

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.937 van 7 oktober 2024
in de zaak A. 239.581/XIV-39.613**

In zake : de NV BIOLURIT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jo Goethals
 kantoor houdend te 8800 Roeselare
 Kwadestraat 151B/41
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de NV 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 10 juli 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van “het afdelingshoofd van de Mestbank van 12 januari 2023 waarbij het bezwaar van [de] verzoekende partij tegen de haar opgelegde administratieve geldboete [...] verworpen werd alsmede [van] de boete zelf die op 23 juli 2022 werd opgelegd.”

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 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 4 september 2024.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elliott Missault, die *loco* advocaat Jo Goethals verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Luna Ghekiere, die *loco* advocaat Pieter Dewaele verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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. De verzoekende partij exploiteert een mestverwerkingsbedrijf.

3.2. Op 23 juni 2022 legt het afdelingshoofd van de Mestbank aan de verzoekende partij een administratieve geldboete op omdat bij de controle van de vervoersdocumenten en de doorgestuurde gegevens in het kader van de debietmeterplicht is vastgesteld dat er voor haar exploitatie gegevens ontbreken voor de maand mei (artikel 63, § 10, 3°, van het Mestdecreet).

3.3. De verzoekende partij vraagt op 22 juli 2022 de kwijtschelding van de opgelegde geldboete, minstens de vermindering ervan.

3.4. Op 12 januari 2023 beslist het afdelingshoofd van de Mestbank dat de administratieve geldboete behouden blijft.

Dit is de bestreden beslissing, “samen met de boete zelf als zijnde een voorbeslissing.”

3.5. Door de leidend ambtenaar van de Mestbank wordt op 30 maart 2023 een dwangbevel tot betaling van de administratieve geldboete geïssueerd en uitvoerbaar verklaard. Het dwangbevel wordt op 14 april 2023 aan de verzoekende partij betekend.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Ter terechtzitting vraagt de raadsman van de verzoekende partij om de voorliggende zaak *sine die* uit te stellen omwille van “een cassatieberoep waarin kortelings uitspraak zou worden gedaan.”

5. Deze niet met stukken onderbouwde bewering, is geen afdoende reden om het gevraagde uitstel te verlenen van een zaak die in staat is voor terechtzitting. Op het verzoek wordt niet ingegaan.

De zaak wordt behandeld en partijen hebben ter terechtzitting de volle mogelijkheid genoten en tevens benut om hun argumenten in de zaak uiteen te zetten, met inbegrip van de onderstaande exceptie.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

6. Verwijzend naar rechtspraak van de Raad van State, voert de verwerende partij in haar laatste memorie aan dat, nu aan de verzoekende partij met toepassing van artikel 68, § 2, van het Mestdecreet een dwangbevel werd

betekend voor de invordering van de administratieve geldboete die het voorwerp uitmaakt van de bestreden beslissing, de Raad van State niet langer over de vereiste rechtsmacht beschikt om het voorliggende beroep tot nietigverklaring te beoordelen.

7. De verzoekende partij beperkt zich ter terechtzitting tot het formuleren van het voormeld verzoek tot uitstel van de terechtzitting.

In haar verzoekschrift heeft zij evenwel reeds geanticipeerd op de vraag tot welke rechter zij zich kan richten. Zij voert terzake aan dat het Mestdecreet, noch het VLAREME van 28 oktober 2016 expliciet een rechter aanwijzen die kan of dient te worden geadieerd indien een rechtszoekende de beslissing omtrent de administratieve geldboete aan een rechterlijk oordeel wenst te onderwerpen. Artikel 68, § 2, van het Mestdecreet dat voorziet in een verzet tegen het dwangbevel, biedt volgens haar niet de mogelijkheid om de beslissing omtrent het administratief beroep samen met de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete en de daaraan voorafgaande beslissingen aan te vechten. Er wordt voorzien in een verzet tegen het dwangbevel, waarover artikel 69, § 1, van het Mestdecreet stelt dat op het dwangbevel de bepalingen van deel V van het Gerechtelijk Wetboek houdende bewarend beslag en middelen tot tenuitvoerlegging van toepassing zijn. Volgens de verzoekende partij gaat het dus over de uitvoering van definitieve beslissingen waarvoor expliciet de beslagrechter (die niet bevoegd is om over de grond te oordelen), als bevoegde rechter wordt aangeduid. De letterlijke lezing van deze bepaling leert dan ook dat men zich tot “de Rechtbank van eerste aanleg” (waartoe ook de beslagrechter behoort) dient te wenden om zich te verzetten tegen het dwangbevel, zijnde het middel tot de tenuitvoerlegging van de beslissingen, waarmee niet is bepaald dat “de Rechtbank van eerste aanleg” over de saisine beschikt om zich uit te spreken over de administratieve geldboete zelf. Enkel een verzet “tegen het dwangbevel”, zijnde de uitvoering ervan, is mogelijk. Het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering is dus te dezen niet het dwangbevel, maar wel de beslissing van het orgaan van actief bestuur/de administratieve overheid dat/die niet alleen beslist heeft om een administratieve geldboete op te leggen, maar bovendien de

discretionaire bevoegdheid had om die boete kwijt te schelden of te verminderen dan wel uitstel te verlenen, doch op dat verzoek is niet ingegaan. Het voornoemde artikel 69 is volgens de verzoekende partij niet duidelijk wat maakt dat zij is overgeleverd aan een onzekerheid. De verzoekende partij besluit, na een analyse van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet, van de rechtspraak van het Hof van Cassatie en van rechtsleer, dat de Raad van State bevoegd is.

Beoordeling

8. Het beroep tot nietigverklaring is gericht tegen de beslissing van het afdelingshoofd van de Mestbank van 12 januari 2023 dat het administratief beroep van de verzoekende partij tegen een administratieve geldboete in de zin van artikel 64 van het Mestdecreet verwerpt. Het beroep wordt, naar de verzoekende partij stelt, ook gericht tegen de “boete zelf” zoals die werd opgelegd bij beslissing van 23 juli 2022. Zonder dat moet worden onderzocht welke de aard is van de laatstgenoemde “beslissing”, betreft het in elk geval een handeling die aan de bestreden beslissing is voorafgegaan – door de verzoekende partij zelf overigens als een “voorbeslissing” betiteld –, en die dus het lot volgt van de bestreden (eind)beslissing.

9. Krachtens artikel 14, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, bij wijze van arresten uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden.

Hieruit volgt dat de Raad van State zonder rechtsmacht is om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring van een handeling van een administratieve overheid wanneer de wet de kennisname van het geschil aan de hoven en rechtbanken heeft toegewezen (Cass. (V.K.) 27 november 2020, nr. C.17.0303.N, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20201127.REUN.3).

Onderzocht wordt of de wet de kennisname van het voorliggende geschil aan de hoven en rechtbanken heeft toegewezen.

10. De te dezen relevante bepalingen van de artikelen 64, 66, 67, 68 en 69 van het Mestdecreet, zoals van toepassing in het voorliggende geding, luiden als volgt:

“Artikel 64. § 1. De administratieve geldboetes, vermeld in dit decreet, worden opgelegd door de door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren. De administratieve geldboetes, vermeld in artikel 63, § 5, § 7 tot en met § 10, § 12 en § 13, worden opgelegd voor 31 december van het jaar volgend op het productiejaar waarin de overtreding werd vastgesteld als de betrokken aangifteplichtige zijn aangifte als vermeld in artikel 23 tijdig en correct heeft ingediend voor het productiejaar waarop de overtreding betrekking heeft.

[...]

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 gevisieerd 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.”

11. 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 wat volgt wordt gesteld (*Parl.St. VI. 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.

12. 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, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Zolang er geen dwangbevel wordt betekend met toepassing van artikel 68, § 2, van het Mestdecreet, beschikt(e) de Raad van State, in het licht van de op het voorliggende geschil toepasselijke regelgeving, 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 deze kennisneemt 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.

13. Op het ogenblik van het indienen van het voorliggende beroep was reeds aan de verzoekende partij een dwangbevel betekend voor de invordering van de administratieve geldboete die het voorwerp uitmaakt van de bestreden beslissing. Reeds bij het inleiden van het voorliggende beroep, beschikte de Raad van State derhalve niet (langer) over de vereiste rechtsmacht om het beroep tot nietigverklaring te beoordelen.

De exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt 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 zeven oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Inge Vos,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques