

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.241 van 4 februari 2025
in de zaak A. 229.379/XIV-39.654**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sven Boullart
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Voskenslaan 419
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Carole Billiet en Audrey Baeyens
kantoor houdend te 1780 Wemmel
Fr. Robbrechtsstraat 32
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 oktober 2019, strekt tot de nietigverklaring van “[d]e beslissing van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu van 19 augustus 2019 om een administratieve geldboete op te leggen aan [verzoeker] wegens het niet toepassen, als marktdeelnemer, van het stelsel van zorgvuldigheidseisen voorzien in de Houtverordening nr. 995/2010, zoals gepreciseerd en aangevuld door Uitvoeringsverordening nr. 607/2012. (ref. JD/AB/XXXX/XXXX).”

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 november 2024 om 14.00 uur.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wouter De Rycke, die *loco* advocaat Sven Boullart verschijnt voor verzoeker, en advocaat Carole Billiet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Anja Somers 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.

III. Feiten

3.1. Verzoeker baat een eenmanszaak uit gespecialiseerd in de import, *trading* en export van meerdere soorten hard- en zacht hout vanuit verscheidene continenten. Het betreft een marktdeelnemer in de zin van Verordening (EU) 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 ‘tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen’ (hierna: verordening (EU) 995/2010).

3.2. In 2017 voert verzoeker tropisch hardhout in uit onder meer Land A en Land B.

3.3. Op 2 maart 2017 voert de Federale Milieu-inspectie van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu een vooraf aangekondigde controle uit bij verzoeker in het kader van de handhaving van verordening (EU) 995/2010. In de aankondiging van de controle wordt verzocht om aan te tonen dat de import door het bedrijf van hout uit Land A voldoet aan de eisen gesteld in deze verordening. In het kader van die controle wordt vastgesteld, samengevat, “dat de documenten niet voldoende aantonen dat het stelsel van zorgvuldigheidseisen volledig werd toegepast”, wat wordt beschouwd als een inbreuk op artikel 4, § 2, van de genoemde verordening. Er wordt een waarschuwing geformuleerd in de zin van artikel 17*bis* van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid van 21 december 1998’ (hierna: de wet van 21 december 1998). Verzoeker wordt verzocht om de nodige maatregelen te treffen, zo niet zal er een proces-verbaal worden opgesteld volgens de bepalingen van artikel 18 van diezelfde wet.

3.4. Op 7 december 2017 wordt een nieuwe controle aangekondigd. Er wordt specifiek meegedeeld dat het om een controle gaat inzake de handhaving van verordening (EU) 995/2010 waarbij van verzoeker drie zaken worden verwacht:

- “- een algemene toelichting over het *Due Diligence* Systeem/Stelsel van zorgvuldigheidseisen;
- een gedetailleerde toelichting over drie geselecteerde zendingen uit Land A en Land C [...];
- een overzicht van de verschillende bronnen in Land B (zagerijen, houtsoorten, regio's ...) van de afgelopen 6 maanden. Documenten van enkele zendingen afkomstig van [M.C.]”.

Deze aangekondigde controle wordt uitgevoerd op 14 december 2017.

3.5. Op 22 februari 2018 heeft een vergadering plaats van de Federale Milieu-inspectie met verzoeker en D.H., dit is een private marktspeler

wereldwijd actief om illegaal hout op te sporen in wereldwijde toeleveringsketens, in de kantoren van de Milieu-inspectie te Brussel.

3.6. Op 23 maart 2018 wordt een proces-verbaal van overtreding opgesteld. Er worden, samengevat, per land en per onderdeel van het *Due Diligence*-systeem dat uit drie onderdelen bestaat, m.n. (i) informatie verzamelen, (ii) risicoanalyse en (iii) risicobeperking, de volgende vaststellingen gedaan.

Wat Land A betreft, luiden de vaststellingen/conclusies als volgt:

“DDS deel 1: informatie verzamelen

Uit de documentenanalyse bleek er documenten of andere informatie waaruit blijkt dat het hout of de houtproducten in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving zijn en die toelaat de volledige toeleveringsketen van het hout te traceren, aanwezig waren.

[...]

Conclusie deel 1: het bedrijf neemt maatregelen en bouwt procedures op om toegang te bieden tot de voldoende informatie over de partij hout en houtproducten van de marktdeelnemer die op markt worden gebracht.

DDS deel 2: risicoanalyse:

Aan de hand van een gegeven presentatie en bijkomende documentatie toonde [verzoeker] hoe zij hun risicobeoordelingsprocedures uitbouwen en het risico van het geïmporteerde hout inschatten

Conclusie deel 2: het bedrijf bouwt risicobeoordelingsprocedures, maar deze zijn onvoldoende om de marktdeelnemer in staat te stellen om het risico dat illegaal gekapt hout of houtproducten van dergelijk hout op de markt worden gebracht, te analyseren en in te schatten. Bij de toepassing van hun stelsel van zorgvuldigheidseisen moet [verzoeker] kunnen bewijzen hoe de verzamelde informatie aan de hand van de risicocriteria van artikel 6, lid 1, onder b), van [verordening (EU) 995/2010] gecontroleerd is, hoe een besluit betreffende risicobeperkende maatregelen werd genomen en hoe zij de risicograad hebben vastgesteld. De inspectiedienst is van oordeel dat de risicoanalyse niet voldoet aan de eisen van [verordening (EU) 995/2010].

DDS deel 3: risico beperken

Op basis van de huidige risicoanalyse van [verzoeker] stelt het bedrijf reeds enkele mitigerende maatregelen om het risico op illegaal hout te minimaliseren:

- Het nakijken van de geleverde documenten uit [Land A];
- Geschikte 3^{de} partij ter controle naleven geldende wetgeving bij de leveranciers;
- Checken van de stammen in zagerijen op correcte markeringen, en onderzoek naar de mogelijkheid om meer concrete informatie te winnen over het gebied van de ontginning van de stammen;
- Een *supplier agreement* tussen [verzoeker] en de leverancier waarbij alle nodige documenten worden opgevraagd door [verzoeker];
- Derde Partij Certificering: [verzoeker] doet beroep op [D.H.] om het risico op illegaal hout te minimaliseren;

- Gebruik maken van een *black list* waarbij bepaalde leveranciers aan de kant worden geschoven omdat ze volgens de evaluatie van [verzoeker] niet voldoen aan de eisen van [verordening (EU) 995/2010];
- Opvolging oorlogsgebieden [Land A] om export van ‘*conflict timber*’ te vermijden.

Conclusie deel 3: het bedrijf bouwt een geheel van maatregelen en procedures, maar deze zijn onvoldoende in verhouding tot het risico en zijn niet toereikend genoeg om het risico effectief te minimaliseren:

- Met een score van 26/100 op de *corruption perceptions index* 2016 van Transparency International staat [Land A] op plaats 136 van de 176 geregistreerde landen. De geleverde documenten uit [Land A] kunnen de kans op illegale houtinvoer onvoldoende minimaliseren;
- [Verordening (EU) 995/2010] verwacht een volledig overzicht van de toeleveringsketen tot aan de stomp: het checken van de stammen in zagerijen wordt niet als voldoende geacht om de kans op illegaal houtinvoer tot een verwaarloosbaar risico te brengen;
- De tracering, uitgevoerd door [D.H.], van het gekapt hout tot aan de stomp wordt als ontoereikend beschouwd. Uit de ontmoeting van 22 februari 2018 tussen de milieu-inspectie, [verzoeker] en [D.H.] werd vastgesteld dat men slechts voor enkele stammen (minder dan 10%) de plaats van ontginning (tot aan de stomp) kan traceren. De inspectiedienst is van mening dat deze tracering ontoereikend is en hierdoor de kans op illegaal houtinvoer onvoldoende wordt geminimaliseerd. De veldbezoeken zijn tevens slechts van januari 2018 van start gegaan. Voorheen heeft [verzoeker] geen enkele veldbezoek uitgevoerd of beroep gedaan op een derde instantie om voor hen veldbezoeken uit te voeren;
- Daarbovenop stelt de Inspectiedienst vast dat [D.H.] geen geaccrediteerde derde partij binnen [Land A] is: hun accreditatie is specifiek voor de controleactiviteiten van het CertiSource-systeem in [Land I]. Er is dus geen sprake van een erkende ‘Derde Partij Certificering’.
- De inspectiedienst stelt vast dat de opvolging van de oorlogsgebieden door [verzoeker] in [Land A] een te beperkt overzicht biedt: het beperkt zich enkel tot het gebied waar de [X-bevolkingsgroep] gevestigd zijn. Binnen [Land A] zijn er diverse andere risicogebieden waarbij er kans is op ‘*conflict timber*’.

Het hout uit [Land A] dat door [verzoeker] werd geïmporteerd is niet conform met [verordening (EU) 995/2010] en hierdoor mogelijk ook illegaal.”.

Wat Land B betreft werden geen specifieke zendingen opgevraagd maar gezien een rapport van Greenpeace over wanpraktijken in de houtkap in het betrokken land, werd gevraagd om enkele zendingen van [M.C.] toe te lichten. De vaststellingen/conclusies voor Land B luiden:

“DDS deel 1: informatie verzamelen

Uit de achteraf verstuurd documenten voor zendingen komende van [M.C.] kan ik afleiden dat de toeleveringsketen voldoende gedocumenteerd is.

DDS deel 2: risicoanalyse:

Tijdens de controle kreeg ik inzicht in de risicoanalyse voor [Land B]. Ondanks dat de analyse gedocumenteerd is, ontbreekt er een geargumenteerde uitleg bij de risico analyse en kan niet worden aangetoond hoe de risicograad

werd vastgesteld (conform artikel 5 van EU uitvoeringsverordening 607/2012)

DDS deel 3: risico beperken

Ter beperking van het risico op illegaal hout, wordt gezegd dat er samengewerkt wordt met agenten die ter plaatse bezoeken uitvoeren. Hier bestaat echter geen documentatie van. Bij de opgevraagde documentatie voor zendingen komende van [M.C.] zaten verklaringen van twee ‘*third party certifiers*’, namelijk [U.] en [IMA F.C.], die de legaliteit van alle hout van [M.C.] bevestigen. Op wat deze bevestigingen gebaseerd zijn, blijft echter een vraag. Verder wordt er beweerd dat de documenten steeds gecontroleerd worden of het wel mogelijk is dat een zekere hoeveelheid gekapt hout uit een gebied met een zekere oppervlakte komt. Echter is ook hier geen documentatie van. Het probleem in [Land B] ligt ook net aan de basis: bij het inventariseren van gebieden worden vaak het aantal kostbare boomsoorten overschat waardoor toch meer gekapt kan/mag worden dan duurzaam zou zijn voor het bos (zoals uitvoerig uitgelegd in het recente rapport van Greenpeace ‘*imaginary trees, real destruction*’).

Hoewel er sprake is van risicobeperkende maatregelen, zijn deze niet of niet voldoende gedocumenteerd, bijgevolg wordt dit luik onvoldoende toegepast. Voor het hout dat uit [Land B] werd geïmporteerd door [verzoeker] kan het risico op illegaal gekapt hout niet voldoende geminimaliseerd worden gezien het niet conform is met [verordening (EU) 995/2010]. ”.

Tot slot wordt in het proces-verbaal gesteld dat de hiervoor aangehaalde vaststellingen een overtreding betreffen “van artikel 4, § 2 van verordening (EU) 995/2010”, evenals van de artikelen 2 en 5 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 607/2012 van de Commissie van 6 juli 2012 ‘houdende gedetailleerde voorschriften betreffende het stelsel van zorgvuldigheidseisen en de frequentie en de aard van de controles op de toezichthoudende organisaties overeenkomstig Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van de verplichtingen van markdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen’ (hierna: uitvoeringsverordening (EU) 607/2012).

Het proces-verbaal wordt overgemaakt aan het bevoegde parket van de procureur des Konings.

3.7. Met een schrijven van 23 april 2018 reageert verzoeker op de vaststellingen in het proces-verbaal.

3.8. Op 26 april 2018 meldt het parket van de procureur des Konings dat niet tot strafrechtelijke behandeling van het milieumisdrijf zal worden overgegaan.

3.9. Op 2 mei 2018 en 14 mei 2018 maakt verzoeker zijn verweernota over aan het parket.

3.10. Met een aangetekend schrijven van 18 juli 2018 geeft de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, Dienst Budget en Beheerscontrole, Juridische Dienst, verzoeker kennis van haar voornemen om met toepassing van de wet van 21 december 1998 een administratieve geldboete op te leggen met het verzoek om, indien gewenst, binnen de dertig dagen bijkomende verweermiddelen aan te brengen.

3.11. Op 16 augustus 2018 maakt verzoeker zijn verweer over en vraagt hij om te worden gehoord.

3.12. Op 11 september 2018 wordt verzoeker uitgenodigd om gehoord te worden.

De hoorzitting waarvan een verslag wordt opgemaakt, vindt plaats op 4 oktober 2018.

3.13. Op 8 november 2018 bezorgt de Federale Inspectie Leefmilieu, Cel Soorten, van het directoraat-generaal Leefmilieu van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu haar antwoord op de verweermiddelen aangebracht door verzoeker.

3.14. Per e-mail van 21 december 2018 bezorgt verzoeker een laatste aanvullende repliek op de standpunten van de verwerende partij.

3.15. Met een beslissing van 19 augustus 2019 legt de verwerende partij, luidens artikel 1 ervan, aan verzoeker een administratieve geldboete op van

133.000 euro “[w]egens de schendingen van artikel 4.2 [van verordening (EU) 995/2010] bij de houtimport uit [Land A] enerzijds en [Land B] anderzijds”. De geldboete moet worden betaald binnen de zestig kalenderdagen na de datum waarop deze beslissing per aangetekende brief aan de betrokkene is zijn woonplaats is aangeboden (artikel 2).

Dit is de bestreden beslissing waarvan met een aangetekende brief van 19 augustus 2019 aan verzoeker kennis is gegeven.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In zijn verzoekschrift voert verzoeker in de zogenoemde ‘kop’ van zijn eerste middel de schending aan van “artikel 4, §§2 en 3, artikel 5 en artikel 6, § 1 van [verordening (EU) 995/2010]; artikel 2 van [uitvoeringsverordening (EU) 607/2012]; de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’; het materieel motiveringsbeginsel, de zorgvuldigheidsplicht, het rechtszekerheids-beginsel en het vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur; artikel 6, lid 2, EVRM en artikel 14, lid 2, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (hierna BUPO-Verdrag) en het daarin vervatte vermoeden van onschuld en het beginsel van de restrictieve interpretatie van de strafwet”.

In zijn eerste middel zet verzoeker, na de door hem geschonden geachte bepalingen en beginselen te hebben toegelicht, uiteen dat hem een bestuurlijke geldboete met een punitief karakter wordt opgelegd die onder de bescherming valt van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: het EVRM) waarop de Raad van State een volwaardige

jurisdictionele toetsing uitoefent. Daarbij zal, aldus verzoeker, de Raad van State streng toezien op het respecteren van de motiveringsplicht, zoals vervat in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ [hierna: de wet van 29 juli 1991].

Verzoeker wijst op de formelemotiveringsplicht zoals die ligt vervat in de artikelen 2 en 3 van die wet, hetgeen vereist dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen worden veruitwendigd die aan de beslissing ten grondslag liggen, wat betekent dat slechts rekening kan worden gehouden met de motieven die in de beslissing zelf kunnen worden teruggevonden. Artikel 3 vereist bovendien dat die motivering “afdoende” moet zijn. Dit begrip dekt, aldus verzoeker, “twee ladingen: aan de ene kant wordt daarmee het evenredigheidsbeginsel uitgedrukt, aan de andere kant de draagkrachtvereiste. Het evenredigheidsbeginsel vereist dat de motivering evenredig moet zijn met het gewicht, de impact en de omvang van de beslissing. Het belang, het voorwerp en de aard van de beslissing zijn hierbij doorslaggevende factoren, wat betekent dat zowel de feitelijke overwegingen als de juridische overwegingen in de motivering worden weergegeven en vervolgens dat de beslissing qua impact en belang in een redelijke verhouding moet staan met die motivering, met name de feiten en het recht”. Het draagkrachtvereiste impliceert, aldus verzoeker, dat de motivering afdoende is, dat zij de beslissing schraagt, dat zij deugdelijk is. Dit houdt in dat de beslissing materieel moet worden gemotiveerd, wat vereist dat de motivering pertinent, duidelijk, nauwkeurig, volledig en waarheidsgetrouw is. De overheid zal moeten aangeven waarom de beslissing is genomen, rekening houdende met de belangen die het afwegingsproces kenmerken. Verzoeker meent, specifiek toegepast op een administratieve geldboete, dat de sanctionerende overheid “met meer nauwkeurigheid” zal moeten motiveren naargelang de boete hoger ligt of de concrete kwalificatie van de feiten voor betwisting vatbaar is. Te dezen, aldus verzoeker, moet dit ertoe leiden waar er sprake is van een geldboete “van maar liefst 133.000,00 euro”, dat er een omstandige pertinente, juiste en zorgvuldige motivering is vereist “niet in het minst omdat de concrete juridische kwalificatie van de feiten, te dezen het wel of niet voldoen aan het stelsel van zorgvuldigheid, allesbehalve voor eenvoudige vaststelling vatbaar is”.

Verzoeker beklemtoont in dat verband dat hem één geldboete wordt opgelegd voor alle vermeende overtredingen waarbij niet duidelijk is hoe het boetebedrag is samengesteld. Volgens verzoeker maakt de bestreden beslissing immers “volstrekt niet inzichtelijk hoe het uiteindelijke boetebedrag is samengesteld”. Daarbij moet worden opgemerkt, aldus verzoeker, dat “de bestreden beslissing, na een geheel van overwegingen inzake de diverse vermeende overtredingen per land, overgaat tot het opleggen van één geldboete voor alle vermeende overtredingen. Het is onmogelijk na te gaan welk onderdeel van de boete het gevolg is van welke overtredingen”.

Meer concreet, bekritiseert verzoeker in de eerste plaats, in het licht van de door hem geschonden geachte motiveringsplicht, de bestreden beslissing omdat ze geen inzicht verschaft in de samenstelling van de boete. Hij geeft aan dat het er weliswaar op “lijkt” dat het grootste deel van de boete betrekking heeft op de overtredingen inzake Land B, wat hij afleidt uit het gegeven dat (i) de verwerende partij de hoogte van de boete baseert op de aankoopwaarde van de betrokken loten (640.961,75 euro voor Land A tegenover 3.151.953,073 euro voor Land B) en (ii) dat voor Land A is overgegaan tot een “aanzienlijke vermindering” van het boetebedrag daar waar voor land B slechts sprake is van een “mindering” van het bedrag. Echter, het is volgens verzoeker niet alleen onmogelijk om na te gaan welk onderdeel van de boete het gevolg is van welke overtredingen; evenzo is volstrekt onduidelijk over welke verhoudingen het gaat binnen het boetebedrag. De bestreden beslissing is op dit punt niet afdoende gemotiveerd doordat geen enkel inzicht wordt gegeven in deze verhouding zodat hij er het raden naar heeft in welke mate hij bestraft wordt voor zijn handelsactiviteiten met Land B enerzijds en Land A anderzijds, wat des te meer geldt nu, althans volgens verzoeker, de verwerende partij het voor Land B door verzoeker toegepaste stelsel van zorgvuldigheidseisen voorheen wel aanvaardde doch daarop, zonder enige waarschuwing, is teruggekomen. Voorts is er voor Land A wel een voorafgaande controle geweest, gevolgd door een waarschuwing. Het “evidente verweer” daartegen zou “allicht” moeten zijn dat dit, minstens voor Land B volstrekt onevenredig is, echter de bestreden beslissing maakt het volstrekt onmogelijk om na te gaan welk concreet boetebedrag er

tegenover de Land B-overtredingen staat zodat er sprake is van een apart motiveringsgebrek waardoor er “niet meer [kan] worden getoetst aan het evenredigheids- en redelijkheidsbeginsel” zodat, aldus verzoeker, “(en enkel en alleen al om deze reden) [moet] worden vastgesteld dat de bestreden beslissing niet afdoende is gemotiveerd en, derhalve, de in het middel aangehaalde bepalingen schendt”.

Daarnaast voert verzoeker in het licht van de door hem geschonden geachte motiveringsplicht in het verzoekschrift aan dat “[e]venmin met zekerheid [kan] worden bepaald welke, vaak nevensgeschikte, overwegingen van de verwerende partij er wel of niet (en in welke mate) toe hebben bijgedragen dat een overtreding werd vastgesteld”. Uiteraard kan ook de Raad van State onmogelijk vaststellen – althans niet zonder zich op de stoel van het bestuur te plaatsen – tot op welke hoogte de diverse overwegingen van de verwerende partij al dan niet hebben bijgedragen tot de uiteindelijke vaststelling van bepaalde overtredingen, laat staan hoe deze al dan niet hebben bijgedragen bij het uiteindelijke boetebedrag, wat meteen betekent dat, zodra één middelonderdeel of zelfs een grief binnen een middelonderdeel gegrond is, ook al is dit slechts gericht tegen een deel van de beoordeling van de verwerende partij, meteen het gehele middel gegrond is. Wat die vermeende overtredingen betreft, splitst verzoeker zijn middel vervolgens op in vier middelonderdelen waarbij hij ingaat op de overwegingen in de bestreden beslissing die betrekking hebben op de vermeende overtredingen inzake Land B eensdeels en inzake Land A anderdeels, met name – voor elk van deze landen – een vermeende ontoereikende risicobeoordeling en een vermeende ontoereikende risicobeperking; vermeende overtredingen welke verzoeker in deze vier middelonderdelen breedvoerig bestrijdt. Wat de (verantwoording voor de) vermeende overtredingen betreft, oordeelt verzoeker, onder meer, sterk samengevat, dat de verwerende partij in de bestreden beslissing de Europeesrechtelijke bepalingen dermate extensief uitlegt dat de eisen die zij stelt veel verder gaan dan wat die bepalingen vereisen, wat niet alleen strijdt met de door verzoeker geschonden geachte bepalingen maar tevens met het beginsel van de strikte interpretatie van de strafwet of het vermoeden van onschuld. Ook op dat vlak kunnen de ingeroepen motieven de

bestreden beslissing niet dragen omdat het motief of de betrokken motieven hetzij “niet afdoende zijn”, hetzij “onwettig en dus de beslissing niet kunnen dragen” of, nog, “haaks staan op [verordening (EU) 995/2010]”, “niet antwoorden op het verweer”, “niet pertinent zijn”, enzovoort.

5. In de memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat de verwerende partij zich beperkt tot een strikte benadering van de door verzoeker aangewende middelen. In de mate de verwerende partij, wat de algemene kritiek van verzoeker op de bestreden beslissing betreft, in de memorie van antwoord aanvoert dat de motiveringsplicht niet inhoudt dat het bestuur ertoe is gehouden om elk standpunt, argument of bezwaar dat de bestuurde heeft opgeworpen te beantwoorden, dat het bestuur, anders dan een rechter, niet alle middelen moet beantwoorden en dat de Raad van State niet optreedt in de beoordeling van opportuniteitsaspecten, repliceert verzoeker dat hij geen opportuniteitsbeoordeling vraagt doch enkel verzoekt dat de Raad van State bij de beoordeling van de bestreden beslissing een wettigheidsonderzoek uitvoert zoals hij steeds doet bij de beoordeling in het kader van een vernietigingsberoep van administratieve sancties, te dezen een administratieve sanctie met een punitief karakter. Hij stelt dat de Raad van State bij de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht in het kader van een beroep tot nietigverklaring zoals te dezen uitspraak mag doen over de feitelijke zowel als de juridische geschilpunten. Hij mag de juistheid, de pertinentie en de toelaatbaarheid van de motieven waarop de bestreden beslissing steunt, nagaan en hij mag, specifiek in verband met de administratieve sancties beoordelen of er een evenredigheidsverband bestaat tussen de gesanctioneerde gedraging en de opgelegde sanctie. Weliswaar mag de Raad van State zijn beslissing niet in de plaats stellen van die van het bestuur, wat niet wegneemt dat wanneer hij de bestreden beslissing vernietigt, het bestuur verplicht is zich te conformeren aan het vernietigingsarrest en het, indien het een nieuwe beslissing neemt, de motieven van het vernietigingsarrest niet mag miskennen. In de mate de verwerende partij nog oordeelt dat verzoeker niet kan worden gevolgd in zoverre hij meent dat zodra één middelonderdeel of zelfs een grief binnen een middelonderdeel gegrond is, het gehele middel gegrond is, stelt verzoeker dat de verwerende partij uit het oog verliest dat, indien door de Raad van State zou worden geoordeeld dat één of

meerdere fouten niet zouden worden weerhouden, dit logischerwijze repercussies had moeten hebben op het boetebedrag aangezien één administratieve geldboete werd opgelegd voor alle aangenomen inbreuken.

Wat de samenstelling van de boete betreft, herhaalt verzoeker dat de bestreden beslissing volstrekt niet inzichtelijk maakt hoe het uiteindelijk boetebedrag is samengesteld en in welke mate met welke inbreuken *cq.* minderingen rekening werd gehouden bij de bepaling van het boetebedrag. Minstens moet worden vastgesteld dat de Raad van State onmogelijk zelf zou kunnen vaststellen tot op welke hoogte de diverse overwegingen van de verwerende partij al dan niet hebben bijgedragen tot de uiteindelijke vaststelling van bepaalde overtredingen, laat staan hoe deze al dan niet hebben bijgedragen tot het uiteindelijke boetebedrag. De Raad van State mag zich immers niet op de stoel van het bestuur plaatsen. Ook om die reden dient de Raad van State indien hij tot de gegrondheid van een middelonderdeel of een grief beslist, in ieder geval tot vernietiging over te gaan. Tot slot, gaat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord nog uitgebreid in op de replieken van de verwerende partij op de in het verzoekschrift aangevoerde punctuele grieven wat elk van de door de verwerende partij vastgestelde – en door verzoeker betwiste – overtredingen betreft.

6. In zijn laatste memorie reageert verzoeker op de exceptie van (gehele, minstens gedeeltelijke) niet-ontvankelijkheid van het eerste middel die de verwerende partij in haar laatste memorie aanvoert omdat verzoeker de op hem rustende stelplicht zou hebben miskend.

Verzoeker repliceert dat het standpunt van de verwerende partij niet kan worden bijgevallen. Immers, anders dan de verwerende partij het ziet, is het ganse punt in het verzoekschrift dat het evenredigheids- respectievelijk het redelijkheidsbeginsel niet kan worden getoetst net omdat de beslissing gebrekkig is gemotiveerd, wat meteen de reden is waarom verzoeker geen schending van dat beginsel (al dan niet redelijke verhouding tussen de inbreuken en de straf) heeft ingeroepen doch wel een schending van de motiveringsplicht. Het is voor elke

goede verstaander duidelijk dat het probleem niet ligt bij een schending van het redelijkheidsbeginsel, op te vatten als een onevenredigheid tussen de boete en de feiten, maar in het gegeven dat dit niet kan worden geverifieerd omwille van een gebrekkige motivering. In de mate de verwerende partij voor het eerst in haar laatste memorie stelt dat het eerste middel onduidelijk en verwarrend is in zijn bespreking van de formelemotiveringsplicht en het hierbij betrekken van het ‘evenredigheids*beginsel*’ terwijl het de ‘evenredigheids*vereiste*’ (“benoemd als het evenredigheidsbeginsel”) is die, naast de draagkrachtvereiste, eigen is aan een ‘afdoende’ formele motivering, geeft de verwerende partij aan dat ze het middel wel degelijk heeft begrepen en is haar opmerking dat verzoeker de term ‘evenredigheidsvereiste’ had moeten gebruiken, een erg semantische opmerking. Er kan niet redelijkerwijs worden gesteld dat het enkele woord ‘evenredigheidsbeginsel’, in plaats van ‘evenredigheidsvereiste’, een zodanige verwarring heeft doen ontstaan dat het recht van verdediging erdoor zou zijn geschonden. In zoverre de verwerende partij aanvoert dat deze verschillende woordkeuze direct tot gevolg zou moeten hebben dat het ganse middelonderdeel onontvankelijk wordt verklaard, overdrijft zij de consequenties die eraan zijn te verlenen. Het middel werpt enkel een onevenredigheid op tussen de feiten en het recht eensdeels en de veruitwendigde motieven anderdeels; níet tussen de feiten en de geldboete. Evenmin is er bijgevolg sprake van een rechtens ontoelaatbare vermenging van de betwisting van het boetebedrag enerzijds, en de betwisting van de vaststelling van de feiten en de toerekening ervan aan verzoeker, anderzijds. Het argument van de verwerende partij dat de grief met betrekking tot de evenredigheid een “subsidiar apart middel” had moeten vormen, snijdt dan ook geen hout. Meer zelfs, precies dóórdát de verwerende partij geen onderscheid heeft gemaakt tussen de inbreuken met betrekking tot Land A enerzijds en Land B anderzijds, heeft het eerste middel noodgedwongen de vorm gekregen die het heeft. Het verzoekschrift is opgebouwd volgens de logica waartoe de aard van de zaak verzoeker heeft gedwongen. Het hele eerste middel gaat immers onder meer over de gebrekkige motivering van de bestreden beslissing. Daarom dat deze motiveringsgebreken preliminair aan bod komen, ook voor de aparte middelonderdelen waarop zij betrekking hebben. Het is onmogelijk na te gaan in welke mate Land A of Land B bijgedragen hebben tot het totaalbedrag van de

geldboete. Het onafwendbare gevolg van die vermenging in de bestreden beslissing is dat haar diverse samenstellende onderdelen onsplitsbaar zijn, waardoor de onwettigheid van een deel ervan onmiddellijk de wettigheid van het geheel aantast. Dat is hetgeen verzoeker in zijn verzoekschrift heeft aangevoerd.

7. In de memorie van antwoord schetst de verwerende partij het standpunt van verzoeker waaronder diens algemene toelichting bij het eerste middel waarin verzoeker een overzicht geeft van de door hem in dat middel geschonden geachte bepalingen en beginselen. De verwerende partij stelt daarover dat deze algemene inleiding wordt “aangevuld” met een redenering die voorhoudt dat bij gegrondheid van één van de grieven tegen de vier vastgestelde schendingen van de *Due diligence*-verplichting noodzakelijkerwijze het gehele eerste middel gegrond zou zijn en dat, volgens verzoeker, het gegeven dat, eensdeels, de vier vastgestelde schendingen tot één bestuurlijke geldboete hebben geleid en, anderdeels, niet kan worden vastgesteld “welke overwegingen er wel of niet (en in welke mate) toe hebben bijgedragen dat een overtreding werd vastgesteld”, dit zou verantwoorden.

Wat de algemene toelichting van verzoeker betreft, repliceert de verwerende partij dat zij niet betwist, wat uit de bestreden beslissing blijkt, dat de waarborgen waarin “de artikelen 6 en 7 van het EVRM en het Zevende EVRM-Protocol voorzien van toepassing zijn op bestuurlijke beboeting”. Zij merkt eveneens op dat “sommige van deze waarborgen, die ‘naar eis van recht uitsluitend een eventuele toetsing van het beboetingsbesluit voor de rechter’ betreffen, uit aard van hun strekking doorwerken in de bestuurlijke fase, daarin begrepen het vermoeden van onschuld”. Wel merkt zij daarbij op dat artikel 5.1 van uitvoeringsverordening (EU) 607/2012 (registratie en documentatieplicht inzake het eerste en het derde luik van het *Due diligence* systeem) en artikel 5.2 van diezelfde verordening (bewijsplichten betreffende het tweede en het derde luik van het *Due diligence* systeem) “interfereren met de bewijslast die het bestuur draagt”. Evenmin betwist de verwerende partij de toepassing van de wet van 29 juli 1991, noch de door verzoeker ingeroepen beginselen van behoorlijk bestuur.

Specifiek wat de geschonden geachte motiveringplicht betreft, stelt de verwerende partij dat de vereisten waaraan de formele motivering van de bestreden beslissing moet voldoen, zijn bepaald in artikel 3 van de wet van 29 juli 1991. De vereiste van een afdoende motivering vergt in essentie dat de formele motivering evenredig en draagkrachtig moet zijn, wat *in concreto* wordt beoordeeld. De verwerende partij preciseert dat daarbij twee belangrijke nuanceringen gelden. Het bestuur is er met name, anders dan een rechter, niet toe gehouden om elk standpunt, argument of bezwaar te beantwoorden dat de betrokken bestuurde heeft opgeworpen en, voorts, treedt de Raad van State niet in de beoordeling van opportuniteitsaspecten: zijn controle is marginaal in die zin dat hij zich beperkt tot formele en inhoudelijke legaliteit. Hij heeft geen controle op het waardeoordeel dat de overheid over de feiten uitspreekt tenzij dit kennelijk onredelijk is.

Wat het principe betreft dat een strafwet restrictief moet worden geïnterpreteerd, repliceert de verwerende partij dat de door verzoeker ingeroepen rechtsleer gaat over leerstukken aangaande de interpretatie die de rechter maakt van het strafwetboek en daar bepaalde strafbaarstellingen. Zij meent echter dat het juridisch-technische verband met de interpretaties die het bestuur maakt, uit die leerstukken niet blijkt, inzonderheid niet de onverkorte toepasbaarheid van dit strafrechtelijke leerstuk op het bestuur. Het Grondwettelijk Hof (GwH 16 juli 2009, nr. 119/2009, overweging B.6.2. ECLI:BE:GHCC:2009:ARR.119) heeft meermaals bevestigd dat een bestuurlijke sanctie die als strafrechtelijk in de zin van de artikelen 6 en 7 EVRM kwalificeert, niet strafrechtelijk is in de zin van het interne recht. Het algemene strafrecht, met de bijbehorende uitgebreide cassatierechtspraak, is, volgens de verwerende partij, “tenzij andersluidende specifieke bepaling, niet van toepassing op bestuurlijke beboetingsstelsels”.

Wat verzoekers redenering betreft dat het gegrond bevinden van één van de vier middelonderdelen of slechts één grief binnen een middelonderdeel meteen tot de gegrondheid van het gehele middel leidt, stelt de

verwerende partij dat daarvoor elke verankering in de toepasselijke regelgeving ontbreekt en, voorts, dat er van naleving van de *Due diligence*-verplichting bepaald in artikel 4, lid 2, van verordening (EU) 995/2010 voor een gegeven houtimport, slechts sprake is indien elk van de drie luiken van dat *Due diligence*-proces beschreven in artikel 6, lid 1, van die verordening en gepreciseerd in uitvoeringsverordening (EU) 607/2012 naar eis van recht worden nageleefd. Mocht, bijvoorbeeld, één van de onderdelen van het eerste middel gegrond worden bevonden voor de houtimport uit Land B of Land A, en de overige drie niet, blijven rechtens (nog steeds) drie motieven overeind om in het voorliggende dossier tot schending van artikel 4, lid 2, van verordening (EU) 607/2012 te besluiten en dienvolgens tot beboeting over te gaan.

Vervolgens gaat de verwerende partij in op de kritieken van verzoeker in het eerste en het tweede middelonderdeel betreffende de houtimport uit Land A en in het derde en het vierde middelonderdeel betreffende de houtimport uit Land B, met name wat, telkens, het tweede respectievelijk het derde onderdeel van het *Due diligence*-proces inzake deze import betreft, zijnde de risicobeoordeling en de risicobeperking die in de bestreden beslissing voor elk van beide landen als ontoereikend zijn beoordeeld met als doel verzoekers inhoudelijke kritieken op de bestreden beslissing betreffende een schending van het stelsel van zorgvuldigheidseisen (op het vlak van zowel de risicobeoordeling als de risicobeperking in beide landen), achtereenvolgens te weerleggen.

8. In haar laatste memorie werpt de verwerende partij, voor het eerst, een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het eerste middel op dat volgens haar “niet naar eis van recht is geadstrueerd”. Zij stelt dat verzoeker zijn stelplicht heeft miskend, met name op het punt van een beweerd ontoereikende formele motivering van het opgelegde boetebedrag wegens een onmogelijkheid tot controle van het evenredigheidsbeginsel. De verwerende partij voert aan, ten eerste, dat een schending van het evenredigheidsbeginsel niet wordt aangevoerd, en al evenmin in de ‘kop’ van het middel wordt vermeld; noch overigens een schending van het redelijkheidsbeginsel. De beweerd onmogelijkheid om de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel te toetsen, kan, zo stelt de

verwerende partij, niet het enige motief vormen om te besluiten tot een ontoereikende formele motivering van de bestreden beslissing. Er is volgens haar geen ander aspect van de formele motivering van de bestreden beslissing dat voorwerp uitmaakt van verzoekers kritiek. Zulke lezing zou volgens de verwerende partij neerkomen op een “ambtshalve corrigerende adstructie” van het eerste middel. Voorts stelt ze, ten tweede, dat verzoeker de formelemotiveringsplicht “vermengd” met het evenredigheidsbeginsel: de schending van de formelemotiveringsplicht wegens de beweerde onmogelijkheid tot toetsing van het evenredigheidsbeginsel kan niet worden aangevoerd zoals *in casu* gebeurde, namelijk “vermengd met de betwisting van feiten en daderschap”, wat het middel in zijn geheel, minstens gedeeltelijk onontvankelijk maakt. Zulks leidt immers tot een rechtens ontoelaatbare vermenging van de betwisting van het boetebedrag, enerzijds, en van de betwisting van de vaststelling van de feiten en de toerekening, anderzijds. Dergelijk middel loopt mank, nu de evenredigheid van een boete een vraag is die slechts subsidiair rijst wanneer feiten en daderschap vaststaan. Ten derde, meent zij dat het eerste middel daarenboven onduidelijk en verwarrend is in zijn bespreking van de formelemotiveringsplicht en het hierbij betrekken van het evenredigheidsbeginsel nu het de ‘evenredigheidsvereiste’ is die, naast de ‘draagkrachtvereiste’, eigen is aan een ‘afdoende’ formele motivering, hier, ten onrechte, “benoemd als het evenredigheidsbeginsel”. Deze omschrijving strookt niet met de draagwijdte van het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur zoals omschreven in de rechtspraak en gekend in de rechtsleer, een beginsel van behoorlijk bestuur dat in een bestraffend dossier zoals het voorliggende dossier toeziet op evenredigheid tussen de gesanctioneerde gedragingen, enerzijds, en de opgelegde geldboete, anderzijds. Zeer precies voor het enige aspect van het eerste middel waarop in het auditoraatsverslag tot gegrondheid van dat middel wordt besloten, met name de schending van de formelemotiveringsplicht wegens een beweerd gebrek tot controleerbaarheid van het evenredigheidsbeginsel, is dit middel aldus onvolledig, rechtens foutief en verwarrend geformuleerd en ontwikkeld. Het mag niet ambtshalve worden gecorrigeerd noch vermag “een eigen constructie van het middel in de plaats [worden gesteld] van een rechtens inadequate en onduidelijke uiteenzetting” ervan door verzoeker. Het recht van

verdediging staat daaraan in de weg. De formelemotiveringsplicht, noch het evenredigheidsbeginsel raken de openbare orde zodat een gebrekkige adstructie van de voorgehouden onwettigheid niet ambtshalve kan worden gecorrigeerd. Tot slot, meent de verwerende partij dat het eerste middel in wezen moet worden geduid “als een middel dat in essentie betwisting voert over de zorgvuldige vaststelling van de feiten en van hun toerekening aan de verzoekende partij”. Dat is dan ook de reden, aldus de verwerende partij, waarom het niet toevallig is dat de memorie van antwoord amper verweer voert op het punt van de evenredigheid tussen de feiten en de sanctie. Bij ontstentenis van een herkenbare en duidelijke formulering en positionering van de grief in het verzoekschrift tot vernietiging, heeft zij de betrokken passage niet begrepen als een apart subsidiair middelonderdeel waarop zij verweer diende te voeren; de vraag daar gelaten of zij wel vermocht zinnig verweer te voeren vermits alle feitelijkheden die de vaststelling van wederrechtelijke feiten en hun toerekening aan verzoeker substantiëren, tientallen pagina’s lang werden betwist. Zij besluit dat de tekorten in de verwoording van de grief daadwerkelijk en concreet het recht van verdediging van de verwerende partij hebben geschaad.

9. Voorts stelt zij in haar laatste memorie nog dat, in de mate het eerste middel alsnog ontvankelijk wordt bevonden, wat de gegrondheid van het middel betreft, het standpunt niet kan worden bijgevallen dat te dezen een schending van de formelemotiveringsplicht zou voorliggen. Ter verantwoording van het boetebedrag en de evenredigheid ervan, wijdt zij breedvoerig uit in haar laatste memorie.

Zo wijst zij, samengevat, op:

(i) artikel 18, § 4*bis*, tweede lid, van de wet van 21 december 1998 waaruit volgt dat eerst het bestuurlijke boetebedrag wordt bepaald en dat daarop de geldende strafrechtelijke opdecimen worden toegepast. De bestreden beslissing citeert het genoemde artikel 18, § 4*bis* en geeft ook aan wat de strafrechtelijke opdecimen zijn die krachtens de wet in de voorliggende zaak van toepassing zijn: voor feiten gepleegd vanaf 1 januari 2017 behelzen de strafrechtelijke opdecimen een vermenigvuldigingsfactor 8, zodat de daadwerkelijke te betalen geldboeten

schommelen tussen minstens 640 euro en hoogstens 1.600.000 euro. Concreet werd dus de bestuurlijke geldboete vermenigvuldigd met factor 8. De omgekeerde bewerking is dan ook eenvoudig gemaakt. Wanneer de opgelegde boete van 133.000 euro wordt gedeeld door 8 komt men uit bij een boetebedrag van 16.625 euro. Binnen de wettelijk bepaalde vork van minimum 80 euro en maximum 200.000 euro, is dit boetebedrag een laag boetebedrag;

(ii) het gegeven dat in de bestreden beslissing het wettelijk kader waarbinnen de straftoemeting is gebeurd uitvoerig wordt aangehaald, met inbegrip van de straftoemetingscriteria bepaald op Europeesrechtelijk niveau waarop is gesteund. Bij de toepassing van dit wettelijk kader op de feiten van het dossier geeft de bestreden beslissing duidelijk aan (a) welke feiten werden weerhouden en (b) welke concrete acties van verzoeker ten zijne gunste in rekening werden gebracht. De dossierstukken die de economische waarde van de betrokken partijen hout staven, werden geïdentificeerd en als bijlage toegevoegd aan de beboetingsbeslissing. De acties die mildheid verantwoorden, werden apart opgesomd en elk aangevuld met een verwijzing naar stavingstukken toegevoegd als bijlage aan de beboetingsbeslissing;

(iii) artikel 18, § 4*bis* en § 5, van de wet van 21 december 1998 waarin de bestuurlijke geldboete die kan worden opgelegd, is bepaald. Concreet is er in voorliggend dossier sprake van een vorktarief, dat volgens de verwerende partij schommelt tussen de 80 euro en de 200.000 euro. Na vermenigvuldiging met de toepasselijke opdecimen conform artikel 18, § 4*bis*, tweede lid, van die wet, bedragen het wettelijke minimum en het wettelijke maximum *in casu* 640 euro respectievelijk 1.600.000 euro. De bestraffing door bestuurlijke beboeting is gepreciseerd door de EU-wetgever.

(iv) artikel 19, lid 2, aanhef, en artikel 19, lid 2, a), van verordening (EU) 995/2010 waaruit volgt dat de sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn en onder andere omvatten: a) boetes die evenredig zijn aan de milieuschade, aan de waarde van het betrokken hout of de betrokken houtproducten en aan de belastingderving en economische nadelen die het gevolg

zijn van de inbreuk; het niveau van deze boetes wordt zo berekend dat wordt gewaarborgd dat aan de verantwoordelijke personen de economische voordelen die zij aan hun ernstige inbreuken te danken hebben, effectief worden ontnomen, onverminderd hun legitieme recht een beroep uit te oefenen; bij herhaling van een ernstige inbreuk worden de boetes geleidelijk verhoogd; b) de inbeslagname van het betrokken hout en de betrokken houtproducten; c) onmiddellijke schorsing van de vergunning tot uitoefening van commerciële activiteiten.” Het genoemde artikel 19, lid 2, a), preciseert aldus één van de drie basiseisen, met name het evenredigheidsverband tussen de feiten en de boete. Hierbij heeft de EU-wetgever verschillende criteria bepaald ter beoordeling van de ernst van de feiten. Zijn keuze omvat de volgende criteria: de milieuschade, de waarde van het betrokken hout, de belastingderving en de economische nadelen die het gevolg zijn van de inbreuk. Recidive werkt strafverhogend. In ieder geval moet de boete waarborgen dat de economische voordelen die de overtreder dankt aan de inbreuken, hem effectief worden ontnomen. In artikel 19, lid 2, is geen keuze gemaakt voor een vast beboetingstarief, noch via een reeds bepaald bedrag, noch via enige vaste berekeningsmethode die tot een zekere uitkomst leidt. Integendeel, de waaier aan geselecteerde straftoemingscriteria is zodanig dat het duidelijk is dat een breed vorktarief de verordening het beste dient;

(v) haar standpunt dat het aan de verwerende partij gerichte verwijt niet strookt met het handhavingssysteem van de wet van 21 december 1998 waarbinnen de schendingen van verordening (EU) 995/2010 tot de categorie van de zware misdrijven behoren, strafbaar gesteld bij artikel 17, § 1 van die wet. Voor die zware misdrijven geniet een strafrechtelijke afhandeling de voorkeur. De prioritering van de strafrechtelijke afhandeling is georganiseerd in artikel 18, § 2, a), van de wet van 21 december 1998. De prioriteitsregeling, met een onderscheid tussen zware misdrijven (prioritair strafrechtelijke afhandeling) en relatief lichtere misdrijven (prioritair bestuurlijke afhandeling), dateert van 2009. Daarbij was het nadrukkelijk de bedoeling om het maximumbedrag van alle bestuurlijke geldboeten te verlagen, ook die voor de zware misdrijven. Voor de pleger van een zwaar milieumisdrijf conform artikel 17, § 1, van die wet vormt bestraffing door middel van een bestuurlijk beboetingsproces, uitmondend in een bestuurlijke

boete, dan ook een aanzienlijk lichtere bestraffingsprocedure dan de strafrechtelijke bestraffingsprocedure, uitmondend in één of meer hoofdstraffen en bijkomende straffen.

10. In het licht van dat alles stelt de verwerende partij vervolgens de volgende vraag: “En toch zou de beboetingsambtenaar in de straftoemeting aan een veel zwaardere formelemotiveringsplicht moeten voldoen dan de strafrechter?”. Zij wijst er op dat de formele motiveringsverplichtingen van strafrechters hen niet verplichten om per misdrijf een aparte boete met eventuele aparte vrijheidsstraf en aparte bijkomende straf of straffen te bepalen, met toevoeging van een berekeningsschema waar duidelijk wordt gemaakt hoe eventuele strafverzachtende en strafverzwarende omstandigheden dat boetebedrag, respectievelijk de duur van de vrijheidsberoving en de keuze en zwaarwichtigheid van bijkomende straffen hebben doen dalen en stijgen. Volgens haar wijst de praktijk uit dat strafrechters in regel één globale straf opleggen aan een beklaagde die veroordeeld wordt voor verschillende milieumisdrijven, wat zou blijken uit empirisch onderzoek van de strafrechtspraak inzake biodiversiteitsmisdrijven in Vlaanderen: daaruit blijkt, zo stelt zij, dat een beklaagde “doorgaans terecht staat voor verschillende misdrijven, dat de strafrechter dan steeds de aanwezigheid van eenheid van opzet tussen de verschillende misdrijven aanneemt en dat hij vervolgens slechts één straf uitspreekt voor de verschillende misdrijven samen”. Deze aanpak is overigens wettelijk verankerd in artikel 65, eerste lid, van het strafwetboek, dat de straftoemeting voor de eendaadse samenloop van verscheidene misdrijven regelt. De verwerende partij onderlijnt dat “ook het bestuurlijke beboetingsregime waarin artikel 18 van de wet van 21 december 1998 voorziet, een samenloopregeling bevat”. Artikel 18, § 5, van die wet is aangehaald in de bestreden beslissing. Deze bepaling voorziet dat “[b]ij samenloop van verschillende misdrijven de bedragen van de administratieve geldboeten [worden] samengevoegd, zonder dat deze samen hoger mogen zijn dan het maximumbedrag bedoeld in artikel 17, § 1, tweede lid, van deze wet.”. De verwerende partij erkent weliswaar dat “[h]et niet altijd duidelijk [is] hoe rechtsfiguren waarvoor inspiratie is gezocht in het strafrecht, te begrijpen zijn in

de context van bestuurlijke beboetingsstelsels” en dat het “niet uit te maken [valt] of de bepaling uit de [wet van 21 december 1998] toeziet op wat in het strafrecht meerdaadse samenloop is, of eendaadse samenloop, of beide vormen van samenloop” doch meent dat, nu de wetgever geen onderscheid heeft gemaakt, te bepleiten valt dat beide vormen van samenloop bedoeld zijn. Het past immers niet om een onderscheid te maken waar de wetgever dit zelf niet heeft gemaakt. Daarenboven geeft deze lezing de bepaling de hoogste effectiviteit, wat volgens haar een bijkomende reden vormt om deze interpretatie aan te nemen. Zij besluit dan ook dat, net zoals de strafrechter voor de hoger aangehaalde biodiversiteitsmisdrijven, ook de bestuurlijke beboetingsambtenaar er bij wet toe gerechtigd was om voor de verschillende misdrijven die in voorliggend dossier werden vastgesteld, één straf uit te spreken en dat “het bovenstaande in ogenschouw genomen”, men niet naast de vaststelling [kan] dat de bestuurlijke beboeting op grond van artikel 18, § 2, a), [van de wet van 21 december 1998] voor de overtreder een vergaand gunstiger alternatief vormt dan strafrechtelijke afhandeling”. Hij riskeert enkel een boete en geen straffenpakket en, wat de boete betreft, ligt het wettelijk bepaalde maximumtarief van de boete twintig maal lager dan de strafrechtelijke boete. Het strookt dan ook niet met het handhavingssysteem als ontworpen door de wetgever “om van de straftoemeting in het bestuurlijke spoor een veel meer veeleisende formele motivering te eisen dan deze die rechtens is vereist in het strafrechtelijke spoor”. Bij het invullen van de verwachtingen waaraan de formele motivering van het boetebedrag dient te voldoen, dient hieraan in redelijkheid aandacht te worden geschonken. De wil van de wetgever is een element dat mee te nemen is bij het begrijpen en duiden van de discretionaire ruimte die het bestuur toekomt.

Tot slot van haar verweer stelt de verwerende partij dat, aldus, de bestreden beslissing de gebruikelijke evenredigheidstoets toestaat. De bevoegde bestuurlijke beboetingsambtenaar kan enkel en alleen beboeten. Hij heeft de keuze niet om een straffenpakket samen te stellen uit een straffenwaaier. Bijkomend blijkt dat de opgelegde boete verre van de meest zware boete is die kon worden opgelegd: “[m]et zijn 16.625 euro situeert de boete zich in de laagste 10% van het vorktarief waarin de wetgever heeft voorzien”. Deze lage boete staat

tegenover wederrechtelijke feiten waar het illegale hout een aankoopwaarde heeft van 640.961,75 euro (Land A) en 3.151.963,073 euro (Land B), samen 3.792.924,823 euro. De juistheid van deze aankoopwaarden wordt niet betwist. De bestreden beslissing geeft aan dat de verkoopwaarde van het hout, waarmee rekening zou moeten worden gehouden om het vermogensvoordeel uit te schakelen conform artikel 19, lid 2, a), van de verordening (EU) 995/2010, ontegensprekelijk hoger ligt dan de aankoopwaarde. Ook dit gegeven wordt niet betwist. De verwerende partij wenst te beklemtonen dat het hout niet in beslag werd genomen. Verzoeker heeft het gewoon kunnen verkopen en zal wel degelijk die hogere verkoopwaarde verzilverd hebben, zo niet zou hij dat zeker hebben doen gelden. Verzoeker weet “in detail” welke ondernomen acties tot een milderen van de boete hebben geleid. Hij kan in de bestreden beslissing eveneens lezen dat deze mildheid niet is opgelegd in de straftoemetercriteria van artikel 19, lid 2, a), zodat hij op dit punt nogmaals geniet van een voor hem gunstig beleid waartoe de beboetingsambtenaar besloot. De uiteindelijke boete, het resultaat van de ernstcriteria die de verordening oplegt en van een aanvullend beleid van de beboetingsambtenaar, is laag. De boete van 16.625 euro bedraagt niet eens een halve procent van de aankoopwaarde van het betrokken hout, een waarde die met zekerheid lager ligt dan de verkoopwaarde. Na verhoging met opdecimen, bedraagt het te betalen boetebedrag 3,5% van de aankoopwaarde ervan. Dit alles valt volgens de verwerende partij “te lezen en te controleren” in de bestreden beslissing zodat het de Raad van State ontegensprekelijk mogelijk maakt om het evenredigheidsverband tussen de feiten en het boetebedrag te controleren.

Beoordeling

Betreffende de ontvankelijkheid van het eerste middel

11. Zoals hiervoor in punt 8 is uiteengezet, om de aldaar aangehaalde redenen, werpt de verwerende partij, voor het eerst, de – gehele, minstens gedeeltelijke – niet-ontvankelijkheid van het eerste middel op dat volgens haar niet naar eis van recht is geadstrueerd. Zij stelt dat verzoeker zijn stelplicht

heeft miskend, namelijk “op het punt van een ontoereikende formele motivering van het opgelegde boetebedrag wegens een onmogelijkheid tot controle van het evenredigheidsbeginsel”.

12. De uiteenzetting van de middelen vormt een essentieel onderdeel van het verzoekschrift omdat het de andere partijen, te dezen de verwerende partij, toelaat zich te verdedigen tegen de grieven die ten aanzien van de bestreden beslissing worden aangevoerd, en het de Raad van State in staat stelt de gegrondheid van de grieven te onderzoeken. Onder het middel moet worden verstaan: de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die regel door de bestreden beslissing wordt geschonden. Het moet daarbij ook de concrete gegevens aanvoeren die toelaten het op zijn feitelijke en juridische gegrondheid te toetsen. Zulks betekent (ook) dat een middel duidelijk en nauwkeurig moet zijn. Voldoende duidelijk betekent dat het niet nodig is veronderstellingen over de juiste bedoeling van verzoeker te maken waardoor in werkelijkheid de verwerende partij, en nadien de Raad van State, ertoe worden gebracht in de plaats van verzoeker het verzoekschrift op te stellen of, zoals de verwerende partij dat benoemt, “ambtshalve te corrigeren”, met andere woorden, het middel zelf te formuleren.

In de mate de verwerende partij, te dezen, argumenteert dat verzoeker in zijn stelplicht te kort is geschoten “op het punt van een beweerd ontoereikende formele motivering van het opgelegde boetebedrag wegens een onmogelijkheid tot controle van het evenredigheidsbeginsel”, kan zij geenszins worden bijgevallen. Het door verzoeker aangevoerde eerste middel is, in zijn essentie samengevat, weergegeven *supra* onder punt 4. Er wordt naar verwezen.

Niet alleen voert hij in zijn verzoekschrift uitdrukkelijk een schending aan van de formelemotiveringsplicht zoals die ligt vervat in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991; tevens zet hij de wijze uiteen waarop zijns inziens de bestreden beslissing deze bepalingen schendt en waarom hij zich door die schending benadeeld acht. Het gaat er verzoeker namelijk om, zoals hij dat zelf in zijn verzoekschrift uiteenzet, dat hem één geldboete wordt opgelegd

voor alle vermeende overtredingen waarbij niet duidelijk is hoe het boetebedrag is samengesteld. Volgens verzoeker maakt de bestreden beslissing immers “volstrekt niet inzichtelijk hoe het uiteindelijke boetebedrag is samengesteld”. Daarbij merkt hij op dat de bestreden beslissing, na een geheel van overwegingen – overwegingen die hij overigens materieel-inhoudelijk bestrijdt – inzake de diverse vermeende overtredingen per land, overgaat tot het opleggen van één enkele geldboete voor alle vermeende overtredingen, waarbij het onmogelijk is na te gaan welk onderdeel van de boete het gevolg is van welke overtredingen. Hij legt uit dat het “er op lijkt”, wat de samenstelling van de boete betreft, dat het grootste deel van de boete betrekking heeft op de overtredingen inzake Land B wat hij afleidt uit het gegeven dat de verwerende partij de hoogte van de boete baseert op de aankoopwaarde van de betrokken loten (640.961, 75 euro voor Land A tegenover 3.151.953, 073 euro voor Land B) en dat voor Land A is overgegaan tot een “aanzienlijke vermindering” van het boetebedrag daar waar voor land B slechts sprake is van een “mindering” van het bedrag. Desalniettemin, is het, zo stelt hij, niet alleen onmogelijk om na te gaan welk onderdeel van de boete het gevolg is van welke overtredingen; evenzo is volstrekt onduidelijk over welke verhoudingen het gaat binnen het boetebedrag en wat de impact van die minderingen op het boetebedrag is. Daarnaast voert verzoeker in het licht van de door hem geschonden geachte motiveringsplicht aan dat “[e]venmin met zekerheid [kan] worden bepaald welke, vaak nevengeschikte, overwegingen van de verwerende partij er wel of niet (en in welke mate) toe hebben bijgedragen dat een overtreding werd vastgesteld”, laat staan hoe deze al dan niet hebben bijgedragen tot het uiteindelijke boetebedrag, wat meteen betekent dat, zodra één middelonderdeel of zelfs een grief binnen een middelonderdeel gegrond is, ook al is dit slechts gericht tegen een deel van de beoordeling van de verwerende partij, meteen het gehele middel gegrond is.

Zijn grieven op het vlak van een schending van de formelemotiveringsplicht zijn dan ook helder en inzichtelijk geformuleerd en zijn door het auditoraat ook begrepen en dienvolgens beoordeeld. Dat de verwerende partij om redenen die haar eigen zijn, in haar memorie van antwoord aan verzoekers grief is voorbijgegaan – met name waar verzoeker stelt dat hij door

het gebrek aan motivering geen inzicht heeft in welke invloed de verscheidene overtredingen hebben gehad in de samenstelling van de boete, de hoogte van het bedrag, de wijze waarop de respectieve “minderingen” in rekening zijn gebracht en dus, met andere woorden, hoe een en ander zich reflecteert in de samenstelling *cq.* de hoogte van het boetebedrag –, kan aan verzoeker niet worden verweten, laat staan dat dat voorbijgaan tot de niet-ontvankelijkheid van het eerste middel zou kunnen leiden.

Dat verzoeker bij de formulering van de formelemotiveringsplicht zoals vervat in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991, heeft verwezen naar het evenredigheids*beginsel*, in de zin dat dat beginsel – wat verzoeker uitdrukkelijk schrijft – vereist dat de motivering evenredig moet zijn met het gewicht, de impact en de omvang van de beslissing (te dezen een boetebeslissing *iuncto* het boetebedrag) in plaats van naar het evenredigheids*vereiste*, is niet van aard om anders te besluiten. Des te meer nu hij in voetnoot transparant verwijst naar de parlementaire voorbereiding bij het wetsvoorstel dat tot de wet van 29 juli 1991 heeft geleid en waarin ter zake gewag wordt gemaakt van de “evenredigheidsregel”, in die zin dat “de motivering evenredig [moet] zijn aan het gewicht van de beslissing. Dat geldt als algemeen beginsel” (*Parl. St.* Senaat, B.Z. 1988, nr. 215/3, 17), evenals naar een standaardwerk ter zake waarin, precies zoals verzoeker doet, in dezelfde context de term evenredigheids*beginsel* wordt gebruikt zodat een en ander perfect verifieerbaar was.

Tot slot, en anders dan de verwerende partij voorhoudt, is er geen aanleiding tot, wat zij noemt, “een onzuiver intellectueel debat” omdat er een ontoelaatbare vermenging zou zijn van de betwisting over (de (on)evenredigheid van) het boetebedrag, eensdeels, en over de vaststelling van de feiten en de toerekening ervan aan verzoeker, anderdeels. Verzoeker geeft in zijn verzoekschrift immers in duidelijke bewoordingen aan dat hij – omwille van de door hem aangevoerde schending van de formelemotiveringsplicht – de samenstelling van het boetebedrag niet met kennis van zaken kan betwisten omdat volgens hem de bestreden beslissing onder meer “volstrekt niet inzichtelijk

maakt hoe het uiteindelijke boetebedrag is samengesteld” en dat “het onmogelijk is na te gaan welk onderdeel van de boete het gevolg is van welke overtredingen” en in welke verhoudingen, zodat, zoals hij nog in zijn verzoekschrift stelt, “[i]ngevolge dit motiveringsgebrek, er dus niet meer [kan] worden getoetst aan het evenredigheids- en redelijkheidsbeginsel”. In zulke omstandigheden voert verzoeker terecht aan dat hij niet met de daartoe vereiste kennis van zaken een schending van het evenredigheidsbeginsel (onevenredigheid tussen de feiten en de geldboete) kan aanvoeren, noch aantonen, wat hij dan ook niet doet en “slechts” een schending van de formelemotiveringsplicht aanvoert.

13. De exceptie is ongegrond. Zij wordt verworpen.

Betreffende de gegrondheid van het eerste middel

14. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid om in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze.

Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Er kan voorts enkel rekening worden gehouden met de in de bestreden beslissing opgenomen motieven, wat bijgevolg betekent dat met elementen die de verwerende partij in de procedure voor de Raad van State, te

dezen inzonderheid in de laatste memorie, toevoegt aan de motivering die zij in de bestreden beslissing heeft neergeschreven, daargelaten of deze juist zijn, nu geen rekening kan houden. In dat verband moet ten slotte worden opgemerkt dat het, behoudens in die gevallen waarin de Raad van State over een hervormingsbevoegdheid beschikt, niet aan de Raad van State toevalt om zijn oordeel over de samenstelling of de hoogte van het op te leggen boetebedrag in de plaats te stellen van de verwerende partij. Het ligt ook niet op zijn weg om in de plaats van de verwerende partij aan verzoeker opheldering te geven over de ingeroepen bezwaren.

In het kader van bestuurlijke handhaving, zoals te dezen, betekent zulks meer bepaald dat de motivering de betrokkene duidelijk en inzichtelijk moet maken niet alleen welke feiten het bestuur in aanmerking heeft genomen en waarom die feiten, wanneer zulks niet duidelijk is, een inbreuk op de toepasselijke regelgeving uitmaken, maar evenzo waarom – en in welke mate – deze feiten de uiteindelijk opgelegde bestuurlijke boete – te dezen van 133.000 euro – die punitief van aard is, rechtvaardigen. Er moet dus ook inzicht worden geboden in hoe de verwerende partij tot de begroting van de geldboete is gekomen. Het volstaat uit het oogpunt van die formelemotiveringsplicht dat verzoeker de redenen kan achterhalen die de verwerende partij tot haar oordeel hebben gebracht, opdat verzoeker zich op het vlak van de motieven ertegen kan verweren met de middelen die het recht hem ter beschikking stelt. De toetsing van de formele motivering houdt overigens in beginsel niet de beoordeling in van de inhoud van de motieven.

15. Te dezen voert verzoeker in het eerste middel van zijn verzoekschrift in essentie een schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 1991, wat onder meer blijkt uit de algemene toelichting bij dat middel (*cfr. supra* punt 4). Hij onderscheidt daarbij twee aspecten.

Zo beklagt hij er zich over dat een geldboete wordt opgelegd voor alle overtredingen en het, bij gebrek aan verantwoording, volstrekt onmogelijk is om na te gaan in welke mate de (vermeende) overtredingen in Land A of in Land B (daarin begrepen enige (boete)verminderingen) hebben

bijgedragen tot het totaalbedrag van de geldboete en in welke verhoudingen, zodat hij daarover geen verweer kan voeren, ook niet wat de (on)evenredigheid tussen de weerhouden feiten en de boete betreft.

Daarnaast voert hij in het licht van de door hem geschonden geachte motiveringsplicht aan dat evenmin met zekerheid kan worden bepaald welke, vaak nevensgeschikte, overwegingen van de verwerende partij er wel of niet (en in welke mate) toe hebben bijgedragen dat een overtreding werd vastgesteld, waarmee hij zich in wezen beklagt over een gebrekkige motivering om in zijn hoofde tot een overtreding van het “stelsel van zorgvuldigheidseisen” (wat de risicobeoordeling en -beperking betreft) te besluiten, wat hij nader uitwerkt in de vier aparte middelonderdelen waarop deze betrekking hebben en waarin verzoekers kritieken op deze, naar zijn oordeel, gebrekkige motivering telkens aan bod komen. Het onafwendbare gevolg van die vermenging in de bestreden beslissing, aldus verzoeker, is dat haar diverse samenstellende onderdelen onsplitsbaar zijn waardoor de onwettigheid van een deel ervan onmiddellijk de wettigheid van het geheel aantast.

16. De bestreden beslissing bevat – wat de straftoemeting betreft – onder titel III ‘Aangaande het boetebedrag’, punt A. ‘Wettelijk kader’ een bondige weergave/informatie omtrent het ter zake geldende wettelijk kader waaronder de geldende wettelijke minima en maxima voor de weerhouden inbreuken, de vermenigvuldigheidsfactor van de strafrechtelijke opdecimen en de straftoemetingcriteria, namelijk dat de straf doeltreffend, evenredig en afschrikkend moet zijn, en een algemene toelichting bij die straftoemetingcriteria. Onder punt B. ‘Toepassing’ wordt, wat de te dezen opgelegde boete van 133.000 euro betreft, overwogen:

“III. Aangaande het boetebedrag

A. Wettelijk kader

[...]

B. Toepassing

B.1. De houtimport uit [Land A]

56. Met het oog op een evenredige en afschrikkende bestraffing, zou de verkoopwaarde van de betrokken houtimport in aanmerking dienen te worden genomen bij de boetebepaling. Deze informatie is echter niet beschikbaar in het

proces-verbaal, noch in het administratief dossier. Bijgevolg wordt de aankoopwaarde in aanmerking genomen voor de boetebepaling.

Naar blijkt uit het PVO en het administratief dossier werden er voor [Land A] 3 geselecteerde zendingen gecontroleerd.

Na verwijdering van de dubbele lijnen vermeld in bijlage 3 van het PVO, werd rekening gehouden met:

-17BEI00000XXXXXXXX9 (3 loten dd. 25/09/2017)

-17BEI00000XXXXXXXX4 (1 lot dd. 2/10/2017)

-17BEI00000XXXXXXXX9 (3 loten dd. 7/08/2017, bijlage 1 van stuk 12 van het administratief dossier).

Deze loten hadden een aankoopwaarde van 640.961,75 EUR, rekening houdend met de toepassing van [de] wisselkoers [XXX] (...).

De verkoopwaarde van importloten lag ontegensprekelijk hoger.

57. Met het oog op de doeltreffendheid van de bestraffing wordt rekening gehouden met de verschillende maatregelen tot verbetering van het *Due Diligence* stelsel die [verzoeker] nam en met de snelheid waarmee deze maatregelen werden genomen.

Aldus onder meer:

-8 september 2017, met mogelijke toepassing ten vroegste einde oktober 2017: organisatie van de mogelijkheid tot veldbezoeken in het bos door [D.H.];

-Einde januari 2018: uitvoeren van een intern gedocumenteerde audits van leveranciers, met opstellen van een zwarte lijst van vijf leveranciers, waarvan (tijdelijk) afscheid werd genomen.

-Einde januari 2018: veldbezoek in het bos door [verzoeker] en [D.H.] gezamenlijk, met een audit van dat deel van de toeleveringsketen;

-Begin april 2018, bijkomende derde partij certificering van de documenten uit het papieren spoor door [SXY];

-24 april 2018: aansluiting bij een erkende toezichhoudende organisatie met internationaal karakter, namelijk de International Control Unit.

Hierbij vormde in het bijzonder de organisatie van audits op het terrein, inzonderheid derde partij audits in het bos, een sterke maatregel.

De regularisatie inspanningen en hun effectiviteit, alsook de snelheid waarmee zij genomen werden rechtvaardigen, mede in het licht van de doelbereiking waarvoor het criterium van de doeltreffendheid tekent, een aanzienlijke mindering van boetebedrag.

B.2. De houtimport uit [Land B]

58. Met het oog op een evenredige en afschrikkende bestraffing, zou de verkoopwaarde van de betrokken houtimport in aanmerking dienen te worden genomen bij de boetebepaling. Deze informatie is echter niet beschikbaar in het proces-verbaal, noch in het administratief dossier. Bijgevolg wordt de aankoopwaarde in aanmerking genomen voor de boetebepaling.

Naar blijkt uit het PVO en het administratief dossier werd voor [Land B], in tegenstelling tot de houtimport uit [Land A], een periode gecontroleerd.

Na verwijdering van de dubbele lijnen werden er in de periode van 6 maanden voorafgaand aan de datum van controle, dit was van 14 juni 2017 tot 14 december 2017, 139 loten geïmporteerd met een aankoopwaarde 3.151.963.073 EUR rekening houdend met de toepassing van [de] wisselkoers [XXX] (...).

De verkoopwaarde van de importloten lag ontegensprekelijk hoger.

59. Met het oog op de doeltreffendheid van de bestraffing, wordt rekening gehouden met de maatregelen tot verbetering van het *Due Diligence* stelsel die [verzoeker] nam.

Aldus onder meer maar zonder specifieke aandacht voor mogelijkheden tot misbruik van de *paper trail*, in het bijzonder op het niveau van de vergunningen voor bosbeheerprojecten:

-24 april 2018: aansluiting bij een erkende toezichthoudende organisatie met Internationaal karakter, namelijk de International Control Union;

-het voornemen om een eigen bosingenieur aan te werven.

De regularisatie-inspanningen rechtvaardigen, mede in het licht van de doelbereiking waarvoor het criterium van de doeltreffendheid tekent, een mindering van het boetebedrag.

B.3. Samenloop

60. Door de beboeting van twee misdrijven, elk met de maximumgrens van 1.600.000 euro, kan het maximum van 10.000.000 euro bij samenloop niet worden overschreden.

IV De beslissing

Gelet op het bovenstaande wordt beslist:

Art. 1 Wegens de schending van artikel 4.2 Houtverordening bij de houtimport uit [Land A] enerzijds en [Land B] anderzijds wordt aan [X] een administratieve geldboete opgelegd.

Zij bedraagt 133.000 euro

[...].”

17. Artikel 19, lid 2, van verordening (EU) 995/2010 bepaalt dat de administratieve sanctie “doeltreffend, evenredig en afschrikkend” moet zijn en onder andere het volgende kan omvatten: “a) boetes die evenredig zijn aan de milieuschade, aan de waarde van het betrokken hout of de betrokken houtproducten en aan de belastingderving en economische nadelen die het gevolg zijn van de inbreuk; het niveau van deze boetes wordt zo berekend dat wordt gewaarborgd dat aan de verantwoordelijke personen de economische voordelen die zij aan hun ernstige inbreuken te danken hebben, effectief worden ontnomen, onverminderd hun legitieme recht een beroep uit te oefenen; bij herhaling van een ernstige inbreuk worden de boetes geleidelijk verhoogd.”.

Aan die bepaling is uitvoering gegeven bij de wet van 21 december 1998. De inbreuken op artikel 4 van verordening (EU) 995/2010 en uitvoeringsverordening (EU) 607/2012 zijn strafbaar gesteld in artikel 17, § 1, 15°, van de wet van 21 december 1998. De strafrechtelijke geldboete waarin deze bepaling voorziet, bedraagt minimum 160 euro en maximum 4.000.000 euro. Met toepassing van artikel 18, § 4*bis* van de wet mag het bedrag van de administratieve geldboete niet lager zijn dan de helft van het minimum van de geldboete bepaald door de overtreden wettelijke bepaling (dit is 80 euro), noch hoger dan een twintigste van het maximum van deze boete (dit is 200.000 euro). Deze bedragen worden vermeerderd met de opdecimen vastgesteld voor de

strafrechtelijke geldboeten. De boetebedragen in het voorliggend dossier voor de vastgestelde inbreuk situeren zich derhalve tussen een tariefvork van 80 euro en 200.000 euro. Volgens de bestreden beslissing schommelen de te betalen geldboeten (strafrechtelijke opdecimen (multiplicator 8)) derhalve tussen minstens 640 euro en hoogstens 1.600.000 euro.

Krachtens artikel 18, § 5, van dezelfde wet mogen bij samenloop van verschillende misdrijven de administratieve geldboeten worden samengevoegd, zonder dat deze samen hoger mogen zijn dan het maximumbedrag bedoeld in artikel 17, § 1, tweede lid, van de wet van 21 december 1998. Laatstgenoemd artikel 17, § 1, tweede lid, bepaalt dat wanneer de dader van de door het in het eerste lid strafbaar gestelde feiten, weet dat deze feiten concreet gevaar opleveren voor de veiligheid of gezondheid van de mens, de in het eerste lid bepaalde maximumstraf, wat de geldboeten betreft, wordt gebracht op tien miljoen euro.

18. Te dezen blijkt uit de bestreden beslissing dat de verwerende partij heeft geoordeeld dat verzoeker de volgende inbreuken op het stelsel van zorgvuldigheidseisen heeft gepleegd:

- (i) in de periode van 7 augustus tot 14 december 2017 voor de import van hout uit land A heeft verzoeker zijn zorgvuldigheidsverplichting op grond van artikel 4.2 van verordening (EU) 995/2010, zoals gepreciseerd in artikel 6.1 van die verordening en in de artikelen 2, 3 en 5 van uitvoeringsverordening (EU) 672/2012 miskend, meer bepaald op het vlak van (a) de risicobeoordeling en (b) van de risicobeperking en
- (ii) in de periode van 14 juni tot 14 december 2017 voor de import van hout uit land B heeft verzoeker zijn zorgvuldigheidsverplichting op grond van artikel 4.2 van verordening (EU) 995/2010, zoals gepreciseerd in artikel 6.1 van die verordening en in de artikelen 2, 3 en 5 van

uitvoeringsverordening (EU) 672/2012 miskend, meer bepaald op het vlak van (a) de risicobeoordeling en (b) van de risicobeperking.

Uit het hiervoor aangehaalde uittreksel (*cf. supra* punt 16) uit de bestreden beslissing blijkt nog dat wat de inbreuken onder punt (i) betreft (Land A), rekening is gehouden met de door verzoeker geleverde regularisatie-inspanningen en hun effectiviteit, alsook de snelheid waarmee zij genomen werden, wat, mede in het licht van de doelbereiking waarvoor het criterium van de doeltreffendheid tekent, volgens de verwerende partij een “aanzienlijke mindering van boetebedrag” verantwoordt. In dezelfde zin blijkt nog dat wat de inbreuken vermeld onder punt (ii) betreft (Land B), rekening is gehouden met de door verzoeker aldaar geleverde regularisatie-inspanningen die, mede in het licht van de doelbereiking waarvoor het criterium van de doeltreffendheid tekent, volgens de verwerende partij een “vermindering van boetebedrag” rechtvaardigen.

In de bestreden beslissing wordt vervolgens, wat de hoogte van de boete betreft, aangegeven dat er “samenloop” is. Er wordt immers gesteld dat “door de beboeting van twee misdrijven, elk met een maximumgrens van 1.600.000 euro, het maximum van 10.000.000 euro bij samenloop niet kan worden overschreden”, wat vervolgens leidt tot een te dezen opgelegd tarief van 133.000 euro.

Voor het bepalen van dat enkele bedrag van 133.000 euro voor twee misdrijven werd, luidens de bestreden beslissing, rekening gehouden eensdeels met drie loten (hout) uit Land A met een aankoopwaarde van 640.961,75 euro, met de maatregelen tot verbetering die verzoeker nam en die volgens de bestreden beslissing een aanzienlijke mindering van het boetebedrag rechtvaardigen en, anderdeels, met de loten geïmporteerd van 14 juni 2017 tot 14 december 2017 uit Land B met een aankoopwaarde van 3.151.963,073 euro,

evenals met de maatregelen tot verbetering die verzoeker nam en die volgens de bestreden beslissing een mindering van het boetebedrag rechtvaardigen.

19. Verzoeker wordt bijgevallen waar hij stelt dat hij aan de hand van de hierboven geciteerde gegevens niet kon achterhalen hoe het bedrag van de administratieve geldboete werd berekend. Bij de bepaling van het bedrag van 133.000 euro blijkt rekening te zijn gehouden met de aankoopwaarde van de betrokken loten waarbij de genomen maatregelen hebben geleid tot een “aanzienlijke mindering” respectievelijk een ”vermindering” van het boetebedrag.

Op die wijze, dit is door enkel de aankoopwaarden op te geven waarmee rekening is gehouden, evenals met de maatregelen die tot een aanzienlijke mindering of een mindering hebben geleid, wordt aan verzoeker geen afdoende inzicht geboden in de wijze waarop rekening is gehouden met de (relatieve) ernst van de beide misdrijven (die elke een ruime boetemarge kennen), noch met het gewicht van elk van deze minderingen, die ook niet worden becijferd. Zo blijkt uit de bestreden beslissing niet welke geldboete er werd opgelegd voor de diverse inbreuken in Land A die klaarblijkelijk samen te beschouwen zijn als een misdrijf, noch welke geldboete werd opgelegd voor de diverse inbreuken in Land B die samen het tweede misdrijf vormen. De bestreden beslissing stelt immers dat twee misdrijven werden gepleegd. Voor geen van de beide misdrijven blijkt wat het initiële bedrag was en wat de impact van de aanzienlijke mindering respectievelijk de mindering is geweest. Verzoeker kan op basis van het voorliggende geen nauwkeurig beeld krijgen van de berekeningsmethode en van de omvang van de aan een bepaald gedrag verbonden geldboete. De verwerende partij geeft niet aan hoe zij tot een bedrag van 133.000 euro is gekomen.

Dit belet verzoeker om het bestreden besluit op dit vlak inhoudelijk te bekritisieren, waardoor hij belangenschade heeft geleden bij het gebrek aan uitdrukkelijke motivering.

20. Immers zoals de verwerende partij in het auditoraatsverslag heeft kunnen lezen, laat de motivering van het boetebedrag niet toe om te beoordelen of de verwerende partij de gegevens correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen. Het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel vereist dat een beslissing berust op een redelijke verhouding tussen de feitelijk juiste en op zich rechtens relevante motieven enerzijds en de inhoud van het besliste anderzijds. Over de verhouding tussen de inbreuk en de opgelegde sanctie wordt door de verwerende partij discretionair geoordeeld. De Raad van State dient te beoordelen of er een evenredigheidsverband bestaat tussen de gesanctioneerde gedragingen en de opgelegde geldboete. Het evenredigheidsbeginsel is geschonden wanneer tussen de in aanmerking genomen feiten en de opgelegde sanctie geen redelijk verband van evenredigheid zou bestaan. Er valt te benadrukken zoals hoger reeds is gesteld dat de Raad van State, behoudens in die gevallen waarover hij over een hervormingsbevoegdheid beschikt, geen beroepsinstantie is die, opnieuw oordelend in de plaats van het bestuur, de naar zijn oordeel meest passende sanctie oplegt. De motieven van de bestreden beslissing maken het echter niet mogelijk om de evenredigheid van de opgelegde boete na te gaan. Zoals hiervoor is weergegeven, heeft de verwerende partij naast de weergave, op algemene wijze, van het wettelijk kader, nagelaten om dit kader vervolgens, wat de samenstelling en begroting van de boete betreft, toe te passen op de concrete situatie van verzoeker op een wijze die het mogelijk maakt om na te gaan hoe de verwerende partij tot de begroting van de geldboete is gekomen.

21. In zoverre de verwerende partij in haar laatste memorie nog bijkomend beargumenteert dat zij zou zijn uitgegaan “zoals gebruikelijk wanneer de strafrechter milieumisdrijven bestraft” van de aanwezigheid van “eenheid van opzet” tussen de verschillende misdrijven om, vervolgens, slechts één straf uit te spreken voor de verschillende misdrijven – beboetingsregime dat wettelijk is verankerd in artikel 65, eerste lid, van het (oud) strafwetboek dat de straftoemeting voor de eendaadse samenloop van verscheidene misdrijven regelt –, doet deze argumentatie niet anders besluiten.

Daargelaten nog dat de verwerende partij niet aantoont dat een dergelijk verweer niet eerder kon worden aangebracht (zie *supra* de punten 11 tot 13) waardoor het is onttrokken aan het onderzoek door het auditoraat, is van een dergelijke verantwoording alvast geen spoor te vinden in de bestreden beslissing (noch overigens in het administratief dossier) zodat deze *post factum* is en de Raad van State er, bijgevolg, nu geen rekening meer mee kan houden.

Overigens, zoals de verwerende partij zelf erkent – en daargelaten nog of de bepalingen inzake samenloop uit het strafwetboek (artikelen 58 tot 65 van het (oud) strafwetboek) zonder meer kunnen worden getransponeerd naar de bestuurlijke afdoening, wat de Raad van State te dezen niet hoeft te beoordelen al was het maar omwille van de laattijdigheid van dit verweer –, valt “niet uit te maken of de bepaling uit de [wet van 21 december 1998] toeziet op wat in het strafrecht ‘meerdaadse samenloop’ is, of ‘eendaadse samenloop’, of beide vormen van samenloop”. Dit is wel degelijk van belang omdat bij meerdaadse samenloop verschillende regels de straftoemeting regelen en de wetgever in het (oud) strafwetboek dus heeft voorzien in meerdere manieren om die samenhangende feiten te bestraffen, waaronder de zogenaamde “beperkte samenvoeging” waarbij de strafrechter (i) een straf oplegt voor *elk* misdrijf, (ii) waarna hij al de straffen samentelt en indien het totaal het dubbel van het maximum van de zwaarste straf overtreft, het tot dit maximum wordt herleid. Ook om die reden kan met dit bijkomend argument van de verwerende partij in de laatste memorie geen rekening worden gehouden.

22. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de leidend ambtenaar van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu van 19 augustus 2019 om aan verzoeker, eigenaar van een eenmanszaak, een administratieve geldboete van 133.000 euro op te leggen wegens de

schendingen van artikel 4.2 van de verordening (EU) nr. 995/2010 bij de houtimport uit [Land A] enerzijds en [Land B] anderzijds.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vier februari tweeduizend vijftientig,
door de Raad van State, XlVe kamer, samengesteld uit:

Kaat Leus,	staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
Patricia De Somere,	staatsraad,
Inge Vos,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Kaat Leus