

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.967 van 9 oktober 2024
in de zaak A. 240.736/XIV-39.320**

In zake : 1. XXXX
 2. XXXX
 3. de BV TABORASA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat David Gailliaert
 kantoor houdend te 8210 Loppem
 Heidelbergstraat 66
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Financiën

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 november 2023, strekt tot:

“de (3) opgelegde boetes te willen vernietigen of kwijtschelden, minstens op voorwaardelijke wijze of middels uitstel te willen hervormen [en] uiterst ondergeschikt, [...] de (3) opgelegde boetes te willen herleiden tot één enkele boete.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend. De verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft 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’.

Overeenkomstig artikel 26, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’, heeft de voorzitter van de XIVE kamer bij beschikking van 3 juni 2024 aan de partijen voorgesteld dat de zaak niet op een openbare terechtzitting wordt behandeld, tenzij één van de partijen hierom verzoekt.

Geen van de partijen heeft om een terechtzitting gevraagd.

Overeenkomstig bovenvermelde beschikking, werd het debat gesloten en werd de zaak in beraad genomen op 4 september 2024.

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. Met afzonderlijke brieven van 4 oktober 2023 stelt de administrateur-generaal van de algemene administratie van de Thesaurie de eerste en tweede verzoeker in kennis van de volgende beslissing:

“Gezien onze brief, verstuurd naar uw domicilieadres, met de vaststelling dat er geen enkele registratie werd uitgevoerd van de uiteindelijke begunstigden van entiteit [derde verzoekende part] [...] in uw hoedanigheid van wettelijke vertegenwoordiger, en u in kennis stelt van de administratieve geldboete die de bestuurders bijgevolg kan worden opgelegd;

Overwegende dat het ontbreken van deze registratie een inbreuk vormt op artikel 132, §6 van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, en u geen elementen heeft aangedragen die deze inbreuk kunnen verklaren;

Daarom leggen mijn diensten de bestuurders en, in voorkomend geval, de leden van het wettelijk bestuursorgaan van de voornoemde entiteit een administratieve geldboete op van 500 euro. Het bedrag van de administratieve geldboete wordt vastgesteld rekening houdend met alle relevante omstandigheden, in dit geval de ernst van de inbreuk. Een uitnodiging om de boete te betalen zal in de komende

dagen naar de maatschappelijke zetel van de entiteit worden opgestuurd en beschikbaar zijn op het MyMinfin portaal.”

3.2. Met een brief van 11 oktober 2023 wordt aan de derde verzoekende partij een betaalbericht voor deze administratieve geldboete gestuurd.

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partijen betogen in het verzoekschrift dat zij “elk afzonderlijk een boete ontvangen van 500 euro wegens laattijdige registratie van uiteindelijke begunstigden van de opgerichte entiteit [derde verzoekende partij]”.

In de memorie van wederantwoord menen zij uit de eerste bestreden beslissing te kunnen opmaken dat daarin duidelijk is gesteld dat de administratieve geldboete wordt opgelegd aan “de bestuurders” (in het meervoud) en niet dat het enkel gaat om een administratieve geldboete opgelegd aan de derde verzoekende partij, waarvoor de bestuurders mogelijks hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld.

5. In de memorie van antwoord betwist de verwerende partij dat drie administratieve geldboetes werden opgelegd. Volgens haar werd er één geldboete van 500 euro opgelegd aan het bestuursorgaan van de derde verzoekende partij. Met de brieven van 4 oktober 2023 werden de bestuursleden individueel op de hoogte gebracht van de opgelegde geldboete en door middel van het betaalbericht van 11 oktober 2023 werd de derde verzoekende partij uitgenodigd de administratieve geldboete van 500 euro te betalen.

Beoordeling

6. Artikel 1:35 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen stelt de verplichting in tot registratie van de “uiteindelijk begunstigden” (UBO’s). Het bestuursorgaan van de betrokken vennootschap of rechtspersoon is verplicht om de gevraagde informatie over te maken aan het register van uiteindelijk begunstigden (UBO-register). Luidens artikel 132, § 6, eerste lid, van de wet van 18 september 2017 ‘tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten’, kan, onverminderd andere bij de voornoemde wet of bij andere wettelijke of reglementaire bepalingen voorgeschreven maatregelen, de minister van Financiën of zijn gedelegeerde, wanneer hij een inbreuk vaststelt op artikel 1:35 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, of op de kwaliteit van de overgemaakte gegevens bedoeld in voornoemd artikel, een administratieve geldboete opleggen aan de bestuurders bedoeld in hetzelfde artikel, en, in voorkomend geval, aan één of meer leden van het wettelijk bestuursorgaan van die entiteiten, van hun directiecomité en aan de personen die bij ontstentenis van een directiecomité deelnemen aan hun effectieve leiding, die voor de vastgestelde inbreuk verantwoordelijk zijn.

Uit deze bepalingen volgt dat bij een inbreuk, zoals te dezen, de administratieve geldboete wordt opgelegd aan, *in casu*, de bestuurders van het bestuursorgaan van de informatieplichtige entiteit en niet aan de entiteit zelf.

7. Uit de hiervoor aangehaalde kennisgevingen van 4 oktober 2023 aan de eerste en tweede verzoeker (zie *supra*, punt 3.1.), blijkt dat aan de eerste twee verzoekers, in hun hoedanigheid van bestuurders van de derde verzoekende partij – zijnde de informatieplichtige entiteit – een administratieve geldboete is opgelegd van 500 euro. Niet blijkt uit deze kennisgevingen dat aan beide bestuurders elk afzonderlijk een administratieve geldboete is opgelegd, maar wel dat aan de bestuurders van de informatieplichtige entiteit een administratieve geldboete van 500 euro is opgelegd, tot dewelke beide bestuurders hoofdelijk zijn gehouden.

Uit het betaalbericht (zie *supra*, pt. 3.2.) blijkt dat de derde verzoekende partij wordt gevraagd het bedrag van 500 euro te betalen voor 29 oktober 2023. Niet blijkt hieruit dat met dit betaalbericht aan de derde verzoekende partij een (derde) administratieve geldboete is opgelegd.

8. Uit wat voorafgaat volgt dat op 4 oktober 2023 slechts eenmaal een administratieve geldboete van 500 euro werd opgelegd aan de bestuurders en niet, zoals de verzoekende partijen verkeerdelijk betogen, een totaal aan 1.500 euro aan administratieve geldboetes.

Het voorwerp van het voorliggende beroep betreft derhalve de beslissing van 4 oktober 2023 van de administrateur-generaal van de algemene administratie van de Thesaurie, zoals bij afzonderlijke brieven ter kennis gebracht aan de eerste en tweede verzoeker, waarbij aan de bestuurders van de derde verzoekende partij een administratieve geldboete van 500 euro is opgelegd.

Het beroep wordt hierna in deze zin begrepen.

V. Toepassing kortedebattenprocedure

A. *Ambtshalve exceptie wat de bevoegdheid van de Raad van State betreft*

Uiteenzetting van de exceptie

9. Het auditoraat werpt in het beredeneerd verslag over de zaak ambtshalve op dat in de mate de verzoekende partijen (1) de kwijtschelding van de opgelegde administratieve boete(s), (2) ondergeschikt het opleggen van een voorwaardelijke boete dan wel een boete met uitstel, en (3) verder ondergeschikt de herleiding van de opgelegde boete(s), vorderen, zij van de Raad van State een nieuwe beoordeling verwachten. Hiervoor is de Raad van State niet bevoegd.

Beoordeling

10. Als wettigheidsrechter is de Raad van State op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State enkel bevoegd om, binnen de grenzen van het hem ontvankelijk voorgelegde geschil, een onwettig gebleken administratieve handeling te vernietigen. Hij is geen rechter die in hoger beroep kennis neemt van de betwisting die een verzoekende partij heeft met het bestuur en die een eigen beslissing in de plaats kan stellen.

11. De verzoekende partijen vragen aan de Raad van State om “de (3) opgelegde boetes te willen vernietigen of kwijtschelden, minstens op voorwaardelijke wijze of middels uitstel te willen hervormen” en “uiterst ondergeschikt”, “om de (3) opgelegde boetes te willen herleiden tot één enkele boete, temeer het ook eenzelfde (administratieve) inbreuk betreft begaan in het kader van de oplossing van een complex en langlopend geschil”.

Behoudens wat het verzoek tot nietigverklaring van de opgelegde administratieve geldboete betreft, leggen de verzoekende partijen vorderingen voor aan de Raad van State die zijn rechtsmacht als wettigheidsrechter te buiten gaan. Noch voormeld artikel 14, noch enige andere grondwets- of wetsbepaling, verleent de Raad van State de bevoegdheid om de te dezen bestreden administratieve geldboete kwijt te schelden, te hervormen, *c.q.* te herleiden.

12. De exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

Het voorliggende beroep is enkel ontvankelijk in de mate dat de verzoekende partijen de nietigverklaring verzoeken van de aan de twee eerste verzoekers opgelegde administratieve geldboete. Voor het overige is het beroep bijgevolg niet ontvankelijk.

B. Ambtshalve exceptie van niet-ontvankelijkheid wat de hoedanigheid van de derde verzoekende partij betreft

Uiteenzetting van de exceptie

13. Het auditoraat werpt in het beredeneerd verslag over de zaak ambtshalve op dat de derde verzoekende partij niet de vereiste hoedanigheid heeft om op te komen tegen de bestreden administratieve geldboete, omdat die niet aan de derde verzoekende partij is opgelegd.

Beoordeling

14. Een verzoekende partij dient bij een beroep tot nietigverklaring te beschikken over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen. De vereiste van hoedanigheid – procesbevoegdheid of kwaliteit – heeft betrekking op de band tussen de procespartij en de handeling die zij voor de administratieve rechter bestrijdt. Het komt derhalve aan de verzoekende partijen toe om aan te tonen dat de band tussen henzelf als procespartij en de handeling die zij voor de Raad van State met de versnelde procedure bestrijden, beantwoordt aan de ter zake wettelijk vereiste hoedanigheid. Is zulks niet het geval dan zal, desgevallend ambtshalve, de Raad van State het beroep niet-ontvankelijk verklaren (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

Deze eis is te onderscheiden van het belang bij het beroep tot nietigverklaring. Niet elke belanghebbende of persoon die doet blijken van een belang heeft aldus noodzakelijk de vereiste hoedanigheid om toegang te hebben tot de versnelde procedure tot nietigverklaring.

De Raad van State vermag niet voorbij te gaan aan die eis. Het betreft een bestanddeel van primaire ontvankelijkheid van het beroep dat, desgevallend ambtshalve, in acht moet worden genomen door de Raad van State.

De rechtsvordering waarvan het specifieke opzet erin bestaat om een administratieve geldboete te vernietigen, kan alleen worden ingesteld door de persoon aan wie de administratieve geldboete is opgelegd. Alleen in hoofde van die persoon kan immers de administratieve geldboete ongedaan worden gemaakt. Een verzoekende partij kan derhalve geen vordering instellen die erop gericht is een administratieve geldboete die is opgelegd aan een derde, alsnog vernietigd te zien worden.

15. Zoals hiervoor reeds is vastgesteld, wordt met de bestreden beslissing een administratieve geldboete opgelegd aan de bestuurders van de informatieplichtige entiteit, niet aan de entiteit – d.i. te dezen de derde verzoekende partij – zelf. De administratieve geldboete is aldus niet opgelegd aan de derde verzoekende partij.

De omstandigheid dat de derde verzoekende partij bij brief van 11 oktober 2023 een betaalbericht voor deze administratieve geldboete ontving, weerlegt niet dat de betwiste administratieve geldboete niet aan haar is opgelegd.

16. Uit wat voorafgaat volgt dat de derde verzoekende partij niet de vereiste hoedanigheid heeft om op te komen tegen de bestreden beslissing.

Het beroep in hoofde van de derde verzoekende partij is niet ontvankelijk.

De eerste en de tweede verzoeker worden hierna aangeduid als de verzoekers.

C. *Exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan enig middel*

Standpunt van de partijen

17. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord bij de exceptie op dat de verzoekers in het verzoekschrift enkel meedelen dat:

- het niet gaat om een bewuste of flagrante schending;
- het een specifieke situatie betreft;
- dat er getracht werd om tussentijds de situatie in het UBO-register in orde te stellen;
- een correcte registratie zal gebeuren na de aandelenruil en de vereffening van de nalatenschap;
- de cumulatieve boete overdreven is.

Een dergelijke uiteenzetting voldoet volgens haar niet aan het begrip “middel”, omdat niet kan worden achterhaald welke regels of rechtsbeginselen de verzoekers door de bestreden beslissing geschonden achten en hoe deze regels of rechtsbeginselen geschonden zijn, zodat de verwerende partij zich niet op nuttige wijze kan verdedigen.

18. De verzoekers vinden dit een dilatoir verweer en getuigend van een overdreven formalisme “teneinde een inhoudelijk bezwaar te fnuiken”. Niettemin heeft volgens hen de verwerende partij uitgebreid verweer ten gronde gevoerd wat volgens hen aantoonde dat de verwerende partij zeer goed op de hoogte is van het aangevoerde middel. De verzoekers stellen voorts dat zij in hun verzoekschrift duidelijk hebben aangegeven “dat zij van oordeel zijn dat het opleggen van een effectieve administratieve geldboete [...] gelet op de begeleidende omstandigheden niet naar recht is verantwoord, ondergeschikt minstens compleet onevenredig en overdreven is”. Het betreft dus volgens de verzoekende partij “overduidelijk een beroep mede gestoeld op basis van artikel 6 EVRM, waarbij aan de bevoegde rechtsinstantie wordt verzocht om een administratieve sanctie te toetsen die een repressief karakter heeft”. Voorts werden volgens de verzoekers “de motieven waarop de vordering” van de verzoekers zijn gesteund ook in het verzoekschrift vermeld, hetgeen zij omstandig in de memorie van wederantwoord uiteenzetten en beklemtonen.

Beoordeling

19. Artikel 2, § 1, eerste lid, 3°, van de algemene procedureregeling vereist dat het verzoekschrift tot nietigverklaring “een uiteenzetting van de feiten en de middelen” bevat. Luidens het tweede lid van die bepaling bestaat het middel “uit de vermelding van de rechtsregel waarvan de schending aangevoerd wordt en van de wijze waarop die rechtsregel concreet overtreden zou zijn.”.

Opdat een middel ontvankelijk zou zijn, is minstens vereist dat summier doch duidelijk de beweerde onregelmatigheid van de bestreden beslissing wordt aangegeven. De vereiste om een middel voldoende duidelijk en nauwkeurig te formuleren strekt er toe het tegensprekelijke karakter van de schriftelijke procedure en het recht van verdediging van de verwerende partij te waarborgen. Het komt overigens niet aan de Raad van State toe om uit een juridisch niet-onderbouwde uiteenzetting zelf middelen te construeren die voldoen aan de vereiste van de algemene procedureregeling.

De uiteenzetting van de middelen in het verzoekschrift is een substantiële vereiste. Het ontbreken van enig middel in het verzoekschrift heeft dan ook de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot gevolg.

20. Het verzoekschrift beperkt zich tot een feitelijke schets van de situatie, waarna “besluitend” wordt gesteld, dat er geen bewuste of flagrante overtreding van de wetgeving door de verzoekers is; dat de situatie een complex juridisch geschil betreft dat is opgelost door tussenkomst van juristen, revisoren en notarissen waarbij de ontvangen correspondentie door de verzoekers werd overgemaakt aan die notarissen en revisoren; dat de eerste verzoeker na meerdere vergeefse pogingen de tussentijdse situatie in het UBO-register in orde heeft gesteld; dat de correcte registratie van de beoogde eindtoestand binnen de derde verzoekende partij vanzelfsprekend zal gebeuren volgens de afgesproken voorwaarden; dat de opgelegde boete aan elk van de drie benadeelden volgens hen overdreven lijken te zijn en ten andere ook een stuk nadelig zijn voor de voorziene humanitaire steun die binnen een stichting wordt vooropgesteld aan noodbehoevende derden.

De gegeven uiteenzetting in het verzoekschrift beperkt zich aldus tot een doorlopende uiteenzetting van feitelijke commentaar, kritiek op de opportuniteit, beweringen en ontkenningen, die niet beantwoordt aan het begrip “middel” in de zin als hiervoor is omschreven. Het bevat geen enkele rechtsregel, enig algemeen rechtsbeginsel of beginsel van behoorlijk bestuur dat de verzoekers geschonden achten.

21. De verzoekers kunnen het gebrek aan (minstens één) middel in het verzoekschrift niet goedmaken door voor het eerst in de memorie van wederantwoord – buiten de beroepstermijn – de geschonden geachte rechtsregels en rechtsbeginselen te vermelden of uiteen te zetten hoe deze volgens hen werden geschonden door de bestreden beslissing.

De verwerende partij kan voorts niet ten kwade worden geduid dat zij, ondanks de door haar opgeworpen exceptie, “in ondergeschikte orde” een poging doet om te antwoorden op de door de verzoekers aangebrachte elementen van kritiek. Het feit dat de verwerende partij te dezen die inspanning heeft gedaan, heeft niet tot gevolg dat het gebrek dat kleeft aan het verzoekschrift ongedaan wordt gemaakt.

Tot slot mag de Raad van State niet voorbijgaan aan de eis dat een verzoekschrift minstens een middel bevat. Het betreft immers, zoals reeds gesteld, een substantiële vereiste die, desgevallend, ambtshalve, in acht moet worden genomen door de Raad van State. De kritiek dat, naar het inzicht van de verzoekers, de door de verwerende partij opgeworpen exceptie dilatoir zou zijn en getuigt van overdreven formalisme, is derhalve te dezen niet ter zake nu hiervoor is vastgesteld dat het verzoekschrift geen middel bevat.

22. De exceptie is gegrond. Het beroep tot nietigverklaring van de bestreden beslissing is niet-ontvankelijk.

D. Conclusie

23. Het beroep is niet ontvankelijk.

Het auditoraat heeft terecht gemeend dat de zaak met korte debatten een oplossing kan krijgen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een derde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro en een bijdrage van 24 euro.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negen oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques