

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 13 augustus 2026 met nummer
in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

vertegenwoordigd door advocaten
, met woonplaatskeuze te

Verwerende partij

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

vertegenwoordigd door advocaat , met
woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 28 november 2025 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 31 oktober 2025 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 15.525 euro wegens schending van artikel 16.6.1, §2 van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM). Er wordt haar met name verweten dat ze het besluit houdende bestuurlijke maatregelen van 6 april 2021, waarbij haar is bevolen om achtergelaten afvalstoffen, op straffe van een dwangsom van 2.500 euro per dag vertraging, binnen een termijn van vier maanden te verwijderen, niet heeft nageleefd.

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 18 juni 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).

III. Feiten

1.

Op 27 augustus 2021 stelt een toezichthouder bij de afdeling Handhaving van het departement Omgeving (hierna: verbalisant), op een terrein
, lastens verzoekende partij, het volgende vast:

“

Reden van de controle

We voeren de controle uit om de opvolging van de door de Afdeling Handhaving opgelegde bestuurlijke maatregelen d.d. 6 april 2021 te controleren.

...

Voorgeschiedenis

Op 16 november 2016 legde de milieu-inspectie een bestuurlijke maatregel op lastens (verzoekende partij), gedelegeerd bestuurder van ... en zaakvoerder van Zij bevelen (verzoekende partij) om alle achtergelaten afvalstoffen binnen een termijn van 90 kalenderdagen af te voeren naar een daartoe erkende afvalstoffen verwerkende inrichting. De toezichthouders stelden bij herhaling, nl. op 15 februari 2017, 16 maart 2017, 29 maart 2017, 5 april 2017, 12 april 2017, 19 april 2017, 9 mei 2017, 7 juni 2017, 28 juni 2017, 8 augustus 2017, 19 juli 2018, 8 januari 2020 en 12 februari 2021 vast dat (verzoekende partij) geen gevolg gaf aan de bestuurlijke maatregel van 16 november 2016 en dat deze naliet de achtergelaten afvalstoffen af te voeren.

Op 6 april 2021 heeft de Afdeling handhaving de bestuurlijke maatregel van 16 november 2016 opgeheven en heeft zij een nieuwe bestuurlijke maatregel met dwangsom opgelegd ..., waarbij zij (verzoekende partij) bevelen om de achtergelaten afvalstoffen af te voeren binnen de vier maanden. Indien de bestuurlijke maatregel niet wordt nageleefd wordt een bestuurlijke dwangsom van 2.500 euro per kalenderdag geïnd. Hiertegen werd beroep ingediend. Via het ministerieel besluit van 15 juli 2021 verklaarde de minister het beroep ongegrond en werd de bestreden beslissing bevestigd.

Dit besluit houdende bestuurlijke maatregelen met dwangsom van 6 april 2021 bepaalt het volgende:

“Artikel 1 . Het besluit houdende bestuurlijke maatregel van 16 november 2016 ... lastens (verzoekende partij), gedelegeerd bestuurder van en zaakvoerder van met exploitatieadres wordt opgeheven.

Art. 2. Aan (verzoekende partij) ... bevelen wij het afvoeren van de achtergelaten afvalstoffen gelegen te / kadastrale percelen

,
binnen een uitvoeringstermijn van vier maanden.

Art. 3. De volgende bestuurlijke dwangsom wordt geheven na het verstrijken van de in artikel 2 vernoemde uitvoeringstermijn: een bestuurlijke dwangsom van 2.500 euro per kalenderdag dat deze maatregel niet is nageleefd

Art. 4. De volgende voorwaarden moeten voldaan zijn om deze bestuurlijke maatregelen op te heffen: Alle achtergelaten afvalstoffen zijn afgevoerd naar een erkende afvalstoffen verwerkende inrichting en de verwerkingsattesten zijn voorgelegd aan de toezichthouder.”

...

Vaststellingen

Op 27 augustus 2021 begeven wij ons via het jaagpad naar

We voeren ter plaatse een opvolgingscontrole uit om na te gaan of (verzoekende partij) gevolg heeft gegeven aan de bestuurlijke maatregel met dwangsom van 6 april 2021 ..., welke in beroep is bevestigd. We stellen ter plaatse vast dat er nog steeds aanzienlijke partijen door hem achtergelaten afvalstoffen aanwezig zijn (zie foto's).

...

We concluderen dat (verzoekende partij) geen gunstig gevolg heeft gegeven aan het in de bestuurlijke maatregel opgelegde bevel tot het binnen de vier maanden afvoeren van de afvalstoffen gelegen te (kadastrale percelen

,
) . De bestuurlijke maatregel van 6 april 2021 en het ministerieel besluit van 15 juli 2021 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen het besluit houdende de bestuurlijke maatregel van 6 april 2021 van de Omgevingsinspectie worden niet nageleefd. Artikel 16.6.1, §2, 1° van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid kwalificeert het opzettelijk niet naleven van opgelegde bestuurlijke maatregelen door personen als een misdrijf.

Het niet naleven van de bepaling van deze bestuurlijke maatregel leidt tot het heffen van een bestuurlijke dwangsom van € 2.500 per kalenderdag. Onze vaststellingen geven aanleiding tot het invorderen van een bestuurlijke dwangsom van € 37.500,00 (15 kalenderdagen, periode van 13/8/2021 tot en met 27/8/2021).

...”

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

van 31 augustus 2021, dat op dezelfde datum wordt afgesloten (hierna: PV) en op 6 september 2021 wordt verstuurd aan de procureur des Konings en aan verzoekende partij met een aangetekende brief.

Verzoekende partij wordt hierover op 21 oktober 2021 verhoord door een inspecteur van politie. Dit verhoor wordt opgenomen in het navolgend proces-verbaal nr. van 2 oktober 2021, dat op 25 oktober 2021 wordt afgesloten en op 10 november 2021 wordt verstuurd aan de procureur des Konings.

Op 20 oktober 2021 stelt de verbalisant tijdens een opvolgingscontrole vast dat verzoekende partij nog altijd geen gevolg gaf aan de haar opgelegde bestuurlijke maatregel met dwangsom van 6 april 2021 en ter plaatse met name nog altijd aanzienlijke partijen door hem achtergelaten afvalstoffen aanwezig zijn. Deze vaststellingen worden opgenomen in het navolgend proces-verbaal nr. van 3 november 2021, dat op dezelfde datum wordt afgesloten en op 4 november 2021 wordt verstuurd aan de procureur des Konings.

2.

Op 11 februari 2022 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van 8 februari 2022 dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

3.

Op 6 april 2022 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om eventueel 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 deze ook de mogelijkheid krijgt om inzage te vragen in het administratief dossier.

Op 2 mei 2022 bezorgt verzoekende partij haar schriftelijk verweer aan de gewestelijke entiteit, waarin ze onder meer aanvoert dat de vennootschappen waarvan ze bestuurder was verantwoordelijk zijn voor de achtergelaten afvalstoffen, en waarbij ze vraagt om te worden gehoord.

4.

De gewestelijke entiteit vraagt op 27 februari 2025 bijkomende inlichtingen aan de verbalisant, met name of verzoekende partij de bestuurlijke maatregelen van 6 april 2021 ondertussen heeft uitgevoerd en of er in dit kader dwangsommen zijn geïnd en betaald. De verbalisant

antwoordt op 25 maart 2025 dat ze vooralsnog geen bericht kreeg dat de achtergelaten afvalstoffen zijn verwijderd en dat er nog geen dwangsommen zijn betaald

5.

Verzoekende partij wordt op 12 mei 2025 door de gewestelijke entiteit gehoord, naar aanleiding waarvan ze op 11 juni 2025 bijkomende stukken overmaakt.

6.

De gewestelijke entiteit legt op 31 oktober 2025 een bestuurlijke geldboete op, waarvan verzoekende partij op 4 november 2025 via haar eBox in kennis wordt gesteld, waarna ze hiervan op 6 november 2025 kennis neemt. 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 16.4.4 DABM
- de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Ze stelt in essentie dat er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de opgelegde boete en de feiten die daaraan ten grondslag liggen. Ze betwist in het bijzonder de degelijkheid van de beoordeling door de gewestelijke entiteit van het waarderingscriterium van de omstandigheden. Ze wijst daarbij met name op de aard van de achtergelaten afvalstoffen, die enkel bestaan uit bouw- en sloopafval, zodat er geen sprake is van gevaarlijke afvalstoffen en zelfs eerder van secundaire bouwstoffen. Ze wijst ook op haar principiële bereidheid om de wederrechtelijke toestand te remediëren, zoals blijkt uit de vaststelling dat de afvalstoffen, die tijdens de inventarisatie hiervan op 10 september 2016 aanwezig waren, ondertussen blijkens een controle op 12 februari 2021 deels zijn verwijderd of gereduceerd, maar stelt dat ze meerdere problemen ondervindt om de resterende afvalstoffen te verwijderen. Ze stelt vooreerst dat het verwijderen van de afvalstoffen van het terrein niet vanzelfsprekend is omdat dit een niet-openbaar bedrijfsterrein betreft, waarop ze geen gebruiksrechten meer heeft. Ze stelt ook dat het onzeker is dat alle resterende afvalstoffen afkomstig zijn van de exploitatie van haar bedrijven omdat een concurrent dezelfde activiteiten uitoefent op het aangrenzend

perceel en hierbij toegang heeft tot het terrein, terwijl haar verstandhouding met deze concurrent slecht is en ze het terrein ook hierdoor niet zonder problemen kan bereiken. Ze stelt voorts dat het verwijderen van de afvalstoffen een aanzienlijke kost met zich brengt door onder meer de hoge storkosten, zeker in vergelijking met het zelf verwerken en afzetten van de afvalstoffen als secundaire grondstof, die ze niet kan dragen. Ze wijst tenslotte op haar geringe financiële draagkracht, in achtgenomen met de verbeurde dwangsommen, ten bewijze waarvan ze rekeninguittreksels van haar weduwnaarspensioen bijbrengt.

2.

Verwerende partij wijst op de discretionaire bevoegdheid van de gewestelijke entiteit bij de begroting van de boete. Ze stelt dat verzoekende partij zich tevergeefs beroept op de verzachtende omstandigheden dat de situatie op het terrein tijdens de controle op 12 februari 2021 gewijzigd en verbeterd was ten opzichte van de eerdere controle op 10 september 2016; dat ze geen gebruiksrecht en toegang meer heeft op het terrein; dat er twijfel bestaat of alle resterende afvalstoffen afkomstig zijn van haar exploitatie; en dat ze de ontruimingskosten niet kan dragen. Ze wijst op de overwegingen hierover in de bestreden beslissing onder de toerekenbaarheid en de hoogte van de geldboete, en meent dat verzoekende partij, in het licht van de ernst van de feiten en hun voortdurend karakter door haar jarenlange onwil om gevolg te geven aan de opgelegde bestuurlijke maatregelen, niet aantoont dat de beoordeling van de waarderingscriteria foutief of kennelijk onredelijk is. Ze benadrukt dat de boete enkel betrekking heeft op de ontstentenis van uitvoering van het regularisatiebevel van 6 april 2021 in de periode tussen 7 augustus 2021 en 3 november 2021. Ze wijst in dit kader op de overwegingen in de bestuurlijke herstelmaatregel van 6 april 2021 over de noodzakelijkheid van de maatregel en de proportionaliteit hiervan, waaruit blijkt dat verzoekende partij sinds jaren nalaat om de achtergelaten afvalstoffen te verwijderen. Ze stelt dat verzoekende partij tevergeefs verwijst naar de feiten die het voorwerp uitmaken van het proces-verbaal van 12 februari 2021 omdat de bestreden beslissing is gesteund op het besluit houdende bestuurlijke maatregelen van 6 april 2021, waarin wordt vastgesteld dat verzoekende partij geen gevolg gaf aan eerder opgelegde bestuurlijke maatregelen. In zoverre verzoekende partij verwijst naar haar geringe financiële draagkracht, merkt ze op dat verzoekende partij dit element niet heeft opgeworpen in haar schriftelijk verweer, terwijl ze dit ook niet uitwerkt in haar verzoekschrift en in dit kader met name enkel verwijst naar haar pensioen, zonder verdere informatie over haar andere inkomsten of haar vermogenstoestand.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in de argumentatie in haar verzoekschrift. Ze stelt dat de verwijzing naar de situatie op het terrein tijdens de controle op

12 februari 2021 wel degelijk relevant is voor de beoordeling van de hoogte van de boete omdat daaruit blijkt dat de afvalstoffen op het terrein sinds de eerste controle op 10 september 2016 deels zijn verwijderd of gereduceerd en ze dus niet onwillig is om de afvalstoffen te verwijderen. Ze stelt ook dat verwerende partij ten onrechte voorbijgaat aan het gegeven, dat ze het bedrijfsterrein door de ontstentenis van gebruiksrechten niet zomaar mag en kan betreden. Ze herhaalt voorts dat ze door de grote financiële last niet in staat is om de boete te betalen en de afvalstoffen te verwijderen omdat ze naast haar weduwnaarspensioen geen andere inkomsten geniet, terwijl haar vennootschap waarmee ze het terrein vroeger exploiteerde blijkens de jaarrekening verlieslatend is. Ze stelt tenslotte dat er geen rechtsgrond is om de lastens haar opgelegde bestuurlijke maatregelen te rechtvaardigen omdat ze louter de bestuurder was van de exploitanten van de concessie en nooit in eigen naam handelingen met betrekking tot de afvalstoffen heeft gesteld, zodat enkel de betrokken vennootschappen kunnen worden aangesproken.

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

Bestuurlijke maatregelen zijn er specifiek op gericht een milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen. De naleving van opgelegde bestuurlijke maatregelen en de corresponderende uitvoeringstermijn(en) is bijgevolg essentieel om de negatieve impact voor mens of leefmilieu van een milieumisdrijf te remediëren en naar de toekomst toe te vermijden.

Het regularisatiebevel werd *in casu* opgelegd om ervoor te zorgen dat het afval zou worden verwijderd zodat de hinder ongedaan zou worden gemaakt en de risico's voor de mens en het leefmilieu terug werden gebracht naar een aanvaardbaar niveau.

Door het opgelegde regularisatiebevel opzettelijk niet na te leven wordt de wederrechtelijke exploitatie in stand gehouden.

Bij het bepalen van de ernst van de feiten wordt rekening gehouden met het feit dat de niet naleving van het regularisatiebevel en het onderliggende milieumisdrijf, zijnde het verzuim tot opruim van afvalstoffen, voortdurende misdrijven betreffen, waarvoor reeds eerder aanvankelijke processen-verbaal werden opgesteld. Huidige boetebeslissing sanctioneert bijgevolg enkel het niet uitvoeren van het regularisatiebevel van 6 april 2021, te rekenen vanaf 7 augustus 2021 (de dag na de dag waarop de uitvoeringstermijn afliep) tot en met 3 november 2021 (datum vaststellingen navolgend proces-verbaal met nr.

De feiten zijn, gelet op voormelde elementen, voldoende ernstig om te worden gesanctioneerd met een bestuurlijke geldboete van 22.500 euro.

4.2.2. De frequentie

Het betreft een eenmalige schending. Er zijn minstens geen indicaties die erop wijzen dat bij de overtreder reeds eerder vergelijkbare feiten werden vastgesteld. In het verleden werden weliswaar reeds eerder aanvankelijke processen-verbaal met nummers en

opgesteld lastens de overtreder voor het niet uitvoeren van de bestuurlijke maatregelen. Aangezien huidige feiten de verderzetting van dit voortdurend milieumisdrijf betreffen, wordt het bestaan van deze eerdere feiten niet in rekening genomen voor toepassing van het waarderingscriterium frequentie. Het criterium frequentie geeft derhalve geen aanleiding tot een hogere geldboete.

4.2.3. De omstandigheden

De gewestelijke entiteit ging per schrijven van 6 april 2022 over tot kennisgeving van het voornemen om een 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. De 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, gelet op 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 15.525 euro.

Voor het overige zijn er, wat dit milieumisdrijf betreft, geen bijzondere omstandigheden die in rekening worden genomen bij het bepalen van de hoogte van de boete.

...”

3.

Verzoekende partij toont wat betreft de ernst van het milieumisdrijf, als eerste waarderingscriterium om het boetebedrag te bepalen, niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aan dat de motieven hierover in de bestreden beslissing ontoereikend zijn, en dat de begroting door de gewestelijke entiteit van het basisboetebedrag op 22.500 euro kennelijk onredelijk is en dit bedrag disproportioneel is in het licht van de in het PV vastgestelde feiten.

3.1.

Verzoekende partij, die blijkens haar verzoekschrift met het middel de hoogte van de boete betwist, voert in haar wederantwoordnota tevergeefs voor het eerst aan dat de bestuurlijke maatregel van 6 april 2021, die ze volgens de bestreden beslissing opzettelijk niet heeft nageleefd en waarop de boete is gesteund, geen rechtsgrond heeft omdat de afvalstoffen feitelijk zijn achtergelaten door twee vennootschappen waarvan ze bestuurder was.

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 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges - hierna: Procedurebesluit). Verzoekende partij kon deze argumentatie redelijkerwijze ook al aanvoeren in haar verzoekschrift, terwijl ze geen reden opgeeft waarom ze dit niet heeft gedaan.

Ongeacht deze vaststelling, maakt verzoekende partij ook niet aannemelijk dat de gemotiveerde beoordeling in de bestreden beslissing van het milieumisdrijf en de toerekenbaarheid hiervan (onder de titel 'de toerenbaarheid aan de overtreder'), in het bijzonder de weerlegging van de argumentatie in haar schriftelijk verweer 'dat (ze) niet verantwoordelijk is voor de achtergelaten afvalstoffen en dus geen uitvoering kan geven aan de bestuurlijke maatregel', foutief of kennelijk onredelijk is. Ze gaat bij haar argumentatie ten onrechte zonder meer voorbij aan de vaststelling, dat de Raad van State haar verzoek tot vernietiging van de bestuurlijke maatregel van 6 april 2021 bij arrest van 18 januari 2024 met nummer heeft verworpen en dit arrest gezag van gewijsde heeft, en voor zoveel als nodig door het College wordt onderschreven. Verzoekende partij heeft ook in deze procedure (onder het eerste middel) tevergeefs aangevoerd 'dat de bestreden beslissing berust op de foutieve veronderstelling dat (ze) verantwoordelijk is voor het achterlaten van de afvalstoffen, terwijl die verantwoordelijkheid volledig toe te schrijven is aan de vennootschappen die een concessie hadden op de betrokken percelen', en dat 'uit de motivering van de bestreden beslissing niet blijkt waarom deze afvalstoffen door (haar), in persoon, zouden zijn achtergelaten', terwijl ze 'enkel heeft gehandeld in naam en voor rekening van de vennootschap'. De Raad van State heeft deze argumentatie verworpen als volgt:

"9. Het middel mist feitelijke grondslag in zoverre wordt aangevoerd dat uit de motieven van de bestreden beslissing niet zou blijken op grond van welke milieumisdrijven de bestuurlijke maatregel aan verzoeker en niet aan een vennootschap wordt opgelegd. In het bijzonder wordt verwezen naar het motief waarin gesteld wordt dat verzoeker 'door opzettelijk na te laten om de op het terrein aanwezige afvalstoffen te verwijderen en door opzettelijk de op 16 november 2016 opgelegde bestuurlijke maatregel niet na te leven, een schending heeft begaan van artikel 12, §1 van het Materialendecreet en artikel 16.6.1, §2, 1° van het DABM' en 'beide bepalingen worden gehandhaafd overeenkomstig titel XVI van het DABM en de schending ervan een milieumisdrijf vormt in de zin van artikel 16.1.2, 2° van het DABM'. Voorts wordt erop gewezen dat de 'loutere omstandigheid dat een natuurlijke persoon is opgetreden als orgaan van een rechtspersoon niet wegneemt dat deze persoon, gelet op het feit dat het verbod op het achterlaten van afvalstoffen zich tot eenieder richt, een eigen verantwoordelijkheid draagt bij miskennen van dit verbod'.

10. Verzoeker betwist niet dat uit artikel 12 van het Materialendecreet voortvloeit dat hij er als natuurlijke persoon toe gehouden is om achtergelaten afvalstoffen te verwijderen. Aangezien de onevenredigheid van de opgelegde bestuurlijke maatregel met dwangsom enkel wordt afgeleid uit de foutieve veronderstelling dat verzoeker voor de verwijdering van de achtergelaten afvalstoffen niet zou kunnen worden aangesproken, kan niet besloten worden tot de schending van artikel 16.4.4 DABM.”

3.2.

Verzoekende partij voert ook tevergeefs aan dat de ernst van het milieumisdrijf moet worden genuanceerd omwille van de aard van de achtergelaten afvalstoffen, in het bijzonder de vaststelling dat er geen sprake is van gevaarlijke afvalstoffen, maar enkel van bouw- en sloopafval, waarvan een deel bovendien moet worden beschouwd als secundaire grondstoffen.

De boete wordt opgelegd omdat verzoekende partij bewust nalaat om de haar opgelegde bestuurlijke maatregel met dwangsom van 6 april 2021 na te leven, en met name tussen het aflopen van de uitvoeringstermijn van deze bestuurlijke maatregel op 7 augustus 2021 tot de opmaak van het navolgend proces-verbaal naar aanleiding van een opvolgingscontrole hiervan op 3 november 2021 bewust niet is overgegaan tot de verwijdering van de achtergelaten afvalstoffen op het terrein. Zoals blijkt uit de bestreden beslissing, is de aard van de achtergelaten afvalstoffen daarbij niet van belang en wordt verzoekende partij enkel verweten dat ze sinds lange tijd opzettelijk geen uitvoering geeft aan de opgelegde bestuurlijke maatregel, waardoor het onderliggende milieumisdrijf houdende het verzuim om de gedeponeerde afvalstoffen te verwijderen onverminderd blijft voortduren. De gewestelijke entiteit overweegt hierover in de bestreden beslissing dat ‘bestuurlijke maatregelen er specifiek op zijn gericht een milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen’ en dat ‘de naleving van opgelegde bestuurlijke maatregelen en de corresponderende uitvoeringstermijn(en) bijgevolg essentieel is om de negatieve impact voor mens of leefmilieu van een milieumisdrijf te remediëren en naar de toekomst toe te vermijden’, terwijl verzoekende partij niet aantoont dat deze overweging foutief of kennelijk onredelijk is. De gebeurlijke vaststelling, dat de hinder en de risico’s van de achtergelaten afvalstoffen voor de mens en het leefmilieu door hun aard eerder gering zijn, doet op zich geen afbreuk aan de ernst van het beboete milieumisdrijf, die vooral wordt bepaald door de grote hoeveelheid wederrechtelijk achtergelaten afvalstoffen en de blijvende onwil van verzoekende partij om deze te verwijderen, ondanks de daartoe opgelegde bestuurlijke maatregel. De aard van de achtergelaten afvalstoffen wordt door de gewestelijke entiteit overigens niet

meegenomen als element bij de beoordeling van de ernst van de feiten. Verzoekende partij maakt ook niet aannemelijk dat een deel van de achtergelaten afvalstoffen feitelijk moeten worden beschouwd als secundaire bouwstoffen in plaats van als afvalstoffen. Ongeacht de vaststelling dat de boete wordt opgelegd wegens het opzettelijk niet naleven van een bestuurlijke maatregel om wederrechtelijk achtergelaten afvalstoffen te verwijderen, waarbij zowel het bestuurlijk als het juridische beroep van verzoekende partij tegen deze maatregel is verworpen, betreft dit een loutere bewering. Er kan ten overvloede nog worden opgemerkt dat deze bewering bovendien strijdt met de gegevens van het administratief dossier, waaruit onder meer blijkt dat er op het betreffend terrein indertijd een afvalverwerkend bedrijf werd geëxploiteerd, waarbij afvalstoffen van derden in eerste instantie werden opgeslagen, terwijl het deze afvalstoffen zijn die daar tot op heden door het stilzitten van verzoekende partij zijn blijven liggen en in strijd met de bestuurlijke maatregel niet worden verwijderd.

4.

Verzoekende partij toont ook wat betreft het waarderingscriterium van de omstandigheden niet afdoende aan dat de motieven hierover in de bestreden beslissing ontoereikend zijn en dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend en de boete disproportioneel is, doordat er daarbij geen rekening is gehouden met haar inspanningen om de afvalstoffen te verwijderen en met de moeilijkheden die ze hierbij ondervindt, in het bijzonder het gebrek aan gebruiksrechten op het terrein en haar precare financiële situatie.

4.1.

Wat betreft de vaststelling dat een deel van de afvalstoffen op het terrein tussen de initiële inventarisatie hiervan op 10 september 2016 en een controle op 12 februari 2021 zijn verwijderd, toont verzoekende partij niet aan dat de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk heeft gehandeld door dit gegeven in de bestreden beslissing niet in aanmerking te nemen als een verzachtende omstandigheid.

Zoals gesteld, wordt de boete opgelegd omdat verzoekende partij bewust nalaat om de bestuurlijke maatregel van 6 april 2021 na te leven, en met name bewust niet overgaat tot de verwijdering van de achtergelaten afvalstoffen op het terrein. De gebeurlijke vaststelling dat verzoekende partij daarvoor, in uitvoering van de haar eerder opgelegde bestuurlijke maatregel van 16 november 2016 om de op dat ogenblik op het terrein aanwezige achtergelaten afvalstoffen te verwijderen, blijkt een vergelijking tussen de initiële inventarisatie van deze afvalstoffen op 10 september 2016 en een navolgende inventarisatie

hiervan op 12 februari 2021, een deel van deze afvalstoffen zou hebben verwijderd, is dan ook niet relevant. Daaruit blijkt hoogstens dat verzoekende partij deels uitvoering gaf aan deze initiële bestuurlijke maatregel, waartegen ze indertijd overigens geen bestuurlijk beroep heeft ingesteld. Uit het administratief dossier en de voorliggende stukken blijkt echter niet dat ze na de bestuurlijke maatregel van 6 april 2021 nog achtergelaten afvalstoffen van het terrein heeft verwijderd, zodat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing redelijkerwijze geen rekening moest houden met de bereidheid van verzoekende partij om de achtergelaten afvalstoffen alsnog te verwijderen, vermits deze klaarblijkelijk niet aanwezig is.

4.2.

Ook wat betreft de moeilijkheid om de afvalstoffen van het terrein te verwijderen, doordat verzoekende partij niet beschikt over gebruiksrechten op dit bedrijfsterrein, toont ze niet aan dat de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk heeft gehandeld door dit gegeven in de bestreden beslissing niet in aanmerking te nemen.

Uit het administratief dossier blijkt dat het terrein waarop de achtergelaten afvalstoffen zijn gesitueerd indertijd door verzoekende partij via haar vennootschap werd gebruikt op basis van een concessieovereenkomst met de (als algemeen rechtsopvolger van het toenmalige) van 11 februari 2009, die op 22 juni 2015 wegens de ontstentenis van betaling van de concessievergoeding is beëindigd. De daaropvolgende burgerlijke procedure tussen de partijen bij deze concessieovereenkomst is finaal beslecht met het arrest van het Hof van Beroep van Antwerpen van 14 juni 2018, op basis waarvan de vennootschap van verzoekende partij onder meer het bedrijfsterrein op straffe van een dwangsom moest ontruimen. Hoewel verzoekende partij terecht stelt dat ze alleszins sinds de bestuurlijke maatregel van 6 april 2021 niet beschikt over enig gebruiksrecht op het bedrijfsterrein, legt ze geen stukken voor waaruit blijkt dat ze hierdoor moeilijkheden ondervindt om het terrein in functie van het verwijderen van de afvalstoffen te betreden en/of deze afvalstoffen te verwijderen, en dat pogingen hiertoe daardoor zijn mislukt. Er ligt met name geen enkel stuk voor waaruit blijkt dat verzoekende partij de (of een andere verantwoordelijke voor het terrein) heeft ingelicht dat ze zou overgaan tot het verwijderen van de afvalstoffen of een deel ervan, en dit om één of andere reden heeft geweigerd. De bewering van verzoekende partij wordt niet alleen niet gestaafd door stukken, maar is ook ongeloofwaardig omdat niet valt in te zien dat de huidige eigenaar of gebruiker van het terrein de verwijdering van de wederrechtelijk achtergelaten afvalstoffen door verzoekende partij zou willen verhinderen. Deze bewering is bovendien ook tegenstrijdig met de bewering van verzoekende partij dat een deel van de afvalstoffen op het

terrein tussen de initiële inventarisatie hiervan op 10 september 2016 en een controle op 12 februari 2021 zijn verwijderd.

In de rand hiervan wordt nog opgemerkt dat verzoekende partij ook niet concreet aan de hand van stukken aantoont dat een deel van de achtergelaten afvalstoffen op het terrein afkomstig zijn van een naburige gelijkaardige exploitatie van een concurrerend afvalverwerkend bedrijf. Haar bewering, dat het 'onzeker is of de afvalstoffen van (haar) afkomstig zijn' volstaat hiertoe niet, te meer dit ook niet blijkt uit de achtereenvolgende vaststellingen van de verbalisant, waarover verzoekende partij geen betwisting voert. Er wordt nog opgemerkt dat een gelijkaardig argument van verzoekende partij in het kader van haar verzoek tot vernietiging van de bestuurlijke maatregel van 6 april 2021 (onder het tweede middel) door de Raad van State met het arrest van 18 januari 2024 is verworpen.

4.3.

Verzoekende partij toont tenslotte niet aan dat de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk heeft gehandeld door in de bestreden beslissing geen rekening te houden met de hoge kosten om de afvalstoffen te verwijderen en met haar precaire financiële draagkracht.

Wat betreft de opmerking dat het verwijderen van de afvalstoffen een aanzienlijke kost met zich meebrengt, kan ze de gewestelijke entiteit bezwaarlijk verwijten dat deze hiermee in de bestreden beslissing geen rekening houdt en dit element niet in aanmerking neemt als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete. Zoals gesteld, blijkt uit de voorliggende stukken dat verzoekende partij sinds de bestuurlijke maatregel van 6 april 2021 bewust geen enkele inspanning heeft geleverd om de achtergelaten afvalstoffen op het terrein te verwijderen of hiermee minstens een aanvang te nemen. Ze kan dan ook bezwaarlijk wijzen op de hoogte van de opruimkosten omdat ze vooralsnog geen opruimkosten heeft gemaakt en er hiervan ook geen stukken voorliggen, terwijl er in beginsel wel inkomsten zijn genoten uit de op het terrein ontvangen afvalstoffen. Ongeacht deze vaststelling, wordt nog opgemerkt dat maatregelen die kaderen in het ongedaan maken van de gevolgen van het milieumisdrijf geen afbreuk doen aan het bestaan hiervan en aan de mogelijkheid om daarvoor een boete op te leggen.

Wat betreft het argument dat ze slechts een beperkte financiële draagkracht heeft, wordt vastgesteld dat verzoekende partij zich in dit kader beperkt tot de verwijzing naar haar overlevingspensioen, waarvan ze bewijsstukken voorlegt. Hoewel het College erkent dat de boete aanzienlijk is in het licht van deze pensioeninkomsten, wordt opgemerkt dat verzoekende partij daarmee geen afdoende duidelijkheid geeft over haar werkelijk vermogen,

terwijl ze dit argument ook niet heeft opgeworpen in haar schriftelijk verweer tijdens de bestuurlijke boeteprocedure. Een overlevingspensioen kan in beginsel worden gecumuleerd met andere (beroeps)inkomsten, terwijl verzoekende partij niet verduidelijkt welke inkomsten ze bovenop haar overlevingspensioen geniet. Het staat aan verzoekende partij om transparant te zijn over haar financiële toestand, als ze zich op deze omstandigheid beroept om de herleiding van de boete te vragen. Vermits de door verzoekende partij voorgelegde stukken geen volledig beeld geven van haar financiële draagkracht, terwijl ze hierover ook tijdens de bestuurlijke boeteprocedure geen stukken heeft bijgebracht, toont ze redelijkerwijze niet aan dat haar financiële situatie dermate precair is dat het boetebedrag om die reden dient te worden herleid. In zoverre ze daarbij ook verwijst naar verbeurde dwangsommen, stelt het College opnieuw vast dat er hierover geen stukken worden voorgelegd, en met name niet blijkt dat er ondertussen al effectief dwangsommen bij verzoekende partij zijn ingevorderd. Ongeacht deze vaststelling, wordt nog opgemerkt dat de bestuurlijke maatregel met dwangsom beoogt om het vastgesteld milieumisdrijf houdende het achterlaten van afvalstoffen te beëindigen of om de gevolgen hiervan ongedaan te maken, terwijl de boete een punitief karakter heeft, zodat beide handhavingsvormen een andere finaliteit hebben, waarbij ze elkaar niet uitsluiten.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij meent dat artikel 16.4.5 DABM en artikel 12 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna: Materialendecreet) elkaar tegenspreken, maar dat het Materialendecreet voorrang heeft op het DABM. Ze meent dat ze als natuurlijke persoon, die bestuurder was van de vennootschappen die de te verwijderen afvalstoffen hebben achtergelaten, niet kan worden aangesproken en enkel de vennootschap ter zake verantwoordelijk is.

2.

Verwerende partij stelt dat verzoekende partij nalaat om de beweerde tegenstrijdigheid tussen artikel 16.4.5 DABM en artikel 12 Materialendecreet uit te werken, terwijl beide artikelen bovendien niet tegenstrijdig zijn en er ook geen hiërarchie bestaat tussen het DABM en het Materialendecreet. Ze stelt dat artikel 12, §1 Materialendecreet aan eenieder een algemeen verbod oplegt om afvalstoffen achter te laten of te beheren in strijd met de milieuvoorschriften,

terwijl artikel 16.4.5 DABM voorziet dat bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd aan diegene die een milieumisdrijf heeft gepleegd of daartoe opdracht gaf.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in de argumentatie in haar verzoekschrift. Wat betreft de hiërarchie tussen het Materialendecreet en het DABM, stelt ze nog dat het Materialendecreet als *lex specialis*, die specifiek betrekking heeft op het duurzaam beheer van materiaalcringlopen en afvalstoffen, voorrang heeft op het DABM, dat de algemene bepalingen inzake milieubeleid omvat.

Beoordeling door het College

1.

Verzoekende partij stelt tevergeefs dat enkel de vennootschappen waarvan ze bestuurder was verantwoordelijk zijn voor de op het terrein achtergelaten afvalstoffen en kunnen worden aangesproken om deze afvalstoffen te verwijderen. Er kan in dit kader worden verwezen naar de beoordeling van het gelijkaardig argument onder het eerste middel (randnummer 3.1), waarbij onder meer is verwezen naar het arrest van de Raad van State van 18 januari 2024 in het kader van het verzoek van verzoekende partij tot vernietiging van de bestuurlijke maatregel van 6 april 2021. De Raad van State verwerpt daarin het gelijkaardig argument van verzoekende partij, dat ze niet verantwoordelijk is voor het achterlaten van de afvalstoffen op het terrein en enkel de vennootschappen die hierop een concessie hadden en waarvan ze bestuurder was ter zake verantwoordelijk zijn en kunnen worden aangesproken.

2.

Ongeacht de vaststelling dat de boete wordt opgelegd wegens de miskenning door verzoekende partij van een bestuurlijke maatregel, waarbij haar verzoek tot vernietiging van deze maatregel door de Raad van State is verworpen, stelt ze ook tevergeefs dat de artikelen 12 Materialendecreet en 16.4.5 DABM elkaar tegenspreken. Artikel 12, §1 Materialendecreet voorziet dat het verboden is om afvalstoffen achter te laten of te beheren in strijd met het decreet of de uitvoeringsbesluiten hiervan, waarbij het achterlaten van afvalstoffen niet alleen het storten op zich omvat, maar ook het verzuim om de gedeponeerde afvalstoffen te verwijderen. Artikel 16.4.5 DABM voorziet dat er na de vaststelling van een milieumisdrijf zowel ten aanzien van diegene die een milieumisdrijf heeft gepleegd als ten aanzien van diegene die opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een milieumisdrijf uitmaken bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd. Uit de samenlezing van beide artikelen volgt dat er aan verzoekende partij een bestuurlijke maatregel kon worden opgelegd omdat ze verzuimt

om de op het terrein achtergelaten afvalstoffen te verwijderen, waardoor ze een milieumisdrijf pleegt.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij stelt dat er geen afvalstoffen op het terrein zouden zijn achtergelaten, als de Vlaamse Waterweg haar indertijd een termijnverlenging had verleend tot 1 januari 2015 om de vereiste vergunningen voor de opslag en de verwerking van de afvalstoffen te bekomen. Ze stelt dat ze deze vergunningen in die hypothese tijdig had bekomen, waardoor de concessieovereenkomst voor het terrein niet zou zijn ontbonden en de afvalstoffen zouden zijn verwerkt en afgezet als secundaire grondstof.

2.

Verwerende partij stelt dat het middel vreemd is aan de bestreden beslissing. Ze wijst ook op de vaststelling dat er ondertussen een definitieve uitspraak voorligt over de problematiek van de concessieovereenkomst.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in de argumentatie in haar verzoekschrift. Ze stelt dat de ontstentenis van een termijnverlenging voor het bekomen van de vereiste vergunningen voor de opslag en verwerking van de afvalstoffen, waardoor de concessieovereenkomst is ontbonden en ze daar niet meer kon exploiteren via haar vennootschappen, de oorzaak is van de jarenlange ellende en het achterlaten van afvalstoffen, dat heeft geleid tot de bestreden beslissing. Ze meent dat er in die optiek rekening moet worden gehouden met dit gegeven.

Beoordeling door het College

1.

De boete wordt opgelegd omdat verzoekende partij opzettelijk nalaat om de haar opgelegde bestuurlijke maatregel van 6 april 2021 na te leven, en met name bewust niet overgaat tot de verwijdering van de achtergelaten afvalstoffen op het terrein. De oorzaak van het achterlaten van de afvalstoffen is daarbij niet relevant.

2.

Ongeacht de vaststelling dat de boete wordt opgelegd omwille van het niet naleven van de bestuurlijke maatregel van 6 april 2021, wordt nog opgemerkt dat verzoekende partij ten onrechte verwijst naar de houding van _____ met betrekking tot de concessieovereenkomsten voor het terrein waarop de afvalstoffen zijn achtergelaten en het aanpalend bedrijfsterrein. De discussies met betrekking tot deze concessieovereenkomsten tussen de betrokken partijen zijn ondertussen uitgeklaard met het arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen van 14 juni 2018, zodat verzoekende partij ook om die reden in voorliggende procedure tevergeefs verwijst naar het verlies van een kans, doordat

_____ haar indertijd onvoldoende tijd gaf om de vereiste vergunningen voor de opslag en de verwerking van de afvalstoffen te bekomen.

Het middel wordt verworpen.

V. Beslissing

1. Het beroep wordt verworpen.

2. De kosten van het beroep, begroot op 100 euro rolrecht en 910 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,