

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 13 augustus 2026 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 Omgeving en Landbouw

vertegenwoordigd door advocaat , met
woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 28 april 2025 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 31 maart 2025 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 975 euro wegens schending van artikel 25, §3, 2°, 3) van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: Natuurdecreet) en artikel 6, 3° van het besluit van de Vlaamse regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid (hierna: Besluit Gebiedsgericht Natuurbeleid). Er wordt haar met name verweten dat ze permanent grasland, dat als Grote Eenheid Natuur (hierna: GEN) is gesitueerd binnen het Vlaams Ecologisch Netwerk (hierna: VEN), zonder de daarvoor vereiste ontheffing heeft gescheurd.

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 zitting van 16 juli 2026. 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 - hierna: Procedurebesluit).

III. Feiten

1.

Op 14 april 2020 stellen twee natuurinspecteurs O.G.P./ gewestelijke toezichthouders voor het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: verbalisant), naar aanleiding van een melding, op de percelen met kadastrale omschrijving

die zijn gesitueerd in het VEN, lastens verzoekende partij het volgende vast:

“ ...

Wij begeven ons op 14 april 2020 ter plaatse en stellen vast dat het weiland, een permanent grasland gelegen in VEN, werd gescheurd.

Op 29 april gaat (verbalisant) terug ter plaatse voor het maken van bijkomende foto's en wordt er aangesproken door de landbouwer (verzoekende partij), welke het betrokken weiland deels in eigendom en deels in pacht heeft. Betrokkene vraagt wat wij komen doen, hierop antwoorden wij hem dat wij melding hebben ontvangen in verband met het scheuren van een permanent grasland in VEN. Betrokkene antwoordt hierop dat het betrokken perceel niet werd gescheurd. Hierop antwoorden wij dat het ons duidelijk lijkt dat het perceel werd geploegd en gefreesd en zodus werd gescheurd. Wij vragen aan betrokkene wat er dan volgens hem wel met het weiland is gebeurd, waarop de betrokkene antwoordt dat we dit maar moeten uitzoeken. Wij leggen betrokkene uit dat als hij informatie heeft aangaande wat er gebeurd is met het weiland, hij deze best kan meedelen. Betrokkene antwoordt hierop dat wij ons huiswerk maar moeten maken.

Wij doen navraag bij collega boswachter ... Deze laat ons weten dat betrokkene (verzoekende partij) stro had gestockeerd op het perceel en dat dit is uitgebrand met schade aan het grasland tot gevolg.

Eventuele brandschade aan het grasland is evenwel geen reden om het perceel te scheuren zonder voorafgaande ontheffing, laat staan over de gehele oppervlakte van het betrokken perceel. De vegetatie had zich ook op een natuurlijke wijze kunnen herstellen.

Ten burele stellen wij aan de hand van luchtfoto's vast dat het betrokken perceel, kadastraal gekend als _____, reeds in 2017 al eens werd gescheurd.
...”

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr. _____ dat op 7 mei 2020 wordt afgesloten (hierna: PV) en op dezelfde datum wordt verstuurd aan de procureur des Konings en aan verzoekende partij met een aangetekende brief met ontvangstbewijs.

De verbalisant legt verzoekende partij met een besluit houdende bestuurlijke maatregelen van 6 mei 2020 op om de percelen tegen uiterlijk 31 oktober 2020 terug in te richten als permanent grasland en om deze onmiddellijk te gebruiken als meerjarig grasland.

Naar aanleiding van de vraag van de procureur des Konings om de opgelegde bestuurlijke maatregelen te controleren en verzoekende partij te verhoren stelt de verbalisant op 21 januari 2021 het volgende vast:

“Ter plaatse stellen wij vast dat het perceel op heden niet werd ingezaaid. Wij kunnen wel zien dat de bestaande zaadbank nog potentieel bezit en opnieuw begint door te schieten. Tijdens het verhoor stemt (verzoekende partij) ermee in om de zaadbank zijn werk te laten doen en waar nodig bij te zaaien.

Op 25 januari 2021, tijdens een terreincontrole, laat (verzoekende partij) ons het zaadmengsel zien dat hij reeds had aangeschaft voor het herstel. Wat ons betreft, is dit een goede mengeling voor het herstel van het grasland.”

Deze vaststellingen en verklaring van verzoekende partij worden opgenomen in het navolgend proces-verbaal nr. _____, dat op 11 februari 2021 wordt afgesloten en op dezelfde datum wordt verstuurd aan de procureur des Konings.

3.

Op 23 februari 2021 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van 22 februari 2021, dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld. De procureur des Konings gaf de gewestelijke entiteit daarvoor op 3 november 2020 kennis van

de verlenging van zijn beslissingstermijn (artikel 16.4.32 DABM) omdat het opsporingsonderzoek nog bezig was.

4.

Op 12 maart 2021 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen. Ze wijst haar daarbij op de mogelijkheid van een bestuurlijke transactie mits betaling van 1.800 euro (artikel 6.4.36, §3 DABM). Ze nodigt haar ook uit om bij gebreke van tijdige en volledige betaling van de voorgestelde geldsom een schriftelijk verweer mee te delen, eventueel vergezeld van een vraag tot hoorzitting, en biedt haar de mogelijkheid om inzage te vragen in het administratief dossier.

Verzoekende partij bezorgt op 11 juni 2021 een schriftelijk verweer, waarbij ze niet vraagt om te worden gehoord. Ze betwist daarbij dat ze de percelen grasland heeft gescheurd en stelt dat het grasland is vernietigd door een zware brand, waarvan ze de gevolgen naderhand poogde te herstellen.

5.

De gewestelijke entiteit legt op 31 maart 2025 een geldboete op, waarvan verzoekende partij met een aangetekende brief van 2 april 2025 in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij betwist in essentie dat ze een milieumisdrijf pleegde, dat haar kan worden toegerekend en waarvoor haar een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Ze stelt met name dat het permanent grasland op de percelen zwaar was beschadigd door een door derden aangestoken brand van daarop gestockeerde hooi- en stobalen en door de bluswerken en de opruimingswerken om de restanten van de verbrande balen te verwijderen. Ze stelt dat ze daarna de intentie had om de percelen als een goede huisvader te herstellen in hun oorspronkelijke staat door ze in te zaaien, maar dat dit niet onmiddellijk mogelijk was door de weersomstandigheden. Ze voert dus feitelijk de schending aan van artikel 16.4.25

DABM en van het algemeen rechtsbeginsel van het vermoeden van onschuld, waarbij ze zich beroept op dwaling dan wel overmacht als schulduitsluitingsgrond, in samenlezing met de volgens de bestreden beslissing geschonden artikelen van het Natuurdecreet en het Besluit Gebiedsgericht Natuurbeleid.

2.

Verwerende partij stelt dat uit de bestreden beslissing blijkt dat er een milieumisdrijf voorligt, dat kan worden toegerekend aan verzoekende partij, waarbij de schade aan het grasland door de brand geen geldige reden was om het volledige terrein zonder de daarvoor vereiste ontheffing te scheuren. Ze merkt op dat de gewestelijke entiteit bij de begroting van de boete rekening heeft gehouden met de verzachtende omstandigheid van het herstel van het grasland door verzoekende partij.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in de argumentatie in haar verzoekschrift. Ze verwijt de gewestelijke entiteit nog dat deze in de bestreden beslissing bij de begroting van de boete goochelt met verschillende boetebedragen, die haar nooit ter kennis zijn gebracht.

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 zijn dergelijke milieuvoorschriften (artikel 16.1.1, lid 1, 16° 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). De kwalificatie van de feiten als een milieumisdrijf en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder vormt dus de grondslag voor de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om haar een geldboete op te leggen.

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

2.

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

"...

De vaststellingen hebben betrekking op de percelen kadastraal gekend als
, gelegen in natuur- en GEN-gebied en
aangeduid als permanent grasland.

Artikel 25, §3, 2°, 3) van het Natuurdecreet bepaalt dat het behoudens individuele ontheffing, verleend door het ANB of algemene ontheffing, in de GEN verboden is om het reliëf van de bodem te wijzigen.

Volgens artikel 6.3° van het Besluit gebiedsgericht natuurbeleid is het scheuren van permanent grasland een verboden activiteit in gebieden behorende tot een GEN. Artikel 1.15° van het Besluit gebiedsgericht natuurbeleid definieert permanent grasland als cultuurgrond die minimum vier jaar ononderbroken grasland is.

De verbalisant stelde op 14 april 2020 vast dat een permanent grasland gelegen in GEN werd gescheurd. Via een boswachter vernam de verbalisant dat vermoedelijke overtreder voordien op de percelen stro had gestockeerd en dat dit was uitgebrand met schade aan het grasland tot gevolg. De verbalisant besloot dat eventuele schade aan het grasland geen geldige reden was om het gehele perceel te scheuren zonder ontheffing. Verder onderzoek wees bovendien uit dat perceel reeds in 2017 werd gescheurd.

Gelet op de ligging van de percelen in natuurgebied en in GEN-gebied en het ontbreken van de nodige ontheffing was het wijzigen van het reliëf van de bodem en het scheuren van 0,45 hectare permanent grasland verboden.

Bovenvermelde feiten zijn een schending van artikel 25, §3.2°, 3) van het Natuurdecreet en van artikel 6.3° van het Besluit gebiedsgericht natuurbeleid. Ze vallen onder de definitie van een milieumisdrijf als bedoeld in artikel 16.1.2, 2° DABM en zijn strafbaar gesteld in hoofdstuk VI van titel XVI DABM, zodat op grond van artikel 16.4.27 DABM een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd.

De vermoedelijke overtreder had het betrokken grasland deels in eigendom en deels in pacht. Tijdens zijn verhoor verklaarde hij dat hij op de hoogte was dat het permanent grasland met restricties betrof.

In het schriftelijk verweer werpt de vermoedelijke overtreder op dat de verbalisant geen rekening hield met de voorgeschiedenis, meer bepaald de opzettelijke brandstichting door minderjarigen, waardoor de volledige voorraad hooibalen in vlammen opging. Het permanent grasland werd hierdoor beschadigd door onder andere het gebruik van verreikers en bluswater door de brandweer. Nadien had hij het grasland opgeruimd en de restanten verband hooi vernietigd, maar op dat moment kon door de weersomstandigheden niet meteen ingezaaid worden. De vermoedelijke overtreder besluit dat hem geen schuld treft en dat hij slechts handelde als goede huisvader nadat de percelen werden gewijzigd ten gevolge van de interventie van de brandweer na de brandstichting.

Uit het onderzoek van het dossier blijkt inderdaad dat de brandweer op 25 juli 2019 een interventie had gedaan op de percelen, waarbij mogelijks schade werd aangebracht. De verbalisant stelde echter nadien vast dat de percelen volledig geploegd en gefreesd waren, waardoor ze door de vermoedelijke overtreder werden gescheurd zonder ontheffing, terwijl hij wist of moest weten dat dit niet toegelaten was. Zoals ieder redelijk en voorzichtig persoon geplaatst in dezelfde omstandigheden was de vermoedelijke overtreder verantwoordelijk om zich naar behoren te informeren over de mogelijkheden om het grasland op te ruimen en te herstellen na de brand en om er voor te zorgen dat de geldende regelgeving werd nageleefd alvorens de strafbare handelingen te stellen.

Het milieumisdrijf staat voldoende 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) gereede twijfel bestaat. Ze maakt ondanks haar stelplicht ten onrechte abstractie van de gemotiveerde en pertinente overwegingen hierover van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, op basis van de stukken van het administratief dossier.

Binnen het GEN is het, behoudens een ontheffing van het ANB, verboden om het reliëf van de bodem te wijzigen en in het bijzonder permanent grasland te scheuren (artikel 25, §3, lid 1, 2°, 3) Natuurdecreet en de artikelen 1, 15° en 6, 3° Besluit Gebiedsgericht Natuurbeleid). Het wordt niet betwist dat de percelen, die door verzoekende partij worden gebruikt en waarop de vaststellingen van de verbalisant betrekking hebben, zijn gesitueerd binnen het GEN en zijn ingekleurd als permanent grasland, waardoor deze percelen behoudens een ontheffing niet mogen worden gescheurd.

Uit het PV blijkt dat de verbalisant ter plaatse heeft vastgesteld dat de percelen permanent grasland in het VEN, die door verzoekende partij worden gebruikt, waren gescheurd en met name volledig waren geploegd en gefreesd, terwijl de vegetatie hierop zich volgens de verbalisant na de brand op een natuurlijke wijze kon herstellen. Deze vaststellingen, in het bijzonder de materiële vaststelling dat de percelen volledig waren geploegd en gefreesd, hebben bijzondere bewijswaarde, vermits er binnen een termijn van veertien dagen na de afsluiting van het PV hiervan een kopie is overgemaakt aan verzoekende partij als vermoedelijke overtreder (artikel 16.3.25, lid 1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid – hierna: DABM). Verzoekende partij voert hierover overigens op zich geen betwisting, en betwist met name niet dat ze de betrokken percelen permanent grasland op het ogenblik van de vaststellingen volledig had geploegd en gefreesd, zonder dat ze hiervoor een ontheffing had gevraagd en verkregen. Dit betreft een milieumisdrijf, waarbij als moreel element enkel een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid is vereist, opdat de schending van de gehandhaafde regelgeving strafbaar is.

Verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat er in haar hoofde sprake is van een schulduitsluitingsgrond en met name van onoverkomelijke (rechts)dwaling dan wel overmacht. Ze maakt met name niet aannemelijk dat elke normale, redelijke en vooruitziende landbouwer, geplaatst in dezelfde omstandigheden, dezelfde werkwijze zou hebben gehanteerd om het door de brand en bluswerken aangetast permanent grasland te herstellen. Zoals blijkt uit haar verhoor, was ze niet onwetend over het bijzondere beschermingsstatuut van de percelen permanent grasland en met name het principiële verbod om deze te scheuren, terwijl ze zich bij gebeurlijke twijfel over de mogelijkheden om het aangetast grasland te herstellen desnoods

vooraf bijkomend diende te informeren bij het ANB. Ze is echter zonder navraag te doen overgegaan tot het volledig ploegen en frezen van de betrokken percelen, terwijl niet blijkt dat deze volledig waren aangetast door de brand en bluswerken of dat ze enkel op deze manier in hun voor de brand bestaande toestand konden worden hersteld. Het blijkt ook niet dat ze daarna van plan was om de percelen opnieuw in te zaaien met een daarvoor geschikt graslandzaadmengsel, maar dat dit door de weersomstandigheden op het ogenblik van de vaststellingen nog niet was uitgevoerd. Zoals blijkt uit het dossier, was de brand eind juli 2019, terwijl de percelen blijkens de vaststellingen van de verbalisant op 14 april 2020 enkel waren geploegd en gefreesd. Verzoekende partij maakt niet redelijkerwijze aannemelijk dat ze de intentie had om de percelen daarna ook nog opnieuw in te zaaien, maar dat dit door de weersomstandigheden gedurende de tijdspanne van meer dan acht maanden tussen augustus 2019 en april 2020 niet mogelijk was. Deze intentie wordt overigens ook tegengesproken door haar houding tijdens haar gesprek met de verbalisant op 29 april 2020, waarin ze geenszins aangaf dat ze de geploegde en gefreesde percelen binnenkort zou inzaaien. Dit was klaarblijkelijk ook nog niet gebeurd op het ogenblik dat haar op 6 mei 2020 een bestuurlijke maatregel werd opgelegd om de percelen tegen uiterlijk 31 oktober 2020 terug in te richten als permanent grasland, terwijl de percelen vervolgens ook op het ogenblik van de controle van deze bestuurlijke maatregel op 21 januari 2021 nog niet waren ingezaaid. Verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de gewestelijke entiteit, op basis van het geheel van de voorliggende samenhangende feitelijke vaststellingen, redelijkerwijze niet kon oordelen dat ze de percelen heeft gescheurd en dat dit niet louter gebeurde in het kader van het herstel in de oorspronkelijke toestand na de aantasting hiervan door de brand en bluswerken. Verzoekende partij betwist bovendien niet dat uit luchtfoto's blijkt dat de percelen ook in 2017 al eens zijn gescheurd, terwijl ook dit gegeven haar bewering dat ze de geploegde en gefreesde percelen opnieuw ging inzaaien ontkracht.

4.

Verzoekende partij, die blijkens haar verzoekschrift met het middel het milieumisdrijf en de toerekenbaarheid hiervan betwist, uit in haar wederantwoordnota tevergeefs voor het eerst kritiek op de begroting van de boete, in het bijzonder op de verschillende boetebedragen naargelang de ernst en de omstandigheden. In zoverre verzoekende partij in haar wederantwoordnota bijkomende middelen aanvoert ten opzichte van haar verzoekschrift, dan wel een andere wending geeft aan de in het verzoekschrift aangevoerde middelen, zonder aannemelijk te maken dat ze deze argumentatie niet kon aanvoeren op het ogenblik van het indienen van haar verzoekschrift, zijn deze nieuwe middelen in beginsel onontvankelijk (artikel 15, 4° in samenlezing met artikel 29 Procedurebesluit). Verzoekende partij kon de argumentatie met betrekking tot de begroting van de boete in de bestreden beslissing

redelijkerwijze ook al aanvoeren in haar verzoekschrift, terwijl ze geen reden opgeeft waarom ze dit niet heeft gedaan. Ongeacht deze vaststelling, maakt ze bovendien niet aannemelijk dat de gemotiveerde beoordeling in de bestreden beslissing van de begroting van de boete foutief of kennelijk onredelijk is.

Het middel wordt verworpen.

B. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij wijst op het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure en verwijt de gewestelijke entiteit dat de bestreden beslissing niet is genomen binnen een redelijke termijn. Ze wijst met name op de vaststelling dat ze op 15 juni 2021 een schriftelijk verweer heeft overgemaakt aan de gewestelijke entiteit, waarna deze tot 31 maart 2025 of bijna vier jaar zonder aanwijsbare reden heeft stilgezeten, terwijl het bovendien een eenvoudig dossier betreft. Ze stelt dat ze er in het licht van dit lange tijdsverloop redelijkerwijze mocht van uitgaan dat er haar naar aanleiding van het PV geen boete meer zou worden opgelegd. Ze voert dus feitelijk de schending aan van artikel 16.4.37 DABM en van de redelijke termijn als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

2.

Verwerende partij merkt op dat de termijn waarbinnen de gewestelijke entiteit in beginsel een boetebeslissing moet nemen een ordetermijn en geen vervaltermijn is, zodat de overschrijding hiervan niet leidt tot bevoegdheidsverlies of nietigheid van de bestreden beslissing. Ze wijst op de overwegingen hierover in de bestreden beslissing en meent dat de gewestelijke entiteit, binnen haar ruime discretionaire bevoegdheid, redelijkerwijze kon oordelen dat het lange tijdsverloop in voorliggend dossier, in het licht van de ernst van de feiten, geen reden is om geen boete meer op te leggen en verzoekende partij zal motiveren om de regelgeving in de toekomst wel na te leven. Ze benadrukt dat de gewestelijke entiteit bij haar beoordeling ook rekening heeft gehouden met het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure en de boete om die reden heeft herleid, terwijl verzoekende partij niet aanvoert dat ze daardoor bewijsproblemen ondervindt of schade of nadelen heeft ondervonden.

3.

In haar wederantwoordnota herneemt verzoekende partij de uiteenzetting zoals vervat in het verzoekschrift. Ze voegt hier niets wezenlijks aan toe.

Beoordeling door het College

1.

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 (en het College op basis van artikel 44 DBRC-decreet) na het verstrijken hiervan niet langer bevoegd is om een geldboete op te leggen. Ze dient anderzijds haar voornemen om een geldboete op te leggen binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings over het niet strafrechtelijk behandelen van het milieumisdrijf aan de vermoedelijke overtreder over te maken (artikel 16.4.36, §1 DABM). Ze kan de vermoedelijke overtreder daarbij eerst, alvorens een geldboete op te leggen, een voorstel doen om een geldsom te betalen binnen een bepaalde termijn, naar aanleiding waarvan de procedure tot oplegging van een geldboete wordt geschorst (artikel 16.4.36, §3 DABM). Als de vermoedelijke overtreder hierop niet tijdig ingaat wordt de boeteprocedure hervat (artikel 16.4.36, §4, lid 2 DABM). Ze beschikt daarna over een termijn van 180 dagen om te beslissen over het opleggen van een geldboete, waarna ze haar beslissing binnen een termijn van 10 dagen aan de overtreder moet betekenen (artikel 16.4.37, lid 1 DABM). Dit zijn ordeterminen, waarvan de schending op zich niet wordt gesanctioneerd, zodat de gewestelijke entiteit na het verstrijken hiervan nog altijd bevoegd is om een geldboete op te leggen en de bestreden beslissing om die reden niet noodzakelijk moet worden vernietigd.

De gewestelijke entiteit heeft op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder de redelijke 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.

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, waaronder de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar beslissingstermijn. Ze overweegt daarover onder de titel 'de hoogte van de geldboete' met name het volgende:

“ ...

4.2.1. De ernst van de feiten

...

De overtreder wijzigde het reliëf van de bodem en scheurde permanent grasland met een totale oppervlakte van ongeveer 0,45 hectare zonder hiervoor een ontheffing te hebben verkregen.

Het grasland had een grote natuurwaarde door de kwalificatie ervan als permanent grasland en door de ligging ervan in natuur- en GEN-gebied. Door de handelingen van de overtreder werd het behalen van de doelstellingen van de regelgeving miskend met mogelijks verlies van belangrijke natuurwaarde tot gevolg.

De feiten werden bovendien in professioneel verband gepleegd. Ze zijn daarom voldoende ernstig om te worden gesanctioneerd met een bestuurlijke geldboete van 4.000 euro.

...

4.2.3. De omstandigheden

Bij het bepalen van de hoogte van de geldboete wordt rekening gehouden met de bereidbaarheid van de overtreder om voor de vastgestelde schendingen maatregelen te nemen. ... Het gegeven dat het grasland werd hersteld, wordt meegenomen als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, wat leidt tot een verlaging van de geldboete tot 2.600 euro.

De bestuurlijke geldboete is een punitieve sanctie met leedtoevoeging als primair doel. Het afstemmen van de op te leggen bestuurlijke geldboete op de grootte van de onderneming en, hiermee samenhangend, de financiële draagkracht, is essentieel om dit sanctiedoel te kunnen

realiseren. ... Bij ontstentenis van de jaarrekening en rekening houdend met het feit dat de overtreder een natuurlijke persoon-onderneming is, acht de gewestelijke entiteit het passend en redelijk om de bestuurlijke geldboete te verlagen tot 1.950 euro.

De gewestelijke entiteit ging per schrijven van 12 maart 2021 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 is inmiddels ruim verstreken, doch het betreft een termijn van orde, waarvan de overschrijding niet gesanctioneerd wordt. Omdat de feiten ernstig zijn, zoals gemotiveerd in deze beslissing, meent de gewestelijke entiteit dat het lange termijnverloop op zich geen reden mag zijn om de overtreder aan sanctionering te laten ontsnappen. Gezien de natuurwaarde van de percelen mag de overtreder als professioneel landbouwer via een geldboete op zijn verantwoordelijkheid voor het naleven van de natuurregelgeving worden gewezen. Het afschrikwekkend effect dat van de boete uitgaat, moet de overtreder bovendien motiveren om in de toekomst de regelgeving na te leven. Desondanks dat de percelen werden hersteld, wat als verzachtende omstandigheid werd meegenomen, is de gewestelijke entiteit van oordeel dat met het alsnog opleggen van een bestuurlijke geldboete het primaire doel, namelijk leedtoevoeging door middel van een punitieve sanctie, bereikt kan worden. Gelet op de nakende verjaring van de feiten acht de gewestelijke entiteit het in dit geval evenwel passend en redelijk om het boetebedrag te verlagen tot 975 euro.

Ten slotte zijn er verder geen bijzondere omstandigheden die in rekening worden genomen bij het bepalen van de hoogte van de boete.

...”

3.

Verzoekende partij maakt niet aannemelijk, dat de beoordeling in de bestreden beslissing van de gevolgen van de overschrijding door de gewestelijke entiteit van haar termijn om een boetebeslissing te nemen, niet afdoende is gemotiveerd en kennelijk onredelijk is in het licht van de ernst van het milieumisdrijf. Ze toont met name niet aan dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend, door het boetebedrag van 1.950 euro meetbaar te halveren tot 975 euro, en dat er redenen zijn om de boete bijkomend te verminderen omwille van het tijdsverloop van de boeteprocedure.

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door verzoekende partij niet wordt betwist, wordt het PV, naar aanleiding waarvan de bestreden boete is opgelegd, afgesloten op 7 mei 2020. De procureur des Konings beslist vervolgens op 22 februari 2021 om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te behandelen, waarvan de gewestelijke entiteit op 23 februari 2021 in kennis wordt gesteld. De gewestelijke entiteit brengt verzoekende partij vervolgens op 12 maart 2021

op de hoogte van het voornemen om haar eventueel een bestuurlijke geldboete op te leggen, waarbij ze wijst op de mogelijkheid van een bestuurlijke transactie, waarna ze op 31 maart 2025 beslist 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, die een aanvang neemt vanaf de kennisgeving aan de vermoedelijke overtreder van haar voornemen hiertoe, maar die wordt geschorst gedurende de termijn waarbinnen de vermoedelijke overtreder kan ingaan op het voorstel tot betaling van een geldsom, dus met ongeveer negenendertig maanden overschreden. Verzoekende partij betwist niet dat de vervaltermijn waarbinnen de gewestelijke entiteit een geldboete kan opleggen voor het milieumisdrijf op dat ogenblik nog niet was verstreken. Ze verwijt de gewestelijke entiteit enkel dat deze haar beslissingstermijn zonder aanvaardbare verantwoording niet respecteerte, terwijl er geen concrete elementen voorliggen die dit tijdsverloop in het eenvoudige dossier kunnen verantwoorden.

De gewestelijke entiteit oordeelt in de bestreden beslissing dat het, ondanks de overschrijding van haar beslissingstermijn, alsnog is aangewezen om een boete op te leggen. Ze meent dat het lange tijdsverloop geen reden mag zijn om verzoekende partij aan sanctionering te laten ontsnappen, en dat het primaire doel van een bestuurlijke geldboete, met name leedtoevoeging door een punitieve sanctie, alsnog kan worden bereikt. Ze steunt dit oordeel op de ernst van de feiten, die blijkt uit de uitvoerige motivering hierover in de bestreden beslissing, en op de vaststelling dat verzoekende partij als professioneel landbouwer mag worden gewezen op haar verantwoordelijkheid om de natuurregelgeving na te leven, zodat ze deze regelgeving door het afschrikwekkend effect van de boete ook in de toekomst blijft naleven. Ze meent echter dat de opgelegde boete omwille van het lange tijdsverloop moet worden gehalveerd. Hieruit blijkt dat de gewestelijke entiteit 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 boetevermindering, om het mogelijk nadeel dat verzoekende partij heeft geleden door het onredelijk lang uitblijven van een boetebeslissing te herstellen. Ze steunt zich hiervoor op concrete motieven en niet op loutere stijlclausules, waarbij ze concreet aangeeft van welk boetebedrag ze vertrekt en hoeveel dit wordt verlaagd. Het College kan dan ook, in het kader van de legaliteitstoets waarmee het is belast, beoordelen of de toegepaste vermindering van de boete niet kennelijk onredelijk is in het licht van de termijnoverschrijding en de gegevens van het dossier.

Verzoekende partij, die terecht opmerkt dat ze tijdens de bestuurlijke boeteprocedure diligent heeft gehandeld door tijdig een schriftelijk verweer in te dienen bij de gewestelijke entiteit en

dat het dossier niet complex is, voert geen ernstige 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 toont ook niet afdoende aan dat ze door het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure zichtbaar schade of nadelen heeft ondervonden, en maakt met name redelijkerwijze niet aannemelijk dat haar bedrijfsvoering door de jarenlange onzekerheid over de uitkomst van de boeteprocedure en de mogelijke financiële implicaties hiervan is gehypothekeerd. Ze reikt alleszins geen concrete elementen aan, waaruit blijkt dat het mogelijks door haar geleden nadeel, door het overschrijden door de gewestelijke entiteit van de ordetermijn om een boetebeslissing te nemen, niet adequaat is hersteld door de herleiding van de boete met 50%. Ze toont ook niet aan dat een bestraffing in het licht van de ernst van de feiten niet langer passend en noodzakelijk is. Ze maakt met name niet aannemelijk dat de beoordeling in de bestreden beslissing van het eerste waarderingscriterium van de ernst van de feiten, waarnaar de gewestelijke entiteit verwijst, foutief of kennelijk onredelijk is, en voert hierover op zich zelfs geen betwisting. Dit geldt ook voor de waarderingscriteria van de frequentie van de feiten en de verzachtende omstandigheden. Ze toont tenslotte niet aan, dat de door de gewestelijke entiteit toegepaste herleiding van de boete, naar aanleiding van het tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure, niet evenredig is met de termijnoverschrijding en de concrete gegevens van het dossier.

Het middel wordt verworpen.

V. De kosten

1.

De kosten van het geding worden ten laste gelegd van verzoekende partij, die door het verwerpen van het verzoek tot vernietiging wordt beschouwd als de partij die in het ongelijk wordt gesteld (artikel 33 DBRC-decreet). Ze moet haar rolrecht van 100 euro dus zelf dragen, terwijl ze in beginsel is gehouden tot betaling van een rechtsplegingsvergoeding aan verwerende partij. Verwerende partij vordert de basisrechtsplegingsvergoeding van (heden) 910 euro, die wordt toegekend ten belope van 200 euro.

2.

Het College kan, op verzoek van een partij, een rechtsplegingsvergoeding toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de partij die in het gelijk wordt gesteld (artikel 31/1, §5 DBRC-decreet). Het basisbedrag van deze vergoeding bedraagt 910 euro en kan op gemotiveerde wijze door het College worden verlaagd tot

minimum 182 euro of verhoogd tot maximum 1.820 euro. Het College houdt daarbij rekening met de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, om het bedrag van de vergoeding te verlagen, de complexiteit van de zaak en de kennelijk onredelijke aard van de situatie (artikel 31/1, §5, lid 3 DBRC-decreet en artikel 20/1, §1 Procedurebesluit).

Gelet op de vaststelling dat het bedrag van de bestreden boete gelijkaardig is aan het bedrag van de basisrechtsplegingsvergoeding, zou het toekennen van de basisrechtsplegingsvergoeding in voorliggend dossier, dat bovendien niet complex is, kennelijk onredelijk zijn. Het zou er feitelijk toe leiden dat verzoekende partij, aan wie de bestuurlijke geldboete met een punitief karakter is opgelegd, in het kader van de vereiste toegang tot een rechter met volle rechtsmacht, wordt geconfronteerd met buitensporige potentiële rechtsplegingskosten, die het boetebedrag evenaren en die er feitelijk op neerkomen dat de toegang tot het College op overdreven wijze wordt beperkt. Het komt het College daarom passend voor om de rechtsplegingsvergoeding, in het licht van de concrete omstandigheden van het dossier, te verlagen tot 250 euro.

VI. Beslissing

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De kosten van het beroep, begroot op 100 euro rolrecht en 250 euro rechtsplegingsvergoeding voor verwerende partij, zijn ten laste van verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken op 13 augustus 2026 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,