

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 259.305 van 28 maart 2024  
in de zaak A. 239.229/VII-42.064**

In zake :        de BV AGROVER  
                    bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                    advocaat Jo Goethals  
                    kantoor houdend te 8800 Roeselare  
                    Kwadestraat 151B, bus 41  
                    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 31 mei 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het afdelingshoofd van de Mestbank van 26 januari 2023 “houdende een antwoord op het bezwaar aangaande het opleggen van een administratieve geldboete wegens ‘niet afzetten van de meststoffen volgens de geldende mestwetgeving 2020’, samen met de beslissing van 15 december 2022, zijnde de beslissing waarmee de administratieve geldboete ten belope van €25.912,40 wordt opgelegd samen met het verslag dd. 2 december 2021 van de bedrijfsdoorlichting van 5 januari 2021, de beantwoording van [de] bezwaren van [de verzoekende partij] door de [verwerende partij] dd. 22 september 2022 en dd. 1 december 2022 als één complexe administratieve rechtshandeling”.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

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

Auditeur Benny De Sutter heeft op 19 oktober 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 februari 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jo Goethals, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Pieter Dewaele, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft advies gegeven.

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

## *III. Feiten*

3.1. De verzoekende partij exploiteert een mestverwerkingsbedrijf.

3.2. Op 5 januari 2021 voeren medewerkers van de Mestbank in de inrichting van de verzoekende partij een doorlichting uit in het kader van artikel 62 van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: Mestdecreet). Met

een schrijven van 2 december 2021 ontvangt de verzoekende partij het verslag van de bedrijfsdoorlichting. Per brief van 30 december 2021 bezorgt de verzoekende partij haar reactie op het doorlichtingsverslag aan de Mestbank. De Mestbank antwoordt op 22 september 2022 op die reactie. Met een schrijven van 2 november 2022 maakt de verzoekende partij bezwaar tegen de bevindingen van de Mestbank. Het afdelingshoofd van de Mestbank antwoordt op 1 december 2022 op dit bezwaar.

3.3. Op 15 december 2022 legt het afdelingshoofd van de Mestbank aan de verzoekende partij een administratieve geldboete op wegens het niet afzetten van alle op het bedrijf aanwezige meststoffen overeenkomstig de bepalingen van het Mestdecreet in productiejaar 2020.

3.4. Met een schrijven van 11 januari 2023 tekent de verzoekende partij bezwaar aan tegen de administratieve geldboete, en vraagt zij ondergeschikt om de boete geheel of gedeeltelijk te laten vallen.

3.5. Per brief van 26 januari 2023 deelt het afdelingshoofd van de Mestbank aan de verzoekende partij mee dat het bezwaar tegen de administratieve geldboete van 15 december 2022 wordt verworpen. Hij besluit:

“Uw bezwaar is ongegrond. Op basis van de elementen in uw bezwaar kan de boete niet verminderd of kwijtescholden worden.

Wanneer en hoe betaalt u de boete?

De geldboete van 25.912,40 euro schrijft u voor 26.02.2023 over op rekeningnummer [...] van de Vlaamse Landmaatschappij NV - Mestbank [...].

U kunt vragen om de betaling te spreiden of uit te stellen. Schrijf hiervoor een brief waarin u deze vraag motiveert en verstuur hem aangetekend naar het afdelingshoofd van de Mestbank [...].

Wat als u niet op tijd betaalt?

Als u niet op tijd betaalt, schakelen we een gerechtsdeurwaarder in om de boete in te vorderen via een dwangbevel. De kosten van de gerechtsdeurwaarder zijn dan voor u. Tegen een dwangbevel kunt u zich verzetten door het Vlaams Gewest te dagvaarden voor de rechtbank van eerste aanleg in Brussel (artikel 69, § 2 Mestdecreet).”

3.6. Door de leidend ambtenaar van de Mestbank wordt op 4 mei 2023 een dwangbevel tot betaling van de administratieve geldboete gevisieerd en uitvoerbaar verklaard. Het dwangbevel wordt aan de verzoekende partij betekend.

3.7. Bij gerechtsdeurwaardersexploot van 9 juni 2023 heeft de verzoekende partij verzet aangetekend tegen het dwangbevel, overeenkomstig artikel 69, § 2, van het Mestdecreet, houdende dagvaarding van het Vlaamse Gewest om te verschijnen voor de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel. In die procedure vordert de verzoekende partij dat het dwangbevel “ongeldig en zonder waarde wordt beschouwd omdat de daaraan ten grondslag liggende beslissingen (die zo nog niet vernietigd door de Raad van State ex art. 159 GW buiten toepassing worden verklaard) onwettig zijn”.

#### *IV. Rechtsmacht*

##### *Standpunt van de partijen*

4. De verzoekende partij voert aan dat de Raad van State over rechtsmacht beschikt om haar vernietigingsberoep te beoordelen.

Zij wijst erop dat artikel 69, § 2, van het Mestdecreet de rechtbank van eerste aanleg enkel aanduidt als de rechter die kennis neemt van het verzet tegen het dwangbevel bedoeld in artikel 69, § 1. Nu in die bepaling ook wordt gesteld dat op het dwangbevel de bepalingen van deel V van het Gerechtelijk Wetboek houdende bewarend beslag en middelen tot tenuitvoerlegging van toepassing zijn, zou het geschil voor de rechtbank van eerste aanleg volgens de verzoekende partij enkel betrekking kunnen hebben op de uitvoering van de beslissing tot het opleggen van de administratieve geldboete, en niet op die beslissing zelf.

De verzoekende partij merkt daarbij op dat, indien zij de boete had betaald, er geen dwangbevel zou zijn gekomen en zij zich niet tot de rechtbank kan wenden.

Het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep van de verzoekende partij zou erin bestaan een beslissing te zien vernietigen, die genomen werd door een orgaan van actief bestuur in het kader van de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid. Nu het Mestdecreet geen andere rechter heeft aangewezen om kennis te nemen van dergelijke beroepen, zou de Raad van State op grond van artikel 14, § 1, RvS-wet bevoegd zijn. Die principiële bevoegdheid kan de Raad van State bij gebreke aan andersluidende wettelijke bepaling volgens de verzoekende partij vervolgens niet verliezen door de loutere omstandigheid dat de wettigheid van de bestreden beslissing met toepassing van artikel 159 van de Grondwet ook wordt betwist voor een ander rechtscollege.

Er anders over oordelen, zou volgens de verzoekende partij een schending inhouden van het gelijkheidsbeginsel, nu enkel de personen die de boete betalen zich dan tot de Raad van State zouden kunnen wenden, en de personen die de boete niet betalen hun discussie voor de rechtbank beslecht zouden moeten zien, waarbij de zaak niet met “volle rechtsmacht” zou worden behandeld.

De omstandigheid dat de verzoekende partij bij de rechtbank van eerste aanleg verzet heeft aangetekend tegen het dwangbevel dat haar werd betekend omdat zij de geldboete niet heeft betaald, zou volgens de verzoekende partij niet kunnen verhinderen dat zij bij de Raad van State de vernietiging vordert van de beslissingen tot het opleggen van de geldboete en tot verwerping van het bestuurlijk beroep tegen die geldboete. Zij wil niet het risico lopen “tussen twee stoelen te vallen”, wijst op de vervaltermijn van dertig dagen om het verzet tegen het dwangbevel aan te tekenen, en stelt de discussie ten gronde voor de rechtbank slechts ondergeschikt te voeren, voor zover de Raad zich onbevoegd zou verklaren.

5. De verwerende partij betwist de rechtsmacht van de Raad van State om kennis te nemen van het beroep tot nietigverklaring. Zij wijst erop dat de verzoekende partij op 9 juni 2023 ook een vordering heeft ingesteld voor de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel waarin zij de geldigheid van het dwangbevel betwist omdat de daaraan ten grondslag liggende beslissingen

(die zo nog niet vernietigd door de Raad van State op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden verklaard) onwettig zijn, en in het kader waarvan zij ook vordert dat de administratieve geldboete wordt kwijtgescholden dan wel ernstig verminderd.

De verwerende partij zet uiteen dat de principiële bevoegdheid van de Raad van State beperkingen kan ondergaan ten gevolge van het feit dat de betwisting in verband met de wettigheid van de bestreden administratieve geldboete kadert in een geschil dat bij een ander rechtscollege aanhangig is. De Raad van State zou zich mengen in dat ander geding indien hij zich zou uitspreken over de wettigheid van de (beslissing over het bezwaar tegen de) administratieve geldboete. Het komt de verwerende partij dan ook voor dat de bevoegdheid van de Raad van State is opgehouden te bestaan op het ogenblik dat de verzoekende partij de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel heeft gevat met de vordering de administratieve geldboete kwijt te schelden.

### *Beoordeling*

6. Het beroep tot nietigverklaring wordt gericht tegen het besluit van het afdelingshoofd van de Mestbank van 26 januari 2023 dat het bestuurlijk beroep verwerpt van de verzoekende partij tegen een administratieve geldboete in de zin van artikel 64 van het Mestdecreet. Het beroep wordt ook gericht tegen bestuurshandelingen die aan het besluit van 26 januari 2023 zijn voorafgegaan, en die door de verzoekende partij worden aangemerkt als handelingen die met het besluit van 26 januari 2023 één complexe administratieve rechtshandeling uitmaken.

7. De hier relevante bepalingen van de artikelen 64, 66, 67, 68 en 69 van het Mestdecreet luiden als volgt:

“Artikel 64. § 1. De administratieve geldboetes, vermeld in dit decreet, worden opgelegd door de door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren. [...].  
[...]

Artikel 66. De ambtenaren daartoe aangewezen door de Vlaamse Regering beslissen over de gemotiveerde verzoeken om kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling van de in dit decreet bedoelde administratieve geldboeten die de betrokkene per beveiligde zending tot hen richt.

Artikel 67. § 1. De in artikel 66 bedoelde verzoeken dienen gericht te worden aan de daartoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren binnen een termijn van dertig kalenderdagen vanaf de kennisgeving van de administratieve geldboete, via de beveiligde zending, vermeld in artikel 64, § 1, tweede lid.

§ 2. De door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren nemen een beslissing binnen zes maanden, te rekenen vanaf de kennisgeving van het verzoek, via de beveiligde zending, vermeld in paragraaf 1.

De beslissing van de bevoegde ambtenaren wordt bij beveiligde zending ter kennis gebracht van de indiener van het verzoekschrift.

[...]

Artikel 68. § 1. Bij gebreke aan voldoening van de administratieve geldboete en toebehoren, wordt door de met de invordering belaste ambtenaar een dwangbevel uitgevaardigd.

Dit dwangbevel wordt geïssueerd en uitvoerbaar verklaard door de daartoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaar.

§ 2. De betekening van het dwangbevel gebeurt bij gerechtsdeurwaardersexploot of bij beveiligde zending.

Artikel 69. § 1. Op het dwangbevel zijn de bepalingen toepasselijk van deel V van het Gerechtelijk Wetboek houdende bewarend beslag en middelen tot tenuitvoerlegging.

§ 2. Binnen een termijn van 30 dagen na betekening van het dwangbevel kan de betrokkene bij gerechtsdeurwaardersexploot een met redenen omkleed verzet doen, houdende dagvaarding van het Vlaamse Gewest, bij de rechtbank van eerste aanleg van het arrondissement van de standplaats van de ambtenaar die het dwangbevel heeft uitgevaardigd.

Hiertoe kiest het Vlaamse Gewest woonplaats bij de Mestbank.

§ 3. Dit verzet schorst de tenuitvoerlegging van het dwangbevel.

§ 4. De met de invordering belaste ambtenaar kan, vóór de definitieve beslechting van het geschil bedoeld in § 2, een procedure in kortgeding inleiden bij de voorzitter van de rechtbank waar dit geschil in eerste aanleg aanhangig wordt gemaakt, teneinde betrokkene te doen veroordelen tot betaling van een provisie op het bij dwangbevel gevorderde bedrag.”

8. De decreetgever heeft zich voor de regeling van artikel 69 van het Mestdecreet geïnspireerd op de identieke regeling van oud artikel 29 van het decreet van 23 januari 1991 ‘inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen’, en andere gelijkaardige regelingen, zoals ook oud artikel 6.1.50, § 3 en § 4, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarover in de parlementaire voorbereiding werd gesteld (*Parl.St.* Vl. Parl. 1998-99, nr. 1332/8, 13):

“De rechtbank van eerste aanleg oefent een controle met volle rechtsmacht uit op de administratieve geldboete. De administratie heeft de mogelijkheid om de omvang van de sanctie te moduleren en de rechtbank kan een volledige controle uitoefenen op alles wat onder de beoordeling van de administratie valt. Een rechterlijke controle met volle rechtsmacht garandeert dat het systeem van administratieve geldboeten in overeenstemming is met [de] artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zoals onlangs nog in een arrest van het Arbitragehof over de BTW-geldboeten bevestigd werd.”

Het is aldus de bedoeling van de decreetgever om te voorzien in een rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter, die met volle rechtsmacht oordeelt over de administratieve geldboete.

De rechtbank van eerste aanleg kan daarbij de wettigheid beoordelen, zowel van de boete en de onderliggende bevindingen op grond waarvan de boete werd opgelegd, als van de beslissing om de boete niet geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden. Zij kan in voorkomend geval het dwangbevel vernietigen en zeggen voor recht dat de administratieve geldboete niet verschuldigd is wegens de onwettigheid van de beslissing tot het (verwerpen van het bestuurlijk beroep tegen de beslissing tot het) opleggen van de geldboete.

Uit de omstandigheid dat artikel 69, § 1, van het Mestdecreet bepaalt dat de bepalingen van deel V van het Gerechtelijk Wetboek houdende bewarend beslag en middelen tot tenuitvoerlegging van toepassing zijn op het dwangbevel, volgt niet dat de bevoegdheid die artikel 69, § 2, van het Mestdecreet opdraagt aan de rechtbank van eerste aanleg, beperkt zou zijn tot de geschillen die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van het dwangbevel. De beslagrechter vindt immers reeds in artikel 69, § 1, van het Mestdecreet, gelezen in samenhang met de artikelen 1395 en 1498 (deel uitmakend van deel V) van het Gerechtelijk Wetboek, een voldoende rechtsgrond om op te treden in geschillen die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van het dwangbevel, zodat de bevoegdheid die aan de rechtbank van eerste aanleg wordt opgedragen door artikel 69, § 2, van het Mestdecreet ruimer moet worden opgevat.

9. Uit het voorgaande volgt dat de decreetgever aan de rechtbank van eerste aanleg de bevoegdheid heeft opgedragen om, vanaf de betekening van het dwangbevel, met volle rechtsmacht kennis te nemen van de geschillen met betrekking tot deze geldboeten. Vanaf die betekening heeft de Raad van State dan ook geen rechtsmacht meer om uitspraak te doen over de beroepen tot nietigverklaring die worden gericht tegen de beslissing tot het (verwerpen van het bestuurlijk beroep tegen de beslissing tot het) opleggen van de geldboete. Artikel 69, § 2, van het Mestdecreet kwalificeert als een wet die het geschil aan een ander rechtscollege toekent, in de zin van artikel 14, § 1, RvS-wet.

Zolang er geen dwangbevel wordt betekend met toepassing van artikel 68, § 2, van het Mestdecreet, beschikt de Raad van State echter wel nog over de rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen die gericht worden tegen de beslissingen tot het opleggen van een geldboete. De wettigheidscontrole die de Raad van State in dergelijk geval uitoefent, verschilt niet van de wettigheidscontrole die de rechtbank kan uitoefenen wanneer zij kennis neemt van een verzet op grond van artikel 69, § 2, van het Mestdecreet. Er bestaat dan ook op het vlak van de aanspraken op wettigheidscontrole geen wezenlijk verschil in behandeling van de personen aan wie een boete wordt opgelegd naargelang zij spontaan overgaan tot betaling dan wel het dwangbevel afwachten.

10. Nu aan de verzoekende partij een dwangbevel werd betekend voor de invordering van de administratieve geldboete die het voorwerp uitmaakt van het bestreden besluit, beschikt de Raad van State niet over de vereiste rechtsmacht om het beroep tot nietigverklaring te beoordelen.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van**

**24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achtentwintig maart tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| Carlo Adams,        | kamervoorzitter, |
| Francis Van Nuffel, | staatsraad,      |
| Frédéric Vanneste,  | staatsraad,      |
| bijgestaan door     |                  |
| Elisabeth Impens,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Elisabeth Impens**

**Carlo Adams**