

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. van 20 oktober 2022
in de zaak A. 233.315/VII-41.067**

In zake : het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

wonende te

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 26 maart 2021, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. van het Handhavingscollege
(hierna: HHC) van 11 februari 2021 in de zaken en

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
10 mei 2021.

Verweerster heeft een memorie van antwoord ingediend en de
verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd heeft op 25 mei 2022 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 oktober 2022.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3. De gewestelijke entiteit legt op 20 december 2019 aan De Latthauwer een alternatieve bestuurlijke geldboete op van:

- (in zaak I) 5.625 euro wegens schending van artikel 5.4.9, § 1 en § 2 van het Vlaamse decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en van artikel 2 van de wet van 26 maart 1971 ‘op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging’ (hierna: Oppervlaktewaterenwet) omdat zij “de silosappen van de groenvoeder

niet adequaat opvangt, waardoor deze silosappen via een onverharde greppel in het oppervlaktewater werden geloosd”,

- (in zaak II) 4.375 euro wegens schending van artikel 12 van het Vlaamse decreet van 22 december 2006 ‘houdende bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’, artikel 43, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 ‘houdende vaststelling van het Vlaamse reglement betreffende de milieuvergunning’, artikel 5.9.2.2, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’, artikel 2 Oppervlaktewaterenwet en artikel 22 van het Vlaamse decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’, meer bepaald wegens het lozen van “mest- en silosappen in een beek”.

4. Het bestreden arrest:

- voegt beide zaken samen omdat ze betrekking hebben “op dezelfde verzoekende partij en deels op dezelfde feiten”, aangezien “[d]e ten laste gelegde feiten in dossier I [...] klaarblijkelijk het vervolg zijn van de in dossier II ten laste gelegde feiten, waarbij onder meer structurele maatregelen werden bevolen, uiteindelijk uitgevoerd in november 2018”;

- verklaart het eerste middel van _____ in beide zaken gegrond omdat “[d]e bestreden beslissing [...] geen melding [maakt] van de op het ogenblik van de uitspraak van de beslissing geldende nieuwe wetsbepalingen van toepassing op het ogenblik van de uitspraak, inzonderheid artikel 3.2.1 Waterwetboek dat een identieke strafbaarstelling invoert voor de ten laste gelegde feiten” waardoor de kwalificatie van de feiten als milieumisdrijf, in zoverre enkel gesteund op de oude Oppervlaktewaterenwet niet regelmatig met redenen omkleed” is;

- verklaart het tweede middel van _____ in beide zaken gegrond omdat “de begroting van het basisbedrag in beide zaken kennelijk onredelijk overkomt, minstens [...] onvoldoende [is] gemotiveerd hoe de concrete berekening van beide bedragen is tot stand gekomen”;

- onderzoekt het derde en vierde middel van _____ niet omdat “ze niet kunnen leiden tot een ruimere vernietiging”;

- vernietigt de alternatieve bestuurlijke geldboetes in beide zaken;

- stelt in zaak II bij indeplaatsstelling vast “dat de tenlastelegging inmiddels is verjaard”;
- legt in zaak I bij indeplaatsstelling aan een alternatieve bestuurlijke geldboete van 4.455 euro op.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van het Vlaamse Gewest

5. Het Vlaamse Gewest voert de schending aan van artikel 32, tweede lid, en 35 van het Vlaamse decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC) en “het motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur”.

Het zet uiteen dat het voor het HHC er heeft op gewezen dat de tekst van artikel 2 van de Oppervlaktewaterenwet nagenoeg onveranderd is overgenomen in artikel 3.2.1 van het Waterwetboek dat geen retroactieve bepalingen bevat zodat de Oppervlaktewaterenwet dan ook van toepassing was op het ogenblik van de vaststellingen en er geen reden was om die terzijde te schuiven. Het wijst er nog op dat dit nieuwe Waterwetboek een coördinatie is van onder meer de Oppervlaktewaterenwet zodat het niet om een loutere opheffing ging “maar om een opheffing van de oorspronkelijke tekst na opname in een coördinatie. [...] De inhoud van het voormalig artikel 2 Oppervlaktewaterenwet is thans ongewijzigd opgenomen in artikel 3.2.1 van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, gecoördineerd op 15 juni 2018, en ook het HHC zelf vermeldt terecht dat de strafbaarstelling identiek is gebleven”. Aangezien het vastgestelde milieumisdrijf onder beide regelgevingen bestuurlijk strafbaar is gebleven, “valt niet in te zien op welke wijze de boetebeslissingen niet ‘regelmatig met redenen omkleed’ zou[den] zijn. Het arrest vermeldt nergens welke

rechtsregel of welk beginsel van behoorlijk bestuur er geschonden zou zijn en is op dit punt niet gemotiveerd”. Ten aanzien van de “niet correcte onderbouwde stelling van het HHC dat, ‘gelet op het punitief karakter van de boete, op het ogenblik van de uitspraak eveneens dient aangegeven te worden dat de feiten nog steeds strafbaar zijn, en dus een milieumisdrijf uitmaken, met aanduiding van de thans geldende regelgeving””, voert het aan dat “[n]och het DABM noch de uitvoeringsbesluiten ervan noch de beginselen van behoorlijk bestuur [...] een gelijkaardig te interpreteren verplichting voor de gewestelijke entiteit [bevatten] als die uit artikel 195 Sv”. Het stelt dat het bestreden arrest zelf “geen enkele melding [maakt] van welke wetsbepaling of beginsel van behoorlijk bestuur op dit punt wel zou zijn geschonden. Het arrest is dan ook niet met redenen omkleed” en dat de boetebeslissingen nog diverse andere strafbaarstellingen van de betrokken feiten vermelden zodat het niet verwijzen naar de huidige strafbaarstelling in het Waterwetboek geen enkel nadeel inhield voor en minstens niet blijkt uit de motivering van het bestreden arrest dat het belang van laatstgenoemde bij de onwettigheden werd onderzocht.

Beoordeling

6. Het middel gaat terug op de beoordeling door het HHC van het eerste middel van in beide zaken.

7. Het bestreden arrest overweegt in beide zaken:

“De bestreden beslissing maakt geen melding van de op het ogenblik van de uitspraak van de beslissing geldende nieuwe wetsbepalingen van toepassing op het ogenblik van de uitspraak, inzonderheid artikel 3.2.1 Waterwetboek dat een identieke strafbaarstelling invoert voor de ten laste gelegde feiten. Bijgevolg is de kwalificatie van de feiten als milieumisdrijf, in zoverre enkel gesteund op de oude Oppervlaktewaterenwet niet regelmatig met redenen omkleed [...]. Het louter gegeven dat de oude Oppervlaktewaterenwet van toepassing was op het ogenblik van de feiten, neemt niet weg dat, gelet op het punitief karakter van de boete, op het ogenblik van de uitspraak eveneens dient aangegeven te worden dat de feiten nog steeds strafbaar zijn, en dus een milieumisdrijf vormen, met aanduiding van de thans geldende regelgeving”.

8. Het bestreden arrest neemt aldus een schending van de bestuurlijke motiveringsverplichting aan omdat in de bestreden boetebeslissingen werd nagelaten aan te geven volgens welke wetsbepaling de ten laste gelegde feiten strafbaar zijn gebleven op het ogenblik van de uitspraak van de alternatieve bestuurlijke geldboetes.

Het middel dat aanvoert dat niet “valt [...] in te zien op welke wijze de boetebeslissingen niet ‘regelmatig met redenen omkleed’ zou[den] zijn”, dat het arrest “nergens [vermeldt] welke rechtsregel of welk beginsel van behoorlijk bestuur er geschonden zou zijn en [...] op dit punt niet gemotiveerd” is, en dat “uit de motivering van het bestreden arrest” niet blijkt “dat het belang van [De Latthauwer] bij de onwettigheden werd onderzocht”, mist feitelijke grondslag.

9. Luidens artikel 35, derde lid, van het DBRC geeft een onwettigheid alleen aanleiding tot een vernietiging, als de partij die ze aanvoert, wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid.

Deze bepaling relateert de vernietigingsbevoegdheid van de RvVb “in die zin dat een onwettigheid slechts aanleiding geeft tot een vernietiging, indien de partij d[i]e ze aanvoert wordt benadeeld door de ingeroepen onwettigheid”. (*Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 777/1, 8).

10. Het middel dat aanvoert dat “het niet verwijzen naar de huidige strafbaarstelling in het Waterwetboek geen enkel nadeel inhield voor
, dwingt de Raad van State de beoordeling van de zaak door het HHC in tweede instantie over te doen.

De Raad van State is daartoe overeenkomstig artikel 14, § 2 van de RvS-wet niet bevoegd. Het cassatieberoep kan enkel betrekking hebben op rechtsvragen.

11. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van het Vlaamse Gewest

12. Het Vlaamse Gewest voert de schending aan van artikel 32, tweede lid, van het DBRC en het motiveringsbeginsel.

Het betoogt dat het bestreden arrest “intern tegenstrijdig” is “bij de beoordeling en de herbeoordeling van de basisboete (vóór toepassing van de beoordelingscriteria frequentie en omstandigheden) in zaak I omdat het HHC eerst oordeelt “dat de berekeningscriteria [...] onduidelijk zijn, dat de motivering dus mank loopt en dat de begroting van de basisbedragen in beide zaken kennelijk onredelijk voorkomt, en besluit [...] om zelf een andere boetebeslissing in de plaats te stellen” en “deze nieuwe beslissing” vervolgens “enkel en alleen gebaseerd [is] op de beoordeling van de ernst van de feiten zoals gemotiveerd in de vernietigde beslissing en daarenboven [...] ‘in alle billijkheid’ [komt] tot een bedrag van 7.500 euro, dat is amper 30 euro minder dan het bedrag dat [het HHC] op de vorige bladzijde nog als ‘onvoldoende gemotiveerd’ en zelfs ‘kennelijk onredelijk’ had bestempeld”. Het zet verder uiteen “dat het HHC van de gewestelijke entiteit vereist dat zij zeer concreet zou motiveren hoe zij tot de basisbedragen gekomen is, daar waar het HHC er vervolgens geen problemen mee lijkt te hebben, dat [het] zelf het basisbedrag ‘in alle billijkheid’ op nagenoeg hetzelfde bedrag vastlegt, met enkel een verwijzing naar de motivering van de ernst in de bestuurlijke geldboete. Minstens laat het bestreden arrest uitschijnen dat de bestuurlijke geldboete voldoende gemotiveerd is waar staat dat ‘de beoordeling van de ernst van de feiten, zoals gemotiveerd in de bestreden en thans vernietigde beslissing, kan behouden blijven’, terwijl enkele bladzijden ervoor in het arrest staat dat het boetebedrag onvoldoende gemotiveerd is. Het arrest is intern tegenstrijdig en is derhalve niet met deugdelijke redenen omkleed”.

Beoordeling

13. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door het HHC van het door in zaak I en II aangevoerde tweede middel waarin het bedrag van de bestuurlijke geldboete werd betwist omdat die “willekeurig werd bepaald”.

14. Het middel heeft betrekking op, naast de in het eerste middel vergeefs bestreden gegrondverklaring door het HHC van het eerste middel van in zaak I en II, de gegrondverklaring door het HHC van een bijkomend (tweede) middel van op grond waarvan het HHC de bestreden alternatieve bestuurlijke geldboete in zaak I en II vernietigt.

15. Het middel dat, al was het gegrond, niet tot cassatie kan leiden, heeft geen belang en is derhalve niet ontvankelijk.

C. Vierde (lees: derde) middel

16. Het Vlaamse Gewest voert de schending aan van de artikelen 16.4.27, 16.4.29 en 16.4.4 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), “de motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur” en “het verbod tot machtsoverschrijding”.

Het betoogt dat “de beoordeling van de ernst van de feiten behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de gewestelijke entiteit”, dat “vanuit dit gegeven [...] ‘naar billijkheid’ een sanctiebedrag [dient] bepaald te worden” wat “behoort tot de discretionaire bevoegdheid” van de gewestelijke entiteit. Zij stelt dat de motiveringsplicht “niet zo ver [reikt] dat de gewestelijke entiteit een wiskundig model in haar beslissingen zou dienen op te nemen” en dat zij “de ruimte [behoudt] om in elk concreet geval naar billijkheid een bepaald boetebedrag vast te stellen dat vervolgens door het HHC op de al dan niet kennelijke onredelijkheid kan worden beoordeeld”. Het HHC dat “enkel een marginale

toetsingsbevoegdheid omtrent kennelijke onredelijkheid van de basisbedragen en van de concrete en meetbare toepassing van de waarderingscriteria van artikel 16.4.29 DABM” heeft, is “met schending van dit artikel 16.4.29 DABM en met overschrijding van [zijn] bevoegdheid [van het HHC] tot de thans bestreden beslissing gekomen. [...] De motiveringsplicht en artikel 16.4.29 DABM vereisen niet dat de gewestelijke entiteit volledig in detail de boeteberekening wiskundig gaat weergeven. Dit zou ook maken dat elke appreciatiebevoegdheid van de gewestelijke entiteit in individuele dossiers, met elk hun specifieke kenmerken, op de helling wordt gezet”.

Beoordeling

17. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door het HHC van het door in zaak I en II aangevoerde tweede middel waarin het bedrag van de bestuurlijke geldboete werd betwist omdat die “willekeurig werd bepaald”.

18. Het middel heeft betrekking op, naast de in het eerste middel vergeefs bestreden gegrondverklaring door het HHC van het eerste middel van De Latthauwer in zaak I en II, de gegrondverklaring door het HHC van een bijkomend (tweede) middel van op grond waarvan het HHC de bestreden alternatieve bestuurlijke geldboete in zaak I en II vernietigt.

19. Het middel dat, al was het gegrond, niet tot cassatie kan leiden, heeft geen belang en is derhalve niet ontvankelijk.

D. Vijfde (lees: vierde) middel

20. Het Vlaamse Gewest voert de schending aan van artikel 16.4.29 van het DABM, artikel 32, tweede lid, van het DBRC en “de motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur”.

Het betoogt dat “het bestreden arrest [laat] uitschijnen dat de gewestelijke entiteit in één boetebeslissing bij de beoordeling van de ernst de lange duur van het milieumisdrijf heeft meegenomen en nadien ook nog eens de factor frequentie als boeteverhogend heeft aangerekend” hetgeen “niet correct” is aangezien in zaak II “frequentie niet [werd] aangerekend als boeteverhogende factor” en in zaak I “frequentie [werd] toegepast wegens de bewezen gelijkaardige feiten uit ‘zaak II’” en de gewestelijke entiteit in zaak I “de lange duur van het misdrijf [...] niet bij de beoordeling van de ernst heeft meegenomen, in tegenstelling tot wat het bestreden arrest vermeldt”. Het oordeel van het HHC “dat in alle redelijkheid de frequentiefactor te zwaar is gewaardeerd’, mist elke feitelijke grondslag” en schendt artikel 16.4.29 van het DABM.

Beoordeling

21. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door het HHC van het door in zaak I en II aangevoerde tweede middel waarin het bedrag van de bestuurlijke geldboete werd betwist omdat die “willekeurig werd bepaald”.

22. Het middel heeft betrekking op, naast de in het eerste middel vergeefs bestreden gegrondverklaring door het HHC van het eerste middel van in zaak I en II, de gegrondverklaring door het HHC van een bijkomend (tweede) middel van op grond waarvan het HHC de bestreden alternatieve bestuurlijke geldboete in zaak I en II vernietigt.

23. Het middel dat, al was het gegrond, niet tot cassatie kan leiden, heeft geen belang en is derhalve niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig oktober tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

	,	kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
	,	staatsraad,
bijgestaan door		
	,	griffier.

De griffier

De voorzitter