

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIV KAMER

A R R E S T

**nr. 263.525 van 6 juni 2025
in de zaak A. 240.850/XIV-39.548**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bart Martel en Kristof Caluwaert
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 99
 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 2 januari 2024, strekt tot de hervorming van de beslissing van het Departement Landbouw en Visserij van 27 oktober 2023 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 12 maart 2014.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Caluwaerts, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Deborah Smets, die 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 30 juli 2020 wordt aan de verzoekende partij een waarschuwing opgelegd overeenkomstig (de op dat ogenblik van toepassing zijnde versie) van artikel 55 van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ (hierna: het decreet van 28 juni 2013). Dit verhaalt de vaststellingen gedaan tijdens een controle ter plaatse op 18 juni 2020 en een administratieve controle op 7 juli 2020 en waarbij een aantal inbreuken zijn 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 de verzoekende partij verzocht om onmiddellijk de (opgesomde) nodige remediërende maatregelen te nemen. 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 volgende van datzelfde decreet een exclusieve bestuurlijke geldboete [kan] worden opgelegd”.

3.2. Naar aanleiding van een controle ter plaatse op 24 maart 2021 en een administratieve controle op 6 april 2021 en de daarbij gedane vaststellingen, maakt de toezichthouder op 7 februari 2021 een proces-verbaal op met als kenmerk PV/2021/[...]143 (hierna: het proces-verbaal 143). Kopie hiervan wordt bezorgd aan de verzoekende partij.

Naar aanleiding van een administratieve controle op 19 april 2021 en de daarbij gedane vaststellingen, maakt de toezichthouder op 27 april 2021 een proces-verbaal op met als kenmerk PV/2021/[...]147 (hierna: het proces-verbaal 147). Kopie hiervan wordt bezorgd aan de verzoekende partij.

Naar aanleiding van een administratieve controle op 17 mei 2021 en de daarbij gedane vaststellingen, maakt de toezichthouder op 18 mei 2021 een proces-verbaal op met als kenmerk PV/2021/[...]151 (hierna: het proces-verbaal 151). Kopie hiervan wordt bezorgd aan de verzoekende partij.

3.3. Met een brief van 26 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 147. 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. Daarin wordt ook meegedeeld dat binnen de negentig dagen na de kennisgeving van deze brief en na een eventueel verhoor een definitief besluit volgt over het opleggen van de exclusieve bestuurlijke geldboete, met daarin het definitieve bedrag.

Inzake de proces-verbalen 143 en 151 worden op 15 juni 2021 brieven met eenzelfde intentie en inhoud, ter kennis gebracht van de verzoekende partij.

3.4. Met een e-mail van 22 juni 2021 dient de verzoekende partij haar schriftelijk verweer in inzake (onder meer) de voornoemde processen-verbaal nrs. 143, 147 en 151. Tevens vraagt zij om mondeling te worden gehoord.

3.5. Op 18 augustus 2021 vindt de hoorzitting plaats.

De verzoekende partij verschaft via e-mail, zoals afgesproken tijdens de hoorzitting, op 19 augustus 2021 de gevraagde aanvullingen op twee vragen gesteld tijdens die hoorzitting.

3.6. Op 9 september 2021 wordt het verslag van de hoorzitting via e-mail ter kennis gebracht van de verzoekende partij, die op dezelfde datum via e-mail twee bemerkingen inzake dat verslag formuleert.

3.7. Op 27 oktober 2023 neemt het aangeduide personeelslid van de afdeling Beleidscoördinatie en Omgeving van het Departement Landbouw en Visserij (hierna: het bestraffende bestuur) de volgende beslissing:

“Artikel 1. Wegens de schending van artikel, 6, §1, artikel 7, eerste lid en derde lid, 4°, artikel 9, 1° 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 54.000,00 euro (vierenvijftigduizend euro), waarvan de helft met uitstel.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Nadere omschrijving van de hervormingsbevoegdheid

4. Luidens artikel 59 van 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

Standpunt van de partijen

6. In een eerste middel in het verzoekschrift voert de verzoekende partij aan dat de bestreden beslissing is genomen met miskennen van de redelijke termijn. Zij vat het middel als volgt samen in het verzoekschrift:

“22 Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de redelijke termijn bij bestuurlijke sancties.

Doordat de verwerende partij pas 875 dagen na de (laatste) kennisgeving van haar voornemen tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete het bestreden besluit heeft aangenomen, terwijl artikel 58, §2, eerste lid van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid voorschrijft dat het aangeduide personeelslid deze beslissing neemt binnen

een termijn van negentig dagen na de kennisgeving.”

Zij licht het middel als volgt toe:

“28 De verwerende partij voerde in maart en april 2021 verschillende (administratieve) controles uit bij de verzoekende partij ([...]). De inbreuken die werden vastgesteld tijdens deze controles werden opgenomen in drie processen-verbaal: PV/2021/KC/143, PV/2021/KC/147 en PV/2021/KC/151 ([...]).

29 Verzoekende partij werd op 26 mei 2021 en 15 juni 2021 in kennis gesteld van de intentie van de verwerende partij om, met toepassing van artikel 56, §3 van het [decreet van 28 juni 2013], een exclusieve bestuurlijke sanctie op te leggen in de respectieve dossiers [...] /147, [...] /143 en [...] /151 ([...]). Deze kennisgeving gebeurde met inachtneming van de daartoe bepaalde termijn van orde van zestig dagen als bepaald in artikel 58, §1 van het Decreet landbouw- en visserijbeleid.

30 Verzoekende partij kreeg na voormelde kennisgeving de kans om haar verweer schriftelijk mee te delen en dit tevens mondeling toe te lichten. De hoorzitting vond plaats op 18 augustus 2021. Het verslag hiervan werd op 9 september 2021 aan verzoekende partij bezorgd ([...]).

31 Na opmaak van het verslag van de hoorzitting gaf de verwerende partij op geen enkele wijze te kennen dat zij, met toepassing van artikel 56, §3 van het [decreet van 28 juni 2013], wenste over te gaan tot het effectief opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete. Het is inderdaad pas vele maanden later, meer bepaald op 7 november 2023, dat verzoekende partij plots in kennis werd gesteld van het besluit van de verwerende partij tot het opleggen van een gelboete voor een bedrag van maar liefst 54.000,00 euro.

Uit het voorgaande dient te worden afgeleid dat de periode tussen 9 september 2021 en 7 november 2023 wordt gekenmerkt door complete inactiviteit vanwege de verwerende partij. Deze inactiviteit dient niet enkel, overeenkomstig de rechtspraak van het EHRM [...], in rekening te worden gebracht bij het beoordelen van de redelijke termijn, maar betekent tevens een manifeste overschrijding van de voorgeschreven termijn van orde. In artikel 58, §2, eerste lid van het [decreet van 28 juni 2013] wordt immers voorgeschreven dat de door de Vlaamse Regering aangeduide personeelsleden de beslissing tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete dienen te nemen binnen een termijn van negentig dagen na de kennisgeving van het voornemen om een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen. Die laatste termijn verstreek *in casu* reeds op 13 september 2021 (de laatste kennisgeving dateert immers van 15 juni 2021) en werd schromelijk miskend, omdat het, na de kennisgeving van het voornemen om een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen, uiteindelijk bijna 10 (!) keer zo lang, en meer bepaald 875 dagen zou duren vooraleer de beslissing om een exclusieve geldboete op te leggen, ter kennis werd gebracht. Inderdaad, *in casu* vond de laatste kennisgeving van het voornemen om een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen plaats op 15 juni 2021. Verzoekende partij werd in kennis gesteld van het boetebesluit op 7 november 2023. De verwerende partij heeft aldus 875 dagen gewacht

om de bestreden beslissing te nemen, waardoor zij de beslissingstermijn van 90 dagen met 785 dagen heeft overschreden.”

Zij wijst erop dat dergelijke manifeste overschrijding van de voorgeschreven termijn van orde een aanzienlijke overschrijding van de redelijke termijn vormt, die op generlei wijze te verzoenen is met de intentie van de decreetgever om onmiddellijk een geldboete te kunnen opleggen. Voorst stelt zij dat het een relatief eenvoudig dossier betreft: de (administratieve) controles werden op minder dan een maand tijd verricht, waarna de verwerende partij nog geen drie maanden later haar intentie tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete aan de verzoekende partij meedeelde. Ook het schriftelijk verweer en de hoorzitting volgden snel na deze kennisgeving. De inbreuken die de verzoekende partij ten laste werden gelegd, werden bovendien op geen enkel moment betwist. Tot slot blijkt uit de bestreden beslissing onomstotelijk dat de verwerende partij op geen enkele wijze rekening hield met de aanzienlijke overschrijding van de termijn voorgeschreven in artikel 58, § 2, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013.

7. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord vooreerst vast dat volgens haar, de verzoekende partij de schending van de redelijke termijn enkel en alleen ent op de doorlooptijd zonder dat zij zelf op grond van concrete elementen de eventuele impact van deze langere doorlooptijd aantoont, waardoor er effectief sprake zou zijn van een schending van de redelijke termijn. Het louter overschrijden van de ordetermijn leidt niet automatisch tot een schending van de redelijke termijn.

Voorts betwist de verwerende partij dat er te dezen sprake zou zijn van een dergelijke schending, waarbij zij de volgende elementen aanvoert:

“- [De] loutere stellingname door verzoekende partij dat het dossier ‘eenvoudig’ zou zijn, volstaat niet om te besluiten tot een schending van de redelijke termijn.”

- Er werd door verzoekende partij zelf nooit enige navraag gedaan naar de stand van het dossier. Blijkbaar maakte verzoekende partij zich geen zorgen omtrent het verloop van het dossier. Van een zorgvuldig handelende rechtsonderhorige mag ook een actief handelen verwacht worden. Het gaat geenszins op zelf gedurende de integrale termijn stil te zitten om vervolgens

een schending van de redelijke termijn in te roepen. Verzoekende partij heeft de feiten nooit betwist en was zich zodus bewust van het gegeven dat hem een bestuurlijke geldboete zou worden opgelegd. In het licht hiervan kan moeilijk worden voorgehouden dat de doorlooptijd hem enig nadeel zou hebben berokkend.”

Beoordeling

8. De bestraffende overheid is volgens een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur verplicht om binnen een redelijke termijn te beslissen. De redelijkheid van de termijn moet niet *in abstracto*, maar wel *in concreto* worden beoordeeld, dit wil zeggen rekening houdend met de specifieke gegevens van de zaak. Wat een redelijke termijn is, moet *in concreto* worden beoordeeld, in functie van de aard en de complexiteit van de zaak en de houding van de in het geding betrokken partijen. Als een redelijke termijn moet dan ook worden beschouwd de tijd die normaal nodig is om een zaak, rekening houdend met de specifieke gegevens ervan, haar beslag te geven.

9. Wat de concrete gegevens van het dossier betreft, stelt de Raad van State vast dat op 27 oktober 2023 de bestreden beslissing werd genomen, dit is meer dan twee jaar en vier maanden na de kennisgeving met de brieven van 26 mei 2021 en 15 juni 2021 van het voornemen om een geldboete op te leggen en meer dan twee jaar en een maand nadat het verslag van de hoorzitting aan de verzoekende partij werd bezorgd op 9 september 2021 en die diezelfde dag haar laatste opmerkingen bezorgde aan het bestraffende bestuur.

De Raad van State stelt voorts vast dat de problematiek niet dermate complex is: de intenties om een exclusieve bestuurlijke sanctie op te leggen, steunen telkens op de inbreuken vastgesteld door de toezichthouder tijdens controles en die zijn opgenomen in de voornoemde drie proces-verbalen, die elk op uitgebreide wijze de inbreuken zowel in rechte als in feite relateren en die bovendien bewijswaarde hebben tot het tegenbewijs is geleverd (artikel 53, tweede lid, decreet van 28 juni 2013). Voorts heeft de verzoekende partij nooit de inbreuken die haar ten laste zijn gelegd, betwist, zodat omtrent de vraag of de verzoekende partij de inbreuken heeft gepleegd en haar toerekenbaar zijn, geen

redelijke betwisting bestaat. Enkel de strafmaat stond derhalve ter discussie. De verzoekende partij heeft voorts weliswaar een schriftelijk verweer ingediend en werd mondeling gehoord, overigens tijdig binnen de bepaalde korte (procedure)termijnen, maar dit op zich kan niet verantwoorden waarom een definitieve beslissing, meer dan twee jaar en vier maanden na de kennisgeving van het voornemen om een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen, op zich laat wachten. De verwerende partij onderneemt ook geen poging om ook maar enig element aan te brengen dat deze al te lange termijn zou kunnen verantwoorden. Uit het eenvoudig karakter van de zaak volgt aldus noodzakelijkerwijze dat de redelijke termijn sneller wordt bereikt, zodat de Raad van State met dit gegeven rekening moet houden.

Wat de houding van de verzoekende partij betreft, merkt de Raad van State op dat die, zoals gesteld, de feiten en inbreuken niet betwist, en dat zij steeds een actieve en medewerkende houding aannam. Zo bezorgde zij binnen de vierentwintig uren de antwoorden op de vragen gesteld tijdens het verhoor op 18 augustus 2021 en na de toezending van het verslag van dat verhoor op 9 september 2021, gaf zij diezelfde dag reeds haar bemerkingen op dat verslag. Laatstens op 9 september 2021 was het volledige dossier derhalve in staat voor beslissing.

Wat de houding van de verwerende partij betreft, blijkt noch uit de bestreden beslissing, noch uit het administratief dossier, noch uit de memorie van antwoord enige toelichting of verantwoording waarom het na de hoorzitting en het ontvangen van de bemerkingen op het verslag nog tot 27 oktober 2023 duurde vooraleer het bestraffende bestuur een eindbeslissing neemt. De termijn van negentig dagen vervat in artikel 58, § 2, van het decreet van 28 juni 2013 mag dan wel een ordetermijn zijn, dit doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de besluitvormingsprocedure meer dan twee jaar en een maand in beslag heeft genomen, wat redelijkerwijze – bij gebrek aan enige poging tot verantwoording – niet meer als de normale gang van zaken mag worden bestempeld. Het vastgestelde tijdsverloop moet derhalve volledig aan haar worden toegerekend. Voorts blijkt

niet dat de verwerende partij op enige wijze bij haar beoordeling (van de strafmaat) rekening heeft gehouden met het (abnormale) tijdsverloop.

Tot slot kan de aard van de zaak en het belang voor de verzoekende partij met een spoedige afwikkeling van het onderzoek niet worden betwist. De verplichting om een administratieve beteugeling van een inbreuk zonder verwijl af te handelen, houdt niet alleen verband met het beëindigen van de onzekerheid waarin de verzoekende partij zich bevindt – onzekerheid die nog versterkt wordt door de dreiging van hoge geldboetes tot 250.000 euro per inbreuk die boven haar blijft hangen zolang er geen uitspraak is – maar ook met de ordentelijke werking van een administratie, die vereist dat elke verstoring van de orde zo spoedig mogelijk wordt hersteld.

10. De verwerende partij verantwoordt niet de periode van complete inactiviteit, maar voert wel een aantal elementen aan ter adstructie van haar standpunt dat er geen overschrijding is van de redelijke termijn. Die argumenten falen om de volgende redenen.

Vooreerst werpt de verwerende partij op dat het louter overschrijden van een ordetermijn niet automatisch leidt tot een schending van de redelijke termijn. Dit argument is inderdaad terecht, maar zoals hiervoor is gebleken, steunt de vaststelling dat de redelijke termijn is overschreden, niet op het loutere gegeven dat de ordetermijn bepaald in artikel 58, § 2, van het decreet van 28 juni 2013 is overschreden. Voorts vindt haar betoog dat de verzoekende partij de overschrijding van de redelijke termijn enkel zou enten op de doorlooptijd, geen steun in de procedurestukken van de verzoekende partij, los overigens van het feit dat het aan de Raad van State als hervormingsrechter staat te oordelen of uit alle gegevens van de zaak blijkt dat de redelijke termijn is overschreden.

Wat het argument betreft dat de verzoekende partij zelf nooit enige navraag deed naar de stand van het dossier – en zich aldus volgens de verwerende partij geen zorgen maakte over het verloop van het dossier – heeft het zelf niet informeren naar de stand van zaken geen enkele invloed op het vertragen

van de zaak. Het komt aan het bestraffende bestuur toe erover te waken dat zijn beslissingen inzake vastgestelde inbreuken binnen een redelijke termijn worden genomen. Los van de vraag of op een bestuurde die door het bestraffende bestuur verdacht wordt van het plegen van een inbreuk bestraft met een exclusieve bestuurlijke geldboete, de plicht zou rusten actief te informeren naar de stand van de lastens hem gevoerde administratieve beteugeling van die inbreuken, kan het bestraffende bestuur zich hoe dan ook niet verschansen achter dat “stilzitten” om niet de redelijke termijn in acht te nemen.

Wat tot slot het argument betreft dat de doorlooptijd de verzoekende partij geen nadeel zou hebben berokkend, kan het oordeel dat de redelijke termijn al dan niet is overschreden niet worden gegrond of mede gegrond op de vaststelling dat de verzoekende partij door het tijdsverloop sinds het aanvangspunt van de redelijke termijn geen persoonlijk nadeel heeft ondervonden. Een dergelijk oordeel houdt immers noodzakelijk de negatie in van het doel van de redelijketermijnvereiste, namelijk het vermijden dat de verzoekende partij, verdacht van het plegen van inbreuken, te lang in de onzekerheid leeft over het lot van de tegen haar ingestelde vervolging. Aldus faalt ook dit argument.

11. Uit wat voorafgaat, volgt dat de redelijke termijn is overschreden.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

12. De verzoekende partij voert in het verzoekschrift een derde middel aan, afgeleid uit de schending van artikel 65 van het Strafwetboek, doordat in de bestreden beslissing de afzonderlijke boetes voor elke inbreuk worden opgelegd, terwijl enkel de zwaarste boete toepasselijk voor één van deze afzonderlijke inbreuken zou mogen worden opgelegd. Voorts betoogt de verzoekende partij dat de toepassing van artikel 56, § 4, van het decreet van 28 juni 2013 een discriminatie creëert tussen enerzijds de rechtszoekende aan wie een

exclusieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd en anderzijds deze aan wie een strafrechtelijke geldboete overeenkomstig het Strafwetboek wordt opgelegd. Zij verzoekt ter zake het Grondwettelijk Hof te bevragen wat dit onderscheid betreft.

In de memorie van wederantwoord gaat de verzoekende partij verder in op de noodzaak tot het stellen van een prejudiciële vraag.

Beoordeling

13. Zonder dat de Raad van State uitspraak moet doen over de toepasselijkheid van artikel 65 van het Strafwetboek op het voorliggende geschil, blijkt uit de navolgende hervorming van de bestreden beslissing dat voor elk van de aan de verzoekende partij toegerekende inbreuken een nulboete wordt opgelegd, waardoor het maximum van alle exclusieve bestuurlijke geldboetes samengenomen ook 0 (nul) euro is. Zelfs al zou artikel 65 van het Strafwetboek van toepassing zijn, dan nog zou de toepassing van de erin vervatte regel niet tot een andere hervorming of mindere geldboete leiden.

14. Wat het verzoek betreft een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen, kan uit de uit artikel 26, § 2, van de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, voortvloeiende verplichting voor de Raad van State om aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen, niet worden afgeleid dat de Raad van State moet ingaan op elk verzoek van een verzoekende partij om aan het Grondwettelijk Hof te vragen of het verschil in de bestraffing voor een inbreuk waarvoor zij bestuurlijk wordt vervolgd en de bestraffing op grond van het Strafwetboek geen miskennis inhoudt van het door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. Het kan immers niet de bedoeling van de bijzondere wetgever zijn geweest aan het Grondwettelijk Hof vragen voor te leggen waarvan het antwoord geen invloed zal hebben op de beslechting van het geschil, en op die wijze de verdere vervolging van de inbreuken nodeloos te vertragen. Het antwoord op een prejudiciële vraag moet immers “prejudicieel” zijn, hetgeen inhoudt dat ze

nuttig is voor de oplossing van het bodemgeschil. In zoverre de verzoekende partij uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt deze naar recht.

Het antwoord op de prejudiciële vraag heeft te dezen geen nut voor de oplossing van het voorliggende geschil. Zelfs indien het Grondwettelijk Hof zou oordelen dat artikel 56, § 4, van het decreet van 28 juni 2013, dat toelaat bij samenloop alle exclusieve bestuurlijke geldboetes op te tellen tot het dubbele van de maximumboete, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, dan nog heeft dit geen invloed op het voorliggende geschil. Het bedrag tot waartoe de verzoekende partij bij dit arrest wordt veroordeeld, is ontegensprekelijk lager dan het door de verzoekende partij zelf gestelde maximum. In die omstandigheden is de vraag derhalve niet prejudicieel omdat ze niet relevant is voor de oplossing van het geschil.

15. Het verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag wordt afgewezen.

16. Het derde middel leidt niet tot hervorming van de bestreden beslissing.

VI. Conclusie – hervorming van de bestreden beslissing

17. Uit wat voorafgaat, blijkt dat de verzoekende partij de inbreuken op artikel 7, eerste lid en derde lid, 4°, artikel 9, 1°, en artikel 37, eerste lid van het besluit van de Vlaamse regering van 26 april 2013, vermeld in de bestreden beslissing, niet betwist, noch de toerekening aan haar.

De verzoekende partij wordt evenwel ook vervolgd voor een inbreuk op de algemene bepaling vervat in artikel 6, § 1, van hetzelfde besluit. In het auditorsverslag wordt op grond van de volgende overwegingen voorgesteld de verzoekende partij vrij te spreken voor deze tenlastelegging:

“Wat de inbreuken betreft gesteund op artikel 6, § 1, van het BVR van 26 april 2013, werd in het arrest nr. 261.380 van 19 november 2024 als volgt geoordeeld:

‘32. Artikel 6, § 1, van het besluit van 26 april 2013 (...).

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.(...) 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. (...)’

Deze beoordeling in verband met de inbreuken op artikel 6, § 1, van het BVR van 26 april 2013 wordt hier integraal bijgevalen. Dit impliceert dat verslaggeefster voorstelt dat verzoekster wordt vrijgesproken wat de tenlasteleggingen betreft van de inbreuken gegrond op artikel 6, § 1, van het BVR van 26 april 2013.”

Na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, dat de bestreden beslissing moet worden hervormd 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.

18. Uit de beoordeling van het eerste middel is gebleken dat de redelijke termijn op een ernstige wijze is geschonden, zodat er reden is om de bestreden beslissing te hervormen. Aangezien niet wordt aangevoerd – de verzoekende partij betwist immers de inbreuk en de toerekening niet – dat er door het omstandige tijdsverloop een aantasting is van de bewijsvoering of van het recht van verdediging, dient deze vertraging te leiden tot het milderen van de strafmaat

voor elk van de in de bestreden beslissing bewezen verklaarde inbreuken, die immers het voorwerp uitmaken van één beslissing.

De ernstige aard van de schending van de redelijke termijn in een zaak betreffende het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete die overwegend een repressief karakter heeft, die van geen enkele complexiteit getuigt en waarbij de opgelopen vertraging volledig is toe te rekenen aan de verwerende partij die ter zake geen enkele toelichting verschaft, motiveert een mildering van de exclusieve bestuurlijke geldboete tot onder het in artikel 56, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 bepaalde decretaal minimum. In de concrete omstandigheden van de zaak en in het licht van de eis, op grond van artikel 6 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, om bij termijnoverschrijding het meest gepaste herstel voor het geleden nadeel vast te stellen, is enerzijds het preventief en repressief karakter van de aldus op te leggen exclusieve bestuurlijke geldboete afdoende gevrijwaard en is anderzijds het herstel van de overschrijding van de redelijke termijn passend door het bedrag van de exclusieve bestuurlijke geldboete te milderen tot 0 (nul) euro per in de bestreden beslissing bewezen inbreuk.

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 0 (nul) euro. Aangezien een nulboete is opgelegd, is er geen reden om die met uitstel te verlenen.

VII. Kosten

Standpunt van de partijen

19. De verzoekende partij vordert de verwerende partij te veroordelen tot de kosten, met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding begroot op 770 euro. De verwerende partij vraagt van haar kant dat de verzoekende partij tot de kosten en dezelfde rechtsplegingsvergoeding wordt veroordeeld.

Beoordeling

20. 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 onderzoeksdaden.

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 tweedelijsbijstand.”

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 tweedelijsbijstand’.

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

21. 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 verzoekende 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 en Visserij van 27 oktober 2023 waarbij aan de verzoekende partij een exclusieve bestuurlijke geldboete is opgelegd, als volgt:

“Wegens de schending van artikel 7, eerste lid en derde lid, 4°, artikel 9, 1° 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’, wordt aan de verzoekende partij 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 voormelde sanctie bestaat uit een exclusieve bestuurlijke geldboete van 0 euro (nul euro).”

2. Het beroep wordt voor het overige verworpen.

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

4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zes juni tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, XlVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques