

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 23 maart 2023 met nummer

in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

vertegenwoordigd door advocaten
, met woonplaatskeuze te

Verwerende partij

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering, ten verzoeken van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, voor wie bij delegatie optreedt: de gewestelijke entiteit (het Departement Omgeving - afdeling Handhaving)

vertegenwoordigd door
afdelingshoofd, met kantoor te 1000 Brussel, Koning Albert II-
laan 20 bus 8

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 20 juni 2022 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 19 mei 2022 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 12.825 euro wegens schending van artikel 14, lid 3 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna: Materialendecreet), van artikel 2.35, a van de verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europese parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (hierna: VOA) en van artikel 1 van de Verordening (EG) nr. 1418/2007 van de Commissie van 29 november 2007 betreffende de

uitvoer, met het oog op terugwinning, van bepaalde in bijlage III of III A bij VOA genoemde afvalstoffen naar bepaalde landen waarop het OESO-besluit betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen niet van toepassing is (hierna: Verordening 1418/2007), en waarmee haar ook een vermogensvoordeelontneming wordt opgelegd van 800 euro. Er wordt haar met name verweten dat ze gedurende de periode maart 2016 - april 2017 kunststofafval bestemd voor nuttige toepassing heeft overgebracht naar Ivoorkust, zonder naleving van de daarvoor geldende procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming.

II. Rechtspleging

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

Partijen worden opgeroepen voor de openbare zitting van 12 januari 2023. Ze stemmen in met het schriftelijk behandelen en in beraad nemen van de vordering (conform artikel 41, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges).

III. Feiten

1.

Op 2 mei 2017 stellen twee toezichthouders bij de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving (hierna: verbalisant), in het kader van een ambtshalve controle, het volgende vast:

“Op 2 mei 2017 heb ik tijdens een avondinspectie bij de balie van PSA terminal kaai 913 een bijlage VII document van 21 april 2017 aangetroffen in verband met de export van container FCIU8162287, met kunststofafval (PE-granulaat) naar een verwerker in Ivoorkust. Ivoorkust heeft aan de Europese commissie meegedeeld dat zij voor alle groene lijst afvalstoffen een kennisgevingsprocedure wensen en dit is ook opgenomen in Verordening (EU) Nr. 733/2014 van de commissie van 24 juni 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1418/2007 betreffende de uitvoer, met het oog op terugwinning, van bepaalde afvalstoffen naar bepaalde niet-OESO landen. Deze kennisgeving ontbreekt hier voor deze export. Volgens het bijlage VII document is de opdrachtgever voor deze verscheping . De producent van het kunststofafval is

Ik heb aan _____ gevraagd of zij me de transportdocumenten van alle containers met kunststofafval die voor _____ met bestemming Ivoorkust moesten geladen worden in april 2017 konden bezorgen. Op 19 mei 2017 heb ik de CMR en bijlage VII ontvangen voor 7 containers _____, _____) met in totaal 152960 kg LDPE granulaat, allen bestemd voor de _____.

Van de Antwerpse douane heb ik op 23 mei (2017) nog een aantal gegevens verkregen:

- De exportaangifte _____ van 24 april 2017 voor de uitvoer van 152960 kg LDPE granulaat naar Ivoorkust, Hierbij merk ik op dat de container _____ niet genoemd wordt op het exportdocument, terwijl deze container wel degelijk deel uitmaakt van deze te verschepen partij.
- 5 eerdere exportaangiften gedaan door _____ in 2016 en begin 2017 voor de uitvoer van kunststofafval naar Ivoorkust, zonder kennisgeving:
 - op 11 maart 2016 _____ : uitvoer van 139680 kg kunststofafval naar Ivoorkust
 - op 8 juli 2016 _____ : uitvoer van 27120 kg kunststofafval naar Ivoorkust
 - Op 31 oktober 2016 (_____ uitvoer van 226460 kg kunststofafval naar Ivoorkust
 - Op 6 maart 2017 _____ : uitvoer van 123840 kg kunststofafval naar Ivoorkust
 - Op 12 maart 2017 _____ uitvoer van 173700 kg kunststofafval naar Ivoorkust"

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

van 23 mei 2017, dat op dezelfde datum wordt afgesloten (hierna: PV) en op 29 mei 2017 wordt verstuurd aan de procureur des Konings en aan verzoekende partij met een aangetekende brief met ontvangstbewijs.

Verzoekende partij wordt in het kader van de kennisgeving van het PV door de verbalisant ook aangemaand om voor september 2017 alsnog een kennisgeving in te dienen bij de OVAM voor de export van kunststofafval naar Ivoorkust en hem hiervan een bewijs of bericht te bezorgen. In navolging hiervan maakt ze op 22 juni 2017 aan de verbalisant de vereiste documenten met betrekking tot de kennisgeving over.

2.

Verzoekende partij wordt hierover op 26 augustus 2017 verhoord door de lokale politie, nadat ze daarvoor op 5 juli 2017 was uitgenodigd. Haar gedelegeerd bestuurder verklaart het volgende:

heeft klanten in Afrika, waaronder Ivoorkust. Hieraan wordt voornamelijk LDPE-granulaat geleverd voor de productie van dekzeilen die worden gebruikt in de landbouwsector voor het afdekken van gewassen.

Het PV heeft betrekking op zes (6) exportaangiften gedaan door Vijf (5) transporten dateren van voor mijn aantreden als afgevaardigd bestuurder van , één ervan van zeer kort erna. Het PV heeft betrekking op het ontbreken van een kennisgevingsdocument voor export naar Ivoorkust. Volgens verbalisant zou de impact van deze inbreuk de volgende zijn:

- geen schade aan mens en milieu 'aangezien het kunststofgranulaat van goede kwaliteit is en het goed verpakt zit in big bags of octabins. De verwerker (...), Abidjan, Ivoorkust, is een vergund bedrijf voor kunststofproductie.'
- oneerlijke concurrentie t.a.v. concurrenten die wel de kennisgevingsprocedure toepassen omdat:
 - o de administratieve kost (volgens de verbalisant enkele honderden euro's) van zulk een procedure niet draagt, en
 - o evenmin geen borgstelling gebeurt t.a.v. OVAM

Ik wens hierop als volgt te reageren.

Vooreerst wens ik de nadruk te vestigen op het doel van onze onderneming Zoals gezegd betreft dit het recycleren van plastic afvalstoffen tot een grondstof om deze opnieuw in de industrie in te zetten bij de productie van high-value-toepassingen. geeft m.a.w. duidelijk een toegevoegde waarde aan afval. De term afvalstoffen is in deze context bijna misplaatst omdat het gaat om granulaat van goede kwaliteit dat op zijn beurt opnieuw goed is verpakt in octabins of big bags; de enige correcte vorm voor het transporteren van granulaat. De verbalisant benadrukte dit zoals hoger al opgemerkt ook uitdrukkelijk, evenals het feit dat er geen schade aan mens en milieu wordt aangericht.

Wat betreft het kennisgevingsdocument wens ik het volgende te verklaren. Dit document is een 'extra' document buiten de gebruikelijke exportdocumenten zoals de Bijlage-VII, transportbrieven, weegbonnen, enz. Het kennisgevingsdocument werd in het leven geroepen omdat in het verleden heel wat 'echt afval', waaronder ook schadelijk afval voor mens en milieu werd gedumpt in Afrika. Bij ontbrek in dit geval het kennisgevingsdocument. Tot op heden was Ivoorkust het enige land waarmee in het verleden en nu zaken heeft gedaan en waarvoor een kennisgevingsdocument van toepassing was. Dat document moet gepaard gaan met het bewijs van betaling van 400 EUR

en een bankgarantie twv. 4 EUR per ton die vermoedelijk zal worden geëxporteerd in het kalenderjaar.

Wat het aspect van de oneerlijke concurrentie betreft wens ik het volgende te verklaren. Ten eerste is er het zogenaamde kennisgevingsdocument. Op jaarbasis is per klant waarvoor dit is vereist, een administratieve kost van 400 EUR verschuldigd. Dit betreft dus 800 EUR voor 2016 en 2017. Zonder afbreuk te willen te doen aan de inbreuk desbetreffend is dit bedrag verwaarloosbaar op concurrentieel niveau als men weet dat de gemiddelde verkoopprijs van één ton LDPE-granulaat 680 EUR bedraagt. Het uitsparen van een bedrag van 800 EUR is dus zeker niet te zoeken in een concurrentiële drijfveer. Hetzelfde geldt voor de bankwaarborg. Die bedraagt 4 EUR per ton die per jaar vermoedelijk zal worden getransporteerd. Voor bv. 1.500 ton betekent dit dus een bankwaarborg van 6.000 EUR. Daarbij komt dat een bankwaarborg een krediet is dat maar wordt afgeroepen als er een probleem rijst. Anders gesteld, men spaart enkel de dossierkost en de afwikkelingskost aan de bank uit en dus zeker niet het volle waarborgbedrag/kredietbedrag van 6.000 EUR.

Wat betreft de reactie n.a.v. de vaststellingen kan ik tot slot het volgende verklaren. Toen ik na mijn aantreden in april 2017 werd geconfronteerd met de problematiek beschreven in het PV van [redacted], wellicht te wijten aan een vergetelheid, heb ik onmiddellijk gericht actie ondernomen:

- volgend op het PV, werd onmiddellijk contact opgenomen met [redacted] aan wie de situatie werd uitgelegd. Hij was desbetreffend heel begripvol;
- ik heb onmiddellijk alles in gang gezet voor de aanvraag van een kennisgevingsdocument. kreeg te horen dat de aanvraag normaal 30 dagen duurt, maar dat de dienst een achterstand van een extra 7 weken moest wegwerken;
- niettemin heeft [redacted] onmiddellijk 400 EUR overgeschreven en een bankwaarborg van 6.000 EUR aangevraagd (dus voor 1.500 ton op jaarbasis om op veilig te spelen).

Daarmee is het beperkte concurrentieel voordeel voor 2017 reeds opgelost en zorgt [redacted] ervoor dat er in de toekomst conform de kennisgevingsprocedure zal worden gehandeld.

Het heeft nooit in de intentie gelegen, noch van [redacted] noch van mezelf om enige milieu-inbreuk te plegen. [redacted] draagt normconformiteit hoog in het vaandel en zal alles in het werk stellen om te vermijden dat dergelijke incidenten zich nog voordoen.”

Deze verklaring wordt opgenomen in het navolgend proces-verbaal nr. [redacted] van 5 juli 2017, dat op 30 augustus 2017 wordt afgesloten en op 2 september 2017 wordt verstuurd aan de procureur des Konings.

3.

Op 3 oktober 2017 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van 6 september 2017 dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

4.

Op 31 oktober 2017 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om eventueel een alternatieve bestuurlijke geldboete en een voordeelontneming op te leggen. Ze nodigt verzoekende partij daarbij uit om haar schriftelijk verweer mee te delen, eventueel vergezeld van een vraag tot hoorzitting, terwijl ze ook de mogelijkheid krijgt om inzage te vragen in het administratief dossier.

Verzoekende partij vraagt op 6 november 2017 (telefonisch) een kopie van het administratief dossier, dat haar op dezelfde datum wordt overgemaakt. Ze dient geen schriftelijk verweer in en vraagt ook niet om te worden gehoord.

5.

Op een voor het College ongekende datum vraagt de gewestelijke entiteit bijkomende inlichtingen aan de verbalisant en met name of de containers met kunststofafval waarop de vaststellingen betrekking hebben effectief zijn verscheept naar Ivoorkust. De verbalisant antwoordt hierop op 13 april 2022 dat deze containers effectief zijn verscheept en niet zijn teruggekomen.

6.

Op 19 mei 2022 legt de gewestelijke entiteit een geldboete en een voordeelontneming op, waarvan verzoekende partij met een aangetekende brief van 20 mei 2022 in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- artikel 3, 1° van de Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (hierna: Afvalstoffenrichtlijn)
- de artikelen 3,1° en 16° en 36 Materialendecreet
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet)
- het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze stelt in essentie dat het milieumisdrijf dat haar als overtreder wordt toegerekend en waarvoor haar een bestuurlijke geldboete wordt opgelegd niet is bewezen. Ze stelt met name dat de kunststofgranulaten die ze overbracht naar Ivoorkust in haar hoofde niet kunnen worden beschouwd als een afvalstof, zodat ze daarbij niet was gehouden tot naleving van de procedure van voorafgaande kennisgeving en toestemming. Ze leidt dit af uit het gegeven dat ze zich hiervan niet heeft ontdaan en hiertoe ook geen intentie of verplichting had. Ze wijst daarbij op de vaststelling dat ze voor de granulaten een koper had, die ze zou gebruiken als grondstof voor de aanmaak van plastic producten in een vergunde inrichting, zodat ze voor haar een commerciële waarde hadden. Ze leidt dit ook af uit het gegeven dat de granulaten blijkens het PV door hun goede kwaliteit geen risico vormden voor de gezondheid van de mens en het milieu, zodat er ook was voldaan aan de doelstelling van de Afvalstoffenrichtlijn. Ze wijst op de verklaring in dezelfde zin van haar gedelegeerd bestuurder tijdens zijn verhoor. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze in de bestreden beslissing, aan de hand van haar intentie met de granulaten om deze te verkopen voor het hergebruik als grondstof, ook niet onderzoekt en motiveert waarom deze stoffen worden beschouwd als afvalstoffen, waarop de procedure van voorafgaande kennisgeving en toestemming voor de overbrenging hiervan naar Ivoorkust van toepassing is.

2.

Verwerende partij betwist het middel. Ze meent, op basis van de definitie van het begrip 'grondstof' in het VLAREMA, dat verzoekende partij impliciet toegeeft dat de overgebrachte granulaten minstens ooit een afvalstof zijn geweest, en stelt dat er moet worden onderzocht of deze granulaten op het ogenblik van hun overbrenging naar Ivoorkust nog steeds moesten worden beschouwd als afvalstoffen dan wel het einde van hun afvalfase al hadden bereikt. Ze stelt de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, onder verwijzing naar de vaststellingen van de verbalisant naar aanleiding van een *a posteriori* controle aan de hand van de aan de

overbrenging van de granulaten gerelateerde documenten, vaststelt dat er sprake is van kunststofafval, dat zonder de naleving van de toepasselijke procedure van voorafgaande kennisgeving en toestemming is overgebracht naar Ivoorkust. Ze merkt op dat de kwalificatie van de overgebrachte granulaten als afvalstof zowel blijkt uit de exportaangiftes aan de douane als uit de corresponderende bijlage VII-documenten, die enkel worden gebruikt in het kader van de overbrenging van afvalstoffen, waarop verzoekende partij telkens zelf aangaf dat dit kunststofafval betrof. Ze wijst ook op de verklaring hierover van de gedelegeerd bestuurder van verzoekende partij, die tijdens zijn verhoor ook wees op 'de gebruikelijke exportdocumenten zoals de bijlage VII'. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit, in het licht van de voorliggende stukken, dan ook terecht oordeelt dat de door verzoekende partij naar Ivoorkust overgebrachte granulaten op het ogenblik van hun overbrenging nog altijd afvalstoffen betroffen, terwijl verzoekende partij niet aantoont dat dit oordeel foutief of kennelijk onredelijk is. Ze stelt dat de loutere bewering van verzoekende partij dat de overgebrachte granulaten moeten worden beschouwd als grondstoffen geen steun vindt in het dossier en dat deze bewering ook uitdrukkelijk wordt tegengesproken door de vermeldingen door verzoekende partij *in tempore non suspecto* op de exportaangiftes en bijlage VII-documenten.

3.

Verzoekende partij herhaalt in haar wederantwoordnota dat de door haar naar Ivoorkust overgebrachte granulaten geen afvalstoffen betroffen, zodat de toets aan de criteria in artikel 36 Materialendecreet waaraan moet zijn voldaan opdat een afvalstof zijn afvalstatuut verliest irrelevant is. Ze stelt dat de vaststelling dat ze op de export douaneaangiftes en de bijlage VII-documenten zelf aangaf dat de overgebrachte granulaten kunststofafval betroffen niet impliceert dat deze stoffen in haar hoofde moeten worden beschouwd als afvalstoffen in de zin van artikel 3, 1° Materialendecreet omdat een stof in hoofde van een (rechts)persoon slechts een afvalstof is voor zover er is voldaan aan de afvaldefinitie, ongeacht de codes die daaraan worden toegekend. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze naliet om te voldoen aan haar plicht om concreet te onderzoeken en te motiveren in hoeverre de overgebrachte granulaten in haar hoofde al dan niet moeten worden beschouwd als afvalstoffen.

Beoordeling door het College

1.

De gewestelijke entiteit kan een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen voor gedragingen die strijdig zijn met de milieuvoorschriften in artikel 16.1.1, lid 1 van het decreet

van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) en die naargelang de keuze van de procureur des Konings ook strafrechtelijk kunnen worden bestraft overeenkomstig de artikelen 16.6.1, 16.6.2, 16.6.3, 16.6.3bis, 16.6.3ter, 16.6.3quater, 16.6.3quinquies, 16.6.3sexies en 16.6.3septies DABM (artikel 16.4.27, lid 2 DABM en 16.1.2, 2° DABM). De geschonden artikelen zijn dergelijke milieuvoorschriften (artikel 16.1.1, lid 1, 10° en laatste lid DABM). Elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de gehandhaafde regelgeving is in beginsel strafbaar (artikel 16.6.1, §1 DABM), zodat opzet niet noodzakelijk is vereist. De geldboete kan enkel worden opgelegd aan de 'overtreder', hetzij degene die een milieumisdrijf pleegt of die opdracht geeft om handelingen te stellen die een milieumisdrijf uitmaken (artikel 16.4.25, lid 1 DABM). De kwalificatie van de feiten als een milieumisdrijf en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder vormt dus de grondslag voor de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om haar een geldboete op te leggen en raakt de openbare orde.

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

2.

De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing onder de titel 'de toerekenbaarheid aan de overtreder' het volgende:

"Uit de vaststellingen en de beschikbare documenten, waaronder de exportaangiften, blijkt dat er gedurende de periode van maart 2016 tot april 2017 volgende partijen kunststofafval bestemd voor nuttige toepassing werd overgebracht van België (Vlaams Gewest) naar Ivoorkust werden overgebracht:

- een totale lading van 152.960 kg op 24 april 2017 (exportaangifte van 24 april 2017),

- een totale lading van 173.700 kg op 21 maart 2017 (exportaangifte
- een totale lading van 132.840 kg op 6 maart 2017 (exportaangifte
- een totale lading van 226.460 kg op 31 oktober 2016 (exportaangifte
- een totale lading van 27120 kg op 8 juli 2016 (exportaangifte ; en
- een totale lading van 139.680 kg op 11 maart 2016 (exportaangifte 1

Ivoorkust is een land waarop het Besluit C(2001) 107 def. van de OESO-Raad inzake de herziening van Besluit C(92) 39 def. betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen ter nuttige toepassing (hierna 'OESO-besluit') niet van toepassing is.

Bijlage III, deel 1 van de EVOA voorziet dat afvalstoffen die zijn opgenomen in bijlage IX van het Verdrag van Bazel (bijlage VI, deel 1, lijst B van de EVOA) worden ingedeeld als groene lijst afvalstoffen. Kunststofafval valt onder deze bijlage en werd op het ogenblik van vaststelling ingedeeld als een groene lijst onder Bazel Code 83010 (vast plastic afval).

Artikel 37.1 VOA voorziet dat de Europese Commissie met betrekking tot groene lijst afvalstoffen waarvan de uitvoer niet is verboden krachtens artikel 36 binnen twintig dagen na de inwerkingtreding van de EVOA, een schriftelijk verzoek zendt aan de landen waarop het OESO-besluit niet van toepassing is, opdat deze landen: (1) schriftelijk bevestigen dat de afvalstoffen vanuit de Gemeenschap mogen worden uitgevoerd en (2) in bevestigend geval, aangeven welke controleprocedure in dat geval in het land van bestemming van toepassing is. Elk niet OESO-land beschikt daarbij over de volgende vier mogelijkheden, m.n. (a) een verbod, (b) een voorafgaande kennisgeving met schriftelijke toestemming zoals beschreven in artikel 35 EVOA, (c) geen controle in het land van bestemming en (d) er zullen in het land van bestemming volgens het toepasselijke nationale recht andere controleprocedures worden gevolgd.

De Europese Commissie heeft de ontvangen antwoorden vastgelegd in uitvoeringsverordening nr. 1418/2007 van 29 november 2017. De uitvoer van groene lijst afvalstoffen moet conform artikel 1 van deze uitvoeringsverordening gebeuren met in acht neming van de in bijlage aangegeven procedures.

De uitvoeringsverordening wordt op gezette tijdstippen aangepast door de Commissie in functie van de ontvangen antwoorden. Ivoorkust gaf in haar antwoord van 11 Juni 2013 aan de Europese Commissie aan dat voor alle afvalstoffen opgenomen in bijlage III van de EVOA, waaronder afvalstoffen die vallen onder Bazel Code 83010, de procedure van voorafgaande kennisgeving en toestemming moet worden gevolgd. Verordening 1418/2007 werd overeenkomstig aangepast door uitvoeringsverordening nr 733/2014 van 24 juni 2014 door vermelding van Bazel Code 83010 in kolom b (procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming) bij Ivoorkust.

Deze wijzing trad in werking op 18 juli 2014. Bij uitvoer uit de Europese Unie naar Ivoorkust van kunststofafval met Basel Code B3010 bestemd voor nuttige toepassing moet derhalve conform artikel 1 van de uitvoeringsverordening de procedure van voorafgaande kennisgeving en toestemming worden nageleefd.

De procedure van voorafgaande kennisgeving met schriftelijke toestemming houdt in dat de overbrenging van de afvalstoffen enkel mag plaatsvinden indien voorafgaand aan de overbrenging een kennisgeving is gebeurd aan de bevoegde autoriteit van verzending en mits alle bevoegde autoriteiten, met inbegrip van eventuele autoriteiten van doorvoer, toestemming hebben verleend voor de overbrenging.

De kennisgevingsplicht rust conform artikel 2.15° van de EVOA op de onder de rechtsmacht van het land van verzending vallende natuurlijke of rechtspersoon die voornemens is de afvalstoffen over te brengen of te laten overbrengen. De vermoedelijke overtreder is een onderneming die onder meer actief is in het verhandelen van kunststofafval met verschillende klanten in Afrika, waaronder Ivoorkust (hetgeen ook blijkt uit de verklaring van haar vast vertegenwoordiger, de heer Cedric Blijweert, van 26 augustus 2017). Aangezien zij in het kader van deze activiteiten de nodige regelingen heeft getroffen om het kunststofafval te laten overbrengen naar een verwerker in Ivoorkust (hetgeen onder meer blijkt uit de vermelding van de vermoedelijke overtreder als afzender/exporteur in vak 1 van alle voormelde exportaangiften en uit het feit dat zij op alle bijlage VII documenten die de overbrenging van april 2017 vergezelden in vak 1 wordt vermeld als opdrachtgever voor de overbrenging en documenten eveneens in deze hoedanigheid heeft ondertekend (vak 12)), kwalificeert zij als kennisgever in de zin van artikel 2.15° van de EVOA. Zij had derhalve de betreffende overbrengingen van kunststofafval slechts mogen overbrengen of laten overbrengen na het bekomen van een goedgekeurd kennisgevingsdossier.

Uit de vaststellingen blijkt dat de vermoedelijke overtreder de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming bij geen enkele van de betreffende overbrengingen van kunststofafval naar Ivoorkust gedurende de periode van maart 2016 tot april 2017 heeft gevolgd.

De betreffende overbrengingen van kunststofafval bestemd voor nuttige toepassing naar Ivoorkust zonder in acht neming van de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming kwalificeren bijgevolg als illegale overbrengingen in de zin van artikel 2.35°.a de EVOA en zijn verboden op grond van artikel 14, derde lid, van het Materialendecreet.

Bovenvermelde feiten houden een schending in van:

- Artikel 14, derde lid, van het Materialendecreet;
- Artikel 1 Verordening 1418/2007;
- Artikel 235°.a van de EVOA.

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

Het milieumisdrijf staat vast in hoofde van de overtreder”

3.

Verzoekende partij toont in het licht van de stukken van het administratief dossier en de procedurestukken niet aan dat het oordeel van de gewestelijke entiteit, dat de vastgestelde feiten moeten worden beschouwd als een milieumisdrijf dat haar kan worden toegerekend, foutief dan wel kennelijk onredelijk is en dat er ter zake (minstens) gerede twijfel bestaat. Ze beperkt zich feitelijk tot het tegenspreken van de vaststellingen in het PV, dat nochtans bijzondere bewijswaarde heeft (artikel 16.3.25, lid 1 DABM en artikel 16.5.10 DABM), terwijl ze hierover op zich geen betwisting voert. Ze maakt ook ten onrechte abstractie van haar houding tijdens en na het overbrengen van de granulaten naar Ivoorkust.

Verzoekende partij betwist niet dat de granulaten waarvan sprake in het PV en in de bestreden beslissing tijdens de periode maart 2016 - april 2017 effectief in haar opdracht zijn overgebracht naar Ivoorkust, zonder gebruik te maken van de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming voor de overbrenging van afval. Ze betwist op zich ook niet dat ze is gehouden om deze procedure toe te passen als ze afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing uit België overbrengt naar Ivoorkust, bij gebreke waarvan dergelijke grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen is verboden. Ze betwist enkel dat de in haar opdracht overgebrachte granulaten afvalstoffen waren en dat deze procedure moest worden gevolgd, en verwijt de gewestelijke entiteit dat ze in de bestreden beslissing niet afdoende motiveert waarom ze oordeelt dat de granulaten wel moeten worden beschouwd als afvalstoffen.

Verzoekende partij verwijt de gewestelijke entiteit (en de verbalisant) tevergeefs dat deze de granulaten, die ze tussen maart 2016 en april 2017 vanuit België overbracht naar Ivoorkust, op basis van de daarmee door haar ondertekende corresponderende ‘export douaneaangiftes’ en ‘bijlage VII-documenten’, beschouwt als kunststofafval, waarop de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming voor de overbrenging van afval van toepassing is. Ze toont met haar andersluidende bewering in de wederantwoordnota niet aan

dat de gewestelijke entiteit kennelijk onredelijk handelt door haar oordeel over de aard van de overgebrachte granulaten te steunen op deze voorliggende documenten, waarin verzoekende partij de granulaten ten aanzien van de officiële (controle)instanties zelf kwalificeert als afvalstoffen, waarvan ze zich feitelijk ontdoet door de verscheping hiervan naar Ivoorkust. Verzoekende partij voert daarbij op zich geen betwisting over de uiteenzetting in de antwoordnota van verwerende partij over de betekenis van de goederencodes die ze vermeldde op de corresponderende douaneaangiftes en bijlage VII-documenten. Ze betwist met name niet dat 'de goederencode 39151000 op de douaneaangifte in vak 33' 'ressorteert onder hoofding 39 15 (waste, parings and scrap, of plastics) en meer specifiek onder 39 15 10 00 (of polymers of ethylene)'. Ze betwist ook niet dat 'een bijlage VII(-document) een specifiek document is dat enkel gebruikt wordt in het kader van overbrenging van afvalstoffen' en dat ze 'op alle bijlage VII documenten zelf heeft bevestigd dat het gaat om een overbrenging van kunststofafval met Bazel Code B3010 bestemd voor nuttige toepassing (R3) en de juistheid van de ingevulde gegevens (heeft) bevestigd door ondertekening van vak 12'. Ze betwist tenslotte niet dat 'de aangegeven goederen op alle douaneaangiftes, met uitzondering van deze van 6 maart 2017, zijn omschreven als *'plastic scrap'* en dat 'op de douaneaangifte van 6 maart 2017 de algemene omschrijving *'resten en afval'* wordt gebruikt, die correspondeert met de algemene (Nederlandse) benaming van hoofding 39 15 van de GN nomenclatuurcode'.

Verzoekende partij kan in voorliggende procedure redelijkerwijze niet voor het eerst voorhouden dat ze naar aanleiding van de overbrenging van de granulaten naar Ivoorkust 'bijlage VII-documenten' spontaan invulde en ondertekende, maar dat dit feitelijk niet was vereist omdat deze granulaten in haar hoofde geen afvalstoffen betroffen omdat ze zich hiervan niet heeft ontdaan en hiertoe ook geen intentie of verplichting had. Bijlage VII van de VOA (zie ook artikel 18 VOA) heeft betrekking op 'begeleidende informatie bij overbrengingen van afvalstoffen als bedoeld in artikel 3, leden 2 en 4', en bevat onder meer informatie over de 'producent van de afvalstoffen' (vak 6), de 'inrichting voor nuttige toepassing' (vak 7), de 'handeling tot nuttige toepassing' (vak 8), de 'gangbare handelsaanduiding van het afval' (vak 9), en de 'identificatie van de afvalstoffen' (vak 10). Verzoekende partij beschouwde de granulaten op het ogenblik van hun overbrenging naar Ivoorkust klaarblijkelijk zelf als recycleerbare (groene lijst) afvalstoffen (R3 'Recycling/terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt'), waaraan het bedrijf Cotiplast een nuttige toepassing zou geven. Ze kan hierop in voorliggende procedure, onder verwijzing naar haar intentie met deze granulaten, niet zomaar voor het eerst terugkomen, te meer haar gedelegeerd bestuurder tijdens zijn verhoor op zich ook niet betwiste dat de granulaten zijn overgebracht als afvalstof.

Hoewel hij daarbij verklaarde dat verzoekende partij 'duidelijk een toegevoegde waarde geeft aan afval' en dat 'de term afvalstoffen in deze context bijna misplaatst is omdat het gaat om granulaat van goede kwaliteit, dat op zijn beurt goed is verpakt', verwees hij niet naar het Materialendecreet en de Afvalstoffenrichtlijn om de vaststelling van de verbalisant dat de granulaten moeten worden beschouwd als kunststofafval inhoudelijk te betwisten.

Verzoekende partij verwijst bij haar (theoretische) uiteenzetting overigens zelf naar rechtspraak van de Raad van State (arrest nr. van 22 januari 2015) en van het Hof van Justitie over de kwalificatie van een afvalstof overeenkomstig de definitie in artikel 3, 1° Materialendecreet, zoals overgenomen uit de definitie hiervan in de Afvalstoffenrichtlijn. Daaruit blijkt dat 'het begrip afvalstof niet restrictief kan worden uitgelegd' en dat de Afvalstoffenrichtlijn 'alle voorwerpen en stoffen beoogt te omvatten waarvan de eigenaar afstand doet, zelfs al hebben zij een commerciële waarde en worden zij voor handelsdoeleinden opgehaald met het oog op recycling, terugwinning of hergebruik'. Daaruit blijkt ook dat 'zelfs wanneer een stof een volledige nuttige toepassing krijgt en daardoor de eigenschappen en kenmerken verkrijgt van een grondstof, zij toch als afvalstof kan worden beschouwd wanneer de houder ervan zich ervan ontdoet of het voornemen of de verplichting heeft zich ervan te ontdoen', terwijl 'het feit dat de betrokken stof geen gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu oplevert evenmin een kwalificatie als afvalstof uitsluit'. Verzoekende partij toont in het licht hiervan, met de eerder summiere argumentatie in haar verzoekschrift dat ze zich niet heeft ontdaan van de granulaten en hiertoe ook geen intentie of verplichting had omdat ze hiervoor een koper had, niet aan dat ze deze granulaten op het ogenblik van hun overbrenging ten onrechte heeft gekwalificeerd als afvalstoffen, die door zouden worden gerecycleerd. De redenering van verzoekende partij, dat de overgebrachte granulaten in haar hoofde niet langer het karakter hebben van afvalstoffen omdat ze voor haar een commerciële waarde hebben en ze deze (zonder voorafgaande bewerking) verhandelt aan derden, die ze in het kader van hun bedrijfsvoering recyclen, betekent dat elk bedrijf dat afvalstoffen aankoopt en verhandelt niet is gehouden tot de naleving van de plichten overeenkomstig de VOA en het Materialendecreet en doet afbreuk doen aan hun doelstelling om de mens en het milieu te beschermen tegen mogelijke schadelijke gevolgen van het transport van afvalstoffen. Haar opmerking dat de overgebrachte granulaten van goede kwaliteit waren en geen schade hebben veroorzaakt aan mens en milieu is in het licht van deze doelstelling ook niet relevant en doet ook geen afbreuk aan het bestaan van het milieumisdrijf omdat de geschonden regelgeving, vanuit het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen en het streven naar een hoog beschermingsniveau, eerder

beoogt om milieuschade te voorkomen door het volgen van afvaltransporten. Uit de feitelijke gegevens van het dossier blijkt niet dat de granulaten, op het ogenblik dat verzoekende partij ze verkocht aan en overbracht naar het bedrijf , die ze legaal wenst te gebruiken in haar productieproces, voorafgaandelijk aan hun levering niet (langer) konden worden beschouwd als afvalstof, waarvan verzoekende partij zich door de verkoop hiervan ontdoet.

Verzoekende partij maakt bij haar verweer ook ten onrechte abstractie van de vaststelling dat ze door de verbalisant is aangemaand om voor september 2017 alsnog een kennisgeving in te dienen bij de OVAM voor de export van de granulaten naar Ivoorkust en hem hiervan een bewijs of bericht te bezorgen, en dat ze hieraan tegen 22 juni 2017 zonder discussie effectief tegemoet kwam. Als toezichthouders bij de uitoefening van hun toezichtopdracht een milieumisdrijf vaststellen, kunnen ze de vermoedelijke overtreder en eventuele andere betrokkenen aanmanen om de nodige maatregelen te nemen om dat milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen (artikel 16.3.27 DABM). Een vermoedelijke overtreder kan door de toezichthouder dus enkel worden aangemaand om bepaalde maatregelen te nemen als de toezichthouder een milieumisdrijf heeft vastgesteld, waarbij een milieumisdrijf wordt gedefinieerd als een gedraging in strijd met een milieuvoorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van titel XVI DABM en waarop er overeenkomstig de bepalingen van deze titel een straf is gesteld (artikel 16.1.2, 2° DABM). Verzoekende partij heeft naar aanleiding van de aanmaning door de verbalisant nooit aangevoerd dat de naar Ivoorkust overgebrachte granulaten ten onrechte worden beschouwd als afvalstoffen, maar heeft de maatregelen in deze aanmaning zonder meer uitgevoerd. Hieruit blijkt opnieuw dat ze deze granulaten op het ogenblik van hun overbrenging naar Ivoorkust zelf beschouwde als (recycleerbare) afvalstoffen. De bewering in haar verzoekschrift, dat ze 'op dat moment bestellingen en contractuele verplichtingen had lopen, en dus niet eerst de tijd had om eerst de discussie te voeren over de vraag of de granulaten al dan niet afval waren', is niet geloofwaardig omdat de granulaten op dat ogenblik al naar Ivoorkust waren overgebracht, terwijl ze naderhand in het kader van de bestuurlijke boeteprocedure ook geen schriftelijk verweer heeft ingediend.

Het middel wordt verworpen.

B. Derde en tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- de artikelen 16.4.4, 16.4.29 en 16.4.37 DABM
- de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet
- het zorgvuldigheids-, het redelijkheids-, het rechtszekerheids- en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze betwist in essentie de begroting van de boete in de bestreden beslissing.

In het derde middel verwijt ze de gewestelijke entiteit dat deze de decretale waarderingscriteria onzorgvuldig en niet gemotiveerd en foutief dan wel kennelijk onredelijk beoordeelt.

Wat betreft het waarderingscriterium van de ernst van de feiten stelt ze dat uit de bestreden beslissing niet blijkt waarom de gewestelijke entiteit de feiten als ernstig kwalificeert en hiervoor een basisboete van 17.100 euro oplegt. Ze meent dat de verwijzing door de gewestelijke entiteit naar de doelstelling van de geschonden bepalingen en de vaststelling dat deze niet wordt gehaald een stijlclausule betreft omdat elke bepalingen een doel heeft en elke schending betekent dat dit doel niet wordt gehaald. Ze stelt dat het overgebrachte kunststofafval een niet gevaarlijke groene lijst afvalstof betrof, verpakt volgens de regels van de kunst, waarvan de overbrenging wordt geacht het minste risico in te houden. Ze stelt dat het afval afkomstig was van een Belgisch bedrijf en bestemd voor een vergund bedrijf in Ivoorkust, die het gebruikt als grondstof, terwijl er door de goede kwaliteit hiervan *in casu* geen milieuschade is ontstaan en de doelstelling om deze schade te vermijden dus werd bereikt. Ze stelt dat Ivoorkust hierover naderhand ook geen bezwaren heeft geuit. Ze meent dat een basisboete van 1000 euro volstaat in het licht van de richtlijnen in het 'Beslissingskader bestuurlijke beboeting' van de gewestelijke entiteit en de vaststelling dat er slechts sprake is van één inbreuk omdat één kennisgevingsdocument volstond voor de zes transporten binnen een periode van twaalf maanden.

Wat betreft het waarderingscriterium van de frequentie verwijt ze de gewestelijke entiteit dat deze het basisboetebedrag, in het licht van de richtlijnen in haar beslissingskader, ten onrechte verdubbelt omdat haar gedurende een periode van negen jaar slechts één andere tekortkoming kan worden verweten bij de overbrenging van afvalstoffen. Ze merkt daarbij nog op dat deze tekortkoming uit 2013 bovendien de overbrenging van afvalstoffen naar een ander land betrof, waarvoor andere regels gelden, terwijl de toepasselijke regelgeving zeer complex

is, waardoor occasionele vergissingen bij de vereiste administratieve verplichtingen niet kunnen worden uitgesloten. Ze merkt ook op dat er naar aanleiding van deze eerdere tekortkoming ook geen milieuschade was.

Wat betreft het waarderingscriterium van de omstandigheden verwijt ze de gewestelijke entiteit dat deze het boetebedrag, in het licht van de richtlijnen in haar beslissingskader, ten onrechte met slechts 25% verlaagt omwille van de verzachtende omstandigheid dat ze zich na ontvangst van het PV alsnog in regel stelde. Ze merkt op dat ze al na één week is gestart met de opmaak van het kennisgevingsdossier, dat uiteindelijk twee maanden voor de uiterste datum in de aanmaning is ingediend.

In het tweede middel betwist ze in essentie de beoordeling van de omstandigheid dat de beslissingstermijn van de gewestelijke entiteit op het ogenblik van de bestreden beslissing aanzienlijk was overschreden en haar bevoegdheid om een boete op te leggen zelfs bijna was vervallen. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit de boetebeslissing in beginsel uiterlijk op 29 april 2018 moest meedelen, terwijl deze haar pas op 20 mei 2022 ofwel 4 jaar en 7 maanden te laat werd meegedeeld, en slechts 4 dagen voor het verstrijken van de boetebevoegdheid van de gewestelijke entiteit, zodat de bestreden boetebeslissing niet is genomen binnen een redelijke termijn. Ze merkt op dat de beslissing ook geen redelijke verklaring bevat voor dit onredelijk lange tijdsverloop en er hiervoor ook geen verklaring bestaat omdat er geen verder onderzoek is gebeurd dan wel andere procedurestappen zijn gesteld, en omdat het dossier voor de gespecialiseerde gewestelijke entiteit ook niet dermate complex is. Ze meent dat de uiteindelijke boete en het vermogensvoordeel, mede in het licht van de argumentatie onder haar derde middel, kennelijk onredelijk is en niet steunt op een draagkrachtige motivering. In zoverre de gewestelijke entiteit daarbij verwijst naar de doelstelling van de kennisgevingsprocedure en de gevolgen van de miskenning hiervan herhaalt ze dat dit een stijlclausule is, waaruit niet concreet blijkt waarom er na bijna vijf jaar nog een boete moet worden opgelegd. Ze stelt dat het lange tijdsverloop ook haaks staat op het argument dat de kennisgevingsplicht cruciaal is in het kader van milieubescherming en dat de miskenning hiervan volgens de 'Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht (18 maart 2013)' moet worden beschouwd als een prioritair misdrijf. In de rand hiervan merkt ze op dat Ivoorkust uiteindelijk ook geen bezwaar heeft gemaakt tegen de overbrenging van de granulaten en daaraan ook geen voorwaarden heeft verbonden, terwijl uit het PV en de bestreden beslissing blijkt dat het milieurisico van de granulaten verwaarloosbaar was. Ze herhaalt ook dat de zes overbrengingen van in totaal ongeveer 850 ton afval zonder de vereiste

kennisgevingsprocedure moeten worden beschouwd als één feit omdat één kennisgeving voor een bepaalde periode hiervoor volstaat. Ze betwist tenslotte dat ze daarmee een vermogensvoordeel nastreefde en herhaalt in navolging van de verklaring van haar gedelegeerd bestuurder tijdens zijn verhoor dat ze geen enkel financieel belang had om geen kennisgevingsdossier in te dienen. Ze stelt dat de administratieve kost hiervan met name slechts 400 euro bedraagt, terwijl ook de kosten die zijn verbonden aan de vereiste bankgarantie ten voordele van de OVAM verwaarloosbaar zijn in het licht van de omzet door het overbrengen van de 850 ton afvalstoffen. Ze stelt dat ze dan ook geenszins haar bedrijfsactiviteiten in gevaar heeft willen brengen en enig risico op milieuaansprakelijkheid heeft willen lopen door het onbewust uitsparen van ongeveer 600 euro, waarvan ze ook geen concurrentieel voordeel had.

2.

Verwerende partij betwist de middelen. Ze stelt dat verzoekende partij niet aantoont dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de decretale waarderingscriteria en de gevolgen van de overschrijding van haar beslissingstermijn niet afdoende is gemotiveerd en foutief dan wel kennelijk onredelijk is.

Ter weerlegging van het derde middel stelt ze wat betreft het waarderingscriterium van de ernst van het milieumisdrijf dat uit de motieven in de bestreden beslissing blijkt waarom de gewestelijke entiteit het basisboetebedrag bepaalt op 17.100 euro. Ze stelt dat daarbij met name uitdrukkelijk wordt gewezen op respectievelijk de doelstelling van de regelgeving inzake overbrenging van afvalstoffen, de aard van de overgebrachte afvalstoffen, het land van bestemming hiervan, de voor overbrenging naar dit land vereiste controleprocedure van voorafgaande kennisgeving en toestemming, het opzet en het belang van de naleving van deze controleprocedure en de risico's en gevolgen bij niet-naleving hiervan, de omvang van het milieumisdrijf en het feit dat dit werd gepleegd in professioneel verband. Ze meent dat hieruit blijkt dat de bestreden beslissing concreet is gemotiveerd en er geen sprake is van een stijlclausule. Ze merkt op dat de gewestelijke entiteit daarbij niet moet aantonen dat er door het milieumisdrijf effectieve milieuschade is veroorzaakt, zodat de vaststelling dat de overgebrachte afvalstoffen ressorteren onder groene lijst afvalstoffen en er daardoor volgens het PV geen schade was voor mens en milieu op zich geen afbreuk doet aan de ernst van de feiten, te meer feitelijke controle van het afval niet meer mogelijk was en het niet valt uit te sluiten dat er zich door het milieumisdrijf naderhand geen milieuschade voordoet in het kader van de nuttige toepassing dan wel de verwijdering van de overgebrachte afvalstoffen. Ze merkt

daarbij op dat artikel 2,35° VOA voor een illegale overbrenging van afval ook geen milieuschade of gevaar voor de menselijke gezondheid vereist. Ze stelt voorts dat verzoekende partij de feiten ten onrechte poogt te minimaliseren omdat er sprake is van de overbrenging van 850 ton afval op zes verschillende tijdstippen tussen maart 2016 en april 2017 en dus niet van één enkel feit omdat elke overbrenging op zich kwalificeert als een onderscheiden illegale overbrenging in de zin van artikel 2, 34° en 35°, a VOA. Ze stelt dat hieraan geen afbreuk wordt gedaan door de mogelijkheid om een algemene kennisgeving aan te vragen voor meerdere overbrengingen van afval gedurende een periode van maximaal één jaar. Ze merkt nog op dat het gepubliceerde 'Beslissingskader bestuurlijke beboeting' van de gewestelijke entiteit louter richtinggevend is en moet worden toegepast in functie van de dossiergebonden elementen, zoals ook uitdrukkelijk wordt vermeld in de inleiding hiervan.

Wat betreft het waarderingscriterium van de frequentie stelt ze het basisboetebedrag op basis van deze verzwarende omstandigheid bijna is verdubbeld tot 34.200 euro omdat verzoekende partij al eerder is geverbaliseerd en beboet voor de illegale overbrenging van afvalstoffen, terwijl ze dit gegeven op zich niet betwist. Ze stelt dat hoewel de feiten die hieraan ten grondslag lagen niet geheel identiek zijn met deze in voorliggend dossier, er in beide gevallen wel telkens sprake is van de illegale overbrenging van groene lijst afvalstoffen voor nuttige toepassing naar een niet-OESO-land. Ze meent dat verzoekende partij in het licht van deze voorgaanden niet ernstig kan voorhouden dat de regelgeving voor haar complex is. Ze wijst daarbij ook nog op een ander aanvankelijk proces-verbaal uit 2010 voor de illegale overbrenging van plastic afval naar een niet-OESO-land, gevolgd door een boetebeslissing.

Wat betreft het waarderingscriterium van de omstandigheden merkt ze op dat verzoekende partij op zich niet betwist dat de gewestelijke entiteit rekening houdt met de verzachtende omstandigheid dat ze zich in regel stelde en het boetebedrag herleidt tot 25.650 euro. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit daarbij niet moet motiveren waarom ze bij de herleiding van het boetebedrag afwijkt van het maximale percentage dat hierbij volgens het Beslissingskader bestuurlijke beboeting kan worden gehanteerd, maar haar beslissing enkel concreet moet motiveren aan de hand van de voorliggende gegevens, waarbij op meetbare wijze moet blijken in welke mate het boetebedrag is verlaagd. Ze merkt op dat een overtreder die enkel maatregelen treft om herhaling van het milieumisdrijf in de toekomst te voorkomen in beginsel niet dezelfde vermindering krijgt als een overtreder die ook maatregelen neemt om de schending te beëindigen dan wel de gevolgen hiervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken. Ze stelt dat dit bij de illegale overbrenging van afvalstoffen zonder kennisgeving

neerkomt op een terugnameplicht, terwijl hiervan in voorliggend dossier geen toepassing meer kon worden gemaakt omdat de afvalstoffen al waren overgebracht naar Ivoorkust, zodat verzoekende partij zich enkel naar de toekomst toe in regel heeft gesteld. Ze merkt op dat verzoekende partij door het niet naleven van de kennisgevingsplicht ook als voordeel had dat ze haar klanten vlugger kon bedienen en vlugger kon genieten van de hierdoor verkregen inkomsten.

Ter weerlegging van het tweede middel stelt ze dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing afdoende motiveert waarom ze, ondanks de overschrijding van haar beslissingstermijn en de nakende verjaring, oordeelt dat een boete alsnog is aangewezen, waarbij ze ook motiveert waarom de overschrijding van haar beslissingstermijn wordt meegenomen als boeteverlagende omstandigheid en leidt tot een herleiding van het boetebedrag van 50%. Ze meent dat verzoekende partij het geheel aan motieven, die de bestreden beslissing samen dragen, ten onrechte kunstmatig opsplijt en bovendien twee van de zes motieven inhoudelijk niet betwist. Ze wijst op de beoordeling en de motivering van de ernst van de feiten en op haar argumentatie hierover ter weerlegging van het derde middel, en stelt dat het lange tijdsverloop van de boeteprocedure daaraan op zich geen afbreuk doet. Ze herhaalt daarbij dat er geen sprake is van een geïsoleerd feit en dat de mogelijkheid van een algemene kennisgeving niet betekent dat er niet, over een periode van meer dan één jaar, meerdere illegale overbrengingen hebben plaatsgevonden met miskenning van de kennisgevingsprocedure, waarbij ze nog opmerkt dat het ook niet zeker is dat een algemene kennisgeving voor de betreffende transporten zou hebben volstaan. Ze wijst ook op het feit dat het milieumisdrijf volgens de 'Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse Gewest' is aangeduid als prioritair, zodat het ook op basis hiervan is verantwoord om ondanks de nakende verjaring alsnog een boete op te leggen. Ze stelt dat dit ook is verantwoord door de aanwezigheid van een vermogensvoordeel omdat een voordeelontneming een accessorium is van een geldboete. In de rand hiervan merkt ze op dat verzoekende partij op zich niet betwist dat ze door het milieumisdrijf een vermogensvoordeel genoot en zich beperkt tot het minimaliseren van de uitgespaarde kosten.

3.

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

Wat betreft het derde middel herhaalt ze bij de ernst van de feiten dat de zes afvaltransporten zonder kennisgevingsdossier moeten worden beschouwd als één feit. Bij de frequentie merkt ze nog op dat verwerende partij erkent dat de eerdere feiten niet geheel identiek zijn met voorliggend dossier, zoals vereist volgens het 'Beslissingskader bestuurlijke beboeting' van de gewestelijke entiteit. Ze stelt ook dat de eerdere feiten dateren van voor de bestuurswissel in 2017, terwijl de naleving van de milieuwetgeving voor de nieuwe bestuurders prioritair is, waarbij ze nogmaals wijst op de complexiteit van de regelgeving. Bij de omstandigheden betwist ze het argument van verwerende partij dat ze na de ontvangst van het PV enkel stappen ondernam om dergelijk milieumisdrijf in de toekomst te vermijden, zonder dat ze de illegale overbrenging van de afvalstoffen ongedaan heeft gemaakt door deze terug te nemen. Ze stelt dat dit een *post factum* motief is dat niet in de bestreden beslissing staat en dat bovendien onjuist is, onder meer omdat de terugname van de afvalstoffen praktisch niet langer mogelijk was.

Wat betreft het tweede middel stelt ze dat er op het ogenblik van de bestreden beslissing door het lange tijdsverloop zelfs geen vrees meer was voor enig risico op schade voor de mens en het milieu, terwijl er op zich ook al geen dergelijke schade was. Ze herhaalt dat de overbrenging van 850 ton afval zonder kennisgevingsprocedure slechts één feit betreft omdat er hiervoor in beginsel slechts één kennisgeving was vereist. Ze betwist dat ze niet alle motieven betwist op basis waarvan de gewestelijke entiteit oordeelt dat het ondanks de overschrijding van haar beslissingstermijn alsnog is aangewezen om een boete op te leggen, en verwijst naar de argumentatie bij het derde middel over de frequentie. In zoverre de gewestelijke entiteit haar beschouwt als een professioneel in het overbrengen van afvalstoffen naar niet-OESO-landen merkt ze op dat de gewestelijke entiteit, als specialist ter zake, klaarblijkelijk bijna vijf jaar nodig had om een boetebeslissing te nemen, waaruit ze afleidt dat de toepasselijke regelgeving toch niet zo eenvoudig is. Ze betwist dat ze niet vermag om de verschillende motieven die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen afzonderlijk te bekritisieren.

Beoordeling door het College

1.

De gewestelijke entiteit moet bij het opleggen van een bestuurlijke geldboete zorgen dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de opgelegde boete en de feiten die daaraan ten grondslag liggen (artikel 16.4.4 DABM), zodat de boete evenredig moet zijn tot de feiten.

Dit wordt nader gepreciseerd door de vereiste dat de hoogte van de bestuurlijke geldboete wordt afgestemd op de ernst van het milieumisdrijf, terwijl er ook rekening wordt gehouden met de frequentie en de omstandigheden waarin de overtreder dit heeft gepleegd of beëindigd (artikel 16.4.29 DABM). De gewestelijke entiteit beschikt hierbij in het licht van het maximumbedrag van een alternatieve bestuurlijke geldboete (artikel 16.4.27, lid 2 DABM) over een ruime discretionaire bevoegdheid, waarbij ze onder bepaalde voorwaarden in beginsel ook de mogelijkheid heeft om de boete geheel of gedeeltelijk op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging (artikel 16.4.29, §2 DABM). Het College zal bij het toezicht hierop aan de hand van de argumentatie die regelmatig en in het bijzonder door verzoekende partij wordt voorgelegd nagaan of de gewestelijke entiteit is uitgegaan van de juiste feitelijke en juridische gegevens, deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen niet foutief of kennelijk onredelijk heeft toegepast. Dit zal met name moeten blijken uit de juridische en feitelijke motieven die aan de boetebeslissing ten grondslag liggen en die daarin worden vermeld en afdoende moeten zijn, vermits de beslissing als individuele bestuurshandeling ressorteert onder de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Ze moet dus een concrete, precieze en pertinente of draagkrachtige motivering bevatten waaruit de keuze van de gewestelijke entiteit voor een boete en voor een welbepaald boetebedrag blijkt, zodat de overtreder hiertegen met kennis van zaken kan opkomen.

2.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de gewestelijke entiteit bij het bepalen van het boetebedrag rekening houdt met de ernst van het milieumisdrijf, de frequentie en de omstandigheden waarin het is gepleegd of beëindigd. Ze overweegt daarover onder de titel 'de hoogte van de geldboete' met name het volgende:

"4.2.1. De ernst van de feiten

Wie afval wil in-, uit of doorvoeren is gebonden door een aantal regels, zoals opgenomen in de VOA en het Materialendecreet, die tot doelstelling hebben om het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen te organiseren en te reguleren op een wijze die rekening houdt met de noodzaak de kwaliteit van het milieu en de gezondheid van de mens in stand te houden, te beschermen en te verbeteren.

De traceerbaarheid van afvalstoffen is een cruciaal element in het kader van de Europese afvalstoffenreglementering. Dit betekent dat er bij de overbrenging op elk ogenblik duidelijkheid moet bestaan omtrent o.a.:

- de herkomst van de afvalstoffen in het land van verzending (producent van de afvalstoffen);
- de identiteit van de opdrachtgever voor de overbrenging;
- de aard, samenstelling en hoeveelheid van de afvalstof;
- de identificatie van de transporteur, de wijze van transport en de feitelijke overbrengingsdatum;
- de verwerkingsinrichting in het land van bestemming en de voorgenomen wijze van verwerking (handeling tot nuttige toepassing of verwijdering)
- de betrokken landen van verzending, doorvoer en bestemming.

Kunststofafval met Bazel Code 83010 wordt ingedeeld als een groene lijst afvalstof onder de VOA. De groene lijst bevat niet-gevaarlijke afvalstoffen en/of afvalstoffen waarvan de overbrenging geacht wordt het minste risico in te houden.

De autoriteiten van Ivoorkust hebben ervoor geopteerd om de uitvoer van groene lijst afvalstoffen naar hun land enkel toe te laten mits in acht neming van de controleprocedure van voorafgaande kennisgeving en toestemming.

De procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming laat de bevoegde autoriteiten van de betrokken landen van verzending, doorvoer en bestemming toe om zich goed op de hoogte te stellen van een voorgenomen overbrenging en desgevallend alle nodige maatregelen te treffen ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, waaronder de mogelijkheid om op goede gronden bezwaar te maken tegen de overbrenging of om voorwaarden te verbinden aan hun toestemming die bij de overbrenging in acht moeten worden genomen.

Een controle op traceerbaarheid moet zowel tijdens de overbrenging als naderhand worden gegarandeerd. De controle tijdens het vervoer wordt gegarandeerd door de verplichting om het vervoer vergezeld te laten gaan van het vervoersdocument en de afschriften van het kennisgevingsdocument met de schriftelijke toestemmingen en de voorwaarden die door de betrokken bevoegde autoriteiten respectievelijk zijn verleend en gesteld. De controle naderhand wordt onder meer gegarandeerd door de verplichting voor de kennisgever om alle aan de bevoegde autoriteiten gerichte of door deze verzonden documenten in verband met de kennisgeving ten minste gedurende drie jaar te bewaren, te rekenen vanaf de aanvang van de overbrenging.

In casu werd er op zes verschillende tijdstippen gedurende de periode van maart 2016 tot april 2017 meer dan 850 ton kunststofafval met Bazel Code B3010 overgebracht naar Ivoorkust zonder dat kennis werd gegeven van deze overbrengingen en zonder dat de daarvoor vereiste toestemming van de bevoegde autoriteiten werden bekomen.

Het overbrengen van deze afvalstoffen zonder dat kennis werd gegeven en zonder dat de nodige toestemmingen werden bekomen voor deze overbrengingen, leidt ertoe dat de bevoegde autoriteiten geen kennis hebben van deze overbrengingen, dat zij de mogelijkheid zijn ontnomen om desgevallend alle nodige maatregelen te kunnen treffen ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, waaronder de mogelijkheden om op goede gronden bezwaar te maken tegen de overbrengingen of om voorwaarden te verbinden aan haar toestemming. Het heeft eveneens tot gevolg dat de traceerbaarheid van de overgebrachte afvalstoffen zowel tijdens het vervoer als a posteriori ernstig wordt bemoeilijkt.

Het milieumisdrijf werd gepleegd in professioneel verband.

De feiten zijn, gelet op voormelde elementen, voldoende ernstig om te worden gesanctioneerd met een alternatieve bestuurlijke geldboete van 17.100 euro.

4.2.2. De frequentie

Het betreft geen eenmalige schending in hoofde van de overtreder. Op 6 december 2013 werd reeds een aanvankelijk proces-verbaal met nr. _____ opgesteld door

lastens de overtreder voor een illegale overbrenging van afvalstoffen naar Hong Kong. Deze eerdere feiten werden door de gewestelijke entiteit bewezen geacht in hoofde van de overtreder en bestuurlijk beboet bij beslissing _____ van 11 december 2015. Het criterium frequentie geeft, gelet op voormelde elementen, aanleiding tot een verhoging van de op te leggen bestuurlijke geldboete tot 34.200 euro voor de feiten die het voorwerp uitmaken van huidige boetebeslissing.

4.2.3. De omstandigheden

Bij het bepalen van de hoogte van de boete wordt rekening wordt gehouden met de bereidheid van de overtreder om voor de vastgestelde schendingen maatregelen te nemen. Uit het administratief dossier blijkt dat de overtreder zich na de vaststellingen heeft geïnformeerd omtrent de na te procedures bij overbrenging naar Ivoorkust en vervolgens een kennisgevingsdossier met kenmerk _____ heeft opgemaakt en ingediend bij de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) voor een beoogde overbrenging van maximaal 1500 ton kunststofafval naar Ivoorkust gedurende de periode van 1 juni 2017 tot 31, mei 2018. Dit wordt als verzachtende omstandigheid meegenomen bij het bepalen van de hoogte van de boete en geeft aanleiding geeft tot een verlaging van de op te leggen bestuurlijke geldboete tot 25 650 euro.

De gewestelijke entiteit ging per schrijven van 31 oktober 2017 over tot kennisgeving van het voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming. De boetebeslissing moet binnen een termijn van honderdtachtig dagen na deze kennisgeving genomen worden (artikel 16.4.37 DABM). Deze termijn van honderdtachtig

dagen is een termijn van orde, waarvan de overschrijding niet gesanctioneerd wordt. Deze beslissingstermijn is inmiddels verstreken.

De gewestelijke entiteit acht het opleggen van een bestuurlijke geldboete ondanks de voorliggende overschrijding van de beslissingstermijn en de nakende verjaring alsnog aangewezen, gelet op:

- de hoger vermelde doelstelling en gevolgen van miskenning van de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming;
- het feit dat er gedurende de periode van maart 2016 tot april 2017 op zes verschillende tijdstippen afvalstoffen voor een totaal van meer dan 850 ton aan kunststofafval illegaal is overgebracht naar Ivoorkust en het derhalve geenszins om kleinschalige, beperkte en geïsoleerde feiten gaat;
- het feit dat een illegale overbrenging van afvalstoffen onder de VOA als prioritair milieumisdrijf is aangeduid voor handhaving en vervolging in de op 18 maart 2013 door de Vlaams minister voor leefmilieu en de Federale minister bevoegd voor Justitie gesloten 'Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse Gewest';
- het feit dat de overtreder bij beslissing van de gewestelijke entiteit reeds eerder bestuurlijk beboet werd voor een illegale overbrenging van afvalstoffen;
- het gegeven dat de overtreder zich na de vaststellingen heeft geïnformeerd omtrent de na te leven procedure bij overbrengingen naar Ivoorkust en vervolgens een kennisgevingsdossier heeft opgemaakt en ingediend bij de OVAM voor toekomstige overbrengingen gedurende de periode 1 juni 2017 tot 31 mei 2018 en het lange termijnverloop zijn geen redenen zijn om de overtreder aan sanctionering te laten ontsnappen. De overtreder is een professionele onderneming die onder meer actief is in het verhandelen van afvalstoffen aan klanten in derde landen en die in die hoedanigheid frequent wordt geconfronteerd met de EU-regelgeving inzake overbrenging van afvalstoffen. De oplegging van een effectieve bestuurlijke geldboete als punitieve sanctie moet de overtreder ertoe bewegen de regelgeving inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen naar de toekomst toe te na te leven.
- Het feit dat de overtreder een vermogensvoordeel heeft genoten door het gepleegde milieumisdrijf (zie infra onder 4.3. Voordeelontneming');

De beslissingstermijn van honderdtachtig dagen werd ruim 9 maal overschreden en er resten nog slechts enkele dagen tot verjaring van de feiten. De gewestelijke entiteit acht het, rekening houdend met voormelde elementen, evenwel passend en kennelijk redelijk om het boetebedrag van 25.650 euro dat werd bekomen na toepassing van de decretale waarderingscriteria vermeld in artikel 16.4.29 DABM bijkomend te verlagen tot 12.825 euro.

Voor het overige zijn er, wat dit milieumisdrijf betreft, geen bijzondere omstandigheden die worden meegenomen bij het bepalen van de hoogte van de boete;

4.3. Voordeelontneming

Overeenkomstig artikel 16.4.26 DABM kan samen met een geldboete een voordeelontneming worden opgelegd ter waarde van het brutovermogensvoordeel dat rechtstreeks uit het milieumisdrijf is verkregen.

De overtreder heeft geen kennisgevingsdossier ingediend bij de OVAM voor de hoger vermelde overbrengingen van afvalstoffen naar Ivoorkust. De kosten die de overtreder heeft uitgespaard door het niet opmaken en indienen van een kennisgevingsdossier zijn wederrechtelijk verkregen vermogensvoordelen die niet in het vermogen van de overtreder mogen worden gelaten.

Indien de procedure van voorafgaande kennisgeving en toestemming zou gevolgd geweest zijn, had de overtreder voorafgaand aan het indienen van het kennisgevingsdossier een bedrag moeten betalen aan de OVAM om de administratieve kosten te dekken die verbonden zijn aan het uitvoeren van deze procedure. Dit bedrag was op het ogenblik van de feiten vastgesteld op 400 euro per kennisgeving (artikel 6.2.4., § 1 van het VLAREMA).

Artikel 13 van de VOA voorziet evenwel de mogelijkheid om een algemene kennisgeving in te dienen, indien het gaat om afvalstoffen die soortgelijke fysische en chemische eigenschappen hebben, die naar dezelfde ontvanger en dezelfde inrichting worden getransporteerd, en die via dezelfde route worden overgebracht gedurende een periode van maximaal één jaar.

De overbrengingen die het voorwerp uitmaken van huidige boetebeslissing hebben betrekking op kunststofafval naar Ivoorkust gedurende de periode van maart 2016 tot april 2017. Op de documenten voor de overbrengingen van april 2017 (bijlage VII en exportaangifte) en 6 maart 2017 wordt als verwerker/bestemming in Ivoorkust vermeldt. Op de overige exportaangiftes uit 2016 en 2017 is evenwel geen geadresseerde vermeld. Er zijn evenmin gegevens gekend over de route die bij de overbrengingen werd gevolgd.

In de mate dat deze overbrengingen al zouden voldoen aan de voorwaarden voor een algemene kennisgeving vermeld in artikel 13 van de VOA, had de overtreder minstens twee kennisgevingsdossiers moeten indienen, aangezien de overbrengingen betrekking hebben op een periode van een jaar en twee maanden (maart 2016 tot april 2017). Zij heeft bijgevolg minstens tweemaal het bedrag van de dossierkost verbonden aan het indienen van een kennisgevingsdossier uitgespaard.”

3.

Verzoekende partij toont niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aan dat deze motieven de bestreden boetebeslissing redelijkerwijze niet kunnen dragen en dat de

beoordeling door de gewestelijke entiteit van de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen foutief of kennelijk onredelijk is, en er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten en de opgelegde geldboete omdat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend. Haar kritiek vormt eerder opportunitetskritiek op de gemotiveerde en pertinente overwegingen hierover van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, waarbij ze haar visie over de begroting van de boete stelt tegenover deze van de gewestelijke entiteit, die ter zake in het licht van het mogelijke boetebedrag over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt. Ze verwijst daarbij tevergeefs naar het 'Beslissingskader bestuurlijke beboeting' omdat de daarin opgenomen beoordelingselementen 'enkel richtinggevend' zijn en dus slechts een leidraad vormen 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.

Wat betreft het eerste waarderingscriterium van de ernst van de feiten toont ze niet aan dat de beoordeling hiervan door de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk is. Ze uit vooral kritiek op de motivering van het basisboetebedrag (van 17.100 euro) op grond van de ernst van de feiten, zonder dat ze de uitgebreide gemotiveerde beoordeling hiervan door de gewestelijke entiteit inhoudelijk betwist en concreet bij haar argumentatie betreft. Ze betwist met name niet dat de VOA (volgens de preambule) de bescherming beoogt van het milieu bij het vervoer van afvalstoffen, waarbij 'het van belang is het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen te organiseren en te reguleren op een wijze die rekening houdt met de noodzaak de kwaliteit van het milieu en de gezondheid van de mens in stand te houden, te beschermen en te verbeteren' (Preambule nr. 7). Ze stelt tevergeefs dat de verwijzing door de gewestelijke entiteit naar doelstelling van de kennisgevingsprocedure bij het overbrengen van afval naar Ivoorkust een stijlclausule betreft omdat deze procedure essentieel is voor de traceerbaarheid van afvalstoffen, die op zijn beurt cruciaal is om desgevallend maatregelen te kunnen nemen in functie van de eigenlijke doelstelling om het milieu te beschermen. De vaststelling dat het overgebrachte kunststofafval een niet-gevaarlijke groene lijst afvalstof betreft, dat van goede kwaliteit was en degelijk was verpakt, zodat de overbrenging hiervan weinig risico's inhield voor het milieu, doet op zich geen afbreuk aan het milieumisdrijf en de ernst hiervan, die zoals gesteld vooral bestaat in de onmogelijkheid om voldoende controle uit te oefenen op de afvaltransporten. De vaststelling dat de gewestelijke entiteit bij haar beoordeling rekening houdt met de aard van de overgebrachte afvalstoffen en erkent dat hun overbrenging het minste risico inhoudt betekent niet dat er daaraan geen enkel risico is

verbonden, maar wel dat dit risico kleiner is dan bij de overbrenging van andere (gevaarlijke) afvalstoffen. Verzoekende partij toont niet aan dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit kennelijk onredelijk is doordat daarin niet wordt gemotiveerd in hoeverre er door de overbrenging van het kunststofafval zonder de vereiste kennisgevingsprocedure effectief milieuschade is ontstaan, te meer deze schade zich ook kan voordoen na het afvaltransport en dit door het gebrek aan voorafgaande kennisgeving en toestemming van deze overbrenging feitelijk niet langer kan worden gecontroleerd. De gebeurlijke ontstentenis van milieuschade doet op zich geen afbreuk aan de miskenning van de geschonden bepalingen en hun doelstellingen en de gewestelijke entiteit kan bij haar beoordeling van de ernst van de feiten redelijkerwijze ook het risico op milieuschade in rekening brengen. Verzoekende partij wijst ook tevergeefs op het gegeven dat de overbrenging van het kunststofafval op zes verschillende tijdstippen feitelijk slechts kan worden beschouwd als één tekortkoming op de kennisgevingsprocedure omdat één kennisgevingsdocument daarvoor volstond. Uit de bestreden beslissing blijkt dat er bij het bepalen van het basisboetebedrag rekening wordt gehouden met de vaststelling dat er gedurende een periode van meer dan één jaar op zes verschillende tijdstippen meer dan 850 ton kunststofafval is overgebracht. Daaruit blijkt niet dat de gewestelijke entiteit een boete heeft opgelegd voor het overbrengen van afval zonder kennisgevingsdocument en deze vervolgens heeft vermenigvuldigd met zes, maar eerder dat ze vooral rekening houdt met de totale hoeveelheid en de aard van het overgebrachte afval. Verzoekende partij toont bovendien niet aan dat het kennelijk onredelijk is om ook rekening te houden met het aantal afvaltransporten omdat elke overbrenging van afval zonder de vereiste kennisgevingsprocedure een illegale overbrenging is, die de voor de bescherming van het milieu noodzakelijk geachte controle uitsluit. Uit de beoordeling van de voordeelontneming blijkt overigens dat de gewestelijke entiteit daarbij rekening houdt met de eventuele mogelijkheid die verzoekende partij had om voor de verschillende afvaltransporten (slechts) twee algemene kennisgevingsdossiers in te dienen.

Ook wat betreft het waarderingscriterium van de frequentie toont ze niet aan dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk is en dat deze het basisboetebedrag niet mocht verdubbelen (tot 34.200 euro) in het licht van de vaststelling dat ze eerder al gelijkaardige feiten pleegde en hiervoor ook werd beboet. Het oordeel van de gewestelijke entiteit om het waarderingscriterium van de frequentie bij het bepalen van het boetebedrag (enkel) als boeteverzwarende omstandigheid in aanmerking te nemen, als vaststaat dat de overtreder al eerder gelijkaardige feiten pleegde, ligt in de lijn van de parlementaire voorbereiding van artikel 16.4.29 DABM (*Parl. St.*, VI. P., 2006-07, nr. 1249/1,

59), waarin wordt gesteld dat 'het vanuit het proportionaliteitsbeginsel belangrijk is om bij de bepaling van de bestuurlijke geldboeten rekening te houden met zowel positieve (de omstandigheden waarin de vermoedelijke overtreder milieu-inbreuken of milieumisdrijven pleegt of beëindigt) als negatieve factoren (ernst van de milieu-inbreuk of de milieumisdrijffrequentie van de gepleegde feiten)'. Verzoekende partij betwist op zich niet dat ze eerder werd geverbaliseerd en beboet voor de illegale overbrenging van afvalstoffen. De vaststelling dat deze eerdere feiten niet geheel identiek zijn aan deze in voorliggend dossier doet daaraan op zich geen afbreuk omdat ze alleszins beiden betrekking hebben op de illegale overbrenging van niet-gevaarlijk kunststofafval (met Bazel Code B3010) omwille van het niet voldoen aan alle vereiste verplichtingen. Verzoekende partij wijst daarbij ook tevergeefs op de lange periode tussen beide feiten, te meer ze respectievelijk verwijst naar de datum van het eerder proces-verbaal en de datum van de bestreden beslissing, terwijl blijkt dat het eerder feit werd vastgesteld op 6 december 2013 en werd beboet op 11 december 2015, terwijl voorliggend feit werd vastgesteld op 23 mei 2017. Ze maakt overigens abstractie van de vaststelling dat uit het administratief dossier blijkt dat er ook al op 12 april 2010 een ander gelijkaardig feit werd vastgesteld, waarnaar wordt verwezen in het PV, waarvoor verzoekende partij op 16 oktober 2012 ook werd beboet. In die optiek kan ze zich bezwaarlijk ernstig verschuilen achter de complexiteit van de regelgeving inzake de overbrenging van afvalstoffen omdat ze hiermee in het licht van haar activiteiten dagelijks wordt geconfronteerd en omdat ze naar aanleiding van eerdere illegale afvaltransporten al meermaals is gewezen op de toepasselijke regelgeving. Er is overigens niets dat haar belet om uitleg te vragen aan de bevoegde instanties als er onduidelijkheid zou bestaan over de na te leven verplichtingen bij de overbrenging van afval, behalve de kosten en het tijdsverlies bij het doorlopen van de opgelegde (kennisgevings)procedures.

Wat betreft het waarderingscriterium van de omstandigheden waarin het milieumisdrijf is gepleegd of beëindigd toont ze opnieuw niet aan dat de beoordeling van de impact van haar houding op het boetebedrag door de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de concrete situatie, waarbij ze na de ontvangst van het PV het nodige deed om zich in regel te stellen. Ze betwist op zich niet dat de gewestelijke entiteit hiermee effectief rekening houdt en dit element in aanmerking neemt als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, die daardoor aanzienlijk wordt verlaagd (met 8.850 euro). In zoverre ze wijst op het feit dat ze na de vaststellingen door de verbalisant per kerende het nodige deed om de illegale overbrenging van afvalstoffen naar Ivoorkust te remediëren gaat ze voorbij aan het gegeven dat dit geen afbreuk doet aan het bestaan van het milieumisdrijf

en dat dit bovendien niet meer dan normaal is in het licht van haar bedrijfsvoering, waarover ze in haar wederantwoordnota aangeeft dat 'naleving van de milieuwetgeving voor de nieuwe bestuursploeg prioritair is'. Ze gaat ook voorbij aan het feit dat ze door de verbalisant in het kader van de kennisgeving van het PV ook werd aangemaand om binnen een welbepaalde termijn alsnog een kennisgeving voor de export van kunststofafval naar Ivoorkust in te dienen bij de OVAM en hem hiervan een bewijs te bezorgen, zodat haar niet-betwiste inspanningen niet geheel vrijblijvend waren.

4.

Verzoekende partij toont niet aan dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de gevolgen van de overschrijding van de haar opgelegde decretale ordeterminen kennelijk onredelijk is in het licht van de ernst van het milieumisdrijf, de frequentie en de omstandigheden van het dossier, en dat er redenen zijn om de boete bijkomend te verminderen omwille van het tijdsverloop van de boeteprocedure.

Als de gewestelijke entiteit een milieumisdrijf wil bestraffen met een alternatieve bestuurlijke geldboete dient ze bepaalde termijnen in acht te nemen. Ze beschikt hiervoor enerzijds over een termijn van 5 jaar na de datum van afsluiting van het proces-verbaal dat voor het milieumisdrijf is opgesteld, waarna de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete vervalst (artikel 16.4.30 DABM). Dit is een vervaltermijn, zodat de gewestelijke entiteit na het verstrijken hiervan niet langer bevoegd is om een geldboete op te leggen. Ze dient anderzijds haar voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen binnen een termijn van 30 dagen na ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings over het niet strafrechtelijk behandelen van het milieumisdrijf aan de vermoedelijke overtreder over te maken (artikel 16.4.36, §1 DABM). Vanaf deze kennisgeving beschikt ze dan over een termijn van 180 dagen om te beslissen over het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete, die wordt geschorst door het voorstel tot betaling van een geldsom (16.4.36, §3, lid 4 DABM), waarna ze haar beslissing binnen een termijn van 10 dagen aan de overtreder moet betekenen (artikel 16.4.37, lid 1 DABM). Dit zijn ordeterminen waarvan de schending op zich niet wordt gesanctioneerd, zodat de gewestelijke entiteit na het verstrijken hiervan nog altijd bevoegd is om een geldboete op te leggen en de bestreden beslissing om die reden niet noodzakelijk moet worden vernietigd.

De gewestelijke entiteit heeft op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder de redelijke termijneis als onderdeel van het zorgvuldigheidsbeginsel wel de

plicht om binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen. Onder het begrip ‘kennelijk onredelijke termijn’ verstaat het College een termijn die zodanig laattijdig is dat het niet meer redelijk kan worden geacht om de overtreder alsnog de normale voor het milieumisdrijf decretaal toepasselijke bestuurlijke punitieve sanctie op te leggen. De redelijke termijnvereiste manifesteert zich ten aanzien van de gewestelijke entiteit als de verplichting om te handelen als een goede huisvader en moet in het licht van de vijfjarige verjaringstermijn, als absolute grens waarbinnen een geldboete kan worden opgelegd, worden geëvalueerd naargelang de concrete omstandigheden. Hierbij kunnen tal van factoren een rol spelen, zoals de complexiteit van het dossier, het gedrag van de bestuurlijke overheden en de houding van de overtreder. De gebeurlijke vaststelling dat de redelijke termijn is overschreden leidt op zich niet noodzakelijk automatisch tot de vernietiging van de bestreden beslissing. De gevolgen hiervan moeten opnieuw worden beoordeeld naargelang de concrete omstandigheden en dit zowel uit het oogpunt van de bewijslevering als van de opportuniteit tot het opleggen van een sanctie en de omvang ervan. Het komt in eerste instantie aan de gewestelijke entiteit toe om binnen haar discretionaire bevoegdheid te oordelen over de (boeteverlagende) gevolgen van de overschrijding van de redelijke termijn. Het College oefent hierop een wettigheidstoezicht uit en gaat met name na of de boetebeslissing op dat punt niet kennelijk onredelijk is.

Uit het administratief dossier blijkt dat het PV is afgesloten op 23 mei 2017 en op 29 mei 2017 is overgemaakt aan de procureur des Konings, die op 6 september 2017 beslist dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld, waarna de gewestelijke entiteit deze beslissing op 3 oktober 2017 ontvangt. De gewestelijke entiteit brengt verzoekende partij vervolgens op 31 oktober 2017 op de hoogte van het voornemen om haar eventueel een bestuurlijke geldboete en een vermogensvoordeelontneming op te leggen. Vervolgens beslist de gewestelijke entiteit op 19 mei 2022 om een geldboete op te leggen. De gewestelijke entiteit heeft de termijn van 180 dagen waarbinnen ze in beginsel moet beslissen over het opleggen van een geldboete en die een aanvang neemt vanaf de kennisgeving aan de vermoedelijke overtreder van haar voornemen hiertoe dus met ongeveer 49 maanden overschreden.

Verzoekende partij betwist niet dat de vervaltermijn waarbinnen de gewestelijke entiteit een geldboete kan opleggen voor het milieumisdrijf op het ogenblik van de bestreden beslissing nog niet was verstreken. Ze verwijt de gewestelijke entiteit enkel dat deze de ordeterminen en in het bijzonder haar beslissingstermijn van 180 dagen niet respecteerde, terwijl er geen concrete elementen voorliggen die dit tijdsverloop kunnen verantwoorden en er met name geen bijkomende onderzoekdaden gebeurden en het dossier niet complex is. Ze meent dat de

redelijke termijn waarbinnen de boeteprocedure diende te worden afgehandeld dermate is overschreden dat dit gegeven moet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing, zodat ze feitelijk streeft naar een boetevermindering tot 0 euro, dan wel tot een bijkomende herleiding van de boete met voordeelontneming.

De gewestelijke entiteit oordeelt in de bestreden beslissing dat het lange tijdsverloop, in het licht van de ernst en de frequentie van de feiten, geen reden mag zijn om verzoekende partij niet meer te sanctioneren en haar daarmee in de toekomst aan te zetten tot naleving van de regelgeving inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Ze verwijst daarbij grotendeels naar haar overwegingen bij de beoordeling van de waarderingscriteria van de ernst van de feiten en de frequentie, waarvan verzoekende partij niet aantoonde dat deze foutief of kennelijk onredelijk zijn. Het gegeven dat de gewestelijke entiteit gedurende een lange periode tijdens de boeteprocedure bleef stilzitten, impliceert niet noodzakelijk dat ze meent dat de ernst van de feiten moet worden genuanceerd, terwijl het tegendeel blijkt uit de bestreden beslissing. Ze merkt bijkomend op dat de illegale overbrenging van afvalstoffen onder de VOA in de 'Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse Gewest' voor handhaving en vervolging is aangeduid als prioritair milieumisdrijf, terwijl dit gegeven door verzoekende partij op zich niet wordt betwist. Ze benadrukt ook dat verzoekende partij een professionele onderneming is, die onder meer actief is in het verhandelen van afvalstoffen aan klanten buiten Europa (in landen waarop het OESO-besluit niet van toepassing is), zodat ze frequent wordt geconfronteerd met de VOA en de punitieve sanctie haar ertoe moet bewegen de toepasselijke regelgeving voortaan na te leven, terwijl ook dit gegeven door verzoekende partij op zich niet wordt betwist. Ze wijst tenslotte op het door verzoekende partij genoten vermogensvoordeel, die dit op zich niet betwist, maar enkel stelt dat ze gelet op de beperkte kost van een correct kennisgevingsdossier geen financieel belang had bij het milieumisdrijf. Ze oordeelt echter ook dat het in het licht van de ondertussen verstreken termijn passend en redelijk is om het boetebedrag te halveren (tot 12.825 euro). Hieruit blijkt dat ze erkent dat de redelijke termijn waarbinnen de boeteprocedure in het licht van de concrete omstandigheden moest worden afgehandeld dermate is overschreden dat dit gegeven moet leiden tot een aanzienlijke boetevermindering om het mogelijk nadeel dat verzoekende partij heeft geleden door het onredelijk lang uitblijven van een boetebeslissing te herstellen.

Verzoekende partij voert geen betwisting over het feit dat de overschrijding van de redelijke termijn in voorliggend dossier geen gevolgen had uit het oogpunt van de bewijslevering en haar recht van verdediging niet heeft aangetast. Ze maakt ook niet aannemelijk dat ze hierdoor

zichtbaar schade of nadelen heeft ondervonden en reikt alleszins geen concrete elementen aan waaruit blijkt dat het mogelijks door haar geleden nadeel door het overschrijden van de ordetermijnen niet adequaat is hersteld door de herleiding van het initiële boetebedrag. Ze toont niet aan dat een bestraffing met voordeelontneming in het licht van de aard en de ernst van de feiten en hun repetitief karakter niet langer passend en noodzakelijk is, terwijl het lange tijdsverloop in hoofde van verzoekende partij op zich geen rechtmatige verwachting kan creëren dat de gewestelijke entiteit heeft verzaakt aan de opgestarte boeteprocedure. Ze toont ook niet aan dat de door de gewestelijke entiteit toegepaste herleiding van de boete niet evenredig is met de termijnoverschrijding en de concrete gegevens van het dossier.

De middelen worden verworpen.

V. Beslissing

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 100 euro komen ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 23 maart 2023 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,