

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.961 van 29 juni 2023
in de zaak A. 238.865/VII-41.989**

In zake : Hannelore BEAUCARNE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stefaan Desrumaux en Benjamin Demuynck
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Doorniksewijk 66
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Dewaele
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Groeningestraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 april 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de gedelegeerd bestuurder van de Vlaamse Landmaatschappij van 9 februari 2023 tot opheffing van verzoeksters registratie als bodemstaalnemer.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 3 mei 2023 een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 juni 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lissa Cloet, die *loco* advocaten Stefaan Desrumaux en Benjamin Demuynck verschijnt voor verzoekster en advocaat Luna Ghekiere, die *loco* advocaat Pieter Dewaele verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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. Verzoekster is door het erkende laboratorium Bodemkundige dienst van België aangemeld als monsternemer van bodemmonsters in het kader van het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2014 ‘tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of in het kader van het Mestdecreet en de uitvoeringsbesluiten’, en is in die hoedanigheid geregistreerd door de Mestbank (artikel 58/3 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 november 2010 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu’, hierna: Vlarel).

4. Met een brief van 20 december 2022 laat de coördinerend toezichthouder van de Mestbank weten dat er op 10 november 2022 een controlebemonstering werd uitgevoerd op 3 percelen waar verzoekster op 30 oktober 2022 een bemonstering had uitgevoerd. De bij die controle genomen

stalen werden geanalyseerd door het erkende laboratorium Bodemkundige dienst van België, dat ook de eerder door verzoekster bezorgde stalen had geanalyseerd, en door een ander erkend laboratorium. Voor elk van de drie percelen blijken de analyseresultaten (stikstof) van verzoeksters staalnames significant af te wijken van de resultaten bij deze dubbele controle. De Mestbank deelt daarom het voornemen mee om bij toepassing van artikel 58/5 van Vlarel verzoeksters registratie als monsternemer te schorsen of op te heffen. Verzoekster wordt uitgenodigd voor een hoorzitting op 20 januari 2023.

5. Met de bestreden beslissing wordt verzoeksters registratie opgeheven met volgende redenen:

“[...]

Controlestaalnames d.d. 10.11.2022

Op 10.11.2022 werden er door Alexander Wieme en Jelle D’Hoop, beiden werkzaam als toezichthouder bij de Vlaamse Landmaatschappij - de Mestbank, controlestaalnames uitgevoerd op de percelen 16018942_2022_6, 26910123_2022_37, 301396881_2022_34, in het kader van de bepaling van het nitraatresidu. De stalen werden steeds genomen in duplo en door 2 erkende labo’s geanalyseerd. De analyseresultaten werden vergeleken met de resultaten verkregen uit uw uitgevoerde bemonsteringen. Volgende z-scores, die de afwijking bepalen, werden verkregen:

- Perceel 16018942_2022_6: 4,35
- Perceel 26910123_2022_37: 4,30
- Perceel 301396881_2022_34: 4,22

Een uitvoerige duiding van de controle werd u reeds bezorgd in onze brief van 20 december.

Hoorzitting d.d. 20.01.2023

Op 20.01.2023 vond een hoorzitting plaats waarop u aanwezig was vergezeld door Jan Bries, verantwoordelijke van het erkende laboratorium Bodemkundige Dienst van België. Tijdens deze hoorzitting werden de vaststellingen overlopen en kon u hierop reageren.

Volgende zaken werden besproken:

I. Er werden op 3 percelen controlebemonsteringen uitgevoerd. De analyseresultaten van deze controlebemonsteringen toonden telkenmale een zeer sterke afwijking met de originele staalname door u uitgevoerd. De afwijking per staalname duidt op minstens een 99% kans dat de afwijking niet te verklaren is door de veldvariabiliteit of door de meetfout tijdens de analyse. Aangezien de afwijkingen zo groot zijn en dit tot 3 maal toe gebeurde, is het onmogelijk dat het analyseresultaat verkregen van de

originele staalname betrouwbaar is. Tijdens de hoorzitting werd het volgende verklaard:

a. U stelt dat u deze percelen steeds correct heeft bemonsterd en dat u niet weet waarom deze stalen afwijkende waarden weergeven.

b. De heer Bries stelt dat hij nazicht heeft gedaan bij de meetreeks in het labo en dat hij geen vreemde zaken kon vaststellen. Volgens hem zijn de analyses in het labo correct verlopen. Hij vindt het jammer dat hij pas 10 dagen na de analyse in kennis is gesteld van de controle, zo kon hij het staal niet opnieuw laten analyseren.

II. We stellen vast dat de resultaten bekomen bij uw staalnames op late aardappelen zeer laag liggen, namelijk vaak rond de 3, 6 of 10 reststikstof. Dit terwijl het gemiddelde op aardappelen boven de 100 eenheden ligt. Deze lage resultaten zijn zeer uitzonderlijk en nagenoeg onmogelijk op late aardappelen. Tijdens de hoorzitting werd het volgende verklaard:

a. U verklaart dat u steeds de staalnames correct uitvoert conform het compendium. De stalen worden daags na de staalname steeds afgezet in het depot in Roeselare. U kunt niet verklaren waarom er afwijkingen worden vastgesteld.

b. De heer Bries stelt dat ook op aardappelen lage nitraatresidu's mogelijk zijn. Hij haalt een voorbeeld aan waarbij na aardappelen een vanggewas werd ingezaaid en dat deze zich zeer sterk kan ontwikkelen, waardoor er nog veel nitraat kan onttrokken worden uit de bodem.

c. Op onze vraag stelt de heer Bries dat er tijdens de campagne geen controles gebeuren op de bekomen analyseresultaten wanneer deze uitzonderlijk laag zijn voor bepaalde teelten.

III. We stellen vast dat u weinig bemonsteringen uitvoert tot de vereiste diepte van 90cm. Op de percelen waar controlebemonsteringen werden uitgevoerd, bemonsterde u tot 30cm en 60cm diepte. De toezichthouders van de VLM konden deze percelen echter telkenmale tot 90cm bemonsteren. U heeft 5 jaar ervaring in het nemen van bodemstalen en kon het perceel toch niet tot deze diepte bemonsteren.

Tijdens de hoorzitting verklaarde u hierover het volgende:

a. U stelt dat u steeds het Compendium naleeft en dat u steeds gebruikt maakt van de hamer waar nodig. U doet voldoende moeite om zo diep als mogelijk te raken in de bodem.

b. Op onze vraag stelt u dat u reeds een 5-tal jaar werkzaam bent als bodemstaalnemer. Gedurende deze tijd heeft u nog nooit controle gehad vanuit het erkende labo om eventuele tekortkomingen te detecteren.

IV. Tenslotte stellen we u de vraag of u ooit bent benaderd geweest door landbouwers om een bodemstaal te nemen niet conform het Compendium.

a. U antwoordt dat u deze vraag van landbouwers nog nooit heeft gekregen.

Evaluatie

We maken een evaluatie van de vastgestelde feiten tijdens de terreincontrole en het aangehaalde verweer tijdens de hoorzitting.

De controlestaalnames werden uitgevoerd in duplo waardoor er 2 evenwaardige en onafhankelijke staalnames worden verkregen. Deze staalnames werden nadien naar 2 verschillende erkende laboratoria gestuurd ter analyse. De resultaten van alle controlestaalnames liggen allen

binnen de tolerantie­marge rekening houdende met de meetonzekerheid en de veldvariabiliteit. We kunnen er dus vanuit gaan dat de analyses van de controlestaalnames een correct resultaat geven van het nitraatresidu op de betreffende percelen. De resultaten van de controlestaalnames werden vergeleken met de waarden verkregen van de originele staalnames door u uitgevoerd. Er werd een z-score bepaald om de afwijking te kwalificeren. Deze rekenmethode is gebaseerd op een veldstudie waarbij de veldvariabiliteit en meetfout werd bepaald op ruim duizend percelen. Bij een afwijking groter dan 2 kan met 95% zekerheid worden gesteld dat de vergeleken resultaten niet in overeenstemming kunnen gebracht worden met elkaar. Bij een resultaat groter dan 3 is dit voor 99% zeker.

De vergelijking van uw staalnames met de uitgevoerde controlestaalnames d.m.v. de berekening van een z-score doet ons besluiten dat het volstrekt onmogelijk is dat de resultaten van uw staalnames representatief zijn voor de betreffende percelen. Er wordt een z-score verkregen groter dan 4 en dit op alle 3 de gecontroleerde percelen. U heeft geen verklaring voor deze vaststelling en stelt dat u de staalnames steeds correct heeft uitgevoerd op de percelen. Het erkende laboratorium die uw stalen analyseerde kon geen problemen detecteren in de meetreeks die bij uw staalnames hoort. U verklaarde dat de stalen rechtsreeks bij het labo worden afgeleverd. Indien de stalen niet gekoeld zouden opgeslagen geweest zijn, zou men een hoger nitraatresidu verwachten. Het is onmogelijk dat het nitraatresidu lager uitvalt door het onoordeelkundige transport of bewaring van de stalen. Het is dus ten eerste merkwaardig dat er nergens fouten zouden gebeurd zijn bij het nemen van de originele staalname.

Bijkomend werd er opgemerkt dat de resultaten verkregen uit uw staalnames op late aardappelen over het algemeen genomen laag tot zeer laag zijn. Ook hiervoor heeft u geen verklaring. Het erkende laboratorium stelde dat het mogelijk is om lage nitraatresidu's te krijgen op aardappelen bij de goede ontwikkeling van een vanggewas. Deze verklaring is evenwel hier niet van toepassing. U stelde dat de aardappelen nog niet lang voor uw staalname werden gerooid en dat er dus nog geen vanggewas aanwezig was, laat staan dat deze zich reeds goed had ontwikkeld. Tevens heeft u enkel late aardappelen bemonsterd, waarna er zeker tijdens dit zeer droge jaar, moeilijk een zeer sterk ontwikkeld vanggewas kon aanwezig zijn op het moment van de bemonstering. Het is weinig waarschijnlijk dat dit jaar een vanggewas bij late aardappelen een sterke opname van het resterende nitraat kon verwezenlijken. Wanneer we uw resultaten op late aardappelen bekijken en vergelijken met de algemene eerste drempelwaarde voor aardappelen van 85, blijkt dat 92% van uw stalen zich onder deze drempel bevinden. Voor alle andere stalen genomen tijdens deze campagne op late aardappelen is dit slechts 29%, een zeer opmerkelijk verschil.

Tijdens de controlestaalnames werd steeds tot 90cm diepte bemonsterd. U bemonsterde op deze percelen eenmaal tot 30cm en tweemaal tot 60cm diepte. U stelde dat u waar nodig ook de hamer had gebruikt en moeite heeft gedaan om tot de vereiste diepte te bemonsteren. Wanneer we de dieptes van uw staalnames in uw meest bemonsterde gemeenten (Kluisbergen, Kortrijk, Maarkedal en Zwevegem) vergelijken met andere staalnemers die

stalen nemen in die gemeenten kunnen we opmerken dat u slechts in 5% van de gevallen tot 90cm heeft bemonsterd terwijl anderen dit meer dan 6 keer vaker deden dan u, in 31% van de gevallen. Op het perceel van landbouwer Hovar Commv te Kluisbergen kon u slechts tot 30cm diepte bemonsteren terwijl de toezichthouders 10 dagen na u tot 90cm konden bemonsteren. Een andere staalnemer, ook werkzaam bij het erkende labo BDB, kon ook tot 90cm diepte dit perceel bemonsteren en dit op 8 oktober. Het is dus zeer opmerkelijk dat u dit perceel dan slechts tot 30cm kon bemonsteren.

Conclusie

Uit de controlestaalnames, data-analyse en verklaringen tijdens de hoorzitting blijkt duidelijk dat de staalnemer onbetrouwbare staalnames aflevert aan het erkende labo. Het is met zekerheid te stellen dat de staalnames die uitgevoerd werden door de staalnemer op de 3 percelen die ook controlebemonsteringen ondergingen, niet conform het compendium werden genomen of dat deze meer dan waarschijnlijk helemaal niet afkomstig zijn van de betrokken percelen. Het nitraatresidu in deze staalnames is bijzonder laag, zo niet onmogelijk voor de betrokken teelten, zoals ook bewezen werd door de controlestaalnames.

Vervolgens kunnen we stellen, indien u effectief zoals u zei gebruik heeft gemaakt van de hamer en moeite heeft gedaan om zo diep als mogelijk te bemonsteren, u niet geschikt bent om deze bodemstalen te nemen. Onze staalnemers konden telkenmale het perceel dieper bemonsteren dan u deed. Ook andere staalnemers, zelf indien ze hetzelfde perceel als u bemonsterden, konden dit gemiddeld genomen dieper doen dan u.

De vaststellingen kunnen enkel verklaard worden door het toepassen van doelbewuste fraude ten hoofde van de staalnemer. Op die manier brengt de staalnemer het volledige opvolgsysteem van bodemstaalnames in het gedrang en creëert de staalnemer het idee dat bodemstaalnemers niet betrouwbaar zijn. Dit is verwerpelijk ten opzichte van alle staalnemers die wel steeds correct en plichtsbewust hun staalnames uitvoeren.

De nitraatresidubepalingen en de resultaten ervan spelen een belangrijke rol in de mestregelgeving. De resultaten van nitraatresidubepalingen bepalen immers de gevolgen die hieraan gekoppeld worden. Zo kunnen goede nitraatresiduresultaten leiden tot vrijstellingen van bepaalde maatregelen, terwijl een te hoog nitraatresidu verstrengde maatregelen met zich meebrengt. De begane overtredingen maken dat de representativiteit van de staalname en bijgevolg de correctheid van de nitraatresidubepaling in het gedrang komt en kan er voor zorgen dat niet de juiste gevolgen opgelegd worden op basis van de uitgevoerde nitraatresidubepaling. Dit beïnvloedt de effectiviteit van de mestregelgeving negatief, waardoor de maatregelen in het Mestdecreet minder effect genereren, wat een negatieve impact op de waterkwaliteit kan hebben.

Het is tevens jammer dat het erkende labo uw staalnames, minstens op het perceel waar een andere staalnemer werkzaam bij hetzelfde labo ook een staalname uitvoerde voor u, niet als merkwaardig heeft bestempeld en actie ondernam. Het is tevens vreemd om, na een initiële opleiding tot

bodemstaalnemer, nooit meer een controle uit te voeren op de werkzaamheden op het terrein van de staalnemer door het erkende labo.

Gevolgen

Volgens artikel 58/5 van het VLAREL, kan de leidinggevende ambtenaar van de VLM, de registratie van u geheel of gedeeltelijk schorsen of opheffen. Dit kan als er twee keer in hetzelfde jaar bij, een controlebemonstering resultaten werden vastgesteld die niet in overeenstemming gebracht kunnen worden met de resultaten van de monsterneming die u heeft uitgevoerd.

Gelet op bovenstaande zien wij ons dan ook genoodzaakt om u op de hoogte te brengen van onze beslissing om uw registratie als bodemstaalnemer volledig op te heffen. Dit houdt in dat u geen enkele bodemstaalname meer mag uitvoeren in het kader van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of in het kader van het Mestdecreet en de uitvoeringsbesluiten. Door de opheffing van uw registratie kunt u ook de komende 2 jaren geen nieuwe registratie verkrijgen. Uw registratie wordt opgeheven vanaf 17.02.2023”.

IV. Onderzoek van de gegrondheid - Toepassing van de kortedebattenprocedure

Uiteenzetting van het enige middel

6. Verzoekster voert de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), de materiële motiveringsplicht, het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel en het onpartijdigheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel, “aangaande de originele staalafnames - schending van het zorgvuldigheidsbeginsel”, benadrukt verzoekster dat ze ervaren is, haar taken altijd naar behoren heeft uitgevoerd, en nooit problemen heeft ondervonden. Ze heeft voldoende moeite gedaan om zo diep als mogelijk te geraken met behulp van de hamer en zo de vereiste dieptes van 30, 60 en 90 cm te bemonsteren waar mogelijk. Dat ze niet op alle plaatsen tot een diepte van 90 cm is geraakt “valt eenvoudig te verklaren” door het onbetwistbare feit dat oktober 2022 “een enorm droge maand was”, en dat ook de zomer extreem warm was, en dat “bijgevolg” de gronden die door verzoekster bemonsterd werden “enorm droog

waren, waardoor praktisch met zekerheid kan worden gesteld dat de ondergrond gewoonweg te hard was van structuur om tot een diepte van 90 cm te bemonsteren, spijs het gebruik van een hamer”. Dat zij “nooit eerder enige controle heeft gehad” wijst er volgens haar op “dat zij haar bemonsteringen altijd al correct heeft uitgevoerd zodat dit punt niet vatbaar is voor discussie”. Ze stelt dat de verwerende partij ook onzorgvuldig heeft gehandeld doordat ze zich “focust [...] op staalnames van op éénzelfde dag zonder dat op deze originele stalen een controle kon worden uitgevoerd”. Ze noemt het “op zijn minst opmerkelijk [...] dat er dergelijke significante afwijkingen werden vastgesteld op de resultaten van de bemonsteringen op eenzelfde dag en dit op drie verschillende percelen. Mogelijks zijn deze significante afwijkingen te verklaren doordat er op dat moment een probleem was met het toestel uit het laboratorium. Het gaat om drie staalnames die ook op hetzelfde ogenblik zijn overgemaakt aan het laboratorium en vervolgens ook tegelijk zijn geanalyseerd. [...] Het betreft ook een verplichting van verwerende partij om haar beslissing zorgvuldig voor te bereiden en te steunen op feiten die een correcte feitengaring. Het is dan ook minstens een gebrek aan zorgvuldigheid dat verwerende partij 10 dagen heeft gewacht om een controlebemonstering uit te voeren op de percelen en dat er geen mogelijkheid meer was om de originele stalen opnieuw te analyseren. Verwerende partij heeft hier duidelijk tekortgeschoten en had minstens de originele stalen opnieuw moeten laten analyseren om uitsluitsel te bieden over de correcte resultaten. Het is dus perfect mogelijk dat een controle van originele stalen andere waarden met zich zou hebben meegebracht. Het staat dan ook vast dat verwerende partij een grovelijke schending van het zorgvuldigheidsbeginsel heeft begaan. Gelet op de onberispelijke staat van dienst van verzoekster, dient zij minstens het voordeel van de twijfel te genieten”.

In een tweede onderdeel, “aangaande de controleresultaten - onpartijdige houding”, voert verzoekster de schending aan van het onpartijdigheidsbeginsel. Ze zegt dat ze de sterk afwijkende controleresultaten nooit heeft ontkend, maar dat ze zich op de hoorzitting heeft verdedigd door duidelijk mee te delen dat zij geen idee heeft wat de oorzaak ervan is. “Uit de

bestreden beslissing valt niet af te leiden dat verzoekster op objectieve wijze behandeld wordt en dat zij op een moment heeft genoten van het vermoeden van onschuld. Uit de bewoordingen in de bestreden beslissing blijkt dat er op geen enkele manier een afweging over het lot van verzoekster en het feit dat zij mogelijkwerwijs het slachtoffer is van technische gebreken/mankementen. Zoals reeds veelvuldig herhaald, geniet verzoekster van een goede reputatie als monsternemer in de discipline bodem en gaat zij telkenmale vakkundig te werk. In de bestreden beslissing vallen volgende verwijten te lezen: ‘De vaststellingen kunnen enkel verklaard worden door het toepassen van doelbewuste fraude ten hoofde van de staalnemer. Op die manier brengt de staalnemer het volledige opvolgsysteem van bodemstaalnames in het gedrang en creëert de staalnemer het idee dat bodemstaalnemers niet betrouwbaar zijn. Dit is verwerpelijk ten opzichte van alle staalnemers die wel steeds correct en plichtsbewust hun staalnames uitvoeren.’ Verwerende partij tracht in de bestreden beslissing gewichtig naar voor te komen, doch slaagt zij daar niet in. Zoals reeds herhaald, kunnen de vaststellingen niet worden verklaard door doelbewuste fraude. Dit past allesbehalve in de historiek van staalnames door verzoekster als staalnemer. Van verwerende partij mag minstens verwacht worden dat zij zorgvuldig en onpartijdig te werk gaat vooraleer zij dergelijke verwerpelijke uitspraken doet zonder een gedegen onderzoek. Een dergelijk orgaan dient steeds objectief en onpartijdig te functioneren bij de uitvoering van haar taken, wat *in casu* allerm minst het geval is. Verwerende partij gaat extreem kort door de bocht en schiet tekort. Er is minstens sprake van een schijn van partijdigheid, waardoor verwerende partij een schending begaat van het onpartijdigheidsbeginsel”.

In een derde onderdeel, “aangaande de genomen bestraffen [sic] - vereiste van redelijke bestraffing - straf naar evenredigheid toekennen met ontoerekenbare overtreding”, wordt de schending aangevoerd van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel. Verzoekster citeert uit artikel 58/5 van Vlarel en benadrukt dat het schorsen of opheffen van de registratie van een monsternemer een mogelijkheid is en dat er gradatie zit in de “strafmaat”. Ze herhaalt dat het gegeven “dat de vaststellingen [...] gebaseerd zijn op originele

stalen waarop geen tweede controle kon worden uitgevoerd [...] een gebrek aan zorgvuldigheid aantoont”, dat “het ook perfect mogelijk [is] dat er zich technische fouten hebben voorgedaan bij de analyse van de stalen”, dat er geen aanwijzingen zijn dat zij “de intentie heeft gehad om de bemonsteringen te manipuleren”, evenmin als er redenen voorliggen “waarom zij zou gebaat zijn bij het manipuleren van bemonsteringen, rekening houdend met het feit dat zij [zich] goed bewust is van de gevolgen van dergelijk verwerpelijk gedrag”, dat “nogmaals [dient] benadrukt te worden dat het parcours van verzoekster geen enkele voorgaanden kent”, wat “een reden te meer [is] dat verwerende partij zich redelijk moet opstellen”. Het is daarom “manifest onjuist” en “gewoon kennelijk onredelijk” om haar “de zwaarste straf op te leggen”. “De bestraffing staat niet in verhouding tot de feiten, die verzoekster zelfs niet doelbewust heeft gepleegd, als zij ze al heeft gepleegd (rekening houdend dat er zich technische fouten kunnen hebben voorgedaan). De bestraffing is niet proportioneel tot de feiten waarbij verzoekster voor een eerste maal wordt geconfronteerd met onregelmatigheden waarvan geen duidelijk uitsluitel kan worden getroffen dat deze feiten 100 % toerekenbaar zijn [aan] verzoekster. Er is zelfs geen redelijke mate van zekerheid, gelet op de volledige feitenconstellatie. Het staat dan ook als een paal boven water dat de feiten moeten beoordeeld worden op hun merites en rekening houdend met het ‘blanco’ verleden van verzoekster. Er kan dan ook slechts maximaal een gedeeltelijke opheffing worden opgelegd aan verzoekster, doch in hoofddorde geen opheffing. Met het opleggen van deze sanctie begaat verwerende partij een schending van het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel”.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

7. De Raad van State stelt voorafgaandelijk vast dat het vastgestelde grote verschil tussen de analyseresultaten van de drie door verzoekster bezorgde bodemstalen enerzijds en deze van de dubbele controlebemonstering 10 dagen later, los staat van de kwestie van de diepte waarop de monsters werden

genomen. In de brief van de Mestbank van 20 december 2022 wordt duidelijk gesteld dat de z-scores enkel werden berekend voor de bodemlagen die zowel door verzoekster als bij de controle werden bemonsterd.

8. Uit de weergave van de hoorzitting in de bestreden beslissing blijkt niet dat verzoekster zich bij die gelegenheid heeft beroepen op de ongewone warmte en droogte. Hoe dan ook, de bestreden beslissing wijst er op (1) dat verzoekster in de vier gemeenten waar zij het meest monsternames uitvoert slechts in 5% van de gevallen tot een diepte van 90 cm heeft bemonsterd terwijl andere monsternemers in die gemeenten dat in 31% van de gevallen doen, en (2) dat op het perceel waar verzoekster op 30 oktober 2022 slechts 30 cm diep heeft bemonsterd, een andere geregistreerde monsternemer op 8 oktober 2022 90 cm diep had bemonsterd, net als de toezichthouders dat nog zouden doen op 10 november. Verzoekster laat na deze vaststellingen te betrekken bij haar uiteenzetting waarom de verwerende partij “een grovelijke schending van het zorgvuldigheidsbeginsel” zou hebben begaan.

9. Verzoekster voert niet aan dat er in de regelgeving zou zijn voorgeschreven dat het mogelijk had moeten zijn om na de vaststellingen van de controlebemonstering de door haar aangeleverde stalen opnieuw te analyseren, om zo de mogelijkheid uit te sluiten dat ten tijde van de eerste analyse de apparatuur in het laboratorium (bijzonder) slecht zou hebben gefunctioneerd. Ze voert daartoe enkel het zorgvuldigheidsbeginsel aan. Ze gaat voorbij aan de overwegingen in de bestreden beslissing (1) dat het laboratorium dat de stalen heeft geanalyseerd geen problemen kon detecteren in de bij de staalnames horende meetreeks, en (2) dat blijkt dat voor gronden waarop late aardappelen werden geteeld, 92% van de analyseresultaten op door verzoekster uitgevoerde staalnames onder de eerste drempelwaarde blijft, terwijl dit bij staalnames door andere monsternemers slechts 29% is. Ook dit betreft verzoekster niet bij haar uiteenzetting waarom de verwerende partij “een grovelijke schending van het zorgvuldigheidsbeginsel” zou hebben begaan.

10. De verwerende partij heeft de praktische uitvoerbaarheid van de bemonstering tot de voorgeschreven dieptes in haar beoordeling betrokken, alsook de mogelijkheid dat de afwijkende analyseresultaten enkel het gevolg zouden zijn van een tijdelijk slecht functioneren van laboratoriumapparatuur. Verzoekster laat de overwegingen ter zake zonder meer onbesproken. De aangevoerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel ontbeert daardoor de toelichting die het voor het bestuur mogelijk moet maken om verweer te voeren en die het de Raad van State mogelijk moet maken de gegrondheid ervan te beoordelen.

Tweede middelonderdeel

11. Verzoekster leidt uit de overweging in de conclusie van de bestreden beslissing dat de vaststellingen “enkel verklaard [kunnen] worden door het toepassen van doelbewuste fraude” van de staalnemer dat er “minstens sprake [is] van een schijn van partijdigheid, waardoor verwerende partij een schending begaat van het onpartijdigheidsbeginsel”.

12. Dat de verwerende partij na het onderzoek van de afwijkende analyseresultaten, daarin begrepen het horen van verzoekster, besluit dat de gedane vaststellingen enkel kunnen worden verklaard door doelbewuste fraude, toont geenszins aan dat die vaststellingen als zodanig het gevolg zijn van een partijdige beoordeling. De enige aanwijzing daartoe die verzoekster aanbrengt is dat niet zou blijken dat er rekening werd gehouden met de mogelijkheid dat de laboratoriumapparatuur tijdelijk slecht zou hebben gefunctioneerd. Bij de bespreking van het eerste middelonderdeel is echter gebleken dat die mogelijkheid wel werd overwogen, maar niet werd aangenomen. De redenen die daarvoor in de bestreden beslissing worden gegeven worden zoals gezegd onbesproken gelaten door verzoekster. Bovendien is het voor het opheffen van een registratie geenszins vereist dat er fraude wordt aangetoond.

Derde middelonderdeel

13. De verwerende partij heeft de bestreden beslissing genomen op grond van de bevoegdheid toegekend door artikel 58/5, §2, eerste lid van Vlarel, dat luidt:

“§2. Naast de gevallen, vermeld in paragraaf 1, kan de leidinggevende ambtenaar van het agentschap of departement waartoe de bevoegde afdeling behoort, de registratie van een monsternemer als vermeld in artikel 58/3, §1, geheel of gedeeltelijk schorsen of opheffen als er twee keer in hetzelfde jaar bij een controlebemonstering resultaten worden vastgesteld die niet in overeenstemming gebracht kunnen worden met de resultaten van de monsterneming die de geregistreerde monsternemer heeft uitgevoerd. De resultaten van de controlebemonstering kunnen niet in overeenstemming gebracht worden met de resultaten van de monsterneming die de geregistreerde monsternemer heeft uitgevoerd, als de analyseresultaten van beide bemonsteringen voor een of meer parameters meer verschillen dan de toegestane afwijking van de bemonstering en analyse van de parameter in kwestie, vermeld in het BOC of het BAM”.

14. Dit is geen maatregel gericht op het bestraffen van als negatief beoordeeld gedrag van de monsternemer, maar een maatregel die de correcte toepassing van de regelgeving moet helpen waarborgen door het bewaken van de kwaliteit van de metingen. De bestreden beslissing drukt weliswaar enige verontwaardiging uit, maar stelt ook:

“De nitraatresidubepalingen en de resultaten ervan spelen een belangrijke rol in de mestregelgeving. De resultaten van nitraatresidubepalingen bepalen immers de gevolgen die hieraan gekoppeld worden. Zo kunnen goede nitraatresiduresultaten leiden tot vrijstellingen van bepaalde maatregelen, terwijl een te hoog nitraatresidu verstrengde maatregelen met zich meebrengt. De begane overtredingen maken dat de representativiteit van de staalname en bijgevolg de correctheid van de nitraatresidubepaling in het gedrang komt en kan er voor zorgen dat niet de juiste gevolgen opgelegd worden op basis van de uitgevoerde nitraatresidubepaling. Dit beïnvloedt de effectiviteit van de mestregelgeving negatief, waardoor de maatregelen in het Mestdecreet minder effect genereren, wat een negatieve impact op de waterkwaliteit kan hebben”.

Het gevolg dat de verwerende partij geeft aan haar conclusie “dat de staalnemer onbetrouwbare staalnames aflevert aan het erkende labo” moet in het licht daarvan worden beoordeeld, niet als een straf- of tuchtrechtelijke straftoemeting.

15. Gelet op de door verzoekster niet weerlegde vaststellingen over de resultaten van de controlebemonstering, in de context van het in de bestreden beslissing geschetste algemene functioneren van verzoekster als monsternemer, is de volledige opheffing van haar registratie niet kennelijk onredelijk of onevenredig.

16. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Pierre Lefranc,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Pierre Lefranc