

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 27 juni 2024 met nummer

in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

vertegenwoordigd door advocaat met
woonplaatskeuze te

Verwerende partij

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, ten verzoeken van de Vlaamse minister van 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 28 augustus 2023 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 28 juli 2023 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 14.900 euro wegens schending van de artikelen 81, lid 4, 96 en 97, §2, 8° van het Bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna: Bosdecreet). Er wordt haar met name verweten dat ze de voorwaarden van haar kapmachtiging niet heeft nageleefd doordat ze niet binnen de drie jaar na de kapping is overgegaan tot herbebossing met inheems loofhout en doordat ze alle vegetatie heeft verwijderd en de percelen heeft gefreesd.

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 2 mei 2024. Ze stemmen in met het schriftelijk behandelen en in beraad nemen van de vordering (conform artikel 41, §3 Procedurebesluit).

III. Feiten

1.

Op 10 mei 2020 stelt een gewestelijke toezichthouder van het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: verbalisant), op enkele percelen langs de
met kadastrale omschrijving
naar aanleiding van een melding van de gemeente het volgende vast:

“...

Vaststellingen

Op zondag 10 mei 2020 omstreeks 11.00 uur gaan wij ter plaatse op de betrokken percelen aan
We stellen vast dat er recent werken werden uitgevoerd op de percelen
De bodem werd vrijgemaakt van alle vegetatie en werd ontstronkt en gefreesd.
Op het terrein liggen er enkele grote hopen met takken, stammen en wortels afkomstig van deze werken. Hier en daar zijn er bomen blijven staan, voornamelijk zomereiken en enkele berken. Van een onderbegroeiing is er geen sprake meer. Perceel werden volledig ontbost en gelijkgetrokken. Ook hier ligt er langs de rand van het perceel een hoop takken en wortels.
(Fotodossier als bijlage 2)

Ten kantore

In maart 2015 werd er voor de betrokken percelen een kapmachtiging aangevraagd. Deze werd aanvankelijk geweigerd wegens vaststelling van oneigenlijk gebruik van het bos. In november werd de kapmachtiging alsnog goedgekeurd als bijlage 5) Hierin werd een kaalkap van populier en bestrijding Amerikaanse vogelkers toegestaan. Herbebossing was verplicht ten laatste drie jaar na de kapping. Op luchtfoto's kunnen we zien dat het perceel in 2016 gekapt is. De voorwaarden van de kapmachtiging zijn dus niet nageleefd. De kapmachtiging loopt af op 8 november 2020.

De werken werden deels uitgevoerd tijdens de schoontijd, die loopt van 1 april tot en met 30 juni.

De percelen zijn volgens het gewestplan gelegen in bosgebied (ruimtelijk kwetsbaar gebied) en hebben samen een oppervlakte van ongeveer 1.64 hectare. Zij waren reeds in 1990 bebost. Volgens de Biologische waarderingskaart zijn de percelen gekarteerd als: 'complex van biologisch waardevolle en zeer waardevolle elementen', populierenbestand op vochtige bodem met ondergroei van bomen en struiken. Perceel als 'biologisch waardevol' populierenbestand op vochtige bodem met ondergroei van bomen en struiken.

Volgens de gemeente zijn de percelen eigendom van
De kapmachtiging werd in 2015 ook aangevraagd door
..."

Verzoekende partij wordt hierover op 19 juni 2020 verhoord door de verbalisant. Ze verklaart dat de percelen in maart 2016 zijn gekapt en dat het verwijderen van de onderbegroeiing en het fresen en gelijktrekken van de bodem vanaf maart 2020 in functie staan van hun herbebossing conform de kapmachtiging. Ze stelt dat ze deze herbebossing conform het besluit houdende bestuurlijke maatregelen zal uitvoeren, in samenwerking met de Bosgroep.

Deze vaststellingen en het verhoor van verzoekende partij worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr. dat wordt afgesloten op 24 juni 2020 (hierna: PV) en op 25 juni 2020 wordt verstuurd aan de procureur des Konings en aan verzoekende partij met een aangetekende brief met ontvangstbewijs.

Nadat verzoekende partij hierover is gehoord, legt de verbalisant haar met een besluit van 24 juni 2020 een bestuurlijke maatregel op, waarbij ze met name tegen uiterlijk 31 januari 2021 moet overgaan tot heraanplant van de volledige bosoppervlakte om het gekapte bos te herstellen.

2.

Op 9 juli 2020 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van 3 juli 2020 dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

3.

Op 3 augustus 2020 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete 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 bezorgt geen schriftelijk verweer en vraagt niet om te worden gehoord.

4.

Op 28 juli 2023 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op, waarvan verzoekende partij met een aangetekende brief van 31 juli 2023 in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij betwist dat het milieumisdrijf haar kan worden toegerekend en er haar daarvoor een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Ze stelt (onder het middel) dat de heraanplant volgens de verkregen kapvergunning slechts één jaar te laat is uitgevoerd en wijt deze vertraging aan de ernstige gezondheidsproblemen van haar vader. Ze legt in dit kader een attest van 16 juni 2016 voor, waaruit blijkt dat haar vader tussen 15 mei 2016 en 16 juni 2016 is gehospitaliseerd. Ze stelt (onder de feiten) ook dat ze op het ogenblik dat er zou worden overgegaan tot heraanplant is geconfronteerd met 'persoonlijke moeilijkheden en ook (haar) vader is opgenomen geweest in het ziekenhuis'. Ze voert dus feitelijk overmacht aan als schulduitsluitingsgrond en in die optiek de schending van artikel 16.4.25 DABM en van het algemeen rechtsbeginsel van het vermoeden van onschuld.

2.

Verwerende partij meent dat verzoekende partij niet aantoont dat de niet conforme uitvoering van de kapmachtiging is te wijten aan overmacht in haar hoofde door haar persoonlijke situatie en de gezondheidsproblemen van haar vader. Ze merkt op dat het medisch attest dat door verzoekende partij wordt voorgelegd, dateert van 2016, ofwel het jaar waarin de kap plaatsvond. Ze stelt dat verzoekende partij daarna nog drie jaar tijd had om de vereiste heraanplant uit te voeren, terwijl dit attest geen bewijs vormt van de gezondheidstoestand van haar vader gedurende deze drie jaar. Ze stelt dat verzoekende partij bovendien, als een goede

huisvader, wordt verondersteld om het nodige te doen opdat de heraanplant conform de kapmachtiging door een derde zouden worden uitgevoerd, als ze zelf niet in de mogelijkheid verkeerde om deze werken uit te voeren, terwijl niet blijkt dat ze daartoe de nodige inspanningen leverde. Ze merkt ook op dat de overmacht enkel (tevergeefs) wordt ingeroepen wat betreft het laattijdig uitvoeren van de heraanplant, zodat het milieumisdrijf houdende het frezen van de bodem daarbij onverlet wordt gelaten.

3.

Verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota (bij de feiten) (voor het eerst) dat de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar beslissingstermijn tot gevolg had dat ze onmogelijk nog kan aantonen dat ze bij de uitvoering van de kapmachtiging en met name de heraanplant is geconfronteerd met overmacht door de gezondheidstoestand van haar vader. Ze stelt in dit kader dat de ziekte van haar vader een slepende ziekte was en legt aanvullende stukken voor waaruit blijkt dat haar vader hierdoor regelmatig op controle moest. Ze stelt dat de vaststelling dat deze ziekte zich eerst voordeed in 2016 hierdoor niet zonder meer betekent dat ze daarna nog twee jaar had om de vereiste heraanplant uit te voeren omdat ze ook tijdens deze jaren nog volop bezig was met de gezondheidstoestand en het herstel van haar vader, die zorgbehoevend was, en niet met andere verplichtingen.

Beoordeling door het College

1.

De gewestelijke entiteit kan een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen voor gedragingen die strijdig zijn met de milieuvoorschriften in artikel 16.1.1, lid 1 DABM en die naargelang de keuze van de procureur des Konings ook strafrechtelijk kunnen worden bestraft overeenkomstig de artikelen 16.6.1, 16.6.2, 16.6.3, 16.6.3bis, 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 van het Bosdecreet zijn dergelijke milieuvoorschriften (artikel 16.1.1, lid 1, 14° 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). 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). Het betreft op basis van de spraakgebruikelijke betekenis van het begrip 'overtreder' de natuurlijke -of rechtspersoon die een gebod of verbod dat zich tot hem richt schendt dan wel daartoe opdracht geeft. De kwalificatie van de feiten als een milieumisdrijf en de toerekenbaarheid hiervan aan

verzoekende partij als overtreder vormt dus de grondslag voor de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om haar een geldboete op te leggen.

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

2.

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

"Op 10 mei 2020 stelde verbalisant op de bospercelen kadastraal gekend als

vast dat de bodem was vrijgemaakt van

alle vegetatie en ontstronkt en gefreesd was. Op het terrein lagen er enkele grote hopen met takken, stammen en wortels afkomstig van deze werken. Hier en daar waren enkele bomen, voornamelijk zomereiken en berken, blijven staan. Van een onderbegroeiing was geen sprake meer. Bosperceel was volledig ontbost en gelijkgetrokken.

Vermoedelijke overtreder is eigenaar van bovenvermelde bospercelen en, bekwam hiervoor op 10 november 2015 een kapmachtiging met dossiernummer voor de kaalkap van populieren en bestrijding van Amerikaanse vogelkers op bovenvermelde percelen. De kapmachtiging was geldig tot 8 november 2020. De kapmachtiging werd verleend onder voorwaarde dat ten laatste drie jaar na de kapping herbebossing met inheems loofhout uitgevoerd zou worden. Tevens werd als voorwaarde opgelegd dat de kapping in geen geval mag leiden tot een vermindering van de oorspronkelijke bosoppervlakte. Omvorming naar tuin, aanplanten van sierstruiken, wijzigen van de kruidof struiklaag en het plaatsen van constructies was niet toegestaan.

Vermoedelijke overtreder erkende tijdens het verhoor dat de werken reeds in 2016 in zijn opdracht zijn uitgevoerd.

Het niet naleven van de voorwaarden van een kapmachtiging is verboden (artikel 81 Bosdecreet).

Het ingrijpend wijzigen en beschadigen van de bodem, strooisel, kruid of boomlaag is verboden, behoudens machtiging van ANB of in de gevallen en onder de voorwaarden voorzien in een goedgekeurd beheerplan (art. 96 Bosdecreet).

Het verwijderen van strooisel in privébos is verboden (artikel 97, § 2, 8° Bosdecreet).

Door het verwijderen van alle vegetatie en het frezen van de percelen en derhalve het verwijderen van de kruid- en struiklaag én het niet binnen de drie jaar na de kap overgaan tot de heraanplant, schond vermoedelijke overtreder de voorwaarden van de kapmachtiging en bovenstaande bepalingen.

Bovenvermelde feiten zijn een schending van: Bosdecreet: artikel 81; artikel 96.

Deze feiten vallen daarmee onder de definitie van een milieumisdrijf als bedoeld in artikel 16.1.2, 2° DABM. Ze zijn strafbaar gesteld in hoofdstuk VI van titel XVI van het DABM en op grond van artikel 16.4.27 kan een bestuurlijke geldboete opgelegd worden.

Vermoedelijke overtreder verklaarde tijdens het verhoor dat de herbebossing niet binnen de drie jaar werd uitgevoerd gezien zijn vader toen zwaar ziek was en men op dat moment ook nog appartementen aan het bouwen was en vermoedelijke overtreder bovendien ook nog werkte.

Hiermee lijkt vermoedelijke overtreder overmacht als schulduitsluitingsgrond in te roepen. Overmacht kan slechts als schulduitsluitingsgrond worden aanvaard indien de ingeroepen omstandigheden onvermijdbaar en onvoorzienbaar zijn. Door vermoedelijke overtreder wordt geen bewijs geleverd dat hij, zo hij zelf de herbebossing niet kon (laten) uitvoeren, zich zodanig heeft trachten te organiseren dat een derde persoon hiervoor instond. Om deze reden kan geen sprake zijn van overmacht als schulduitsluitingsgrond.

Het milieumisdrijf staat vast in hoofde van 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 het vastgestelde milieumisdrijf (waarover op zich geen betwisting bestaat) haar als eigenaar van de ontboste percelen kan worden toegerekend, foutief dan wel kennelijk onredelijk is en dat er ter zake (minstens) gerede twijfel bestaat. Ze beroept zich tevergeefs op overmacht om haar strafrechtelijke verantwoordelijkheid te ontlopen.

Overmacht kan slechts als schulduitsluitingsgrond worden aanvaard als de ingeroepen omstandigheden onvermijdbaar en onvoorzienbaar zijn en niet toerekenbaar zijn aan de overtreder zelf. Zoals blijkt uit de kapmachtiging van 10 november 2015, is deze verleend onder meerdere duidelijke voorwaarden, waaronder een verplichte herbebossing ten laatste drie jaar na de kapping en het verbod op wijziging van de kruid- of struiklaag. In de kennisgeving van deze kapmachtiging is er uitdrukkelijk gewezen op deze voorwaarden en is er duidelijk gesteld dat het ANB geregeld de naleving hiervan controleert, waarbij het dossier onmiddellijk aan de cel Natuurinspectie wordt bezorgd als er wordt vastgesteld dat er ‘na de

kapping aan het perceel een ander grondgebruik werd gegeven (= ontbossing)'. Er is daarbij ook gewezen op de mogelijkheid om als boseigenaar beroep te doen op de plaatselijke bosgroep 'Zuiderkempen'. Verzoekende partij wist op basis van deze kapmachtiging en de kennisgeving hiervan dus ontegensprekelijk dat ze uiterlijk drie jaar na het uitvoeren van de goedgekeurde kappingen moest overgaan tot herbebossing en dat ze alleszins de onderbegroeiing van de bospercelen moest vrijwaren.

Zonder de door stukken onderbouwde slechte gezondheidstoestand van haar vader in twijfel te trekken, blijkt niet dat deze situatie verzoekende partij ervan heeft weerhouden om ook maar enige handeling te stellen met betrekking tot haar percelen waarop de geschonden kapvergunning betrekking had. Zoals blijkt uit het administratief dossier en door verzoekende partij niet wordt betwist, was de bodem van de bospercelen waarop de kapmachtiging betrekking had door een door verzoekende partij aangestelde aannemer vrijgemaakt van alle vegetatie en ontstronkt en gefreesd, waardoor de onderbegroeiing volledig was verdwenen. Gelet op de vaststelling dat verzoekende partij na de in maart 2016 uitgevoerde kappingen klaarblijkelijk in de mogelijkheid was om opdracht te geven aan een aannemer om de bospercelen in strijd met de kapmachtiging van quasi alle onderbegroeiing te ontdoen en de bodem te frezen en gelijk te trekken, was ze ontegensprekelijk evengoed in de mogelijkheid om opdracht te geven aan een aannemer om de bospercelen conform de kapmachtiging (desnoods met enige vertraging) heraan te planten, zoals ze (pas) heeft gedaan na de opmaak van het PV en het opleggen door de verbalisant van een bestuurlijke herstelmaatregel. Verzoekende partij toont ook niet aan dat ze deze opdracht niet eerder kon geven, opdat de heraanplant zou worden uitgevoerd binnen een periode van drie jaar na de kappingen. Zoals de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing terecht opmerkt, maakt verzoekende partij niet aannemelijk dat ze door haar persoonlijke situatie onmogelijk kon instaan voor de organisatie van de herbebossing door een derde, te meer ze daarvoor beroep kon doen en uiteindelijk ook deed op een gespecialiseerde bosgroep. In de veronderstelling dat verzoekende partij door de aangevoerde persoonlijke omstandigheden zelfs niet bij machte was om binnen een termijn van bijna drie jaar na de uitgevoerde kappingen opdracht te geven aan een aannemer om over te gaan tot herbebossing, kon ze het ANB hiervan alleszins proactief op de hoogte stellen en desnoods uitstel vragen om de herbebossing uit te voeren. Verzoekende partij heeft derhalve geenszins gehandeld als een goede huisvader en beroept zich tevergeefs op overmacht. In die optiek is de bewering in haar wederantwoordnota dat ze door het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure onmogelijk nog kan aantonen dat ze wat betreft de heraanplant is geconfronteerd met overmacht door de gezondheidstoestand van haar vader niet relevant, ongeacht de vaststelling dat niet blijkt dat ze dit niet al kon aanvoeren in haar verzoekschrift en dat ze ter zake wel degelijk stukken voorlegt.

Het College merkt nog op dat de bewering van verzoekende partij in haar verklaring aan de verbalisant, dat het 'opkuisen' van de percelen initieel gebeurde om tegemoet te komen aan de klachten van een buur over opgeschoten bramen, waarna ze alles heeft laten opkuisen, niet wordt ondersteund door enig stuk. In de veronderstelling dat verzoekende partij de onderbegroeiing liet verwijderen naar aanleiding van een klacht van een geboor kon dit overigens evengoed gebeuren ter hoogte van (een beperkt deel) van de perceelgrens met deze buur en vormt dit alleszins geen valabele reden om de onderbegroeiing op alle percelen te verwijderen en deze te frezen, in strijd met de duidelijke voorwaarden van de kapmachtiging.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij betwist de begroting van de boete in de bestreden beslissing en meent dat deze onredelijk hoog is en niet in verhouding staat met de geringe ernst van de feiten, de verzachtende omstandigheid dat ze de wederrechtelijke toestand heeft geremedieerd en de omstandigheid dat de gewestelijke entiteit haar beslissingstermijn ruimschoots overschreed. Ze voert dus feitelijk de schending aan van de artikelen 16.4.4 en 16.4.29 DABM, van artikel 16.4.37 DABM, en van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ze vraagt om de boete te herleiden tot nul dan wel drastisch te verminderen en op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging.

Wat betreft de ernst van de feiten wijst ze op de vaststelling dat het bos uiteindelijk, binnen een termijn van vier jaar, conform de kapvergunning in zijn oorspronkelijke staat is hersteld door heraanplant en door het opnieuw tot stand brengen van de natuurlijke vegetatie, zodat de heraanplant slechts één jaar te laat is uitgevoerd, waarbij deze vertraging voortvloeit uit de gezondheidsproblemen van haar vader.

Wat betreft de omstandigheden wijst ze op de vaststelling dat ze na de kennisname van de schending van haar kapvergunning onmiddellijk alles in het werk heeft gesteld om het bos conform de kapvergunning in zijn oorspronkelijke staat te herstellen. In de rand hiervan merkt ze op dat er haar was verzekerd dat er geen boete zou worden opgelegd als ze alsnog voldeed aan haar verplichtingen volgens de kapvergunning en dat ze zich hierbij om die reden heeft laten begeleiden door de daarvoor gespecialiseerde bosgroep Zuiderkempen.

Ze stelt dat de boete in het licht van haar meewerkende houding minstens met uitstel moet worden uitgesproken.

Ze wijst ook op de omstandigheid dat de termijn van de gewestelijke entiteit om een boete op te leggen op het ogenblik van de bestreden beslissing met 30 maanden was overschreden. Ze stelt dat dergelijke termijnoverschrijding niet alleen kennelijk onredelijk is, maar dat ze hierdoor onmogelijk nog kan aantonen dat er haar was verzekerd dat er in geval van een snelle en correcte heraanplant geen boete zou volgen.

2.

Verwerende partij verwijst naar de overwegingen in de bestreden beslissing, waaruit blijkt dat de gewestelijke entiteit bij het bepalen van de hoogte van de geldboete wel degelijk conform artikel 16.4.29 DABM rekening heeft gehouden met de ernst van het misdrijf, de frequentie en de omstandigheden waarin het milieumisdrijf is gepleegd of beëindigd. Ze stelt dat verzoekende partij niet aantoont dat deze beslissing niet afdoende is gemotiveerd en foutief of kennelijk onredelijk is.

Wat betreft de ernst van het misdrijf verwijst ze naar de grootte van de percelen in bosgebied waarop de geschonden kapmachtiging betrekking had en het feit dat deze volgens de biologische waarderingskaart zijn aangeduid als een complex van biologisch waardevolle en zeer waardevolle elementen.

Wat betreft de omstandigheid dat verzoekende partij als overtreder ondertussen (al dan niet vrijwillig) herstelmaatregelen nam, stelt ze dat dit gegeven geen afbreuk doet aan de mogelijkheid om voor het vastgestelde milieumisdrijf alsnog een bestuurlijke geldboete op te leggen. In de rand hiervan merkt ze op dat verzoekende partij niet aantoont dat het ANB haar verkeerdelijk informeerde dat er bij het alsnog herbebossen van de percelen conform de kapmachtiging geen boete meer zou volgen. Ze benadrukt dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing wel degelijk rekening houdt met de omstandigheid dat verzoekende partij alsnog overging tot de vereiste herbebossing. Ze meent dat het toekennen van uitstel van tenuitvoerlegging in het licht van de ernst van de bewezen feiten niet opportuun is.

Wat betreft het overschrijden door de gewestelijke entiteit van haar beslissingstermijn wijst ze op de vaststelling dat dit enkel een ordetermijn is, waarvan de overschrijding niet noodzakelijk moet leiden tot de nietigheid van de boetebeslissing. Ze meent dat de redelijke termijn om een boetebeslissing te nemen niet is overschreden. Ze stelt dat niet blijkt dat verzoekende partij belang had bij een boetebeslissing op kortere termijn, terwijl deze ook niet aantoont dat het

lange tijdsverloop nefast was om de beweerde belofte van het ANB te bewijzen en dat haar rechten van verdediging hierdoor zijn geschonden. Ze benadrukt dat de gewestelijke entiteit het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure in de bestreden beslissing als een boeteverlagende factor in rekening brengt en de boete in dit kader met 31% wordt herleid. Ze meent dat het mogelijke nadeel van verzoekende partij door het uitblijven van een boetebeslissing hierdoor in elk geval op afdoende wijze is hersteld. Ze stelt dat verzoekende partij hierover geen concrete betwisting voert.

3.

Verzoekende partij benadrukt in haar wederantwoordnota dat ze alsnog is overgegaan tot de herbebossing van haar percelen volgens de regels van de kunst en dat dit door haar persoonlijke situatie slechts één jaar later is uitgevoerd dan opgelegd in de kapmachtiging, terwijl de gewestelijke entiteit haar termijn om een boete op te leggen met drie jaar overschreed. Ze herhaalt dat ze door dit lange tijdsverloop onmogelijk nog kan aantonen dat het ANB haar verzekerde dat er geen boete zou worden opgelegd als ze zou overgaan tot een volledig en grondig herstel van haar bospercelen, zoals ze heeft gedaan. Ze wijst op de vaststelling dat de gemiddelde Belg met een gemiddeld inkomen vijf jaar nodig heeft om het boetebedrag van 14.900 euro te sparen, zodat dit bedrag bijzonder hoog en kennelijk onredelijk is in het licht van het milieumisdrijf waarvoor het wordt opgelegd. Ze stelt dat daaruit blijkt dat er een bijzonder grote kloof is tussen de burger en de overheid.

Beoordeling door het College

1

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

gegevens, deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen niet foutief of kennelijk onredelijk heeft toegepast. Dit zal met name moeten blijken uit de juridische en feitelijke motieven die aan de boetebeslissing ten grondslag liggen en die daarin worden vermeld en afdoende moeten zijn, vermits de beslissing als individuele bestuurshandeling ressorteert onder de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Ze moet dus een concrete, precieze en pertinente of draagkrachtige motivering bevatten waaruit de keuze van de gewestelijke entiteit voor een boete en voor een welbepaald boetebedrag blijkt, zodat de overtreder hiertegen met kennis van zaken kan opkomen.

2.

Als de gewestelijke entiteit een milieumisdrijf wil bestraffen met een alternatieve bestuurlijke geldboete dient ze bepaalde termijnen in acht te nemen. Ze beschikt hiervoor enerzijds over een termijn van vijf jaar na de datum van afsluiting van het proces-verbaal dat voor het milieumisdrijf is opgesteld, waarna de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete vervalst (artikel 16.4.30 DABM). Dit is een vervaltermijn, zodat de gewestelijke entiteit na het verstrijken hiervan niet langer bevoegd is om een geldboete op te leggen. Ze dient anderzijds haar voornemen om een geldboete op te leggen binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings over het niet strafrechtelijk behandelen van het milieumisdrijf aan de vermoedelijke overtreder over te maken (artikel 16.4.36, §1 DABM). Ze kan de vermoedelijke overtreder daarbij eerst, alvorens een geldboete op te leggen, een voorstel doen om een geldsom te betalen binnen een bepaalde termijn, naar aanleiding waarvan de procedure tot oplegging van een geldboete wordt geschorst (artikel 16.4.36, §3 DABM). Als de vermoedelijke overtreder hierop niet tijdig ingaat wordt de boeteprocedure hervat (artikel 16.4.36, §4, lid 2 DABM). Ze beschikt daarna over een termijn van 180 dagen om te beslissen over het opleggen van een geldboete, waarna ze haar beslissing binnen een termijn van 10 dagen aan de overtreder moet betekenen (artikel 16.4.37, lid 1 DABM). Dit zijn ordetermijnen, 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 wettigheidsstoezicht uit en gaat met name na of de boetebeslissing op dat punt niet kennelijk onredelijk is.

3.

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

“ ...

4.2.1. De ernst van de feiten

Het Bosdecreet heeft het behoud, de bescherming, het beheer en het herstel van de bossen en het regelen van hun natuurlijk milieu tot doel. De overheid tracht de weerbaarheid van bossen te vergroten en verder in te zetten op biodiversiteit.

Bossen hebben een duidelijke ecologische functie, door onder meer de groei van inheemse boom- of struikvegetaties te bevorderen. Dit komt het behoud, de ontwikkeling of het herstel van de biologische diversiteit van populaties van zeldzame soorten ten goede en draagt bij tot de instandhouding, de ontwikkeling of het herstel van habitats en natuurlijke ecosystemen. De soortenrijkdom in goed ontwikkelde bossen kan tot in de duizenden oplopen. Niet alleen bossoorten maar ook andere soorten zoeken steeds meer hun toevlucht in bossen als gevolg van een steeds intensiever gebruikt buitengebied.

Naast de ecologische functie vervullen bossen ook cruciale diensten voor mens en maatschappij. Het zijn ook essentiële steunpilaren van onze economie, onder andere omdat het producenten zijn van hout, een van de meest duurzame grondstoffen van onze planeet.

De percelen _____ zijn op de biologische waarderingskaart gekarteerd als complex van biologisch waardevolle en zeer waardevolle elementen. Het betreft een populierenbestand op vochtige bodem met ondergroei van bomen en struiken. Het perceel _____ betreft is gekarteerd als biologisch waardevol populierenbestand op vochtige bodem met ondergroei van bomen en struiken.

Deze feiten zijn dus voldoende ernstig om gesanctioneerd te worden met een bestuurlijke geldboete van 33.277 euro.

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.

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.

Dit wordt meegenomen als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, wat leidt tot een verlaging van de geldboete tot 21.630 euro.

HHC - 14

deze kennisgeving genomen worden (artikel 16.4.37 DABM). Deze termijn van honderdtachtig dagen is een termijn van orde, waarvan de overschrijding niet gesanctioneerd wordt.

Deze beslissingstermijn is inmiddels verstreken. De gewestelijke entiteit is evenwel van oordeel dat de feiten voldoende ernstig zijn om alsnog een bestuurlijke geldboete op te leggen en acht het, wegens de voorliggende overschrijding van de beslissingstermijn en rekening houdende met de concrete elementen in het dossier, passend en redelijk om het boetebedrag te verlagen tot 14.900 euro.

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

De feiten zijn voldoende ernstig om gesanctioneerd te worden met een bestuurlijke geldboete van 14.900 euro.

...”

4.

Verzoekende partij toont niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aan dat de motieven in de bestreden boetebeslissing over de hoogte van de geldboete ontoereikend zijn en dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen foutief of kennelijk onredelijk is en er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten en de opgelegde geldboete. Ze beperkt zich tot kritiek op de beoordeling in de bestreden beslissing van de waarderingscriteria van de ernst van de feiten en de omstandigheden, maar maakt ondanks haar stelplicht ten onrechte abstractie van de gemotiveerde en pertinente overwegingen hierover van de gewestelijke entiteit. Haar kritiek vormt dan ook eerder opportunistische kritiek, 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.

5.

Verzoekende partij voert met name geen gemotiveerde betwisting over de beoordeling in de bestreden beslissing van de ernst van het milieumisdrijf, als eerste waarderingscriterium om het boetebedrag te bepalen, en toont niet aan dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend. Ze laat bij haar kritiek na om de pertinente overwegingen hierover van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing inhoudelijk te betwisten en concreet bij haar argumentatie te betrekken. Ze voert met name geen betwisting over de natuurschade door het verwijderen van alle (bos)vegetatie en het frezen van de bodem en het niet tijdig overgaan tot heraanplant. Ze voert ook geen

betwisting over de oppervlakte van de percelen waarop het milieumisdrijf betrekking had, hun kartering volgens de biologische waarderingskaart als een complex van biologisch waardevolle en zeer waardevolle elementen en hun situering volgens het gewestplan in bosgebied. In zoverre ze benadrukt dat de vereiste heraanplant na de kappingen volgens de voorwaarde van de kapmachtiging uiteindelijk met slechts één jaar vertraging is uitgevoerd, maakt ze ten onrechte abstractie van de vaststelling dat de boete niet alleen is opgelegd omdat ze naliet om de bospercelen na de kappingen binnen een termijn van drie jaar te herbebossen, maar ook (en vooral) omdat ze in strijd met de duidelijke voorwaarden van de kapmachtiging, die worden opgelegd om de te verwachten natuurschade bij de kappingen te beperken, overging tot het verwijderen van alle (bos)vegetatie en het frezen en gelijktrekken van de (bos)bodem. De vaststelling dat ze de door de verbalisant opgelegde bestuurlijke herstelmaatregel en met name de herbebossing correct en met bekwame spoed uitvoerde doet op zich geen afbreuk aan het feit dat ze opdracht gaf om op het merendeel van haar bospercelen alle stronken en vegetatie te verwijderen en de bosbodem te frezen en gelijk te trekken, waardoor de natuurwaarden van het volgens de biologische waarderingskaart biologisch (zeer) waardevol bos volledig teniet werden gedaan. Zelfs in de hypothese dat het bos daar door de heraanplant volledig is hersteld, blijft de vaststelling dat het bos op een bepaald ogenblik volledig is verwijderd en er na de heraanplant alleszins tijd nodig was opdat er zich een nieuw bos met ondergroei kon vormen.

6.

Wat betreft het waarderingscriterium van de omstandigheden waarin het milieumisdrijf is gepleegd of beëindigd toont verzoekende partij 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 opmaak van het PV en het opleggen van een bestuurlijke herstelmaatregel het nodige deed om zich in regel te stellen. Ze betwist op zich niet dat de gewestelijke entiteit hiermee in de bestreden beslissing 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 11.647 euro (van 33.277 euro naar 21.630 euro). Het niet betwiste feit dat ze na de vaststellingen door de verbalisant en de in dit kader opgelegde bestuurlijke herstelmaatregel tijdig het nodige deed om de wederrechtelijke toestand te remediëren doet geen afbreuk aan het bestaan van het milieumisdrijf. De uitgevoerde herstelmaatregelen (en de kost hiervan) kaderen in het ongedaan maken van de gevolgen van het milieumisdrijf en doen geen afbreuk aan het bestaan hiervan. Verzoekende partij gaat bovendien voorbij aan het feit dat er haar door de verbalisant met het besluit van 24 juni 2020 een bestuurlijke maatregel was opgelegd om tegen uiterlijk 31 januari 2021 over te gaan tot heraanplant van de volledige bosoppervlakte in functie

van het herstel van het bos, zodat haar niet-betwiste inspanningen niet vrijblijvend waren. In zoverre ze in dit kader beweert dat het ANB haar had verzekerd dat er voor het milieumisdrijf geen boete meer zou worden opgelegd als ze tijdig overging tot uitvoering van de bestuurlijke herstelmaatregel stelt het College vast dat verzoekende partij ter zake geen (begin van) bewijs voorlegt, zoals mailverkeer, terwijl het niet aan het ANB toekomt om hierover te beslissen. Verzoekende partij doelt daarbij mogelijks op de strafbaarstelling voor personen die opzettelijk opgelegde bestuurlijke maatregelen niet uitvoeren (artikel 16.6.1, §2, 1° DABM).

7.

Verzoekende partij toont voorts niet aan dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de gevolgen van de overschrijding van de haar opgelegde decretale ordeterminj om een boetebeslissing te nemen foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de ernst van het milieumisdrijf en dat er redenen zijn om de boete bijkomend te verminderen omwille van het tijdsverloop van de boeteprocEDURE. In zoverre ze wijst op de (correcte) vaststelling dat de gewestelijke entiteit haar ordeterminj om een boetebeslissing te nemen met dertig maanden overschreed en de bestreden beslissing hierdoor niet is genomen binnen een redelijke termijn, gaat ze voorbij aan de vaststelling dat de gewestelijke entiteit hiermee in de bestreden beslissing effectief rekening houdt. Er wordt daarin met name gesteld dat deze beslissingstermijn inmiddels is verstreken, maar dat het in het licht van de ernst van de feiten is aangewezen om alsnog een geldboete op te leggen, waarbij het boetebedrag echter wordt herleid met 6.730 euro (van 21.630 euro naar 14.900 euro). Verzoekende partij, die niet betwist dat de vervalttermijn waarbinnen de gewestelijke entiteit een boete kan opleggen op het ogenblik van de bestreden beslissing nog niet was verstreken (artikel 16.4.30 DABM), betreft dit oordeel niet in haar argumentatie. Ze toont dan ook niet aan dat dit oordeel foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de concrete termijnoverschrijding en dat de door de gewestelijke entiteit toegepaste herleiding van de boete niet evenredig is met de overschrijding van de beslissingstermijn en de concrete gegevens van het dossier. Ze maakt niet aannemelijk dat ze hierdoor zichtbaar schade of nadelen heeft ondervonden en reikt alleszins geen concrete elementen aan waaruit blijkt dat het mogelijks door haar geleden nadeel door het overschrijden van de ordeterminj niet adequaat is hersteld door de herleiding van het boetebedrag. Ze toont ook niet aan dat een bestraffing in het licht van de ernst van de feiten niet langer passend en noodzakelijk is. Ze toont tenslotte niet aan dat de overschrijding door de gewestelijke entiteit van de redelijke termijn om een boetebeslissing te nemen in voorliggend dossier gevolgen had uit het oogpunt van de bewijslevering en haar recht van verdediging heeft aangetast. Haar bewering dat ze door het lange tijdsverloop onmogelijk nog kan aantonen dat er haar door het ANB was verzekerd dat er in geval van een tijdige en correcte heraanplant geen boete meer zou volgen wordt niet gestaafd, terwijl niet valt in te

zien welke bewijsstukken ze ter zake zou hebben voorgelegd als de boetebeslissing was genomen binnen de ordetermin. Er kan daarbij nog worden opgemerkt dat verzoekende partij naar aanleiding van de opstart van de boeteprocedure naliet om een schriftelijk verweer in te dienen en ook niet vroeg om te worden gehoord, terwijl ze op dat ogenblik nochtans wist dat de gewestelijke entiteit het voornemen had om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen voor de feiten zoals vastgesteld in het PV.

8.

Verzoekende partij vraagt het College tevergeefs om de bestuurlijke geldboete alsnog op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging. Een alternatieve bestuurlijke geldboete 'kan geheel of gedeeltelijk worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging voor zover geen bestuurlijke geldboete noch een strafrechtelijke geldboete of gevangenisstraf werd opgelegd voor het plegen van een milieumisdrijf en/of milieu-inbreuk gedurende vijf jaar voorafgaand aan het milieumisdrijf (artikel 16.4.29, §2, lid 1 DABM). Zoals blijkt heeft de gewestelijke entiteit hiertoe de mogelijkheid, maar is ze daartoe niet verplicht. Uit het administratief dossier blijkt dat verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocedure naliet om een schriftelijk verweer in te dienen en ook niet vroeg om te worden gehoord, zodat ze de gewestelijke entiteit in dit kader niet heeft verzocht om een gebeurlijke geldboete op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging. In die optiek kan de gewestelijke entiteit niet worden verweten dat ze daarover in de bestreden beslissing geen gemotiveerd oordeel heeft gevormd. Verzoekende partij toont zoals gesteld niet aan 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. Ongeacht de vaststelling dat ze niet aantoont dat ze voldoet aan de voorwaarden om te kunnen genieten van een uitstel, brengt ze hiervoor tijdens voorliggende procedure ook geen overtuigende concrete motieven aan.

Het middel wordt verworpen.

V. Beslissing

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De kosten van het beroep, begroot op 100 euro rolrecht, zijn ten laste van verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken op 27 juni 2024 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,