

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIV KAMER

A R R E S T

**nr. 261.380 van 19 november 2024
in de zaak A. 234.531/XIV-39.481**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Isabel De Groote en Robin Depraetere
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Groot-Britanniëlaan 10
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Deborah Smets
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 september 2021, strekt tot de hervorming van de beslissing van het Departement Landbouw & Visserij van 15 juli 2021 waarbij aan de verzoekende partij een exclusieve bestuurlijke geldboete is 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.

Eerste auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 september 2024.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Robin Depraetere, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Elliott Hissault, die *loco* advocaten Steve Ronse en Deborah Smets verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge 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. Op 18 september 2020 wordt een proces-verbaal van waarschuwing opgesteld lastens de verzoekende partij. Dit verhaalt de vaststellingen gedaan tijdens een controle op 4 september 2020 en een administratieve controle op 10 september 2020 van de gegevens van het “VAPO-bestand” van 3 september 2020.

Hierbij worden een aantal inbreuken vastgesteld op het besluit van de Vlaamse regering van 26 april 2013 ‘houdende vaststelling en organisatie van de indeling van geslachte runderen en van geslachte varkens’ (hierna: het besluit van 26 april 2013). Tevens wordt in dat proces-verbaal de verzoekende partij verzocht om onmiddellijk de nodige maatregelen te nemen om “[...] de erkende indelingsmethode correct toe te passen door correct te prikken met het indelingstoestel om correcte indelingsresultaten te verkrijgen” en om “het aantal nulmetingen te minimaliseren om correcte indelingsresultaten te verkrijgen”. Tot slot wordt de verzoekende partij gewaarschuwd dat, “indien geen gevolg gegeven

wordt aan deze waarschuwing, [...] overeenkomstig artikel 53 van het decreet van 28 juni 2013 [...] een proces-verbaal [zal] worden opgesteld en [dat] op basis van het proces-verbaal overeenkomstig artikel 56 en verder van datzelfde decreet een exclusieve bestuurlijke geldboete opgelegd [kan] worden”.

3.2. Naar aanleiding van een administratieve controle op 13 januari 2021 bij de verzoekende partij, en de daarbij gedane vaststellingen, maakt de toezichthouder op 4 februari 2021 een proces-verbaal op met als kenmerk PV/2021/[....]35/1 (hierna: het proces-verbaal) op.

Kopie hiervan wordt bezorgd aan de verzoekende partij.

3.3. Met een brief van 18 mei 2021 wordt de verzoekende partij in kennis gesteld van de intentie een bestuurlijke geldboete op te leggen voor de vaststellingen gedaan in het proces-verbaal. Tevens wordt meegedeeld dat de verzoekende partij binnen de dertig dagen na de kennisgeving van die intentie een schriftelijk verweer kan sturen, alsook dat zij zich mondeling kan verweren indien zij dat wil.

De verzoekende partij dient geen verweer in, noch verzoekt zij om mondeling te worden gehoord.

3.4. Op 15 juli 2021 neemt het aangeduide personeelslid van de afdeling Beleidscoördinatie en Omgeving van het Departement Landbouw en Visserij (hierna: het bestuur) de volgende beslissing:

“Artikel 1. Wegens de schending van artikel, 6, §1, artikel 7, eerste lid en derde lid, 4°, artikel 9, 10 en artikel 37, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 houdende vaststelling en organisatie van de indeling van geslachte runderen en geslachte varkens door [de verzoekende partij]), hierna de overtreder te noemen, wordt aan de overtreder een exclusieve bestuurlijke geldboete opgelegd met toepassing van artikel 56, §3, 1° en §4, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid.

De sanctie, vermeld in het eerste lid, bestaat uit een exclusieve bestuurlijke geldboete van 18.000,00 euro (achttienduizend euro).”

Dit is de bestreden beslissing.

De aan de verzoekende partij verweten feiten zijn als volgt omschreven in de bestreden beslissing:

“1. feiten, vaststelling en kwalificatie

1) Tijdens een administratieve controle werd door de toezichthouder op 13 januari 2021 het VAPO-bestand met de gegevens van 14 december 2020 gecontroleerd. Daarbij werd vastgesteld dat er voor 100 van de 493 records in het VAPO bestand, een 0% voor het geschatte aandeel mager vlees was doorgestuurd. Van deze 100 records waren er 80 karkassen met een warm karkasgewicht lager dan 60kg of hoger dan 130kg. Voor deze 80 karkassen is de formule voor de bepaling voor het geschatte aandeel mager vlees niet van toepassing. In totaal zijn er dus voor 20 van de 413 in te delen varkens een 0% voor het geschatte aandeel mager vlees doorgestuurd of te wel 4,8%. In het VAPO bestand waren voor 14 van deze 20 in te delen varkens de waarden voor rugspekdicke (X1) en rugspierdicke (X2) allemaal nul. Bij 6 van deze 20 in te delen varkens waren de waarden voor rugspierdicke (X2) allemaal nul, maar voor rugspekdicke (X1) werden wel waarden doorgegeven.

2) Tijdens een administratieve controle werd door de toezichthouder op 13 januari 2021 het VAPO-bestand met de gegevens van 7 januari 2021 gecontroleerd. Daarbij werd vastgesteld dat er voor 31 van de 438 records in het VAPO bestand, een 0% voor het geschatte aandeel mager vlees was doorgestuurd. Van deze 31 records waren er 16 karkassen met een warm karkasgewicht lager dan 60kg of hoger dan 130kg. Voor deze 16 karkassen is de formule voor de bepaling voor het geschatte aandeel mager vlees niet van toepassing. In totaal zijn er dus voor 15 van de 422 in te delen varkens een 0% voor het geschatte aandeel mager vlees doorgestuurd of te wel 3,6%. In het VAPO-bestand waren voor 6 van deze 15 in te delen varkens de waarden voor rugspekdicke (X1) en rugspierdicke (X2) allemaal nul. Bij 9 van deze 15 in te delen varkens waren de waarden voor rugspierdicke (X2) allemaal nul, maar voor rugspekdicke (X1) werden wel waarden doorgegeven.

3) Tijdens een administratieve controle werd door de toezichthouder op 13 januari 2021 het VAPO-bestand met de gegevens van 11 januari 2021 gecontroleerd. Daarbij werd vastgesteld dat er voor 98 van de 476 records in het VAPO bestand, een 0% voor het geschatte aandeel mager vlees was doorgestuurd. Van deze 98 records waren er 38 karkassen met een warm karkasgewicht lager dan 60kg of hoger dan 130kg. Voor deze 38 karkassen is de formule voor de bepaling voor het geschatte aandeel mager vlees niet van toepassing. In totaal zijn er dus voor 60 van de 438 in te delen varkens een 0% voor het geschatte aandeel mager vlees doorgestuurd of te wel 13,7%. In het VAPO bestand waren voor 45 van deze 60 in te delen varkens de waarden voor rugspekdicke (X1) en rugspierdicke (X2) allemaal nul. Bij 15 van deze 60 in te delen varkens waren de waarden voor rugspierdicke (X2) allemaal nul, maar voor rugspekdicke (X1) werden wel waarden doorgegeven.”

IV. Nadere omschrijving van de hervormingsbevoegdheid

4. Luidens artikel 59 van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ (hierna: het decreet van 28 juni 2013) kan degene aan wie een exclusief bestuurlijke geldboete als vermeld in artikel 56 van dat decreet is opgelegd, op straffe van verval binnen zestig dagen vanaf de kennisgeving van de beslissing beroep aantekenen bij de Raad van State, die oordeelt met volle rechtsmacht. Dat beroep schorst de beslissing.

Het betreft derhalve een beroep tot hervorming in de zin van artikel 16, eerste lid, 8°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zulks houdt in dat de Raad van State het hem voorgelegde geschil in zijn geheel aan een nieuw onderzoek onderwerpt en als rechter in beroep in laatste aanleg uitspraak doet over de grond van het geschil waarbij hij de bevoegdheid heeft tot hervorming van te dezen, de bestreden administratieve beslissing. Deze hervormingsbevoegdheid houdt in dat het geschil met alle feitelijke en juridische vragen in zijn geheel aanhangig wordt gemaakt bij de Raad van State, die een onderzoek voert op basis van het rechtsplegingsdossier. Hij heeft ter zake een volledige beoordelingsbevoegdheid, zowel ten aanzien van de feiten als van het recht en zijn beslissing komt in de plaats van de bestreden beslissing. Zulks houdt in dat door die devolutieve kracht van het beroep, de Raad van State niet noodzakelijk is gebonden door de motieven waarop de bestreden beslissing is gesteund en de kritiek van de verzoekende partij daarop. Hij dient derhalve niet op elk aangevoerd argument in te gaan.

5. De navolgende middelen worden in deze context beoordeeld.

V. Onderzoek van de middelen tot hervorming

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. In een eerste middel in het verzoekschrift voert de verzoekende partij de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Volgens haar is niet voldaan aan het rechtszekerheidsbeginsel omdat het voor haar niet duidelijk is welke gevolgen er zouden worden gegeven aan de inbreuken die in aanmerking werden genomen in de voormelde brief van 18 mei 2021 (zie *supra*, punt 3.3). Zij wijst erop dat aan het bestuur een ruime discretionaire bevoegdheid is verleend om een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen met een bijzonder ruime marge. Op welke manier het bestuur is overgegaan tot het invullen van deze discretionaire bevoegdheid is volgens haar geheel onduidelijk. Zij ziet ter zake twee aspecten: enerzijds inzake de omvang van de geldboete en anderzijds inzake het opleggen van de geldboete zelf. Zij licht dat als volgt toe:

a) Inzake het al dan niet opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete, stelt de verzoekende partij vast dat de regelgeving zelf geen enkel percentage oplegt dat dient te worden gehaald bij het merken van de karkassen. Er lijkt dan ook te worden uitgegaan van een 100%-naleving van de opgelegde maatregelen. Bij de minste afwijking betreffende het merken van de karkassen is er aldus sprake van een inbreuk op het decreet van 28 juni 2013. Volgens de verzoekende partij is het voor haar onmogelijk om 100 % resultaat te ‘scoren’, hetgeen zij omstandig detailleert. Volgens haar lijkt het bestuur daar enigszins rekening mee te willen houden nu het niet bij de minste inbreuk overgaat tot sanctionering. De manier waarop het bestuur dit doet, is volgens de verzoekende partij evenwel totaal willekeurig, nu er geen criteria bekend zijn op grond waarvan zij oordeelt welke inbreuken wel worden gesanctioneerd en aan welke er geen verder gevolg wordt gegeven. In de bestreden beslissing is onder meer te lezen dat er algemeen rekening wordt gehouden met een aantal elementen, met name dat “de inbreuk werd vastgesteld op een significant aandeel van de karkassen”, terwijl niet duidelijk is wat onder “significant” moet worden begrepen, noch of dit een element betreft dat meespeelde in het kader van de hoogte van de geldboete, dan wel ook in het kader van de beslissing om al dan niet over te gaan tot sanctionering. De

verzoekende partij meent dat de motivering niet toelaat te begrijpen waarom een inbreuk al dan niet werd gesanctioneerd en wat de betekenis is van “een significant deel”. Bij haar betreft het 95 karkassen, van in totaal 1407 die werden getest op de data van de controles. Er is dan ook bezwaarlijk te dezen sprake van een “significant deel”.

De verzoekende partij stelt zich ook, wat het al dan niet opleggen van een geldboete betreft, de vraag op grond van welke criteria het departement heeft besloten te sanctioneren. Minstens zijn er haar ter zake geen heldere criteria bekend op basis waarvan zij en niet de andere slachthuizen werd gesanctioneerd. Door het gebrek aan een gepubliceerd kader, heeft zij geen enkele zekerheid over waar zij zich aan kan verwachten en bestaat er (minstens) de mogelijkheid tot willekeur in hoofde van de verwerende partij. Uit de door haar opgevraagde gegevens kan worden afgeleid dat een drempelwaarde van 95 % wordt gehanteerd om al dan niet te sanctioneren, maar 1) die drempelwaarden werden haar door het bestuur niet meegedeeld terwijl een redelijke en zorgvuldige overheid die zelf had gepubliceerd en 2) ook een percentage van 90%, of zelfs van 85% voldoet aan het doel van de wetgeving, met name aan de producenten de kwaliteit van hun product kenbaar maken.

b) Inzake het bepalen van de omvang van de sanctie, stelt de verzoekende partij vast dat het departement ter zake een ruime discretionaire bevoegdheid heeft: het minimum is vastgelegd op 100 euro geldboete en het maximum bedraagt 250.000 euro. Het is evenwel voor haar onmogelijk om uit te maken welke criteria worden gebruikt om de hoogte van de geldboete te bepalen. Vooreerst herhaalt zij dat het begrip “een significant aandeel” ter zake niet voldoet. Vervolgens uit zij de volgende kritiek op de door het departement gevolgde methode om tot de bestreden sanctie te komen:

“[...]”

7. In punt vier van het aangevochten besluit zet het departement vervolgens haar motivering uiteen waarmee de hoogte werd bepaald van elk van de afzonderlijke geldboetes die samen tot een bedrag van 18.000 euro komen. Samengevat lijkt het departement landbouw & visserij hierbij als volgt te gaan:

- In een eerste stap kent het departement aan de inbreuk een kwalificatie van 'zwaar' of 'gemiddeld zwaar' toe. Met telkens een uiterst beperkte motivering waarom deze kwalificatie toegekend werd.

- In een tweede stap kent het departement aan deze kwalificatie een eigen minimum- en maximumgeldboete toe.

- In een derde stap legt het departement een geldboete op binnen deze door haar bepaalde prijsniveaus.

b.1. De willekeurige indeling in categorieën 'licht', 'gemiddeld' of 'zwaar'

8. Wat deze eerste stap betreft is er weinig tot geen duidelijkheid omtrent de reden waarom een bepaalde inbreuk 'zwaar' is en een andere inbreuk 'gemiddeld zwaar'. Het departement landbouw & visserij lijkt hier op basis van volslagen willekeur toe te komen en niet te handelen als een redelijke en zorgvuldige overheid.

Zo is er voor de inbreuk van artikel 6, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 volgende motivering gegeven:

"Deze overtreding wordt als zwaar gezien, omwille van volgende overwegingen:

- ...

- ... voor dergelijke lichte inbreuken wordt een boete van 500 tot 1.500 euro billijk geacht indien het gaat om een eerste inbreuk."

En verder:

'inbreuk op artikel 6, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 houdende vaststellingen en organisatie van de indeling van geslachte runderen en geslachte varkens: 5.000,00 euro'

Enerzijds lijkt de kwalificatie van een lichte inbreuk gegeven te worden, doch vervolgens wordt alsnog gebruik gemaakt van de prijsklasse die gelinkt is aan een zware overtreding door het departement.

Ook voor de overige door het departement weerhouden inbreuken is er telkens een korte opgave van motivering, doch deze is dermate kort dat deze onmogelijk kan voldoen aan de materiële motiveringsplicht en er eerder sprake lijkt te zijn van een willekeurige toedeling van categorieën aan de verschillende vermeende inbreuken.

Er wordt immers wel een uiterst beknopte reden gegeven, doch het is niet duidelijk hoe van deze reden gekomen wordt tot een bepaalde classificatie.

Verzoekster kan niet duidelijk afleiden welke criteria gebruikt werden om een interne classificatie tussen 'licht', 'gemiddeld' en 'zwaar' op te maken.

b.2. koppeling van willekeurige prijsminima en maxima aan de categorieën

9. De meest duidelijke willekeur in dit alles is evenwel te vinden bij de toekenning van een prijsklasse aan een klasse van inbreuk. Waar de eerdere elementen nog een uiterst beperkte motivering kennen, beperkt het departement zich bij deze indeling tot het verwijzen naar de billijkheid.

Het departement lijkt intern volgende prijsklassen te hebben vastgelegd:

- Voor een zware inbreuk: van 5.001,00 euro tot 10.000,00 euro

- Voor een gemiddelde inbreuk: van 1.500,00 euro tot 5.000,00 euro

- Voor een lichte inbreuk: van 500,00 euro tot 1.500,00 euro

Het is evenwel volstrekt onduidelijk voor verzoekster op basis waarvan deze grenzen bepaald werden. Laat staan dat verzoekster hier vooraf op de hoogte van kon zijn. Het was voor verzoekster dan ook onmogelijk om te anticiperen op de hoogte van de boetes, nu er voor haar geen enkel houvast

was om zich op te baseren.

Hoewel het departement een eigen discretionaire bevoegdheid in deze heeft gekregen, ontslaat dit haar niet van de materiële motiveringsplicht om aan te tonen op basis waarvan zij een bepaalde invulling heeft gegeven aan deze bevoegdheid.

De loutere bewoording: ‘wordt billijk geacht’ kan bezwaarlijk worden gehouden als een afdoende materiële motivering die garandeert dat er geen sprake is van willekeur waarbij de verzoekster kan inschatten welke redenen de sanctionerende overheid had om tot de door haar opgelegde geldboete te komen.

c. Besluit

10. Het is voor de rechtsonderhorige volstrekt onmogelijk om na te gaan op grond van welke werkelijke elementen het departement landbouw & visserij bepaalde sancties oplegt.

De overheid heeft zich in deze niet als een redelijke en zorgvuldige overheid gedragen nu er zelfs geen schijn van rechtszekerheid is waarop verzoekster zich kon beroepen om de sanctionering en de omvang ervan te beoordelen.

Niet enkel is er immers geen duidelijkheid omtrent de beoordeling van het Departement landbouw & visserij betreffende het al dan niet sanctioneren, maar ook - eens er overgegaan wordt tot sanctionering - lijkt het bepalen van de omvang van de sanctie geheel willekeurig te zijn vastgelegd.

Dit maakt ook een schending van de materiële motiveringsverplichting uit.

[...].”

7. In de memorie van wederantwoord herneemt de verzoekende partij het middel, maar voegt eraan toe dat het rechtzekerheidsbeginsel is geschonden doordat de kennisgeving van het voornemen om een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen gebeurde op 18 mei 2021 terwijl dit laatstens 3 mei 2021 diende te zijn, zodat bijgevolg de termijn opgenomen in artikel 58, § 2, van het decreet van 28 juni 2013 reeds vroeger inging, waardoor volgens de verzoekende partij de bestreden geldboete laattijdig werd opgelegd. Zulks schendt het rechtzekerheidsbeginsel, want de verzoekende partij kon er op vertrouwen dat er geen verdere stappen meer zouden worden ondernomen door het bestuur gelet op het verstrijken van de termijn.

Inzake het tweede luik van het middel – het bepalen van de omvang van de sanctie – voegt de verzoekende partij aan haar kritiek toe dat het voor haar onmogelijk is om uit te maken welke criteria gebruikt worden om de hoogte van de geldboetes te bepalen, dat zulks rechtstreeks ingaat tegen het legaliteitsbeginsel vervat in artikelen 7 van het Europees Verdrag tot bescherming

van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend op 4 november 1950 te Rome en goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955 (hierna: het EVRM) en 12 en 14 van de Grondwet, dat de rechtszekerheid in strafzaken waarborgt. *In casu* is er volgens haar niet voldaan aan deze bepalingen, nu de omschrijving in artikel 56, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 niet toelaat voor de rechtszoekende om zijn rechtspositie op het ogenblik dat hij een handeling stelt duidelijk te kunnen beoordelen. Niet enkel omschrijft artikel 56, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 niet duidelijk welke handelingen er al dan niet gesanctioneerd worden, maar bovendien wordt er ook nog eens een bijzonder grote beoordelingsvrijheid gelaten aan de sanctionerende overheid. Het besluit van 26 april 2013 kan aldus niet, zonder artikel 7 van het EVRM en de artikelen 12 en 14 van de Grondwet te schenden, als wettige grondslag dienen tot het opleggen van de huidige exclusieve bestuurlijke geldboete. “Voor zoveel als nodig” verzoekt de verzoekende partij de Raad van State om hieromtrent de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

“schendt artikel 56, §3 van het decreet van 28 juni 2013 de artikelen 12 en 14 van de grondwet in samenhang gelezen met artikel 7 van het EVRM nu een dergelijke beoordelingsvrijheid het voor de rechtsonderhorige onmogelijk maakt om de gevolgen van zijn handelingen te kennen?”

Beoordeling

1) Betreffende de schending van de termijn opgenomen in artikel 58, § 2, van het decreet van 28 juni 2023, samen te lezen met het rechtszekerheidsbeginsel

8. Voor zover de verzoekende partij het rechtszekerheidsbeginsel geschonden acht doordat, omwille van de laattijdigheid van het voornemen om een exclusieve geldboete op te leggen, meteen ook de bestreden beslissing laattijdig is, kan zij niet worden gevolgd.

Luidens artikel 58, § 2, van het decreet van 28 juni 2013 beslissen het hoofd van het Agentschap Landbouw en Zeevisserij en de door het hoofd aangewezen personeelsleden over het opleggen van de exclusieve

bestuurlijke geldboetes en dit binnen een termijn van negentig dagen, na de kennisgeving van het voornemen om een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen en na de vermoedelijke overtreder in voorkomend geval te hebben gehoord. Uit de tekst van deze bepaling volgt aldus duidelijk dat de termijn pas ingaat na de kennisgeving van dat voornemen. In de mate dat de verzoekende partij uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt die in rechte.

De bestreden beslissing is op 15 juli 2021 genomen en dus binnen de in artikel 58, § 2, van het decreet van 28 juni 2013 bepaalde termijn van negentig dagen na de kennisgeving van het voornemen tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete van 18 mei 2021. Dat het voornemen zelf laattijdig zou zijn, doet daaraan geen afbreuk. De in artikel 58, § 1, van het decreet van 28 juni 2013 bepaalde termijn waarbinnen verzoeker van dit voornemen op de hoogte diende te worden gesteld, betreft immers een loutere termijn van orde. Aldus maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat zij er kon op vertrouwen dat er geen verdere stappen meer zouden worden ondernomen door het bestuur vermits de aan het bestuur toegekende termijn nog niet was verstreken op het ogenblik van het kennisgeven van de bestreden beslissing.

9. De in de memorie van wederantwoord aangevoerde grief leidt om die reden alleen reeds niet tot hervorming van de bestreden beslissing.

2) Betreffende de schending van het legaliteitsbeginsel, gelezen in samenhang met het rechtszekerheidsbeginsel

10. Artikel 56, § 3, van het decreet van 28 juni 2013, zoals het van toepassing was op het ogenblik van het sluiten van het debat, luidt:

“Art. 56. [...]

§ 3. Kunnen het voorwerp uitmaken van een exclusieve bestuurlijke geldboete van minimaal 100 euro tot maximaal 250.000 euro:

1° inbreuken op dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid, en de andere Europese en akten die vorm geven aan het landbouw- en zeevisserijbeleid, vermeld in artikel 6, § 1, V, van de

bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen;
2° het verhinderen van of niet-meewerken aan een controle ter uitvoering van dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid, en de andere Europese akten die vorm geven aan het landbouw- en zeevisserijbeleid, vermeld in artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen;
3° het bewust afleggen of voorleggen van valse of onvolledige verklaringen om een vergoeding, steun, erkenning, machtiging of een certificaat te verkrijgen of te behouden, die worden toegekend ter uitvoering van dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid, en de andere Europese akten die vorm geven aan het landbouw- en zeevisserijbeleid, vermeld in artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen;
4° het voorwenden van een bepaalde situatie om een vergoeding, steun, erkenning, machtiging of een certificaat te verkrijgen of te behouden, die worden toegekend ter uitvoering van dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid, en de andere Europese akten die vorm geven aan het landbouwbeleid- en zeevisserijbeleid, vermeld in artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.”

11. De kritiek van de verzoekende partij houdt in essentie in dat artikel 56, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 de aangevoerde normen schendt, doordat die bepaling niet duidelijk omschrijft welke handelingen er al dan niet gesanctioneerd worden, maar dat bovendien ook nog een bijzonder grote beoordelingsvrijheid wordt gelaten aan het bestuur.

Uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt dat het bestuur op grond van artikel 56, § 3, 1°, en § 4, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 aan de verzoekende partij bestuurlijke geldboetes heeft opgelegd wegens inbreuken op artikel 6, § 1, artikel 7, eerste en derde lid, 4°, artikel 9, 1° en artikel 37, eerste lid, van het besluit van 26 april 2013 dat een uitvoeringsbesluit is van het voornoemde decreet. De Raad van State beperkt bijgevolg het onderzoek van de grief van de verzoekende partij tot de situatie van de verzoekende partij die op grond van artikel 56, § 3, 1°, en § 4, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 een boete opgelegd krijgt wegens inbreuken op de uitvoeringsbesluiten van datzelfde decreet.

12. Te dezen heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 43/2024 van 11 april 2024, ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.043, voor recht gezegd dat artikel 56, § 3, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het EVRM, niet schendt, in zoverre het een boete bepaalt wegens inbreuken op de uitvoeringsbesluiten van dat decreet.

Hiermee werd een antwoord gegeven op de volgende, door het Grondwettelijk Hof in het voornoemde arrest aldus heromschreven prejudiciële vragen, die gelet op hun samenhang, samen werden onderzocht en die *quasi* identiek zijn aan de door de verzoekende partij gesuggereerde vraag (zie *supra*, punt 7):

“B.2.1. Met de eerste prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of artikel 56, § 3, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 bestaanbaar is met de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en meer bepaald met het wettigheidsbeginsel in strafzaken vervat in die bepalingen, in zoverre het niet verduidelijkt welke uitvoeringsbepalingen moeten worden nageleefd op straffe van een exclusieve bestuurlijke geldboete.

Met de tweede prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of artikel 56, § 3, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 bestaanbaar is met het wettigheidsbeginsel in strafzaken vervat in artikel 14 van de Grondwet en artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien het zo wordt geïnterpreteerd dat het ‘een afdoende wettelijke basis vormt om een sanctie op te leggen met een strafkarakter’.”

Het antwoord van het Grondwettelijk Hof steunt op de volgende te dezen relevante overwegingen:

“B.4.1. De exclusieve bestuurlijke geldboete waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, vormt geen straf in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. Het verwijzende rechtscollege heeft in zijn verwijzingsbeslissing evenwel geoordeeld dat de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde exclusieve bestuurlijke geldboetes strafsancities zijn in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

[...]

B.4.3.

[...]

De exclusieve bestuurlijke geldboete waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, heeft aldus een overwegend preventief en repressief karakter en is

een strafrechtelijke sanctie in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Artikel 56, § 3, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 moet bijgevolg bestaanbaar zijn met dat inhoudelijk aspect van het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen en de straffen.

B.5.1. Krachtens artikel 56, § 3, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 kan een exclusieve bestuurlijke geldboete van minimaal 100 euro tot maximaal 250 000 euro worden opgelegd voor inbreuken op ‘de uitvoeringsbesluiten ervan’. Daarmee verwijst de bepaling naar de uitvoeringsbesluiten van het decreet van 28 juni 2013. Uitvoeringsbesluiten van andere decreten worden niet geïnviseerd door de in het geding zijnde bepaling.

Hoewel de in het geding zijnde bepaling de uitvoeringsbesluiten van het decreet van 28 juni 2013 niet *nominatim* vermeldt, volgt daaruit niet dat de bepaling onvoldoende nauwkeurig en concreet is voor de rechtzoekende. Van de rechtzoekende mag worden verwacht dat hij de uitvoeringsbesluiten van het decreet van 28 juni 2013 kan identificeren. In de aanhef van een uitvoeringsbesluit wordt immers de rechtsgrond van het besluit aangegeven. Te dezen geldt dat bovendien des te meer daar het decreet van 28 juni 2013 betrekking heeft op een specifieke sector, namelijk de sector van de landbouw en de visserij, en hoofdzakelijk gericht is tot personen die actief zijn in die sector. Het feit dat het decreet van 28 juni 2013 een groot aantal uitvoeringsbesluiten telt, doet aan het voorgaande ook geen afbreuk.

B.5.2. Voorts is een strafbaarstelling ‘bij verwijzing’ ook op zichzelf niet onbestaanbaar met het materieel wettigheidsbeginsel in strafzaken. Het gebruik van die techniek houdt wel in dat de norm waarnaar verwezen wordt eveneens moet zijn opgesteld in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen. Aangezien te dezen wordt verwezen naar uitvoeringsbesluiten van het decreet van 28 juni 2013 staat het aan de bevoegde rechter om dat te beoordelen.

B.6. Het Hof dient vervolgens nog na te gaan of de marge tussen de bovengrens en de benedengrens van de bestuurlijke geldboetes die de decreetgever ten aanzien van de inbreuken in aanmerking heeft genomen dermate ruim is dat zij het beginsel van de wettigheid van de straf zou schenden. Het Hof dient daarbij rekening te houden met de specifieke kenmerken van de inbreuken waarmee die bestuurlijke geldboetes verbonden zijn.

B.7.1. Artikel 56, § 3, 1°, van het decreet van 28 juni 2013, in de versie zoals van toepassing voor het verwijzende rechtscollège, voorziet in een bestuurlijke geldboete van minimaal 100 euro tot maximaal 250 000 euro per inbreuk op het decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan of het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Bij samenloop van verschillende inbreuken worden de bedragen van de exclusieve bestuurlijke geldboetes krachtens artikel 56, § 4, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 samengevoegd, zij het dat het samengevoegde bedrag niet hoger mag zijn dan het dubbel van het maximumbedrag.

B.7.2. De bovengrens van 250 000 euro is opgenomen in de in het geding zijnde bepaling sinds de wijziging ervan door artikel 131 van het Vlaamse decreet van 26 april 2019 ‘houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw’ (hierna: het decreet van 26 april 2019). Vóór die

wijziging bedroeg het maximum 15 000 euro.

Die verhoging van de maximale boete wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat tot het decreet van 26 april 2019 heeft geleid, als volgt verantwoord:

‘Het voorziene maximum bedrag voor de op te leggen administratieve geldboetes is onvoldoende hoog om een afschrikwekkend effect te hebben op hardleerse overtreders.

Om die reden wordt ervoor gekozen het mogelijke maximumbedrag voor inbreuken zoals omschreven in § 3, te verhogen naar 250.000 euro. Dit hoge maximumbedrag is vooral gericht op het effectief kunnen straffen van grote bedrijven die stelselmatig dezelfde inbreuken blijven begaan’ (Parl. St., Vlaams Parlement, 2018-2019, nr. 1875/1, p. 81).

In antwoord op het advies van de Raad van State vermeldt diezelfde memorie van toelichting bovendien:

‘De Raad van State stelde hier in haar advies dat een trapsgewijze vaststelling van de sancties in het licht van de ernst van de inbreuk aangewezen is.

Het is niet aangewezen de uitsplitsing naar ernst van de inbreuk in het decreet betreffende het landbouw- en visserijbeleid zelf in te schrijven, daar de materies waar dit decreet op wordt toegepast zeer divers zijn en de verschillende inbreuken niet apart in het decreet bepaald werden, doch wel in de diverse besluiten. De diversificatie en het verenigen van deze vork gebeurt dus eveneens via die uitvoeringsbesluiten.

In praktijk wordt bovendien wel degelijk rekening gehouden met de ernst van de inbreuk bij het vastleggen van de hoogte van de bestuurlijke geldboete. Binnen elke materie wordt gebruik gemaakt van een opsplitsing naar ernst, gaande van lichte tot zware inbreuk. Deze vorken zijn telkens aangepast aan de aangelegenheid waarbinnen ze worden toegepast en elke gelijke inbreuk wordt op dezelfde wijze behandeld. De beoordeling van deze ernst wordt altijd duidelijk in het boetebesluit vermeld en beargumenteerd. Zodoende wordt elk soort inbreuk telkens op dezelfde wijze behandeld en bestraft en is er in de praktijk dus weldegelijk sprake van een wettelijkheid van de straffen’ (*ibid.*, p. 25).

B.7.3. Krachtens artikel 56, § 1, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 zijn de bovengrens en de benedengrens van de exclusieve bestuurlijke geldboete evenwel lager indien het een inbreuk op administratieve verplichtingen betreft. In dat geval bedraagt de boete minimaal 25 euro en maximaal 1 000 euro.

B.8.1. De beoordeling van de ernst van een inbreuk en van de strengheid waarmee de inbreuk kan worden bestraft, behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde wetgever. Hij kan bijzonder zware sancties opleggen in aangelegenheden waar de inbreuken ernstig afbreuk kunnen doen aan de grondrechten van de individuen en aan de belangen van de gemeenschap. Derhalve komt het de bevoegde wetgever toe de grenzen en de bedragen vast te leggen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de rechter en die van de administratie moeten worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem slechts kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk zou zijn.

B.8.2. De decreetgever heeft te dezen in een aanzienlijke marge voorzien

tussen de bovengrens en de benedengrens van de boete aangezien de in het geding zijnde bepaling van toepassing is op een groot aantal inbreuken die niet steeds dezelfde ernst hebben, en hij het afschrikwekkend effect van de boetes wil verzekeren. Er kan worden aangenomen dat de grote diversiteit van situaties waarop de exclusieve bestuurlijke geldboete kan worden toegepast, zoals vermeld in de in B.7.2 weergegeven parlementaire voorbereiding, de decreetgever ertoe kan brengen de administratie een ruime waaier van sancties ter beschikking te stellen.

Die aanzienlijke marge maakt de in het geding zijnde exclusieve bestuurlijke geldboete niet onvoldoende voorzienbaar. Vooreerst geldt de in het geding zijnde marge niet in geval van een inbreuk op een administratieve verplichting. Zoals in B.7.3 is vermeld, heeft de decreetgever voor dergelijke inbreuken in een lagere bovengrens en benedengrens voorzien. Daarnaast moet in rekening worden gebracht dat de in het geding zijnde exclusieve bestuurlijke geldboete een sanctie is voor inbreuken op bepalingen die betrekking hebben op een specifieke sector, namelijk de sector van de landbouw en de visserij. Van personen die actief zijn in die sector mag worden verwacht dat zij de specifieke regelgeving kennen en derhalve met voldoende nauwkeurigheid de ernst van de inbreuk die zij plegen en de daarmee samenhangende zwaarte van de sanctie waaraan zij zich blootstellen, kunnen beoordelen.

Daarenboven is de administratie in ieder geval ertoe gehouden om het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen en er derhalve over te waken dat zij een boete oplegt die evenredig is aan de ernst van de inbreuk. In dat opzicht moet het bedrag van de exclusieve bestuurlijke geldboete hoe dan ook steeds worden gemotiveerd door de administratie en staat er tegen de beslissing een jurisdictioneel beroep met volle rechtsmacht open.”

13. Uit deze overwegingen blijkt dat het gebruik van de techniek van de strafbaarstelling “bij verwijzing” inhoudt dat de norm waarnaar verwezen wordt, moet zijn opgesteld in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen en dat het, te dezen, aan de Raad van State staat om dat te beoordelen.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat, zoals hiervoor reeds is gesteld, aan de verzoekende partij exclusieve bestuurlijke geldboetes werden opgelegd voor de volgende inbreuken op het besluit van 26 april 2013 dat een uitvoeringsbesluit is van het decreet van 28 juni 2013:

1°) Artikel 6, § 1:

“De inrichting deelt geslachte varkens, die niet zijn gebruikt voor het fokken,

en geslachte runderen in overeenkomstig de bepalingen van verordening (EU) nr. 1308/2013, gedelegeerde verordening (EU) nr. 2017/1182 en de bepalingen van dit besluit.”

2°) Artikel 7, eerste lid:

“De inrichting is verantwoordelijk voor de goede organisatie van de indeling van geslachte runderen en geslachte varkens met het oog op het verkrijgen van correcte indelingsresultaten.”

3°) Artikel 7, derde lid, 4°:

“De inrichting is verplicht om:

[...]

4° alle noodzakelijke maatregelen te nemen om een continue indeling, weging en merking van de karkassen te verzekeren;”

4°) Artikel 9, 1°:

“Als karkassen niet worden ingedeeld overeenkomstig dit besluit:

1° is het natuurlijke personen of rechtspersonen verboden om de karkassen of kwartieren van runderen, of de karkassen van varkens, in de handel te brengen, te versnijden, te verwerven, aan te bieden, tentoon te stellen, op te slaan, te koop aan te bieden, te vervoeren, te verkopen, te leveren, af te staan, in te voeren, door te voeren, uit te voeren of op enige andere wijze te commercialiseren. Het verbod geldt evenwel niet voor karkassen van runderen of varkens die geslacht zijn in inrichtingen waarvoor de indeling niet verplicht is conform artikel 10, eerste lid, of artikel 14, eerste lid, en die niet vrijwillig indelen,”

5°) Artikel 37, eerste lid:

“De inrichting die geslachte runderen en geslachte varkens indeelt, bezorgt aan de IVB van elk geslacht rund en van elk geslacht varken de correcte gegevens, vermeld in artikel 27, 29 en 30, met vermelding van het erkenningsnummer van de inrichting. De inrichting bezorgt die gegevens op elektronische wijze uiterlijk twee uur voor de karkassen de inrichting verlaten, en zeker binnen vierentwintig uur na het slachten, in het formaat dat de IVB vaststelt.”

Het in die bepalingen gehanteerde begrip “inrichting” is als volgt bepaald in artikel 1, 5°, van het besluit van 26 april 2013:

5° inrichting: de slachthinrichting waar runderen of varkens worden geslacht;

Ook het begrip “indelingsresultaten” is gedefinieerd. Ter zake bepaalt artikel 1, 3°, het volgende:

“3° indelingsresultaten:

a) van een rund: de gegevens die betrekking hebben op de categorie, de beveelsdheid, de vetbedekking, de aanbiedingsvorm, het warme karkasgewicht en de erkende classificeerder of in voorkomend geval de vermelding dat de indeling is verricht met een geautomatiseerde indelingsmethode;

b) van een varken: de gegevens die betrekking hebben op het percentage mager vlees, het warme karkasgewicht, de conformatie en de erkende classificeerder of in voorkomend geval de vermelding dat de indeling is verricht met een geautomatiseerde indelingsmethode;”

Voorts is ook het “IVB” gedefinieerd in artikel 1, 6°:

6° IVB: de vzw Interprofessionele Vereniging voor het Belgisch vlees;

Aangezien uit de navolgende beoordeling van het tweede middel zal blijken (zie *infra*, punt 34) dat de bestreden beslissing moet worden hervormd, in die zin dat de verzoekende partij moet worden vrijgesproken voor de inbreuk op artikel 6, § 1, van het besluit van 26 april 2013, wordt bij de navolgende beoordeling deze inbreuk niet betrokken.

Uit de lezing van deze bepalingen van het besluit van 26 april 2013 blijkt duidelijk waaraan een inrichting zoals die van de verzoekende partij – slachthinrichting waar varkens worden geslacht – dient te voldoen wat het indelen van geslachte varkens en het meedelen van gegevens betreft, welke verplichtingen er in dat verband precies op haar rusten en wat haar in dat verband precies wordt verboden. Overigens bekritiseert de verzoekende partij dat niet.

Op basis van de samenlezing van de in het besluit van 26 april 2013 opgenomen verplichtingen met artikel 56, § 3, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 was het voor de verzoekende partij perfect voorzienbaar dat haar bij overtreding van de bepalingen van het besluit van 26 april 2013 een exclusieve

bestuurlijke geldboete kon worden opgelegd voor een bedrag tussen 100 en 250.000 euro. Zoals ook het Grondwettelijk Hof oordeelde, mag immers van een inrichting zoals die van de verzoekende partij die actief is in de voorliggende sector van de landbouw en de visserij – met name van het slachten van varkens – worden verwacht dat zij de specifieke regelgeving en dus ook het besluit van 26 april 2013 kent en derhalve met voldoende nauwkeurigheid de ernst van de inbreuk die zij pleegt en de daarmee samenhangende zwaarte van de sanctie waaraan zij zich blootstelt, kan beoordelen. Dit impliceert meteen ook dat de verzoekende partij wist – of althans behoorde te weten – dat voor elke inbreuk op het besluit van 26 april 2013 – hoe miniem ook – mogelijks een exclusieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd tussen 100 en 250.000 euro.

Uit wat voorafgaat volgt dat de inbreuken uit het besluit van 26 april 2013 die aan de verzoekende partij worden tenlastegelegd, zijn opgesteld in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen. In de mate dat de verzoekende partij een ander standpunt huldigt, faalt het.

14. Wat de kritiek dat aan het bestuur een bijzonder grote beoordelingsvrijheid wordt gelaten betreft, komt het Grondwettelijk Hof in het voormelde citaat andermaal tot de overweging dat van personen die actief zijn in die sector mag worden verwacht dat zij de specifieke regelgeving kennen en derhalve met voldoende nauwkeurigheid de ernst van de inbreuk die zij plegen en de daarmee samenhangende zwaarte van de sanctie waaraan zij zich blootstellen, kunnen beoordelen, alsook dat daarenboven het bestuur in ieder geval ertoe is gehouden om het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen en er derhalve over te waken dat zij een boete oplegt die evenredig is aan de ernst van de inbreuk. In dat opzicht moet het bedrag van de exclusieve bestuurlijke geldboete hoe dan ook steeds worden gemotiveerd door de administratie en staat er tegen een dergelijke beslissing een jurisdictioneel beroep met volle rechtsmacht open.

Dit aspect wordt hierna onderzocht in de navolgende middelen.

15. Overeenkomstig artikel 26, § 2, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ is de Raad van State er niet toe

gehouden een prejudiciële vraag te stellen, wanneer het Grondwettelijk Hof reeds uitspraak heeft gedaan op een vraag of een beroep met een identiek onderwerp.

In het hiervoor aangehaalde arrest nr. 43/2024 heeft het Grondwettelijk Hof voor recht geantwoord op de hiervoor aangehaalde samenhangende prejudiciële vragen (zie *supra*, punt 12), die wezenlijk hetzelfde onderwerp hebben als de door de verzoekende partij gesuggereerde prejudiciële vraag (zie *supra*, punt 7). De voorgestelde vraag wordt daarom niet gesteld.

3°) Betreffende de schending van het rechtszekerheidsbeginsel en het materiëlemotiveringsbeginsel.

Vooraf

16. De verzoekende partij voert in het middel de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel en het materiëlemotiveringsbeginsel. De grief van de verzoekende partij betreft enerzijds het uitoefenen van de bevoegdheid tot het al dan niet opleggen van de exclusieve bestuurlijke geldboete en anderzijds tot het bepalen van de omvang van de geldboete.

Beide aspecten worden hierna onderzocht.

Betreffende het al dan niet opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete

17. Het decretaal kader waarbinnen de Raad van State, als hervormingsrechter moet oordelen, is bepaald in het hiervoor aangehaalde artikel 56, § 3, 1° en § 4, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013.

Inzake de handhaving van inbreuken die voortvloeien uit, te dezen, het besluit van 26 april 2013 dat uitvoering geeft aan het decreet van 28 juni 2013, heeft het bestuur de bevoegdheid een handhavingsbeleid te voeren. Het bestuur beslist of het al dan niet een exclusieve bestuurlijke geldboete oplegt. Indien beslist wordt een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen, beschikt

het bestuur over de keuze een bedrag te bepalen tussen, te dezen, 100 euro tot maximaal 250.000 euro. Deze decretaal bepaalde keuzemogelijkheid houdt een appreciatie- en beleidsbevoegdheid in voor het bestuur die de bestuursrechter krachtens het beginsel der scheiding der machten, zoals vervat in de artikelen 36, 37 en 40 van de Grondwet, moet eerbiedigen.

De Raad van State aan wie gevraagd wordt een bestuurlijke sanctie te toetsen en desgevallend te hervormen – die, zoals te dezen, een repressief karakter heeft in de zin van artikel 6 van het EVRM – mag als hervormingsrechter de wettigheid van die sanctie onderzoeken en mag in het bijzonder nagaan of die sanctie verzoenbaar is met de dwingende eisen van internationale verdragen en van het interne recht, met inbegrip van de algemene rechtsbeginselen. Dit toetsingsrecht moet in het bijzonder aan de Raad van State toelaten na te gaan of de straf niet onevenredig is met de inbreuk, zodat de Raad van State mag onderzoeken of het bestuur naar redelijkheid kon overgaan tot het opleggen van een administratieve geldboete van zodanige omvang. De Raad van State mag hierbij in het bijzonder acht slaan op de zwaarte van de inbreuk, de hoogte van reeds opgelegde sancties, de wijze waarop in gelijkaardige zaken werd geoordeeld en de weerslag van de sanctie voor de betrokkene, maar moet hierbij in acht nemen in welke mate het bestuur zelf gebonden is in verband met de sanctie, in welk geval de rechter een grotere terughoudendheid moet in acht nemen. Dit toetsingsrecht houdt niet in dat de Raad van State op grond van een subjectieve appreciatie van wat hij redelijk acht, om loutere redenen van opportuniteit en tegen wettelijke regels in, boeten kan kwijtschelden of verminderen.

Het is binnen dat kader dat de Raad van State moet oordelen.

18. Om te beoordelen of voor de vastgestelde feiten een in die bepaling gestelde bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd, moet de Raad van State, als hervormingsrechter, derhalve beoordelen 1°) of de aan de verzoekende partijen ten laste gelegde feiten bewezen zijn, 2°) of die feiten een inbreuk zijn in de zin van – te dezen – artikel 56, § 3, 1° en § 4, eerste lid, van het decreet van 28

juni 2013 en 3°) of bij het bepalen van de concrete geldboete, het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd.

19. De aan de verzoekende partij verweten feiten vinden steun in het proces-verbaal. Op grond van artikel 53, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 heeft dit bewijswaarde tot het tegendeel is bewezen.

De verzoekende partij levert dit bewijs niet: de vergoelijkungen voor de doorgestuurde zogenaamde “nulmetingen”, alsook dat voor bepaalde van die “nulmetingen” niettemin deelgegevens werden aangeleverd, weerleggen de vastgestelde “nulmetingen” niet. Voorts wordt ter zake ook verwezen naar het derde middel (zie *infra*, punten 35-37).

De Raad van State houdt bijgevolg de door de verbalisant gedane vaststellingen voor waar.

Deze feiten vormen luidens de bestreden beslissing de hiervoor reeds aangehaalde inbreuken op het besluit van 26 april 2013.

20. In de bestreden beslissing wordt het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete als volgt verantwoord:

“b. Motivering

Er wordt beslist een administratieve sanctie op te leggen op grond van artikel 56, §3, 1° van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid.

De vastgestelde feiten [...] zijn duidelijk inbreuken op de [...] vermelde artikelen.

De Europese regelgeving verplicht op zijn minst om de klasse of het percentage van het magervleesaandeel aan te duiden op alle karkassen die onversneden in een andere lidstaat worden verhandeld. De Vlaamse regelgeving voorziet dat er minstens een uniek nummer op iedere karkashelft moet worden aangebracht.

Binnen de Europese Unie werd bepaald dat de varkenskarkassen moeten ingedeeld worden naar aandeel mager vlees. Die indeling kan enkel en alleen geschieden op basis van erkende indelingsmethoden, die erkend werden op basis van een certificeringsproef, gesteund op statistisch verantwoorde analysemethoden. Het niet objectief schatten van het aandeel

mager vlees van een karkas is niet toegelaten.

Het doel van het systeem is om een objectieve schatting te verkrijgen van een aandeel mager vlees waardoor de producent in staat is om een correcte handelswaarde van zijn karkas te bekomen.

Als de erkende indelingsmethode niet wordt toegepast, als er niet correct gebruik gemaakt wordt van het indelingstoestel of als er een niet objectieve schatting gemaakt wordt van het aandeel mager vlees, is het niet mogelijk om tot een eerlijke prijsbepaling van het karkas te komen.

Een dergelijke niet objectieve schatting brengt de transparantie en de betrouwbaarheid van het systeem van objectieve indelingsschema's die door de Europese Unie wordt opgelegd in het gedrang.

Als er geen objectieve schattingen kunnen plaatsvinden, zal er ook geen correcte prijsbepaling kunnen gebeuren, waardoor de vergelijking van de marktprijzen, een van de pijlers van de Europese wetgeving, in het gedrang komt.

De producent heeft recht op een correcte en objectieve bepaling van de handelswaarde van zijn product, waardoor hij niet alleen een correcte prijs kan bekomen, maar ook de resultaten van die indeling kan gebruiken voor de optimalisatie van zijn bedrijfsvoering.

Het Europees indelingsschema is ingevoerd ter bescherming van de producent en als hulp bij de waardebepaling van het karkas. Als een inrichting, die de karkassen verplicht moet indelen of facultatief indeelt, de karkassen niet indeelt verzaakt de inrichting aan de Europese verplichting en komt een objectieve waardebepaling van het karkas in het gedrang. Daarom mogen de inrichtingen, indien ze verzaken aan hun verplichting, niets met de karkassen aanvangen.”

De kritiek van de verzoekende partij dat volgens haar de motieven van de bestreden beslissing haar niet toelaten te begrijpen waarom een inbreuk al dan niet werd gesanctioneerd en waarbij zij zich de vraag stelt op basis van welke criteria het bestuur besloot om haar te sanctioneren, betreft de kenbaarheid van het handhavingsbeleid van het bestuur en meer bepaald de criteria die bepalen wanneer een inbreuk wordt geseponneerd, *c.q.* wordt vervolgd en gesanctioneerd. Dit staat los van de beoordeling of, zoals hiervoor is gesteld, de bewezen feiten een evenredige bestuurlijke geldboete noodzaken. In zijn beoordeling moet de Raad van State geen rekening houden met de al dan niet kenbaarheid van het handhavingsbeleid door de verzoekende partij. De Raad van State mag niet, ook niet in het raam van zijn hervormingsbevoegdheid, de opportuniteit beoordelen van het al dan niet opleggen van een bestuurlijke geldboete.

De kritiek dat de bestreden beslissing de materiële motiveringsplicht schendt doordat de criteria inzake het vervolgings- en sanctioneringsbeleid haar niet bekend zijn, leidt aldus niet tot een hervorming van de bestreden beslissing.

21. In de mate dat de verzoekende partij haar kritiek wil brengen onder de materiële motiveringsplicht, kan de Raad van State, als hervormingsrechter, dergelijke tekortkoming verhelpen door substitutie van motieven. Op zich dient het gebrek aan motieven in de bestreden beslissing derhalve niet (noodzakelijk) tot hervorming te leiden.

In dat kader oordeelt de Raad van State als volgt: los van de vraag of er te dezen in hoofde van het bestuur een plicht zou bestaan tot het (al dan niet actief) openbaar maken van haar handhavingsbeleid, gaat de door de verzoekende partij aangevoerde schending van de materiële motiveringsplicht niet zover dat in de bestreden beslissing de richtlijnen of krijtlijnen moeten worden uiteengezet waarop het handhavingsbeleid steunt en inzonderheid waarom bepaalde inbreuken wel en bepaalde andere niet worden vervolgd en gesanctioneerd. Bijgevolg moet de Raad van State, in het licht van de devolutieve werking van het voorliggende beroep, bij zijn beoordeling of de feiten zijn bewezen en in rechte de bestuurlijke geldboete verantwoorden, evenmin rekening houden met de kenbaarheid van het handhavingsbeleid, te meer dat de Raad van State hoe dan ook als hervormingsrechter door dat handhavingsbeleid is gebonden.

De kritiek dat de bestreden beslissing de materiële motiveringsplicht schendt doordat de criteria inzake het handhavingsbeleid haar niet bekend zijn, leidt aldus niet tot een hervorming van de bestreden beslissing.

22. De verzoekende partij bekritiseert ook de “willekeur” bij het overgaan tot sanctionering en vindt dat de vervolgingsgrens willekeurig lijkt te zijn opgelegd, zonder dat zij vooraf een duidelijke kennis had van de grenzen

waaronder en waarboven respectievelijk niet, dan wel handhavend wordt opgetreden.

Zoals hiervoor is gesteld, is er geen verplichting om de criteria inzake het vervolgings- en sanctioneringsbeleid, te veruitwendigen in de bestreden beslissing.

In de mate dat de verzoekende partij het middel ziet vanuit de schending van de rechtszekerheid doordat zij “geen enkele zekerheid heeft over waar zij zich aan kan verwachten en er (minstens) de mogelijkheid bestaat tot willekeur”, blijkt de verzoekende partij een inrichting te zijn die geslachte varkens indeelt volgens het geraamde aandeel mager vlees, waartoe zij gebruik maakt van een erkend (manueel) priктоestel. Zij is derhalve actief in een specifieke sector van het landbouwwezen. Van een dergelijke inrichting mag, zoals hiervoor reeds is gesteld (zie *supra*, punt 13) en in overeenstemming met hetgeen het Grondwettelijk Hof voor recht heeft gesteld in zijn arrest nr. 43/2024 van 11 april 2024 (zie punt B.5.1. aangehaald *supra*, punt 12), worden verwacht dat zij het besluit van 26 april 2013 kan identificeren, alsook de erin gestelde verplichtingen die zij ter zake moet naleven. Dit impliceert derhalve dat zij wist, minstens behoorde te weten, dat voor elke inbreuk op het besluit van 26 april 2013, een exclusieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd tussen 100 en 250.000 euro. De omstandigheid dat zij niet weet, of stelt niet te weten dat, indien zij één van die verplichtingen in het besluit van 26 april 2013 miskent, zij ook daadwerkelijk zal kunnen worden gesanctioneerd, dan wel indien zij een inbreuk pleegt dat die zal worden geseponneerd, maakt de regeling niet rechtsonzeker. De onbekendheid van het handhavingsbeleid maakt het de verzoekende partij niet onvoorzienbaar dat zij, bij de minste overtreding, kan worden gesanctioneerd. Dit volstaat ter zake.

In de mate dat de verzoekende partij de redelijkheid betwist van de daadwerkelijke beleidsgrens om al dan niet sanctionerend op te treden, doet de verzoekende partij blijken van een eigen standpunt – dat, samengevat, inhoudt dat volgens haar een percentage van bijvoorbeeld 90 % of zelfs van 85 % eveneens

voldoet aan het doel van de wetgeving – maar dat impliceert niet dat het bestuur, door dit blijkbaar anders te zien en de verzoekende partij te sanctioneren, tot een conclusie is gekomen die de redelijkheid schendt.

23. In de mate tot slot dat de verzoekende partij stelt dat volgens haar niet bij ieder slachthuis lijkt te worden overgegaan tot het opleggen van een exclusieve administratieve geldboete bij elke minste overtreding, komt zij niet verder dan een loutere bewering die zij niet concreet staft. Ook het door haar overgelegde stuk staft dat niet. Het betreft enkel een overzicht van de kwaliteit van de doorgezonden gegevens voor een aantal slachthuizen, doch daaruit kan niet worden opgemaakt of en vanaf welke drempel er handhavend wordt opgetreden.

24. Uit wat voorafgaat volgt dat de kritiek (inzake de opportuniteit) om al dan niet een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen, niet tot hervorming van de bestreden beslissing leidt.

Betreffende het bepalen van de omvang van de exclusieve bestuurlijke sanctie

25. In dit onderdeel uit de verzoekende partij kritiek uit op de indeling van de inbreuken in categorieën “licht”, “gemiddeld” of “zwaar” en de koppeling van “willekeurige prijsminima en maxima aan de categorieën.”

Voor de vastgestelde inbreuken voorziet artikel 56, § 3, 1°, van het decreet van 28 juni 2013, in een exclusieve bestuurlijke geldboete per inbreuk, van minimaal 100 euro tot maximaal 250.000 euro. Die geldboete beoogt de voormelde inbreuken te voorkomen en te bestraffen en heeft aldus een overwegend preventief en repressief karakter (zie het in punt 12 aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 43/2024, punt B.4.3).

De bovengrens van 250 000 euro is opgenomen in artikel 56, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 en zulks sinds de wijziging ervan door artikel 131 van het Vlaamse decreet van 26 april 2019 ‘houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw’ (hierna: het decreet van 26 april 2019). Vóór die

wijziging bedroeg het maximum 15.000 euro. Die verhoging van de maximale boete wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat tot het decreet van 26 april 2019 heeft geleid, als volgt verantwoord (zie het in punt 12 aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 43/2024:

“Het voorziene maximum bedrag voor de op te leggen administratieve geldboetes is onvoldoende hoog om een afschrikwekkend effect te hebben op hardleerse overtreders.

Om die reden wordt ervoor gekozen het mogelijke maximumbedrag voor inbreuken zoals omschreven in § 3, te verhogen naar 250.000 euro. Dit hoge maximumbedrag is vooral gericht op het effectief kunnen straffen van grote bedrijven die stelselmatig dezelfde inbreuken blijven begaan” (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2018-2019, nr. 1875/1, 81).

In antwoord op het advies van afdeling Wetgeving van de Raad van State vermeldt diezelfde memorie van toelichting bovendien:

“Bij de wijzigingen aangebracht aan het landbouwdecreet werd tevens voorzien in het optrekken van het maximumbedrag van de bestuurlijke geldboetes van 15.000 euro tot 250.000 euro. De Raad van State stelde hier in haar advies dat een trapsgewijze vaststelling van de sancties in het licht van de ernst van de inbreuk aangewezen is.

Het is niet aangewezen de uitsplitsing naar ernst van de inbreuk in het decreet betreffende het landbouw- en visserijbeleid zelf in te schrijven, daar de materies waar dit decreet op wordt toegepast zeer divers zijn en de verschillende inbreuken niet apart in het decreet bepaald werden, doch wel in de diverse besluiten. De diversificatie en het verenigen van deze vork gebeurt dus eveneens via die uitvoeringsbesluiten.

In praktijk wordt bovendien wel degelijk rekening gehouden met de ernst van de inbreuk bij het vastleggen van de hoogte van de bestuurlijke geldboete. Binnen elke materie wordt gebruik gemaakt van een opsplitsing naar ernst, gaande van lichte tot zware inbreuk. Deze vorken zijn telkens aangepast aan de aangelegenheid waarbinnen ze worden toegepast en elke gelijke inbreuk wordt op dezelfde wijze behandeld. De beoordeling van deze ernst wordt altijd duidelijk in het boetebesluit vermeld en beargumenteerd. Zodoende wordt elk soort inbreuk telkens op dezelfde wijze behandeld en bestraft en is er in de praktijk dus weldegelijk sprake van een wettelijkheid van de straffen.” (*ibid.*, 25)

26. De grote diversiteit van situaties – vervat in verschillende uitvoeringsbesluiten en bepalingen in die besluiten – waarop de exclusieve bestuurlijke geldboete kan worden toegepast, bracht de decreetgever er aldus toe

het bestuur een ruime waaier van sancties ter beschikking te stellen (zie het in punt 12 aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 43/2024, punt B.8.2.).

Binnen deze diversiteit heeft het bestuur in de bestreden beslissing ervoor geopteerd de in hoofde van de verzoekende partij vastgestelde inbreuken in te delen in enerzijds “zware” en anderzijds “gemiddeld zware” en dat op grond van de volgende motivering:

“[...]

b. Motivering

[...]

Inbreuk op artikel 7, eerste lid, van [het besluit van 26 april 2013: Deze overtreding wordt als ‘gemiddeld’ zwaar gezien, omwille van volgende overwegingen:

- De inrichting perfect op de hoogte is van haar verplichtingen;
- De inrichting bewust niet objectieve schattingen van het aandeel mager vlees heeft gemaakt en geregistreerd;
- De inrichting door het niet objectief schatten van het aandeel mager vlees van karkassen de transparantie en de betrouwbaarheid van het indelingsschema in het gedrang brengt;
- De inrichting verantwoordelijk is om er voor te zorgen dat de nodige maatregelen worden getroffen om dit te vermijden, en aldus haar verantwoordelijkheid niet heeft opgenomen.

Voor gemiddelde zware inbreuken wordt een administratieve boete tussen 1.500,00 en 5.000,00 euro billijk geacht wanneer het over een eerste overtreding gaat.

Inbreuk op artikel 7, derde lid, 4°, van hetzelfde besluit: Deze overtreding wordt als ‘gemiddeld’ zwaar gezien, omwille van volgende overwegingen:

- De inrichting perfect op de hoogte is van haar verplichtingen;
- De inrichting bewust niet objectieve schattingen van het aandeel mager vlees heeft gemaakt en geregistreerd;
- De inrichting niet de nodige maatregelen heeft getroffen om dit te vermijden, waardoor de transparantie en de betrouwbaarheid van het indelingsschema in het gedrang wordt gebracht.

Voor gemiddeld zware inbreuken wordt een administratieve boete tussen 1.500,00 en 5.000,00 euro billijk geacht wanneer het over een eerste overtreding gaat.

Inbreuk op artikel 9, 1°, van hetzelfde besluit: Deze overtreding, wordt als ‘zwaar’ gezien, omwille van volgende overwegingen:

- De inrichting is op de hoogte van haar verplichting;
- Bij varkens is er geen individuele identificatie en kan er steeds een gemiddelde berekend worden van de wel ingedeelde varkens binnen een lot. Daarom is er een tolerantie van 1%. Als er meer dan 1% niet wordt ingedeeld, is het niet meer mogelijk om voor bepaalde producenten de niet-gemeten karkassen te ‘compenseren’ met een betrouwbaar lotgemiddelde;
- Directe impact op de objectieve waardebeoordeling.

Voor zware inbreuken wordt een boete van 5.001,00 tot 10.000,00 euro billijk geacht wanneer het gaat om een eerste overtreding.

Inbreuk op artikel 37, eerste lid, van hetzelfde besluit: Deze overtreding, wordt als ‘zwaar’ gezien, omwille van volgende overwegingen:

- Directe impact op de producent;
- Registratie van het gewicht is een essentieel onderdeel van indeling en classificatie. Het warme karkasgewicht is een basisgegeven van de indelingsresultaten;
- De indelingsresultaten worden meegedeeld aan de bevoegde autoriteit, de IVB en de producent en is een basis voor o.a. de uitbetaling;
- dergelijke handelwijze wordt door de sector en vakorganisaties al heel lang aangehaald als een probleem, waardoor [dit] vanuit het beleid als een praktijk gezien wordt die de nodige aandacht binnen handhaving verdient.

Voor zware inbreuken wordt een administratieve boete tussen 5.000,00 en 10.000,00 euro billijk geacht wanneer het over een eerste overtreding gaat.”

Uit het gegrond bevinden van het tweede middel volgt dat met de motivering van de zwaarte van de inbreuk op artikel 6, § 1, van het besluit van 26 april 2013 geen rekening meer wordt gehouden. Het navolgende heeft aldus enkel betrekking op de vier hiervoor in aanmerking genomen inbreuken.

De opgegeven motieven om die in te delen in respectievelijk “zware” en “gemiddeld zware” inbreuken zijn afdoende: de juistheid van de motieven ervoor wordt niet betwist en de Raad van State sluit zich aan bij de redenen waarom de verschillende inbreuken als “zwaar”, respectievelijk “gemiddeld zwaar” worden gekwalificeerd. Uit de opgegeven redenen kan immers afdoende worden afgeleid waarom een inbreuk als zodanig wordt gekwalificeerd. In de mate dat de verzoekende partij het standpunt huldigt dat zij de achter die motieven liggende interne criteria ter onderscheid moet kennen, vraagt zij eigenlijk naar de beweegredenen van de motieven. Dat ligt niet vervat in de geschonden geachte materiële motiveringsplicht.

27. Wat de koppeling van de zwaarte van een inbreuk aan een bepaalde strafvork betreft, volgt uit de hiervoor aangehaalde decreetsgeschiedenis (zie *supra*, punt 25) dat “deze vorken [...] telkens [zijn] aangepast aan de aangelegenheid waarbinnen ze worden toegepast en elke gelijke inbreuk wordt op dezelfde wijze behandeld.”

Voorts is de beoordeling welke concrete exclusieve bestuurlijke geldboete binnen een aldus bepaalde vork wordt opgelegd voor een bepaalde inbreuk, vrij, waarbij de (enige) grens die van de evenredigheid is.

De bestreden beslissing stelt ter zake dat de voor de respectievelijke inbreuk bepaalde vork “billijk” wordt geacht. Te dezen is het bestuur van oordeel dat, binnen de door de decreetgever ter beschikking gestelde waaier van 100 tot 250.000 euro, de gepleegde inbreuken op het besluit van 26 april 2013, niet zwaarder moeten worden bestraft dan met 10.000 euro, doch met meer dan 1500 euro, hierbij nog een indeling makend tussen de zware (5001 tot 10.000 euro) en de gemiddeld zware (1500 en 5000 euro) inbreuken. De in de bestreden beslissing bepaalde vorken bevinden zich aldus qua tarifiering, aan de onderzijde van de mogelijke op te leggen geldboetes. Bepalend hierbij is dat de ondergrens van de geldboete bovendien lager is dan de maximale exclusieve bestuurlijke geldboete (van maximaal niet zwaarder). Uit de aldus door de decreetgever gemaakte rangschikking blijkt dat de gesanctioneerde inbreuken als (gemiddeld) zwaar in die strafgradatie kan worden ingepast. De in artikel 56, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 bedoelde inbreuken kunnen in dat licht terecht als (middel)zwaar worden beschouwd. Tot slot betreffen het te dezen inbreuken op artikel 56, § 3, 1°, van het decreet van 26 april 2013. Afgezet tegen de overige in die paragraaf met dezelfde waaier aan straffen gesanctioneerde inbreuken – kortheidshalve het (2°) verhinderen van of niet-meewerken aan een controle, (3°) het bewust afleggen of voorleggen van valse of onvolledige verklaringen om een vergoeding en zo meer te verkrijgen of te behouden en (4°) het voorwenden van een bepaalde situatie om een vergoeding, steun, erkenning, machtiging of certificaat te verkrijgen of te behouden – kan de begrenzing tot 10.000 euro (op maximaal 250.000 euro) in de aldus gradueel oplopende straftarifiering worden ingepast.

Uit wat voorafgaat volgt dat, conform de principes vervat in de decreetsgeschiedenis, de toegepaste schalen passen in een trapsgewijze vaststelling, *c.q.* verhoging van de sancties in functie van de ernst van de inbreuk, waarbij rekening is gehouden met de diversificatie van de verschillende situaties waar het decreet van 28 juni 2013 op wordt toegepast en waarbij binnen de

bepaalde vorken, elke gelijke of gelijkaardige inbreuk op dezelfde wijze wordt behandeld en bestraft. Een dergelijke opdeling is, in het licht van de uit de decreetsgeschiedenis te ontwaren criteria, passend en derhalve “billijk”, vermits rekening werd gehouden met de concrete omstandigheden van de inbreuken. Het sluit voorts niet uit dat voor andere aangelegenheden of omstandigheden zwaardere of lichtere straffen meer passend zijn, zonder dat het preventief en repressief karakter van de opgelegde boete voor de gestelde inbreuken in het gedrang wordt gebracht. Bovendien laat de gemaakte indeling toe dat gelijke of gelijkwaardige inbreuken op dezelfde wijze worden behandeld en zijn er geen argumenten voorhanden die moeten doen besluiten dat er sprake is van een onevenredige straf.

In de mate dat de verzoekende partij het anders ziet en meent dat het motief dat die vorken “billijk” zijn, haar niet toelaat te garanderen dat er geen sprake is van willekeur en in te schatten welke redenen het bestuur had om tot de opgelegde geldboete te komen, doet zij blijken van een eigen standpunt, maar dat impliceert niet dat het bestuur, door dit blijkbaar anders te zien, tot een tarifiering is gekomen die strijdt met de geschonden geachte materiële motiveringsplicht.

28. Hoewel andere (en zwaardere) vorken op zich bestaanbaar zouden zijn met het recht, sluit de Raad van State zich bij zijn eigen beoordeling aan bij de tarifiering van de inbreuken zoals vastgesteld en gemotiveerd in de bestreden beslissing.

Conclusie

29. Het eerste middel leidt niet tot hervorming van de bestreden beslissing.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

30. In het verzoekschrift voert de verzoekende partij een tweede middel aan, afgeleid uit het *non bis in idem* beginsel wat de inbreuk betreft gesteund op artikel 6, § 1, van het besluit van 26 april 2013. Zij stelt dat die bepaling geen andere verplichting oplegt dan om de overige bepalingen van het voornoemde besluit na te leven. Indien er sancties worden opgelegd voor de overige vier inbreuken, kan er niet nogmaals worden gesanctioneerd op grond van het artikel 6, § 1, dat immers dezelfde verplichting inhoudt.

31. De verwerende partij doet in de memorie van antwoord gelden dat artikel 6 van het besluit van 26 april 2013 wel degelijk voorziet in een algemene indelingsplicht, waarbij de overige bepalingen voorzien in concrete verplichtingen inzake de indeling. Die bepaling vormt de basis van het gehele systeem: als niet wordt ingedeeld, dan heeft het hele opzet van de Europese wetgeving ter bescherming van de producent geen zin.

Beoordeling

32. Artikel 6, § 1, van het besluit van 26 april 2013 is hiervoor reeds aangehaald. Er wordt naar verwezen (zie *supra*, punt 13).

Deze bepaling betreft een algemene bepaling waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat de indeling dient te gebeuren overeenkomstig de Europese regelgeving en “overeenkomstig de bepalingen van dit besluit”. De daarin opgelegde plicht tot indeling kan dus als zodanig niet worden onderscheiden, wat de constitutieve bestanddelen ervan betreft, van de andere op de verzoekende partij rustende verplichtingen en verboden die zijn bepaald in de overige bepalingen van het besluit van 26 april 2013. Een sanctionering op grond van deze specifieke bepalingen houdt meteen ook een sanctionering in van de algemene bepaling van artikel 6, § 1, van het besluit van 26 april 2013.

33. Aangezien hierna zal blijken dat de verzoekende partij wordt gesanctioneerd op meer specifieke bepalingen uit het besluit van 26 april 2013, met name artikel 7, eerste lid en derde lid, 4°, artikel 9, 1°, en artikel 37, eerste lid van

dat besluit, kan zij niet bijkomend worden gesanctioneerd op grond van artikel 6, § 1 ervan zonder het door de verzoekende partij aangevoerde beginsel te schenden.

34. Het tweede middel leidt tot hervorming in die zin dat de verzoekende partij wordt vrijgesproken wat de tenlastelegging van de inbreuk gegrond op artikel 6, § 1, van het besluit van 26 april 2013 betreft. Voor het overige leidt het middel niet tot hervorming.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

35. De verzoekende partij voert in het verzoekschrift als derde middel aan dat er geen inbreuk is op artikel 37, eerste lid, van het besluit van 26 april 2013. Zij zet uiteen wat volgt:

“Elk karkas werd geprikt/gemeten. Er is derhalve geen inbreuk voorhanden op artikel 37 eerste lid van het besluit, aangezien dat artikel stelt dat alle gegevens van elk geslacht varken moeten worden bezorgd aan de vzw IVB. Door de verzoekster werd elk geslacht varken gemeten en alle gegevens van elk geslacht varken werden ook bezorgd aan de vzw IVB. Een karkas dat een nulmeting als resultaat geeft impliceert immers reeds dat er een meting gebeurde. Zo niet, zou er geen resultaat geregistreerd zijn (weze het dan dat het een nulmeting is).”

In de memorie van wederantwoord voegt zij eraan toe dat het proces-verbaal niet aantoonst dat er geen metingen zouden zijn gebeurd, maar enkel dat er in het “VAPO-bestand” dat werd geraadpleegd, nulmetingen werden vastgesteld. Het gegeven dat er een nulmeting voorhanden is, houdt reeds in dat er sprake is van een meting.

Beoordeling

36. Artikel 37, eerste lid, van het besluit van 26 april 2013 is hiervoor aangehaald. Er wordt naar verwezen (zie *supra*, punt 13).

Deze bepaling houdt de verplichting in om de in die bepaling vermelde gegevens te bezorgen aan de IVB, waaronder de gegevens met betrekking tot het geraamde aandeel mager vlees. Deze gegevens moeten correct zijn.

Uit die bepaling blijkt dat het niet volstaat dat een meting is gebeurd en dat die waarden – weze het een nulmeting – worden bezorgd aan het IVB. De doorgestuurde gegevens – te dezen de waarden – moeten correct zijn. In de mate dat de verzoekende partij het anders ziet, gaat zij uit van een verkeerde rechtsopvatting.

Uit het proces-verbaal, met bewijswaarde tot het tegendeel is bewezen (zie *supra*, punt 3.2) blijkt dat de verzoekende partij op 14 december 2020, 7 januari 2021 en 11 januari 2021 geen correcte gegevens meedeelde wat het geraamd aandeel mager vlees van de in te delen varkens betreft. Dit volstaat om te besluiten dat de inbreuk op artikel 37, eerste lid, van het besluit van 26 april 2013 is bewezen.

37. Het derde middel leidt niet tot hervorming.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

38. In het verzoekschrift voert de verzoekende partij een vierde middel aan, afgeleid uit “minstens kennelijke onredelijkheid van de hoogte van de geldboete, schending van het proportionaliteitsbeginsel en onjuiste materiële motivering: geen schadelijders”.

In wat als een eerste argument kan worden beschouwd, stelt de verzoekende partij enerzijds het volgende vast:

“Een van de zaken die het departement meermaals aanhaalt in haar

motivering betreffende de omvang van de geldboete voor de inbreuk op artikel 6, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 is: ‘Directe impact op inkomsten van producenten via gewicht in de gevallen waarin uitbetaling plaats heeft op karkasgewicht’.

Of ,

‘Directe impact op de objectieve waardebeoordeling’

Of

‘de indelingsresultaten worden meegedeeld aan de bevoegde autoriteit, de IVB en de producent en is een basis voor o.a. de uitbetaling’

Op basis van o.a. deze motivering besluit het departement om de inbreuk op dit artikel te classificeren als de hierboven reeds aangehaalde (kennelijk willekeurig bepaalde) graad van ‘zware inbreuk’.”

Anderzijds verwijst zij naar de doelstelling van de niet-nageleefde regelgeving, die volgens haar, samengevat, strekt tot bescherming van de producent die op die wijze de garantie krijgt dat hij een eerlijke prijs krijgt naar verhouding tot de hoeveelheid mager vlees dat het karkas heeft. In het geval van de verzoekende partij gaat evenwel deze redenering niet op. Zij hanteert immers een manifest andere methode van prijszetting naar de producenten van de varkens, waarbij het percentage van mager vlees in het karkas geen enkele rol speelt. Om die reden kan er helemaal geen “zwaar” karakter worden verleend aan de inbreuk op basis van een directe impact op de producenten, vermits er immers geen enkele impact is. Zulks houdt in dat de geldboetes voor de overtredingen van artikel 6, § 1 en artikel 9, 1°, van het besluit van 26 april 2013 dan ook op zijn minst dienen te worden herleid tot het minimum en volledig met uitstel uitgesproken te worden nu er een verkeerde materiële motivering wordt gehanteerd om tot de opgelegde geldboetes te komen wat die inbreuken betreft. De verzoekende partij wijst er voorts op dat een geldboete kan worden opgelegd die lager is dan het minimum indien verzachtende omstandigheden mede in overweging kunnen worden genomen.

39. In een tweede argument stelt de verzoekende partij dat de hoogte van de opgelegde geldboete moet worden herleid naar een niveau dat in overeenstemming is met de ernst van de inbreuk. Te dezen is de opgelegde exclusieve geldboete niet in proportie met de schade die geleden zou kunnen zijn door deze overtreding. De verzoekende partij betoogt dat het om 95 karkassen gaat op een totaal van 1.407 gemeten karkassen. Die vertegenwoordigen een waarde

van 10.000 euro op basis van levend gewicht. Ook indien er op basis van het percentage aan mager vlees zou zijn gerekend, zou dit bedrag sowieso rond de 10.000 euro uitkomen, zodat er “nagenoeg geen schade [is] voor de boeren.” Er kan dus bezwaarlijk worden voorgehouden dat de boete in verhouding staat tot de ernst van de inbreuken.

40. In een derde argument stelt de verzoekende partij dat in de bestreden beslissing wordt verwezen naar controles van de gegevens die gemeten werden in december 2020 en januari 2021. In die periode was er sprake van een technisch defect van het eigen meettoestel, wat volgens haar tot gevolg had dat zij van december 2020 tot midden februari 2021 gebruik diende te maken van een minder performant toestel van een ander slachthuis. Zij stelt dat zij meteen het nodige heeft gedaan om een melding te doen zodat rekening kon worden gehouden met deze feiten en wijst erop dat er telkenmale een meting gebeurde van elk individueel karkas.

41. In een vierde argument doet de verzoekende partij opmerken dat het de eerste inbreuk betreft in haar hoofde. Hiermee is slechts in uiterst beperkte mate rekening gehouden. Een dergelijke hoge boete, waar een benedengrens mogelijk is van 100 euro, lijkt dan ook niet proportioneel te zijn.

42. In een vijfde argument stelt de verzoekende partij dat de regelgeving geen onderscheid maakt tussen een eenmalige inbreuk of het aantal karkassen waarbij er niet is voldaan aan de vereiste voorwaarden. De loutere vergissing betreffende één karkas is hierbij reeds een sanctioneerbare overtreding. Het is evenwel redelijkerwijze onmogelijk voor een klein slachthuis als dat van de verzoekende partij, om aan de gestelde voorwaarden voor elk karkas te voldoen, met een resultaat van 100 % tot gevolg. Aldus is er volgens de verzoekende partij sprake van overmacht, nu het in werkelijkheid onmogelijk is om aan de gestelde norm te voldoen: geen enkel slachthuis kan daaraan voldoen.

43. In een zesde argument meent de verzoekende partij dat toepassing moet worden gemaakt van artikel 65 van het Strafwetboek dat via

artikel 100 van het Strafwetboek ook toepasselijk is op de sancties voorzien in het decreet van 28 juni 2013. Er is volgens haar te dezen immers sprake van eenheid van opzet.

44. In een zevende argument verzoekt de verzoekende partij, met verwijzing naar artikel 58/1 van het decreet van 28 juni 2013, om de sanctie met uitstel uit te spreken. Er is volgens haar te dezen duidelijk sprake van verzachtende omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot een matiging van de opgelegde exclusieve bestuurlijke geldboete.

45. *In fine* besluit de verzoekende partij dat de opgelegde geldboete minstens moet worden gematigd onder vier keer de minimumgeldboete van 100 euro, zijnde te dezen *in casu* een bedrag van 300 euro, met uitstel uitgesproken.

Beoordeling

1°) Betreffende de schulduitsluiting wegens overmacht

46. In dit middel betwist de verzoekende partij de evenredigheid van de opgelegde sanctie. Als vijfde argument voert zij evenwel overmacht aan. Dit betreft niet de evenredigheid van de opgelegde straf, maar wel de verantwoordelijkheid voor het plegen van de inbreuk.

Dit argument wordt daarom als eerste onderzocht.

47. Het is een algemeen rechtsbeginsel dat de strengheid van de wet in geval van overmacht kan worden gemilderd, beginsel waarvan het decreet 28 juni 2013 niet afwijkt (vaste rechtspraak, zie inzonderheid GwH 8 februari 2024, nr. 20/2024, ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.020; Arbitragehof, 9 oktober 2002, nr. 143/2002; Arbitragehof 4 april 1995, nr. 32/95, ECLI:BE:GHCC:2002:ARR.143).

Overmacht veronderstelt een buiten de wil van de betrokkene gelegen feit of gebeurtenis die hij niet kon voorzien of vermijden. De bewijslast van overmacht rust op degene die er zich op wil beroepen.

48. Te dezen ziet de verzoekende partij haar overmacht in het feit dat het in werkelijkheid onmogelijk is om aan de opgelegde norm voor 100 % te voldoen.

Vastgesteld wordt dat de aan de verzoekende partij verweten feiten, niet het niet-bereiken van de 100% norm is, zodat in de mate dat de verzoekende partij ter zake betoogt dat het onmogelijk is om die norm te bereiken, haar argumentatie feitelijk faalt.

49. Er is geen reden tot overmacht aannemelijk gemaakt, zodat dit argument niet leidt tot hervorming van de bestreden beslissing.

2°) Betreffende strafmaat

Over de toetsingsbevoegdheid

50. De toetsingsbevoegdheid is hiervoor nader verklaard. Er wordt naar verwezen (zie *supra*, punt 17).

Het is binnen dat kader dat de Raad van State zijn hervormingsbevoegdheid uitoefent.

Analyse van de straftoemeting in de bestreden beslissing

51. Het bestuur heeft in hoofde van de verzoekende partij vijf inbreuken gesanctioneerd, met dien verstande dat na beoordeling van het tweede middel, dit werd hervormd tot de volgende vier inbreuken, waarvoor in de bestreden beslissing de volgende exclusieve geldboetes werden opgelegd:

- Inbreuk op artikel 7, eerste lid, van het besluit van 26 april 2013: 1.500 euro
- Inbreuk op artikel 7, derde lid, 3° van hetzelfde besluit: 1.500 euro
- Inbreuk op artikel 9, 1°, van hetzelfde besluit: 5.000 euro
- Inbreuk op artikel 37, eerste lid, van hetzelfde besluit: 5.000 euro.

Het bepalen van deze vier bedragen is gebeurd volgens de indeling van de inbreuken op basis van hun graad van ernst (“zwaar” voor de derde en vierde inbreuk of “gemiddeld zwaar” voor de eerste en tweede inbreuk). Dat wordt gemotiveerd aan de hand van een hiervoor reeds aangehaalde specifieke motivering per inbreuk (zie *supra*, punt 26) en aan de hand van de volgende elementen die in het algemeen in rekening worden genomen bij de bepaling van elke bestuurlijke geldboete:

“Algemeen worden volgende elementen in rekening genomen:

Kennis van de verplichtingen;

Er werd op 18 september reeds een waarschuwing met referte [...] gegeven aan de betrokken inrichting voor dezelfde overtreding;

De inrichting werd voldoende tijd gegeven een einde te maken aan de inbreuken; De inbreuk werd vastgesteld op een significant aandeel van de karkassen;

Het is de eerste inbreuk in hoofde van de inrichting;

Benadeling van een leverancier of producent is niet bewezen;

Kwade trouw kan niet aangetoond worden;

Er is geen economisch voordeel aangetoond in hoofde van de overtreder.”

Uiteindelijk wordt de verzoekende partij voor elk van de vier inbreuken veroordeeld tot het minimumbedrag van elk van deze gehanteerde strafvorken.

Eerste criterium: de zwaarte van de inbreuk

52. Bij de beoordeling van de evenredigheid van de straf met de gepleegde inbreuk houdt de Raad van State rekening met de zwaarte van de inbreuk.

53. Een eerste argument dat de verzoekende partij ter zake aanvoert is dat wat de inbreuk op artikel 9, 1°, van het besluit van 26 april 2013 betreft, het

criterium van de hoeveelheid mager vlees voor de leveranciers volgens haar geen enkele rol speelt, omdat zij een andere methode van prijszetting naar de producenten toe hanteert, wat maakt dat de door de regelgeving “beschermde partij” geen enkele schade heeft geleden en dit minstens moet worden beschouwd als een belangrijke verzachtende omstandigheid.

Dit eigen standpunt neemt niet weg dat de regelgeving op de verzoekende partij als inrichting waar varkens wordt geslacht, van toepassing is. Dat de verzoekende partij het anders wil zien door in een andere prijszetting te voorzien, neemt aldus niet weg dat zij de regelgeving, gesteund op en omgezet uit het Unierecht, moet naleven. Overigens bemerkt de Raad van State dat wat het standpunt betreft dat haar eigen prijszetting (op basis van het levend gewicht in plaats van op het percentage van mager vlees) aan de producenten van die slachtdieren geen nadeel berokkende en geen enkele impact heeft, zij zich zowel voor het bestuur als voor de Raad van State beperkt tot een blote bewering. Zij verzuimt ter zake enig inzicht te bieden in haar reële prijszetting, hoewel – aan de hand van de wel correct ingedeelde varkens – een vergelijking tussen de in de boekhouding ingeschreven betaalde bedragen of facturen op grond van het levend gewicht en de op grond van de indeling te berekenen prijs, de bewijsvoering ter zake voor de hand ligt.

Dat met de weerslag en impact op de objectieve waardebepaling van het karkas voor de producenten rekening mag worden gehouden bij het bepalen van het bedrag van de geldboete is correct, maar de verzoekende partij verliest uit het oog dat het doel van de objectieve schattingen van de karkassen ruimer is. Zoals blijkt uit de hiervoor weergegeven formele motivering in de bestreden beslissing inzake het opleggen van een bestuurlijke geldboete (zie *supra*, punt 3.4), brengt op macroniveau een niet-objectieve schatting de transparantie en de betrouwbaarheid van het systeem van objectieve indelingsschema's die door de Europese Unie worden opgelegd en de vergelijking van de marktprijzen, in het gedrang. Maar ook op microniveau, met name op het niveau van de individuele producent, belet een correcte en objectieve bepaling dat de producent de resultaten van de indeling kan gebruiken voor de optimalisatie van zijn bedrijfsvoering. Deze

even pertinente aspecten inzake de doelstellingen van de regulering vervat in het decreet van 28 juni 2013 en het besluit van 26 april 2013, heeft de verzoekende partij niet betrokken bij haar standpunt dat haar eigen berekeningswijze van de vergoeding van de producent, tot gevolg heeft dat het doel van de regelgeving is bereikt.

Evenmin is het gegeven dat er volgens de verzoekende partij geen impact zou zijn, een verzachtende omstandigheid. Integendeel komt het de Raad van State voor dat, indien er blijkt dat er wel directe impact zou zijn op de producent, dit moet leiden tot een zwaardere straf.

Er is derhalve geen reden om deze inbreuk niet als zwaar in de zin als hiervoor is gesteld, te kwalificeren en dus te bestraffen met een geldboete tussen 5001 tot 10.000 euro, met dien verstande dat er geen reden is om, op grond van “verzachtende omstandigheden”, te besluiten tot het minimumbedrag van deze strafvork.

54. Eenzelfde redenering gaat op voor het door de verzoekende partij als tweede aangevoerde argument. Van de eigen berekeningswijze legt, zoals hiervoor ook al is vastgesteld, de verzoekende partij evenmin enig (begin van) bewijs voor.

55. In een derde argument verwijst de verzoekende partij naar het bestaan van een technisch defect aan het eigen meettoestel.

Uit de ter zake door de verzoekende partij overlegde stukken blijkt enkel dat zij de bevoegde dienst heeft geïnformeerd en dat zij met een vervangtoestel van een derde probeert te werken. Uit die stukken, noch uit enig ander stuk waarop de Raad van State acht mag slaan, blijkt dat de verzoekende partij enige melding heeft gemaakt inzake de dysfunctie van het eigen gekozen vervangtoestel. Aldus verklaart het defect aan het eigen vervangtoestel niet de doorgestuurde “nulmetingen” van 14 december 2020, 7 januari 2021 en 11 januari 2021. Overigens bemerkt de Raad van State dat artikel 9/1 van het besluit van 26

april 2013 expliciet stelt dat de inrichting bij het niet bepalen van het aandeel mager vlees door middel van een erkende indelingsmethode, bij defect van de erkende indelingsmethode of bij nulmetingen, het aandeel mager vlees niet als percentage of als klasse mag registreren, aanduiden, merken, vermelden en meedelen. Mocht het vervangtoestel al defect zijn geweest, had de verzoekende partij zulks moeten melden, wilde zij in overeenstemming met die verplichting handelen.

Uit wat voorafgaat volgt dat dit argument niet mee wordt betrokken in de straftoemeting vermits niet blijkt dat het ter zake relevant is. Voorts is, zoals reeds is vastgesteld bij de beoordeling van het derde middel, niet relevant het gegeven dat steeds een meting is gebeurd: vereist is dat correcte gegevens worden doorgestuurd.

56. Bij deze beoordeling wordt ook betrokken, de in het eerste middel ontwikkelde kritiek van de verzoekende partij, inzake het motief dat de inbreuk is vastgesteld “op een significant aandeel van de karkassen”.

Wat dat punt betreft, wordt de verzoekende partij bijgetreden in haar standpunt dat het begrip “significant” onvoldoende precies is om een strafmaat te bepalen. Zulks belet echter niet dat de Raad van State, in het kader van het devolutief karakter van het door de verzoekende partij ingeleide hervormingsberoep, niet om de objectieve vaststelling heen kan gaan dat uit het gegeven dat op verschillende controledata dezelfde inbreuken werden vastgesteld – spijs een eerdere waarschuwing – moet worden besloten dat het niet om een eenmalige inbreuk (op een beperkt aantal karkassen) gaat, maar om een terugkerende inbreuk, die ervan doet blijken dat de verzoekende partij eerder gewoonlijk, minstens regelmatig, de vastgestelde inbreuken pleegt. Dit aspect moet daarentegen mede worden betrokken bij de beoordeling van de zwaarte van de inbreuk.

Het argument dat het om een significant aandeel van de karkassen zou gaan, wordt derhalve in die zin hervormd dat te dezen rekening moet

worden gehouden met de (strafverhogende) vaststelling dat de gepleegde inbreuken doen blijken van een regelmatig voorkomende inbreuk.

Tweede criterium: betreffende de antecedenten inzake handhaving

57. De verzoekende partij meent dat de opgelegde geldboete niet proportioneel is omdat slechts “in beperkte mate” rekening is gehouden met het gegeven dat “dit een eerste inbreuk is in hoofde van de inrichting”.

Los van het gegeven dat hiervoor is vastgesteld dat de inbreuken betrekking hebben op vaststellingen gedaan op meerdere opeenvolgende data, blijkt uit de gegevens van de zaak evenwel dat op 18 september 2020 aan de verzoekende partij een waarschuwing werd opgelegd omdat bij een controle op 4 september 2020 en bij een administratieve controle op 10 september 2020, een reeks inbreuken op het besluit van 26 april 2013 werden vastgesteld waaronder een aantal dezelfde als die welke het voorwerp uitmaken van de thans bestreden exclusieve bestuurlijke geldboete, met name een inbreuk op 3 september 2020 op artikel 7, eerste lid en derde lid, 4°. In die waarschuwing wordt de verzoekende partij uitdrukkelijk verzocht om onmiddellijk de nodige maatregelen te nemen om “[...] de erkende indelingsmethode correct toe te passen door correct te prikken met het indelingstoestel om correcte indelingsresultaten te verkrijgen” en om “het aantal nulmetingen te minimaliseren om correcte indelingsresultaten te verkrijgen.” Voorts wordt de verzoekende partij gewaarschuwd dat, “indien geen gevolg gegeven wordt aan deze waarschuwing, [...] overeenkomstig artikel 53 van het decreet van 28 juni 2013 [...] een proces-verbaal [zal] worden opgesteld en [dat] op basis van het proces-verbaal overeenkomstig artikel 56 en verder van datzelfde decreet een exclusieve bestuurlijke geldboete opgelegd [kan] worden.” Het betreft derhalve een proces-verbaal van waarschuwing als bedoeld in artikel 55 van het decreet van 28 juni 2013, dat wordt opgesteld bij een inbreuk op inzonderheid het voornoemde decreet en de uitvoeringsbesluiten.

Dit optreden van het bestuur getuigt van een consequent waarschuwings- en verwittigingsbeleid van het bestuur inzake zware feiten, waardoor de verzoekende partij duidelijk en expliciet werd ingelicht van de begane inbreuken en de onmiddellijk te nemen remediërende maatregelen. Niet blijkt dat de verzoekende partij deze waarschuwing in acht heeft genomen, hoewel van een

zorgvuldige en uitdrukkelijk verwittigde inrichting zoals die van de verzoekende partij, moet worden verwacht dat zij de nodige resultaatgerichte inspanningen doet – minstens rapporteert dat zulks niet kan binnen het in de waarschuwing toegekende gestelde tijdsbestek – om aan die waarschuwing te voldoen, wetende dat anders een proces-verbaal kan worden opgesteld, gevolgd desgevallend door een exclusieve bestuurlijke geldboete van 100 tot 250.000 euro.

Het bestuur heeft bij de straftoemeting evenwel onvoldoende rekening gehouden met dit antecedent, in die zin dat te dezen rekening moet worden gehouden met de (strafverhogende) vaststelling dat de verzoekende partij, ondanks deze waarschuwing en de erin vervatte onmiddellijk te nemen remediërende maatregelen, niet doet blijken dat zij de nodige resultaatgerichte inspanningen ter zake heeft gedaan. De bestreden beslissing moet daarom ter zake worden hervormd.

58. Uit de bestreden beslissing blijkt ook dat bij het bepalen van de strafmaat rekening werd gehouden met het gegeven dat de verzoekende partij kennis had van de verplichtingen. Hieraan moet worden toegevoegd wat hiervoor is gesteld, met name dat die kennis te dezen zeer concreet was doordat zij ter zake uitdrukkelijk was gewaarschuwd en verzocht om te remediëren.

Ook blijkt dat het bestuur rekening hield met het feit dat aan de verzoekende partij voldoende tijd werd gegeven om een einde te maken aan de inbreuken. Het proces-verbaal van waarschuwing met de eis tot remediëring dateert van 18 september 2020 en de vaststellingen die leidden tot het proces-verbaal hebben betrekking op 14 december 2020, 7 januari 2021 en 13 januari 2021. Aldus beschikte de verzoekende partij over voldoende tijd, minstens heeft zij dit niet betwist.

Tot slot werd ook rekening gehouden met het feit dat er geen kwade trouw was aangetoond, hetgeen inderdaad niet vereist is om het misdrijf te bestraffen, maar bij een eerste inbreuk die leidt tot een exclusieve bestuurlijke boete mee kan worden verdisconteerd ter mildering.

Derde criterium: betreffende de wijze waarop in gelijkaardige zaken werd geoordeeld en de weerslag van de sanctie voor de betrokkene

59. Niet wordt aannemelijk gemaakt – zie ter zake ook de beoordeling in het eerste middel (zie *supra*, punt 23) – noch blijkt dat de verzoekende partij anders wordt bestraft dan in gelijkaardige zaken.

60. Wat de weerslag van de sanctie voor de verzoekende partij betreft, voert de verzoekende partij geen argumenten aan. De exclusieve bestuurlijke geldboete zoals die hierna wordt bepaald, kan ongetwijfeld een financiële impact hebben op de werking van de verzoekende partij, maar ter zake zijn geen gegevens meegedeeld, noch wordt de ernst van de impact betwist of op dat punt onevenredig bevonden. Een geldboete van een omvang als die welke wordt opgelegd, is noodzakelijk om het afschrikkend en preventief nut ervan te vrijwaren, te meer dat uit wat voorafgaat is gebleken dat er geen “verzachtende omstandigheden” zijn die de strafmaat moeten milderen tot het minimumbedrag van de vastgestelde strafvorken noch, *a fortiori*, tot een nog lager bedrag.

3°) Betreffende het verzoek tot toepassing van de eendaadse samenloop vervat in artikel 56 van het Strafwetboek

61. In een zesde argument meent de verzoekende partij dat de exclusieve bestuurlijke geldboete moet worden gereduceerd, omdat er duidelijk sprake is van eenheid van opzet.

62. Dit argument wordt om de volgende redenen niet bijgetreden.

Vooreerst worden de inbreuken op een uitvoeringsbesluit van het decreet van 28 juni 2013 enkel bestuurlijk beteugeld. Er zijn geen strafrechtelijke sancties voorzien. Bij gebreke aan een parallelle strafrechtelijke sanctionering – zijnde zogenaamde “gemengde inbreuken” wat inhoudt dat de dader van eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, hetzij door

de strafrechter, hetzij door middel van een administratieve geldboete waartegen hem een beroep wordt geboden voor een rechtscollege – is er dan ook geen sprake van toepassing, op de voorliggende exclusieve bestuurlijke geldboete, van rechtsfiguren uit het strafrecht, zoals te dezen die van eenheid van opzet (art. 65 van het Strafwetboek) (Grondwettelijk Hof 11 maart 2009, nr. 42/2009, punt B.7, ECLI:BE:GHCC:2009:ARR.042). Ook het door de verzoekende partij aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof huldigt dezelfde rechtsopvatting, aangezien uit de gegevens van die zaak blijkt dat het om de bestraffing ging van “gemengde” inbreuken die weliswaar strafrechtelijk blijven, maar kunnen worden bestraft met een administratieve geldboete (GwH 23 januari 2019, nr. 8/2019, punt B.2.2 *in fine* en punt B.6.). De verzoekende partij die het anders ziet, gaat ter zake uit van een verkeerde rechtsopvatting.

Ten tweede bepaalt artikel 56, § 4, van het decreet van 28 juni 2013, in zijn versie van toepassing op het geschil, dat bij samenloop van verschillende inbreuken de bedragen van de exclusieve bestuurlijke geldboeten worden samengevoegd, zonder dat die samen hoger mogen zijn dan het dubbel van het maximumbedrag, vermeld in artikel 56, § 3, van dat decreet. De regelgeving inzake de handhaving van inbreuken kent derhalve een eigen regeling, waaraan de Raad van State niet mag voorbijgaan.

63. Uit wat voorafgaat volgt dat er geen grond is tot toepassing van de penale regels inzake eenheid van opzet, noch om, weze het als “verzachtende omstandigheid”, de geldboete te beoordelen vanuit een “eenheid van opzet”, op voorwaarde dat het decretaal beginsel van het dubbel van het maximum niet wordt miskend.

De hierna op te leggen geldboete overstijgt niet de decretale bovengrens vervat in artikel 56, § 4 van het decreet van 28 juni 2013.

4°) Conclusie

64. Uit wat voorafgaat volgt dat er redenen zijn om de bestreden beslissing inzake de strafmaat te hervormen en de uitspraak van de Raad van State ter zake in de plaats te stellen van het bestreden besluit, en zulks in de volgende zin:

1°) voor de hiernavolgende vier bewezen inbreuken moet een exclusieve bestuurlijke geldboete worden opgelegd, binnen de hiervoor voor elk van die inbreuken bepaalde geïndividualiseerde strafvorken.

2°) Uit wat voorafgaat volgt dat er reden is om een hogere geldboete op te leggen dan het minimumbedrag van elk van die vorken, zonder dat er evenwel redenen zijn om het maximumbedrag van elke van die strafvorken op te leggen. De op te leggen geldboetes moeten zich, alles wat voorafgaat in acht genomen, derhalve situeren rond de gemiddelde waarde tussen het minimum en het maximum van elke strafvork.

Gelet op wat voorafgaat, wordt het preventief en repressief karakter van de op te leggen exclusieve bestuurlijke geldboete afdoende gevrijwaard door het bedrag van de geldboete als volgt te hervormen:

- Inbreuk op artikel 7, eerste lid, van het besluit van 26 april 2013: 2.500 euro;
- Inbreuk op artikel 7, derde lid, 3° van hetzelfde besluit: 2.500 euro;
- Inbreuk op artikel 9, 1°, van hetzelfde besluit: 7.000 euro;
- Inbreuk op artikel 37, eerste lid, van hetzelfde besluit: 7.000 euro.

In overeenstemming met artikel 56, § 4, van het decreet van 28 juni 2013 worden de bedragen van de exclusieve bestuurlijke geldboetes samengevoegd tot een bedrag van 19.000 euro.

65. De verzoekende partij verzoekt tot slot om de opgelegde geldboete “met uitstel” uit te spreken.

Luidens artikel 58/1 van het decreet van 28 juni 2013 kan het bestuur besluiten dat de beslissing tot oplegging van een exclusieve bestuurlijke geldboete niet of maar gedeeltelijk zal worden uitgevoerd als tijdens de periode van vijf jaar die aan een nieuwe inbreuk voorafgaat, geen van de voorwaarden vermeld in die bepaling wordt geschonden. Diezelfde bevoegdheid komt derhalve de Raad van State toe, optredend als hervormingsrechter.

Op dit verzoek tot het toekennen van deze gunstmaatregel wordt niet ingegaan. De inbreuken waarvoor de verzoekende partij is veroordeeld zijn (gemiddeld) zwaar. Voorts staat de verzoekende partij de redenen die het uitstel kunnen verantwoorden niet en staat vast dat, ondanks dat de verzoekende partij over voldoende tijd beschikte voorafgaand aan de feiten die leiden tot de bewezen inbreuken, zij niet de nodige maatregelen heeft genomen om die inbreuken in de toekomst te voorkomen.

VI. De kosten

Standpunt van de partijen

66. De verzoekende partij vordert de verwerende partij te veroordelen “tot alle gerechtskosten” en tot een rechtsplegingsvergoeding begroot op (te indexeren) 700 euro. De verwerende partij vraagt van haar kant dat de verzoekende partij tot de kosten en dezelfde rechtsplegingsvergoeding wordt veroordeeld.

Beoordeling

67. Luidens artikel 7 van het te dezen toepasselijke koninklijk besluit van 25 april 2014, zijn de artikelen 62 tot 69 van het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948’ tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de algemene procedureregeling) van toepassing op de rechtspleging geregeld bij het eerstgenoemde besluit.

Artikel 66 van de algemene procedureregeling bepaalt de kosten. Het luidt:

“Art. 66. De kosten omvatten:

1° de in artikel 70 bedoelde rechten;

2° de honoraria en verschotten van de deskundigen;

3° het getuigengeld;

4° de verblijf- en de reiskosten veroorzaakt door onderzoeksdaten.

5° de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 67

6° de bijdrage bedoeld in artikel 4, § 4, van de wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand.”

Het artikel 70 waarnaar artikel 66, 1°, verwijst, bepaalt evenwel geen recht verbonden aan een verzoekschrift tot hervorming. Er is derhalve geen recht verschuldigd. Evenmin is de bijdrage bepaald in artikel 66, 6°, verschuldigd daar het verzoekschrift tot hervorming niet is opgenomen in artikel 4, § 4, van de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand’.

Hieruit volgt dat het voorliggende beroep geen aanleiding geeft tot de betaling van een rolrecht en de bijdrage.

68. Op het voorliggende beroep is wel de regeling toepasselijk inzake het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding, vervat in artikel 67 van de algemene procedureregeling.

Te dezen is de verwerende partij de in het gelijkgestelde partij, aan wie de basisrechtsplegingsvergoeding wordt toegekend.

BESLISSING

1. De Raad van State hervormt de beslissing van het Departement Landbouw & Visserij van 15 juli 2021 waarbij aan de verzoekende partij een exclusieve bestuurlijke geldboete is opgelegd, als volgt:

1°) de verzoekende partij wordt vrijgesproken wat de haar tenlastegelegde inbreuk op artikel 6, § 1, van het besluit van 26 april 2013 betreft;

2°) voor elk van de navolgende inbreuken wordt de volgende exclusieve bestuurlijke geldboete opgelegd:

- Inbreuk op artikel 7, eerste lid, van het besluit van 26 april 2013: 2.500 euro

- Inbreuk op artikel 7, derde lid, 3° van hetzelfde besluit: 2.500 euro

- Inbreuk op artikel 9, 1°, van hetzelfde besluit: 7.000 euro

- Inbreuk op artikel 37, eerste lid, van hetzelfde besluit: 7.000 euro.

De bedragen van deze exclusieve bestuurlijke geldboetes worden samengevoegd tot een bedrag van 19.000 euro.

2. Het beroep wordt voor het overige verworpen.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot hervorming, begroot op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

4. Het onverschuldigde rolrecht ten bedrage van 200 euro en de onverschuldigde bijdrage van 20 euro, worden terugbetaald aan de verzoekende partij.

5. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de naam van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien november tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XlVe 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