Milieuhandhavingscollege

Arrest MHHC-13/40-VK van 25 april 2013

In de zaak van

de NV […]
met maatschappelijke zetel te […]
voor en namens wie optreedt mr. Bart DE BECKER, advocaat,
met kantoor te 8500 KORTRIJK, Loofstraat 39,
bij wie keuze van woonplaats is gedaan,
hierna de verzoekende partij te noemen,

tegen

het VLAAMSE GEWEST,
vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering,
voor en namens wie optreedt mr. Kaat DECOCK, advocaat,
met kantoor te 8500 KORTRIJK, President Kennedypark 6/24,
bij wie keuze van woonplaats is gedaan,
hierna de verwerende partij te noemen,

ingeschreven in het register van de beroepen op 27 augustus 2012 onder nummer **12/MHHC/49-M**,

heeft het Milieuhandhavingscollege het volgende overwogen:

1. Voorwerp van het beroep

Het beroep is gericht tegen de beslissing 10/AMMC/236-M/TR van 9 juli 2012. Met deze beslissing legt de gewestelijke entiteit aan de verzoekende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 1.878 euro, vermeerderd met de opdeciemen die ten tijde van het plegen van de feiten van toepassing waren voor de strafrechtelijke geldboeten, aldus gebracht op 10.329 euro, dit wegens het niet naleven van de lozingsnormen van het bedrijfsafvalwater wat de parameters zuurtegraad, totaal fosfor, chroom en koper betreft.

2. Verloop van de rechtspleging

2.1. Op 9 maart 2010 beslist de procureur des Konings te Kortrijk om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te behandelen.

Met een brief van 7 mei 2010 brengt de gewestelijke entiteit de verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming, op te leggen en nodigt zij de verzoekende partij uit om schriftelijk haar verweer mee te delen.

Met een brief van 31 mei 2010 bezorgt de verzoekende partij haar verweer aan de gewestelijke entiteit.

Op 9 juli 2012 legt de gewestelijke entiteit de voormelde bestuurlijke geldboete op. De kennisgeving van deze beslissing aan de verzoekende partij gebeurt op 25 juli 2012.

2.2. Met een aangetekende brief van 24 augustus 2012 stelt de verzoekende partij beroep in tegen de beboetingsbeslissing. Het verzoekschrift bevat een inventaris van de overtuigingsstukken. De geïnventariseerde stukken zijn eraan toegevoegd.

De verwerende partij dient op 13 september 2012 bij de griffie een dossier in met een kopie van de bestreden beslissing en de stukken op grond waarvan de gewestelijke entiteit haar beslissing heeft genomen.

De verwerende partij dient op 19 oktober 2012 een memorie van antwoord in.

De verzoekende partij dient op 28 november 2012 een memorie van wederantwoord in.

De verwerende partij dient op 17 december 2012 een laatste memorie in.

2.3. Bij beschikking 12/MHHC/49-M/B1 van 21 januari 2013 heeft de kamervoorzitter de behandeling van het beroep vastgesteld op de zitting van 21 februari 2013.

De verzoekende partij is op de zitting vertegenwoordigd door mr. Bart DE BECKER, haar raadsman.

De verwerende partij is vertegenwoordigd door mr. Gilles DEWULF die optreedt *loco* mr. Kaat DECOCK, haar raadsman.

Bestuursrechter Josef NIJS brengt verslag uit.

De partijen worden gehoord.

De debatten worden gesloten en de zaak wordt voor uitspraak in beraad genomen.

3. Ontvankelijkheid

Het beroep dat op 24 augustus 2012 is ingediend met een aangetekende brief, is tijdig en regelmatig naar vorm. Er stellen zich geen problemen met betrekking tot andere aspecten van de ontvankelijkheid van het beroep en de verwerende partij werpt desbetreffend geen excepties op.

Het beroep is ontvankelijk.

4. Feiten

De feiten die relevant zijn voor de beoordeling van het voorliggend beroep kunnen als volgt worden samengevat.

De verzoekende partij baat te […] aan de […] een inrichting uit voor de productie van snack-foods (flour-tortilla's). Het bedrijf loost zijn afvalwater in de riool van de […] die uitmondt in de rioolwaterzuiveringsinstallatie-[…] (hierna RWZI-[…]).

Op 6 februari 2010 hebben drie gewestelijke toezichthouders van de afdeling Milieu-inspectie in het raam van een ambtshalve controle een schepmonster genomen van het bedrijfsafvalwater van de inrichting van de verzoekende partij. Bij de monstername stellen de toezichthouders vast dat de gemeten zuurtegraad (pH) van het geloosde afvalwater 10,85 bedraagt, daar waar de pH maximaal 9,5 mag bedragen.

Uit de verdere analyse van het schepmonster door het Provinciaal Centrum voor Milieuonderzoek van Oost-Vlaanderen blijkt dat:

- het geloosde afvalwater voor de parameter totaal fosfor een concentratie van 8,9 mg/l bevat daar waar bij gebreke aan een milieukwaliteitsnorm en een emissiegrenswaarde voor totaal fosfor *"het bedrijfsafvalwater geen totaal fosfor mocht bevatten*";
- het geloosde afvalwater voor de parameter chroom een concentratie van 0,13 mg/l bevat daar waar de basismilieukwaliteitsnorm 0,05 mg/l bedraagt;
- het geloosde afvalwater voor de parameter koper een concentratie van 0,16 mg/l bevat daar waar de basismilieukwaliteitsnorm 0,05 mg/l bedraagt.

De verzoekende partij heeft geen analyse laten uitvoeren van het deel van het monster bestemd voor tegenanalyse.

Van deze vaststellingen stelt één van de toezichthouders op 11 maart 2010 proces-verbaal op.

5. Beoordeling

5.1. De gewestelijke entiteit kwalificeert de vastgestelde feiten als een milieumisdrijf overeenkomstig artikel 16.1.2, 2° van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna DABM), meer bepaald als een schending van:

- artikel 22 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna Milieuvergunningsdecreet), dat de exploitant er onder meer toe verplicht om *"de exploitatievoorwaarden na te leven"*;
- artikel 43 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna VLAREM I), dat de exploitant er onder meer toe verplicht om *"de in de milieuvergunning opgelegde bijzondere voorwaarden"* en de *"voor de inrichting geldende"* algemene of sectorale milieuvergunningsvoorwaarden na te leven.

Zij legt met toepassing van de artikelen 16.4.25 tot en met 16.4.38 DABM en artikel 76 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het DABM de voormelde alternatieve bestuurlijke geldboete op.

5.2. De verzoekende partij betwist de vastgestelde feiten niet. Zij voert ter ondersteuning van haar beroep drie bezwaren aan, met name:

- het niet bewezen zijn dat het weerhouden milieumisdrijf aan de verzoekende partij kan worden toegerekend;
- de schending van de redelijke termijneis als beginsel van behoorlijk bestuur;
- de schending van artikel 16.4.4 *juncto* artikel 16.4.29 DABM gelet op de wanverhouding tussen de feiten en de hoogte van de geldboete.

Met haar beroep verzoekt zij het Milieuhandhavingscollege om *"de bestreden beslissing (…) te vernietigen, minstens de alternatieve bestuurlijke geldboete opgelegd door de gewestelijke entiteit substantieel te verminderen".*

5.2.1. In het eerste bezwaar betoogt de verzoekende partij dat de gewestelijke entiteit haar enkel een bestuurlijke geldboete kan opleggen indien zij *"ook voor de strafrechter* [voor dezelfde feiten] *zou kunnen worden veroordeeld".*

Zij verwijst naar artikel 5 van het Strafwetboek waarin de voorwaarden bepaald zijn die toelaten een rechtspersoon, al dan niet samen met een natuurlijke persoon, strafrechtelijk aansprakelijk te stellen.
Zij stelt vast dat de gewestelijke entiteit *"op geen enkele wijze onderzocht* [heeft] *of verzoekende partij als rechtspersoon wel strafrechtelijk verantwoordelijk kan worden gesteld en of het milieumisdrijf dus wel aan haar toerekenbaar is"*, althans blijkt zulks niet uit de bestreden beslissing.
Zij besluit hieruit dat de bestreden beslissing moet worden vernietigd omdat de gewestelijke entiteit, ten onrechte, *"zonder meer* [heeft] *aangenomen dat het milieumisdrijf kon worden toegerekend aan de rechtspersoon"*.

In antwoord op het standpunt van de verwerende partij dat de "*federale strafrechtelijke regeling"* niet van toepassing is op het bestuurlijke beboetingstelsel, voegt zij hier in haar memorie van wederantwoord nog aan toe dat een dergelijke interpretatie het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel schendt omdat het *"niet redelijkerwijs verantwoord* [is] *om de rechtspersoon aan wie een administratieve sanctie wordt opgelegd, de maatregel te ontzeggen die het bestuur in staat zou stellen rekening te houden met de specifieke strafrechtelijke aansprakelijkheidsregeling voor rechtspersonen, terwijl die rechtspersoon de toepassing van artikel 5 van het Strafwetboek zou kunnen genieten indien hij voor hetzelfde misdrijf voor de correctionele rechtbank zou verschijnen".*

5.2.2. Met betrekking tot het eerste bezwaar repliceert de verwerende partij dat de verzoekende partij *"er aan voorbijgaat dat de decreetgever in een eigen bestuurlijk sanctioneringsmechanisme heeft voorzien, los van hetgeen strafrechtelijk is bepaald op federaal niveau"* zodat ze zich niet met goed gevolg kan beroepen op de *"federale strafrechtelijke regeling".*
Zij antwoordt verder dat in het proces-verbaal van vaststelling de verzoekende partij wordt aangewezen als de vermoedelijke overtreder en het *"tot de discretionaire bevoegdheid"* van de gewestelijke entiteit behoort *"om de rechtspersoon aan te duiden aan wie de milieumisdrijven kunnen worden toegerekend".*
Zij citeert omstandig de motieven van de bestreden beslissing om de bewering van de verzoekende partij, dat de gewestelijke entiteit haar *"zonder meer"* het weerhouden milieumisdrijf heeft toegerekend, te weerleggen.
Volgens haar is het bezwaar ongegrond.

5.2.3. In wezen ontleent de verzoekende partij het eerste bezwaar aan de schending van de artikelen 16.4.25, eerste lid, en 16.4.27, tweede lid, DABM samen gelezen met artikel 5, eerste en tweede lid, Strafwetboek.
Deze bepalingen luiden als volgt:
Artikel 16.4.25, eerste lid, DABM: *"De bestuurlijke geldboete is een sanctie waarbij de gewestelijke entiteit een overtreder verplicht een geldsom te betalen."*

Artikel 16.4.27, tweede lid, DABM: *“Een alternatieve bestuurlijke geldboete kan uitsluitend worden opgelegd voor de milieumisdrijven, vermeld in 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, en bedraagt maximaal 250.000 euro.”*

Artikel 5, eerste en tweede lid, Strafwetboek: *“Een rechtspersoon is strafrechtelijk verantwoordelijk voor misdrijven die hetzij een intrinsiek verband hebben met de verwezenlijking van zijn doel of de waarneming van zijn belangen, of die, naar blijkt uit de concrete omstandigheden, voor zijn rekening zijn gepleegd.*
Wanneer de rechtspersoon verantwoordelijk gesteld wordt uitsluitend wegens het optreden van een natuurlijke persoon, kan enkel diegene die de zwaarste fout heeft begaan veroordeeld worden. Indien de geïdentificeerde natuurlijke persoon de fout wetens en willens heeft gepleegd kan hij samen met de verantwoordelijke rechtspersoon worden veroordeeld (…).”

Het bezwaar houdt voor dat de gewestelijke entiteit rechtspersonen alleen dan kan bestraffen met een alternatieve bestuurlijke geldboete in de gevallen waar deze rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk zijn in toepassing van artikel 5, eerste en tweede lid, Strafwetboek.

Dienaangaande oordeelt het Milieuhandhavingscollege als volgt.

5.2.3.1. Vooreerst moet eraan worden herinnerd dat de punitieve aard van de bestuurlijke geldboete in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna EVRM) en van artikel 14 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake de burgerrechten en politieke rechten (hierna BUPO), niet meebrengt dat die geldboete in de interne bestuurlijke rechtsorde een sanctie is in de strafrechtelijke betekenis van het woord, waarop de bepalingen van het Strafwetboek van toepassing zijn.

In dezelfde lijn moet worden beklemtoond dat de bestraffing middels een alternatieve bestuurlijke beboeting dan wel middels het strafrechtelijke afhandelingsspoor, wel degelijk gescheiden van elkaar functioneren, in die zin dat de toepassing van de strafrechtelijke handhaving de toepassing van bestuurlijke beboeting uitsluit voor de zelfde feiten in hoofde van de zelfde persoon. Dit uitgangspunt is, in navolging van artikel 4 Zevende EVRM-Protocol en artikel 14, § 7, BUPO, op principiële wijze verankerd in artikel 16.4.28, 1° tot 3°, DABM. De concrete scheiding van een strafrechtelijke afhandeling dan wel bestuurlijke beboeting in de bestraffing van milieumisdrijven is voorts georganiseerd middels de artikelen 16.4.32 tot 16.4.34 DABM, inzonderheid artikel 16.4.32, derde lid, en artikel 16.4.34, derde lid, DABM.

Een eventuele beperking van de bevoegdheid tot alternatieve bestuurlijke beboeting ten aanzien van rechtspersonen moet dan ook in de bepalingen van het bestuurlijke beboetingsstelsel zelf zijn opgenomen. Op dit punt stelt het Milieuhandhavingscollege wat volgt vast.

5.2.3.2. Artikel 16.4.25, eerste lid, DABM is de enige bepaling in titel XVI DABM die de bestuurlijke beboetingsbevoegdheid *ratione personae* bepaalt. In het licht van deze decretale regeling is een bestuurlijk beboetingsbesluit, wat de beboete persoon betreft, alleen dan met bevoegdheidsoverschrijding genomen indien het een persoon, natuurlijke of rechtspersoon, bestraft die niet als ‘overtreder’ kan worden aangemerkt. Zo heeft de decreetgever niet gekozen voor een verruimde kring van strafadressaten waar, bijvoorbeeld, ook medeplichtigen zoals omschreven in artikel 67 Strafwetboek kunnen worden bestraft. Evenmin heeft de decreetgever ervoor gekozen regels uit te vaardigen die, per analogie met artikel 5, tweede lid, Strafwetboek, een gecumuleerde bestraffing van rechtspersonen en natuurlijke personen zouden preciseren en beperken.

Noch het DABM, noch enige uitvoeringsbepaling van dit decreet omschrijven het begrip ‘overtreder’. In overeenstemming met de spraakgebruikelijke betekenis van het woord, moet ervan worden uitgegaan dat de overtreder de persoon is die een gebod of verbod schendt dat zich tot hem richt. Uit de draagwijdte van het begrip volgt dat de geschonden normen, die de toerekenbaarheid beperken door een gebod of verbod te formuleren dat zich slechts tot één of een paar categorieën personen richt, mede bepalen wie als overtreder kan worden aanzien.

Te dezen werd de bestuurlijke geldboete opgelegd wegens schendingen van artikel 22 Milieuvergunningsdecreet en artikel 43 VLAREM I. Deze beide bepalingen leggen verplichtingen op die zich uitdrukkelijk richten tot de “exploitant”. Artikel 2, 3°, Milieuvergunningsdecreet definieert het

begrip ‘exploitant’ als “*elke natuurlijke of rechtspersoon die een inrichting exploiteert of voor wiens rekening een inrichting wordt geëxploiteerd*”.

De verzoekende partij betwist geenszins dat zij de exploitant is, in de zin van de milieuvergunningswetgeving, van de inrichting in de […] te […]. Dit rechtsfeit is overigens onbetwistbaar in het licht van het geheel aan stukken uit het beroepsdossier, niet in het minst de stukken die de verzoekende partij zelf heeft neergelegd, zoals onder meer de milieuvergunning die zij op 30 april 2010 aanvroeg en op 19 augustus 2010 verkreeg, houdende wijziging van de lozingsvoorwaarden waaraan zij dient te voldoen.

De verzoekende partij betwist evenmin dat in haar inrichting, bij het voeren van haar exploitatieactiviteiten, de toepasselijke lozingsnormen werden geschonden.

Terecht heeft dan ook de gewestelijke entiteit de verzoekende partij als ‘overtreder’ aangemerkt.

5.2.3.3. De enige strekking van artikel 16.4.27, tweede lid, DABM, bestaat erin de alternatieve bestuurlijke beboeting uitsluitend mogelijk te maken voor de milieumisdrijven vermeld in de artikelen 16.6.1 tot 16.6.3*septies* DABM. In artikel 16.4.27, tweede lid, DABM kan geen algemeen geldende beperking gelezen worden van de alternatieve bestuurlijke beboetingsbevoegdheid in hoofde van rechtspersonen. Zo met name kan er niet in worden gelezen dat een rechtspersoon enkel met een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden beboet indien hij ook strafbaar is voor de strafrechter conform artikel 5 Strafwetboek. Integendeel, beboetbare milieumisdrijven bestaan in hoofde van rechtspersonen, zoals in hoofde van natuurlijke personen, telkens één of meer milieumisdrijven omschreven in de artikelen 16.6.1 tot 16.6.3*septies* DABM naar eis van recht zijn vastgesteld, naar materieel en moreel bestanddeel.

Het eerste bezwaar is ongegrond.

5.3.1. Het tweede bezwaar leidt de verzoekende partij af uit de schending van de redelijke termijneis als beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij verwijst naar de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege die stelt dat de beslissingstermijn bepaald in artikel 16.4.37 DABM een termijn van orde is doch dat deze omstandigheid de gewestelijke entiteit er niet van ontslaat om een beslissing te nemen binnen een redelijke termijn volgend op de kennisgeving aan de vermoedelijke overtreder van haar voornemen om een geldboete op te leggen.
Zij houdt voor dat de redelijke termijneis niet alleen gewaarborgd wordt door artikel 6 EVRM maar ook een algemeen rechtsbeginsel is dat geldt voor alle rechtscolleges, inbegrepen de administratieve rechtscolleges, en dat het *“de plicht* [is] *van het rechtscollege dat een administratieve geldboete moet beoordelen om aan de vaststelling van de overschrijding van de redelijke termijn de nodige gevolgen te hechten”.*
Te dezen, aldus de verzoekende partij, gaf de gewestelijke entiteit haar op 7 mei 2010 kennis van het voornemen om haar een bestuurlijke geldboete op te leggen, zodat de decretaal bepaalde beslissingstermijn op 24 oktober 2010 verstreek. De bestreden beslissing werd echter pas genomen op 9 juli 2012, of 624 dagen later en zonder enige verantwoording van deze laattijdigheid, wat een flagrante termijnoverschrijding is. Zij besluit dat de redelijke termijneis, als beginsel van behoorlijk bestuur, door de gewestelijke entiteit werd miskend.

Zij benadrukt dat zij een concreet zakelijk belang heeft bij een snelle afhandeling van de administratieve procedure omdat zij als onderneming actief is in de voedingsindustrie waar strenge regels inzake voedselveiligheid gelden, en omdat zij als naamloze vennootschap *“verantwoording moet afleggen ten aanzien van haar aandeelhouders”.*
Bovendien wijst zij er erop dat in het precaire economische klimaat van de voorbije jaren rechtszekerheid voor een bedrijf van zeer groot belang is, dit temeer gezien de boetebedragen die de gewestelijke entiteit daadwerkelijk oplegt nog niet bekend waren, zodat zij *“minstens over een rechtmatig moreel belang* [beschikt] *om binnen een redelijke termijn te weten of ze al dan niet een geldboete zou moeten betalen en hoe groot die boete zou zijn, wat relevant is voor haar planning van uitgaven en investeringen”*.

5.3.2. Aangaande het tweede bezwaar herinnert de verwerende partij eraan, onder verwijzing naar rechtsleer, naar de memorie van toelichting bij het DABM en naar de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege, dat de beslissingstermijn bepaald in artikel 16.4.37 DABM een termijn van orde is waarvan de overschrijding niet wordt gesanctioneerd. Zij besluit hieruit dat door de loutere overschrijding van deze termijn *"niet* [kan] *worden aangenomen dat de bestreden beslissing nietig zou zijn".*

Betreffende de aangevoerde schending van de redelijke termijn laat de verwerende partij, onder verwijzing van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna EHRM), gelden dat deze termijn dient beoordeeld te worden met inachtneming van de concrete omstandigheden eigen aan het voorliggende beroep, zoals de complexiteit ervan, het belang van de zaak voor de bestuurde en de houding van het bestuur en de bestuurde.
Zij betoogt verder dat de tussen te komen beslissing voor de verzoekende partij niet dringend leek gezien deze partij het op geen enkel ogenblik noodzakelijk achtte om naar een stand van zaken te informeren en zij alleszins de gewestelijke entiteit niet heeft aangemaand om een beslissing te nemen.

De verwerende partij houdt tevens voor "*dat verzoeker over het rechtens vereiste belang dient te beschikken bij het opwerpen van een schending van de redelijke termijnvereiste"* en de verzoekende partij derhalve *in concreto* moet aantonen dat zij benadeeld werd door de vertraging bij het nemen van de beboetingsbeslissing.

Volgens de verwerende partij heeft de verzoekende partij *"dankbaar gebruik gemaakt van het procedureverloop"* om de nodige maatregelen te treffen om de emissienorm met betrekking tot totaal fosfor te regulariseren en om de emissie van zware metalen te reduceren, feiten die bij de beoordeling van de geldboete als verzachtende omstandigheden werden in rekening gebracht, zodat zij *"onmiskenbaar voordeel* [heeft] *gehaald uit het gegeven dat de bestreden beslissing enige vertraging heeft opgelopen"*, al was het maar doordat zij de geldboete langer in haar bezit kon houden en dus langer van *"de voordelen (bijvoorbeeld de intresten)"* kon genieten, zodat zij van de laattijdigheid van de beslissing geen nadeel heeft ondervonden.

In ondergeschikte orde, voor het geval dat het Milieuhandhavingscollege van oordeel zou zijn *"dat de redelijke termijn in casu werd overschreden en dat het bezwaar ontvankelijk werd opgeworpen"*, laat de verwerende partij gelden *"dat in geen geval kan worden besloten tot een verlies van bevoegdheid in hoofde van verwerende partij* (bedoeld wordt de gewestelijke entiteit)". Ter ondersteuning van haar standpunt verwijst zij naar artikel 16.4.30 DABM luidens welke bepaling de bevoegdheid tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete vervalt vijf jaar na de vaststelling van het milieumisdrijf. Zij benadrukt: *"Deze termijn van 5 jaar werd in casu niet overschreden."*
Zij voegt hieraan toe dat noch volgens het EHRM, noch volgens het Grondwettelijk Hof de overschrijding van de redelijke termijn bevoegdheidsverlies meebrengt.
De verwerende partij besluit tot de ongegrondheid van het tweede bezwaar.

5.3.3.1. Voorafgaand aan het onderzoek van dit bezwaar herinnert het Milieuhandhavingscollege eraan dat de rechtswaarborgen waarin artikel 6 EVRM voorziet met betrekking tot strafvervolgingen ook gelden ten aanzien van bestuurlijke geldboeten. Evenwel betreft de toepassing ervan de rechterlijke controle op bestuurlijke beboetingsbesluiten en niet de bestuurlijke besluitvorming gevoerd door de overheid, te dezen de gewestelijke entiteit (zie basisarrest EHRM 21 februari 1984, Oztürk t. Duitse Bondsrepubliek, *Publ*. *Hof*, Reeks A, vol. 73).

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij lijkt voor te staan, biedt artikel 6, §1, EVRM aldus geen rechtsgrond voor de redelijke termijneis die eventueel van toepassing is bij het overschrijden van de bestuurlijke beslissingstermijn bepaald in artikel 16.4.37, eerste lid, DABM.
Het eerste bezwaar dient dan ook begrepen te worden als een schending van het beginsel van behoorlijk bestuur dat de overheid de verplichting oplegt om binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen.

5.3.3.2. Artikel 16.4.37, eerste lid, DABM bepaalt onder meer: "*Binnen een termijn van honderdtachtig dagen na de kennisgeving* [door de gewestelijke entiteit aan de vermoedelijke overtreder van haar voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen] *beslist de gewestelijke entiteit over het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming*."

In het voorliggende beroep staat het ontegensprekelijk vast dat de decretaal bepaalde beslissingstermijn overschreden werd met méér dan anderhalf jaar: de kennisgeving aan de verzoekende partij van het voornemen van de gewestelijke entiteit om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen gebeurde met een brief van 7 mei 2010 en de bestreden beboetingsbeslissing werd pas op 9 juli 2012 genomen.

De verwerende partij beklemtoont terecht dat de termijn bepaald in artikel 16.4.37, eerste lid, DABM geen vervaltermijn, maar een termijn van orde is. De decreetgever heeft immers geen sanctie voorgeschreven die de overschrijding ervan van rechtswege bestraft zodat de loutere overschrijding van deze termijn niet tot gevolg heeft dat de gewestelijke entiteit de bevoegdheid verliest om alsnog een beslissing te nemen. De verzoekende partij betwist zulks overigens niet.

De omstandigheid dat de overschrijding van de beslissingstermijn, bepaald in artikel 16.4.37, eerste lid, DABM, niet uitdrukkelijk is gesanctioneerd, ontslaat de gewestelijke entiteit er evenwel niet van om een beboetingsbeslissing te nemen binnen een redelijke termijn, volgend op de kennisgeving aan de vermoedelijke overtreder van haar voornemen om een bestuurlijke geldboete, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming, op te leggen.
Te dezen is de termijn van 180 dagen waarbinnen de gewestelijke entiteit geacht wordt een beslissing te nemen, zoals hogerop vermeld, met meer dan 570 dagen overschreden.

De verwerende partij verantwoordt deze laattijdigheid door de vaststelling dat het verkrijgen van de bestreden beslissing voor de verzoekende partij klaarblijkelijk niet dringend was nu zij op geen enkel ogenblik informeerde *“naar een stand van zaken”* en evenmin de gewestelijke entiteit heeft *“aangemaand om een beslissing te nemen”.*

Te dezen stelt het Milieuhandhavingscollege bij nazicht van de dossierstukken vast dat de verzoekende partij, na ontvangst van de kennisgeving van de gewestelijke entiteit van het voornemen om haar een bestuurlijke geldboete op te leggen, bij brief van 31 mei 2010 aan de gewestelijke entiteit haar verweer heeft overgemaakt. Pas op 9 juli 2012 werd de bestreden beslissing genomen.
De bestreden beboetingsbeslissing verantwoordt op geen enkele wijze waarom de gewestelijke entiteit al die tijd niets heeft ondernomen of wat haar verhinderde vroeger een beslissing te nemen. Dit klemt des te meer nu blijkt dat het dossier niet omvangrijk is en evenmin getuigt van een bijzondere complexiteit.

Ten onrechte verantwoordt de verwerende partij de laattijdigheid van haar beslissing met de argumentatie dat voor de verzoekende partij de tussen te komen beslissing blijkbaar niet dringend was nu zij niet geïnformeerd heeft naar de stand van zaken van het dossier en inzonderheid nagelaten heeft de gewestelijke entiteit aan te manen tot het nemen van een beboetingsbeslissing. De vaststelling terzijde gelaten dat noch het DABM noch enig uitvoeringsbesluit de vermoedelijke overtreder tot een dergelijk initiatief verplicht, moet meer in het algemeen worden beklemtoond dat de gewestelijke entiteit zelf, en niet de vermoedelijke overtreder, de eerste verantwoordelijke is voor een correcte naleving van de termijn waarbinnen zij geacht wordt een beslissing te nemen. In hoofde van de vermoedelijke overtreder bestaat geen algemene rechtsplicht om in alle omstandigheden een stilzittend bestuur aan te manen tot het nemen van een beslissing, laat staan, zoals *in casu*, aan te manen tot het hem opleggen van een geldboete, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming.

Deze vaststellingen nopen het Milieuhandhavingscollege ertoe te besluiten dat een onredelijk lange termijn is verstreken alvorens de bestreden beslissing werd genomen en dat derhalve de redelijke termijneis, beginsel van behoorlijk bestuur, door de gewestelijke entiteit werd miskend.

5.3.3.3. Opdat evenwel het aangevoerde bezwaar op ontvankelijke wijze zou zijn voorgedragen en derhalve tot vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden, dient de verzoekende partij aan te tonen, minstens redelijk aanneembaar te maken, dat zij getuigt van het rechtens vereiste belang. Het staat meer bepaald aan deze partij om minstens redelijk aanneembaar te maken dat zij *in concreto* is benadeeld door de vertraging bij het nemen van de bestreden beboetingsbeslissing.

Het Milieuhandhavingscollege stelt vast dat het door de verzoekende partij ingeroepen zakelijk belang bij een snelle afhandeling van de administratieve procedure, een belang is dat samenvalt met, en inherent is aan, het voeren van elke ondernemingsactiviteit in de voedingsindustrie en het bestuur van

elke vennootschap op aandelen. Dit toont echter nog niet aan, en het maakt evenmin redelijk aanneembaar, welk precies nadeel zij heeft ondergaan door het uitblijven van de beboetingsbeslissing.
Evenmin overtuigt het vermeende moreel belang om, met het oog op haar planning van uitgaven en investeringen, binnen redelijke termijn te weten of haar al dan niet een bestuurlijke geldboete zal worden opgelegd en om, in voorkomend geval, te weten hoe groot deze zal zijn.
Het Milieuhandhavingscollege is van oordeel dat morele belangen in hoofde van rechtspersonen in beginsel minder zwaar doorwegen dan bij natuurlijke personen zodat een in aanmerking te nemen belang van een hoge concrete graad van zwaarwichtigheid moet blijk geven. *In casu* maakt de verzoekende partij het niet in voldoende mate aannemelijk dat zij ervan mocht uitgaan dat de haar op te leggen geldboete dermate hoog kon zijn dat ze een substantiële weerslag zou hebben op het investeringsbeleid van haar onderneming. Haar moreel belang om binnen een redelijke termijn het boetebedrag met zekerheid te kennen is dan ook louter hypothetisch, en derhalve niet te weerhouden.

Het tweede bezwaar is niet ontvankelijk.

5.4.1. De verzoekende partij neemt een derde bezwaar uit de schending van het proportionaliteitsbeginsel zoals verwoord in artikel 16.4.4 DABM *juncto* artikel 16.4.29 DABM. Zij betoogt dat de gewestelijke entiteit bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke geldboete rekening dient te houden met de ernst van het milieumisdrijf, met de frequentie en met de omstandigheden waarin het milieumisdrijf werd gepleegd of beëindigd.

Zij verwijt de bestreden beslissing dat, wat de beoordeling van de ernst van het vastgestelde milieumisdrijf betreft, de gewestelijke entiteit geen rekening heeft gehouden met:

- de flagrante overschrijding van de beslissingstermijn wat er op wijst dat de vastgestelde feiten voor haar niet echt belangrijk zijn;
- de omstandigheid dat de inrichting met betrekking tot de lozing van haar bedrijfsafvalwater als *"klein bedrijf"* moet beschouwd worden en zij er zich niet van bewust was dat zij in die hoedanigheid een lozingsnorm voor totaal fosfor moest naleven; dat luidens de Omzendbrief LNW 2005/01 van 23 september 2005 'met betrekking tot de verwerking van bedrijfsafvalwater via de openbare zuiveringsinfrastructuur' (hierna Omzendbrief LNW 2005/01) het bedrijfsafvalwater van een *"klein bedrijf"* vergelijkbaar wordt geacht met huishoudelijk afvalwater en dus *"normaliter op riool* [kan] *worden geloosd"*; dat de beslissing van 19 augustus 2010 waarbij de deputatie van de provincie West-Vlaanderen haar milieuvergunningsvoorwaarden wijzigt, bevestigt dat zij een *"klein bedrijf"* in de zin van de omzendbrief is;
- het zeer geringe volume afvalwater dat in de riolering geloosd wordt en de snelle verdunning die optreedt gelet op het dichtbebouwde omliggende gebied waardoor de verhoogde zuurtegraad van dit afvalwater geen negatief effect heeft op de werking van de RWZI-[…];
- de omstandigheid dat het bedrijfsafvalwater, gezien zijn specifieke samenstelling, goed *"verwerkbaar*" is en een positief effect heeft op de RWZI-bedrijfsvoering, een standpunt ter ondersteuning waarvan zij verwijst naar haar overtuigingsstuk 8;
- de omstandigheid dat de procureur des Konings zeer snel, minder dan drie weken na de datum van het opgestelde proces-verbaal, besliste om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te behandelen.

Wat de beoordeling van de frequentie betreft voor de overschrijding van de parameter totaal fosfor, houdt zij voor dat de gewestelijke entiteit ten onrechte deze factor als boeteverzwarende omstandigheid heeft in rekening gebracht onder verwijzing naar vier eerdere vastgestelde monsternames met een verhoogd fosforgehalte. Zij wijst er dienaangaande op dat de afdeling Milieu-inspectie tot bij het proces-verbaal van 11 maart 2010 nooit enige opmerking had gemaakt over het ontbreken van een lozingsnorm voor totaal fosfor en evenmin enig proces-verbaal had opgesteld, zodat de verzoekende partij er mocht van uitgaan dat, wat haar specifiek bedrijfsafvalwater betreft, dergelijke lozingsnorm *"niet nodig"* was.
Dat wat de niet toegelaten concentraties van de parameters koper en chroom betreft, en in acht genomen de latere uitgevoerde monsteranalyses in 2010, 2011 en 2012 waarin geen verhoogde concentraties van deze stoffen werden aangetroffen, het duidelijk om éénmalige overschrijdingen ging en dat de gewestelijke entiteit deze vaststelling ten onrechte niet als een verzachtende omstandigheid heeft in rekening gebracht.

Met betrekking tot de omstandigheden waarin het milieumisdrijf werd gepleegd of beëindigd, laat de verzoekende partij gelden dat de vastgestelde hoge concentraties te wijten zijn aan omstandigheden onafhankelijk van haar wil, dat zij onverwijld en constant maatregelen heeft getroffen om herhaling te voorkomen of aan het euvel te remediëren en dat zij de afdeling Milieu-inspectie en de gewestelijke entiteit permanent op de hoogte heeft gehouden van de stand van zaken en de genomen maatregelen.

5.4.2. De verwerende partij wijst erop dat de gewestelijke entiteit bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke geldboete overeenkomstig artikel 16.4.29 DABM, over een discretionaire bevoegdheid beschikt *"mits zij binnen de grenzen blijft van de decretale maximumboete"* en zij niet op kennelijk onredelijke wijze toepassing heeft gemaakt van de waarderingscriteria die in dit artikel zijn opgenomen.

Zij antwoordt dat de bestreden beslissing de overschrijdingen van de emissiegrenswaarden van de parameters zuurtegraad, koper, totaal fosfor en chroom van het bedrijfsafvalwater terecht als ernstig heeft weerhouden in acht genomen hun schadelijkheid voor het leefmilieu en dat er *"bezwaarlijk* [kan] *worden aangenomen dat de feiten als minder ernstig moeten worden beschouwd gelet op de duur van het procedureverloop*".

Zij repliceert verder dat er geen enkel bewijs voorligt dat het bedrijfsafvalwater van de verzoekende partij een dermate gunstige samenstelling heeft dat het een positief effect heeft op de werking van de RWZI, dat de verzoekende partij, wat de verwerking van haar bedrijfsafvalwater betreft, evenmin te beschouwen is als een *"klein bedrijf"* nu zij niet beantwoordt aan de omschrijving hiervan volgens de Omzendbrief LNW 2005/01; dat de regels inzake lozing van huishoudelijk afvalwater niet van toepassing zijn op de lozing van het afvalwater afkomstig van een *"klein bedrijf"*; dat het voorgehouden beperkte lozingsdebiet evenmin een verantwoording kan zijn voor het minimaliseren van de ernst van het milieumisdrijf.

Wat het weerhouden betreft van het waarderingscriterium frequentie voor de herhaaldelijke overschrijdingen van de parameter totaal fosfor, laat zij gelden dat de verzoekende partij er zich ten onrechte op beroept een *"klein bedrijf"* te zijn en dat een dergelijke kwalificatie haar er daarenboven niet van ontslaat om de emissiegrenswaarden na te leven.

Het argument van de verzoekende partij dat de vastgestelde overschrijdingen van de fosformilieukwaliteitsnorm haar niet kunnen verweten worden omdat zij nooit eerder door de afdeling Milieu-inspectie *"op de vingers werd getikt"* doet de verwerende partij af als ongegrond want dit zou volgens haar inhouden dat "*alles wat strafbaar is, maar niet werkelijk bestraft wordt, toegelaten is".*

Volgens haar is ook het derde bezwaar niet gegrond.

5.4.3.1. Het derde en laatste bezwaar roept in wezen de schending in van artikel 16.4.4 DABM, zoals gepreciseerd door artikel 16.4.29 DABM. Luidens artikel 16.4.4 DABM moet de gewestelijke entiteit er bij het opleggen van een bestuurlijke geldboete voor zorgen dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan de bestuurlijke geldboete ten grondslag liggen en de boetes die op grond van die feiten worden opgelegd. Artikel 16.4.29 DABM preciseert dat wanneer de gewestelijke entiteit een bestuurlijke geldboete oplegt, de hoogte ervan wordt afgestemd op de ernst van het milieumisdrijf en dat tevens rekening wordt gehouden met de frequentie waarmee en de omstandigheden waarin de vermoedelijke overtreder het milieumisdrijf heeft gepleegd of beëindigd.

Van een mogelijke schending van artikel 16.4.4 DABM, samengelezen met artikel 16.4.29 DABM, kan alleen dan sprake zijn indien de gewestelijke entiteit op kennelijk onredelijke wijze toepassing heeft gemaakt van de waarderingscriteria die in deze artikelen zijn bepaald.

5.4.3.2. Blijkens de bestreden beboetingsbeslissing werd, om de hoogte van de geldboete te bepalen, rekening gehouden met de 'ernst' en de 'frequentie' van het milieumisdrijf alsmede met de omstandigheden waarin het werd beëindigd.

Zo heeft de gewestelijke entiteit, terecht, de ernst van de feiten beoordeeld in het licht van de schadelijkheid voor de mens en het leefmilieu en hierbij, evenzeer terecht, overwogen dat

emissiegrenswaarden tot doel hebben het leefmilieu en *"de gezondheid en veiligheid van de bevolking te beschermen".* Zij wijst erop dat een te hoge zuurtegraad van het bedrijfsafvalwater tot gevolg kan hebben dat meer zware metalen in het slib van de riolering terecht komen en zulks bij ruiming of bij overstromingen schadelijke effecten kan veroorzaken, mede de afbraak en de omzettingsprocessen in een RWZI kan verstoren; dat een overschrijding van de emissiegrenswaarde voor totaal fosfor in de RWZI zal leiden tot het ontstaan van meer fosfaatrijk slib en, in geval van biologische verwijdering, tot het afsterven van de micro-organismen van de RWZI, bovendien tot organische belasting van het afvalwater waardoor zuurstof wordt onttrokken aan het ontvangende oppervlaktewater en mogelijks vissterfte kan veroorzaken; dat een overschrijding van de emissiegrenswaarden voor koper in de ontvangende RWZI kan leiden tot een verhoogde absorptie aan slib waardoor meer slib moet verwijderd worden en het risico dat het koper opnieuw in het oppervlaktewater terecht komt niet denkbeeldig is; dat sommige chroomverbindingen in opgeloste vorm in water voorkomen, via de RWZI (alwaar hoge concentraties giftig zijn voor de meeste micro-organismen in de RWZI) in oppervlaktewater geloosd worden en aldus over een groot geografisch gebied schadelijke effecten kunnen veroorzaken. Door deze overwegingen in haar beoordeling te betrekken heeft de gewestelijke entiteit geenszins kennelijk onredelijk gehandeld.
Het verwijt van de verzoekende partij dat de gewestelijke entiteit geen rekening heeft gehouden met diverse door haar aangevoerde feitelijke omstandigheden en gegevens - met name dat zij als een *"klein bedrijf"* in de zin van de Omzendbrief LNW 2005/01 dient beschouwd te worden en haar bedrijfsafvalwater dienvolgens vergelijkbaar moet worden geacht met huishoudelijk afvalwater; dat haar bedrijfsafvalwater goed verwerkbaar is en een positief effect heeft op de werking van de RWZI-[…] en dat door haar beperkte lozingsdebiet in een dichtbebouwd omliggend gebied de negatieve effecten van haar bedrijfsafvalwater zeer gering of onbestaande zijn - is naar het oordeel van het Milieuhandhavingscollege niet gegrond. Geen van deze beweringen wordt gestaafd door bewijskrachtige en overtuigende stukken: Stuk 8 waarnaar de verzoekende partij refereert om het positieve effect van haar afvalwater op de RWZI-bedrijfsvoering te staven is een niet identificeerbaar document zonder enig officieel karakter en omvat evenmin een bewijs van het tijdstip van de monstername betreffende de erin vermelde analyseresultaten, zodat het niet afdoende aangetoond is dat het bemonsterde bedrijfsafvalwater van de verzoekende partij *"goed verwerkbaar"* is. Evenmin valt uit de milieuvergunning van 19 augustus 2010 af te leiden dat op het ogenblik van de weerhouden feiten, met name 6 februari 2010, de inrichting van de verzoekende partij als een *"klein bedrijf"* te beschouwen was. Een verklaring van de beheerder van de RWZI-[…] betreffende het statuut van de inrichting van de verzoekende partij vanuit het oogpunt van de aard en de verwerking van haar bedrijfsafvalwater ligt bijvoorbeeld niet voor.

Samen met de verzoekende partij stelt het Milieuhandhavingscollege evenwel vast dat de gewestelijke entiteit bij de beoordeling van de ernst van het milieumisdrijf, inzonderheid wat betreft boetemilderende omstandigheden, volstrekt geen rekening heeft gehouden met de niet-gerechtvaardigde buitenmatige overschrijding van de decretale beslissingstermijn. Een flagrante termijnoverschrijding, zoals te dezen onmiskenbaar het geval is, zwakt in belangrijke mate de ernst van de gepleegde feiten af, zodat zij behoort te resulteren in een vermindering van de opgelegde geldboete.

Het Milieuhandhavingscollege is voorts van oordeel dat de factor' frequentie' ten onrechte aanleiding heeft gegeven tot een verhoging van de geldboete voor de schending van de lozingsnormen voor totaal fosfor. Om bepaalde in het verleden gepleegde feiten als boeteverzwarend te kunnen beschouwen en deze derhalve bij de beoordeling van de op te leggen geldboete ten nadele van de overtreder in rekening te kunnen brengen, is rechtens vereist dat deze feiten milieu-inbreuken of milieumisdrijven zijn in de zin van artikel 16.1.2.1° of 16.1.2.2° DABM en aanleiding hebben gegeven, in hoofde van dezelfde persoon, tot een eerdere strafrechtelijke sanctie dan wel tot een sanctie met een punitief karakter, minstens dat zij het voorwerp hebben uitgemaakt van een proces-verbaal en dat de stukken waaruit zulks blijkt aan het dossier zijn toegevoegd. Alleen op deze wijze kan de gewestelijke entiteit over een voldoende graad van zekerheid beschikken om haar toe te laten al dan niet met deze milieumisdrijffrequentie rekening te houden.
Te dezen stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat het lastens de verzoekende partij opgestelde proces-verbaal vermeldt dat er tegen de inrichting in het verleden geen processen-verbaal werden opgesteld. De bestreden beslissing heeft de factor 'frequentie' als boeteverzwarende omstandigheid in rekening gebracht bij de beoordeling van de hoogte van de bestuurlijke geldboete voor de emissiegrensoverschrijding van de parameter totaal fosfor op grond van de overweging *"dat in het proces-verbaal melding wordt gemaakt van vier eerdere afvalwater-monsternames waarbij een*

verhoogd fosforgehalte was vastgesteld" en *"dat de problematiek van het verhoogd fosforgehalte bekend was bij de bij overtreder in 2007".*
Het verwerpen van de in rekening gebrachte frequentie resulteert in een vermindering van de geldboete.

Het Milieuhandhavingscollege, hierin de verzoekende partij bijtredend, stelt tot slot vast dat de gewestelijke entiteit geen rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat de verzoekende partij nadat zij kennis had gekregen van de analyseresultaten van haar bedrijfsafvalwater, onverwijld maatregelen heeft getroffen om aan de onderscheiden te hoge emissiegrenswaarden te remediëren en dat ze de betrokken instanties van haar acties op de hoogte hield. Het zou vanwege de gewestelijke entiteit kennelijk redelijk zijn geweest om deze omstandigheid, die gerelateerd is aan de beëindiging van het milieumisdrijf en aldus van aard is om het boetebedrag te beïnvloeden, in de beoordeling van het op te leggen boetebedrag te betrekken. De gewestelijke entiteit heeft in dit verband echter enkel rekening gehouden met de omstandigheid dat op 3 maart 2012 is vastgesteld dat aan *"het probleem van de metalen"* werd verholpen.
Ook deze vaststelling noopt tot vermindering van de opgelegde geldboete.

Door de voormelde vaststellingen en gegevens niet te betrekken bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke geldboete heeft de gewestelijke entiteit het voorschrift van artikel 16.4.4. DABM *juncto* artikel 16.4.29 DABM geschonden. Een vermindering van de opgelegde geldboete, zoals in onderhavig *dictum* bepaald, dringt zich daarom op.

Het derde bezwaar is in de aangegeven mate gegrond.

5.5. De behandeling van het beroep door het Milieuhandhavingscollege heeft geen kosten met zich gebracht, zodat een beslissing over de kosten van het geding zonder voorwerp is.

Om deze redenen beslist het Milieuhandhavingscollege:

1. Het door de verzoekende partij ingestelde beroep is ontvankelijk en in de aangegeven mate gegrond.

2. De bestreden beslissing van de gewestelijke entiteit 10/AMMC/236-M/TR van 9 juli 2012 wordt vernietigd in zoverre zij een alternatieve bestuurlijke geldboete van 1.878 euro oplegt, vermeerderd met de opdeciemen die ten tijde van het plegen van feiten van toepassing waren voor de strafrechtelijke geldboeten, aldus gebracht op 10.329 euro.

3. De alternatieve bestuurlijke geldboete wordt verminderd tot 1.125 euro, vermeerderd met de opdeciemen die ten tijde van het plegen van de feiten van toepassing waren voor de strafrechtelijke geldboeten, aldus gebracht op 6.188 euro.

Dit arrest is uitgesproken in Brussel op de openbare zitting van 25 april 2013 door het Milieuhandhavingscollege, dat samengesteld is uit:

Jan HEYMAN	voorzitter
Carole M. BILLIET	ondervoorzitter
Ludo DE JAGER	bestuursrechter
Luk JOLY	bestuursrechter
Josef NIJS	bestuursrechter
Peter SCHRYVERS	bestuursrechter

bijgestaan door

Xavier VERCAEMER griffier.

De griffier, De voorzitter,

Xavier VERCAEMER Jan HEYMAN