uur voer ik, vergezeld van ... toezichthouder bij de afdeling Handhaving, een monsterneming uit van het door (verzoekende partij) geloosde bedrijfsafvalwater. De monsterneming bestaat uit een schepmonster dat wij in de controle-inrichting voor het geloosde bedrijfsafvalwater nemen. ...

Maandag 5 juli 2021

Op 5 juli 2021 beoordeel ik de inmiddels ontvangen analyseresultaten van de monsternemingen van het door (verzoekende partij) op 4 mei geloosde bedrijfsafvalwater. De analyseresultaten zijn door het daartoe erkende laboratorium ... gerapporteerd in het analyseverslag ...

Ik overloop de analyseresultaten en vergelijk deze met de toepasselijke lozingsvoorwaarden vervat in de algemene lozingsvoorwaarden voor lozing in oppervlaktewater, de sectorale lozingsvoorwaarden van bijlage 5.3.2 van VLAREM II (sector 58 zuivelindustrie) en de bijzondere lozingsvoorwaarden opgenomen in de vergunning van 4 maart 2021.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de aangetroffen stof, respectievelijk met de gemeten concentratie, de bijhorende emissiegrenswaarde en toegepaste meetonzekerheid zoals die is opgenomen in bijlage 4.2.5.2 van VLAREM II.

Parameter	Analyseresultaat	Meetonzekerheid	Emissiegrenswaarde
Tin	0,079 mg/l	30%	0,04 mg/l- 40µg/l (indelingscriterium)

De gemeten waarde voor tin (stof van bijlage 2C) overschrijdt de grenswaarde, gezien de gemeten waarde, na verrekening van de in bijlage 4.2.5.2 voor die parameters voorziene meetonzekerheid, hoger is dan de voor die parameter geldende emissiegrenswaarde (artikel 4.2.6.1, §2).

Overtreding volume opgepompte grondwater

Woensdag 9 juni 2021

Op 9 juni 2021 begeef ik mij, vergezeld van ... toezichthouder bij de afdeling Handhaving, naar (verzoekende partij). Mevrouw ... milieucoördinator en ... administratieve technische dienst, staan ons te woord.

Conform VLAREM II Art. 5.53.3.3 §9 dient de stand van de debietmeter genoteerd te worden in een register. Via het IMJV raadplegen wij de tellerstanden van de debietmeter, voor de periode 2016-2020. Daaruit blijkt dat er in 2016, 2019 en 2020 teveel grondwater is opgepompt.

...

Uit de gegevens van het IMJV blijkt dat er door het bedrijf in 2016, 2019 en 2020 respectievelijk een volume grondwater van 170.908, 187.484 en 191.155 m³ is opgepompt. (Verzoekende partij)

is maar vergund voor een debiet van 150.000 m³:jaar. Dit wil zeggen dat in 2016 er 20.908 m³ (14%) grondwater te veel is opgepompt, in 2019 er 37.484 m³ (25%) grondwater te veel is opgepompt en in 2020 er 41.155 m³ (27%) grondwater te veel is opgepompt dan waarvoor zij werkelijk vergund zijn. Dit is in strijd met artikel 6 van het omgevingsvergunningsdecreet.

De exploitant bekommt een vermogensvoordeel, dat verder in dit proces-verbaal wordt berekend, bij het oppompen van meer grondwater dan vergund, aangezien men de heffingen van grondwater betaalt in plaats van leidingwater.

Keuring bovengrondse houders

We stellen ter hoogte van het steriliségebouw twee nieuwe bovengrondse houders vast. Het betreft een houder met NaOH (volume 10.000 l en bouwjaar 2020) en een houder met salpeterzuur (volume 5.000 l en bouwjaar 2020). Overeenkomstig artikel 5.17.4.3.4 van VLAREM II dienen de leidingen en de toebehoren van de houder, het waarschuwings- of beveiligingssysteem tegen overvulling, de inkuiping en de brandbestrijdingsmiddelen en in voorkomend geval, het lekdetectiesysteem en de aanwezige voorzieningen ten behoeve van damprecuperatie van deze houders na de installatie, maar voor de ingebruikname van de houder, gecontroleerd te worden door een erkend deskundige. Artikel 5.17.4.3.17 van VLAREM II bepaalt dat zij voor bovenvermelde keuring een attest moeten opmaken waaruit ondubbelzinnig moet blijken of de houder en de installatie al dan niet voldoen aan de voorschriften van dit reglement. We vragen dit attest navolgend op. Het attest kan ons niet worden voorgelegd en volgens ... (milieucoördinator) is er nog geen keuring uitgevoerd. Wij stellen vast dat artikel 5.7.4.3.4 en bijgevolg artikel 5.17.4.3.17 van VLAREM II niet is nageleefd. De houders zijn van het jaartal 2020 en er had reeds één keuring moeten uitgevoerd worden.

...

Bijkomende informatie

Er is geen tegenanalyse uitgevoerd op het staal ...

Wat betreft het oppompen van te veel grondwater ... heeft (verzoekende partij) de ambitie om haar grondwaterverbruik te doen dalen als gevolg van het waterrecuperatiesysteem dat zij zouden toepassen.

Op 02/07/2021 zouden beide houders onderworpen zijn aan keuring zoals voorgeschreven in artikel 5.17.4.3.4 van VLAREM II, door het erkend deskundige ...

Vermogensvoordeel

Als bruto-vermogensvoordeel voor het overmatig gewonnen volume grondwater wordt als richtwaarde de kostprijs voor een evenredige hoeveelheid drinkwater gehanteerd die zou moeten worden aangekocht. Hierbij wordt rekening gehouden met een gemiddelde zuivere drinkwatercomponent van de integrale waterfactuur waar bovenop desgevallend gemeentelijke en

bovengemeentelijke bijdrage of heffing zijn verschuldigd. Rekening houdend met bovenstaande kan een kostprijs van 2€ per m³ worden gehanteerd als vermogensvoordeel, wat voor deze grondwaterwinning overeenkomt met een bedrag van:

-2016: 2€/ m³ x 20.908 m³ = €41.816

-2019: 2€/ m³ x 37.484 m³ = €74.968

-2020: 2€/ m³ x 41.155 m³ = €82.310

...

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

van 5 juli 2021, dat op dezelfde datum wordt afgesloten (hierna: PV) en op 6 juli 2021 wordt verstuurd aan de procureur des Konings en aan verzoekende partij met een aangetekende brief.

3.

Op 23 juli 2021 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van 22 juli 2021, dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

4.

Op 13 augustus 2021 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van haar 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 dient op 10 september 2021 bij de gewestelijke entiteit een schriftelijk verweer in, waarbij ze vraagt om te worden gehoord.

5.

Op 18 maart 2025 vraagt de gewestelijke entiteit bijkomende inlichtingen aan de verbalisant over de stand van zaken met betrekking tot de naleving door verzoekende partij van de milieuvoorschriften. De verbalisant maakt deze inlichtingen op dezelfde datum over.

6.

Verzoekende partij wordt op 26 maart 2025 door de gewestelijke entiteit gehoord. Ze maakt in dit kader op dezelfde datum nog een aanvullend schriftelijk verweer over aan de gewestelijke entiteit, dat betrekking heeft op alle bestuurlijke boeteprocedures die lastens haar zijn opgestart.

7.

De gewestelijke entiteit legt op 22 april 2025 een bestuurlijke geldboete en een voordeelontneming op, waarvan verzoekende partij op 23 april 2025 via haar eBox in kennis wordt gesteld, waarna ze hiervan op 28 april 2025 kennis neemt. Ze wordt hiervan blijkbaar ook in kennis gesteld met een aangetekende brief van 24 april 2025, die ze ontvangt op 25 april 2025. Dat is de bestreden beslissing.

8.

Er zijn door de verbalisant lastens verzoekende partij nog verschillende aanvankelijke processen-verbaal opgemaakt, wegens verschillende schendingen door haar exploitatie van de milieuvoorschriften op verschillende tijdstippen. Op basis hiervan zijn er tegen verzoekende partij nog vijf andere bestuurlijke boeteprocedures opgestart, in het kader waarvan verzoekende partij op dezelfde datum is gehoord, en waarin er vervolgens ook vijf onderscheiden boetes zijn opgelegd. Alle boetes worden door verzoekende partij bij het College betwist. Het betreft met name volgende dossiers:

- Op 22 juli 2021 wordt er lastens verzoekende partij een aanvankelijk proces-verbaal opgesteld wegens overschrijding van de emissiegrenswaarden voor temperatuur, zuurtegraad, biologisch zuurstofverbruik (hierna: BZV), chemisch zuurstofverbruik (hierna: CZV), zwevende stoffen, totaal stikstof, totaal fosfor en perchloorethyleenextraheerbare apolaire stoffen bij een accidentele lozing van ongezuiverd bedrijfsafvalwater (schending van artikel 3.2.1 Waterwetboek, artikel 5.4.9, §1 DABM en artikel 5.3.2.4, §1 VLAREM II). De gewestelijke entiteit legt op basis hiervan met een beslissing van 22 april 2025 met nummer aan verzoekende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 79.300 euro. Verzoekende partij heeft hiertegen bij het College een verzoek tot vernietiging ingesteld, dat is gekend onder rolnummer

- Op respectievelijk 21 september 2021 en 5 december 2022 worden er lastens verzoekende partij aanvankelijke processen-verbaal opgesteld wegens het op drie momenten lozen van zwaar beladen afvalwater naar de WZI door spills in de productie of onvoldoende buffercapaciteit voor dergelijke hoeveelheden/onvoldoende gebruik van de buffercapaciteit (schending van de artikelen 5.4.9, §1 DABM, 5.3.2.4, §1 VLAREM II en 3.2.1 Waterwetboek), het niet melden van de overschrijdingen van de emissiegrenswaarden voor CZV en/of totaal fosfor en/of stikstof aan de toezichthoudende overheid (schending van artikel 4.1.5.3 VLAREM II) en het onvoldoende nemen van maatregelen om herhaling van dergelijke voorvallen te vermijden (schending van artikel 4.1.12.5 VLAREM II). De gewestelijke entiteit legt op basis hiervan met een beslissing van 27 juni 2025 met nummer 44553 aan verzoekende partij een

alternatieve bestuurlijke geldboete op van 264.650 euro. Verzoekende partij heeft hiertegen bij het College een verzoek tot vernietiging ingesteld, dat is gekend onder rolnummer

- Op 22 december 2021 wordt er lastens verzoekende partij een aanvankelijk proces-verbaal opgesteld wegens overschrijding van de emissiegrenswaarden voor totaal fosfor, nitriet en vanadium bij het lozen van bedrijfsafvalwater (schending van de artikelen 5.4.9, §1 DABM en 4.2.3.1, 3° VLAREM II). De gewestelijke entiteit legt op basis hiervan met een beslissing van 22 april 2025 met nummer aan verzoekende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 26.225 euro. Verzoekende partij heeft hiertegen bij het College een verzoek tot vernietiging ingesteld, dat is gekend onder rolnummer

- Op respectievelijk 7 juni 2022 en 18 mei 2022 worden er lastens verzoekende partij aanvankelijke processen-verbaal opgesteld wegens het zonder voorafgaande vergunning lozen van melkconcentraat in de (schending van de artikelen 5.4.9, §1 DABM en 3.2.1 Waterwetboek) en het niet onmiddellijk, noch zo spoedig mogelijk, melden van dit voorval aan de toezichthoudende overheid (schending van artikel 4.1.12.2, §2 VLAREM II). De gewestelijke entiteit legt op basis hiervan met een beslissing van 22 april 2025 met nummer aan verzoekende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 31.750 euro. Verzoekende partij heeft hiertegen bij het College een verzoek tot vernietiging ingesteld, dat is gekend onder rolnummer

- Op 17 april 2023 wordt er lastens verzoekende partij een aanvankelijk proces-verbaal opgesteld wegens overschrijding van de emissiegrenswaarden voor totaal fosfor, nitriet en vanadium bij het lozen van bedrijfsafvalwater (schending van de artikelen 5.4.9, §1 DABM en 4.2.3.1, 3° VLAREM II). De gewestelijke entiteit legt op basis hiervan met een beslissing van 22 april 2025 met nummer aan verzoekende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 31.975 euro. Verzoekende partij heeft hiertegen bij het College een verzoek tot vernietiging ingesteld, dat is gekend onder rolnummer

De verbalisant heeft naar aanleiding van de achtereenvolgende processen-verbaal wegens de wederrechtelijke lozingen van bedrijfsafvalwater op 10 februari 2023 aan verzoekende partij ook een besluit houdende bestuurlijke maatregelen opgelegd. Gezien verzoekende partij hieraan geen voldoende gevolg gaf, is dit besluit op 30 april 2024 opgeheven en is er op deze datum aan verzoekende partij een nieuw besluit houdende bestuurlijke maatregelen opgelegd, waaraan een dwangsom is gekoppeld. Dit besluit is bij beslissing van de bevoegde minister van 6 november 2024, in graad van bestuurlijk beroep door verzoekende partij, deels

hervormd, waarbij verzoekende partij, op straffe van een dwangsom, tegen 1 augustus 2024 een actieplan moet opstellen met betrekking tot de opvolging van haar waterzuiveringsinstallatie en het vermijden van incidenten die leiden tot de verstoring hiervan, en waarbij ze ook de analyseresultaten van de monitoring moet bezorgen aan de verbalisant.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- de artikelen 16.4.29 en 16.4.4 DABM
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen
- het redelijkheids-, het evenredigheids-, het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze betwist in essentie de hoogte van de boete. Ze verwijt de gewestelijke entiteit met name dat de beoordeling in de bestreden beslissing van de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen, in het bijzonder de ernst van de milieumisdrijven en de omstandigheden waarin deze zijn gepleegd of beëindigd, foutief of kennelijk onredelijk is en minstens niet afdoende is gemotiveerd in het licht van haar argumentatie hierover tijdens de bestuurlijke boeteprocedure. Ze meent dat er hierdoor een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de boete en de feiten die daaraan ten grondslag liggen.

In een eerste onderdeel betwist ze de degelijkheid van de beoordeling in de bestreden beslissing van het eerste waarderingscriterium van de ernst van de milieumisdrijven.

Wat betreft de overschrijding van het vergunde debiet voor grondwaterwinning, stelt ze dat uit de voorliggende stukken blijkt dat dit niet heeft geleid tot concrete milieuschade, hinder voor derden of een verstoring van het ecologisch evenwicht. Ze wijst daarbij op het gegeven dat uit de gecumuleerde cijfers van de grondwaterwinning over een periode van twaalf jaar blijkt dat ze finaal minder grondwater heeft opgepompt dan vergund. Ze wijst ook op het gegeven dat uit de permanente monitoring van de grondwaterstand in de drie winningsputten blijkt dat het maximaal afpompingsniveau van 20 mTAW, dat is ingesteld om schade aan het

grondwaterlichaam door intensieve onttrekking te vermijden, ondanks de overschrijdingen van het vergunde grondwaterdebiet, steeds is gerespecteerd. Ze wijst voorts op het gegeven dat ze elk jaar een correcte VMM-aangifte heeft ingediend en steeds de heffing op het effectief opgepompte grondwater tijdig heeft betaald. Ze stelt ook dat de drie overschrijdingen van het vergunde grondwaterdebiet in afzonderlijke jaren niet systematisch of bewust waren.

Wat betreft de overschrijding van de emissiegrenswaarde voor tin in het geloosde bedrijfsafvalwater, stelt ze dat deze slechts minimaal is en dat er geen sprake is van grootschalige of toxische lozingen, en ook niet van enige concrete schade voor de mens of het milieu. Ze stelt ook dat er daarbij geen sprake was van opzet, terwijl dit gegeven relevant is voor de beoordeling van de ernst van het milieumisdrijf omdat misdrijven die zijn te wijten aan een gebrek aan voorzorg in beginsel minder streng worden gestraft dan misdrijven die met opzet zijn gepleegd.

Wat betreft de ontstentenis van een voorafgaandelijke controle van de twee houders voor gevaarlijke stoffen, stelt ze dat er daardoor geen concreet risico of incident was en dat ze meteen na de vaststelling in het PV zijn gekeurd.

In een tweede, derde, vierde en vijfde onderdeel betwist ze de degelijkheid van de beoordeling in de bestreden beslissing van het waarderingscriterium van de omstandigheden, in het bijzonder van haar financiële draagkracht als boeteverhogende omstandigheid.

In het tweede onderdeel verwijt ze de gewestelijke entiteit met name dat deze bij de beoordeling van haar grootte, en daarmee gerelateerd haar financiële draagkracht, ten onrechte enkel rekening houdt met de criteria balanstotaal, omzet en het aantal werknemers volgens haar laatst gepubliceerde jaarrekening, zoals bij fiscale voordelen en conform het beslissingskader 'bestuurlijke beboeting milieuschendingen door de gewestelijke beboetingsentiteit' van 22 april 2025 (hierna: Beslissingskader), en niet ook met het structureel verlieslatend karakter van haar exploitatie, die ondertussen heeft geleid tot de voorgenomen stopzetting van de bedrijfsactiviteiten. Ze meent dat de criteria liquiditeitspositie, EBITDA en winst of verlies in voorliggend dossier pertinenter zijn om haar werkelijke financiële draagkracht in te schatten, terwijl daaruit blijkt dat ze sinds jaren verlieslatend is. Ze stelt dat ze volgens de Europese definitie van een KMO, die wordt gehanteerd bij het beoordelen van subsidies, moet worden beschouwd als een KMO, en betwist dat de criteria op basis waarvan fiscale voordelen worden beoordeeld pertinenter zijn bij het bepalen van de hoogte van een punitieve bestuurlijke geldboete. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit ten onrechte zonder meer toepassing maakt van haar richtinggevend beslissingskader, en ten onrechte voorbijgaat aan

de voorliggende objectieve cijfers met betrekking tot haar financiële draagkracht, waaruit nochtans blijkt dat ze structureel verlieslatend is, vanaf 2023 een negatief eigen vermogen heeft, slechts beschikt over een zeer lage liquiditeit, een negatief solvabiliteitsratio heeft en haar bedrijfsopbrengsten lager zijn dan haar bedrijfskosten. Ze merkt ook op dat de waarderingscriteria 'balanstotaal, omzet en het aantal werknemers' niet pertinent zijn voor het begroten van een boete omdat ze niet noodzakelijk een getrouw beeld geven van de financiële draagkracht van een onderneming. Ze wijst daarbij met name op de vaststelling dat het balanstotaal ook niet-liquide activa omvat, waardoor dit geen juist beeld geeft van het werkelijk beschikbare kapitaal; een hoge omzet niet noodzakelijk gelijkstaat met winst; en het personeelsbestand weinig tot niets zegt over de solvabiliteit. Ze meent dat de werkelijke financiële draagkracht van een onderneming beter wordt weergegeven door de EBITDA, die een internationaal erkende maatstaf is die inzicht biedt in de operationele kasstroom; door de liquiditeitsratio's, waaruit blijkt of een onderneming haar verplichtingen op korte termijn kan nakomen; en door het recurrente winst- of verliescijfer, waaruit de structurele gezondheid van een onderneming blijkt.

In het derde onderdeel verwijt ze de gewestelijke entiteit ook dat deze de criteria 'balanstotaal, omzet en het aantal werknemers', op basis waarvan ze haar financiële draagkracht heeft ingeschat, op kennelijk onredelijke wijze heeft toegepast door de boete met 150% te verhogen. Ze meent dat deze verhoging tegenstrijdig is met de vaststelling dat de gewestelijke entiteit het verlieslatend karakter van haar bedrijfsvoering in de bestreden beslissing erkent. Ze stelt dat dergelijke verhoging niet evident is in het licht van het beslissingskader, waarin als principe wordt uitgegaan van een verhoging van de boete wegens een hoge financiële draagkracht met 50% of meer, naargelang het aantal en de hoogte van de overschreden drempels, zodat een verhoging met 150% uitzonderlijk is. Ze meent dat uit haar structureel negatieve cijfers sinds 2018, zoals het over te dragen verlies, die worden bevestigd in de meest recent gepubliceerde jaarrekening, blijkt dat haar financiële draagkracht eerder beperkt is en alleszins geen aanleiding vormt om de boete te verhogen. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze bij haar beoordeling geen rekening houdt met de geleden verliezen, hoewel ze in de bestreden beslissing erkent dat deze duiden op een financieel ongunstige situatie, omdat niet blijkt dat de continuïteit van haar onderneming door de boete in het gedrang komt. Ze stelt dat ze als overtreder, in het kader van de beoordeling van haar financiële draagkracht als boetebepalend criterium, niet moet aantonen dat de continuïteit van haar onderneming door de punitieve sanctie in het gedrang komt, terwijl uit de voorgenomen sluiting van haar bedrijf bovendien blijkt dat de duurzame continuïteit van de onderneming op het ogenblik van de bestreden beslissing in het gedrang was. Ze merkt nog op dat de sluiting van de exploitatie betekent dat er geen risico meer bestaat op een herhaling van de feiten.

In het vierde onderdeel verwijt ze de gewestelijke entiteit voorts dat deze bij de beoordeling van haar financiële draagkracht, dat een evolutief gegeven is, geen rekening houdt met de meest actuele gegevens, die de stopzetting van haar bedrijfsvoering nochtans in de hand hebben gewerkt. Ze stelt met name dat de gewestelijke entiteit zich in de bestreden beslissing enkel steunt op de criteria balanstotaal, omzet en het aantal werknemers volgens haar meest recente gepubliceerde jaarrekening met betrekking tot het inkomstenjaar 2023, zonder ook rekening te houden met de bijgebrachte financiële gegevens voor het inkomstenjaar 2024, hoewel daaruit blijkt dat haar omzetcijfer, EBITDA en EBT in 2024 significant zijn gedaald ten opzichte van 2023.

In het vijfde onderdeel verwijt ze de gewestelijke entiteit tenslotte dat deze in de bestreden beslissing, bij de beoordeling van de impact van de bestreden boete op de continuïteit van de onderneming, ten onrechte geen rekening houdt met de aan haar opgelegde boetes in vier andere boeteprocedures, hoewel deze telkens zijn opgelegd met een boetebeslissing van 22 april 2025 en ze in dit kader op dezelfde datum is gehoord. Ze meent dat de gewestelijke entiteit was gehouden om rekening te houden met de gecumuleerde effecten van deze boetes op de continuïteit van haar onderneming, vermits de som van alle boetes die haar op dezelfde dag zijn opgelegd in totaal 188.225 euro bedraagt, en daarbij niet telkens in de respectievelijke boetebeslissingen met een standaardoverweging kon stellen dat niet blijkt dat de bestreden boete de continuïteit van de onderneming in het gedrang brengt. Ze stelt dat dit des te meer pertinent was omdat de continuïteit van haar onderneming op het ogenblik van de respectievelijke boetebeslissingen van 22 april 2025 wel degelijk al precair was, zoals blijkt uit het overgedragen verlies en de recent aangekondigde stopzetting van de bedrijfsactiviteiten.

2.

Verwerende partij stelt in essentie dat verzoekende partij niet aantoont, dat de beoordeling in de bestreden beslissing van de waarderingscriteria van de ernst van de milieumisdrijven en de omstandigheden waarin deze zijn gepleegd of beëindigd, waarbij de gewestelijke entiteit beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid, foutief of kennelijk onredelijk is en niet afdoende is gemotiveerd. Ze betwist dat er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de boete en de feiten die daaraan ten grondslag liggen.

Ter weerlegging van het eerste onderdeel, stelt ze dat de milieumisdrijven, waarvoor een gebrek aan voorzorg volstaat, op zich niet worden betwist, terwijl deze niet vereisen dat er effectieve milieuschade wordt aangetoond omdat dit gevaarzettingsdelicten betreft. Ze wijst op de overwegingen in de bestreden beslissing over hun ernst, waaruit blijkt dat de gewestelijke entiteit uitvoerig wijst op hun milieugevolgen -en gevaren en op het professioneel

verband waarin ze zijn gepleegd. Wat betreft de overschrijding van het vergunde debiet voor grondwaterwinning, dat beoogt om de watervoerende laag jaarlijks niet overmatig te belasten, stelt ze nog dat het argument van verzoekende partij, dat ze over een periode van twaalf jaar finaal minder grondwater heeft opgepompt dan vergund en dat ze het maximaal afpompingsniveau van 20 mTAW steeds heeft gerespecteerd, niet relevant is om de ernst van dit milieumisdrijf te nuanceren omdat het respecteren van het vergunde grondwaterdebiet per jaar moet worden afgetoetst.

Ter weerlegging van het tweede onderdeel, wijst ze op de vaststelling dat artikel 16.4.29, §1 DABM geen specifieke sub-criteria oplegt, op basis waarvan de gewestelijke entiteit, binnen haar ruime discretionaire bevoegdheid, de financiële draagkracht van de overtreder moet beoordelen, en verwijst ze naar de richtlijnen hierover in het publiek raadpleegbare beslissingskader. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing duidelijk en transparant beschrijft op welke wijze ze de financiële draagkracht van verzoekende partij heeft beoordeeld, waarbij ze steunt op de richtlijnen hierover in het beslissingskader. Ze meent dat het balanstotaal, de jaaromzet en het personeelsbestand volgens de laatste beschikbare jaarrekening pertinente gegevens zijn om de financiële toestand van een onderneming te beoordelen en dat het niet kennelijk onredelijk is dat de gewestelijke entiteit daarmee rekening houdt, te meer alle overtredders hierdoor op een gelijke wijze worden behandeld. Ze erkent dat dit niet uitsluit dat er hierbij ook andere factoren en/of boekhoudkundige gegevens van belang kunnen zijn, zodat er ook wordt onderzocht of de opgelegde boete de continuïteit van de onderneming niet in het gedrang brengt, hetgeen in voorliggend dossier niet het geval is. Ze stelt dat hieraan geen afbreuk wordt gedaan door de aankondiging van de hoofdaandeelhouder, na de bestreden beslissing, dat de exploitatiezetel zal worden gesloten, waarbij het cliënteel en de leveranciers van verzoekende partij overigens naar andere vestigingen van het moederbedrijf kunnen worden overgebracht. Ze meent dat daaruit blijkt dat omzet een belangrijk gegeven is bij de beoordeling van de financiële draagkracht. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing duidelijk aangeeft waarom ze de boete omwille van de financiële draagkracht van verzoekende partij verhoogt, terwijl deze niet aantoont dat er bij de beoordeling hiervan wordt uitgegaan van onjuiste, onbestaande of niet-pertinente gegevens.

Ter weerlegging van het derde onderdeel, herhaalt ze dat het niet kennelijk onredelijk is om bij de beoordeling van de financiële draagkracht van een onderneming rekening te houden met de publiek kenbare cijfers van het balanstotaal, de jaaromzet en het personeelsbestand van deze onderneming. Ze stelt dat de beoordeling van de financiële draagkracht van een onderneming moet worden onderscheiden van het al dan niet verlieslatend karakter hiervan

en dat een financiële draagkrachtige onderneming verlieslatend kan zijn, zodat de ongunstige liquiditeitspositie van een onderneming op een gegeven moment niet noodzakelijk impliceert dat ze niet financieel draagkrachtig is en de bestreden beslissing ter zake niet tegenstrijdig is gemotiveerd. Ze merkt op dat de het verlieslatend karakter van de onderneming niet betekent dat de boete niet kan worden verhoogd, mits de betaalbaarheid hiervan niet evident onmogelijk blijkt.

Ter weerlegging van het vierde onderdeel, stelt ze dat de gewestelijke entiteit zich bij de beoordeling van de financiële draagkracht van verzoekende partij redelijkerwijze kon steunen op de meest recente officiële gegevens hierover op het ogenblik van de boetebeslissing in de laatste neergelegde jaarrekening. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit, in het licht van het zorgvuldigheidsbeginsel, rekening moet houden met objectieve en verifieerbare bronnen, terwijl interne of niet-geauditeerde cijfers van het exploitatiejaar 2024 niet dezelfde bewijskracht hebben als de cijfers in de laatste neergelegde jaarrekening.

Ter weerlegging van het vijfde onderdeel, wijst ze op de vaststelling dat het DABM geen verplichting voorziet om gelijktijdig opgelegde boetes cumulatief te beoordelen en elke boete een autonome beslissing is met een eigen proportionaliteitseis. Ze merkt daarbij op dat dergelijke cumulatieve toets er toe zou leiden dat recidive of een opeenstapeling van misdrijven milder wordt gesanctioneerd, terwijl dit haaks staat op het punitieve en ontradende karakter van bestuurlijke geldboetes. Ze herhaalt dat de gewestelijke entiteit de boete heeft begroot op basis van objectieve en correcte parameters, waarbij ze terecht heeft vastgesteld dat de continuïteit van verzoekende partij hierdoor niet in het gedrang komt, terwijl verzoekende partij het tegendeel niet aantoont, ook niet wanneer er rekening zou worden gehouden met de totale som van alle boetes die haar zijn opgelegd.

3.

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

Wat betreft het eerste onderdeel, herhaalt ze dat er bij de beoordeling van de ernst van een milieumisdrijf rekening moet worden gehouden met de vraag of dit al dan niet is gepleegd met opzet of slechts door een gebrek aan voorzorg. Ze stelt dat ze 'voorts wel degelijk betwist dat de gewestelijke entiteit afdoende heeft aangetoond dat er sprake was van een milieumisdrijf' en dat 'een gebrek aan (voorzorg) of enige vorm van opzet in de bestreden beslissing op geen enkele manier wordt aangetoond', zodat er 'ook in dit opzicht bijgevolg sprake is van een schending van de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen'. Ze betwist voorts dat

er enkel sprake is van gevaardelicten en stelt dat dit minstens een post factum motivering is, die de gebrekkige motivering van de bestreden beslissing niet kan verhelpen, terwijl dit ook het geval is voor de verwijzing naar de maximale hoogte van de boete.

Wat betreft het tweede onderdeel, stelt ze dat verwerende partij niet aannemelijk maakt dat de door de gewestelijke entiteit gehanteerde criteria balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand pertinent zijn voor het beoordelen van haar financiële draagkracht, en dat deze criteria pertinentier zijn dan de door haar aangevoerde criteria liquiditeitspositie, EBITDA en winst of verlies. Ze herhaalt dat ze niet is gehouden om aan te tonen dat de boete de continuïteit van haar onderneming in het gedrang brengt, terwijl de bestreden beslissing hierover geen afdoende motivering bevat. In zoverre verwerende partij wijst op de vaststelling dat haar cliënteel en leveranciers worden overgedragen naar andere vestigingen van haar moederbedrijf, merkt ze op dat dit een post factum motivering is en benadrukt ze dat er enkel moet worden beoordeeld in hoeverre zijzelf op het ogenblik van de bestreden beslissing door de boete nog levensvatbaar is.

Wat betreft het derde onderdeel, herhaalt ze dat de verhoging van de boete met 150% niet verantwoord is in het licht van het over te dragen verlies.

Wat betreft het vierde onderdeel, merkt ze op dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing wel degelijk rekening heeft gehouden met haar verlies in 2024 en op basis daarvan heeft erkend dat dit duidt op een financieel ongunstige situatie, maar hiermee vervolgens ten onrechte geen rekening houdt bij de beoordeling van haar financiële draagkracht en deze ten onrechte enkel steunt op de cijfers van 2023.

Wat betreft het vijfde onderdeel, stelt ze dat haar bezwaarlijk kan worden verweten dat ze bij de impact van de boete op haar continuïteit ook verwijst naar de impact van andere boetes, die haar op hetzelfde ogenblik zijn opgelegd.

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 de milieumisdrijven, de frequentie en de omstandigheden waarin deze zijn gepleegd of beëindigd. Ze overweegt daarover onder de titel 'de hoogte van de geldboete' met name het volgende:

“ ...

4.2.1. De ernst van de feiten

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

De inrichting die geëxploiteerd wordt door overtreder is overeenkomstig de indelingslijst van bijlage 1 bij VLAREM II een klasse1-inrichting. De klasse waarin een activiteit ingedeeld wordt, wordt

bepaald door de graad waarin deze activiteit geacht wordt belastend te zijn voor de mens en het leefmilieu. Een klasse 1-inrichting wordt als het meest hinderlijk beschouwd.

Milieuvergunningen hebben tot doel hebben om het leefmilieu, de gezondheid en veiligheid van de bevolking te beschermen. Dit gebeurt mede door het al dan niet toekennen van een milieuvergunning aan hinderlijke inrichtingen en het opleggen van strikte voorwaarden waaraan bij de exploitatie moet voldaan worden. Het zich niet houden aan de vergunde hoeveelheden en het exploiteren zonder vergunning voor de extra hoeveelheid opgepompt grondwater stelt het leefmilieu, de gezondheid en veiligheid van de bevolking bloot aan een hoger risico op hinder.

In casu werd het vergunde debiet voor de grondwaterwinning overschreden met 20.908 m³ grondwater in 2016, 37.484 m³ in 2019 en 41.155 m³ in 2020. Het oppompen van meer grondwater dan vergund kan een daling van het grondwaterpeil tot gevolg hebben. Een daling van het ondiepe grondwater kan de vegetatie van een bodem veranderen. Dit kan bijgevolg negatieve effecten hebben voor de natuur en de landbouw. De afgelopen jaren zijn de inspanningen om rationeel om te gaan met water, en in het bijzonder met grondwater, aanzienlijk opgedreven, dit om ertoe te komen dat de waterreserves op peil blijven. Verschillende grondwaterlagen worden bedreigd door verdroging, de kwaliteit en kwantiteit van het grondwater dient beschermd te worden. Door de overschrijding van de hoeveelheid opgepompt grondwater wordt de realisatie van deze doelstelling bemoeilijkt. De effecten van een grondwaterwinning hangen af van de lokale (hydro)geologische omstandigheden en van de aard van de grondwaterwinning zelf. De Europese kaderrichtlijn Water stelt dat grondwaterwinningen in overeenstemming moeten zijn met de draagkracht van het watersysteem. De grondwaterwinning van de overtreder is gelegen in een actiegebied

In haar verweer haalde de overtreder aan dat de stand in de drie winningsputten continu gemonitord werd en dat uit de IMJV-aangiftes blijkt dat het maximaal afpompingsniveau ten alle tijden werd gerespecteerd. In de omgevingsvergunning van de overtreder werd als bijzondere voorwaarde opgelegd dat het maximaal afpompingsniveau 20 mTAW bedraagt. Tijdens het pompen mag het grondwaterpeil in de winningsput niet dalen tot onder 20 mTAW. Dit betreft een bijkomende bijzondere vergunningsvoorwaarde die naast het maximaal oppompingsdebiet ook gerespecteerd moet worden. De 20 mTAW bedraagt een kritische drempel die niet overschreden mag worden omwille van het risico op beluchting van de grondwaterlaag. Bij deze drempel moeten de pompen automatisch uitgeschakeld worden. Door beluchting van de grondwaterlaag is er een verhoogd risico op kwaliteitsvermindering van het grondwater. De gewestelijke entiteit stelt vast dat de vergunning van de overtreder zowel een component omvat om de kwantiteit van het grondwaterlichaam te waarborgen (zijnde een maximaal dag- en jaardebiet), alsook een component om de kwaliteit van het grondwaterlichaam te waarborgen (zijnde het maximaal afpompingsniveau). De overtreder tracht in haar verweer aan te halen dat het respecteren van de voorwaarde aangaande de kwaliteit, zou wijzen op een beperkte ernst van het niet respecteren van de voorwaarde aangaande de kwantiteit. De gewestelijke entiteit kan deze argumentatie niet

volgen daar beide voorwaarden naast elkaar bestaan en nageleefd moeten worden. Het naleven van de voorwaarde betreffende de bescherming van de kwaliteit van het grondwater, geeft geen weerslag op de ernst van het onttrekken van meer grondwater dan vergund.

Het milieumisdrijf werd in professioneel verband gepleegd. Overtreder heeft ten gevolge van het winnen van deze extra hoeveelheid opgepompt grondwater een concurrentieel voordeel genoten ten opzichte van concurrenten die zich wel houden aan het vergunde debiet.

Het naleven van de exploitatievoorwaarden en de in de milieuvergunning opgelegde algemene, sectorale en bijzondere voorwaarden hebben tot doel om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen, en de gevolgen ervan voor de mens en het leefmilieu zo beperkt mogelijk te houden. De naleving van de Vlaamse algemene, sectorale en bijzondere bepalingen inzake milieuhygiëne is van cruciaal belang om hinder aan het leefmilieu te voorkomen of minstens tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Een strikte naleving van deze bepalingen wordt opgelegd aan diegenen die ingedeelde activiteiten uitoefenen.

De emissiegrenswaarden hebben tot doel om het leefmilieu, de gezondheid en veiligheid van de bevolking te beschermen. Dit gebeurt mede door het opleggen van strikte voorwaarden waaraan bij de exploitatie van deze inrichtingen moet voldaan worden opdat de emissies naar het milieu tot een aanvaardbaar niveau beperkt worden. Controle over emissies is noodzakelijk om alle milieurisico's en hinder voor de omgeving tot een minimum te beperken.

Overtreder werd vergund voor de lozing van bedrijfsafvalwater via een afvalwaterzuiveringsinstallatie met een maximaal debiet van 50 m³/h of 1.000 m³/dag of 90.000 m³/jaar in oppervlaktewater. Het ogenblikkelijk debiet op het moment van staalname bedroeg 16 m³/h.

Overeenkomstig het indelingscriterium bedraagt de emissiegrenswaarde voor de parameter tin 40 µg/l. In het geloosde bedrijfsafvalwater werd een waarde gemeten van 79 µg/l. Na verrekening van de precisie- en juistheidseisen voor deze parameter, zijnde een mogelijke meetfout van 30% conform bijlage 4.2.5.2 van VLAREM II, bedroeg de gemeten waarde in het geloosde afvalwater minstens 55,3 µg/l. Dit betekent een overschrijding van minstens 1 keer de emissiegrenswaarde. In het voordeel van de overtreder wordt bij het bepalen van de hoogte van de boete, uitgegaan van deze minimaal toerekenbare overschrijding.

Het veiligheidsinformatieblad voor elementair tin vermeldt dat deze stof schadelijk kan zijn inademing en dat ze irritatie kan veroorzaken bij de huid, ogen en ademhalingswegen. Tin(verbindingen) staan in lijst II van bijlage 2C bij VLAREM II wat betekent dat de lozing van deze schadelijke stoffen in het aquatisch milieu dient te worden verminderd overeenkomstig artikel 2.3.6.1.§1.2° van VLAREM II. Onder normale omstandigheden is elementair tin stabiel tegenover

water, en is het niet oplosbaar in water. Bij contact met hete stoom reageert het wel en vormt het onoplosbare tin(IV)oxide en waterstof. Tin is mogelijk voor een aantal organismen essentieel. Tin is in de vorm van enkelvoudige atomen of moleculen voor geen enkel organisme giftig, de organische vorm is wel giftig. Organische tincomponenten kunnen voor langere tijd in het milieu blijven. Ze zijn zeer persistent en bijna niet biologisch afbreekbaar. Micro-organismen hebben grote moeite om organische tinmengsels, die jarenlang geaccumuleerd zijn in de waterbodem, af te breken. Daarom neemt het gehalte organisch tin nog steeds toe. Organotinverbindingen kunnen behoorlijke schade aan aquatische ecosystemen toebrengen, omdat ze zeer giftig zijn voor schimmels, algen en fytoplankton. Er zijn veel verschillende soorten organisch tin, die zeer in giftigheid kunnen variëren. Het is bekend dat organisch tin ook de groei, de reproductie, enzymsystemen en voedselpatronen van waterorganismen verstoort.

De uitvoering van een controle voorafgaand aan de ingebruikname van houders voor gevaarlijke stoffen is nodig om na te gaan of de houder conform de voorwaarden geëxploiteerd kan worden. Het niet uitvoeren van een dergelijk onderzoek leidt ertoe dat de conformiteit van de houder met de voorwaarden niet gekend is en niet gegarandeerd kan worden. Hierdoor bestaat een groter risico inzake verontreiniging naar bodem, grondwater en oppervlaktewater alsook inzake brandveiligheid en veiligheid voor de werknemers en omgeving. Om deze redenen is het verboden houders die niet onderworpen werden aan een geldige controle te vullen of te laten vullen.

Deze feiten zijn dus voldoende ernstig om gesanctioneerd te worden met een bestuurlijke geldboete van 18.348 euro.

4.2.2. De frequentie

Het betreft een eenmalige schending. Er zijn minstens geen indicaties die erop wijzen dat bij 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 rekening gehouden met de bereidheid van de overtreder om voor de vastgestelde schendingen maatregelen te nemen. Uit het dossier blijkt dat door overtreder sindsdien de vergunde hoeveelheden op te pompen grondwater werden gerespecteerd. Verder heeft overtreder maatregelen genomen om de concentraties tin in het afvalwater aan te pakken. Bij navolgende staalnames van het bedrijfsafvalwater (ook door de toezichthoudende overheid) werden geen overschrijden meer vastgesteld voor de parameter tin. Tot slot werden beide houders met gevaarlijke stoffen onderworpen aan een keuring op 2 juli 2021. Overtreder heeft zich zodoende voor wat deze schendingen betreft volledig in regel gesteld.

Dit wordt meegenomen als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, wat leidt tot een verlaging van de geldboete tot 11.008 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.

In haar verweer haalt de overtreder aan dat zij een KMO is volgens de definitie van de Europese Commissie. Verder wordt er opgemerkt dat de financiële draagkracht van een bedrijf niet bepaald wordt door het balanstotaal noch de omzet of het aantal werknemers. Veel relevanter inzake de financiële situatie van een bedrijf is haar liquiditeitspositie, EBITDA en winst of verlies. Volgens het verslag van de bedrijfsrevisor zijn dit parameters die voor overtreder in het voorliggend boekjaar bloedrood kleurde. Overtreder had in 2022 een resultatenrekening met een verlies van 8.473.136 euro. De financiële draagkracht is dan ook beperkt te noemen.

De gewestelijke entiteit bepaalt de grootte en financiële draagkracht van de overtreder op basis van de criteria balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand, terug te vinden in de meest recente jaarrekening zoals publiek gemaakt op de website van de Nationale bank, volgens de drempelwaarden uit de artikelen 1:24, §1 en 1:25, §1 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019 (hierna WVV). De gewestelijke entiteit stelt vast dat de Europese KMO-definitie gehanteerd wordt bij subsidies (steunaanvraag), terwijl bij fiscale voordelen de criteria gebruikt worden waarop de gewestelijke entiteit zich baseert om de financiële draagkracht te bepalen. Het is dan ook niet onredelijk dat de gewestelijke entiteit dezelfde criteria van de fiscus hanteert om de financiële draagkracht van een onderneming te bepalen.

Uit de meest recente jaarrekening blijkt dat het balanstotaal van de overtreder 50.539.455 euro is, de jaaromzet 113.929.178 euro en het personeelsbestand 164,7 voltijds equivalenten (jaargemiddelde). Aangezien de overtreder alle drie de drempelwaarden vermeld in artikel 1:24, § 1 WVV ruimschoots overschrijdt, acht de gewestelijke entiteit het, gelet op haar grootte en financiële draagkracht, passend en kennelijk redelijk om de bestuurlijke geldboete te verhogen tot 27.522 euro.

Verder trekt de gewestelijke entiteit niet in twijfel dat het aangehaalde geleden verlies in 2021-2024 een financiële impact zal hebben op de onderneming van overtreder. Uit de laatst beschikbare jaarrekening blijkt echter dat overtreder voldoende draagkrachtig is. Hoewel dit aangehaalde verlies duidt op een financieel ongunstige situatie, is het bedrag van de geldboete niet dermate hoog dat deze situatie als omstandigheid in rekening dient genomen te worden. Er wordt niet aangetoond dat de continuïteit van de onderneming in het gedrang komt door het boetebedrag van voorliggende beslissing.

...”

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 18.348 euro kennelijk onredelijk is en dit bedrag disproportioneel is in het licht van de in het PV vastgestelde feiten.

3.1.

Verzoekende partij, die blijkens haar verzoekschrift met het middel de hoogte van de boete betwist, voert in haar wederantwoordnota tevergeefs aan dat uit de bestreden beslissing niet afdoende blijkt dat er een milieumisdrijf voorligt, dat haar kan worden verweten en waarvoor haar een boete kan worden opgelegd. Ze maakt met name geenszins aannemelijk dat de gemotiveerde beoordeling hierover door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, onder de titel 'de toerekenbaarheid aan de overtreder', foutief of kennelijk onredelijk is.

Elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de met de bestreden beslissing gehandhaafde regelgeving is in beginsel strafbaar (de artikelen 16.6.1, §1 en 16.6.2, §1 DABM). De milieumisdrijven waarvoor verzoekende partij wordt beboet vereisen als moreel element dan ook niet noodzakelijk dat ze met opzet heeft gehandeld. Zoals blijkt uit de vaststellingen in het PV, waarvan de bijzondere bewijswaarde (artikel 16.3.25, lid 1 DABM) door verzoekende partij niet wordt betwist, heeft ze het in haar milieuvergunning vergunde jaarlijks debiet voor grondwaterwinning overschreden, alsook de emissiegrenswaarde voor tin in het geloosde bedrijfsafvalwater, terwijl ze ook naliet om de vereiste voorafgaande controle bij het plaatsen van twee houders voor gevaarlijke stoffen te laten uitvoeren. Verzoekende partij toont niet aan dat er haar in het kader van deze schendingen niet alleen geen opzet, maar ook geen gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid kan worden verweten, terwijl ze ook niet aannemelijk maakt dat er in haar hoofde sprake is van een schulduitsluitingsgrond, zoals overmacht of onoverkomelijke dwaling, of van een rechtvaardigingsgrond, zoals de noodtoestand.

3.2.

Verzoekende partij stelt tevergeefs dat de ernst van het milieumisdrijf wegens het meermaals overschrijden van het vergunde maximum jaarlijks debiet aan grondwater dat mag worden opgepompt moet worden genuanceerd omdat niet blijkt dat dit concrete milieuschade, hinder voor derden of een verstoring van het ecologisch evenwicht heeft veroorzaakt en slechts sporadisch en onbewust is gebeurd.

Zoals blijkt uit de bestreden beslissing, beogen de geschonden milieuvorschriften met betrekking tot de milieuvergunning om de negatieve milieu- en veiligheidsinvloeden van menselijke bedrijvigheden en handelingen, die milieubelastend kunnen zijn of die gevaar risico's in zich kunnen dragen, te voorkomen of te beperken. De gewestelijke entiteit moet dan ook niet concreet aantonen dat er zich door het oppompen van meer grondwater dan vergund gedurende drie jaar effectieve milieuschade heeft voorgedaan, maar kan volstaan met de vaststelling dat verzoekende partij hierdoor het leefmilieu en de gezondheid en veiligheid van de bevolking heeft blootgesteld aan een hoger risico op hinder. In die optiek is de opmerking van verzoekende partij, dat ze over een periode van twaalf jaar minder grondwater heeft opgepompt dan vergund, niet relevant, te meer haar vergunning voorziet in een maximum jaarlijks debiet aan grondwater dat mag worden opgepompt, zodat het risico op milieueffecten door de overschrijding hiervan, in het bijzonder het zwaarder belasten van de watervoerende laag, moet worden beoordeeld op jaarbasis. Ook de opmerking dat ze steeds een correcte VMM-aangifte heeft ingediend, waarbij ze de heffingen op het effectief opgepompte grondwater tijdig heeft betaald, is niet relevant. Dit geldt ook voor haar opmerking, dat ze daarbij steeds het maximaal afpompingsniveau van 20 mTAW heeft gerespecteerd, te meer er haar hiervoor geen boete wordt opgelegd en deze bijzondere exploitatievoorwaarde bestaat naast het maximum debiet aan grondwater dat jaarlijks mag worden opgepompt. Verzoekende partij maakt bovendien niet aannemelijk dat de overweging in de bestreden beslissing, dat het oppompen van meer grondwater dan het vergunde debiet een daling van het grondwaterpeil tot gevolg kan hebben, waarbij een daling van het ondiepe grondwater de vegetatie van een bodem kan veranderen, met negatieve effecten voor de natuur en de landbouw tot gevolg, foutief of kennelijk onredelijk is. Dit geldt ook voor de overweging in de bestreden beslissing, dat dit milieumisdrijf afbreuk doet aan de inspanningen om rationeel om te gaan met grondwater, in functie van het op peil houden van de waterreserves, omdat verschillende grondwaterlagen worden bedreigd door verdroging en de kwaliteit en kwantiteit van het grondwater moet worden beschermd.

De opmerking van verzoekende partij, dat de overschrijding van het vergunde maximum debiet aan grondwater dat jaarlijks mag worden opgepompt niet systematisch en niet bewust gebeurde, doet geen afbreuk aan de ernst van het milieumisdrijf. Dit debiet moet, zoals gesteld, elk jaar worden nageleefd, terwijl uit de niet betwiste vaststellingen in het PV blijkt dat dit zowel in 2016, 2019 als 2020 is overschreden. De vaststelling, dat er over een periode van vijf achtereenvolgende jaren gedurende drie jaar aanzienlijk meer grondwater is opgepompt dan vergund, duidt zelfs eerder op een zekere systematiek. Hoewel uit de bestreden beslissing niet blijkt dat er bij de begroting van de boete is uitgegaan van opzet in hoofde van verzoekende partij, waardoor haar opmerking dat ze onbewust meer grondwater heeft

opgepompt dan vergund niet relevant is, kan ze bezwaarlijk ernstig voorhouden dat dit louter was te wijten aan nalatigheid. Ze kan het opgepompte debiet aan grondwater immer eenvoudig nagaan op basis van de tellerstand van de debietmeter, terwijl de overschrijding van het vergunde debiet een vermogensvoordeel genereert (zie verder).

3.3.

Verzoekende partij stelt ook tevergeefs dat de ernst van het milieumisdrijf wegens het overschrijden van de emissiegrenswaarde voor de parameter tin in het geloosde bedrijfsafvalwater moet worden genuanceerd omdat deze overschrijding slechts minimaal was en er hierdoor geen concrete schade is veroorzaakt aan de mens of het leefmilieu, terwijl ze ook zonder opzet is gebeurd.

Zoals blijkt uit de bestreden beslissing, beogen de geschonden milieuvorschriften met betrekking tot de exploitatievoorwaarden om schade, hinder en zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen van de exploitatie voor de mens en het leefmilieu zo beperkt mogelijk te houden, en hebben de emissiegrenswaarden tot doel om het leefmilieu, de gezondheid en veiligheid van de bevolking te beschermen. De gewestelijke entiteit moet dan ook niet concreet aantonen dat er zich door de overschrijding van de lozingsnorm voor de parameter tin effectieve milieuschade heeft voorgedaan, maar kan volstaan met de vaststelling dat elementair tin schadelijk kan zijn bij inademing en irritatie kan veroorzaken bij de huid, ogen en ademhalingswegen, en dat de lozing van deze schadelijke stof in het aquatisch milieu dient te worden vermindert, vermits organische tincomponenten voor langere tijd in het milieu kunnen blijven en zeer persistent en bijna niet biologisch afbreekbaar zijn en organotinverbindingen behoorlijke schade aan aquatische ecosystemen kunnen toebrengen omdat ze zeer giftig zijn voor schimmels, algen en fytoplankton. Deze vaststelling wordt door verzoekende partij overigens niet betwist.

In zoverre verzoekende partij aanvoert dat de emissiegrenswaarde voor tin slechts minimaal is overschreden en er geen sprake is van grootschalige of toxische lozingen, gaat ze voorbij aan de vaststelling, dat uit de bestreden beslissing blijkt dat er bij de begroting van de boete in haar voordeel is uitgegaan van een minimaal toerekenbare overschrijding van één keer de emissiegrenswaarde. Dit geldt ook voor haar opmerking dat deze overschrijding onopzettelijk is gebeurd, waarbij ze terecht wijst op het belang van het al dan niet opzettelijk karakter van het milieumisdrijf bij de beoordeling van de ernst hiervan, dat ook blijkt uit de onderscheiden straffen in 16.6.2, §1 DABM. De gewestelijke entiteit overweegt bij de beoordeling van de toerekenbaarheid van het milieumisdrijf immers expliciet dat 'het niet vast staat dat (verzoekende partij) de feiten met opzet heeft gepleegd', waaruit blijkt dat ze uitgaat van een

gebrek aan voorzorg, terwijl uit de bestreden beslissing ook niet blijkt dat er bij de begroting van de boete is uitgegaan van opzet in hoofde van verzoekende partij en ze hierdoor zwaarder is gestraft.

3.4.

Verzoekende partij stelt tenslotte tevergeefs dat de ernst van het milieumisdrijf wegens het niet voorafgaandelijk controleren van de twee houders voor gevaarlijke stoffen moet worden genuanceerd omdat er zich hierdoor geen concreet risico of incident heeft voorgedaan en deze tekortkoming na het PV onmiddellijk is geremedieerd.

Zoals blijkt uit de bestreden beslissing, beoogt de verplichting tot keuring van houders voor gevaarlijke afvalstoffen, vooraleer deze in gebruik worden genomen, om te verifiëren dat de houder kan worden geëxploiteerd conform de voorwaarden, zodat er hierover bij gebreke aan dergelijke voorafgaande controle geen zekerheid bestaat. De gewestelijke entiteit moet dan ook niet concreet aantonen dat er zich door de ontstentenis van keuring van de twee houders effectieve milieuschade heeft voorgedaan, maar kan volstaan met de vaststelling dat er hierdoor een groter risico bestond inzake verontreiniging van bodem, grondwater en oppervlaktewater en inzake brandveiligheid en veiligheid voor de werknemers en omgeving. In zoverre verzoekende partij opmerkt dat ze zich na het PV in regel heeft gesteld, gaat ze ten onrechte voorbij aan de vaststelling dat dit gegeven op zich geen afbreuk doet aan de ernst van de feiten, terwijl het in de bestreden beslissing bovendien wordt meegenomen als een boeteverlagende omstandigheid.

4.

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

4.1.

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 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.

4.2.

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 op het ogenblik van de bestreden beslissing meest recente publiek gemaakte jaarrekening, blijkt dat ze de drie drempelwaarden in artikel 1:24, §1 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019 (hierna: WVV) overschrijdt. Verzoekende partij voert geen betwisting over de juistheid van haar balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand, die door de gewestelijke entiteit zijn afgeleid uit haar meest recente gepubliceerde jaarrekening op het ogenblik van de bestreden beslissing en daarin expliciet worden vermeld. Ze voert op zich ook geen betwisting over de vaststelling van de gewestelijke entiteit, dat daaruit blijkt dat de drie drempelwaarden in artikel 1:24, §1 WVV ruimschoots zijn overschreden, en ze op het ogenblik van de bestreden beslissing dan ook niet voldoet aan de voorwaarden om te worden beschouwd als een kleine vennootschap. Ze stelt enkel dat de door de gewestelijke entiteit gehanteerde werkwijze om haar financiële draagkracht in te schatten hiervan geen correct beeld geeft.

4.3.

Verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat het uitgangspunt van de gewestelijke entiteit, dat de grootte en de financiële draagkracht van een onderneming op richtinggevende en objectwijze wijze kunnen worden ingeschat aan de hand van de criteria balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand, die kunnen worden afgeleid uit de op de website van de Nationale Bank publiek raadpleegbare meest recente jaarrekening van de onderneming, volgens de drempelwaarden uit artikel 1:24, §1 WVV, foutief of kennelijk onredelijk is. Haar standpunt, dat de liquiditeitspositie, EBITDA en de winst of verlies relevantere criteria zijn om de financiële draagkracht van een onderneming te beoordelen dan deze drempelwaarden, en dat daaruit blijkt dat ze structureel verlieslatend is, doet niet anders besluiten. Ze toont niet aan dat de gewestelijke entiteit, in het licht van haar ruime discretionaire bevoegdheid, bij de beoordeling van de grootte en de financiële draagkracht van een onderneming in functie van de gebeurlijke verhoging van de boete, redelijkerwijze is gehouden tot een uitgebreide boekhoudkundige analyse van de onderneming, en zich niet kan beperken tot een toets van de criteria balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand volgens de meest recente jaarrekening van de onderneming aan de drempelwaarden in artikel 1:24, §1 WVV. Deze toets, waarvan verzoekende partij niet betwist dat ze ook door de fiscus wordt gebruikt, heeft bovendien als voordeel dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de grootte van

een onderneming-overtreder, in functie van het begroten van de boete, op eenduidige wijze gebeurt. Verzoekende partij toont ook niet aan dat de gewestelijke entiteit de gehanteerde cijfergegevens niet louter mag afleiden uit de op het ogenblik van de bestreden beslissing meest recente publiek raadpleegbare jaarrekening van de onderneming, en ook verplicht rekening moet houden met meer recente, maar vooralsnog niet geverifieerde en op de website van de Nationale Bank gepubliceerde cijfers. Zoals hierna zal blijken, heeft de gewestelijke entiteit, bij de beoordeling in de bestreden beslissing van de financiële draagkracht van verzoekende partij, bovendien wel degelijk ook rekening gehouden met de in haar aanvullend schriftelijk verweer in het kader van de hoorzitting aangeleverde meest recente financiële cijfers, en in het bijzonder de structurele verliezen in de periode 2021-2024, maar heeft ze uiteindelijk geoordeeld dat de gepubliceerde jaarrekening van verzoekende partij voor het inkomstenjaar 2023 hierbij doorslaggevend is.

4.4.

Ongeacht de vaststelling, dat verzoekende partij niet aantoont dat de werkwijze van de gewestelijke entiteit om haar financiële draagkracht in te schatten, foutief of kennelijk onredelijk is, stelt ze wel terecht dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing niet afdoende motiveert waarom ze de boete om die reden, in het licht van de concrete omstandigheden, verhoogt met 150%.

De grootte en de financiële middelen van een onderneming-overtreder, die door de gewestelijke entiteit worden ingeschat op basis van gegevens uit de meest recente jaarrekening van de onderneming, kunnen volgens de richtinggevende beoordelingselementen in het publiek raadpleegbare beslissingskader aanleiding geven tot een verhoging van het boetebedrag met 50% of meer, naargelang het aantal en de hoogte van de overschreden drempels ten opzichte van de richtinggevende drempelwaarden in artikel 1:24, §1 WVV. De gewestelijke entiteit geeft in de bestreden beslissing, met de concrete verwijzing naar de gehanteerde boekhoudkundige gegevens van verzoekende partij, concreet aan waarom ze oordeelt dat het boetebedrag omwille van de financiële draagkracht van verzoekende partij principieel moet worden verhoogd, maar motiveert daarbij niet afdoende waarom deze omstandigheid aanleiding geeft tot een boeteverhoging van 150%. Hoewel de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing oordeelt dat 'uit de laatst beschikbare jaarrekening (van verzoekende partij) blijkt dat (ze) voldoende draagkrachtig is', stelt ze daarin ook expliciet, op basis van de argumentatie van verzoekende partij in haar schriftelijk verweer en tijdens de hoorzitting aan de hand van haar actuele financiële gegevens, dat ze 'niet in twijfel trekt dat het aangehaalde geleden verlies in 2021-2024 een financiële impact zal hebben op de onderneming' en dat 'dit aangehaalde verlies duidt op een financieel ongunstige situatie'.

Gelet op de erkenning door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, dat uit de voorliggende stukken, naast het feit dat verzoekende partij voldoende draagkrachtig is, ook blijkt dat haar financiële situatie op het ogenblik van de bestreden beslissing door de sinds jaren opgestapelde verliezen niet rooskleurig is, diende ze haar beslissing over de verhogingscoëfficiënt omwille van de financiële draagkracht van verzoekende partij des te zorgvuldiger motiveren. De motivering in de bestreden beslissing van de toegepaste verhogingscoëfficiënt van 150%, waarbij de gewestelijke entiteit louter wijst op de vaststelling dat verzoekende partij ‘alle drie de drempelwaarden, vermeld in artikel 1:24, §1 WVV, ruimschoots overschrijdt’, is in dit opzicht redelijkerwijze niet afdoende.

De opmerking in de bestreden beslissing, dat ‘het bedrag van de geldboete niet dermate hoog is dat (de financieel ongunstige situatie van verzoekende partij) als omstandigheid in rekening dient genomen te worden’, en dat ‘er niet wordt aangetoond dat de continuïteit van de onderneming in het gedrang komt door het boetebedrag van voorliggende beslissing’, kan daaraan niet verhelpen. De gewestelijke entiteit kan verzoekende partij bezwaarlijk verwijten, dat deze niet aantoont dat haar continuïteit door de met de bestreden beslissing opgelegde boete in het gedrang komt, vermits verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocedure evident nog geen kennis had van de boete die haar finaal, na kennisname van haar argumentatie in het schriftelijk verweer en tijdens de hoorzitting, met de bestreden beslissing zou worden opgelegd. Verzoekende partij merkt daarbij bovendien terecht op dat ze, naar aanleiding van verschillende schendingen van de milieuvoorschriften tijdens de exploitatie van haar inrichting op verschillende tijdstippen, is betrokken in meerdere bestuurlijke boeteprocedures, die telkens aanleiding hebben gegeven tot een afzonderlijke geldboete (zie overzicht onder de feiten). Hoewel de gewestelijke entiteit in deze respectievelijke bestuurlijke boeteprocedures, bij de begroting van de boete, in beginsel niet is gehouden om rekening te houden met de boetes die zijn opgelegd in de andere boeteprocedures, en deze procedures enkel relevant kunnen zijn bij de beoordeling van het waarderingscriterium van de frequentie, kan ze hiervan in het licht van de concrete omstandigheden redelijkerwijze bezwaarlijk volledig abstractie maken. De gewestelijke entiteit heeft naar aanleiding van de verschillende bestuurlijke boeteprocedures die lastens verzoekende partij zijn opgestart immers geopteerd om haar in het kader van deze respectievelijke procedures op dezelfde dag te horen, waarbij verzoekende partij één aanvullend verweerschrift heeft ingediend, terwijl de respectievelijke tussengekomen boetebeslissingen dateren van dezelfde dag, behalve één die iets later is tussengekomen. Ongeacht de vaststelling dat verzoekende partij, door de ruime discretionaire bevoegdheid van de gewestelijke entiteit bij de begroting van de boete in het licht van het maximumbedrag hiervan, tijdens de bestuurlijke boeteprocedure redelijkerwijze niet kan anticiperen op de boete die haar finaal in deze procedure zal worden opgelegd, zodat ze in dit

kader redelijkerwijze niet kan aantonen dat deze boete van aard is om de continuïteit van haar exploitatie in het gedrang te brengen, geldt dit des te meer als er haar rond hetzelfde tijdstip in verschillende boeteprocedures meerdere boetes worden opgelegd.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- artikel 6 van het Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol van het EVRM (hierna: EAP EVRM)
- artikel 9 van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: Verdrag van Aarhus)
- de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet
- artikel 44 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: DBRC-decreet)
- de artikelen 16.4.26 en 16.4.36, §1 DABM
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen
- het redelijkheids-, het evenredigheids-, het proportionaliteits-, het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze betwist in essentie de voordeelontneming. Ze betwist met name zowel de regelmatigheid van de procedure op basis waarvan er een bestuursrechtelijke verbeurdverklaring wordt opgelegd als de proportionaliteit van de opgelegde voordeelontneming.

In een eerste onderdeel stelt ze dat er een onverantwoorde ongelijke behandeling bestaat tussen personen die een milieumisdrijf hebben gepleegd en die naar aanleiding hiervan worden geconfronteerd met de verbeurdverklaring van de vermogensvoordelen die ze uit dit milieumisdrijf hebben verkregen, waardoor ze zich bevinden in een vergelijkbare situatie, naargelang er hiervoor lastens hen een bestuurlijke boeteprocedure wordt opgestart, dan wel of ze daarvoor strafrechtelijk worden vervolgd. Wat betreft de eerste ongelijkheid, wijst ze met name op de vaststelling dat artikel 16.4.26 DABM, in tegenstelling tot artikel 43bis, lid 7 van

het Strafwetboek (hierna: SW) inzake de bijzondere verbeurdverklaring, niet uitdrukkelijk bepaalt dat de rechter het bedrag van de vermogensvoordeelontneming kan verminderen, om te vermijden dat er aan de veroordeelde een onredelijk zware straf wordt opgelegd, terwijl deze maatregel in beide gevallen moet worden beschouwd als een straf in de zin van artikel 6 EVRM. Ze stelt dat hieruit een tweede ongelijkheid voortvloeit, met name dat de bevoegdheid van het College overeenkomstig artikel 44 DBRC-decreet, om het bedrag van de voordeelontneming te herleiden, hierdoor beperkter lijkt dan de bevoegdheid van de strafrechter overeenkomstig artikel 43bis, lid 7 SW. Wat betreft de derde ongelijkheid, wijst ze op de vaststelling dat artikel 43bis, lid 7 SW voorziet dat de strafrechter enkel de bijzondere verbeurdverklaring van de vermogensvoordelen uit het milieumisdrijf kan uitspreken als dit schriftelijk is gevorderd door de procureur des Konings, terwijl artikel 16.4.26 DABM deze vormvereiste niet bevat. Ze stelt dat artikel 16.4.36, §1 DABM ter zake louter vereist dat de gewestelijke entiteit de vermoedelijke overtreder hierop wijst in het kader van de kennisgeving van de opstart van de boeteprocEDURE, maar dat artikel 16.4.26 DABM niet bepaalt dat er bij gebreke aan deze kennisgeving geen vermogensvoordeel kan worden opgelegd. Ze wijst wat betreft de vergelijkbaarheid van personen die worden geconfronteerd met de verbeurdverklaring van de vermogensvoordelen uit een milieumisdrijf nog op de vaststelling, dat een voordeelontneming zowel door de gewestelijke entiteit als door de strafrechter niet kan worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging, terwijl er telkens wordt voorzien in de verbeurdverklaring van de geschatte brutowaarde van het genoten voordeel, waarbij de decreetgever in de parlementaire voorbereiding opmerkt dat ze de bestuurlijke voordeelontneming 'meer op hetzelfde spoor' wilde brengen van de strafrechtelijke verbeurdverklaring. Ze stelt dat het verschil in behandeling tussen de bestuursrechtelijke afhandeling van het milieumisdrijf, waarbij de Procureur des konings de feiten onvoldoende ernstig acht voor een strafrechtelijke vervolging en er feitelijk sprake is van een soort depenalisering, en de strafrechtelijke afhandeling van het milieumisdrijf, geen wettig doel heeft. Ze vraagt het College om met betrekking tot deze drie onderscheiden ongelijkheden drie prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

In een tweede onderdeel stelt ze dat artikel 16.4.26 DABM, al dan niet samen gelezen met artikel 44 DBRC-decreet, een schending vormt van artikel 1 EAP EVRM omdat de voordeelontneming, die moet worden beschouwd als een eigendomsbeperking in de zin van dit EVRM-artikel, wordt begroot op het brutovermogensvoordeel dat uit het milieumisdrijf is verkregen en hierdoor niet in redelijke verhouding staat tot het beoogde doel om een afschrikkingseffect te hebben. Ze meent dat dit doel ook wordt bereikt als de voordeelontneming wordt begroot op het uit het milieumisdrijf verkregen nettovermogensvoordeel. Ze stelt dat de begroting van de voordeelontneming op basis van

het brutovermogensvoordeel onevenredig zwaar is en feitelijk neerkomt op een dubbele bestraffing omdat de overtreder een voordeel wordt ontnomen dat hij mede door kosten, investeringen of heffingen, zoals *in casu* de VMM-heffing op het effectief opgepompte grondwater, nooit heeft genoten. Ze stelt dat dit des te meer geldt omdat uit het eerste middelonderdeel blijkt dat de bestuurlijke boeteprocedure qua rechterlijke toetsing minder waarborgen biedt als de strafprocedure, doordat het College niet beschikt over dezelfde bevoegdheid als de strafrechter om de voordeelontneming te matigen. Ze vraagt het College om daarover een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

In een derde onderdeel stelt ze, in navolging van het eerste middel, dat de opgelegde voordeelontneming disproportioneel is in het licht van de geringe ernst van de feiten en haar ongunstige financiële situatie. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze bij de begroting hiervan geen rekening houdt met de argumentatie hierover tijdens de bestuurlijke boeteprocedure, en stelt dat de bestreden beslissing ter zake niet afdoende is gemotiveerd. In navolging van het eerste middel, herhaalt ze dat er geen boete moest worden opgelegd en hierdoor ook geen voordeelontneming, dat een accessorium bij de boete vormt. Ondanks haar argumentatie onder het eerste middelonderdeel, meent ze dat het College bevoegd is om de proportionaliteit en de motivering van de voordeelontneming te beoordelen. Ze wijst op de vaststelling dat haar eigen begroting van het verkregen vermogensvoordeel, door de overschrijding van het vergunde debiet grondwater dat mag worden opgepompt, geen vrijgeleide vormt om een disproportionele voordeelontneming op te leggen omdat deze berekening was genoodzaakt in het licht van de extreem hoge voordeelontneming, zoals berekend door de verbalisant in het PV.

2.

Verwerende partij stelt in essentie dat verzoekende partij niet aantoont, dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing van de voordeelontneming, 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.

Ter weerlegging van het eerste onderdeel, stelt ze dat het College, na de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de boetebeslissing omwille van de onwettigheid hiervan, bijvoorbeeld omdat deze strijdig is met het proportionaliteitsbeginsel, al dan niet zelf de voordeelontneming kan begroten en kan bepalen dat zijn beslissing hierover in de plaats komt van de boetebeslissing van de gewestelijke entiteit. Ze stelt dat het College de voordeelontneming hierbij ook kan matigen of niet opleggen, net zoals de strafrechter de

bijzondere verbeurdverklaring kan temperen om te vermijden dat er aan de overtreder een onredelijk zware straf wordt opgelegd, zodat er ter zake geen ongelijkheid bestaat. Ze betwist voorts dat er een schending voorligt van het gelijkheidsbeginsel omdat het bestuurlijke handhavingsspoor en het strafrechtelijke vervolgingsspoor twee onderscheiden procedures zijn met een eigen finaliteit en andere gevolgen, zodat er hiervoor geen identieke regeling moet gelden, terwijl de schriftelijke vordering van de Procureur des Konings inzake een verbeurdverklaring enkel is voorzien bij het strafrechtelijk spoor. Ze merkt in dit kader nog op dat het College een gerechtelijke instantie met volle rechtsmacht is in de zin van artikel 6 EVRM, terwijl het EVRM en de Grondwet niet vereisen dat een administratieve sanctie uitsluitend wordt beoordeeld door een rechter van de rechterlijke orde, zelfs als ze wordt beschouwd als een straf. Ze meent dan ook dat er geen reden bestaat om de door verzoekende partij geformuleerde prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof omdat deze niet pertinent zijn voor de oplossing van het geschil.

Ter weerlegging van het tweede onderdeel, herhaalt ze, in navolging van haar repliek op het eerste onderdeel, dat College binnen de eigenheid van de bestuurlijke jurisdictionele boeteprocedure, ten aanzien van een onwettig bevonden voordeelontneming, een soortgelijke matigingsbevoegdheid heeft als de strafrechter in het kader van de door de Procureur des konings gevorderde bijzondere verbeurdverklaring. Ze stelt dat er zowel bij het bestuurlijke handhavingsspoor al bij het strafrechtelijke vervolgingsspoor moet worden uitgegaan van de brutovermogensvoordelen door het milieumisdrijf, en herhaalt dat er in het kader van de bestuurlijke boeteprocedure naderhand nog een rechterlijke toetsing van de vermogensvoordeelontneming mogelijk is door het College. Ze betwist dat de voordeelontneming een disproportionele aantasting vormt van het eigendomsrecht. Ze wijst daarbij op het legitiem doel van artikel 16.4.26 DABM om milieumisdrijven tegen te gaan en ongerechtvaardigde vermogensvoordelen te ontnemen. Ze merkt op dat de keuze voor de brutowaardering van deze voordelen expliciet wordt verantwoord in de parlementaire voorbereiding, waarbij het belang wordt benadrukt van een helder en afschrikwekkend systeem, en meent dat deze beleidskeuze van de decreetgever niet kennelijk onredelijk is. Ze stelt dat het evenredigheidsbeginsel wordt gerespecteerd omdat de voordeelontneming enkel betrekking heeft op het voordeel dat rechtstreeks voortvloeit uit het milieumisdrijf, terwijl het bedrag is herleid ten opzichte van de initiële raming in het PV. Ze meent dan ook dat er geen reden is om de door verzoekende partij geformuleerde prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof omdat deze niet pertinent is voor de oplossing van het geschil.

Ter weerlegging van het derde onderdeel, stelt ze dat de voordeelontneming gemotiveerd en proportioneel is, en wordt beperkt tot het onrechtmatig door het milieumisdrijf genoten

voordeel. Ze stelt dat de overweging in de bestreden beslissing, dat de continuïteit van de onderneming niet in gevaar is door de opgelegde voordeelontneming, geen loutere stijlformule is, maar een afweging op basis van de geconsulteerde financiële gegevens. Ze meent dat de eigen berekeningen van verzoekende partij aan de hand van lagere waarderingen geen afbreuk doen aan de decretaal voorziene methode van de bruto-waardering, en merkt op dat het PV en de daarop gebaseerde inschatting van de vermogensvoordelen objectief en zorgvuldig tot stand zijn gekomen.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in essentie in de argumentatie in haar verzoekschrift. Wat betreft het eerste onderdeel, herhaalt ze dat de voordeelontneming een punitieve sanctie is in de zin van artikel 6 EVRM. Ze stelt dat de bewering van verwerende partij, dat het bestuurlijk en het strafrechtelijk handhavingstraject een andere finaliteit hebben, niet betekent dat er geen sprake is van twee categorieën van vergelijkbare personen. In de rand hiervan merkt ze op dat er ook in het kader van de bestuurlijke boeteprocedure hoge boetes kunnen worden opgelegd, met leedtoevoeging als primair doel, zodat niet blijkt dat beide handhavingstrajecten een andere finaliteit hebben. Ze stelt dat de bewering van verwerende partij, dat het College beschikt over volle rechtsmacht, geen afbreuk doet aan de ongelijkheden tussen het bestuurlijk en het strafrechtelijk handhavingstraject. Ze merkt daarbij op dat artikel 16.4.26 DABM niets bepaalt over de tempering van de voordeelontneming, terwijl artikel 43bis, lid 7 SW ter zake een uitdrukkelijke verplichting voorziet voor de strafrechter als de verbeurdverklaring onredelijk hoog is, die niet wordt voorzien in artikel 44 DBRC-decreet. Ze wijst voorts op de noodzaak volgens het Grondwettelijk Hof van een parallelisme tussen de maatregelen tot individualisering van de straf, naargelang de overtreder bij een milieumisdrijf wordt geconfronteerd met het bestuurlijk of het strafrechtelijk handhavingstraject.

Wat betreft het tweede onderdeel, herhaalt ze dat het voordeel, dat rechtstreeks voortvloeit uit het milieumisdrijf, het concrete winstbedrag is, dat effectief wordt verkregen na aftrek van de kosten voor het verkrijgen van het vermogensvoordeel. Ze betwist aan de hand van de voorbereidende werken bij artikel 16.4.216 DABM, dat een berekening van het vermogensvoordeel op basis van de brutowaarde proportioneel is en herhaalt dat er hierdoor feitelijk een bijkomende boete wordt opgelegd ten belope van de kosten om het milieumisdrijf te plegen. Ze meent dat hieraan geen afbreuk wordt gedaan door de vaststelling, dat ook de strafrechtelijke verbeurdverklaring betrekking heeft op de brutovermogensvoordelen omdat het middelonderdeel betrekking heeft op de schending van het eigendomsrecht en niet op de schending van het gelijkheidsbeginsel.

Wat betreft het derde onderdeel, herhaalt ze dat haar beperkte financiële draagkracht aanleiding moest zijn om geen boete en geen accessoire voordeelontneming op te leggen.

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 wordt verplicht een al dan niet geschat geldbedrag te betalen, ter waarde van het brutovermogensvoordeel dat uit het milieumisdrijf is verkregen'. Artikel 16.4.29, §2, lid 2 DABM bepaalt dat 'een voordeelontneming niet kan worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging'.

2.

Verzoekende partij stelt tevergeefs dat er een onverantwoorde ongelijke behandeling bestaat tussen de vergelijkbare categorieën van personen, die een milieumisdrijf hebben gepleegd en die naar aanleiding hiervan worden geconfronteerd met de verbeurdverklaring van het daaruit verkregen brutovermogensvoordeel, naargelang er hiervoor lastens hen een bestuurlijke boeteprocedure wordt opgestart of ze worden geconfronteerd met een strafrechtelijke vervolging. Er bestaat dan ook geen noodzaak om de door haar gesuggereerde prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

2.1.

De voordeelontneming in artikel 16.4.26 DABM wordt, naar analogie met de bijzondere verbeurdverklaring in artikel 42, 3° SW, begroot op basis van het brutovermogensvoordeel dat door het milieumisdrijf is gegenereerd, zodat het uit het milieumisdrijf verkregen vermogensvoordeel in beide handhavingstrajecten op dezelfde wijze wordt bepaald. De kritiek van verzoekende partij op de keuze van de decreetgever, om de voordeelontneming te steunen op het brutovermogensvoordeel dat door het milieumisdrijf is gegenereerd en niet op het daaruit verkregen nettovermogensvoordeel, betreft kritiek op de beleidskeuze van de decreetgever, waarover het College zich niet kan uitspreken. Deze keuze is door decreetgever bovendien ingegeven om de voordeelontneming in het DABM af te stemmen op de strafrechtelijke verbeurdverklaring.

Artikel 16.4.26 DABM voorziet initieel dat de voordeelontneming wordt begroot in functie van het nettovermogensvoordeel dat uit het milieumisdrijf is verkregen. Deze berekeningswijze wordt vervolgens gewijzigd naar het brutovermogensvoordeel dat uit het milieumisdrijf is

verkregen (artikel 30 van het decreet van 22 november 2013 tot wijziging van titel XVI DABM). 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 van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (VL.PARL., 2013-2014, 4 november 2013, nr. 2197/2, 4) stelt hierover in dezelfde zin 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 netto-voordeelontneming worden omgevormd tot een bruto-voordeelontneming, teneinde dit instrument vlotter toepasbaar te maken. Bij de netto-voordeelontneming 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 bruto-voordeelontneming 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 te verbeuren 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, *Arrêt n° 10001*). 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 *Arrêt n° 10001*). Het vermogensvoordeel, dat rechtstreeks uit een misdrijf is verkregen in de zin van artikel 42, 3° SW, omvat elk voordeel dat voortvloeit uit een misdrijf, zonder dat aftrek moet worden gedaan van de kosten die zijn verbonden aan het plegen van het misdrijf. Met de term vermogensvoordeel worden ook kostenbesparingen bedoeld (Cass. 22 oktober 2003, *Arrêt n° 10001*). 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. 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, *Arrêt n° 10001*). De federale wetgever heeft dit opgenomen in het nieuwe Strafwetboek van 29 februari 2024. De memorie van toelichting verwijst met name 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).

Doordat de voordeelontneming, zowel in het kader van het DABM als het federale strafrecht, 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 doet echter geen afbreuk aan de vereiste van een causaal verband tussen het ten laste gelegde milieumisdrijf en het daaruit genoten vermogensvoordeel, waarbij er moet 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.

De voordeelontneming in artikel 16.4.26 DABM kan, naar analogie met de bijzondere verbeurdverklaring in artikel 42, 3° SW, niet worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging, zodat de tenuitvoerlegging van het uit het milieumisdrijf verkregen vermogensvoordeel in beide handhavingstrajecten op dezelfde wijze gebeurt. De gewestelijke entiteit en het College, dat oordeelt met volle rechtsmacht, kunnen de voordeelontneming, naar analogie van de strafrechter, wel matigen, als blijkt dat deze anders onredelijk zwaar is.

De strafrechter kan het bedrag van het vermogensvoordeel sinds 2014, op basis van artikel 43bis, lid 7 SW, zo nodig wel verminderen, om de veroordeelde geen onredelijk zware straf op te leggen. De strafrechter beoordeelt het redelijke karakter van de door de Procureur des konings gevorderde verbeurdverklaring 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 op basis van 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, [zie hier](#)). De federale wetgever heeft deze matigingsbevoegdheid overgenomen in artikel 53, §6 van het nieuwe Strafwetboek 2024. In tegenstelling tot de bewering van verzoekende partij, beschikt de gewestelijke entiteit bij haar beslissing tot het opleggen van een voordeelontneming over een gelijkaardige matigingsbevoegdheid als de strafrechter bij de strafrechtelijke verbeurdverklaring, waarop het College met volle rechtsmacht toezicht houdt. De overtreder, aan wie er naar aanleiding van een milieumisdrijf door de gewestelijke entiteit niet alleen een bestuurlijke geldboete met een punitief karakter wordt opgelegd, maar ook een voordeelontneming als bijkomende vermogenssanctie, heeft met de jurisdictionele procedure bij het College toegang tot een rechter met volle rechtsmacht, die alle waarborgen biedt van artikel 6 EVRM. De decreetgever beoogde daarmee een uitgebreide rechtsbescherming, zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat titel XVI van het DABM is geworden, waarin wordt gesteld dat ‘bestuurlijke geldboeten, door hun punitief karakter, aanleiding moeten geven tot dezelfde

rechtswaarborgen die gelden voor strafvervolgingen en de berechting van strafbare feiten' en dat 'het decreet op dat vlak een optimale rechtsbescherming wil waarborgen' (Memorie van toelichting, Vlaams Parlement, 2006-2007, 1249, nr. 1, 14 en 16-17). Het College kan daarbij, overeenkomstig artikel 44 DBRC-decreet, na de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing, zelf een beslissing nemen over zowel het bedrag van de boete als de voordeelontneming, en bepalen dat zijn uitspraak daarover de vernietigde beslissing vervangt. Dit standpunt wordt overigens niet betwist door verwerende partij, die in haar antwoordnota stelt dat 'het aan het College toekomt, om in geval een onwettigheid van de bestreden beslissing wordt vastgesteld, bijvoorbeeld om reden dat de beslissing strijdig is met het proportionaliteitsbeginsel, al dan niet de hoegroetheid van de voordeelontneming te bepalen'. Bovendien blijkt uit de bestreden beslissing dat de gewestelijke entiteit dit principe ook effectief heeft toegepast bij haar beoordeling van de voordeelontneming, waarbij ze expliciet heeft gewezen op de vaststelling dat 'artikel 43 SW bepaalt, dat het opleggen van de bijzondere verbeurdverklaring als straf niet mag uitgesproken worden, wanneer dit tot gevolg zou hebben dat de veroordeelde aan een onredelijk zware straf zou worden onderworpen'.

2.3.

De vaststelling, dat het uit het milieumisdrijf verkregen brutovermogensvoordeel, in het kader van de strafrechtelijke vervolging hiervan, door de strafrechter enkel kan worden uitgesproken als dit door de procureur des Konings schriftelijk wordt gevorderd, terwijl deze verplichting niet wordt voorzien in het kader van de bestuurlijke boeteprocedure, betekent niet dat er hierdoor een onverantwoorde ongelijke behandeling bestaat tussen beide handhavingstrajecten. Ongeacht de vaststelling dat de strafrechtelijke procedure onder meer qua vormvereisten wezenlijk verschilt van de bestuurlijke boeteprocedure, kan de persoon die een milieumisdrijf heeft gepleegd, en die naar aanleiding hiervan wordt geconfronteerd met de verbeurdverklaring van het daaruit verkregen vermogensvoordeel, zich zowel in het kader van de bestuurlijke boeteprocedure als in het kader van de strafrechtelijke vervolging hierop verdedigen, waarbij de voordeelontneming finaal wordt beoordeeld door een rechter met volle rechtsmacht. Zo heeft verzoekende partij zich tijdens de bestuurlijke boeteprocedure, waarbij er in het kader van de kennisgeving van de opstart hiervan expliciet is gewezen op de mogelijkheid van de gewestelijke entiteit om een voordeelontneming op te leggen, zowel in haar schriftelijk verweer als tijdens de hoorzitting kunnen verdedigen met betrekking tot het door de verbalisant in het PV begrote vermogensvoordeel door het wederrechtelijk opgepompte grondwater, terwijl ze de door de gewestelijke entiteit opgelegde voordeelontneming ook in voorliggende jurisdictionele procedure kan betwisten. De vaststelling, dat artikel 16.4.29 DABM niet expliciet vermeldt dat er geen voordeelontneming kan worden opgelegd als blijkt dat de gewestelijke entiteit dit niet heeft aangekondigd in de

kennisgeving van de opstart van de bestuurlijke boeteprocedure, doet niet anders besluiten. De overtreder kan zich in dergelijk hypothetisch geval beroepen op de schending van de normatieve hoorplicht in het kader van de bestuurlijke boeteprocedure. Ondanks de verschillende vormvereisten tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke procedure, worden de rechten van de overtreder van het milieumisdrijf, bij de begroting van het daaruit verkregen vermogensvoordeel, in beide handhavingstrajecten afdoende gevrijwaard.

3.

Verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de beoordeling van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing van de voordeelontneming foutief of kennelijk onredelijk is, en dat de opgelegde voordeelontneming een onredelijk zware straf is in het licht van de ernst van het milieumisdrijf van de wederrechtelijke grondwaterwinning en haar financiële draagkracht, die om die reden moet worden verminderd.

3.1.

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:

“... ”

Uit voorgaande blijkt dat overtreder in 2016, 2019 en 2020 respectievelijk 20.908 m³, 37.484 m³ en 41.155 m³ meer grondwater heeft opgepompt dan vergund werd.

De voordeelontneming is een accessorium bij het opleggen van een bestuurlijke geldboete, waardoor deze samenhangt met de strafrechtelijk verjaringstermijn voor wanbedrijven waartoe milieumisdrijven horen. Om deze reden kan de gewestelijke entiteit niet verder terug gaan dan 5 jaar vanaf datum van afsluiten van het proces-verbaal voor het opleggen van voordeelontneming bij een geldboete. In casu kan de voordeelontneming pas opgelegd worden voor het teveel aan grondwater dat werd opgepompt vanaf 5 juli 2016. Pro rata komt dit voor 2016 neer op 10.140 m³ vanaf 5 juli 2016.

Overtreder heeft deze hoeveelheid water niet moeten aankopen via het reguliere drinkwatervoorzieningsnet. Per definitie werden de uitgespaarde kosten wederrechtelijk verkregen en zijn het vermogensvoordelen. In totaal werd 88.779 m³ grondwater te veel opgepompt. Als indicatieve waarde hanteert de gewestelijke entiteit voor de jaren 2016, 2019 en 2020 een minimale prijs van 1,00 euro/m³ voor het vermogensvoordeel dat werd bekomen door het oppompen van niet-vergunde hoeveelheden grondwater.

In haar verweer haalt de overtreder aan dat het vermogensvoordeel nooit meer kan bedragen dan het verschil tussen de totale grondwaterkost en de drinkwaterkost (op basis van facturen van De Watergroep). Dit verschil is in casu 1,43 euro/m³. Uit de gegevens in het verweer van overtreder blijkt dat deze kost als volgt is voor 2016, 2019 en 2020:

- 2016: 1,02 euro/m³
- 2019: 1,39 euro/m³
- 2020: 1,33 euro/m³

De gewestelijke entiteit hanteert, in het voordeel van overtreder, het eigen geraamde bedrag van 1,00 euro/m³ voor de bepaling van de voordeelontneming. Concreet kan het totale vermogensvoordeel voor de overtreder om zich niet aan de vigerende regelgeving te houden derhalve uiterst minimaal, naar billijkheid en redelijkheid, geraamd worden op 88.779 euro (zijnde 10.140 euro voor 2016, 37.484 euro voor 2019 en 41.155 euro voor 2020).

In haar verweer haalde de overtreder aan dat de begrotingen van de zogenoemde 'vermogensvoordelen' in de PV's volkomen disproportioneel zijn, in die mate zelfs dat zij de continuïteit van de bedrijfsvoering in het gedrang zouden kunnen brengen, en alleszins de mogelijkheden zouden hypothekeren om te investeren op de site, hetgeen finaal ook het leefmilieu niet ten goede zou komen. Artikel 43 Strafwetboek bepaalt dat het opleggen van de bijzondere verbeurdverklaring als straf niet mag uitgesproken worden wanneer dit tot gevolg zou hebben dat de veroordeelde aan een onredelijk zware straf zou worden onderworpen.

De gewestelijke entiteit is van oordeel dat het bedrag van de herleide voordeelontneming niet dermate hoog is dat deze niet in verhouding zou staan tot de feiten en als niet proportioneel beschouwd zou moeten worden. Er wordt ook niet aangetoond dat de continuïteit van de onderneming in het gedrang komt door de hoogte van deze herleide voordeelontneming.

Het bedrag van 88.779 euro wordt conform artikel 16.4.26 DABM naast de geldboete als voordeelontneming opgelegd.

...

3.2.

Verzoekende partij voert op zich geen ernstige betwisting over de wijze waarop de voordeelontneming in de bestreden beslissing wordt berekend en toont alleszins niet aan dat deze berekeningswijze op zich foutief of kennelijk onredelijk is.

Zoals blijkt uit de bestreden beslissing, heeft de gewestelijke entiteit de voordeelontneming, in het voordeel van verzoekende partij en op basis van de door haar tijdens de bestuurlijke boeteprocedure bijgebrachte gegevens, slechts geraamd aan de minimale prijs van 1 euro per

kubieke meter wederrechtelijk opgepompt grondwater, waardoor het totale vermogensvoordeel wordt geraamd op 88.779 euro. Deze raming is niet alleen slechts de helft van het door de verbalisant in het PV geraamde bedrag van 2 euro/m³, maar is ook aanzienlijk lager dan de door verzoekende partij in haar schriftelijk verweer geraamde bedragen. Deze bedragen zijn bovendien zelfs gesteund op het verkregen nettovermogensvoordeel, vermits het vermogensvoordeel daarbij wordt berekend als het verschil tussen de totale grondwaterkost en de drinkwaterkost, zodat de kosten die waren verbonden aan de realisatie van het milieumisdrijf in rekening zijn gebracht. In die optiek is de (onterechte) kritiek van verzoekende partij op het principe, dat de voordeelontneming wordt begroot op basis van het bruto vermogensvoordeel dat uit het milieumisdrijf is verkregen, in voorliggend dossier zelfs niet relevant.

3.3.

Verzoekende partij maakt ook niet aannemelijk dat de met de bestreden beslissing opgelegde voordeelontneming onredelijk zwaar is in het licht van de ernst van het milieumisdrijf en haar financiële draagkracht, en om die reden moet worden verminderd.

Verzoekende partij toont niet aan dat de voordeelontneming niet in verhouding staat tot de ernst van de wederrechtelijke grondwaterwinning. Zoals blijkt uit de beoordeling van het eerste onderdeel van het eerste middel, betreft de overschrijding door verzoekende partij van het vergunde debiet voor grondwaterwinning een milieumisdrijf, dat haar kan worden verweten en waarvoor haar een boete kan worden opgelegd. Daaruit blijkt ook dat verzoekende partij niet aantoont, dat de gemotiveerde beoordeling in de bestreden beslissing van de ernst van dit milieumisdrijf foutief of kennelijk onredelijk is, en dat het op grond hiervan begrote basisboetebedrag disproportioneel is in het licht van de in het PV vastgestelde feiten. Zoals de gewestelijke entiteit daarbij overweegt en verzoekende partij niet betwist of weerlegt, heeft ze het milieumisdrijf gepleegd in professioneel verband en heeft ze daardoor een concurrentieel voordeel genoten ten opzichte van concurrenten, die het vergunde debiet wel naleven. Verzoekende partij toont dan ook niet aan dat het standpunt van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, dat 'het bedrag van de herleide voordeelontneming niet dermate hoog is, dat deze niet in verhouding zou staan tot de feiten en als niet proportioneel beschouwd zou moeten worden', foutief of kennelijk onredelijk is.

Verzoekende partij toont ook niet aan dat de voordeelontneming niet in verhouding staat tot haar financiële draagkracht. Ze maakt ten onrechte abstractie van de vaststelling, dat de gewestelijke entiteit de door de verbalisant in het PV geraamde voordeelontneming in de bestreden beslissing heeft gehalveerd, waarbij de opgelegde voordeelontneming zelfs

aanzienlijk lager is dan het door haar in haar schriftelijk verweer zelf berekende vermogensvoordeel. De gewestelijke entiteit komt hiermee tegemoet aan de argumentatie van verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocEDURE, dat het in het PV geraamde vermogensvoordeel disproportioneel is en zelfs van aard is om de continuïteit van haar bedrijfsvoering in het gedrang te brengen. Verzoekende partij heeft daarbij echter nooit aangevoerd of aangetoond dat de continuïteit van haar bedrijfsvoering ook in het gedrang komt als er een voordeelontneming wordt opgelegd, die aansluit bij het door haar berekende en dus vooraf in te schatten vermogensvoordeel, terwijl de opgelegde voordeelontneming zoals gesteld nog aanzienlijk lager is. Bovendien blijkt uit de beoordeling van het tweede, derde, vierde en vijfde onderdeel van het eerste middel, dat verzoekende partij niet aantoont dat de werkwijze van de gewestelijke entiteit om haar financiële draagkracht in te schatten foutief of kennelijk onredelijk is. Zoals gesteld, geeft de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, aan de hand van de concrete verwijzing naar de gehanteerde boekhoudkundige gegevens van verzoekende partij, concreet aan waarom ze oordeelt dat het boetebedrag omwille van de financiële draagkracht van verzoekende partij ‘princiepief’ moet worden verhoogd. Ze motiveert daarbij alleen niet afdoende waarom de boete om die reden, in het licht van de vaststelling dat het in 2021-2024 geleden verlies duidt op een financieel ongunstige situatie, moet worden verhoogd met een coëfficiënt van 150%. Verzoekende partij toont dan ook niet aan dat het standpunt van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, dat ‘er ook niet wordt aangetoond dat de continuïteit van de onderneming in het gedrang komt door de hoogte van deze herleide voordeelontneming’, foutief of kennelijk onredelijk is.

Het middel wordt verworpen.

V. Indeplaatsstelling

Standpunt van de partijen

1.

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 met name, in het licht van de geringe ernst van de feiten, en mede in het licht van de ondertussen verstreken redelijke termijn, om geen geldboete en geen voordeelontneming op te leggen, dan wel minstens om het basisbedrag van de boete te herleiden, en om het boetebedrag in het licht haar beperkte financiële draagkracht bijkomend te verlagen, dan wel om dit niet te verhogen.

2.

Verwerende partij stelt dat er in het licht van de ongegrondheid van de middelen geen reden bestaat om over te gaan tot vernietiging van de bestreden beslissing en indeplaatsstelling.

3.

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

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 over de voordeelontneming, en bepalen dat zijn uitspraak daarover de vernietigde beslissing vervangt (artikel 44 DBRC-decreet). De boete moet zoals gesteld evenredig zijn tot de feiten, waarbij de hoogte hiervan wordt afgestemd op de ernst van het milieumisdrijf, terwijl er ook rekening wordt gehouden met de frequentie en de omstandigheden waarin de overtreder dit heeft gepleegd of beëindigd.

2.

Het College gaat in het licht van de concrete omstandigheden en de voorliggende stukken over tot het opleggen van een boete aan verzoekende partij van 11.558 euro.

Het College oordeelt, in lijn met de gemotiveerde beoordeling door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing van de waarderingscriteria van de ernst van de feiten, de frequentie en de verzachtende omstandigheid dat verzoekende partij remediërende maatregelen heeft genomen, waarbij het zich aansluit, dat de boete wordt begroot op 11.008 euro. Dit bedrag wordt in het licht van de financiële draagkracht van verzoekende partij op basis van haar balanstotaal, jaaromzet en personeelsbestand, die in navolging van het oordeel van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing ook door het College wordt beschouwd als een boeteverhogende omstandigheid, verhoogd met 50% tot 16.512 euro, waarbij het College afwijkt van de in de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerde verhogingscoëfficiënt. Dit bedrag wordt in het licht van het lange tijdsverloop sinds het PV en de opstart van de bestuurlijke boeteprocedure, in lijn met de beoordeling hierover door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, waarbij het College zich *grosso modo* aansluit, herleid met 30% tot 11.558 euro.

VI. Beslissing

1. De bestreden beslissing wordt vernietigd.
2. Het College legt ter vervanging van de vernietigde beslissing aan verzoekende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 11.558 euro, naast de voordeelontneming van 88.779 euro.
3. De kosten van het beroep, begroot op 100 euro rolrecht en 840 euro rechtsplegingsvergoeding voor verzoekende partij, zijn ten laste van verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken op 19 februari 2026 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,